http://dx.doi.org/10.18778/7525-868-4

POLITYCZNA KREACJA ŁADU EKONOMICZNEGO

40 LAT
WYDAWNICTWA
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

POLITYCZNA KREACJA ŁADU EKONOMICZNEGO

TEORIA I PRAKTYKA

pod redakcją
Marcina Kalinowskiego
i Andrzeja Pieczewskiego

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Marcin Kalinowski, Andrzej Pieczewski – Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej
Instytut Ekonomii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r., nr 41/43

RECENZENT
Andrzej F. Bocian

PROJEKT OKŁADKI
Barbara Grzejszczak

Na okładce wykorzystano fotografię Rafała Matery

Wydrukowano z gotowych materiałów dostarczonych do Wydawnictwa UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06178.13.0.K

ISBN 978-83-7525-868-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk

SPIS TREŚCI

Wstęp
(Marcin Kalinowski & Andrzej Pieczewski)……. 9

CZĘŚĆ PIERWSZA
TEORETYCZNE ASPEKTY RELACJI POLITYKA – EKONOMIA

Rozdział I
Łączenie ekonomii i polityki w badaniach interdyscyplinarnych. Wyzwania dla ekonomisty, politologa i historyka (RafałMatera)…… 17

Rozdział II
Nowa ekonomia polityczna – wkład ekonomii w zrozumienie polityki
(Marcin Kalinowski) …… 35

Rozdział III
Wybór *versus* wymiana w ekonomii i polityce
(Marcin Kalinowski) ……..…… 53

Rozdział IV
***Homo oeconomicus* w analizie procesu politycznego**
(Marcin Kalinowski)……. 69

Rozdział V
Systemy wyborcze a korupcja. Ujęcie ekonomiczne
(Joanna Dzionek-Kozłowska)…… 87

CZĘŚĆ DRUGA
PRAKTYCZNE ASPEKTY RELACJI POLITYKA – EKONOMIA

Rozdział VI
Uwarunkowania polityczne a gospodarka światowa na progu XXI w. Nowe wyzwania (Janusz Skodlarski) 103

Rozdział VII
Instytucjonalizacja G8 i G20 – teoria i praktyka
(Rafał Matera) 131

Rozdział VIII
Federalizacja Unii Europejskiej. Przesłanki i bariery
(Andrzej Pieczewski)..... 157

Rozdział IX
Ocena polityki antykryzysowej Unii Europejskiej
(Mateusz Pawlak) 175

Rozdział X
Gospodarczy wymiar współpracy Unii Europejskich i krajów azjatyckich w ramach ASEM (Agnieszka Drzymała) 189

Rozdział XI
Polityka rolna – aspekty teoretyczne i praktyczne
(Włodzimierz Puliński) 203

Rozdział XII
Koncepcje współpracy państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej w okresie II wojny światowej
(Janusz Skodlarski) ……..…….…….. 223

Rozdział XIII
Motywy Planu Marshalla: znaczenie uwarunkowań gospodarczych i politycznych (Kamil Kowalski)..…….…… 237

Rozdział XIV
Polityka fiskalna kontra polityka monetarna. Gospodarka amerykańska w okresie prezydentury Richarda Nixona i Geralda Forda
(Adam Bukowski) …… 259

Rozdział XV
Uwarunkowania polityczne reformy światowego systemu monetarnego (1969-1973) (Paulina Matera) …….. 281

Rozdział XVI
Rola jednostki w kreowaniu politycznej i ekonomicznej rzeczywistości. Przykład Józefa Hieronima Retingera – inicjatora i organizatora początku procesu integracji europejskiej (Andrzej Pieczewski) ……. 303

Bibliografia ……..…….. 327

Wstęp

Dynamiczny rozwój nauki od połowy XIX wieku cechowała specjalizacja. Odbywało się to w imię głębszej analizy problemów oraz zastosowania bardziej specjalistycznych metod badawczych, co w rezultacie służyć miało lepszemu poznaniu wybranych aspektów rzeczywistości. Dotyczyło to także nauk społecznych. W ten sposób wyodrębniły się, między innymi, ekonomia i politologia.

Postępujący proces specjalizacji niewątpliwie przyczynił się do postępów w nauce. W miarę upływu czasu, poszczególne dyscypliny naukowe zawężały jednak swój zakres badawczy i metody. Specjalizacja nauk doprowadziła do zbytniej izolacji badanych problemów, wyrywania ich z rzeczywistych kontekstów, nadużywania w badaniach formuły *ceteris paribus*. Współcześnie pojawiają się silne postulaty stosowania szerszych syntez, łączenia w badaniach dorobku i metod poszczególnych nauk. Analiza ekonomiczna przedstawiana bez kontekstu politycznego, jak i analiza politologiczna wyabstrahowana z kontekstu uwarunkowań ekonomicznych, nie są w stanie w sposób wyczerpujący opisywać rzeczywistości. Kluczem, bądź – lepiej – krokiem, do jej poznania, w opinii wielu naukowców, może być podejście interdyscyplinarne. Takie właśnie ujęcie problematyki proponują autorzy tego opracowania.

Władza polityczna posiada współcześnie ogromny wpływ na kreowanie wielu aspektów rzeczywistości gospodarczej. Niniejsze opracowanie stanowi głos w dyskusji na temat teoretycznych, historycznych oraz współczesnych powiązań systemu ekonomicznego z polityką. Jego celem jest przybliżenie czytelnikowi relacji i mechanizmów zachodzących pomiędzy politycznym systemem opartym na demokracji, a gospodarką. Ze względu na ewolucję procesów integracji i globalizacji skutkujących powstaniem organizacji międzynarodowych o zasięgu regionalnym i globalnym, do analizy włączony został również wymiar europejski oraz światowy tych zagadnień. Pytania

badawcze zawarte w poszczególnych rozdziałach, dotyczą tych właśnie zagadnień.

Praca podzielona została na dwie części. Pierwsza zawiera opracowania odnoszące się do teoretycznych aspektów relacji polityka – ekonomia. Część druga natomiast eksponuje zagadnienia praktyczne wyżej wymienionej relacji w perspektywie historycznej oraz współczesnej. Układ rozdziałów ma charakter merytoryczno-problemowy.

Część teoretyczną opracowania rozpoczynają rozważania na temat łączenia problemów ekonomicznych i politycznych w badaniach interdyscyplinarnych. Autor wskazuje, iż postulat interdyscyplinarności powinien w sposób naturalny pojawiać się zarówno w badaniach przeprowadzanych w naukach ekonomicznych, jak i politycznych. Łączenie ekonomii i polityki, jako trwały element badań w naukach społecznych oraz pomysł na nowe projekty interdyscyplinarne jest, jego zdaniem, istotnym krokiem w poznaniu cywilizacji światowej. Połączenie tych perspektyw badania tworzy bowiem strategię transdyscyplinową rekonstrukcji najważniejszych czynników i uwarunkowań procesu historycznego – jednostkowego procesu zazębiania się i scalania dziejów cywilizacji lokalnych, ich trwania, zaniku i rozwoju. Autor przedstawia i analizuje również bariery stojące na drodze do realizacji tych postulatów badawczych – mają one dwojakiego rodzaju charakter: przedmiotowy i formalno-instytucjonalny.

Rozdziały drugi, przedstawia czytelnikowi wkład ekonomii w zrozumienie polityki na przykładzie dynamicznie rozwijającej się nowej ekonomii politycznej (NEP). Modele budowane na założeniach NEP odwzorowują wybrane elementy procesu politycznego, jako wypadkową indywidualnych, racjonalnych wyborów podmiotów decyzyjnych. Państwo, jego organizacja polityczna, jest w związku z tym traktowane jako pole realizacji przeciwstawnych interesów poszczególnych uczestników życia politycznego. Autor dowodzi, iż dorobek teoretyczny NEP jest przydatny do kompleksowego zrozumienia meandrów współczesnej polityki.

W trzecim rozdziale, Autor, odwołując się do poglądów Lionela Robbinsa oraz Jamesa M. Buchanana, podejmuje temat wyboru i wymiany w ekonomii i polityce. Przyglądając się współczesnej debacie ekonomicznej na temat mechanizmu funkcjonowania sfery publicznej, w tym podatności gospodarki na różnorodne instrumenty polityki gospodarczej, nie sposób, według Autora, nie zauważyć, że teoretycy makroekonomii, bardzo daleko odeszli od pojmowania „całości" systemu ekonomicznego przez pryzmat klasycznej wymiany rynkowej. Środek ciężkości analizy przesunął się na problematykę wyboru. W toku rozważań Autor szuka odpowiedzi na pytanie, co wnosi reorientacja podejścia alokacyjnego w kierunku kontraktowej koncepcji polityki.

Rozdział czwarty wypełniają rozważania na temat przydatności koncepcji *homo oeconomicus* do analizy procesu politycznego. Autor odnosi się do kwestii celowości wyjaśniania zjawisk politycznych w kategoriach zachowań maksymalizujących użyteczność. Autor przybliża czytelnikowi ekonomiczne poglądy na racjonalność wyboru oraz zarysowuje podstawę krytyki modelu, a następnie podejmuje próbę oceny możliwości wykorzystania koncepcji *homo oeconomicus* do analizy procesu politycznego.

Rozdział piąty odnosi się do zjawiska korupcji w ramach współczesnej demokracji przedstawicielskiej w kontekście obowiązywania określonych metod głosowania. Autorka stawia pytanie o istnienie i charakter wskazanej w tytule niniejszego rozdziału relacji. Celem tej części opracowania jest przedstawienie ekonomicznego podejścia do ujmowania kwestii zależności pomiędzy regułami składającymi się na system wyborczy, a poziomem korupcji oraz próba oceny, na ile takie podejście można uznać za owocne.

Część druga pracy rozpoczyna się od opracowania poświęconego wpływowi uwarunkowań politycznych na kształt i perspektywy rozwoju gospodarki światowej u progu XXI w. Autor analizuje w niej szereg czynników mających decydujący wpływ na kształtowanie się nowego ładu we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Rozdział siódmy pracy zwraca uwagę na specyfikę funkcjonowania we współczesnej gospodarce światowej dwóch nieformalnych forów współpracy państw, jakimi są G8 i G20. Ich znaczenie jest szczególnie istotne ze względu na uczestnictwo w systemie globalnego zarządzania. Dzięki ich wpływowi na pozostałe podmioty międzynarodowe (państwa, a zwłaszcza organizacje) stały się one „ewenementem" w skali światowej. Obie instytucje nie działają na bazie żadnej umowy prawa międzynarodowego, stały się natomiast trwałymi instrumentami *global governance* i potrafią – niekiedy skutecznie – odpowiadać na niektóre aspekty globalizacji.

Następna, ósma część opracowania stanowi refleksję na temat dotychczasowych doświadczeń integracji europejskiej, ich kierunku i dynamiki oraz perspektyw zmian instytucjonalnych zmierzających do federalizacji Unii. Autor analizuje obecną sytuację wewnętrzną oraz geoekonomiczną i geopolityczną w jakiej znalazła się Wspólnota na progu nowego millennium. Wskazuje on przesłanki federalizacji wynikające głównie z rosnącej światowej konkurencji gospodarczej i politycznej. Analizie poddane zostały również liczne bariery procesu pogłębienia integracji politycznej. Należą do nich głównie: dotychczasowy model sprawowania władzy i zarządzania Unią oraz wynikający z nich problem legitymizacji władzy unijnej, różnice interesów różnorodnych grup, w tym najważniejszych graczy – państw narodowych, odmienne formy ustrojowe kapitalizmu istniejące w poszczególnych krajach. Autor dokonując oceny wagi poszczególnych czynników skłaniających do przyjęcia ustroju

federalnego oraz hamujących ten proces próbuje ewaluować szanse jego zaistnienia w najbliższej perspektywie.

Rozdział dziewiąty prezentuje gospodarczy wymiar współpracy Unii Europejskiej i krajów azjatyckich w ramach ASEM (*Asia Europe Meeting*). Autorka dowodzi, że inicjatywa ASEM skutkuje postępującą współpracą w zakresie kontaktów politycznych, ekonomicznych i kulturalnych, co przekłada się na szybszy rozwój państw współtworzących ten projekt.

W dziesiątym rozdziale podjęto problematykę wpływu kryzysu hipotecznego na gospodarkę Unii Europejskiej. Zaprezentowano i poddano ocenie wielość podjętych starań oraz programów mających na celu przeciwdziałanie kryzysowi. Autor podkreśla powagę trudnej sytuacji gospodarczej, w której znalazła się UE oraz ukazuje niedoskonałości w unijnym systemie podejmowania decyzji w momentach kryzysowych.

Część jedenasta opracowania poświęcona jest w głównej mierze przedstawieniu najistotniejszych argumentów na rzecz interwencji państwa w sektorze rolnym. Aktywność państwa w obszarze rolnictwa oznacza mniejsze lub większe ograniczanie funkcji rynku w jego najważniejszych funkcjach, takich jak kształtowanie cen, dochodów, zysków, relacji rolnictwa krajowego w stosunkach z innymi działami gospodarki narodowej oraz z zagranicą. Autor zastanawia się zatem, czy rynkowy mechanizm alokacyjny przyczynić się może do efektywnego wykorzystania czynników produkcji w rolnictwie.

Rozdział dwunasty odnosi się do doświadczeń krajów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie II wojny światowej w zakresie współpracy międzynarodowej. Kraje te, kierowane wspólnym doświadczeniem historycznym oraz wspólnymi zagrożeniami wypracowały wiele cennych koncepcji ułożenia powojennych stosunków. Stanowią one istotny wkład do myśli i praktyki integracji europejskiej. Praktyczne próby integracji tych państw zniweczył ostatecznie bieg historii. Znalazłszy się w radzieckiej strefie wpływów musiały one odłożyć swoje plany do czasu upadku komunizmu.

Część trzynasta opracowania przedstawia tematykę amerykańskiej pomocy gospodarczej dla Europy po II wojnie światowej. Tekst wskazuje na uwarunkowania polityczne i gospodarcze, które legły u podstaw powstania Planu Marshalla (Europejskiego Programu Odbudowy), jak również identyfikuje interakcje zachodzące pomiędzy tymi grupami czynników. Celem badawczym autora stało się określenie i charakterystyka motywów, które uzasadniały uruchomienie programu wsparcia europejskich gospodarek. Autor zastanawia się, czy strona amerykańska akcentowała zagrożenia, wynikające z rozprzestrzeniania się ideologii komunistycznej w Europie i wzrostu wpływów Moskwy, czy też chodziło o złą kondycję gospodarczą Starego Kontynentu, co zagrażało rozwojowi gospodarki amerykańskiej.

Rozdział czternasty analizuje gospodarkę USA w okresie urzędowania dwóch kolejnych prezydentów: Richarda Nixona i Geralda Forda. Zmęczone wojną w Wietnamie społeczeństwo amerykańskie otrzymało wówczas dodatkowy cios w postaci wysokiej inflacji i rosnącego bezrobocia, wywołanych czynnikami, których źródła leżały zarówno w polityce rządu, jak i w wydarzeniach globalnych. Spowolnienie gospodarcze oznaczało konieczność sięgnięcia po środki mające pobudzić koniunkturę. Autor bacznie przygląda się prezydenturze Nixona i jego następcy, Forda, w kontekście ich poglądów na gospodarkę, niezależność banku centralnego i prowadzonej przez niego polityki monetarnej.

W rozdziale piętnastym podjęto problematykę politycznych uwarunkowań reformy światowego systemu monetarnego w latach 1969–1973. Już w latach 60. XX w. można było zauważyć oznaki kryzysu systemu z Bretton Woods, nie był on bowiem adekwatny do potrzeb gospodarki światowej. Powodowały to w dużej mierze dwa czynniki. Pierwszym z nich był brak wystarczających rezerw złota na rynku światowym, występujący z powodu niezwykle dynamicznego wzrostu handlu. Drugim powodem był zmierzch hegemoni Stanów Zjednoczonych w gospodarce światowej, które niechętnie patrzyły na oparcie światowego systemu monetarnego na ich walucie. Miało to bowiem negatywne skutki dla wewnętrznej sytuacji w USA, ze względu na powiększający się deficyt bilansu płatniczego. Sytuacja ta niepokoiła także kraje europejskie. Rozpoczął się proces reform światowego systemu walutowego obarczony konfliktem gospodarczych i politycznych interesów jego uczestników.

Opracowanie zamykają refleksje na temat roli jednostki w historii i jej wpływu na kształtowanie politycznej i gospodarczej rzeczywistości. Wybitne postacie są w stanie inspirować, przekonywać, wprowadzać w życie swoje poglądy i koncepcje, a przez to mieć wpływ na kształt dziejów. Przykładem, który posłużył autorowi do ilustracji tych kwestii jest osoba Józefa Hieronima Retingera (1888–1960) – polskiego polityka zaangażowanego w budowanie początków integracji europejskiej po II wojnie światowej.

Przekazując w ręce czytelnika tę monografię, zdajemy sobie sprawę, iż jest ona jedynie małym przyczynkiem do dyskusji na temat wzajemnych relacji świata polityki i sfery ekonomii. Z oczywistych względów nie wyczerpuje ona całości tematu. Może to uprawniać do krytyki ze względu na dokonany wybór poruszonych w niej zagadnień, bądź pominięcie tych, czy innych problemów.

Uważamy że połączenie spojrzenia ekonomistów, politologów i historyków gospodarczych na relację polityka – ekonomia, może być inspirujące, a jednocześnie pokazać może specyficzny dla każdej z tych dziedzin, sposób uprawiania nauki i pokazywania jej rezultatów. Jesteśmy przekonani, iż to podejście badawcze, choć na pewno trudniejsze pod względem

metodologicznym, może dać ciekawe i inspirujące rezultaty. Mamy nadzieję, iż chociaż w części nasz zamiar został zrealizowany.

Dziękujemy serdecznie recenzentowi tej monografii – Profesorowi Andrzejowi Bocianowi za cenne uwagi merytoryczne oraz życzliwe podejście do przedsięwzięcia.

Łódź, styczeń 2013

Marcin Kalinowski & Andrzej Pieczewski

Część I

Teoretyczne aspekty relacji polityka – ekonomia

(...) czy jest rzeczą naganną politycznie, podczas gdy wszyscy jęczymy (a przynajmniej powinniśmy jęczeć) pod jarzmem kapitalizmu, twierdzić, że często po prostu warto żyć, ponieważ śpiewa kos, a w październiku widać żółte wiązy – czy też następuje jakieś inne zjawisko naturalne, które jest darmowe (...)

George Orwell, *Some Thoughts on the Common Toad*, „Tribune", 12 kwietnia 1946 r.[1]

Rozdział I

Rafał Matera
Uniwersytet Łódzki

Łączenie ekonomii i polityki w badaniach interdyscyplinarnych. Wyzwania dla ekonomisty, politologa i historyka

1. Uwagi wstępne

Łączenie problemów ekonomicznych i politycznych winno w sposób naturalny pojawiać się zarówno w badaniach przeprowadzanych w naukach ekonomicznych, jak i politycznych. Wykorzystywanie obu tych dyscyplin oraz metod, którymi się one posiłkują jest coraz częściej przedmiotem analiz, zarówno teoretycznych, jak empirycznych. Na przenikanie się zagadnień politycznych i ekonomicznych zwracali zwłaszcza uwagę badacze stosunków międzynarodowych. Edward Haliżak pisał, że: „Co się tyczy podejścia ekonomicznego w badaniu stosunków międzynarodowych, samo odwołanie się do racjonalnych wyborów oraz stosowanie weryfikowanych empirycznie modeli i twierdzeń mimo wszystko grzeszy <<naiwnością>>, jeśli nie uwzględniają one motywacji politycznych (…) można uznać postulat syntezy podejścia politologicznego i ekonomicznego w badaniu stosunków międzynarodowych za jak najbardziej celowy"[2].

---

[1] G. Orwell, *Kilka myśli o ropusze zwyczajnej oraz inne nieznane szkice, opowiadania i eseje*, Świat Książki, Warszawa 2011, s. 196.

[2] E. Haliżak, *Współzależność polityki i ekonomii w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*, praca zbiorowa, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 28-29.

Jednak to, co z pozoru wydaje się oczywistością dla części badaczy, wcale nią nie jest dla większości specjalistów nauk ekonomicznych, politycznych, czy historycznych. Dzieje się tak z dwóch zasadniczych powodów. Pierwszy wynika z barier o charakterze przedmiotowym. Skoro już powyższe dyscypliny z biegiem czasu zdołały się odseparować, usamodzielnić, ukształtować i wyspecjalizować, to trudno im ponownie oddawać tak długo wypracowywane pola badawcze, dzielić się własnymi narzędziami, poszerzać warsztaty z innych specjalizacji. Dotyczy to zwłaszcza nauk ekonomicznych, których pozycja na przestrzeni ponad dwustu lat jest już dla niektórych badaczy na tyle ugruntowana, by ryzykować poddawanie się kolejnym eksperymentom metodologicznym. Dla dużej grupy ekonomistów jasne jest jednak, że skoro sfera badań nauk politycznych pokrywa się częściowo ze sferą nauk ekonomicznych, to łączenie zagadnień staje się czymś oczywistym. Należy też przypomnieć, że przez ponad sto lat rozwoju dyscypliny obowiązywała nazwa ekonomii politycznej, co *a priori* podkreślało integralność obu sfer, mimo tego, iż przedmiotem badań była zasadniczo ekonomia *sensu stricto*, czy ekonomika, jakby chciał Alfred Marshall[3].

Druga przeszkoda w podejmowaniu badań związków polityki i ekonomii oraz łączenia elementów obu nauk ma charakter formalno-instytucjonalny. Wynika ona z problemu ryzyka podejmowania badań na styku nauk przez badaczy, którzy narażeni są na krytykę ukierunkowanych specjalistów, jednej, bądź drugiej dyscypliny. Sławomir J. Magala pisze, że „(...) z punktu widzenia profesjonalnych hierarchii akademickich, w znacznym stopniu uzależnionych od biurokratycznie zdefiniowanych specjalizacji, badania interdyscyplinarne zawsze niosą ze sobą niebezpieczeństwo marginalizacji i utraty statusu zawodowego. Naukowiec, który prowadzi badania interdyscyplinarne, traci oparcie dla swojej kariery, swoją podstawę instytucjonalną. Stąd próby sprowadzenia problemów, z którymi najlepiej radzą sobie zespoły interdyscyplinarne, do konceptualizacji w ramach pojedynczej dyscypliny”[4]. Jeszcze mocniejszy głos krytyczny wypłynął od Richarda Pipesa, według którego typowy naukowiec po napisaniu i opublikowaniu pracy doktorskiej uważany jest za autorytet w swojej dziedzinie i pisze do końca życia

[3] Alfred Marshall w 1890 r. opublikował „Zasady ekonomiki” (*Principles of Economics*), co było momentem zwrotnym w rozwoju dyscypliny. Wprawdzie zasady i teorie ekonomii politycznej jeszcze przez kolejne dekady pojawiały się w tytułach podręczników i pracach ekonomistów, ale ekonomika stopniowo (szybciej w krajach anglojęzycznych) wypierała dotąd obowiązującą nazwę.

[4] Magala podaje przykład własnych badań. Aby zajmować się kompetencjami międzykulturowymi należałoby analizować język i media, globalną wymianę i współpracę, procesy organizacji i zarządzania związane z władzą i ideologią. Zob. S. J. Magala, *Kompetencje międzykulturowe*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 258.

na podobny temat. Amerykański historyk uznał, że to środowisko akademickie zachęca do takiej właśnie postawy[5].

Trzeba też dodać, że wielu badaczy nie podejmuje ryzyka łączenia badań w kilku dyscyplinach (w tym ekonomii i politologii) ze względu na obawy o zarzut wymieszania metodologii, a przecież korzystanie z dorobku kilku dyscyplin determinuje przyjęcie różnych metod badawczych. Istnieją dwa fundamentalne powody ich łączenia. Po pierwsze, stosowanie jednej metody nie pozwala dotrzeć do wszystkich aspektów badanego problemu. Po drugie, może zwiększyć wiarygodność badań, gdyż stosowanie wielu różnych metod oznacza, że jedna metoda pozwala zweryfikować wyniki uzyskane dzięki innej[6].

Warto wspomnieć, że otwartość w doborze metod promowali nie tylko wybitni ekonomiści (tak jak Alfred Marshall[7] czy Keynesowie: John Neville i John Maynard), zalecając użycie takich technik, które byłyby najbardziej odpowiednie z punktu widzenia realizacji określonych celów naukowych. Apelowali o to również przedstawiciele innych nauk, w tym dyscyplin typowo humanistycznych. Filozof Lew Szestow pisał, że: „(…) główne zadanie nauki, jak i etyki, zawiera się w tym, aby dać ludziom mocną podstawę w życiu, nauczyć ich rozróżniać to, co jest, od tego czego nie ma, i to, co można, od tego, czego nie można. Droga do tego to mimo wszystko sprawa drugorzędna, a na pewno nie tak ważna, aby zapominać o podstawowym celu”[8].

Zgodnie z nowszymi postulatami nie jest więc błędem stosowanie swoistej mieszanki metodologicznej, poprzez wykorzystanie „faz jakościowych i ilościowych” w każdym ze stadiów procesu badawczego[9]. Czyni to projekt bardziej złożonym, ale pozwala uwzględnić różne rodzaje wnioskowań, idąc za rozróżnieniem Oskara Langego, indukcję, redukcję i dedukcję[10]. Słusznie

---

[5] Pipes dodaje przy tym, że: „Ogólne dzieła historyczne, nie będące pracami monograficznymi, są lekceważone jako popularne i rzekomo pełne błędów – podwójnie, jeśli autor nie oddaje należnej czci całym zastępom naukowców, którzy na tych polach pracują”. Przywołuje w tym miejscu Antoniego Czechowa, który twierdził, że taka postawa spowodowana jest brakiem poczucia osobistej wolności twórcy. Zob. R. Pipes, *Żyłem. Wspomnienia niezależnego,* Wyd. Magnum, Warszawa 2004, s. 96.

[6] *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 238-239.

[7] Stanowisko Marshalla wobec doboru metod przez ekonomistów było bardzo otwarte. Pisał m.in., że powinni oni korzystać z każdego źródła, które pomagałoby im odkrywać rzeczywiste różnice badanych zjawisk. Zob. więcej: J. Dzionek-Kozłowska, *System ekonomiczno-społeczny Alfreda Marshalla,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 72.

[8] L. Szestow, *Dostojewski i Nietzsche. Filozofia tragedii,* Wyd. Czytelnik, Warszawa 1987, s. 203.

[9] J. Creswell, *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches,* Sage Publications, London 1994, s. 178.

[10] Oskar Lange pisał, że: „Indukcja odbywa się na podstawie materiału obserwacyjnego, dostarczonego przez ekonomię opisową i historię gospodarczą oraz przez bezpośrednią obserwację przebiegu procesu gospodarczego; redukcja polega na konfrontacji wyników z tym samym

jednak zauważa Jerzy Menkes, że z jednej strony interdyscyplinarne badania są współczesnym *signum temporis*, ale dopiero po pewnym czasie okazuje się, czy są to badania wartościowe naukowo. „Było bowiem i tak, że wolni od nienaukowych rygorów metafizyki <<fizycy>> poszerzali obszary poznania. Jednak zdarzało się również, że wolni od kontroli merytorycznej i moralnej starych środowisk uciekinierzy rozwijali łysenkizm i to nie tylko w ramach genetyki”[11]. Zwraca uwagę fakt określenia badaczy, mających ambicję uruchamiania badań na styku dyscyplin – czy faktycznie są to uciekinierzy?

Przyjmując założenie o ryzyku ostracyzmu środowiskowego wskutek porzucenia głównego nurtu badań w danej specjalizacji, pozostaje jedynie szansa pracy w zespołach, skupiających ekspertów kilku dyscyplin. Takie grupy mogą wówczas bez problemu uruchamiać badania interdyscyplinarne. Jednak należy zdać sobie sprawę, że w badaniach zespołowych niemożliwe jest osiągnięcie takiego stopnia zintegrowania jak u jednego badacza, który wprawdzie zmaga się z ograniczeniami metodologicznymi, ale jednak próbuje wnioskować nie w separacji, integruje konkluzje badawcze, stara się w końcu osiągnąć syntezę.

Przedmiotem rozdziału jest podkreślenie interdyscyplinarnego charakteru nauk ekonomicznych, politycznych, a także historycznych. Analizy starano się dokonać z perspektywy specjalistów każdej z tych dyscyplin. Tylko takie podejście uprawomocniać może uruchamianie badań na styku nauk, czego wciąż brakuje, zarówno w nauce polskiej, jak i zachodniej. A przecież rozumienie współczesnego świata bez tych dwóch ogniw (ekonomii i polityki) jest niepełne. Dopiero po uwypukleniu interdyscyplinarnych cech poszczególnych nauk możliwe jest przedstawienie perspektyw rozwoju badań, łączących ekonomię i politykę, co stanie się meritum ostatniej części rozdziału.

2. Interdyscyplinarność w naukach ekonomicznych

Ekonomia najczęściej traktowana jest jako nauka społeczna, choć, wśród uprawiających ją, nie brakuje przecież takich badaczy (a w wielu ośrodkach naukowych, zwłaszcza zachodnich, można zauważyć ich dominację), którzy w ogromnej mierze wykorzystują zaawansowane narzędzia matematyki – nauki ścisłej. Ekonomiści głównego nurtu nie mają wątpliwości, że: „Ekonomia

materiałem obserwacyjnym. Większa część pracy badawczej należącej do zakresu samej ekonomii politycznej polega na dedukcji, na wyprowadzeniu sprawdzalnych wniosków z abstrakcyjnych założeń ogólnych, które są rezultatem przeprowadzonej poprzednio indukcji”. O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Państwowe Wyd. Naukowe, Warszawa 1978, s. 122.

[11] J. Menkes, *Jedność nauki versus wielość nauk,* „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 52.

graniczy z innymi ważnymi dyscyplinami akademickimi”[12]. Paul Samuelson i William Nordhaus wymieniają przy tym nauki polityczne, psychologię, antropologię, socjologię i historię nadmieniając, że ekonomia „posługuje się dedukcyjnymi metodami logiki i geometrii oraz indukcyjnymi metodami wnioskowania statystycznego”[13]. Podtrzymując tezę, iż ekonomia jest nauką społeczną, winniśmy dalej podkreślać jej związki z innymi dyscyplinami. Jej funkcjonowanie w izolacji traktować należałoby jako swoisty anachronizm, a wręcz uwstecznienie. Należałoby się tu zgodzić z przesłaniem szwedzkiego noblisty – Gunnara Myrdala, który pisał: „(…) nasz tradycyjny podział nauki na poszczególne, ściśle rozgraniczone dyscypliny nauk społecznych nie znajduje odpowiednika w rzeczywistości: konkretne zagadnienia nigdy nie są po prostu zjawiskami ekonomicznymi, socjologicznymi, psychologicznymi lub politycznymi”[14].

Już w marksowskich definicjach uwzględniano niejednoznaczność metodologiczną ekonomii jako całości. Używano raczej bardziej pojemnego terminu nauk ekonomicznych, do których najczęściej zaliczano ekonomię polityczną, historię gospodarczą i ekonomię opisową. Według Langego ta pierwsza jest nauką teoretyczną, która bada poszczególne aspekty procesu gospodarczego, przejawiające się w prawach ekonomicznych. Z kolei historia gospodarcza i ekonomia opisowa skupiają się na badaniu przebiegu konkretnych procesów gospodarczych w określonym miejscu i czasie. Dostrzegano przy tym, że obie dyscypliny mogą korzystać ze statystyki, jeśli ujmują procesy gospodarcze w formie liczbowej oraz z geografii, jeśli te procesy są badane pod względem miejsca ich występowania[15].

We współczesnej ekonomii rozwija się wiele gałęzi, szybko rośnie liczba specjalistów w coraz to węższych dziedzinach. Mimo to można dokonać generalnego rozróżnienia działów ekonomii przyjmując za kryterium zastosowanie do nich specyficznego podejścia oraz metodologii badawczej. Zdaniem autorów popularnych podręczników do ekonomii, najszerszy aktualny podział klasyfikacyjny dotyczy ujęcia mikro- i makroekonomicznego[16]. Obok nich, trzecim wielkim działem ekonomii wciąż pozostaje historia gospodarcza, która bada zarówno procesy mikroekonomiczne (rzadziej), jak i makroekonomiczne (znacznie częściej) w czasie. To właśnie czynnik czasu, obok materiału źródłowego, wyróżnia w największym stopniu, historię

[12] P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 29.

[13] Ibidem, s. 41.

[14] G. Myrdal, *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte,* Polskie Wyd. Gospodarcze, Warszawa 1958, s. 207.

[15] O. Lange, op. cit., s. 88.

[16] D. Begg, S. Fischer, R. Dornbush, *Ekonomia. Mikroekonomia*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 45-46.

gospodarczą spośród pozostałych działów ekonomii. Dyscyplina ta jest ponadto szczególnym przypadkiem interdyscyplinarności – pozostaje bowiem integralną częścią zarówno historii, jak i ekonomii. Przy czym, o ile w relacji do historii nie ma większych wątpliwości, iż zachowany został układ wertykalny, to w stosunku do ekonomii, w zależności od badanego zjawiska, tworzy się układ bądź to wertykalny, bądź horyzontalny. W związku z tym rodzi się niepewność, czy uprawnionym jest, iż w symbiozie historii gospodarczej i ekonomii, ta druga dyscyplina winna być uznawana za naukę hierarchicznie nadrzędną[17]. Nie ma natomiast sporu o to, że historia gospodarcza odziedziczyła interdyscyplinarność wprost po historii, a następnie kultywowała ją w ramach rozwoju dyscypliny ekonomicznej[18].

Podejście do ekonomii jako nauki społecznej powinno zobowiązywać badaczy do konieczności studiowania w sferze tzw. „paradygmatu trójkąta" – oznaczającego równowagę między gospodarką, społeczeństwem i polityką – postulowanym zarówno na poziomie narodowym, jak i globalnym[19]. Ze względu na ograniczoność badań jednowymiarowych niezbędna okazuje się analiza zależności między instytucjami a zjawiskami gospodarczymi. Janina Godłów-Legiędź pisze, że „Rozwój nowych szkół myślenia ekonomicznego takich, jak nowa ekonomia polityczna, teoria wyboru publicznego czy nowa ekonomia instytucjonalna oznacza, że wzrasta świadomość, iż prawdziwy postęp w ekonomii może dokonać się poprzez równoległy rozwój badań opartych na najnowszych technikach ilościowych i badaniach interdyscyplinarnych, których przedmiotem jest analiza związków między systemem ekonomicznym, politycznym i społecznym"[20].

Silne związki między polityką i ekonomią podkreślał też noblista Milton Friedman. Tę ostatnią dyscyplinę definiował jako naukę pozytywną dokonującą uogólnień dotyczących stosunków między zmiennymi ekonomicznymi. Jednak dochodzenie do tych uogólnień jest przecież celem wielu innych nauk: i przyrodniczych, i społecznych. Friedman wyróżnił więc też sztukę ekonomii, która w dużym stopniu przypomina politykę rozumianą jako umiejętność perswazji. Tłumaczył, że polega ona „(...) na zdolności osądzania, które z poszczególnych uogólnień ekonomicznych przyczyniają się najbardziej do zrozumienia określonego zbioru wydarzeń"[21]. Friedman definiował politykę

---

[17] Por. S. Żurawicki, *Metodologiczne problemy nauk ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1969, s. 92.

[18] Więcej na temat historii gospodarczej w podrozdziale 3: Interdyscyplinarność w naukach historycznych.

[19] Zob. J. Godłów-Legiędź, *Idea ładu społecznego liberałów w dobie globalizacji,* „Sprawy Międzynarodowe" 2002, nr 2, s. 106.

[20] Ibidem, s. 105.

[21] *Wywiad z Miltonem Firedmanem* [w:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 188.

ekonomii „(...) jako sztukę przekonywania ogółu społeczeństwa lub decydentów politycznych do stosowania określonych środków politycznych”[22]. W sposób naturalny takie zagadnienia muszą być analizowane przez badaczy dwóch dyscyplin, aczkolwiek kwestia proporcji problematyki wydaje się być niezwykle trudna do ustalenia. Jest to najczęściej uzależnione od samych specjalistów, którzy bardziej wykorzystują bądź to warsztat ekonomisty, bądź politologa.

W ekonomii pozytywnej, badającej wzajemne zależności w gospodarce, można więc, poprzez dokonywane uogólnienia, abstrahować (zawiesić na czas analizy *stricte* ekonomicznej) od wielu czynników politycznych, społecznych, instytucjonalnych. Natomiast w ekonomii normatywnej, gdzie uwzględnia się sądy wartościujące oraz kwestie etyczne, pomijanie powyższych zagadnień jest naukowo nieuprawomocnione. Ocena bowiem danej sytuacji nie ogranicza się wyłącznie do wniosków naukowych czy opisu faktów. Zostaje wpisana w daną opcję polityczną, a jej wybór narzuca określony sąd wartościujący. Nawet jednak w ekonomii pozytywnej, która przecież też winna ustalać fakty i okoliczności wydarzeń, ograniczanie się do analizy czysto ekonomicznej nie usatysfakcjonuje w pełni studiującego. Możliwości badań interdyscyplinarnych nauk ekonomicznych dotyczą więc zarówno ekonomii pozytywnej, jak i normatywnej, a w przypadku tej drugiej są absolutnym wymogiem.

3. Interdyscyplinarność w naukach politycznych

Ugruntowanie badań ekonomicznych w nauce dokonało się nie tylko wskutek wzrostu znaczenia problemów gospodarczych w życiu społeczeństw w wiekach XIX i XX, ale również ze względu na rozwój metod i teorii, których przynajmniej część udało się zaaplikować w polityce gospodarczej. Nawet jeśli skutki tych empirycznych zastosowań nie były zawsze zgodne z zamierzeniami, to jednak ekonomia dzięki temu mogła stale rozwijać się jako dziedzina akademicka. Inaczej wyglądała natomiast ewolucja nauk o polityce. Kontrowersje wokół określenia charakteru tej dziedziny naukowej są niemal równie silne jak w przypadku interpretacji natury działalności politycznej.

Nie trzeba udowadniać, iż zagadnienia polityczne (podobnie jak ekonomiczne) należą do jednych z najstarszych sfer intelektualnych dociekań. Można się z nimi zapoznać w dziełach starożytnych filozofów, historyków, a w erze nowożytnej w pracach ekonomistów i socjologów. Jednak nauki o polityce były raczej traktowane jako gałąź filozofii, historii czy prawa, a nie jako odrębna dyscyplina. Trudno jest też znaleźć moment przełomowy, świadczący o początku ich samodzielności, tak jak to było w przypadku ekonomii i wydania monumentalnego dzieła Adama Smitha pt. „Badania nad

[22] Ibidem.

naturą i przyczynami bogactwa narodów" opublikowanego w 1776 r. Najczęściej za początek nauk politycznych określa się połowę XX w., kiedy to określono cele dyscypliny. Jednak, jak pisze Andrew Heywood, „(...) od tego szczytowego momentu entuzjazm wobec ścisłej formuły nauki o polityce stopniowo zanikał, w zamian zaś zaczęła wzrastać świadomość doniosłego znaczenia wartości politycznych oraz teorii normatywnych. Tradycyjne poszukiwania uniwersalnych wartości, które mogliby zaakceptować wszyscy zostały w dużej mierze zarzucone (...). W rezultacie politologia jest dziś bardziej płodna oraz bardziej pasjonująca, szczególnie ze względu na to, że obejmuje wiele różnorodnych podejść teoretycznych oraz szkół analizy"[23]. Współcześnie naukę o polityce, dzięki rygoryzmowi i krytycyzmowi analitycznemu, traktuje się jako dziedzinę naukową *sensu largo*, choć nie brakuje też głosów, że może być uznana za naukową *sensu stricto*, gdyż próbuje posługiwać się metodologią nauk przyrodniczych[24].

Podobnie jak w przypadku nauk ekonomicznych, również w politologii możemy dokonać rozróżnienia na podejście faktograficzne z wykorzystaniem opisu powiązanego z dowodami empirycznymi oraz podejście normatywne związane z wartościami oceniającymi i poglądami etycznymi. Te ostatnie są z natury subiektywne, więc kłóci się to ze ścisłymi rygorami naukowymi, których warunkiem jest przecież obiektywizm.

Jedną z gałęzi nauk politycznych, która otwarcie opowiada się za integralnością badań politycznych i ekonomicznych są stosunki międzynarodowe. Wciąż jednak ten dział politologii znajduje się na takim etapie rozwoju, że istnieje nawet niepewność co do jego przyszłości. Jerzy Menkes w związku z tym zadaje prowokacyjne pytanie, czy wyodrębnienie nauki o stosunkach międzynarodowych poszerza i pogłębia poznanie, a przynajmniej niweluje bariery reżimów badań w dotychczasowych ramach? Komentuje te rozważania w sposób następujący: „Temu pytaniu towarzyszy zarazem świadomość konieczności objęcia zabiegiem wytworzenia nauki o stosunkach międzynarodowych – w pełnym jego przedmiotowym zakresie – nie tylko dezagregacji, wydzielenia z nauki o polityce (...), lecz także agregacji w ramach nowej nauki elementów m.in. ekonomii – w obszarze ekonomii międzynarodowej, czy prawa – z zakresu prawa międzynarodowego"[25]. Odpowiedzi na te pytania miałaby przynieść dopiero praktyka badawcza.

Jednak gros specjalistów z dziedziny stosunków międzynarodowych (zarówno polskich, jak i zachodnich) nie ma aż takich wątpliwości, opowiadając się za koniecznością wydzielenia tej gałęzi nauki oraz nieuchronności łączenia

[23] A. Heywood, *Politologia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 16.
[24] Ibidem, s. 21.
[25] J. Menkes, op. cit., s. 51.

ekonomii i polityki w badaniach eksperckich. Cytowany już Edward Haliżak przekonywał, że: „Badanie stosunków międzynarodowych w kategoriach ekonomii politycznej oferuje znaczne możliwości eksplanacyjne, ponieważ opiera się na pełniejszym wykorzystaniu zweryfikowanych danych empirycznych oraz metod umożliwiających rygorystyczne testowanie formułowanych hipotez. Z punktu widzenia metodologicznego oznacza to wzmocnienie kryteriów naukowego poznania nauki o stosunkach międzynarodowych, zdominowanej dotąd przez podejście politologiczne, w której empiryczna weryfikacja efektu badań napotyka największe trudności”[26].

Przekonująco brzmią argumenty tego samego Autora za integralnością sfery politycznej i ekonomicznej w stosunkach międzynarodowych. Haliżak wymienia pięć fundamentalnych powodów konieczności łączenia obu sfer. Po pierwsze, głównym podmiotem zarówno politycznym, jak i ekonomicznym w stosunkach międzynarodowych jest państwo (co uzasadnia np. „wpisanie” polityki handlowej jako części polityki zagranicznej). Po drugie, występuje znacznie większa autonomia sfery ekonomicznej (w gospodarce światowej) w stosunkach międzynarodowych niż w stosunkach wewnętrznych. Na rynkach międzynarodowych państwo jest tylko jednym z podmiotów. Po trzecie, procesom liberalizacji, jakie zachodzą w gospodarce światowej towarzyszą zmiany polityczne. Podmioty, które dążą do realizacji celów ekonomicznych muszą je uwzględniać w swoich działaniach. Po czwarte, procesy międzynarodowe nie mają wyłącznie politycznego charakteru, nawet jeśli są inspirowane przez państwa. W tym samym stopniu uwzględniają one treści ekonomiczne, gdyż brany jest pod uwagę koszt i korzyści materialne (jak dobrobyt i rozwój). Po piąte, w relacji państwo – gospodarka światowa, niezbędne jest wdrażanie mechanizmów regulujących funkcjonowanie sfery ekonomicznej. Pozostawienie stosunków międzynarodowych wyłącznie w gestii sił rynkowych staje się zatem niemożliwe. Dlatego istotne znaczenie ma koncepcja demokratycznej regulacji globalnego zarządzania[27].

O związkach między gospodarką i polityką w badaniach stosunków międzynarodowych przekonuje wkład zachodnich naukowców, zwłaszcza od początku lat 70. XX w., co miało miejsce pod wpływem dwóch, niemal równoczesnych kryzysów, w gospodarce światowej: walutowego i energetycznego[28]. Wówczas, zwłaszcza amerykańscy i brytyjscy badacze,

[26] E. Haliżak, *Współzależność polityki i ekonomii…,* s. 45.

[27] Ibidem, s. 37-38.

[28] Początek lat 70. XX w. przyniósł wielkie perturbacje w gospodarce światowej. W sierpniu 1971 r. Stany Zjednoczone zawiesiły wymienialność dewiz dolarowych na złoto. System międzynarodowego pieniądza w kapitalizmie przestał być walutą dolarowo-złotą, a w trzy lata później – również dolarową. Kryzys walutowy przyniósł dwukrotną dewaluację amerykańskiego dolara oraz zburzył ukształtowany system stałych parytetów walutowych. Układ z Bretton Woods został ostatecznie zastąpiony systemem płynnych kursów walutowych. Upadek tradycyjnego

zaczęli przekonywać, że to międzynarodowa polityka gospodarcza zaczęła odgrywać decydującą rolę w relacjach międzypaństwowych. Coraz częściej pojawiały się też postulaty metodologiczne, które zachęcały do analiz wielostopniowych i wielowymiarowych, które uwzględniały obszary polityczne, ekonomiczne i bezpieczeństwa oraz koncentrowały się na wielu aktorach stosunków – obok państw, także na podmiotach pozarządowych i transnarodowych. Jeszcze bardziej badania z zakresu międzynarodowej ekonomii politycznej (MEP) okazywały się przydatne w dobie globalizacji, której skutki przenosiły się nie tylko na politykę czy gospodarkę, ale też na kulturę, technologię, środowisko, migracje czy turystykę[29].

MEP próbuje więc tłumaczyć problemy globalne i międzynarodowe korzystając z interdyscyplinarnych metod analitycznych i teoretycznych, a to co wyróżnia tę analizę to zastosowanie metod badawczych ekonomii (zmiennych i modeli) oraz nauk politycznych. W literaturze naukowej podkreśla się jednak, że żadna z teorii MEP nie jest w stanie opisać sytuacji międzynarodowej w sposób doskonały. Dlatego i w tej dyscyplinie pojawiają się liczne postulaty w sprawie zastosowania „otwartości teoretycznej", porzucając przy tym podejście ideologiczne oraz proponując skupienie się na badaniu konkretnego zjawiska, a nie doklejając na siłę proces/wydarzenie do teorii. W toku rozwoju MEP łączenie ekonomii i polityki stało się badawczym wymogiem, a szczególną uwagę zwrócono na badania wpływu czynników ekonomicznych na politykę zagraniczną państw[30].

Nauki o polityce są znacznie pojemniejsze niż stosunki międzynarodowe, w tym MEP, ale to w tej dyscyplinie najbardziej ujawnia się potrzeba łączenia ekonomii i polityki. Wśród nowoczesnych podejść teoretycznych w politologii znajdziemy przykłady wykorzystywania ekonomicznych konstrukcji.

---

mechanizmu spowodował utrwalenie niepokoju i brak stabilizacji na rynkach walutowych. Kryzys „umiędzynarodowił" proces inflacyjny i stał się jego istotną siłą napędową. Konsekwencje tego wstrząsu wywarły poważny wpływ na załamanie gospodarcze w rozwiniętych krajach kapitalistycznych.

W końcu 1973 r. państwa skupione w kartelu OPEC wprowadziły embargo na dostawy ropy naftowej do niektórych krajów kapitalistycznych oraz podniosły jej cenę i ograniczyły wydobycie. W krótkim okresie dwóch miesięcy cena ropy na giełdach wzrosła z 5 do 17 USD za baryłkę, a do grudnia 1973 r. wydobycie zmniejszyło się o ponad 20%. Świat kapitalistyczny ogarnął kryzys energetyczny. Embargo naftowe spowodowało wielki wstrząs na rynku światowym i było bezpośrednią przyczyną perturbacji cenowych i płatniczych oraz przyczyniło się do załamania gospodarczego w latach 1974-1975. Zob. więcej. J. Skodlarski, R. Matera, *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 272-273.

[29] P. Matera, *Związki polityki i ekonomii w badaniu stosunków międzynarodowych,* „Przegląd Strategiczny" 2012, nr 1, s. 219-225.

[30] Zob. szerzej: P. Matera, *Uwarunkowania ekonomiczne polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy Zachodniej za prezydentury Richarda M. Nixona (1969-1974)*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 29-56.

Do szczególnie mocno eksponowanych należy teoria wyboru publicznego, będącą częścią teorii racjonalnego wyboru, opierającej się na założeniach ekonomii neoklasycznej. Głównym kryterium, jaki przyjmują badacze, jest przekonanie, iż problemy polityczne powinno się analizować poprzez zachowanie racjonalnie działających jednostek, nastawionych na maksymalizację korzyści. Mimo iż teoria wyboru publicznego nie zdobyła masowego uznania politologów, to chętnie wykorzystuje się ją w badaniu elektoratu, lobbingu, biurokracji, podejmowaniu decyzji przez polityków czy też działań państw na forum międzynarodowym, co wiąże je z badaniami MEP. W nowszych analizach politologicznych wykorzystuje się też teorie gier, a zwłaszcza dylemat więźnia, co ma szczególne zastosowanie w analizach społecznych, będących wynikiem politycznych i gospodarczych wydarzeń.

Wynika z tego, że również w naukach politycznych istnieje konieczność badań w ramach „paradygmatu trójkąta". Zrównoważenie zagadnień politycznych, gospodarczych i społecznych na poszczególnych szczeblach analizy jest nie tylko uprawnione, ale wręcz konieczne. Ewentualny spór można jedynie toczyć o występujące proporcje. Można więc wysnuć wniosek, iż interdyscyplinarność w tej pojemnej, choć nie do końca ukształtowanej, sferze nauki jest wymogiem apriorycznym.

4. Interdyscyplinarność w naukach historycznych

O ile nauki ekonomiczne, a zwłaszcza polityczne należą do stosunkowo młodych dziedzin, to w przypadku historii mamy do czynienia z ogromną tradycją sięgającą Herodota (V w. p.n.e.). Charakteru akademickiego historia nabrała jednak dopiero na przełomie XVIII i XIX w.[31], co zrównuje ją stażem choćby z ekonomią. Już od czasów starożytnych historia miała wiele wspólnego z innymi naukami. „I chociaż historycy wciąż podkreślali różnice między swoją nauką a naukami przyrodniczymi, to również z nimi – w takim kształcie, w jakim one powstały w XVII w. – wiele ją łączyło"[32].

Po niemal dwóch wiekach ewolucyjnych zmian, uprawianie historii ograniczone wyłącznie do dziejów bitew czy historii politycznej stało się *passé*. „Historia dzisiejsza jest totalna i nie eliminuje ani faktów politycznych, ani

[31] To na przełomie XVIII i XIX stulecia doszło do istotnych zmian w uprawianiu historii. Uczeni, zwłaszcza niemieccy, ale też francuscy i brytyjscy, inicjowali nie tylko nowatorskie badania, ale zaczęli pisać o historii inaczej oraz próbowali jej uczyć używając odmiennych metod. Zmiany te związane były z rozwojem uniwersytetów, co ujawniało się w poszerzaniu się ich funkcji społecznych, łączących badanie i nauczanie. Zdaniem wybitnego historiografa – Georga Iggersa – to nowoczesny uniwersytet niemiecki wpłynął w największym stopniu na ukształtowanie się historii jako dyscypliny naukowej. G. G. Iggers, *Historiografia XX wieku. Przegląd kierunków badawczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 20-21.

[32] Ibidem, s. 20.

faktów militarnych. Wystrzega się tylko pojęcia faktów odizolowanych, faktów z zielnika czy laboratorium”[33]. Do tej szerokiej definicji należałoby dodać uwagę Richarda Pipesa – zasłużonego polityka i wybitnego historyka, podkreślającego, że „W rzeczywistości każdy, kto oddaje się studiowaniu przeszłości, szybko się przekonuje, że historię tworzy wiele różnych sił, nie wyłączając ślepego przypadku i działań wybitnych jednostek, a każda ma decydujące znaczenie w określonym miejscu i czasie, ale nigdy zawsze i wszędzie”[34]. Bardziej konkretną opinię o czynnikach tworzących historię przytacza Alan Beattie, pisząc, że historię nie tyle determinuje położenie geograficzne, ukształtowanie terenu, zasoby wodne, surowce naturalne, kultura, religia czy w ogóle przypadek. Determinują ją ludzie. Jego książka „Fałszywa ekonomia” jest zresztą próbą wyjaśnienia, jak ludzie kształtowali własne przeznaczenie i pokazuje, jak podejmowanie decyzji (dokonywanie wyborów) determinuje naszą przyszłość[35].

Pomimo tak długiej i bogatej tradycji, historia co rusz napotykała na problemy z identyfikacją celu swoich badań. Czy jest to wyłącznie nauka o przeszłości? W jakim stopniu może być związana z teraźniejszością? Czy może zabierać głos w sprawie przyszłości?[36] Dla wielu współczesnych historyków ważne staje się dziś nie tyle przedstawienie pełnego obrazu epoki (bo to jest w praktyce niewykonalne), ale wyjaśnienie zależności i rozbieżności rozwojowych, sukcesu i klęski jednostek i państw, przyczyn i skutków prosperity i kryzysu, określenia miejsca centrum i peryferii światowych. Niektórym historykom udaje się znaleźć argumenty na rzecz celu historii jako nauki, że może ona jednak dostarczać pewnych uogólnień, że może wyjaśniać jakieś zjawiska, że wbrew stanowisku Lwa Tołstoja, jednak może odkrywać przyczyny, a przynajmniej pomagać w ich odkrywaniu. Tołstoj pisał bowiem, że historia ukazuje tylko pozbawione wyrazu następstwo nie wyjaśnionych zdarzeń, przez co nie odkrywa przyczyn. Przeczył, że historia jest nauką abstrakcyjną, ale szedł jeszcze dalej, kiedy przekonywał, że nie operuje własnymi koncepcjami. Zdaniem Isaiaha Berlina – dogłębnego krytyka myśli Tołstoja, unicestwiłoby

[33] P. Ariès, *Czas historii*, Wyd. Marabut, Oficyna Wydawnicza Volumen, Gdańsk-Warszawa 1996, s. 253.

[34] R. Pipes, op. cit., s. 222-223.

[35] A. Beattie, *False Economy. A Surprising Economic History of the World*, Riverhead Books, New York 2009, s. 2-4.

[36] Czy właściwym zadaniem dla historyka powinno być zajmowanie się bądź przejmowanie się przyszłością? Teoretyk historii i metodolog, Ewa Domańska twierdzi, że tak i przekonuje, że „Na historyku spoczywa odpowiedzialność nie tylko za produkcję wiedzy o przeszłości. Budując określony obraz przeszłości, historyk daje możliwość projektowania przyszłości”. Zob. Wywiad z prof. Ewą Domańską: „Gazeta Wyborcza”, 23-24 lipca 2011.

to historię jako taką[37]. Szczęśliwie dla rozwoju nauk historycznych takie głosy, jak rosyjskiego pisarza i filozofa, są współcześnie w zdecydowanej mniejszości.

To że historia poszerza swoje pola badawcze i stara się uwzględniać różnorodność aspektów, popycha badaczy do analiz interdyscyplinarnych. Historycy winni mieć szerokie spojrzenie na problemy, które opisują, ale też powinni czerpać z dorobku pokrewnych dziedzin wiedzy. Taka sytuacja jest o tyle komfortowa, bo przecież i ekonomia, i politologia czerpią garściami z badań historycznych[38]. Specjaliści tych nauk nie wahają się przed wykorzystaniem doświadczeń historyków poruszających problemy gospodarcze i polityczne. Szczególnym przypadkiem takiego łączenia wielu przedmiotów jest historia gospodarcza, która ma za zadanie szukać zmian w procesie historycznym, zachodzących w systemach gospodarczych, polityce gospodarczej oraz tendencjach rozwojowych. Powinna ponadto wskazywać na prawidłowości w tym procesie – zarówno z perspektywy czasowej (znacznie trudniejsze to zadanie ze względu na niedoskonałości pomiarowe), jak i przestrzennej (poprzez porównanie stopnia rozwoju danych obszarów, państw, kontynentów). Historia gospodarcza ma też służyć empirycznej weryfikacji formułowanych przez ekonomię uogólnień, szczególnie tych długookresowych. Materiał historyczny stanowi wtedy ilustrację i pozwala lepiej rozumieć przedstawiane uogólnienia[39].

Aby historia gospodarcza mogła sprostać powyższym wyzwaniom, powinna zapoznać się z dorobkiem i metodologią innych dyscyplin, szukać elementów pozaekonomicznych, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie gospodarki. O takiej konieczności przypominali choćby badacze słynnej francuskiej szkoły „Annales"[40], pisząc tak, by wątki z historii politycznej, społecznej, kulturalnej czy gospodarczej wzajemnie się nakładały, a nie były sztucznie rozdzielane[41].

Pomimo świadomości istnienia takiej historii totalnej (można ją również nazywać integralną), warto uwypuklić znaczenie subdyscyplin ją tworzących. Można dokonać próby wydzielenia zarówno dyscyplin historycznych, jak

---

[37] I. Berlin, *Jeż i lis,* Fundacja Aletheia, Wyd. Pavo, Warszawa 1993, s. 63.

[38] Samuelson i Nordhaus przekonują, że ekonomia powinna korzystać z badań historycznych. Dodają jednak, że „Interpretację zarejestrowanych faktów historycznych trzeba wesprzeć narzędziami analizy teoretycznej". P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, op. cit., s. 29.

[39] B. Marks, J. Skodlarski, *Uwagi dotyczące nauczania historii gospodarczej na kierunkach ekonomicznych,* „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1995, t. LII, s. 226.

[40] Twórcy szkoły i pisma „Annales" mieli zasadniczy wpływ na rozwój europejskiej historii gospodarczej w XX w. Fernand Braudel, Lucien Febvre, Marc Bloch, Philippe Ariès, Pierre Chaunu czy Jean Delumeau tworzyli historię totalną, odrzucającą sztuczne podziały.

[41] W. Morawski, *Czego historią jest historia gospodarcza?,* [w:] *Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku,* red. R. Matera, A. Pieczewski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 16.

i ekonomicznych, które powinny być uwzględniane w badaniach prowadzonych przez historyków gospodarczych, po to, by prezentowany obraz epoki był pełniejszy. Z głównych działów historii można wyodrębnić cztery, na których opierać się powinna historia gospodarcza. Są to historia polityczna (wraz z historią militarną), historia kultury (wraz z szeregiem wyspecjalizowanych dziedzin[42]), historia prawa i instytucji oraz historia społeczna. Tylko w połączeniu z tymi wielkimi obszarami historia gospodarcza może być wiarygodna w warstwie historycznej, bo przecież zostaje jej jeszcze sfera ekonomiczna. Podobnie jak w przypadku dziedzictwa historycznego, stabilność naukowa historii gospodarczej winna opierać się na czterech mocnych fundamentach: teorii ekonomii, historii myśli ekonomicznej, statystyce i geografii ekonomicznej. Naturalnie historia gospodarcza nie powinna abstrahować od dorobku i metod innych, nowych działów ekonomii (jak choćby ekonomii instytucjonalnej, międzynarodowej, sektora publicznego), jednak ich przyswojenie nie narusza podstawami metodologicznymi i merytorycznymi dyscypliny podstawowej.

Historia gospodarcza ma dwa źródła. Nic nie stoi na przeszkodzie, by uprawiali ją ekonomiści lub historycy gospodarczy. Kolejny noblista w dziedzinie nauk ekonomicznych, z wykształcenia historyk – Robert E. Lucas Jr – przekonywał, że: „(…) tylko niektórzy ekonomiści powinni być kompetentnymi historykami, inni kompetentnymi matematykami, a jeszcze inni kompetentnymi socjologami itd. Trzeba pamiętać, że nie ma ani potrzeby, ani możliwości, by być dobrym we wszystkim”[43]. Z drugiej jednak strony przywoływane jest też stanowisko innego noblisty – Friedricha Augusta von Hayeka, który uważał, że ekonomista jest niebezpieczny, jeśli pozostaje wyłącznie ekonomistą[44]. Dobrze więc, by historyk gospodarczy miał jednak wykształcenie ekonomiczne i studiował historię lub odwrotnie – legitymował się wykształceniem historycznym, a zgłębiał ekonomię. W każdym razie tylko uwzględniając dwa skrzydła dyscypliny – historię i ekonomię – można przywrócić historii gospodarczej jej właściwe miejsce wśród nauk społecznych.

---

[42] Kiedy zdefiniujemy kulturę szeroko, jako obejmującą wytwory określonego społeczeństwa, to cała historia, w tym historia gospodarcza staje się częścią historii kultury i nie ma wówczas najmniejszego sensu ich rozdzielania. Kulturę możemy jednak rozumieć także jako wielki dział uwzględniający naukę i edukację, sztukę i religię, archeologię i etnografię, technikę i kulturę materialną. Por. W. Kula, *Problemy i metody historii gospodarczej*, PWN, Warszawa 1983, s. 78-79.

[43] Wywiad z Robertem E. Lucasem Jr [w:] B. Snowdon, H. R. Vane, *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami*, Dom Wydawniczy Bellona, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 201.

[44] Hayeka cytuje: J. Skodlarski, *Związki historii gospodarczej z teorią ekonomii,* [w:] *Historia gospodarcza i historia myśli ekonomicznej a teoria ekonomii,* red. J. Skodlarski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 50.

Przykład historii gospodarczej dostarcza kolejnych argumentów, by sięgać po badania interdyscyplinarne również w naukach historycznych.

5. Projekcja badań interdyscyplinarnych na styku ekonomii, polityki i historii

Łączenie ekonomii i polityki w badaniach realizowane jest w naukach ekonomicznych, politycznych i historycznych. Nie można też wykluczyć uwzględnienia elementów obu dziedzin w innych dyscyplinach, np. w socjologii, psychologii, czy prawie. Podejmowanie badań interdyscyplinarnych w tych dziedzinach nie ogranicza się wyłącznie do wykorzystania ekonomii i polityki, ale poszerza się o inne aspekty, zwłaszcza społeczne. Integralność ekonomii i polityki najsilniej widać w takich subdyscyplinach, jak międzynarodowa ekonomia polityczna, będącą częścią stosunków międzynarodowych, wydzielonych z nauk politycznych oraz w historii gospodarczej, klasyfikowanej najczęściej w ramach nauk ekonomicznych (choć także historycznych). Nie powinno być jednak tu rywalizacji między historią gospodarczą a ekonomią, a raczej synergia, wynikająca ze ścisłej współpracy. Uruchamianie badań interdyscyplinarnych daje możliwość wchodzenia w wiele pokrewnych dziedzin wiedzy, jednak brak konkretnej instytucjonalizacji przedmiotowej utrudnia niewątpliwie ich prowadzenie. Lepszym wyjściem jest więc skorzystanie z tych dyscyplin, które łatwiej otwierają się na nowości tematyczne i zmiany metodologiczne.

Historia gospodarcza przykładowo będzie mogła wnosić wartość dodaną do nauki, jeśli tylko znajdzie trwałe połączenie między tradycyjną historią, preferującą podejście idiograficzne (które nie abstrahuje od selekcji i zestawienia faktów), a współczesną ekonomią, która dąży do tworzenia modeli. Janina Godłów-Legiędź pisze: „Jednakże zarówno na gruncie historii, jak i ekonomii, istnieje potrzeba praktykowania obu podejść. Problemy metodologiczne tych nauk związane są z nieuniknionym balansowaniem między szczegółowością analizy a dążeniem do syntezy w postaci formułowania praw ogólnych. Rzeczywistość jest nierozdzielnym splotem różnorodnych faktów i wartości, ale jeżeli ograniczymy się jedynie do rejestrowania tej różnorodności, brakować będzie wniosków i drogowskazów”[45].

Również Mark Blaug przestrzegał, by nauczanie ekonomii nie sprowadzało się wyłącznie do przyswajania określonego warsztatu pojęciowego czy quasi -matematycznych idei. Według tego wybitnego metodologa „Właściwym podejściem do nauczania ekonomii jest oparcie się na metodologii i ujęciu

[45] J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 16.

historycznym”[46]. O to też powinni walczyć historycy gospodarczy. Aby obronić tę tezę, Blaug odniósł się m.in. do Miltona Friedmana, który, w przeciwieństwie do wielu współczesnych mu badaczy, weryfikując moc naukową hipotez ekonomicznych, odwoływał się raczej do historii niż do regresji[47]. Problemem współczesnej ekonomii (również historii gospodarczej) jest fakt, iż proporcje między obu podejściami zostały poważnie zachwiane. Badacze, którzy znaleźli się w orbicie rygoryzmu, zdominowali resztę. A może to jednak tradycjonaliści dali się zdominować? Podejmowanie badań na styku ekonomii, polityki i socjologii wiąże się z obroną podejścia historycznego i jest swoistą ucieczką od rygoryzmu (przynajmniej w przypadku części badań).

Porzucając te nierozstrzygnięte spory i metodologiczne obiekcje, ważniejsze staje się przygotowanie nauk społecznych (w tym nauk ekonomicznych, politycznych i historycznych) do ogromu wyzwań, związanych z wyborem nowych tematów, niezwykle ważnych społecznie i nośnych w dobie globalizacji. Tym bardziej, że najnowsze przeglądy historiografii XX stulecia pokazują, że: „rosnące zwątpienie w możliwość <<obiektywnej>> historii nie doprowadziło do kresu badań historycznych ani do kresu historiografii, lecz do ich większego zróżnicowania”[48]. Cytowany Iggers twierdzi, że: „Jesteśmy nieustannie konfrontowani z procesami modernizacyjnymi na dużą skalę, z wszelkimi towarzyszącymi im zjawiskami społecznymi, technicznymi i kulturowymi, które zmuszają do pytań makrohistorycznych. (…) W ostatecznej instancji makrohistorii nie określa jej przedmiot, lecz pytania zadawane przez historyków”[49]. Do pewnego stopnia do tych apelów odnoszą się polscy badacze. Roman Macyra, podkreślając interdyscyplinarność historii gospodarczej, uznaje za niezbędne analizowanie zachowań jednostek, dostrzeganie instytucji i otoczenia, w którym dochodzi do zdarzeń, dających się opisać również przez metody ilościowe. Taka otwartość wskazuje, iż „(…) współczesny katalog spraw stanowiących przedmiot zainteresowań historii gospodarczej lub ekonomii historycznej jest sprawą otwartą”[50].

Łączenie ekonomii i polityki w części projektów okazuje się współcześnie za małym wyzwaniem. Wykorzystując metody i osiągnięcia „szkoły anglosaskiej” potrzebna jest nie tylko współpraca historyków z ekonomistami,

---

[46] B. Snowdon, H. R. Vane, op. cit., s. 432.

[47] Ibidem, s. 434.

[48] G. G. Iggers, op. cit., s. 93.

[49] Ibidem, s. 92. Wizja Iggersa odrzucająca „kres historii”, czy, jak pisał Francis Fukuyama, „koniec historii”, nie pokrywa się z sądem innych ważnych historiografów XX w. Donald Kelley uważa np., że historia w ubiegłym stuleciu doszła do końca cyklu rozwojowego, zatoczyła swoiste koło dziejów, wracając na pozycję z czasów starożytnej Grecji. Por. D. R. Kelley, *Granice historii. Badanie przeszłości w XX wieku*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.

[50] R. Macyra, *O historii gospodarczej inaczej…,* [w:] *Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku…,* s. 32-33.

ale też z archeologami, etnografami, geografami, prawnikami, politologami, socjologami, a nawet z psychologami, biologami, lekarzami, inżynierami (a to by mogło mieć wymiar rewolucji naukowej). Aby sprostać temu zadaniu konieczna wydaje się więc nie tylko kooperacja ośrodków z całej Polski, ale też współpraca międzywydziałowa w ramach poszczególnych uniwersytetów, między akademiami ekonomicznymi i medycznymi, czy też między uniwersytetami i politechnikami. Krokiem naprzód w poszerzania spektrum badań o elementy polityki i ekonomii byłoby tworzenie katedr o charakterze interdyscyplinarnym, bądź to w naukach ekonomicznych, politycznych, bądź historycznych. Na razie takich instytucjonalnych rozwiązań nie ma. Interdyscyplinarność jest jednak praktykowana w projektach krajowych i międzynarodowych.

Odnosząc się na koniec do motta rozdziału, można stwierdzić, iż odwzorowuje ono *implicite* właśnie związek ekonomii, polityki i kwestii społecznych. Pokazuje, w jaki sposób ludzie odnoszą się niekiedy do problemów gospodarczych. Na pytanie Orwella jednak nie odpowie raczej ani ekonomista, ani polityk, najwyżej może zrobić to filozof. Słowa brytyjskiego pisarza i intelektualisty oznaczają też powrót do wcześniejszej tradycji nadawania polityce znaczenia metafizycznego, wskazuje też na paradoks. Politycy wykorzystują ekonomię jako przedmiot walki politycznej, pozyskując w ten sposób wyborców (przykład polityki antymigracyjnej). Ekonomiści z kolei oskarżają polityków o nieudolność decyzyjną, brak podejmowania reform lub błędne reformy. Społeczeństwa są w ten dyskurs wciągane, choć ich wpływ na zmianę nawet w warunkach demokratycznych jest niewielki. W tym czasie umyka im sens życia... I w tym konkretnym przypadku widać więc bodziec do integralnego studiowania ekonomii, polityki, historii, socjologii, ale i filozofii. Daje to argument, by zajmować się zagadnieniem integracji wiedzy humanistycznej (gdzie interdyscyplinarność jest założeniem *a priori*) koniecznej do opisu funkcjonowania współczesnej cywilizacji. Wiedza przecież jest gromadzona w instytucjonalnych ramach różnych dyscyplin nauk społecznych. O takiej międzydyscyplinarnej strategii badania cywilizacji światowej pisze także Tadeusz Klementowicz, który przekonuje do tworzenia całości dynamicznej, uwzględniającej nie tylko sferę gospodarczą i polityczną, ale także sferę kultury duchowej i relację z przyrodą (w ten apel wpisuje się właśnie głęboka myśl Orwella). „Połączenie tych perspektyw badania tworzy strategię transdyscyplinową rekonstrukcji najważniejszych czynników i uwarunkowań procesu historycznego – jednostkowego procesu zazębiania się i scalania dziejów cywilizacji lokalnych, ich trwania, zaniku i rozwoju”[51]. Łączenie ekonomii

[51] T. Klementowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych w strukturze wiedzy humanistycznej o systemie światowym (cywilizacji światowej),* „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 15.

i polityki jako trwały element badań w naukach społecznych oraz pomysł na nowe projekty interdyscyplinarne jest istotnym krokiem w poznaniu tak rozumianej cywilizacji światowej.

Stosunkowo większy nacisk na procesy interakcyjne zachodzące w ramach gospodarki rynkowej był w pewnym stopniu usprawiedliwiony, dopóki zorganizowany rynek zachowywał przytłaczającą przewagę w procesach alokacyjnych. Odkąd jednak, co najmniej jedna czwarta wszystkich produktów, nawet w gospodarkach z założenia niekolektywistycznych, zaczęła służyć celom publicznym, pewna zmiana akcentów wydaje się uzasadniona[1].

James M. Buchanan

Rozdział II

Marcin Kalinowski
Uniwersytet Łódzki

Nowa ekonomia polityczna – wkład ekonomii w zrozumienie polityki

1. Uwagi wstępne

Czym jest współczesna polityka? Jakie czynniki determinują ogół relacji zachodzących w ramach systemu politycznego? Odpowiedź na tak sformułowane pytania jest zwykle głęboko zakorzeniona w dyscyplinie naukowej, którą uprawiamy. Nie powinno to dziwić, zważywszy, że w obrębie samej nauki o polityce funkcjonuje szereg samodzielnych podejść badawczych, których przedstawiciele wypracowali własne definicje polityki[2]. Dochodzą do tego liczne formuły i ujęcia powstałe na gruncie filozofii politycznej oraz socjologii polityki.

Znaczący wkład w rozwój współczesnych teorii polityki, wniosły też prace powstałe na gruncie ekonomii[3]. Na przestrzeni ostatnich lat, dynamicznie rozwija się nowa ekonomia instytucjonalna (NEI), której przedstawiciele wyeksponowali

---

[1] J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 20–21.

[2] Spośród wielu klasyfikacji, warta odnotowania jest propozycja Davida Marsha i Gerry Stokera. W ramach integralnych podejść badawczych wyodrębniają oni: behawioralizm, teorię racjonalnego wyboru, instytucjonalizm, feminizm, interpretacjonizm i marksizm. Szerzej zob. D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

[3] Choć trzeba podkreślić, że dorobek ekonomistów w zakresie eksploracji uwarunkowań i zasad funkcjonowania demokratycznego systemu politycznego jest często marginalizowany – zwłaszcza na polu analiz politologicznych. Wyjątkiem, jest monografia *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja* – Josepha A. Schumpetera. Odwołania do tej pozycji, znajdujemy we wszystkich znaczących opracowaniach poświęconych teorii demokracji.

wagę instytucji nieformalnych tj. czynników społecznych i historycznych oraz dziedzictwa kulturowego w kreowaniu rzeczywistości politycznej.

Bardzo blisko NEI sytuuje się nowa ekonomia polityczna (NEP), której dorobek teoretyczny omawiam w niniejszym opracowaniu[4]. Modele budowane na założeniach NEP odwzorowują wybrane elementy procesu politycznego, jako wypadkową indywidualnych, racjonalnych wyborów podmiotów decyzyjnych[5]. Państwo i jego organizacja polityczna jest w związku z tym traktowane, jako pole realizacji przeciwstawnych interesów poszczególnych uczestników życia politycznego[6]. Jedyną różnicą – w stosunku do wyborów czysto rynkowych – jest fakt, że aktorzy polityczni czynią to za pośrednictwem społecznie zorganizowanych procesów.

W rozdziale próbuję uzasadnić tezę, że dorobek teoretyczny NEP jest przydatny do kompleksowego zrozumienia meandrów współczesnej polityki. Kładę tutaj wyraźny akcent na sformułowanie „lepsze zrozumienie".

Nie twierdzę, rzecz jasna, że kierunek analiz, wytyczony przez twórców NEP, wyczerpuje tak złożone zjawisko, jakim jest tworzenie polityki w ramach demokratycznego systemu przedstawicielskiego.

2. Geneza nowej ekonomii politycznej

Źródłem przeważającej części teorii z zakresu nauk społecznych jest próba odwzorowania, a następnie objaśnienia rzeczywistości społeczno-gospodarczej

---

[4] Andrzej Wojtyna słusznie zauważa, że współczesnej myśli ekonomicznej bardzo brakuje powszechnie akceptowanej klasyfikacji poszczególnych kierunków, programów badawczych i szkół. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000, s. 53. Paradoksalnie, brakuje też ekonomistom konsekwencji w operowaniu tak podstawowymi terminami jak: „teoria", „szkoła", „kierunek", „paradygmat".
Nowa ekonomia polityczna nie jest w tym względzie wyjątkiem. Spór wokół jej zakresu tematycznego i nazewnictwa, dzieli wielu autorów. Moim zdaniem, decydującym czynnikiem w operowaniu daną teorią jest jej sposób podejścia do analizy wybranych aspektów rzeczywistości. Stosowana terminologia – zwłaszcza w odniesieniu do kierunków spoza głównego nurtu ekonomii – wynika w przeważającej części z preferencji autorskich.
Nie wdając się w rozważania terminologiczne, niemniej mając na uwadze minimum precyzji w nazewnictwie, traktuję dalej NEP jako kierunek w myśli ekonomicznej, który obejmuje dwa integralne programy badawcze: (1) Wybór Publiczny (*Public Choice*), który dotyczy problematyki wyboru w obrębie obowiązujących reguł systemu przedstawicielskiego; (2) Ekonomię Konstytucyjną (*Constitutional Economics*), która dotyczy wyboru tychże reguł.

[5] James M. Buchanan ujmuje to następująco: „Decyzja polityczna, nie mniej niż jakakolwiek inna, może być sensownie rozważana w języku kosztów i korzyści, korzyści i koszty zaś mogą być mierzone z pewnym rozsądnym poziomem dokładności". J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 209.

[6] Ma rację Seymour M. Lipset twierdząc, że dystrybucja bogactwa stanowi najważniejsze źródło konfliktu interesów w ugruntowanych społeczeństwach demokratycznych. S. M. Lipset, *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, PWN, Warszawa 1995, s. 44.

danego okresu. Dalszy ich rozwój jest pochodną akceptacji ze strony środowiska naukowego oraz przydatności danej teorii do zrozumienia wybranych aspektów tejże rzeczywistości[7].

W ten sam schemat wpisuje się NEP, której korzenie sięgają powojennego okresu wdrażania recepty gospodarczej, wypisanej przez Johna M. Keynesa. Jego wskazówki teoretyczne odnośnie do zasięgu działalności, charakteru i funkcji nowoczesnego państwa przeniosły się na dyskurs w elitach władzy. Fundament myślowy Keynesa, na którym wsparło się uzasadnienie konieczności przejściowego istnienia deficytu budżetowego w praktyce uruchomił mechanizm wzrostu wydatków budżetowych.

Niezwiązani równowagą budżetu politycy, zaczęli wychodzić z propozycjami wspomagania coraz to nowych grup społecznych i zawodowych. Zadziałała wówczas prosta strategia przedwyborcza. Obiecam ci to, co zechcesz, a ty daj mi swoje realne poparcie przy urnie do głosowania.

Stabilnie niski poziom bezrobocia skutkował rosnącą siłą związków zawodowych. Rozbudowywały one swoje struktury, tworząc sprawne organizacyjnie grupy nacisku[8]. Podnosiło się poczucie bezpieczeństwa socjalnego zachodnich społeczności. Pozytywna koniunktura wywoływała z kolei presję społeczną na wprowadzanie szeroko rozumianych zabezpieczeń socjalnych. Był to coraz częściej podnoszony argument w trakcie debat przedwyborczych.

Praktyczna realizacja koncepcji Keynesa zaowocowała trzema współzależnymi czynnikami, które zmieniły perspektywę ekonomicznego spojrzenia na politykę. Po pierwsze, intensyfikacja działań rządowych zaowocowała intensyfikacją konkurencji w ramach procesu podejmowania decyzji publicznych. Po drugie, w miarę wzrostu działalności ustawodawczej i regulacyjnej administracji, rosły kompetencje urzędników. Rosła także liczba podmiotów pozyskujących środki publiczne w skutek transferów bezpośrednich. Po trzecie, wraz za wzrostem kompetencji regulacyjnych państwa, zmienił się charakter relacji polityka – polityka gospodarcza. W odniesieniu do wielu sektorów gospodarki, aparat rządowy znalazł się w uprzywilejowanej sytuacji.

---

[7] Odmienny punkt widzenia, prezentują często ich twórcy. Gotów jestem przyznać – pisał szwedzki ekonomista i filozof Knut Wicksell, odnosząc się do testowania teorii w konfrontacji z faktami – że „wiele z moich rozważań da się określić mianem gabinetowych spekulacji. Nie mam nic przeciwko tej etykietce, ponieważ w rzeczywistości tak już jest, że w ten właśnie sposób ujmuje się każdy przedmiot i w ten tylko sposób można skonstruować obszerny, wewnętrznie spójny system". K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fischer, Jena 1996. Cyt. za: J. M. Buchanan, *Finanse publiczne…*, s. 19.

[8] Zadziałał tu także mechanizm współzależności pomiędzy wzorami organizacji w społeczeństwie demokratycznym. Reakcją na wzrost biurokracji rządowej, jest zwiększenie zapotrzebowania na biurokratyzację w innych organizacjach, które z nią współpracują. Szerzej na ten temat zob. S. M. Lipset, op. cit., s. 386–387.

Na działalność rynkową przedsiębiorcy – co, w jakiej ilości i dla kogo wytwarzać – wpływały coraz częściej uwarunkowania sceny publicznej[9].

Niemniej aż do połowy XX w. na pierwszym planie zainteresowania makroekonomistów pozostawała rola państwa w stabilizowaniu gospodarki oraz wpływ ustroju politycznego na efektywność gospodarowania.

Zwolennicy pro-interwencyjnej polityki rządowej, w zasadzie nie podejmowali kwestii zapewnienia odpowiednich warunków instytucjonalnych dla efektywnego funkcjonowania „doskonale redystrybucyjnego" systemu politycznego[10]. Odpowiedź na pytanie o przyczyny i uwarunkowania, towarzyszące konkretnym decyzjom legislatury i administracji pozostawała zasadniczo otwarta. Brakowało podstaw spójnej teorii objaśniającej wielowymiarowe mechanizmy podziału i redystrybucji zasobów społecznych, pod kątem siły wpływu poszczególnych aktorów „rynku dóbr i usług publicznych" tj. wybieralnych polityków, nominowanych urzędników administracji publicznej, wyborców oraz przedstawicieli różnorodnych grup nacisku. Mówiąc inaczej, finanse publiczne były traktowane w prawie zupełnym oderwaniu od uwarunkowań sceny publicznej, na której podejmowano dotyczące ich decyzje. Tak jakby strona podatkowa i wydatkowa w żaden sposób nie była skorelowana z procesem dochodzenia do decyzji publicznych, a rząd cechowała wewnętrznie spójna funkcja wyboru.

Kluczowe dla rozwoju NEP, okazały się lata 50. i 60. XX w. W odstępie dwudziestu lat, wydano monografie, które – ze współczesnej perspektywy – trzeba uznać, za „koło zamachowe" dla rozwoju ekonomicznego spojrzenia na politykę[11]. Prace te łączył charakterystyczny sposób podejścia do analizy procesu politycznego[12].

Po pierwsze uznano, że w ramach sprzedaży i nabywania dóbr za pośrednictwem społecznie zorganizowanych procesów, motywy przyświecające każdej ze stron transakcji są analogiczne jak w przypadku czysto rynkowej sprzedaży i kupna dóbr i usług. Po drugie, rzeczywistość jest przewodnikiem konstrukcji teoretycznej, nigdy odwrotnie. Po trzecie, pozytywna

---

[9] Bez zbytniej przesady, można powiedzieć, że te trzy czynniki pozostały aktualne również w okresie pierwszego dziesięciolecia XXI w.

[10] M. Raczyński, *Monopol a nierówności*, „Gospodarka Narodowa" 2003, Nr 1– 2, s. 5.

[11] Mam tu na myśli: K. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven and London 1951; A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957; D. Black, *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge 1958; J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962; M. Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965; W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

[12] Proces polityczny definiuję dalej jako ogół zachowań indywidualnych i kolektywnych oraz wypadkową wszystkich relacji, zachodzących pomiędzy podmiotami współtworzącymi scenę publiczną systemu przedstawicielskiego.

metoda badawcza nie powinna wykluczać sądów wartościujących. Istotą ekonomicznej analizy polityki jest bowiem próba dostarczenia konceptualnie weryfikowalnej argumentacji, na rzecz ewentualnych zmian instytucjonalnych w sferze systemowej.

W 1962 r. ukazało się studium *The Calculus of Consent*, autorstwa Jamesa M. Buchanana i Gordona Tullocka. Wywołało ono znaczne zainteresowanie w gronie badaczy zajmujących się problematyką sfery wyborów publicznych[13]. Płaszczyzną analizy obu autorów, pozostaje wyraźnie odgraniczenie – w sensie ich wagi dla całokształtu relacji w ramach systemu politycznego – dwóch poziomów podejmowania decyzji publicznych.

Codzienne wybory decydentów w ramach dostępnych narzędzi polityki gospodarczej (*ordinary politics*), podlegają zwykłym ograniczeniom, narzuconym przez reguły demokracji przedstawicielskiej (reguła większości parlamentarnej, podział władzy itd.). Buchanan i Tullock poddali ostrej krytyce regułę większościową, która w ich ocenie prowadzi do eksploatacji części demokratycznego społeczeństwa. W tej części, ich przemyślenia pokrywają się z wnioskami wypływającymi z opublikowanych w XIX w. prac szwedzkiego ekonomisty Knuta Wicksella[14]. Na bazie rachunku ekonomicznego decyzji kolektywnych, Buchanan i Tullock wykazali, że zarzucenie reguły większościowej (np. przez wprowadzenie zasady bliskiej jednomyślności), generowałoby znaczący wzrost kosztów podejmowania „zwykłych" decyzji legislacyjnych. Stanowi to praktyczną barierę dla projektowanych zmian.

Traktując powyższą konstatację jako punkt wyjścia do dalszej analizy, Buchanan i Tullock zwrócili się w kierunku uwarunkowań konstytucyjnych

---

[13] Ekonomiści „głównego nurtu" pozostali sceptyczni co do naukowego znaczenia argumentacji Buchanana i Tullocka. Trzeba podkreślić, że ten swoisty „ostracyzm" dla nowej ekonomii politycznej, nie minął nawet po przyznaniu Buchananowi nagrody Nobla w 1986 r.

[14] Jego postać jest bardzo często przywoływana przez środowisko badaczy z kręgu NEP, zwłaszcza przez Jamesa M. Buchanana. Buchanan podkreśla, że Wicksell zmienił jego sposób podejścia do analizy finansów publicznych, zaznaczając bliski związek systemu podatkowego i rozkładu wydatków publicznych z istniejącym modelem politycznym. Zob. np. J. M. Buchanan, *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, George Mason University, 2003.
W swej najważniejszej monografii – *Badania finansowo-teoretyczne* – Wicksell jako pierwszy zaproponował wprowadzenie zmian w powszechnie obowiązującym sposobie podejmowania decyzji publicznych w demokracji przedstawicielskiej. Każda propozycja wydatków publicznych musiałaby zawierać pakiet rozkładu podatków, umożliwiających pełne ich pokrycie. Proponowane wydatki byłyby poddawane w dalszej kolejności głosowaniu, wraz z propozycją alokacji obciążenia podatkowego. Wyrazem akceptacji danego programu jest – w propozycji Wicksella – zasada jednomyślności. Taki sposób podejmowania decyzji publicznych prowadzi, jego zdaniem, do większej jawności pomiędzy strona podatkową i wydatkową rachunku fiskalnego.
Dociekania Wicksella nacechowane są znacznym ładunkiem teoretyzowania, niemniej w ich wyniku teoretycy NEP (zwłaszcza Buchanan), zwrócili uwagę na czynnik „wyzysku" politycznego oraz możliwość jego korygowania.

(*constitutional politics*) systemu przedstawicielskiego. Zasadniczy wniosek, wypływający z *The Calculus of Consent* można streścić następująco: jedynym panaceum na eksploatowanie określonych grup interesu jest konstruktywna reforma stanowienia reguł gry politycznej.

W kwietniu 1963 r. na sympozjum naukowym w Charlottesville – poświęconemu w znacznej części krytyce monografii Buchanana i Tullocka – doszło do wymiany poglądów na temat perspektyw utworzenia nowego ośrodka badawczego[15]. Celem jego funkcjonowania, miała być kompleksowa analiza procesu politycznego, przy wykorzystaniu klasycznego instrumentarium ekonomii. W efekcie powołano do życia *Komitet Studiowania Decyzji nie Rynkowych*[16].

Od założenia szkoły wyboru publicznego, *Center for Study of Public Choice* mieściło się na trzech różnych ośrodkach uniwersyteckich[17]. Pierwszą lokalizacją był *Thomas Jefferson Center of Studies in Political Economy* na Uniwersytecie w Wirginii. Ośrodek ten został zorganizowany w 1957 r. przez Buchanana i Warrena Nuttera[18]. Użycie w nazwie określenia „ekonomia polityczna" miało wskazywać na umowny „powrót" do koncepcji uprawiania ekonomii, wyłaniającej się z prac XVIII i XIX-wiecznych klasyków. Ośrodek ten zaniechał badań poświęconych wyborom publicznym po odejściu Tullocka w 1967 r. i Buchanana w 1968 r. Następnym przystankiem dla *The Public Choice...*, stał się Virginia Polytechnic Institute (od 1969 r.). Obok Tullocka i Buchanana jego założycielem był także Charles Goetz. Ostatecznie *The Public Choice...*, przeniesiono w 1983 r. do George Mason University. Pozostaje on obecnie głównym ośrodkiem badawczym w ramach nowej ekonomii politycznej.

2. Założenia behawioralne

Nowa ekonomia polityczna jest głęboko osadzona w neoklasycznej koncepcji człowieka. Eksponując rolę jednostki w procesie politycznym oraz nakładając na nią „więzy" racjonalności, teoretycy NEP dowodzą, że kluczem do

[15] Buchanan i Tullock zaprosili szerokie grono przedstawicieli nauk społecznych. Jedynym oczekiwaniem gospodarzy, była otwartość gości na nową perspektywę podejścia do analizy sfery publicznej.

[16] Buchanan uznaje to wydarzenie za moment narodzin nowej ekonomii politycznej. Zob. np. J. M. Buchanan, *Public Choice...*, s. 5. Komitet został później przemianowany na Centrum Studiowania Wyborów Publicznych.

[17] Program badawczy (*Public Choice*), nosi swą nazwę od czasu konferencji w Chicago w 1967 r. W jej wyniku, przemianowano też *Center for Study...* na *The Public Choice Society*, która to nazwa przetrwała po dzień dzisiejszy.

[18] Swoistym paradoksem jest, że w tym właśnie skromnym ośrodku badawczym powstały dwie przełomowe prace późniejszych laureatów nagrody Nobla tj. Buchanana (*Rachunek Zgody*) oraz Ronalda Coase'a (*Teoria kosztów transakcyjnych*).

zrozumienia współczesnej polityki jest konsekwentne eksponowanie przesłanek ekonomicznych, jako zasadniczego motywu wszelkich decyzji politycznych[19].

2.1. Indywidualizm metodologiczny

Człowiek jest kluczem do zrozumienia polityki, stanowi podmiot działalności politycznej. Ta prosta konstatacja, chyba najlepiej oddaje istotę podejścia NEP do analizy procesu politycznego.

Indywidualizm metodologiczny NEP oznacza, że w centrum analizy sytuujemy człowieka z jego rozległą paletą preferencji, potrzeb i zachowań. Potrzeby i preferencje przyjmujemy jako dane wyjściowe dla modelu. Zachowania ludzkie, traktujemy jako zmienną. Sumaryczny wynik działań kolektywnych jest w związku z tym objaśniany jako wypadkowa wyborów „atomistycznych" – w stosunku do grupy społecznej – aktorów publicznych[20]. Jednostka szacuje ryzyko, wybiera formę działania, wreszcie podejmuje działanie, bądź pozostaje politycznie bierna.

Podstawową przesłanką takiego rozumowania, jest dogłębne przeświadczenie przedstawicieli NEP, że zachowanie zbiorowe można najlepiej wyjaśnić jako wynikające z zachowania zrozumiałego na niższym poziomie agregacji. Oczywiście wydedukowanie skutków dla zbiorowości może być obarczone znaczną komplikacją. Niemniej zwycięża tutaj koncepcja, że wyniki na poziomie zbiorowości zależą wyłącznie od wzajemnej interakcji między indywidualnymi aktorami.

Przyjmując taką perspektywę badawczą uznajemy, że zachowanie organizacji, rządu itp. jest skutkiem powiązanych wyborów dokonanych przez osoby indywidualne. Wybory grupowe można modelować jako wynik zazębiania się procesu uczenia się metodą prób i błędów na poziomie indywidualnym[21]. Innymi słowy, zagregowane zachowanie na jakimkolwiek poziomie decyzyjnym stanowi wypadkową łączenia się niezależnych strumieni problemów, decydentów, rozwiązań oraz możliwości wyboru[22].

---

[19] Metodologiczna jednoznaczność NEP, stanowi dogodny punkt oparcia dla jej zagorzałych oponentów. Krytykę z pozycji politologicznych i socjologicznych zob. zwłaszcza D. P. Green, I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critigue of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven 1994; B. Hindess, *Choice, Rationality and Social Theory*, Unwin Hyman, London 1988.

[20] Nie bez przyczyny, używam tutaj określenia „wypadkowa". Teoretycy NEP stanowczo negują jakiekolwiek znaczenie funkcji zagregowanego dobrobytu społecznego.

[21] J. M. Buchanan, *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge" 1988, s. 13.

[22] W literaturze przedmiotu podnoszona jest często kwestia czy badanie jednostki powinno następować po analizie określonych segmentów społeczeństwa, czy też odwrotnie? Wydaje się, że rację ma w tym wypadku Ludwig von Mises, który uznaje ten spór za naukowo jałowy. W realnym świecie, pojęcie części i pojęcie całości jest po prostu współzależne. Zob. L. von Mises, *Ludzkie Działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 36.

Indywidualistyczne wyjaśnianie polityki jest krytykowane przez zwolenników jej osadzenia w szerszym kontekście społecznym[23]. Różne odmiany pluralizmu, neomarksizmu i neokorporatywizmu, łączy wyeksponowanie interesów grupowych jako podstawowej kategorii badawczej w analizach politycznych[24]. W badaniach korporatywistycznych, zwraca się uwagę, że wybory publiczne są ciągiem wzajemnych relacji podmiotów ukierunkowanych na różne cele, wyznających różne zasady moralne, funkcjonujących w odmiennych strukturach społecznych. Taki pogląd podziela też część ekonomistów zajmujących się problematyką finansów publicznych. Podejmowanie decyzji w ekonomii fiskalnej – pisze Richard A. Musgrave – „powinno byś widziane na szerszym tle struktury społecznej, a nie jako prosta analogia decyzji jednostek zaangażowanych w maksymalizowanie własnego interesu"[25]. Człowiek nie żyje przecież w izolacji, lecz wchodzi w skład różnych grup. Oznacza to, że wybory społeczne są w znacznym stopniu uwarunkowane przynależnością do grupy. Krótko mówiąc, przeciętny wyborca funkcjonuje w kontekście zachowań grupowych[26].

Wynik zbiorowy – odpiera ten zarzut Buchanan – wyłania się jako skutek działania wielu osób, działających w różnych rolach, niemniej „wyniki te nie są niezależne ani nawet rozłączne od indywidualnej działalności"[27]. Podstawowy filar demokracji tj. możliwość dokonywania wyborów sprawia, że to jednostka pozostaje potencjalnym uczestnikiem „politycznej gry". Dzieje się tak niezależnie czy uczestnictwo jednostki w wyborach kolektywnych staje się faktem, czy też nie. Przyjęcie założenia o modelu demokratycznym, implikuje do rozpoczęcia analizy na poziomie indywidualnego obywatela-wyborcy i musi prowadzić do wyjaśnienia w jaki sposób jego wybory przekładają się na decyzje kolektywne[28].

---

[23] Krytycy indywidualizmu NEP, odwołują się do klasycznego pytania: czy struktury społeczne mogą być podstawą wyjaśnień w naukach społecznych, czy też powinniśmy raczej wyjaśniać struktury poprzez odwołanie się do modelu indywidualnego wyboru? Zwracają przy tym uwagę, że redukowanie wyjaśniania wyłącznie do faktów dotyczących jednostek jest – jak pisze Hugh Ward – „(…) nie tylko niespójne, ale również niemożliwe do realizacji w praktyce". H. Ward, *Teoria racjonalnego wyboru*, [w:] *Teorie i metody*, op. cit., s. 73.

[24] Pluraliści analizują interesy grupowe z punktu widzenia jednostki, neomarksiści od strony całościowego systemu społecznego, a neokorpotatywiści z punktu widzenia organizacji, traktowanych jako kolektywni aktorzy polityczni. Szerzej na ten temat zob. np. A. Cawson, *Wprowadzenie. Wielość korporatywizmów: o konieczności mediatyzacji interesów na szczeblu pośrednim*, [w:] *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, t. 1*, red. J. Szczupaczyński, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 1995.

[25] R. A. Musgrave, *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia*, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 33.

[26] Ibidem, s. 32–33.

[27] J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 21.

[28] Ibidem, s. 212.

Indywidualizm NEP, umożliwia „powrót" do analizy polityki na szczeblu mikro decyzji. Komponują się one w strumień decyzji makroekonomicznych, ale u ich podłoża stoi zawsze realny członek rządu, wyborca, lobbysta, którzy partycypują w procesie legislacyjnym. Ekonomista – podkreśla Buchanan – nie może negować tego elementarnego faktu[29].

2.2. Hipoteza pełnej racjonalności

Najważniejszym przyczynkiem argumentacji NEP odnośnie do mechanizmów funkcjonowania współczesnej polityki jest założenie, że jednostka działa zawsze we własnym interesie. Niezależnie od stopnia zakorzenienia człowieka w strukturze społecznej oraz efektów działania struktury instytucjonalnej, motyw przewodni jego działań pozostaje zawsze ten sam. Ustawiczne dążenie członka demokratycznej społeczności do uzyskania szerokiej palety korzyści własnych, przesłania troskę o innych.

Nie bez przyczyny, użyłem tutaj sformułowania „przesłania". Krytycy założeń behawioralnych NEP, często przyrównują reprezentatywną dla niej jednostkę do „zimnego kalkulatora", maksymalizującego zawsze i wszędzie funkcję użyteczności własnej. Krótko mówiąc, zachowanie *homo oeconomicus* ma polegać na nieprzerwanie przeprowadzanym rachunku korzyści i strat, płynących z każdego rodzaju działalności. Wydaje się, że taki kierunek krytyki NEP jest nieuzasadniony. Jej przedstawiciele nie mówią nic ponad to, że stając przed dowolną alternatywą wyboru jednostka wybierze raczej więcej niż mniej. Nie oznacza to, w żadnym przypadku, że jest ona pogrążona w permanentnej kalkulacji oraz całkowicie odporna na wszelkie humanitarne i kulturowe bodźce zewnętrzne.

Trzeba tu wyraźnie podkreślić, że teoretycy NEP nie uciekają też od porównania „człowieka ekonomicznego" z wielowymiarową gamą jego rzeczywistych zachowań. Nie negują oni też potrzeby rozszerzenia analizy na determinanty ludzkich zachowań, które współcześnie określamy mianem otoczenia instytucjonalnego[30]. Na wynik interakcji politycznych oddziałuje szereg wzajemnie splatających się czynników. O ich wyniku, decydują w dużej

[29] J. M. Buchanan, *From Private Preferences to Public Philosophy. The Devolopment of Public Choice*, The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 13, Liberty Fund, Indianapolis 2000, s. 41.

[30] Wydaje się, że z tego względu polscy ekonomiści sytuują NEP w obrębie nowej ekonomii instytucjonalnej. Tak np. J. Wilkin, *Instytucjonalne teorie państwa – przegląd wybranych koncepcji*, [w:] *Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, red. B. Klimczak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 86; J. Godłów-Legiędź, *Nowa ekonomia instytucjonalna: nowe spojrzenie na istotę gospodarowania i rozwój*, [w:] *Współczesne problemy gospodarki światowej*, red. J. Skodlarski, Folia Oeconomica Nr. 169, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 60.

mierze konkretne uwarunkowania kulturowe i historyczne. Istotne są również wpływy zewnętrzne, w pewnej mierze także czynnik przypadku. Inaczej mówiąc, *homo oceconomicus* pokazuje tylko jeden z możliwych aspektów ludzkiego działania. Adam Smith – zauważa trafnie Buchanan – nie skonstruował systemu porządku rynkowego, na założeniu, że „człowiek ekonomiczny" zdominował wszelkie aspekty działalności człowieka[31]. W ogólnej analizie sceny publicznej, skłaniają się oni jednak możliwie blisko ku zachowaniu *homo oeconomicus*, które – jako teoretyczne uproszczenie – nie zaś psychologicznie wyczerpująca koncepcja zachowań człowieka, umożliwia ocenę jednostkowych wyborów[32].

Z takim sposobem podejścia do analizy procesu politycznego, wiąże się obiecująca perspektywa badawcza[33].

Jeden z najpoważniejszych problemów związanych z demokracją – pisał na progu XX w. John Dewey – wynika z faktu, że „jednostki znajdują się dziś w kleszczach ogromnych sił, na których działania i konsekwencje nie mają mocy wpływać"[34]. Konstatacja Deweya jest charakterystyczna dla współczesnego podejścia systemowego, które sytuuje proces polityczny w kręgu zmian o charakterze globalnym. Członek demokratycznej społeczności pozostaje ich podmiotem, lecz przypada mu rola biernego obserwatora. Pozostając zależny od czynników zewnętrznych – staje się mimowolnym świadkiem zdarzeń[35].

Nie ulega wątpliwości, że ostateczny kształt polityki rządowej jest skomplikowanym produktem interakcji na forum przetargów publicznych. Niemniej niezależnie od stopnia instytucjonalizacji systemu politycznego, uczestniczą w nich jednostki reprezentatywne dla pozostałej części społeczeństwa. Przyjmując zatem, że w wyborach rynkowych jednostka kieruje się interesem własnym można wnioskować, że podczas złożonych wyborów publicznych będzie postępować analogicznie[36]. Krótko mówiąc, statystyczny wyborca, urzędnik państwowy, wybieralny polityk będzie wolał wybrać większy,

---

[31] J. M. Buchanan, *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, red. H. Hanusch, *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, Berlin, 1983, s. 22.

[32] Taki punkt widzenia, nie zmienia faktu, że założenie o jednostkowej racjonalności stanowi nieodłączny element krytyki NEP. Amartya Sen pisze: „(...) *public choice* staje się nader ograniczona przez akcentowanie, że ludzie niezmiennie postępują jak wzorcowy *homo oeconomicus*". A. Sen, *Racjonalność i wybór społeczny*, [w:] *Elementy teorii wyboru społecznego*, red. G. Lisowski, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 2001, s. 75.

[33] Szerzej na ten temat piszę w Rozdziale 4.

[34] J. Dewey, *Freedom and Culture*, G. P. Putnam's Sons, 1939. Pod. za: T. L. Pangle, *Uszlachetnianie demokracji*, Wyd. Znak, Kraków 1994, s. 91.

[35] Mam tu na myśli zachowanie, którego źródłem są czynniki, potrafiące zdominować działanie jednostki (przynależność do grupy, marketing polityczny, rola liderów politycznych). Takie założenie jest podstawą modeli powstałych na gruncie socjologii polityki.

[36] J. M. Buchanan, *Towards analysis of closed behavioral systems*, [w:] *Theory of public choice*, red. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972, s. 22.

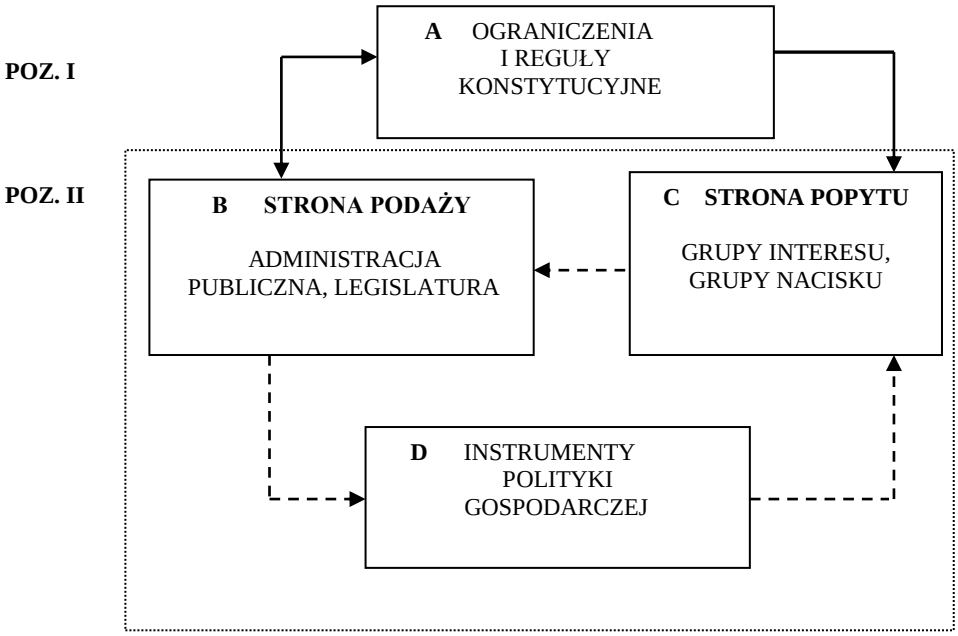
a nie mniejszy „pakiet" dóbr wspólnych. Podejmując decyzje związane z redystrybucją i podziałem zasobów społecznych, kieruje się on w odczuwalnym stopniu osobistym rachunkiem korzyści i kosztów.

Badacze z kręgu NEP, odnoszą ortodoksyjne instrumenty badawcze zarówno do analizy procesów regulacyjnych, jak również do analizy wewnętrznych mechanizmów podejmowania decyzji grupowych[37]. Tym samym nadrzędną rolę podczas wszelkich wyborów publicznych odgrywa założenie, że „człowiek polityczny" (*homo politicus*) stanowi odzwierciedlenie lub – inaczej – naturalne przedłużenie „człowieka ekonomicznego" (*homo oeconomicus*).

3. Analiza procesu politycznego w ramach NEP

Przydatność nowej ekonomii politycznej do kompleksowej analizy procesu politycznego, pokazuje zamieszczony Rysunek 1. Dwa poziomy badawcze: konstytucyjny i rynku politycznego, stanowią w mojej opinii wyraźną cezurę analizy normatywnej i pozytywnej NEP.

Rysunek 1. Poziomy analizy procesu politycznego w ramach NEP



Źródło: Opracowanie własne.

[37] Tak: M. Olson, *The Logic of…*

W sensie czysto praktycznym, wynika ona z długoletnich badań, które uwidoczniły, że chroniczną dolegliwość współczesnych demokracji tj. obowiązujące *status quo* w rozkładzie beneficjentów i przegranych procesu podziału zasobów społecznych, należy traktować jako trwały składnik systemu przedstawicielskiego, funkcjonującego w oparciu o zasadę większości.

Normatywna analiza sfery ograniczeń konstytucyjnych, jest w tym wypadku poszukiwaniem panaceum na pozytywne prognozowanie[38].

Poszczególne obszary badawcze zaznaczone na Rysunku 1, tworzą układ zamknięty. Konstytucyjna organizacja państwa wpływa na: system wyborczy, konkurencyjność rynku wyborczego oraz odpowiedzialność polityczną decydentów. Elektorat i wyrosłe na jego bazie branżowe grupy nacisku zapewniają zmienność polityczną tychże decydentów. Z kolei wybieralni politycy i nominowani przez nich urzędnicy administracji, zarysowują ostateczny kształt polityki gospodarczej, która wpływa na preferencje wyborcze konsumentów politycznych.

3.1. Poziom rynku politycznego

W zakresie analizy uwarunkowań demokratycznego rynku politycznego i mechanizmów jego działania, NEP obejmuje trzy powiązane bloki zagadnień. Na najniższym poziomie analizy sytuuje się polityka gospodarcza (D)[39]. Teoretycy NEP, skupiają się w swoich badaniach na poszukiwaniu związku pomiędzy kształtem konkretnych instrumentów polityki rządowej a wpływem otoczenia rynku tj. presji wyborczej i działalności grup nacisku w przestrzeni politycznej.

Widać tutaj bardzo wyraźne przesunięcie akcentu w płaszczyźnie naukowej eksploracji sfery makroekonomicznej. Ekonomię głównego nurtu zdominował spór wokół kwestii, czy i w jakim zakresie, demokratycznie wybrany rząd i jego agendy mogą korygować wadliwie działające mechanizmy rynkowe. Decydującą rolę ma tu odgrywać wybór narzędzi gospodarczych, adekwatnych do realizacji uprzednio nakreślonych celów. Brian Snowdon, Howard Vane i Peter Wynarczyk, dyskutując o różnych sposobach pojmowania makroekonomii piszą, że: „wybór narzędzi odpowiednich do osiągnięcia „głównych celów" polityki gospodarczej będzie zależał oraz od szczegółowej

[38] Buchanan podkreśla przy każdej okazji, że prace powstałe na bazie NEP „odbrązowiły politykę". Można w tym miejscu polemizować czy XVIII-wieczni ojcowie demokracji przedstawicielskiej mieli w tej mierze jakiekolwiek złudzenia.

[39] Przez politykę gospodarczą rozumiem dalej świadome oddziaływanie administracji publicznej na dynamikę, strukturę i funkcjonowanie gospodarki. Tak: *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006, s. 18.

analizy przyczyn konkretnych problemów makroekonomicznych"[40]. Czynią to, odwołując się do sporu pomiędzy klasykami i keynesistami. Niemniej użycie takiego sformułowania pokazuje, jak głęboko współczesna ekonomia utrwaliła wizerunek agend władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej jako „kolektywnych" aktorów politycznych.

Podczas gdy ekonomista ortodoksyjny, szuka odpowiedzi na pytanie jak określona polityka sektorowa np. polityka rolna, wpływa na wzrost dochodu realnego, teoretyk NEP pyta: Jak doszło do skonstruowania określonego kształtu tej polityki? Jak rodził się projekt ustawy? Jak wdrażano ustawodawstwo? W jaki sposób przeprowadzano konsultacje branżowe? Jaki wpływ na ostateczny kształt regulacji prawnych wywarły branżowe grupy nacisku? Krótko mówiąc, ciężar analizy jest przeniesiony na sposób podejmowania decyzji publicznych. W sumie jednak sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu dane instrumenty polityki gospodarczej są podatne na wpływ podmiotów zewnętrznych w stosunku do decydentów publicznych.

Zasadniczy wniosek, który płynie z tego typu opracowań, trzeba sformułować następująco: polityka sektorowa nie stanowi wyrazu obiektywnej próby „korekty rynku", ale odzwierciedla preferencje branżowych grup nacisku[41].

Na wyższym poziomie badawczym odnajdujemy dwie równorzędne grupy zagadnień. Pierwsza, dotyczy ekonomicznej analizy rządu i administracji publicznej (B). Chodzi tutaj o poszukiwanie odpowiedzi na pytania: Jak jednostkowe wybory członków administracji przekładają się na aktywność polityczną partii?[42] Jakie przesłanki umożliwiają wzajemną kooperację podmiotów na scenie publicznej? Badania poświęcone formalnym strukturom administracji publicznej dotyczą procesów konstruowania budżetów biur, modelowaniu relacji wewnątrz administracyjnych, zachowania urzędników w otoczeniu struktury bodźców, płynących z procesu podziału i redystrybucji zasobów publicznych[43]. Ich istotą jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie

[40] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii,* PWN, Warszawa 1998, s. 14.

[41] Klasyczne prace poświęcone teorii regulacji zob. G. J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science" 1971, vol. 2; S. Peltzman, *Toward a More General Theory of Regulation*, NBER Working Paper Series – University of Chicago 1976, no 133. Interesujący przykład polemiki zob. A. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge, 1991

[42] A. Downs, op. cit; tenże, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, „Journal of Political Economy" 1957, vol. 65, no 2.

[43] Zbiór klasycznych opracowań zob. W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Vermont 1996. Zob. także G. Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington 1965; A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Waveland Press, Illinois 1967.

jak indywidualne wybory polityków i nominowanych pracowników administracji publicznej wpływają na kształt sceny publicznej.

Dorobek badawczy NEP w zakresie analizy wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania administracji publicznej, pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Po pierwsze, konkurencja na rynku wyborczym, przebiega w warunkach oligopolu, co stanowi zasadniczą barierę „wejścia'' w politykę nowych podmiotów. Po drugie, programy partii politycznych są konstruowane pod potrzeby określonych grup społecznych i zawodowych – zwłaszcza dotychczasowych (bezpośrednich) beneficjentów polityki gospodarczej. Po trzecie, nominowani urzędnicy administracji nie stanowią „bariery" merytorycznej dla rozdawnictwa politycznego, uprawianego przez wybieralnych polityków. Z punktu widzenia kierownictwa poszczególnych agend rządowych, racjonalna jest maksymalizacja budżetu biura, który pozostaje w ich personalnej dyspozycji[44]. Stanowi to dodatkowy element mechanizmu zwiększania deficytu budżetowego – na każdym szczeblu zarządzania sceną publiczną.

Drugi obszar badawczy dotyczy strony popytowej rynku politycznego (C). Istotne pytania badawcze to m.in. wpływ zachowania *homo oeconomicus* na wybory publiczne potencjalnego elektoratu danej partii na działania kolektywne i wewnątrz grupowe interakcje podmiotów zbiorowych. Teoretycy NEP eksponują tutaj konsekwentnie zachowanie (*free rider*)[45]. Dowodzą, że postawa „wolnego strzelca" stanowi kluczowy element zachowań zbiorowych, osłabia bowiem „ekonomiczne bodźce" partycypacji w debacie publicznej[46]. Wczesne prace NEP pokazały, że małe grupy konsumentów politycznych są bardziej efektywne w uzyskiwaniu wpływu na kluczowe decyzje polityczne niż grupy duże, o rozproszonych interesach ekonomicznych[47].

Integralnym elementem analizy NEP pozostaje sfera relacji pomiędzy decydentami publicznymi a podmiotami zbiorowymi w okresie pomiędzy wyborami. W ten nurt badawczy, wpisuje się koncepcja poszukiwania renty (*rent seeking*)[48]. Zainicjowane przez G. Tullocka badania, otworzyły dyskusję na temat

---

[44] Logicznie rzecz biorąc, każdy inny scenariusz (np. cięcie kosztów) osłabia pozycję kierownictwa biura.

[45] Najogólniej rzecz ujmując, polega ono na osiąganiu korzyści, kosztem innych członków organizacji, grupy, społeczności. Wynika to z niewykluczalnego charakteru określonych instrumentów polityki gospodarczej.

[46] W polskim tłumaczeniu anglojęzycznego terminu *free rider*, używa się też określeń „pasażer na gapę", „gapowicz".

[47] Zwłaszcza M. Olson, op. cit. Próba falsyfikacji modelu zob. T. van Bastelaer, *The Political Economy of Food Pricing: An Extended Test of the Interest Group Approach*, „Public Choice" 1998, vol. 96.

[48] Spotykany w polskich opracowaniach termin: „pogoń za rentą", wydaje się nieco archaiczny. Specyfikę analizowanych problemów, lepiej oddaje określenie „przechwytywanie renty". Należy

kosztów społecznych, które generuje działalność polityczna grup nacisku[49]. Tullock wyszedł od prostej konstatacji: jeśli na rynku politycznym pojawia się możliwość przechwycenia wykluczalnych (dla pozostałej części społeczeństwa) dóbr wspólnych, to określone podmioty podejmą działania w tym kierunku. Pozyskiwanie renty monopolowej skutkuje wydatkowaniem przez te podmioty rzadkich zasobów, a ich koszt alternatywny, powiększa tradycyjne rozumiane koszty monopolu. Krótko mówiąc, wszelka działalność lobbystyczna generuje wymierne koszty społeczne[50].

Na bazie prac NEP dotyczących relacji administracja – grupy nacisku, można sformułować dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, konkurencja na branżowych rynkach konstruowania polityk sektorowych, nie odpowiada wyidealizowanemu przypadkowi, kiedy wpływ czynników zewnętrznych (lobbyści, grupy nacisku i grupy interesu) na rząd i legislaturę, wzajemnie się równoważy[51]. Po drugie, decyzje polityczne rządu i nominowanych członków administracji publicznej są politycznie racjonalne, ale nieracjonalne ekonomicznie[52]. Inaczej mówiąc, programy rządowe są „optymalne" z punktu widzenia korzyści politycznych rządu, legislatury i partii opozycyjnych, ale niosą ze sobą koszty społeczne związane z wykluczającym i kosztownym konkurencyjnie podziałem zasobów społecznych.

---

zauważyć, że wielu autorów uznaje *rent seeking*, za dziedzinę badawczą w ramach *Public Choice.* Zob. np. J. M. Buchanan, *Public Choice: The Origins…*, s. 6. Nie wydaje się to uzasadnione, ponieważ przedmiot badań jest dokładnie ten sam, co w pracach z zakresu teorii regulacji, zmienia się jedynie akcent (koszty społeczne regulacji) prowadzonych badań.

[49] G. Tullock, *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, „Western Economics Journal" 1967, vol. 5.

[50] W literaturze przedmiotu odnajdujemy szereg prób oszacowania tych kosztów. Zob. R. A. Posner, *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „Journal of Political Economy" 1975, no 83; A. O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review" 1974, vol. 64, no 3. W polskim piśmiennictwie zwraca uwagę propozycja Sławomira Sztaby, *Aktywne Poszukiwanie Renty. Przykłady Historyczne. Przejawy W Polskiej Gospodarce Lat Dziewięćdziesiątych*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.

[51] Teza o równoważącym mechanizmie zjawiska „presji i oporu", powstała na gruncie teorii pluralizmu grup interesu, której rodowodu należy szukać w pracy Arthura F. Bentleya. Jej pierwsze wydanie ukazało się w 1906 r. A. F. Bentley, *The Process of Government*: *A Study of Social Pressures,* Transactionn Publishers, 1995. Część ekonomistów uznała podejście pluralistów. Zob. np. G. S. Becker, *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quarterly Journal of Economics" 1983, vol. 98, no 3; tenże, *Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs*, „Journal of Public Economics" 1985, vol. 28.

[52] R. H. Bates, *Toward a Political Economy of Development*, [w:] *Toward a Political Economy of Development. A Rational Choice Perspective*, red. R. H. Bates, University of California Press, Berkley and Los Angeles 1988, s. 244.

3.2. Poziom konstytucyjny

Badając proces polityczny na poziomie konstytucyjnych ograniczeń rządów większości, teoretycy NEP szukają rozwiązania dwóch kluczowych kwestii: W jakim zakresie konstytucyjne „reguły gry" warunkują proces podejmowania kolektywnych decyzji politycznych? W jaki sposób formalne ograniczenia swobód politycznych wpływają na porządek społeczny? Szczegółowe problemy badawcze dotyczą m.in. metod głosowania, systemów wyborczych, warunków równowagi na rynku wyborczym oraz źródeł zawieranych umów społecznych.

Jak powiedziano wcześniej, zasadniczy wniosek płynący z pozytywnych badań *public choice*, można sformułować następująco: przerost administracji publicznej oraz przebiegający równolegle proces narastania ingerencji rządu w sferę gospodarczą jest uwarunkowany w znacznym stopniu konkurencją wyborczą, która toczy się w warunkach najbliższych oligopolu. Bariery „wejścia" w politykę zawężają konkurencję, tym samym, zawężają też alternatywę wyboru. Krótko mówiąc, podstawowe „ograniczenia konstytucyjne" tj. okresowe wybory przedstawicieli, bierne i czynne prawo wyborcze, reguła większościowa, wymogi formalne ubiegania się o urząd publiczny itd. nie nakładają wystarczających ograniczeń na władzę wykonawczą i legislaturę. Stąd konieczność poszukiwania szerszych „ograniczeń konstytucyjnych", które narzucą określony, pro-społeczny kierunek działań podejmowanych przez demokratycznie wybieranych przedstawicieli.

Z drugiej strony, ograniczenia konstytucyjne – tak jak każde inne – ograniczają zakres wyboru. Powstaje w związku z tym pytanie: Czy nie skutkuje to znaczącym osłabieniem wolności wyboru jednostki? Znamienna jest odpowiedź Buchanana, który pisze: „W wypadku tych ostatnich (tj. działań kolektywnych – M. K.) niektórzy mogą starać się z góry narzucić pewne ograniczenia na możliwe działania nie po to, aby ograniczyć swoje własne zachowania, lecz aby ograniczyć zachowania innych, których działania mogą spowodować dodatkowe koszty przedsięwzięć politycznych. Innymi słowy, jednostka może preferować narzucenie konkretnych ograniczeń na działania kolektywne, nawet wtedy gdyby w swoich własnych, prywatnych działaniach nie narzuciła sobie żadnych ograniczeń"[53]. Inna sprawa, czy jednostka – jako członek określonej społeczności – ma motywację do poparcia ograniczeń, których efektem są korzyści długookresowe.

Jakie ograniczenia konstytucyjne proponują badacze z kręgu NEP? Myślą przewodnią wczesnych prac z zakresu Ekonomii Konstytucyjnej była

[53] J. M. Buchanan, *Ograniczenia działań politycznych*, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, op. cit., s. 93.

reorientacja reguły większościowej w kierunku zasady „względnej jednomyślności". Niemożliwość aplikacji tego postulatu w praktyce nie oznacza, że kryterium jednomyślności nie należy traktować jako „zasady" dokonywania wyborów fiskalnych. W tym kierunku zwrócili się Buchanan i Roger D. Congleton, proponując wprowadzenie zasady niedyskryminacyjności[54]. Jeśli wpływ większości – pisze Buchanan – „może być ograniczony do stanowienia praw, m.in. dotyczących opodatkowania i wydatków i jeśli prawo to będzie obowiązywać wszystkie klasy i grupy społeczne politycznej wspólnoty, to można byłoby uniknąć najgorszego nadużywania współczesnej polityki podziału"[55]. Chodzi tu o aplikację zasady podziału niewykluczalnego pod względem korzyści i kosztów[56].

Paradoksalnie, równolegle prowadzone badania z zakresu *Public Choice* pokazują, dlaczego tak trudno wprowadzić proponowane zmiany prawne i konstytucyjne.

4. Uwagi końcowe

W niniejszym opracowaniu starałem się dowieść tezy o przydatności nowej ekonomii politycznej do lepszego zrozumienia świata polityki. Zdaję sobie sprawę, że tak sformułowana teza, zawiera w sobie pewien ładunek wartościujący. Współczesna myśl ekonomiczna i polityczna obfituje przecież w różnorodne podejścia, których autorzy oraz ich naśladowcy próbują uzasadnić słuszność tak sformułowanych tez, w odniesieniu do swoich koncepcji. Gdzie zatem – z mojego punktu widzenia – należy szukać wartości dodanej NEP.

Po pierwsze, w jej uniwersalizmie. Wykorzystując instrumentarium badawcze NEP można analizować dowolny – demokratyczny – system polityczny, niezależnie od stopnia rozwoju gospodarczego i etapu demokratyzacji danego społeczeństwa. Inaczej mówiąc, zmieniające się warunki nie zmieniają natury człowieka i jego ukierunkowania na zachowania maksymalizujące użyteczność. Wynika stąd wniosek, że droga do zmian w procesie politycznym nie wiedzie przez zmianę mentalności decydentów politycznych, ale poprzez głębokie zmiany instytucjonalne w systemie politycznym.

---

[54] J. M. Buchanan, R.D. Congleton, *Politics by Principle, Not Interest. Toward Nondiscryminatory Democracy*, Cambridge University Press, New York 1998.

[55] J. M. Buchanan, *Początki, doświadczenia i idee – ocena retrospektywna*, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, op. cit., s. 29.

[56] Szerzej piszę o tym w: M. Kalinowski, *Niedyskryminacyjność podziału zasobów społecznych z perspektywy konstytucyjnej ekonomii politycznej*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Teoretyczne ujęcie dobrobytu*, red. U. Zagóra-Jonszta, „Studia Ekonomiczne" Nr 101, Katowice 2012, s. 129–136.

Po drugie, pomimo, że NEP przełamuje granice między dyscyplinami, to jednocześnie pozostaje integralną częścią analizy *stricte* ekonomicznej z właściwymi dla niej narzędziami. Pozwala to na stawianie weryfikowalnych empirycznie hipotez, które zawężają pole badawcze, czyniąc je bardziej przejrzystym. Podstawowym problemem teorii, które uwzględniają wpływ wielu zmiennych – często równorzędnych np. kultury, rysu historycznego itd. – jest weryfikacja siły wpływu poszczególnych czynników. W podejściu NEP do analizy procesu politycznego, ogniskujemy swoją uwagę na bodźcach o charakterze ekonomicznym, które – przynajmniej w określonym stopniu, pozostają empirycznie weryfikowalne.

Po trzecie, NEP ewoluuje tematycznie, jednocześnie zaskakująco wiele z argumentacji zawartych we wczesnych pracach tego kierunku, pozostaje aktualne także dziś[57]. Dwa sztandarowe periodyki branżowe tj. „Public Choice" i „Constitutional Economics", oraz okresowo odbywające się sympozja badawcze w USA i Europie, stanowią obiecującą perspektywę dla stopniowej reorientacji NEP w kierunku głównego nurtu współczesnego dyskursu ekonomicznego.

[57] Rozwój tematyczny NEP na przestrzeni lat, uwidacznia się w pełni, kiedy porównamy objętość, klasycznego kompedium, autorstwa Dennisa C. Muellera tj. *Public Choice* z 1979 r., *Public Choice II* z 1989 r., i *Public Choice III* z 2003 r. Na ten temat zob. tenże, *Public Choice after 50 Years, Bruno Frey after 60*, „Kyklos" 2001, vol. 54.

Patrzymy na świat przez różne okna, lecz mimo wszystko patrzymy na ten sam świat. Rzeczywistość nie jest wyłącznie naszą imaginacją[1].

James M. Buchanan

Wszyscy mówimy o tych samych rzeczach, ale nie ma zgody, co do tego, o czym mówimy[2].

Lionel Robbins

Rozdział III

Marcin Kalinowski
Uniwersytet Łódzki

Wybór *versus* wymiana – w ekonomii i polityce

1. Wprowadzenie

Kiedy samotny Robinson Crusoe, stanął przed problemem zapewnienia sobie środków koniecznych do biologicznego przetrwania, musiał dokonać w miarę szybkiej oceny potencjału swoich umiejętności, przeglądu narzędzi którymi dysponował oraz stojącej przed nim alternatywy wyboru rzadkich środków. Mówiąc krótko, w całokształcie swoich wyborów i będących ich konsekwencją działań – był zdany wyłącznie na siebie. Rzecz jasna, w toku powtarzania określonych czynności, nabierania w nich coraz większej wprawy, mógł on poszerzać alternatywę wyboru spośród dostępnych zasobów. Niemniej część z nich, miała na zawsze pozostać poza jego zasięgiem.

Sytuacja zmieniła się diametralnie, kiedy Crusoe zorientował się, że na samotnej – jak myślał – wyspie, mieszkają też inni ludzie. Szacując umiejętności i dobra, którymi dysponowali autochtoni, Crusoe mógł wreszcie sięgnąć poza własne ograniczenia[3]. W toku relacji pomiędzy nim a mieszkańcami wyspy, zaznaczyła się z czasem prawidłowość – każda ze stron, chciała uzyskać

---

[1] J. M. Buchanan, *Początki, doświadczenia i idee – ocena retrospektywna*, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 16.

[2] L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Second Edition, MacMillan, London 1945, s. 1.

[3] Zakładam tutaj, że każda ze stron była do siebie pozytywnie nastawiona.

coś dla siebie. Pierwotne, nieśmiałe kontakty, zastąpiła trwała relacja dobrowolnej wymiany.

W rozumieniu Adama Smitha, podziału pracy nie należy traktować jako wytworu „wyższej" mądrości ludzkiej, przewidującej jego pozytywny wpływ na dobrobyt społeczny. Trzeba go raczej rozpatrywać jako konieczne, aczkolwiek bardzo powolne i stopniowe następstwo „pewnej skłonności ludzkiej natury (...) mianowicie skłonności do wymiany. Skłonność ta jest wspólna wszystkim ludziom i nie spotykamy jej u żadnego innego gatunku zwierząt"[4].

Konstatacja, że realny świat gospodarki, funkcjonuje w oparciu o pewien zmysł porządku, a jednocześnie nie jest to porządek narzucony z góry, ale w jakimś stopniu jest wynikiem transakcji wymiennych między jednostkami dążącymi do maksymalizacji własnych korzyści, zafascynowała Smitha. Dała też bezpośredni impuls do rozwoju nauki ekonomii[5].

Przyglądając się współczesnej debacie ekonomicznej na temat mechanizmu funkcjonowania sfery publicznej, w tym podatności gospodarki na różnorodne instrumenty polityki gospodarczej, nie sposób nie dostrzec, że teoretycy makroekonomii, bardzo daleko odeszli od pojmowania „całości" systemu ekonomicznego przez pryzmat wymiany rynkowej. Środek ciężkości analizy przesunął się na problematykę wyboru. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy czysto teoretyczny spór ekonomiczny przełożył się na działanie mechanizmu politycznego[6]. Niemniej znajdujemy się dziś w sytuacji, w której administracja publiczna w krajach wysoko rozwiniętych jest silnym i aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych.

Czy powrót do klasycznej koncepcji rozumienia procesów rynkowych, znacząco zmienia pogląd na rolę i miejsce demokratycznego rządu w gospodarce? Czy ze sfery mikro analizy, można wywieść wnioski, użyteczne dla programowania makro polityki? [7].

---

[4] „Nikt nigdy nie widział – pisał obrazowo Smith – aby jeden pies zamieniał z drugim dobrowolnie i celowo jedną kość na drugą. Nikt jeszcze nie widział zwierzęcia, które by drugiemu zwierzęciu dawało znać ruchami i głosem: to jest moje, tamto twoje, gotów jestem dać ci to za tamto". A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T.1.*, PWN, Warszawa 1954, s. 20–21.

[5] M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 28.

[6] W często przywoływanym przez badaczy fragmencie *Ogólnej teorii*, John M. Keynes akcentował, że: „Idee głoszone przez ekonomistów oraz myślicieli politycznych, bez względu na to czy są słuszne, czy błędne, mają większą siłę, niż się powszechnie przypuszcza". J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003, s. 350.
Czy Keynes miał na myśli także swoją osobę? To pytanie, musi pozostać bez odpowiedzi. Niemniej ze współczesnej perspektywy, trzeba powiedzieć, że sztandarowym przykładem takiego ekonomisty – kwestią sporną pozostaje, czy nie jedynym w XX w. – był właśnie Keynes.

[7] W literaturze przedmiotu to pytanie jest wpisywane często w szerszy kontekst debaty na temat spójności teorii mikro- i makroekonomicznej. Opinie ekonomistów są w tej mierze bardzo podzielone. Czy makroekonomia wymaga podstaw mikroekonomicznych? Zdaniem Victorii Chick

W niniejszym rozdziale, szukam syntetycznej odpowiedzi na te dwa pytania. Odwołuję się przy tym zasadniczo do poglądów Lionela Robbinsa oraz Jamesa M. Buchanana, które wywarły znaczący wpływ na sposób wyjaśniania i oceny roli ekonomistów i ekonomii w analizie sfery kształtowania wyborów publicznych.

2. Ekonomia i polityka jako sztuka wyboru

Kiedy L. Robbins w słynnym i kontrowersyjnym *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, obwieścił: „Ekonomia jest nauką, która bada ludzkie zachowanie jako stosunek pomiędzy daną hierarchią celów a rzadkimi środkami, które mogą zostać alternatywnie użyte", nie pozostawił większych wątpliwości, co do tego jak rozumie jej przedmiot badawczy[8].

Mikroekonomia ma polegać na studiowaniu, jak reprezentatywna jednostka rozwiązuje swoje problemy ekonomiczne. Celem studiów makroekonomicznych jest analiza sposobu rozwiązywania problemów ekonomicznych przez poszczególne społeczeństwa[9]. Zgodnie z definicją Robbinsa, problem ekonomiczny powstaje zawsze wtedy, gdy mamy do czynienia z alokacją rzadkich środków pomiędzy alternatywne lub konkurujące cele.

W analizie ekonomicznej stawia to na pierwszym miejscu alokację, która wynika z rzadkości środków. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność wyboru[10]. Dla Robbinsa ekonomia jest nauką o wyborze. Planować to znaczy „działać celowo, to znaczy wybierać; wybór jest esencją wszelkiej ekonomicznej aktywności"[11].

W wyidealizowanym przez ekonomistów modelu społeczeństwa czysto konkurencyjnego nie ma miejsca na troskę o innych[12]. Inaczej mówiąc, każda jednostka dąży do osiągnięcia partykularnych celów, nie zważając na potrzeby

– czołowej przedstawicielki szkoły postkeynesowskiej – nie wymaga. „Nie jestem wcale przekonana do aksjomatycznego traktowania mikroekonomii w ogólności – czy ta mikroekonomia ma służyć jako mikropodstawa dla makroekonomii, czy po prostu dla siebie samej". *Wywiad z Victorią Chick*, [w:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, PWN, Warszawa 1998, s. 424. Interesująca dyskusja na temat podstaw mikroekonomicznych nowej ekonomii keynesistowskiej zob. A. Wojtyna, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000, s. 190 i dalsze.

[8] L. Robbins, *An Essay…*, s. 16.

[9] Ten sposób podejścia do uprawiania makroekonomii, eksponował zwłaszcza Milton Friedman; tenże, *Price Theory*, Aldine Press, Chicago 1962.

[10] Tak: J. M. Buchanan, *What Should Economists Do?* [w:] *What Should Economists Do?*, A Liberty Press Edition, Indianapolis 1979, s. 20.

[11] L. Robbins, *Economic Planning and International Order*, MacMillan, London 1937, s. 224.

[12] Por. F. Hayek, *Rachunek socjalistyczny I: istota i historia problemu*, [w:] *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. Znak, Kraków 1998, s. 137.

pozostałych członków społeczności – wynika to z faktu ograniczoności dostępnych zasobów.

W świecie realnym, mamy do czynienia z problemem koordynacji jednostkowych działań. Różne były i są, rzecz jasna, poglądy na temat systemowej harmonizacji i koordynacji jednostkowych wyborów w ramach rynku. Kontrowersje budzi wszakże stopień systemowej ingerencji, nie zaś sama potrzeba istnienia zewnętrznej koordynacji. W sensie instytucjonalnym, tę rolę pełni demokratyczny system polityczny z prawodawstwem obwarowanym konstytucją i administracją publiczną, która dysponuje prawem do przymuszania (*the power to coerce*).

Konstytucja i wszelkie inne normy i zabezpieczenia prawne wbudowane w system polityczny, mają (w założeniu) wyznaczać reguły gry dla interakcji rynkowych. Aby być pewnym, że niezależne, jednostkowe wybory nie zostaną zdegenerowane w różnorodnych konfliktach, precyzyjnie określona struktura polityczna jest potrzebna. Oznacza to, że ekonomia (oparta na wyborze) i polityka (oparta na koordynacji tychże wyborów) stanowią „naczynie" wzajemnie połączone[13].

Wymiar praktyczny idei porządku społecznego, wpisuje się, zdaniem Robbinsa, w szeroki zakres badań ekonomii politycznej. Ekonomia polityczna – doprecyzowuje brytyjski ekonomista – nie jest w pełni naukową ekonomią, czyli wolnym od wartościowania zasobem wiedzy o mechanizmach funkcjonowania systemu ekonomicznego. Jest ona przede wszystkim dyskusją o regułach polityki publicznej z ekonomicznego punktu widzenia. Pomimo, że ekonomia polityczna odnosi się w tym względzie do naukowych odkryć ekonomii, to obejmuje też założenia, które – z natury rzeczy – leżą poza granicami podejścia pozytywnego i którą są normatywne w swym charakterze[14]. Tak rozumiana ekonomia polityczna, służy zasadniczo rozwiązaniu problemów politycznych[15].

Stawiając wybór w centrum analizy ekonomicznej, Robbins określił sposób uprawiania współczesnej ekonomii. „Ekonomia – pisze Jerzy Wilkin – jest uprawiana po to, aby pomóc w dokonywaniu wyborów (pod. M. K.) w szeroko pojmowanej sferze gospodarczej"[16]. Jednocześnie zakres tych wyborów jest zależny od wielu współzależnych uwarunkowań, które można podzielić na dwie podstawowe kategorie:

---

[13] F. Masini, *Economics and Political Economy in Lionel Robbin's Writings*, „Journal of the History of Economic Thought" 2009, vol. 31, no 4, s. 6.

[14] L. Robbins, *Political Economy, Past and Present: a Review of Leading Theories of Economic Policy*, Columbia University Press, New York 1976, s. 2–3.

[15] Ibidem, s. 3.

[16] J. Wilkin, *Jaki kapitalizm? Jaka Polska?*, PWN, Warszawa 1995, s. 12.

- uwarunkowania materialne - obejmują rozmiary i strukturę rozporządzalnych zasobów, w tym także jakość kapitału społecznego;
- uwarunkowania systemowe - obejmują stosunki własności, przepisy prawne regulujące działalność gospodarczą, stopień otwartości gospodarki na postępujący proces globalizacji, stopień rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz całokształt instytucji realizujących tradycyjne funkcje państwa[17].

Wyeksponowanie przez keynesistów „ułomności rynku", nie tylko przeniosło zainteresowanie ekonomistów ze sfery mikro- na sferę makroteorii, ale też „umocniło" kategorię wyboru na pozycjach „twardego rdzenia" ekonomii[18]. Ewolucja poglądów na rolę administracji publicznej w gospodarce, przyniosła szeroką paletę narzędzi, służących rządowi w procesie wyboru polityki gospodarczej. Szybki rozwój gospodarczy w latach 60. XX w. zaowocował ich wysoką specjalizacją i w miarę łatwą implementacją. Decydowały o tym, po części warunki gospodarcze a przede wszystkim, preferencje danego układu rządowego[19].

Doprowadziło to do sytuacji, w której problem alokacji rzadkich zasobów, pomiędzy konkurujące o nie dane cele (wysokie zatrudnienie, niska inflacja, szybki wzrost gospodarczy) stał się problemem swego rodzaju „inżynierii społecznej". Jest ona oparta na dość prostej konstrukcji myślowej. W punkcie wyjścia przyjmujemy, że gospodarka wolnorynkowa generuje ustawiczną potrzebę korekty jej mechanizmu. W okresach spadku koniunktury gospodarczej, konieczne jest „naprawianie" mechanizmu wolnorynkowego. Stale zaś mamy do czynienia z jego ulepszaniem, połączonym z projektowaniem nowych, lepszych rozwiązań poszczególnych podzespołów. Przypomina to w swej istocie rzeczy inżynierski proces konstruowania, obróbki technologicznej oraz wdrażania i praktycznej oceny działania danego produktu.

Z perspektywy wyboru, „polityka wkracza do gry nie jako aberracja „naturalnego porządku" prywatnych rynków – zauważa Richard A. Musgrave – lecz jako równie ważny lub inny naturalny środek uporania się z różnego rodzaju problemami"[20]. Na wstępie, rząd musi określić swą wielokryteriową „funkcję

---

[17] Ibidem, s. 13.

[18] Choć sam Keynes nie podnosił większych zarzutów pod adresem alokacji zasobów, z których korzysta wolnorynkowa gospodarka. Może poza jednym – że nie wykorzystuje ich wszystkich. Por. *Wywiad z Jamesem Tobinem*, [w:] B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, op. cit., s. 135.

[19] Bez zbytniej przesady można powiedzieć, że wykorzystywane dziś instrumenty polityki gospodarczej są tak rozbudowane, że ich klasyfikacja stanowi barierę nie do przejścia, nie tylko dla statystycznego absolwenta ekonomii, ale także dla reprezentatywnego urzędnika danego resortu rządowego.

[20] R. A. Musgrave, *Natura państwa fiskalnego – korzenie mojego myślenia*, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, op. cit., s. 32.

celów", którym podporządkowana powinna zostać działalność gospodarcza. Zadaniem ekonomistów jest z kolei wskazanie „funkcji możliwości", czyli kosztów i korzyści związanych z alternatywnymi alokacjami rzadkich środków. Przyjmując założenie, że rozróżnienie na środki i cele da się sztywno utrzymać, ekonomiczne rady dla rządów są lub raczej mogą być wolne od wartościowania[21].

Mówiąc krótko, profesjonalni ekonomiści dostarczają analitycznych narzędzi dla wybieralnych polityków i nominowanych przez nich urzędników administracji publicznej, ci zaś dokonują wyborów pomiędzy daną hierarchią celów politycznych i gospodarczych a rzadkim zasobami publicznymi, które mogą zostać użyte do ich realizacji[22]. Zauważmy, że w takim ujęciu, jedyna różnica pomiędzy naukową makroekonomią wyboru a realnym wyborem politycznym, uwidacznia się we włączeniu celów politycznych w funkcję politycznego wyboru.

Nie trzeba w tym miejscu podkreślać, że jest to różnica bardzo daleko idąca. W sensie normatywnym, wybór polityczny nie może uwzględniać jedynie zasady efektywnego wykorzystania zasobów wspólnych, ale także, równie ważną, zasadę sprawiedliwości społecznej. Ponadto każdorazowa decyzja polityczna powinna odzwierciedlać preferencje wyborców, którzy poparli partię/koalicję aktualnie sprawującą władzę.

W wyidealizowanym przypadku, decydenci polityczni znają funkcję dobrobytu społecznego[23]. W warunkach rzeczywistych, państwo występuje jako arbiter, któremu znane są preferencje wybranych grup zawodowych i społecznych. Bez przesady, można powiedzieć, że są to grupy, które uzyskiwały już określone beneficja z „dobrotliwej ręki rządu". W odniesieniu do tych dwu przypadków, trzeba przyjąć dwa scenariusze potencjalnych wyborów politycznych.

---

[21] Ibidem.

[22] Dokonuję tutaj pewnego uproszenia istoty tych relacji. W literaturze przedmiotu, toczy się od dawna spór na temat korelacji dobrej teorii ekonomicznej z polityką gospodarczą. Część ekonomistów, nie widzi większej potrzeby testowania teorii, przez jej przydatność do tworzenia podstaw dla skutecznej polityki, inni postulują rzecz dokładnie odwrotną.
Stanowisko koncyliacyjne dobrze oddaje opinia Michaela Bruno, wyrażona w następującej wypowiedzi: „Mam głębokie przekonanie, że tak przeszłe sukcesy makroekonomii jak i jej najlepsza ścieżka przyszłego rozwoju, zależą od syntetycznego rezultatu: naukowej obserwacji rzeczywistości gospodarczej, lekcji sukcesu i porażki aktualnej polityki i solidnych podstaw teoretycznych, niezależnych od „szkół myślenia", z których się wywodzą". M. Bruno, *Theoretical Developments in the Light of Macroeconomic Policy and Empirical Research*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2757, Cambridge 1988, s. 3.

[23] Mam tu na myśli zwłaszcza klasyczny model Bergsona-Samuelsona, który przewiduje porównanie interpersonalnej i fundamentalnej użyteczności. Następnym krokiem jest stworzenie łącznego indeksu użyteczności.

W pierwszym, działania decydentów publicznych i ich decyzje dotyczące alokacji zasobów publicznych, prowadzą do rezultatów dokładnie zamierzonych. Odwzorowuje on relację, w której – parafrazując Duncana Blacka – ekonomia i polityka, szukają dokładnie tej samej odpowiedzi[24].

Drugi scenariusz jest pokłosiem rezultatów całkowicie z początku niezamierzonych. Możemy przyjąć, że decyzje gospodarcze podejmuje się często dlatego, że „szczerze i za całym przekonaniem oczekuje się pewnych skutków, które się jednak nie pojawią. (...) Iluzoryczne oczekiwania rodzące się w momencie podejmowania decyzji o charakterze gospodarczym, pozwalają usunąć z pola widzenia rzeczywiste, przyszłe skutki decyzji"[25].

3. Ekonomia i polityka z perspektywy wymiany

Stawiając wybór w centrum analizy ekonomicznej, Robbins odsunął na dalszy plan czynnik wymiany – będący efektem jednostkowych interakcji. Celowo używam tutaj sformułowania „odsunął". Autor nie twierdzi, że wymiana rynkowa jest rzeczą nieistotną. Przyznanie, że analiza ekonomiczna jest interesująca i użyteczna z perspektywy wymiany, ma jednakże zdecydowanie mniejszy ciężar gatunkowy od twierdzenia, że jej przedmiot w całości zawiera się w wymianie. Stosunek wymiany – podkreśla Robbins – należy raczej traktować jako techniczny incydent, który prowadzi do szeregi interesujących komplikacji. Niemniej jest on ciągle subsydiarny w stosunku do głównego faktu ograniczoności zasobów[26]. Krótko mówiąc, wymiana jest pochodną – pierwotnego w stosunku do niej – wyboru konsumenta i producenta (kiedy mówimy o systemie ekonomicznym), konsumenta politycznego i decydenta publicznego (kiedy analizujemy proces polityczny).

Skierowanie perspektywy ekonomicznej na rzadkość środków, na maksymalizację wartości, na wybór generuje intelektualne zamieszanie i niezrozumienie – podkreśla James M. Buchanan. Odciąga bowiem uwagę ekonomistów od instytucjonalnej struktury ekonomii. W konsekwencji, prowadzi do błędów w zakresie elementarnego rozróżnienia pomiędzy alternatywnymi strukturami instytucjonalnymi[27].

---

[24] Por. D. Black, *The Unity of Political and Economic Science*, „Economic Journal" 1950, vol. 16, no 239, s. 512.

[25] A. O. Hirschman, *Namiętności i interesy. U intelektualnych źródeł kapitalizmu*, Wyd. Znak, Kraków 1997, s. 106.

[26] L. Robbins, *An Essay...*, s. 20.

[27] *The State of Economic Science: Views of Six Nobel Laureates*, red. W. Sichel, W. E. Upjohn Institute for Economic Research, 1989, s. 81.

Robbins i liczni zwolennicy jego podejścia, stawiają makrekonomię przed problemem zestawu problemów do rozwiązania. Na dalszy plan odsuwają zaś proces rynkowy, jako charakterystyczną formę ludzkiej aktywności[28]. Powstaje istotne pytanie: dlaczego tak się stało, dlaczego ekonomia wyboru, zdominowała ekonomię wymiany?[29] Kilka jest tego powodów.

Po pierwsze, ekonomiści głównego nurtu z upodobaniem stawiają w centrum swoich analiz model rynku doskonale konkurencyjnego. Założenie pełnej informacji, którą dysponują anonimowe podmioty rynku oraz ich pomijalny wpływ na kształtowanie się cen, prowadzi – z założenia – do wyobcowania uczestników z jakichkolwiek więzi społecznych. W warunkach konkurencji doskonałej nie ma miejsca na targowanie się. Nie dochodzi tu do negocjacji, reklamacji i wzajemnych ustępstw. Podmioty, które zawierają poszczególne umowy „nie muszą wchodzić w powtarzające się, czy też bardziej trwałe kontakty, dzięki którym mogłyby się lepiej poznać"[30]. Rolą indywidualnego uczestnika jest jedynie odczyt zestawu egzogenicznie zdeterminowanych zmiennych[31].

Mówiąc krótko, na rynku doskonałej konkurencji praktycznie nie ma konkurencji lub – inaczej – nie dochodzi tam do wzajemnych negocjacji i targów[32].

Rynek nie jest konkurencyjny poprzez przyjęcie przez ekonomistów takiego założenia – co zrozumiałe – bądź przez podstawę swojej konstrukcji. Rynek staje się konkurencyjny[33]. „Kiedy pewna liczba osób stara się wypracować własne, odrębne plany – pisał Friedrich Hayek – nie możemy już zakładać, że dane są takie same w przypadku każdego z planujących umysłów. (...) Pojawia się tutaj czynnik przyczynowy w postaci nabywania przez różne jednostki nowej wiedzy czy też zmian dostępnych im danych, spowodowanych kontaktami pomiędzy jednostkami"[34].

Po drugie, teoria wyboru, jest zbudowana na konstrukcji myślowej, która – mówiąc kolokwialnie – upraszcza schemat implementacji narzędzi gospodarczych. Zauważmy, że w wyidealizowanym przypadku, kiedy funkcja użyteczności wybierającej jednostki jest całkowicie określona „z góry" (*in advance*), sam akt wyboru jest całkowicie mechaniczny. Nie mamy tu do czynienia z jednostkową „wagą" poszczególnych alternatyw. Określenie

---

[28] J. M. Buchanan, *What Should…*,, s. 20.

[29] Ściślej rzecz ujmując, to pytanie powinno brzmieć: Dlaczego makroekonomia wyboru zdominowała mikro teorię wymiany?

[30] A. O. Hirschman, op. cit., s. 127.

[31] J. M. Buchanan, *What should…*, s. 29.

[32] Szeroko dyskutował ten problem m.in. F. A. von Hayek; tenże, *Znaczenie konkurencji*, [w:] *Indywidualizm...*, s. 105–120.

[33] Zob. J. M. Buchanan, *What should…*, s. 29.

[34] F. Hayek, *Znaczenie…*, s. 106–107.

„z góry" oznacza, że funkcja użyteczności istnieje, niezależnie od samego aktu wyboru. Inaczej rzecz ujmując, od procesu wyboru i działania będącego jego konsekwencją. Jeśli – powiada Buchanan – dokładnie wiem, czego chcę, to dowolny komputer może dokonać wyboru za mnie[35]. Kiedy zaś mamy do czynienia z sytuacją dokładnie przeciwną, tj. funkcja użyteczności danej jednostki nie jest dokładnie zdefiniowana, wybór staje się wówczas bardziej realny, a decyzje stają się trudniej obliczalne. Oznacza to, że dużo trudniej też wprowadzić ekonomiczną „korektę rynku", odpowiednią do niezidentyfikowanych wcześniej preferencji i oczekiwań jego uczestników.

Po trzecie, zagregowane zmienne stanowią bardziej przejrzyste narzędzie debaty ekonomicznej, niż próba powiązania i oceny zindywidualizowanego strumienia transakcji i umów zawieranych w towarzyszącym im otoczeniu prawnym. Wielkim błędem w akceptacji przez ekonomistów makroekonomicznego podejścia Keynesa – podkreśla Buchanan – jest koncentracja uwagi na potencjalnej perspektywie wprowadzenia gospodarki na bardziej satysfakcjonujący poziom, definiowany poprzez zagregowane zmienne[36].

Najogólniej mówiąc, proces wymiany pozostaje diametralnie różny w stosunku do procesu wyboru. Istotą wymiany jest interakcja pomiędzy niezależnymi jej uczestnikami. Żaden z nich nie wybiera pomiędzy zewnętrznie narzucanymi „rozwiązaniami". Podczas wymiany, każda ze stron, rzecz jasna, dokonuje wyboru pomiędzy alternatywnymi ofertami (strategiami), ale takie wybory są jedynie częścią szerszego procesu interakcji. Rozwiązanie, wyłaniające się z wymiany, nie jest „produktem" wyboru poszczególnych jej uczestników. Nie jest także „produktem" wyboru szerszych grup zaangażowanych w działania kolektywne – jest czymś znacznie szerszym[37].

Wróćmy teraz na chwilę do klasycznego przypadku Crusoe, do którego nawiązałem na wstępie. Jeśli postanowił on za wszelką cenę unikać konfliktu i jeśli dodatkowo uświadomił on sobie, że interesy Piętaszka są diametralnie różne w stosunku do jego interesów, musiał uznać, że obopólne zyski są możliwe poprzez wzajemną współpracę, poprzez wymianę albo handel. Wzajemna korzyść, która staje się udziałem podmiotów, różnych w zakresie celów, preferencji i zasobów, którymi dysponują, a która jest rezultatem prostego bądź kompleksowego wzajemnego uzgodnienia jest, zdaniem Buchanana, najważniejszą częścią eksploracji ekonomicznej[38].

Zrozumienie faktu, że wybierający dokonuje swoich wyborów w relacji do integralnych wyborów, dokonywanych przez innych uczestników rynku,

[35] J. M. Buchanan, *What Should…*, s. 25–26.
[36] *The State of…*, s. 86.
[37] Ibidem, s. 82.
[38] J. M. Buchanan, *What should…*, s. 28.

pozwala uczynić zasadniczy wyłom w „alokacyjnym" myśleniu o ekonomii. Prawo wyboru zakłada jedynie to, że jednostka podejmująca decyzje selekcjonuje alternatywy i wybiera te, które stoją wyżej w jej hierarchii porządku preferencji. W podejściu normatywnym, logika wyboru obejmuje zasadę ekonomizacji – nic więcej ponad to[39].

Wyobraźmy sobie prostą alokację jabłek i pomarańczy pomiędzy dwie osoby A i B, które mieszkają w znacznym od nas oddaleniu. Jeśli znamy funkcje użyteczności tych dwóch osób w stosunku do tych dwu dóbr, możemy zdefiniować „efektywną alokację" jabłek i pomarańczy. Możemy przy tym założyć, że będzie ona ekwiwalentna w stosunku do tej, która mogłaby być osiągnięta poprzez dobrowolną wymianę pomiędzy stronami A i B. Zasadniczy problem polega tu jednak na tym, że jako zewnętrzny obserwator nie możemy znać tych funkcji użyteczności. Takie funkcje nie istnieją niezależnie od wyborów dokonywanych przez A i B i będących ich konsekwencją działań – nierozłącznie od wewnętrznego procesu interakcji pomiędzy nimi[40]. Jeśli przełożymy ten prosty przykład na szerszy kontekst rzeczywistych wyborów politycznych, to uwidacznia on zasadniczą „rysę" na teoretycznym modelu polityki alokacyjnej.

W opinii Buchanana, użytecznym narzędziem analizy wymiany ekonomicznej i politycznej jest teoria gier. Oferuje ona matematyczną podstawę, która ułatwia zrozumienie procesu wymiany. Podczas wymiany – tak jak w ramach zwykłej gry – gracze lub uczestnicy, mogą być z powodzeniem modelowani jako działający w kierunku maksymalizacji swoich funkcji użyteczności. Funkcje te są, rzecz jasna, indywidualnie określone. Niemniej proces interakcji, jest podporządkowany regułom gry, z jednej strony, oraz indywidualnym zdolnościom oraz reakcjom na działania innych uczestników z drugiej strony. Podczas wymiany – tak samo jak w zwykłej grze – jednostka, pojedyncza grupa, czy zespół takich grup nie traktuje wyniku wymiany jako maksymalizacji. Rozwiązanie procesu wymiany, zarówno proste, jak i kompleksowe, nie jest rozwiązaniem problemu maksymalizacji. Takie zaś jego traktowanie – dowodzi Buchanan – jest głównym źródłem intelektualnego zamieszania w obrębie ekonomii. *Equilibrium* w jakiejkolwiek interakcji wymiany sygnalizuje wyczerpanie wzajemnych zysków. W takim wymiarze jest ono także rozwiązaniem, które określa pozycje maksimum dla całokształtu dokonywanych wyborów. W pozycji *equilibrium*, żaden z oferentów nie przejawia intencji w kierunku dalszej licytacji – w zgodzie z regułami, które jasno określają pozycję wyjściową poszczególnych graczy (oferentów)[41].

---

[39] Ibidem, 42–43.

[40] J. M. Buchanan, *General Implication of Subjectivism in Economics*, [w:] *What Should Economists Do?*, A Liberty Press Edition, Indianapolis 1979, s. 86–87.

[41] *The State of...*, s. 82.

Analiza procesu wymiany pozwala na badanie indywidualnych reakcji na zmiany, zachodzące w trakcie kooperacji graczy (uczestników). Ważne jest, że w trakcie procesu wymiany maksymalizowana jest „wartość", oczekiwana przez każdego uczestnika. Nie mamy zaś do czynienia z maksymalizacją „wartości" społecznej bądź kolektywnej. Znajduje to swoje uzasadnienie nawet w czysto teoretycznym, wyidealizowanym przypadku wymiany rynkowej.

4. Implikacje wymiany w profilowaniu polityki gospodarczej

Dla przedstawicieli nauk społecznych, którzy przyjmują założenie, że rzeczywistość społeczno-gospodarcza jest sama w sobie bardziej wytworem człowieka niż elementem natury „siłą motywującą do zmian jest perspektywa, iż rzeczywistość ta może być przebudowywana lub poprawiana w celu stworzenia lepszego świata"[42].

Rodzi się w związku z tym pytanie: W jakim zakresie uwzględnienie w debacie makroekonomicznej czynnika wymiany – na poziomie mikro wyborów indywidualnych aktorów rynku polityki – może posłużyć lepszemu profilowaniu funkcji rządu w nowoczesnych społeczeństwach demokratycznych? Nieuchronnie nasuwa się też bardziej ogólne pytanie: Czy poszukiwanie rozwiązania problemów współczesnej polityki w analizie mechanizmu i uwarunkowań prostej, dwuosobowej wymiany rzadkich zasobów na rynku polityki lub bardziej abstrakcyjnej wieloosobowej, nie jest czysto akademickim zajęciem, które nie wnosi wiele do praktyki?

Ogólnie mówiąc, aplikacja czynnika wymiany zmienia sposób spojrzenia na istotę konstruowania polityki gospodarczej. Odchodząc od koncepcji „alokacyjnej", przemieszczamy się na wyższy poziom modelowania polityki „kontraktowej". Podczas gdy ta pierwsza, koncentruje się na stronie podaży transakcji politycznych, model kontraktowy pozwala włączyć do analizy także stronę popytową rynku polityki. Innymi słowy, do profilowania polityki gospodarczej podchodzimy z perspektywy obu stron transakcji politycznych. Postrzegamy je zaś, jako nieustanny proces reakcji (zachowania) głównych aktorów rynku na zamierzenia, postawy, wybory i działania polityczne innych. Zadaniem ekonomii politycznej staje się wyjaśnianie zachowania aktorów politycznych, w środowisku alternatywnych struktur instytucjonalnych. Podejście kontraktowe ogniskuje uwagę na czterech współzależnych elementach kreacji polityki, wartych przedyskutowania.

W pierwszym rzędzie, musimy zogniskować uwagę na procesie stanowienia „reguł gry", zarówno ekonomicznej jak i politycznej. „Wolność umów (...) – pisał Hayek – oznacza w istocie, że obowiązywanie konkretnego

[42] J. M. Buchanan, *Początki...*, s. 18.

aktu zależy jedynie od ogólnych norm, a nie od specjalnej zgody władz. Znaczy to, że ważność i egzekwowalność umowy musi zależeć tylko od tych powszechnych, równych i znanych zasad, które określają wszystkie inne legalne uprawnienia, a nie od zaaprobowania jej konkretnej treści przez jakiekolwiek organ władzy państwowej"[43]. Nie wyklucza to jednak faktu, że prawo sankcjonuje tylko te umowy, które spełniają pewne ogólne warunki ani tego, że państwo może ustalać zasady interpretacji umów, uzupełniające konkretne uzgodnione z nich warunki. Funkcjonowanie takich typowych form umów, traktowanych jako element porozumienia, bardzo ułatwia transakcje prywatne[44].

Przekładając myśl Hayeka na sferę poszukiwania zasad rządzących sferą realizowania polityki gospodarczej, można powiedzieć, że winny być one ustalane w ścisłym odniesieniu do realnych uwarunkowań procesu politycznego. Biorąc pod uwagę całościowy mechanizm działania współczesnej demokracji przedstawicielskiej, musimy uznać, że „rządowa redystrybucja" jest po prostu „upolitycznioną redystrybucją", a decydującym kryterium jej oceny jest rezultat całościowej wymiany, przetargów, handlu i porozumień, zawieranych pomiędzy politycznymi przedsiębiorcami. Nakładanie ograniczeń na działania przedsiębiorców, redukuje koszty łamania zwykłych kontraktów, zawieranych na wolnym rynku. Nakładanie ograniczeń na działania polityków, redukuje – w dokładnie ten sam sposób – koszty łamania kontraktów wyborczych.

Powstaje pytanie: W jakim zakresie, „zapisy" kontraktów zawieranych na rynku polityki, a wpływających na realną sferę gospodarczą, mogą być przewidywalne dla pozostałych uczestników rynku? Na tak sformułowane pytanie, nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Nienaruszalność i stabilność prawa, pozwala ograniczyć oportunizm graczy rynkowych i politycznych, dostarcza także weryfikowalnych empirycznie argumentów za ewentualną, długookresową przebudową instytucjonalną. Z kolei ustawiczna zmiana „reguł gry", znacząco zmniejsza prawdopodobieństwo konstruktywnej oceny zachowania poszczególnych graczy w odniesieniu do „danych" reguł, oraz przewidywania ich posunięć politycznych[45]. Z drugiej strony, to czy statystyczny obywatel (agent gospodarczy) może przewidzieć kolejne posunięcia rządu nie zależy dziś od tego czy są one opisane przez prawo[46].

Po drugie, podejście kontraktowe uwypukla czynniki instytucjonalne, które stanowią środowisko implementacji określonych instrumentów polityki gospodarczej. Biorąc za punkt wyjścia dwie gospodarki o podobnym potencjale

---

[43] F. A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006, s. 230.

[44] Ibidem.

[45] Można powiedzieć, że stabilne reguły gry wpływają na regularność zachowań. Nie ma tu znaczenia, czy są to zachowania pro czy anty-społeczne.

[46] J. M. Maravall, A. Przeworski, *Wprowadzenie* [w:] *Demokracja i Rządy Prawa*, red. J. M. Maravall, A. Przeworski, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010, s. 14.

i wskaźnikach, nie możemy *a priori* zakładać ich sztywnej reakcji na określone „bodźce" gospodarcze ze strony rządu. Określoną rolę odgrywa w tym względzie dziedzictwo kulturowe danego państwa, jego doświadczenia historyczne oraz kultura polityczna społeczeństwa.

W tym zakresie, bardzo przydatny jest dorobek nowej ekonomii instytucjonalnej, która ogniskuje uwagę na czynnikach, które są tożsame dla danego kręgu kulturowego. Zasadniczy wniosek, jaki płynie z prac NEI, tj. że stanowienie zasad prawa powinno być głęboko osadzone w kontekście instytucji nieformalnych, dotyka w swej istocie czynnika kontraktowego. Kiedy mówimy o stosunkach podległości, relacji pryncypał – agent, nadzorca – wykonawca, lider – naśladowca, dominującą cechą opisu takich zachowań jest „przymuszanie" lub – precyzyjniej rzecz ujmując – korzystanie administracji z prawa do przymuszania. Polityka alokacyjna oparta na wyborze jest z naturalnych względów, zawsze polityką instytucjonalnego „przymuszania". W każdym przypadku, kiedy mówimy o wymianie, handlu, przetargach, dominującą cechą opisu takich relacji jest kooperacja. Sposób kształtowania zachowań opartych na kooperacji jest zwykle pochodną, wspomnianych wyżej, czynników instytucjonalnych.

Po trzecie, podejście do procesu konstruowania i wdrażania polityki gospodarczej przez pryzmat kontraktowy, pozwala zwrócić uwagę na zasoby, jakim dysponują poszczególni uczestnicy procesu politycznego. W podejściu alokacyjnym zakłada się, że siła wpływu poszczególnych graczy politycznych jest równa. Jeden wyborca dysponuje zawsze jednym głosem. Proces konsultacji społecznych gwarantuje zaś, zachowanie wpływu obywateli na działalność ustawodawczą w okresie między wyborczym. Badania z zakresu nowej ekonomii politycznej, o których pisałem w rozdziale drugim pokazują, że w rzeczywistości siła polityczna poszczególnych graczy jest bardzo różna. Nie tyle chodzi tu o zasoby finansowe, ale przede wszystkim o wskaźniki uczestnictwa wyborczego, zdolność mobilizacji określonych grup zawodowych i temu podobne czynniki. Oznacza to, że każdorazowy wybór polityczny, musi być – przynamniej w określonych stopniu, pochodną siły wpływu graczy politycznych, których ten wybór dotyczy. W ramach polityki kontraktowej, czynnik „siły wpływu" graczy staje się zmienną wyjaśniającą, co diametralnie zamienia ocenę implementacji określonych programów gospodarczych.

Po czwarte, polityka kontraktowa, pozwala odejść od holistycznej oceny programów gospodarczych. Stawia bowiem w centrum uwagi, efekty ich działania dla poszczególnych uczestników procesu politycznego[47]. Ściślej

[47] W praktyce, często o tym zapominamy. Generalizując zaś, odnosimy się do instytucji i instrumentów. „Ekonomista, który żąda profesjonalnego poparcia dla stwierdzenia, że nałożone taryfy są złe – podkreśla Buchanan – nie różni się od przedstawiciela nauk politycznych, który żąda takiego samego poparcia, dla twierdzenia, że Kongres jest nieefektywny w procesie podejmowania

mówiąc, jeśli w ramach koncepcji alokacyjnej, ocenie podlega wpływ instrumentów gospodarczych na działanie i efektywność np. sektora rolnego, w ramach podejścia kontraktowego, to samo pytanie będzie dotyczyło ich wpływu na korzyści netto poszczególnych interesariuszy tegoż sektora. Powtórzmy, badanie relacji wymiany pozwala na zindywidualizowaną ocenę działania danych instrumentów gospodarczych, co nie tylko może przełożyć się na ich lepsze profilowanie, ale też znacząco powiększyć grono ich beneficjentów[48].

5. Uwagi końcowe

W wyniku hazardowej gry rynkowej, w której biorą udział indywidualni przedsiębiorcy, pojawia się wielu przegranych – dowodził Keynes – co oznacza, że ogół graczy musi ponieść stratę, jeśli tylko dysponują wystarczającymi zasobami energii i optymizmu, aby grać dostatecznie długo[49]. Czy w tej krótkiej dygresji brytyjskiego ekonomisty, można poszukiwać źródeł współczesnego dyskursu o ekonomii i polityce? Czy rewolucja keynesistowska, przełożyła się lub – ściślej – ugruntowała, obraz ekonomi, jako nauki o wyborze i polityki, jako obszaru realnego wyboru instrumentów gospodarczych?

Sądzę, że tak. Ekonomia i polityka – tak jak każda inna gra loteryjna – generuje beneficjentów i przegranych. Liberalni filozofowie polityczni uznali nierówności społeczne za dane. Zakładając swobodę wyboru politycznego, przyznali przedstawicielom demokratycznych społeczności, odgórną rolę twórców prawa. Jednocześnie zaś, uznali ich za strażników nienaruszalności tegoż prawa.

W efekcie rewolucji keynesistowskiej, która na niespotykaną wcześniej skalę nakręciła spiralę wzrostu instytucji państwa, wybieralni politycy zyskali kluczowy argument w reorientacji wizji XVIII-wiecznych klasyków demokracji przedstawicielskiej. Tym argumentem, była potrzeba bieżącej ingerencji w „grę rynkową". Jeśli w praktyce rynek generuje przegranych – zmieńmy poprzez działania zbiorowe, ich niekorzystną sytuację.

Mówiąc krótko, ustawiczny wybór spośród szerokiej palety rozwiązań, instrumentów, środków, planów, koncepcji, stał się faktem. W konsekwencji, nie mogło to pozostać bez skutku dla ortodoksyjnej debaty, prowadzonej

---

decyzji publicznych". J. M. Buchanan, *An Economist's Approach to "Scientific Politics",*[w:] *What Should Economists Do?,* A Liberty Press Edition, Indianapolis 1979, s. 146–147.

[48] Chyba najlepszym tego przykładem są dopłaty bezpośrednie w unijnym rolnictwie. Ich beneficjentem netto pozostają dziś przede wszystkim gospodarstwa wielkoobszarowe. W praktyce właściciel gruntów może otrzymywać dopłaty z UE i jednocześnie dzierżawić swoje grunty. Pro-społeczny mechanizm działania takich instrumentów, trudno jest dziś obronić na bazie racjonalnej argumentacji ekonomicznej opartej na koncepcji alokacyjnej.

[49] J. M. Keynes, op. cit., s. 348.

w ramach ekonomii i nauk politycznych. Makroekonomia stała się nauką o wyborze, tak jak realna polityka stała się polem tego wyboru.

Czy możliwy jest powrót do kontraktowej wizji ekonomii i polityki? Czy alokację można zastąpić porozumieniem opartym na regułach konstytucyjnych, które ograniczają głównych aktorów rynku, ale jednocześnie dyscyplinują ich posunięcia w kierunku „niedyskryminacyjnym" dla demokratycznej społeczności? Odpowiedź na te pytania, wymaga pogłębionych badań. Odnosząc się do problematyki różnicy pomiędzy wyborem a wymianą w ekonomi i polityce, próbowałem zwrócić uwagę, że prowadzenie takich badań jest potrzebne. Nie ma tu znaczenia fakt, że kontraktowa wizja polityki nie znalazła dotąd swojego praktycznego zastosowania.

„Potrzeba zbadania zamierzonych, ale nie urzeczywistnionych skutków decyzji społecznych jest dziś pilniejsza – powiada Hirschman – niż tych, które choć spodziewane nie były, to jednak okazały się całkiem realne: te ostatnie są przecież obecne, podczas gdy rezultaty spodziewane, ale nie urzeczywistnione można odnaleźć jedynie w postaci oczekiwań aktorów społecznych"[50]. W obliczu postępującego kryzysu politycznego i ekonomicznego w obrębie państw członkowskich Unii Europejskiej, oczekiwania aktorów społecznych na konstruktywną reformę wydatkowania i redystrybucji środków publicznych, wydają się być dziś znacznie większe, niż kiedykolwiek wcześniej w 62-letniej historii integracji europejskiej.

[50] A. O. Hirschman, op. cit., s. 106.

Każdy (...) członek rządu jest najpierw sobą samym, następnie urzędnikiem, a następnie obywatelem; stopniowanie wprost przeciwne temu, jakiego wymaga porządek społeczny[1].

Jan Jakub Rousseau

Rozdział IV

Marcin Kalinowski
Uniwersytet Łódzki

Homo oeconomicus **w analizie procesu politycznego**

1. Uwagi wstępne

Rozdźwięk pomiędzy normatywną wizją członka demokratycznej społeczności, a rzeczywistą paletą zachowań ludzkich, jest głęboko osadzony w dyskusji o polityce[2].

Wszelkie wzmocnienie więzi społecznej i zdrowy rozwój społeczeństwa – pisał w połowie XIX w. John Stuart Mill – „czynią każdego coraz bardziej zainteresowanym w liczeniu się z cudzą pomyślnością. Prowadzą one ponadto do coraz większego zharmonizowania własnych uczuć z cudzym dobrem, a przynajmniej do coraz większego uwzględniania tego dobra w działaniu”[3]. Statystyczny obywatel demokracji – skonkludował po upływie 100 lat Joseph A. Schumpeter – „(…) poświęca mniej zdyscyplinowanego wysiłku na opanowanie problemu politycznego niż na grę w brydża”[4].

Czy przesłanki działania człowieka, można sprowadzić do kilku uniwersalnych, naukowo użytecznych zasad? Ekonomiści klasyczni, odpowiedzieli na to pytanie twierdząco, eksponując przy tym motyw interesu własnego.

Przekonanie, że można go potraktować jako podstawowy motyw ludzkiego działania, wywołało intelektualne ożywienie w świecie naukowym. Wydawało

---

[1] J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Wyd. ANTYK, Kęty 2002, s. 53.

[2] Zaznacza się tutaj wyraźne podobieństwo z dyskursem na temat natury systemu demokratycznego. Tego, czym jest demokracja – podkreśla Giovanni Sartori – „nie można oddzielić od tego, czym być powinna. Demokracja istnieje jedynie w takim stopniu, w jakim kreują ją jej ideały i wartości”. G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998, s. 21.

[3] J. S. Mill, *Utylitaryzm. O Wolności*, PWN, Warszawa 2012, s. 43–44.

[4] J. A. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, PWN, Warszawa 1995, s. 326.

się, że wreszcie znaleziono realistyczną podstawę żywotnego ustroju społecznego[5].

Współcześni teoretycy nauk społecznych, nie podzielają już tego entuzjazmu. Założenie o racjonalności, przestało być traktowane jako naukowy aksjomat[6]. Nawet ekonomiści przyznają, że powinno być ono uzupełnione o szereg czynników pomocniczych[7].

Ewolucja koncepcji *homo oeconomicus* w ostatnich latach, przebiega równolegle z debatą na temat celowości wyjaśniania zjawisk politycznych w kategoriach racjonalnego wyboru. Czy ustawodawstwo we współczesnych systemach demokratycznych jest pochodną racjonalnej kalkulacji korzyści i kosztów własnych decydentów publicznych, czy też jest produktem realizacji określonej (może nawet subiektywnej) wizji ładu społecznego, a może jednego i drugiego? Czy konsumenci polityczni dokonują wyborów, opartych na racjonalnym szacunku alternatywy politycznej, czy ulegają raczej iluzji sondaży wyborczych i pozostają częścią mechanizmu napędzanego ręką strategów partyjnych?

Niniejszy rozdział podzieliłem na dwie części. W pierwszej, przybliżam ekonomiczne poglądy na racjonalność wyboru oraz zarysowuję podstawę krytyki modelu. W moim przekonaniu, wynika ona z przerysowanej wizji „racjonalności", wyrosłej na bazie teorii gier. W badaniach ekonomicznych, potrzebny jest zaś powrót do klasycznego rozumienia tej koncepcji. W drugiej części rozdziału, podejmuję próbę oceny możliwości aplikacyjnej koncepcji *homo oeconomicus* do analizy procesu politycznego.

2. Ekonomiczne rozumienie racjonalności

2.1. Podejście klasyczne

W pracach klasyków ekonomii, nie używano terminu „racjonalność"[8]. W próbach odpowiedzi na pytanie o naturę człowieka – a wymagała tego realistyczna teoria opisu interakcji rynkowych i politycznych – XVIII-wieczni filozofowie polityczni posługiwali się określeniami: „korzyść" i „interes".

---

[5] A. O. Hirschman, *Namiętności i interesy. U intelektualnych źródeł kapitalizmu*, Wyd. Znak, Kraków 1997, s. 50.

[6] Było ono też opisywane jako: „aprioryczna prawda, oczywiste samo przez się twierdzenie, użyteczna fikcja, typ idealny, konstrukcja heurystyczna, niepodważalny fakt znany z codziennego doświadczenia, a także typowy dla stosunków kapitalistycznych wzorzec zachowania człowieka". F. Machlup, *Methodology of Economics and Other Social Sciences*, Academic Press, New York 1978. Cyt. za: M. Blaug, *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995, s. 127.

[7] Mam tu na myśli, przede wszystkim, prace z zakresu ekonomii behawioralnej oraz nowej ekonomii instytucjonalnej.

[8] M. Blaug, op. cit., s. 334–335.

W odniesieniu do wyborów publicznych, zastąpiły one znacznie cięższy gatunkowo termin „namiętności", którego użył Bernard Mandeville w *Bajce o pszczołach*[9]. Dla Smitha, który w ustawicznych próbach powiększania majątku widział najpospolitszy i najoczywistszy środek służący poprawie bytu człowieka – termin „interes", stał się synonimem interesu ekonomicznego[10]. Poprzez ewolucję pojęć „oszczędzanie" i „zapobiegliwość", interes ekonomiczny zyskiwał stopniowo pozytywne konotacje[11].

Myśliciele klasyczni, zgadzali się na ogół co do tego, że człowiek jest ze swej natury egoistyczny. Egoizm czy też ograniczona ofiarność powoduje, że ludzi nie jest łatwo skłonić, by podejmowali jakieś działanie ze względu na interes społeczny – dowodził David Hume. Ich egoistyczne motywacje zmienia widok korzyści wzajemnej, której nie mają nadziej osiągnąć inaczej niż wykonując to działanie[12]. Koncepcję natury ludzkiej według Hume'a, celnie podsumowuje Karol Wojtyła pisząc „Oto człowiek przede wszystkim odczuwa swoją własną przyjemność i przykrość, ona stanowi naprzód treść jego świadomości, podczas gdy przyjemność i przykrość cudzą odczuwa człowiek dopiero wtórnie, pojawia się ona w jego świadomości dopiero w drodze

[9] Ewolucję semantyki terminu „interes" szeroko omawia Albert O. Hirschman, op. cit.

[10] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T.1.*, PWN, Warszawa 1954, s. 432–433. W innym miejscu *Bogactwa* Narodów, autor zestawia „dążenie każdego człowieka do poprawy bytu" z określeniem „naturalne", co ma definitywnie podkreślać nierozłączność działania człowieka z jego interesem ekonomicznym. A. Smith, *Badania… T.2.*, s. 174.

[11] Smithowska koncepcja człowieka jest interpretowana bardzo różnie. „Smith nie mógł myśleć – zauważa Ronald Coase – że racjonalne jest traktowanie człowieka jako istoty racjonalnej maksymalizującej użyteczność. On myślał o człowieku takim, jakim on istotnie jest: zdeterminowanym wprawdzie przez egoizm, ale nie bez troski o innych (pod. M. K.), zdolnym do logicznego wnioskowania, ale nie koniecznie w taki sposób, aby dochodzić do właściwych wniosków, dostrzegającym rezultaty swego działania, ale poprzez subiektywny punkt widzenia". R. Coase, *Essays on Economics and Economists*, The University of Chicago Press, Chicago -Londyn 1995, s. 116. Cyt. za: J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 48.
Rodzi się pytanie, czy interpretacja Coase'a nie jest zbyt daleko idąca? Jest to o tyle istotne, że współczesną debatę ekonomiczną cechuje coraz częściej swoista „nad interpretacja" myśli Smitha. Problem ten pojawia się zwłaszcza w kontekście zgodności obrazu człowieka, wyłaniającego się z *Bogactwa Narodów*, z jego obrazem, zarysowanym przez Smitha w *Teorii uczuć moralnych*. Zauważmy, że w *Bogactwie Narodów*, znajdujemy wiele fragmentów (np. działanie kupców, motyw działania nauczycieli uniwersyteckich), które wyraźnie eksponują dążenie do ekonomicznych korzyści, jako podstawową przesłankę zarobkowej działalności człowieka. Moim zdaniem, Smith zasadniczo rozgranicza sferę wyborów gospodarczych od innych sfer działalności, wskazując przy tym, że działalnością gospodarczą rządzi ludzki egoizm, nie zaś troska o innych.

[12] D. Hume, *Traktat O Naturze Ludzkiej*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005, s. 599–600.

oddźwięku uczuciowego. Jest ona zatem odczuwalna zawsze poprzez własną przyjemność lub przykrość, jest niejako sprowadzalna do niej”[13].

Traktowanie człowieka jako istoty zdeterminowanej przedkładaniem większej porcji namacalnych korzyści praktycznych nad porcję mniejszą, nie oznaczało dla klasyków ekonomii i ich bezpośrednich następców, że jednostka nie podejmuje działań, które podlegają bezpośredniemu lub odległemu wpływowi innych czynników. J. S. Mill z naciskiem podkreślał, że takie spektrum działań istnieje, ale nie wpisują się one w zakres badań ekonomii politycznej. Innymi słowy, wnioski wynikające z ekonomii politycznej nie mają zastosowania do ludzkich zachowań, w przypadku których, bogactwo nie stanowi głównego celu. „Istnieją jednak również pewne obszary spraw ludzkich, na których zdobywanie bogactwa jest głównym i uświadomionym celem. To nimi wyłącznie zajmuje się ekonomia polityczna – utrzymywał Mill. Jedynym możliwym sposobem jej uprawiania jest traktowanie głównego i uświadomionego celu tak, jakby był on celem jedynym, co spośród wszystkich równie prostych hipotez – jest najbliższe prawdy”[14].

Utylitarystyczną koncepcję maksymalizowania przyjemności oraz kryterium interesu ekonomicznego, jako podstawy działania człowieka, można – jak się zdaje – sprowadzić do prostej konstatacji. Człowiek wybierze w każdym przypadku więcej (z koszyka dostępnych dóbr) niż mniej, zaoszczędzi więcej niż mniej, pragnie uzyskać więcej rzadkich zasobów niż mniej[15]. Racjonalne myślenie czy zachowanie, polega na uzyskiwaniu przez ludzi wszystkiego, co w danych warunkach, można osiągnąć – nigdy wszystkiego – kierując się przy tym prostymi zasadami logicznej analizy[16].

Wydaje się, że właśnie w ten sposób postrzegali klasycy ekonomii człowieka, o którym dziś powiedzielibyśmy, że postępuje „racjonalnie”. W próbie poszukiwania stałego punktu odniesienia dla badacza procesów społecznych, uznali oni, że zachowanie to jest reprezentatywne dla społeczeństwa jako całości. Krótko mówiąc, z perspektywy zewnętrznego

---

[13] K. Wojtyła, *Zagadnienie normy i szczęścia*, [w:] *Wykłady Lubelskie*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2006, s. 236.

[14] J. S. Mill, *Collected Works. Essay on Economy and Society T. 4*, University of Toronto Press, Toronto 1967. Cyt. za: M. Blaug, op. cit., s. 102–103.

[15] Racjonalność w działaniu, można też sprowadzić do racjonalnej refleksji i analizy określonych warunków, towarzyszących działaniu jednostki. „Obojętne co w życiu podejmujemy się zrobić, by osiągnąć cel, który przed sobą postawiliśmy – pisze Ludwig von Mises – usiłujemy robić to rozsądnie. Osoba, która chce przejść przez tory kolejowe, nie wybierze momentu, w którym akurat przez przejście przejeżdża pociąg. Osoba, która chce przyszyć guzik, będzie uważała by nie ukłuć się w palec. W każdej dziedzinie swej praktycznej działalności człowiek rozwinął technikę lub technologię, która wskazuje, jak trzeba postępować, jeśli nie chce się zachować nierozsądnie”. L. von Mises, *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Wyd. ARCANA, Kraków 2001, s. 19.

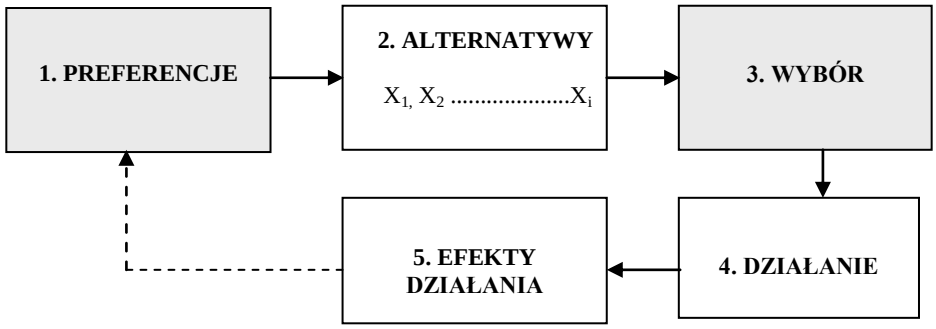
[16] Tak: J. A. Schumpeter, op. cit., s. 150.

obserwatora, może ono stanowić matrycę dla oceny przełożenia interesu jednostki na interes ogółu, odkrywania prawidłowości procesu gospodarczego i politycznego.

2.2. Podejście marginalistyczne

Ekonomiczny wzorzec zachowań ludzkich, stał się integralnym czynnikiem rozwoju po-klasycznej myśli ekonomicznej. Dynamiczny rozwój kapitalizmu przemysłowego w naturalny sposób wyeksponował czynnik racjonalnego rachunku zysków i strat, jako podstawowej przesłanki działań gospodarczych[17]. Rewolucja marginalistyczna, przyniosła nowe rozumienie racjonalności, odtąd oparte na zachowaniu maksymalizującym funkcję użyteczności własnej. Jest ona sposobem opisu preferencji danej jednostki, która staje przed dowolną alternatywą wyboru koszyka (dóbr, usług).

Rysunek 1. Schemat racjonalnego działania



Źródło: Opracowanie własne.

Zamieszczony Rysunek 1, pokazuje kolejne składowe wyboru indywidualnego. W punkcie wyjścia zakładamy, że dana jednostka posiada spójny, określony zestaw preferencji 1., przed stojącą przed nią alternatywą wyboru 2. Załóżmy dalej, że jednostka ma do wyboru pięć alternatyw (opcji) tj. X_1, X_2, X_3, X_i i X_j. Preferuje ona X_1 ponad X_2, i X_2 ponad X_3 itd. Jednostka

[17] Celnie ujmuje to Schumpeter, pisząc: „Postawa racjonalna najpewniej zapanowała w ludzkich umysłach pod wpływem konieczności ekonomicznej; właśnie owym codziennym zadaniom ekonomicznym ludzki gatunek zawdzięcza podstawowe wyszkolenie w racjonalnym myśleniu i racjonalnym zachowaniu”. Ibidem, s. 151.

dokonuje racjonalnego, logicznego wyboru, jeżeli wybierze X_1 ponad X_j (założenie przechodniości preferencji). Inaczej rzecz ujmując, alternatywa X_1, ma dla jednostki, wyższą oczekiwaną użyteczność niż alternatywne dla niej opcje X_2 i X_3, X_i i X_j. Działanie, którego efektem jest wybór opcji X_1, maksymalizuje użyteczność danej jednostki[18]. Wybór odwrotny, w każdym możliwym przypadku, określimy jako nieracjonalny albo nielogiczny.

Przyjmuje się, że osobę racjonalną, „charakteryzuje spójny zbiór preferencji w stosunku do dostępnych jej alternatyw. Szereguje ona te alternatywy według tego, w jakim stopniu sprzyjają jej celom; postępuje zgodnie z planem, który zaspokoi raczej więcej niż mniej jej pragnień i który ma szansę na pomyślną realizację"[19]. W odniesieniu do takiego ujęcia racjonalności, nasuwają się trzy pytania: (1) Jakie czynniki wpływają na preferencje jednostki? (2) Jakie czynniki wpływają na wybór przez nią określonych alternatyw? (3) W jakiej korelacji pozostają cele jednostki z jej ostatecznym wyborem? Próba odpowiedzi na te pytania, musi uwzględnić czynnik informacji, jako integralną część dokonywanego wyboru.

W realnych warunkach ograniczonej informacji (lub inaczej, w warunkach „niepewności" odnośnie do przewidywanego stanu rzeczywistości) możemy założyć, że statystyczna jednostka dysponuje wiedzą wystarczającą na tyle, aby poszerzyć otwierające się przed nią możliwości i zwiększyć zasoby, dostępnych dla niej środków. W konsekwencji, służą one wspieraniu jej celów, jakiekolwiek by one były[20]. Oznacza to, że nawet, jeśli jednostka jest „niepewna" swoich konkretnych celów, posiada wystarczającą wiedzę, aby móc uszeregować poszczególne alternatywy.

W najbardziej restrykcyjnej formie zachowania maksymalizującego w warunkach ograniczeń, przyjmujemy dwa integralne założenia. Po pierwsze, jednostka podejmuje decyzje dysponując „pełną" i bezpłatną informacją, odnośnie do poszczególnych, alternatywnych możliwości wyboru. Po drugie, posiada zdolność do przetworzenia tychże informacji, zgodnie ze swoimi preferencjami. Inaczej mówiąc, dokonuje ona wyboru w warunkach całkowitej pewności o obecnych i przyszłych zdarzeniach gospodarczych.

---

[18] Jeśli $X_i > X_j$ funkcję użyteczności możemy opisać równaniem $u(i) = X_i$. John von Neumann i Oskar Morgenstern, wprowadzili do analizy preferencji i reprezentujących je funkcji użyteczności, rachunek prawdopodobieństwa osiąganych wyników. Krótko mówiąc, jednostka stając przed alternatywą wyboru, szacuje prawdopodobieństwo „pewności" określonych opcji. W naszym przypadku będzie to zbiór (X_1 p_1; X_2 p_2; X_3 p_3; X_i p_i; X_j p_j), gdzie p_1 ... p_j – prawdopodobieństwa kolejnych alternatyw. W toku wyboru, jednostka może uznać za lepszy wybór opcji X_2 ponad X_1, jeśli będzie on „pewny". Klasyczna analiza J. von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press 1947.

[19] Tak: J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 2009, s. 217.

[20] Ibidem.

3. Podstawy krytyki założenia o racjonalności

Standardowy model ekonomiczny zachowań ludzkich – piszą Sendhil Mullainathan i Richard H. Thaler – „obejmuje (co najmniej) trzy nierealistyczne założenia: nieograniczoną racjonalność, nieograniczoną siłę woli i nieograniczony egoizm”[21]. Wszystkie trzy, są zdaniem autorów, dobrymi kandydatami do modyfikacji.

Dotychczasowa analiza pokazuje, że tak sformułowany zarzut, można skierować jedynie pod adresem restrykcyjnej formy „człowieka ekonomicznego”.

Koncepcja doskonałej racjonalności Morgensterna, von Neumana i kontynuatorów ich myśli z kręgu teorii gier jest „przesiąknięta” znacznym ładunkiem teoretyzowania, dlatego stanowi dogodny cel krytyki. W naturalny sposób nasuwa się pytanie: Czy w warunkach realnych człowiek zachowuje się – choćby w przybliżeniu – jak doskonale racjonalny, nieomylny kalkulator, który ustawicznie rozpatruje wszelkie możliwe konsekwencje swoich wyborów oraz szacuje rozkład prawdopodobieństwa dostępnych podczas wyboru „stanów rzeczywistości”?

Z praktycznego punktu widzenia, odpowiedź mogła być tylko jedna: nie. Znaczący wkład w rozwój koncepcji ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*), wniosły prace Herberta A. Simona. Autor ten wychodzi od prostej konstatacji: w ekonomii, racjonalność jest rozpatrywana w kategoriach wyborów – do jakich prowadzi. Natomiast w pozostałych naukach społecznych jest ona traktowana, jako integralny składnik procesu w jakim jest wykorzystywana[22]. Oznacza to, że w pierwszym przypadku, badacz bierze pod uwagę jedynie cele jednostki oraz ogólną, przedmiotową charakterystykę sytuacji. Jeśli natomiast traktujemy racjonalność w kontekście „proceduralnym”, musimy wziąć pod uwagę czynnik informacji, który odgrywa zasadniczą rolę w trakcie wyboru, konceptualizację jednostki w danej sytuacji oraz jej zdolność do pozyskania, przetworzenia i wykorzystania zasobów informacyjnych[23].

Simon dowodzi, że na sposób działania jednostki wpływają ograniczenia o charakterze obiektywnym i subiektywnym. Ograniczenia subiektywne to niepełna wiedza, odnośnie do stanów rzeczywistości oraz niesprecyzowane cele decydującego. Ograniczenia obiektywne to niepewność, odnośnie do skutków i warunków potencjalnego wyboru. W konsekwencji, jednostka

---

[21] S. Mullainathan, R. H. Thaler, *Behavioral Economics*, MIT Dept. of Economics Working Paper No 7948, s. 5. Cyt. za: A. Wojtyna, *Współczesna ekonomia – kontynuacja czy poszukiwanie nowego paradygmatu?*, „Ekonomista” 2008, nr 1, s. 20.

[22] H. A. Simon, *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge 1982.

[23] H. A. Simon, *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, „The American Economic Science Review” 1985, vol. 79. no 2, s. 294.

dokonująca wyborów usiłuje postępować racjonalnie, ale jednocześnie nie może dojść do stanu „doskonałej" racjonalności[24].

W pracach Simona, wyeksponowany jest rozdźwięk pomiędzy „modelem teoretycznym" a rzeczywistą sferą ludzkiej aktywności. Powstaje jednak pytanie, czy może być inaczej? Czy w naukach społecznych, możemy w sposób naukowy dojść do modelu, który wiernie odzwierciedla wybrane aspekty rzeczywistości? Rzecz jasna, odpowiedź musi być przecząca. Skłania to do postawienia kolejnego pytania, o sens zagłębiania się w równoległe wymiary ludzkiej psychiki. Jeśli – jak zakłada Simon – naukowy kanon „racjonalności" wymaga pełnej wiedzy oraz dokładnego przewidzenia konsekwencji i następstw potencjalnych wyborów, to takie założenie, ze zrozumiałych względów, *a priori* nie może odpowiadać rzeczywistości[25].

Inny rodzaj krytyki w stosunku do teoretyków gier oraz ich restrykcyjnego założenia o racjonalności, wypływa ze strony części ekonomistów. Murray N. Rothbard zwraca uwagę, na trzy kwestie. Po pierwsze, teoretycy gier mylnie przyjmują, że preferencje jednostki pozostają niezmienne w czasie. Po drugie, teoria gier bazuje na błędnym założeniu o neutralności (*indifference*) użyteczności w ustanawianiu skali numerycznej. Po trzecie, wykorzystuje ona aplikację numerycznego prawdopodobieństwa do sfery wyborów, które – ze względu na swoją specyfikę (wpływ czynników zewnętrznych na jednostkowe wybory) – nie mogą wchodzić w zakres założeń, przyjętych w teorii gier[26]. Krótko mówiąc, założenie o optymalizacji postępowania – w restrykcyjnej formie – znajduje zastosowanie (to też jest krytykowane w literaturze) jedynie w obszarze gier loteryjnych.

Szeroką krytykę założenia „doskonałej racjonalności", przeprowadzili twórcy nowej ekonomii instytucjonalnej. Wprowadzenie przez nich do analizy ekonomicznej pojęcia instytucji formalnych i nieformalnych, pozwoliło zwrócić uwagę na czynniki, które modyfikują preferencje jednostki. Wydaje się, że ważną rolę odgrywają tu zwłaszcza instytucje nieformalne (czynniki kulturowe i historyczne, konwencje, zwyczaje i normy społeczne – przynależne do danych kręgów kulturowych). Na obszar podejmowania decyzji, wpływa też

---

[24] H. A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964; tenże, *A Behavioral Model of Rational Choice*, The RAND Corporation, Santa Monica California 1953; tenże, *Rationality in psychology and economics*, „Journal of Business" 1986, no 4, s. 209–224.

[25] Analizę może dodatkowo utrudnić rozbieżność pomiędzy racjonalnością myślenia i racjonalnością działania. Schumpeter słusznie zauważa, że ta pierwsza nie zawsze gwarantuję tę drugą. „Racjonalność działania może zachodzić bez jakichkolwiek uprzednich świadomych rozważań i niezależnie od jakiejkolwiek zdolności do prawidłowego formułowania racji stojących u podłoża czyjegoś działania". J. A. Schumpeter, op. cit., s. 323.

[26] M. N. Rothbard, *Toward a Reconstruction of Utility and Welfare Economics*, [w:] *The Logic of Action One: Method, Money, and the Austrian School*, red. M. N. Rothbard, Edward Elgar, 1997.

proces nauki i socjalizacji społecznej człowieka[27]. Koncepcja ograniczonej racjonalności, która wyłania się z prac teoretyków NEI jest efektem zwrócenia uwagi na takie elementy procesu podejmowania decyzji, jak koszty zdobywania i przetworzenia informacji oraz egzekwowanie umów z jednej strony, a ograniczone możliwości ludzkiego umysłu i wpływ rutyny i norm społecznych z drugiej strony[28].

Nie negując wkładu NEI w lepsze zrozumienie ludzkich zachowań, trudno uciec od pytania: W jakim zakresie poszczególne składowe instytucjonalne, warunkują poszczególne rodzaje aktywności człowieka? W ramach NEI nie otrzymujemy potwierdzenia miary wpływu określonych zmiennych czynników zewnętrznych, na modyfikację zachowania opartego na motywie realizacji własnego interesu[29]. Przynajmniej nie w warstwie niepodważalnych, empirycznych dowodów.

Krytyka założenia o egoizmie w restrykcyjnej formie „człowieka ekonomicznego" w zasadzie pokrywa się z argumentacją wysuwaną w stosunku do pisarzy klasycznych. Na gruncie psychologii i socjologii, formułuje się tezę, że człowiek nie kieruje się tylko egoizmem, ale też zazdrością, rządzą zemsty, poczuciem winy, troską o innych. Jak powiedziano wcześniej, jest to krytyka w znacznej części nieuprawniona. Ekonomiści nie twierdzą, że *homo oeconomicus* wyczerpuje paletę zachowań człowieka[30]. Nie powtarzając wcześniej przedstawionej argumentacji, warto przywołać w tym miejscu opinię Friedricha von Hayeka. Filozofia indywidualistyczna nie zakłada, jego zdaniem „że człowiek ma egoistyczną czy samolubną naturę, albo że powinien ją posiadać. Wychodzi ona jedynie od bezdyskusyjnego faktu, że granice naszej wyobraźni uniemożliwiają włączenie do skali naszej wartości czegoś więcej niż małej cząstki potrzeb całego społeczeństwa"[31]. Określone skale wartości mogą

[27] Jak celnie zauważa Douglass C. North, nauka jest nie tylko „produktem" doświadczeń danej jednostki, ale też obejmuje kumultatywne doświadczenia poprzednich generacji, zawarte w dorobku kulturowym. *Lives oh the Laureates. Thirteen Nobel Economists*. Third Edition, red. W. Breit, R. W. Spencer, MIT Press, Cambridge, London 2002, s. 264.

[28] J. Godłów-Legiędź, op. cit., s. 71.

[29] Oczywiście trudno negować ten wpływ. Idąc dalej, można powiedzieć, że intuicyjnie wyczuwamy, że ma on określone znaczenie. Z drugiej strony ten sam schemat myślowy możemy zastosować, uzasadniając kluczowy wpływ w pełni racjonalnego rachunku kosztów na wybory indywidualne. Mówiąc krótko, każda ze stron sporu, może dowolnie operować tą samą gamą argumentów.

[30] Ściślej rzecz ujmując, nie wszyscy. Noblista Gary Becker, konsekwentnie rozpatruje wszelkie dziedziny wyborów człowieka w kategoriach racjonalnego wyboru. Chyba najbardziej znaną, a jednocześnie najbardziej kontrowersyjną pracą tego typu jest tenże, *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa 1990. Trzeba powiedzieć, że wywody Beckera nie przekonują, co więcej dostarczają „mocnej" argumentacji dla krytyków stawiania wartości materialnych ponad wszelkie inne. Przykład takiej krytyki zob. m.in. F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa-Wrocław 1997, s. 28–32.

[31] F. A. von Hayek, *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003, s. 73.

istnieć tylko w umysłach jednostek. Czyli nie istnieją żadne inne skale wartości oprócz cząstkowych, które są naturalnie różne, dla każdej jednostki. Jest rzeczą zupełnie naturalną – zauważa dalej Hayek – że cele jednostki są dla niej samej wartością najwyższą, to ona jest także ostatecznym sędzią swych celów[32].

4. *Homo oeconomicus* a *homo politicus*

Poczucie odpowiedzialności za najsłabszych członków demokratycznej społeczności, troska o dobro wspólne i otwartość na działania publiczne, które nie przynoszą korzyści politycznych w krótkim okresie, to trzy podstawowe elementy, na których zbudowana jest koncepcja *homo politicus*. Czy decyzje polityczne podejmowane przez statystycznego obywatela, wybieralnego polityka i nominowanego urzędnika administracji publicznej, przynajmniej w części odpowiadają temu modelowi?

Próba odpowiedzi na to pytanie, jest jak powiedziano wcześniej, nierozłączną częścią rozważań o polityce. Pisarze polityczni ustanowili jako zasadę, że planując jakikolwiek system rządów i ustalając system zabezpieczeń konstytucyjnych – powiada D. Hume – należy traktować każdego człowieka jako nikczemnika, który w każdym działaniu publicznym, ma na względzie jedynie swój własny interes[33]. Podstawowa zasada rządów konstytucyjnych wymaga założenia – postulował z kolei J. S. Mill – że władza polityczna będzie wykorzystywana do promocji partykularnych interesów decydentów, nie dlatego, że tak się zawsze dzieje, ale ze względu, że taka jest naturalna kolei rzeczy[34]. „Gwałtowność i niesprawiedliwość władców tego świata jest złem tak starym jak świat i obawiam się – wieścił Smith – że już sama natura spraw ludzkich nie może chyba pozwolić na to, by znaleziono na nie skuteczny środek”[35]. Bez większych złudzeń, co do praktycznego wymiaru „człowieka politycznego”, pozostawał też J. J. Rousseau, który pisał, „Każdy, oddzielając swój interes od interesu ogólnego, spostrzega, że zupełnie rozdzielić, go nie może. Jednak jego udział w szkodzie publicznej wydaje mu się niczym w porównaniu z wyłącznym dobrem własnym, które zamierza osiągnąć. Pominąwszy to dobro osobiste, pragnie on dobra powszechnego dla własnej korzyści nie mniej

[32] Ibidem.

[33] D. Hume, *On the Indepency of Parliament*, [w:] *Essays, Moral, Political, and Literary*, Liberty Classics, Indianapolis 1985. Cyt. za: J. M. Buchanan, *Constitutional Economics*, [w:] J. M. Buchanan, *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A&M University Press 1989, s. 64.

[34] J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, [w:] *Essays on Politics and Society, Collected Works*, University of Toronto Press, 1977. Cyt. za: J. M. Buchanan, *Constitutional...*, s. 64.

[35] A. Smith, op. cit., s. 103.

od innych. Nawet sprzedając swój głos za pieniądze, nie zatraca w sobie woli powszechnej; pomija ją”[36].

Bez zbytniej przesady, można powiedzieć, że najdotkliwszy „cios” koncepcji *homo politicus*, zadał Schumpeter. Na marginesie zasadniczego toku wywodów poświęconych konkurencyjnej teorii demokracji, stawia on trzy pytania, dotyczące natury ludzkiej w polityce: (1) Czy wyborcy posiadają w pełni niezależną wolę? (2) Czy wykazują dostateczną zdolność do obserwacji i interpretacji faktów politycznych? (3) Czy cechuje ich zdolność do niezwłocznego, racjonalnego wnioskowania?[37]. Autor odpowiada na każde z tych pytań przecząco. Dowodzi, że sfera polityczna zbyt daleko wykracza poza codzienne sprawy zawodowego i domowego bytu tak, że kwestie polityki nie mogą podlegać racjonalnym, pro-społecznym wyborom.

„Normalne wielkie kwestie polityki – pisał Schumpeter – zajmują swoje miejsce w psychicznej ekonomii typowego obywatela obok tych zainteresowań pozazawodowych, które nie osiągnęły rangi hobby i są tematami niezobowiązującej rozmowy. Sprawy te wydają się tak dalekie; zupełnie nie przypominają stwierdzeń dotyczących biznesu; zagrożenia mogą się w ogólne nie zmaterializować, a jeśli nawet, to mogą się okazać mniej poważne, niż się obawiano; mamy uczucie, jakbyśmy się poruszali w świecie fikcji”[38]. I jeszcze jeden cytat: „Wszyscy znamy człowieka – a często jest to postawa typowa – który powiada, że lokalna administracja nie jest jego sprawą i beznamiętnie wzrusza ramionami na praktyki, których za nic nie zniósłby we własnym biurze”[39]. Krótko mówiąc, wyidealizowany obraz *homo politicus* zbyt daleko odbiega od codziennego życia, aby można go było uznać za matrycę oceny realiów procesu politycznego. Schumpeter odrzuca założenie „człowieka politycznego”, ale w jego miejsce nie stawia *homo oeconomius*. Precyzyjnie rzecz ujmując, nie w przypadku każdego z głównych aktorów sceny publicznej.

Zachowania wybieralnych polityków i nominowanych przez nich urzędników administracji, według Schumpetera, niczym nie różnią się od zachowań czysto biznesowych. Profesjonalizacja polityki musi prowadzić do stopniowej przemiany polityki w źródło kariery dla decydentów, a jeśli tak, to każdy polityk ma swoje własne interesy polityczne[40]. Konkurencja o głosy wyborcze odpowiada zaś wprost konkurencji o przejęcie kontroli nad

[36] J. J. Rouseau, op. cit., s. 82.
[37] J. A. Schumpeter, op. cit., s. 319–320.
[38] Ibidem, s. 325– 326.
[39] Ibidem, s. 324.
[40] Zauważmy, że ta myśl Schumpetera, praktycznie niczym nie różni się od cytatu z J. J. Rousseau, który zamieściłem na pierwszej stronie tego rozdziału. Jest rzeczą zdumiewającą, że tak przenikliwy obserwator, jakim był Schumpeter, uczynił z prac klasyków doktryny przedstawicielskiej oręż swojej krytyki, nie zauważającej zbieżności swojej i ich koncepcji człowieka w polityce.

określonymi segmentami rynku[41]. Krótko mówiąc, dobro wspólne zostaje podporządkowane interesowi własnemu, który bierze nad nim górę.

Statystyczny wyborca pozostaje praktycznie biernym obserwatorem wydarzeń politycznych, podlega ustawicznej manipulacji. Według A. Kornhausera, zatomizowane społeczeństwo demokratyczne jest łatwe do mobilizacji, ale też łatwo jest nim manipulować. Człowiek masowy jest wyizolowany, a tym samym dyspozycyjny. Jego zachowanie może przybierać formy ekstremalne. Typ psychologiczny, który cechuje społeczeństwo masowe – pisze Kornhauser – „w małym stopniu wspiera instytucje liberalno-demokratyczne (...) Jednostka stara się przezwyciężyć niepokój towarzyszący wyalienowaniu apatią bądź aktywizmem (...) toteż człowiek masowy jest podatny na zew ruchów masowych, które umożliwiają mu poradzenie sobie z bólem wyalienowania"[42].

W modelu Schumpetera, mamy do czynienia z komunikowaniem się konsumentów politycznych, których cechuje znacząco ograniczona racjonalność, z decydentami politycznymi nastawionymi na maksymalizację zysków politycznych. Wynik tej interakcji jest łatwy do przewidzenia. Czy jednak zachowanie statystycznego wyborcy pozostaje rzeczywiście nieracjonalne?

Próbę odpowiedzi na to pytanie, odnajdujemy w kolejnej klasycznej pracy, poświęconej ekonomicznej analizie demokracji[43]. Anthony Downs, zakwestionował Schumpeterowską koncepcję zachowania ludzkiego w polityce, wprowadzając pojęcie „racjonalnej ignorancji". Statystyczny konsument polityczny, dokonuje swoich wyborów w stanie nieznajomości uwarunkowań sceny publicznej i zachodzących na niej procesów interakcji pomiędzy głównymi aktorami – tu zgadza się on z Schumpeterem – ale takie zachowanie jest w pełni racjonalne. Pojedynczy wyborca – dowodzi Downs – musi zakładać, że jego głos nie przechyli szali zwycięstwa danej partii politycznej, bądź konkretnego polityka, a jeśli tak, to gromadzenie informacji na temat tejże partii, bądź tegoż polityka jest zbyt kosztowne[44]. W konsekwencji, pozostawanie w stanie permanentnego niedoinformowania jest w pełni racjonalne. Inaczej rzecz ujmując, postawa, która dla zewnętrznego obserwatora pozostaje nieracjonalna, może być w pełni racjonalna dla jednostki szacującej koszty i korzyści

[41] Trzeba tu podkreślić, że Schumpeter nie odrzuca całkowicie innych motywów działania wybieralnych polityków. Niemniej dodaje, że: „(…) żaden ekonomista, który ma jakie takie pojęcie o realiach życia gospodarczego, nie będzie nawet przez moment utrzymywał, że poczucie obowiązku czy ideały dotyczące służby i efektywności nie grają żadnej roli w kształtowaniu zachowania biznesmena. Ten sam jednak ekonomista ma absolutną rację, gdy opiera wyjaśnienie tego zachowania na schemacie wyprowadzonym z motywu zysku". Ibidem, s. 356.

[42] A. Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, Free Press, Glencoe 1959. Cyt. za: G. Sartori, op. cit., s. 45.

[43] A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

[44] W kategoriach użyteczności własnej.

potencjalnego wyboru politycznego. Wpływ podmiotów zewnętrznych na statystycznego konsumenta politycznego może być, rzecz jasna odczuwalny. Nie oznacza to jednak, że wszelkie formy marketingu politycznego nie wpisują się w schemat kolejnego kanału informacji publicznej, który nie wpływa znacząco na indywidualne wybory.

Rozpatrzmy przypadek konkurencji wyborczej, gdzie potencjalny wyborca staje przed alternatywą wyboru spośród trzech kandydatów A, B i C. Racjonalny wyborca, na początku musi zdecydować, który z kandydatów jest najbliższy jego preferencjom[45]. Następnie oszacuje on czy kandydat ten ma szanse na zwycięstwo wyborcze. Jeśli kandydat A jest najbliższy jego preferencjom, ale jednocześnie nie ma żadnych szans na pokonanie kandydata B i C, to trafny, racjonalny wybór sprowadzi się do oddania głosu na jednego z dwóch pozostałych kandydatów. Krótko mówiąc, racjonalny wybór polega na wyborze „mniejszego zła". Zaś jego podstawą jest szacunek prawdopodobieństwa wyborów, dokonywanych przez wszystkich potencjalnych wyborców[46].

Zauważmy, że taki schemat wyboru, opiera się na dogłębnym przekonaniu Downsa, że pojedynczy głos wyborczy jest „zużywany" w procesie selekcji (*selection process*). Autor nie traktuje go jako prostego wyrażenia preferencji statystycznego wyborcy[47].

Odchodząc od zwykłej definicji racjonalności, Downs naraża się na krytykę podstaw swojego rozumowania[48]. Z drugiej strony, badania empiryczne zdają się potwierdzać, że pluralistyczne reguły wyborcze prowadzą w rzeczywistości do konkurencji pomiędzy dwoma silnymi partiami (politykami), a nie w obrębie wielu partii (polityków)[49]. Rodzi to pytanie: W jakim zakresie wpływ czynników zewnętrznych (np. sondaży przed wyborczych) można uznać za czynniki modyfikujące, a w jakim, zakłócające, racjonalność wyboru politycznego? Inaczej rzecz ujmując, czy działania konsumenta politycznego, dokonującego wyboru pod ich wpływem, możemy jeszcze uznać za racjonalne?

---

[45] Ibidem, s. 47–48 .

[46] Rozszerzony przypadek konkurencji pomiędzy szeregiem kandydatów analizował Maurice Duverger. Sformułował on tezę, że „zasada zwykłej większości przy jednomandatowych okręgach wyborczych, faworyzuje system dwu partyjny". Zyskała ona z czasem miano „prawa Duvergera" (*Duverger's Law*). M. Duverger, *Political Parties: their organization and activity in the modern state*, New York 1963, s. 217.

[47] A. Downs, op. cit., s. 48.

[48] Ten kierunek krytyki, odnajdujemy w: H. A. Simon, *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, „The American Political Science Review" 1985, vol. 79, no 2.

[49] Zob. W. Riker, *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, „The American Political Science Review" 1982, vol. 76, no 4.

5. Czy *homo oeconomicus* dobrze oddaje zachowanie polityczne?

Próba odpowiedzi na to pytanie, prowadzi nas do rzeczywistości leżącej u podstaw procesu politycznego. Napotykamy tutaj na problem, nieobecny w klasycznej teorii wyboru konsumenta oraz przy analizie relacji sprzedawca – nabywca.

W codziennych transakcjach rynkowych, role obydwu stron są wyraźnie odgraniczone. Każda ze stron jest kupującym albo sprzedającym.

Każdorazowego wyboru publicznego dokonuje jednostka, która występuje w jednoczesnej roli podatnika i beneficjenta. W ostatecznym rozrachunku, to rozkład głosów wyborczych determinuje układ koalicji (partii rządzącej). Ten zaś jest zawsze pochodną indywidualnego uczestnictwa i reakcji członka demokratyczne zarządzanej społeczności na przeszłe decyzje publiczne. Nie zmienia tego faktu, że ostateczne decyzje odnośnie do podziału i redystrybucji zasobów społecznych, podejmują wybieralni reprezentanci.

Zacznijmy od analizy czynników modyfikujących racjonalność. Część głosów krytycznych podnosi, że prosta zależność pomiędzy prywatnym zyskiem i stratą – będąca podstawą neoklasycznej teorii wyboru rynkowego – nie znajduje bezpośredniego zastosowania do opisu podejmowania decyzji politycznych[50].

Abstrahując na chwilę od realizmu *homo oeconomius*, a jednocześnie przyjmując, że jest on hipotetycznym uproszczeniem w postaci wyizolowanego i wyselekcjonowanego zbioru motywów, które rzeczywiście kierują działaniem rynkowym konsumenta, producenta, sprzedawcy, nie sposób uciec od pytania: Czy człowiek w publicznej roli wyborcy, wybieralnego polityka, urzędnika państwowego, członka kierownictwa partii politycznych etc. zaprzestanie maksymalizowania użyteczności z opcjonalnych wyborów publicznych? Innymi słowy, czy przechodząc ze sfery wyborów prywatnych w sferę decyzji publicznych, reprezentatywna jednostka pozostaje dalej sobą, czy zmienia się w kogoś innego? Przyjmując pogląd, że *homo politicus* i *homo oeconomicus* to dwie różne konstrukcje osobowościowe, musimy w następstwie przyznać, że wybory polityczne są czymś zupełnie odmiennym niż wybory *stricte* rynkowe.

Ekonomiści z nurtu nowej ekonomii politycznej argumentują, że w wyborach publicznych uczestniczą jednostki, reprezentatywne dla pozostałej części społeczeństwa. Nie zmienia tego faktu obraz samej polityki, której ostateczny kształt wyłania się ze skomplikowanych interakcji na forum przetargów publicznych. Przyjmując zatem, że w wyborach wolnorynkowych

[50] Zob. np. D. P. Green, I. Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory*, Yale University Press, 1994.

jednostka kieruje się interesem własnym można wnioskować, że podczas złożonych wyborów publicznych będzie postępować tożsamo[51].

Jest rzeczą zrozumiałą, że skrajnie indywidualistyczne i egoistyczne wybory, nie wyczerpują szerokiego spektrum zachowań politycznych[52]. Trudno wykluczyć, że dana jednostka jest ukierunkowana w działaniu na interes społeczny, wierzy w społeczne ideały, przestrzega obowiązujących norm. Instytucje publiczne, mogą – przynajmniej w pewnej mierze – kształtować podstawowe wartości i normy zachowań ludzkich, w kierunku pro-społecznym. Podobny wpływ może wywierać na człowieka kultura, religia i wzorce etyczne, w ramach, których funkcjonuje. Historia polityki dostarcza szeregu przykładów mężów stanu, którzy postrzegali wypadkową interesu społecznego całościowo, a w swojej działalności politycznej podejmowali decyzje niepopularne, narażające ich na utratę potencjalnego elektoratu.

Nie negując potrzeby analizy wpływu tych czynników na „osłabienie" maksymalizujących użyteczność zachowań, możemy równie dobrze uznać je za zmienne wyjaśniające, które należy włączyć do tejże funkcji użyteczności[53].

Powróćmy teraz do pytania o czynniki zakłócające racjonalność wyboru publicznego. Kładę tutaj nacisk na „racjonalność", bowiem dotychczasowe rozważania pokazują, że możemy używać takiego określenia w odniesieniu do tej sfery wyborów człowieka. Podobnie jak w sferze wyborów czysto rynkowych, kluczową kwestią pozostaje, o jakiej racjonalności mówimy.

James M. Buchanan często podkreśla, że przyjęcie za punkt odniesienia doskonale racjonalnej, wszechwiedzącej jednostki jest z gruntu nie zasadne, zważywszy np. na koszty związane z pozyskiwaniem informacji politycznej. Niemniej dowodzi, że każdej jednostce, można przypisać pewną zdolność szacowania korzyści i kosztów w sposób realistyczny w granicach niepewności związanej z sytuacją wyboru[54].

Rozważmy prosty przykład głosowania metodą większościową. Wpływ pojedynczego głosu na wynik ogólny w dużym okręgu wyborczym jest czysto iluzoryczny. Przyjmując dodatkowo dwa realne założenia: (1) akt głosowania generuje mierzalne koszty indywidualne, (2) wyborca nie uzyskuje swoich dochodów bezpośrednio ze sfery podziału zasobów publicznych, musimy dojść do wniosku, że ekonomicznie zorientowany wyborca nie powinien głosować. Rzecz jasna, praktyka pokazuje, że wyborcy, którzy nie uzyskują dochodów

---

[51] J. M. Buchanan, *Towards analysis of closed behavioral systems*, [w:] *Theory of public choice*, red. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972, s. 22.

[52] Tak: A. Downs, op. cit., s. 27.

[53] Intuicja badawcza uprawnia do postawienia hipotezy, że nie są to zachowania reprezentatywne dla współczesnych demokracji. Niemniej zważywszy na przedmiot badań, falsyfikacja tej hipotezy jest praktycznie niemożliwa.

[54] Por. J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997, s. 25–27.

prywatnych ze sfery podziału zasobów społecznych uczestniczą w głosowaniach. Prowadzi to do konstatacji, że *homo oeconomicus* w swojej skrajnie restrykcyjnej formie, nie oddaje dokładnie motywu zachowań publicznych[55].

Ten sam problem powstaje, kiedy analizujemy problem „niedostatku informacji" (*information failure*). Jest on bardzo często przywoływany w kontekście „paradoksu głosowania" (*voter paradox*) oraz w szerszym ujęciu przy omawianiu „niedostatków rządu" (*government failure*). Jak powiedziano wcześniej, nawet jeśli jednostka – jako członek dużego elektoratu – oddaje swój głos na danego kandydata, to wcześniej nie ma bezpośrednich bodźców, aby inwestować prywatne zasoby w informacje adekwatne, aby – z perspektywy zewnętrznego obserwatora – uznać ją za „wystarczająco poinformowaną"[56].

Zauważmy jednak, że takie założenie zakłada bardzo restrykcyjną formę „człowieka ekonomicznego". Jeśli taką ostrą formę odrzucimy, jeśli jakiekolwiek inne argumenty niż korzyść netto przypiszemy indywidualnej funkcji użyteczności, to skąd wiemy – pyta Buchanan – że na rynku wyborczym mamy do czynienia z niedostatkiem informacji, której konsekwencją są zachowania oparte na konstrukcji racjonalnego ignoranta[57].

Odrębną kwestią pozostaje weryfikowalność założenia *homo oeconomicus*. Kiedy stajemy przed zadaniem przeprowadzenia testu hipotezy należącej do „pozytywnej polityki", napotykamy na szereg trudności, których nie spotykamy w przypadku testowania hipotezy należącej do „pozytywnej ekonomii"[58]. Teoria ekonomiczna tworzy hipotezy dotyczące indywidualnych wyborów w relacjach rynkowych, gdzie zgodnie z założeniem, każda jednostka działa na własny rachunek. Hipotezy można przetestować, odwołując się do licznych indywidualnych doświadczeń. W przypadku zachowań zachodzących w procesie politycznym, wyniki będą z całą pewnością o wiele mniej wiążące. Wynika to z faktu, że muszą się one odnosić do wszystkich jednostek należących do danej grupy politycznej. W wynikach politycznych nie sposób bezpośrednio zaobserwować indywidualnych preferencji i będących ich skutkiem decyzji – przynajmniej nie w prosty, łatwo mierzalny sposób[59].

---

[55] J. M. Buchanan, *The Achievement and Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, red. H. Hanusch, *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, Berlin, 1983, s. 22.

[56] Z subiektywnego punktu widzenia, reprezentatywny wyborca może się, rzecz jasna, uznawać za osobę dobrze poinformowaną.

[57] Ibidem.

[58] J. M. Buchanan, *Finanse publiczne...*, s. 217.

[59] Ibidem.

6. Uwagi końcowe

W niniejszym opracowaniu próbowałem uzasadnić tezę o przydatności modelu *homo oeconomicus* do analizy procesu politycznego.

Znaczący dorobek badawczy na polu analizy rzeczywistych zachowań człowieka, nie pozostał bez wpływu na modyfikację założenia o racjonalności jednostkowego wyboru. Nowi ekonomiści instytucjonalni, ekonomiści behawioralni oraz szerokie grono psychologów społecznych dowodzi, że fundament, na którym został zbudowany *homo oeconomicus* legł w gruzach.

Czy tak jest w istocie? Próba odpowiedzi na to pytanie, musi uwzględnić drugą stronę „medalu". Jeśli uznamy, że racjonalność, namysł i kalkulacja nie oddają dość dobrze natury człowieka, to jaką koncepcję ludzkiego zachowania otrzymujemy w zamian? W jakim stopniu model, oparty na ograniczonej racjonalności oraz uwarunkowaniach społecznych wyboru, może być przydatny do naukowej analizy sfery społecznej? Jeśli odrzucimy przewidywalność badawczą, którą oferuje założenie *homo oeconomicus,* to co pozostaje jako „twardy rdzeń" wszelkich analiz ekonomicznych?

Trzeba się zgodzić, że argumentacja, którą formułują przeciwnicy *homo oeconomicus*, istotnie zbliża teoretyczny obraz natury ludzkiej do jej rzeczywistego wymiaru. Czy jednak w nauce społecznej, powinniśmy poszukiwać bezwzględnego weryfikacjonizmu przyjmowanych założeń? Jeśli nawet będziemy podążać w jego kierunku, to rodzi to kolejne pytanie: Czy w ramach nauki, której głównym przedmiotem badawczym są wybory ludzkie, może on być z gruntu obiektywny i powtarzalny? Jeśli uznamy pogląd krytyków, że *homo oeconomicus* oddaje tylko część natury człowieka, w skrajnej zaś wersji tej krytyki jest jej niewielkim fragmentem, to czy takiego poglądu nie można odwrócić? Krótko mówiąc, dlaczego nie należałoby uznać, że ograniczona racjonalność, wynikająca z wpływu czynników zewnętrznych nie jest wyjątkiem, nie zaś regułą? W literaturze nie odnajdziemy kompleksowych badań, potwierdzających hipotezę ograniczonej racjonalności.

Moim zdaniem, powinniśmy raczej powrócić do klasycznego rozumienia *homo oeconomicus*. Człowiek nie jest mechanicznym kalkulatorem, rozważającym bezustannie rachunek korzyści i kosztów swojego działania. Jednocześnie z dużą dozą prawdopodobieństwa można powiedzieć, że w trakcie wyborów ekonomicznych, wybierze więcej z palety środków możliwych do uzyskania niż mniej, będzie dążył do podtrzymania dotychczasowego *status quo* dochodów, niż zdecyduje się na ich obniżenie – kosztem wzrostu dochodów innych. Nie zmieniają tego faktu przykłady, potwierdzające obecność altruizmu jako motywu. Bez zbytniej przesady można powiedzieć, ze stanowią one marginalną część wyborów *stricte* ekonomicznych.

Kładę tutaj wyraźny akcent na kwestie ekonomiczne. Można je bowiem z powodzeniem przenieść na proces polityczny, który dotyczy – przynajmniej w części – zagadnień, które można sprowadzić do wspólnego mianownika, którym są mierzalne i bezpośrednie treści ekonomiczne.

W mojej opinii, zadaniem *homo oeconomicus* w badaniach mechanizmów współczesnej polityki nie jest odwzorowanie pełnego, satysfakcjonującego pod względem empirycznym obrazu natury ludzkiej. Istotniejsza jest tutaj przydatność „człowieka ekonomicznego" do formułowania twierdzeń, które mogą okazać się użyteczne do odwzorowania realnych mechanizmów politycznych.

Nie oznacza to, że aplikacja „człowieka ekonomicznego" do analizy sfery podejmowania decyzji publicznych, znacząco redukuje stopień trudności w naukowej eksploracji ich złożonego charakteru. Dostarcza ona raczej jasnych kryteriów oceny określonego profilu polityki, realizowanej przez rząd i jego agendy.

Na zakończenie zaryzykuję pogląd, że w tej mierze *homo oeconomicus* spełnił i w dalszym ciągu spełnia swoje zadanie.

Rozdział V

Joanna Dzionek-Kozłowska
Uniwersytet Łódzki

Systemy wyborcze a korupcja. Ujęcie ekonomiczne

1. Uwagi wstępne

Naturalną konsekwencją postępującego od ponad dwu stuleci procesu demokratyzacji jest wzrost roli systemów wyborczych w kształtowaniu życia politycznego współczesnych państw. W nowożytnych państwach demokratycznych opartych na zasadzie demokracji reprezentatywnej normy składające się na system wyborczy są niezwykle istotne, ponieważ determinują one sposób uzyskiwania i legitymizowania władzy. Reguły te określają bowiem metody wyłaniania przedstawicieli sprawujących rządy w imieniu suwerena, czyli narodu. Wziąwszy pod uwagę znaczenie systemów wyborczych w demokracji nasuwa się pytanie o to, czy te szczególne „reguły gry" same w sobie wywierają wpływ na poszanowanie zasady rządów prawa, stanowiącej jedną z podstawowych norm ustroju demokratycznego[1]. Czy i w jaki sposób zasady prawa wyborczego wpływają na skalę nadużyć władzy, jakich dopuszczają się wybierani zgodnie z nimi politycy piastujący stanowiska publiczne? Można zatem postawić pytanie o istnienie i charakter wskazanej w tytule niniejszego artykułu zależności pomiędzy systemami wyborczymi a poziomem korupcji[2].

---

[1] Według W. Rikera zdolność systemu do przeciwdziałania nadużywaniu władzy przez polityków stanowi podstawę tzw. liberalnej koncepcji demokracji i jest jednym z podstawowych warunków efektywności ustroju demokratycznego. W.H. Riker, *Liberalism Against Populism*, W. H. Freeman, San Francisco 1982.

[2] Korupcja jest tu rozumiana jako nadużywanie władzy przez osoby piastujące stanowiska publiczne w celu osiągania nienależnych im korzyści. Należy jednak zaznaczyć, że zjawisko to może być i częstokroć jest ujmowane znacznie szerzej; mianem korupcji możemy określać również przypadki nadużywania pozycji zawodowej lub społecznej przez reprezentantów innych zawodów, np. lekarzy, wykładowców akademickich, policjantów czy urzędników.

Na temat definiowania pojęcia korupcji w naukach społecznych szerzej, patrz: A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym" 2001, t. 4, s. 138–140; tenże, *Korupcja i zaufanie*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym" 2008, t. 10, nr 1, s. 212–213.

Jako szczególne świadectwo problemów z definiowaniem tego pojęcia na gruncie nauk prawnych i prawodawstwa stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2009 r.

Zagadnienie to w sposób niejako naturalny mieści się w obszarze badawczym nauk politycznych. W tym kontekście *prima facie* zaskakujące może wydać się, iż w ostatnich dwu dekadach badania poświęcone tej problematyce były w znaczącym stopniu inspirowane i prowadzone przez ekonomistów. Wydaje się, że zainteresowanie tą kwestią ze strony przedstawicieli nauk ekonomicznych było pokłosiem ich ogromnego zaangażowania w określenie i sprecyzowanie gospodarczych konsekwencji korupcji. Lecz z drugiej strony fakt ten można równocześnie poczytać za jeden z licznych przejawów tzw. *ekonomicznego imperializmu*[3]. Określeniem tym oznacza się potęgującą się tendencję do poszerzania katalogu procesów i zjawisk mających miejsce poza tradycyjnie pojmowanym obszarem ekonomii, które reprezentanci tej dyscypliny starają się analizować za pomocą właściwych im narzędzi badawczych (m.in. modelowania ekonometrycznego, teorii gier, metod wnioskowania statystycznego, czy przyjmowanych na gruncie teorii ekonomicznej założeń dotyczących zachowań jednostek).

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ekonomicznego podejścia do ujmowania kwestii zależności pomiędzy regułami składającymi się na system wyborczy a poziomem korupcji oraz próba oceny, na ile takie podejście można uznać za owocne.

2. Systemy wyborcze: definiowanie i systematyka

W punkcie wyjścia zasadne wydaje się objaśnienie co oznaczmy mianem systemu wyborczego. Na potrzeby dalszych rozważań można poprzestać na dość ogólnym ujęciu, zgodnie z którym na system wyborczy składa się zbiór reguł formalizujących metody agregowania preferencji wyborców i dokonywania na tej podstawie alokacji mandatów do ciał przedstawicielskich. Normy składające się na system wyborczy określają m.in. czynne i bierne prawo wyborcze, zasady wyłaniania kandydatów, prowadzenia i finansowania kampanii wyborczych, sposób przeprowadzenia samego głosowania, metodę przeliczania uzyskanych głosów na mandaty oraz procedury umożliwiające kontrolowanie

uchylający część przepisów Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 r. (Dz.U. 2009 nr 105 poz.880), http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20091050880+2010%2407%2403&min=1, (dostęp 15.12.2012). Na mocy tego wyroku za niezgodne zarówno z Konstytucją RP, jak i *Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości* zostały uznane m.in. zawarte w tej ustawie zapisy określające, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z występowaniem zjawiska korupcji (Art. 1, pkt. 3 pierwotnego tekstu ustawy). Po wejściu w życie tego wyroku ustawowa definicja korupcji została znacznie rozbudowana. (Dz.U. 2006 nr 104 poz. 708, Art. 1, punkt 3a; pełny tekst: http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20061040708&type=3, dostęp 15.12.2012).

[3] G. Hodgson, *Economics and Evolution*, University of Michigan Press, Michigan 1993. Por. E. P. Lazear, *Economic Imperialism*, „Quarterly Journal of Economics" 2000, nr 1, s. 99–146.

prawidłowości wyborów. Należy jednak z góry zaznaczyć, że przy badaniach systemów wyborczych prowadzonych z perspektywy ekonomicznej analizy koncentrują się na ogół wokół tej części wskazanych wyżej reguł, która pozwala określić wynik wyborów, czyli formule wyborczej, strukturze głosu oraz zasadach ustalania rozmiarów okręgów wyborczych.

Przy klasyfikowaniu stosowanych współcześnie systemów wyborczych najczęściej bierze się pod uwagę poziom odwzorowania preferencji wyrażanych przez wyborców przy urnach do głosowania w dokonywanym na tej podstawie podziale mandatów. Przyjmując tego rodzaju kryterium można wyodrębnić dwie najbardziej ogólne klasy: systemy większościowe i systemy proporcjonalne. W przypadku systemów większościowych wybory wygrywa to ugrupowanie, którego kandydaci zwyciężą w największej liczbie okręgów wyborczych, zaś w przypadku systemów proporcjonalnych zwycięża partia, która uzyskała największe poparcie w skali całego kraju.

Systemy większościowe należą do najstarszych, a zarazem najprostszych rozwiązań, stosowanych z powodzeniem po dziś dzień. Jest to również jedna z najpopularniejszych metod wyłaniania składu współczesnych legislatur – jest ona obecnie stosowana w blisko 70 krajach świata[4]. Istota systemów większościowych polega na tym, że mandat zdobywa ten spośród kandydatów, który uzyskał najwięcej głosów. W najprostszej wersji, gdy do uzyskania mandatu wystarczy zwykła większość, mamy do czynienia z systemem opartym na zasadzie większości względnej (ang. *first-past-the-post*). Takie rozwiązanie jest obecnie stosowane m.in. w Wielkiej Brytanii i wielu krajach należących niegdyś do brytyjskiego imperium kolonialnego[5]. Jeśli zaś do zdobycia mandatu niezbędne jest uzyskanie poparcia większości spośród głosujących mamy do czynienia z systemem większości bezwzględnej. Takie rozwiązanie prowadzi jednak częstokroć do konieczności organizowania drugiej tury wyborów, do której dopuszczana jest zwykle jedynie określona liczba kandydatów z największą liczbą głosów z pierwszej tury. System większości względnej obowiązuje np. w wyborach do francuskiego Zgromadzenia Narodowego, w Wietnamie, Iranie czy na Białorusi. Systemy większościowe na ogół są stosowane w jednomandatowych okręgach wyborczych, choć zastosowanie reguły większościowej przy wyborach w okręgach wielomandatowych jest również możliwe. Wyborca dysponuje wówczas tyloma głosami, ile jest mandatów do zdobycia w danym okręgu. Tego rodzaju modyfikacja jest jednak

[4] Dane na podstawie bazy udostępnianej na stronach internetowych Institute for Democracy and Electoral Assistance (http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=FPTP, dostęp 15.12.2012). W przypadku parlamentów dwuizbowych pod uwagę brany jest tu system wyborczy do izby niższej.

[5] System oparty na zasadzie zwykłej większości obowiązuje np. w wyborach do legislatur w Kanadzie, Indiach i Stanach Zjednoczonych.

stosowana dość rzadko[6]. Jako szczególną odmianę systemu większościowego można potraktować również system pojedynczego głosu nieprzechodniego (ang. *Single Non-Transferable Vote*), w którym wyborca dysponuje jednym głosem, ale w okręgach wielomandatowych.

Na drugim biegunie wskazanego rozgraniczenia plasują się **systemy proporcjonalne**, które stanowią dziś rozwiązanie najbardziej popularne[7]. Metody te mają umożliwić odzwierciedlenie w rozkładzie mandatów w parlamencie rozkładu preferencji wyborców. Ideał stanowi sytuacja, w której podział mandatów w ciele przedstawicielskim dokładnie odpowiada dystrybucji głosów oddanych na poszczególne ugrupowania biorące udział w wyborach. W praktyce ideał ten jest jednak niemożliwy do zrealizowania, a przyjmowane rozwiązania zawsze w mniejszej czy większej mierze modyfikują wynik uzyskany bezpośrednio na podstawie podliczenia głosów. W przypadku systemów proporcjonalnych kluczowe znaczenie ma tzw. reguła rozstrzygnięcia, czyli matematyczna formuła stosowana do przeliczania głosów na mandaty. Spośród stosowanych obecnie reguł rozstrzygnięcia najczęściej stosowane są metody najwyższych reszt (np. metoda Hare-Niemeyera) lub metody najwyższych średnich[8] (np. metoda d'Hondta czy metoda Sainte-Laguë), przy czym pierwsze z nich pozwalają nieco wierniej przełożyć wyniki wyborów na podział mandatów[9]. W przeciwieństwie do systemów większościowych, systemy proporcjonalne stosowane są w okręgach wielomandatowych, choć rozmiary okręgów mogą się znacząco różnić – od okręgów dwumandatowych do sytuacji, kiedy mamy jeden okręg wyborczy obejmujący terytorium całego kraju[10]. Głosowanie zazwyczaj odbywa się na listy partyjne. Listy te na ogół mają charakter zamknięty – wyborca wskazuje jedynie listę, a nie konkretnego kandydata[11]. Dla systemów proporcjonalnych znamienne jest ponadto stosowanie

[6] System ten jest obecnie stosowany zaledwie w 14 krajach i terytoriach zależnych.

[7] Systemy proporcjonalne obowiązują w wyborach do parlamentów ponad 70 krajów. Są stosowane m.in. w większości krajów europejskich i w niemal wszystkich państwach Ameryki Południowej.

[8] Jako wariant tego rodzaju metod można uznać tzw. metody kwotowe (np. stosowaną w Belgii metodę Hagenbacha-Bischoffa), gdzie część mandatów jest rozdzielana pośród tych kandydatów, którzy otrzymali liczbę głosów większą niż wyznaczony próg. D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004, s. 106–107, 437–438.

[9] Metody najwyższych średnich prowadzą do nadreprezentacji partii, które uzyskały największe poparcie wśród wyborców. Efekt ten jest największy przy metodzie d'Hondta.

[10] Z tym przypadkiem mamy do czynienia m.in. w Izraelu czy Holandii.

[11] Możliwe jest również zastosowanie tzw. list otwartych, w przypadku których wyborca może wskazać preferowanego kandydata z listy partyjnej (takie rozwiązanie obowiązuje w wyborach do polskiego Sejmu) lub tzw. list wolnych. W tym ostatnim przypadku wyborca dysponuje większą liczbą głosów (może być ona równa liczbie mandatów do zdobycia w danym okręgu) i ma możliwość wskazania kilku kandydatów, a nawet przydzielenia więcej niż jednego głosu kandydatom, których popiera. Szerzej, patrz: A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System*

klauzul zaporowych, czyli progów wyborczych. Wprowadzenie progów zmniejsza niebezpieczeństwo nadmiernej fragmentaryzacji parlamentu, ale w oczywisty sposób podważa proporcjonalność systemu.

Relatywnie nowym, dwudziestowiecznym, rozwiązaniem są **systemy mieszane**[12], w których część mandatów jest rozdzielana zgodnie z ordynacją proporcjonalną, a część wedle ordynacji większościowej. Za implementacją tego typu ordynacji stało dążenie do stworzenia rozwiązania, które pozwoliłoby uniknąć wad czystych systemów większościowych i czystych systemów proporcjonalnych. Systemy mieszane występują w dwu podstawowych wariantach: jeśli dystrybucja mandatów w obu częściach odbywa się niezależnie od siebie system określamy mianem segmentowego. Natomiast w przypadku, gdy o ostatecznym podziale mandatów decydują wyniki uzyskane w części proporcjonalnej, mamy do czynienia z systemem spersonalizowanym[13]. System spersonalizowany jest jednak znacznie bardziej złożony i stosowany rzadziej[14].

Postępy w procesie demokratyzacji i upowszechnianie praw wyborczych pobudzały do poszukiwania i wdrażania systemów pozwalających wyrazić pełniej preferencje wyborców. Do najbardziej znanych rozwiązań tego rodzaju należy system głosowania alternatywnego, system pojedynczego głosu przechodniego oraz metoda Bordy.

Głosowanie preferencyjne lub **alternatywne** (ang. *preferential voting, alternative voting*)[15] jest organizowane w okręgach jednomandatowych, a wyborca ma możliwość wskazania określonej liczby kandydatów, których szereguje od najbardziej do najmniej preferowanego przypisując im kolejne liczby naturalne (1 oznacza osobę najbardziej preferowaną). Przy określeniu wyniku wyborów najpierw bierze się pod uwagę głosy oddane na kandydatów najbardziej preferowanych, czyli osoby, którym wyborcy przypisali cyfrę 1. Mandat uzyskuje ten spośród kandydatów, który otrzyma bezwzględną większość tego rodzaju głosów. Jeśli nie ma takiej osoby, wówczas kandydaci z najmniejszą liczbą 1-nek są eliminowani, a ich głosy zostają rozdzielone pomiędzy kandydatów wskazanych na drugim miejscu. Ta procedura trwa

Design. The New International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2008, s. 84-85, 90.

[12] D. Nohlen określa je mianem „kombinowanych systemów wyborczych". D. Nohlen, op. cit., s. 169 i dalsze.

[13] Jako wzorcowe uznawane jest tu rozwiązanie obowiązujące w wyborach do niemieckiego Bundestagu. W tym systemie każdy wyborca dysponuje dwoma głosami, z których jeden oddaje na kandydata w okręgu jednomandatowym (część mandatów przyznawana na podstawie ordynacji większościowej opartej na zasadzie większości względnej), a drugi na zamkniętą listę partyjną.

[14] System ten jest stosowany zaledwie w 7 krajach. Dane zamieszczone na stronie internetowej Institute for Democracy and Electoral Assistance: http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoral System=MMP (dostęp 27.09.2012).

[15] System ten jest również określany mianem *instant run-off voting*.

do chwili, gdy uda się wyłonić kandydata, który jest popierany przez bezwzględną większość głosujących.

Podobne rozwiązanie stanowi **system pojedynczego głosu przechodniego** (ang. *Single Transferable Vote*), choć jest on stosowany w okręgach wielomandatowych. Przy tym systemie wyborcy również mogą szeregować kandydatów przypisując im rangi wyrażane liczbowo. Jednak podstawowym warunkiem uzyskania mandatu jest w tym przypadku przekroczenie wyznaczanego na podstawie określonej formuły progu. Dopiero wówczas, gdy zastosowanie tego kryterium nie pozwoli na rozdzielenie wszystkich mandatów, stosuje się procedurę, w której są uwzględniane dalsze wskazania wyborców (kandydaci wskazani na drugim i dalszych miejscach).

Z kolei w przypadku **metody Bordy**[16] wyborca szereguje wszystkich kandydatów od najbardziej do najmniej preferowanego, przypisując im rangi wyrażone przez kolejne liczby naturalne (maksimum stanowi tu liczba wszystkich kandydatów ubiegających się o mandat z danego okręgu). Liczby te są następnie sumowane, a mandat zdobywa ten kandydat, który uzyska najwyższy wynik ze zsumowanych w ten sposób głosów. Jeśli zaś wyborca może sam zdecydować ilu kandydatów szereguje, wówczas mamy do czynienia z systemem **głosowania aprobatywnego** (ang. *approval voting*)[17].

Należy jednak podkreślić, że pomimo niekwestionowanej zalety systemów głosowania preferencyjnego, jaką jest możliwość pełniejszego ukazania zapatrywań wyborców, są one nadal stosowane relatywnie rzadko. Podstawowym problemem wydaje się w tym przypadku fakt, iż są one bardziej skomplikowane zarówno dla wyborców, jak i osób bądź podmiotów odpowiedzialnych za określanie wyniku wyborów.

Najważniejsze informacje na temat wykorzystywanych współcześnie systemów wyborczych wraz z przykładami państw, w których są one stosowane, zawarte są w poniższym zestawieniu:

[16] Metoda ta została przedstawiona już pod koniec XVIII wieku przez francuskiego matematyka Jean'a Charlesa de Borda'e.

[17] Por. S. Brams, P. Fishburn, *Approval Voting*, „American Political Science Review" 1978, vol. 72 (3), s. 831–847.

Tabela 1. Klasyfikacje systemów wyborczych

TYP SYSTEMU WYBORCZEGO		PRZYKŁADY PAŃSTW, W KTÓRYCH SYSTEM JEST STOSOWANY (*w nawiasie podana jest ogólna liczba państw*)		
WIĘKSZOŚCIOWE	**większość względna**	okręgi jednomandatowe		*Wielka Brytania, Indie, Kanada, USA,* (48)
		okręgi wielomandatowe	→ GŁOSOWANIE BLOKOWE	*Kuwejt, Liban, Tuvalu* (17)
	większość bezwzględna			*Francja, Wietnam* (19)
PROPORCJONALNE	**listy partyjne:**	**zamknięte**		*Austria, Chile, Islandia, Izrael, Maroko, Norwegia*
		otwarte		*Dania, Łotwa, Polska, Szwecja*
		wolne		*Szwajcaria, Luksemburg, Ekwador*
	formuła:	**najwyższych średnich** (np. *d'Hondt, Sainte-Laguë*)		*Argentyna, Polska, Szwecja, Norwegia,*
		najwyższych reszt (*np. Hare-Niemeyera*)		*Algieria, Cypr, Kolumbia, Rosja*
MIESZANE	**segmentowe**			*Bułgaria, Litwa, Meksyk* (26)
	Spersonalizowane			*Niemcy, Węgry, Rumunia, Nowa Zelandia* (7)
INNE	**głosowanie alternatywne**			*Australia,* (4)
	system pojedynczego głosu przechodniego			*Irlandia, Malta* (2)
	system pojedynczego głosu nieprzechodniego			*Afganistan, Vanuatu* (2)
	metoda Bordy			*Nauru* (1)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych z baz zamieszczonych na oficjalnym portalu internetowym *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (http://www.idea.int/, dostęp 30.09.2012).

3. Korupcja a bariery wejścia na rynek polityczny. Model Myersona

Pionierem ekonomicznych analiz zależności zachodzących pomiędzy systemami wyborczymi a poziomem korupcji jest laureat nagrody im. Alfreda Nobla z zakresu nauk ekonomicznych, Roger Myerson (ur. 1951)[18]. W 1993 roku przedstawił on ujęcie, które z czasem nabrało wręcz kanonicznego znaczenia zarówno dla ekonomistów, jak i przedstawicieli pozostałych nauk społecznych zajmujących się omawianym problemem. Podobnie jak reprezentanci teorii wyboru publicznego, Myerson przyjął, że działania jednostek na płaszczyźnie politycznej są konsekwencją tych samych motywów, które zawiadują ich działaniami na płaszczyźnie życia gospodarczego – w określonym kontekście instytucjonalnym podmioty w sposób racjonalny dążą do maksymalizacji korzyści, jakie są w stanie osiągnąć wykorzystując dostępne im zasoby[19]. Politycy startujący w wyborach dążą do zdobycia mandatu, a wyborcy do tego, by zwyciężył kandydat lub ugrupowanie, które będzie realizować preferowaną przez nich politykę.

Myerson przyjął ponadto, że wyborcy[20]:

- uznają korupcję za niepożądaną i przykładają do tego problemu taką samą wagę,
- mają zróżnicowane poglądy na temat pozostałych kwestii przedstawianych w ofertach politycznych poszczególnych ugrupowań czy kandydatów,
- posiadają wiedzę o poziomie skorumpowania poszczególnych polityków lub ugrupowań politycznych[21],
- mają przekonanie, że ich głos ma znaczenie.

Natomiast partie polityczne dążą do maksymalizacji kategorii określonej jako *oczekiwany zysk z korupcji* (ang. *expected corruption profit*), co w istocie jest zbieżne z dążeniem do maksymalizacji liczby uzyskanych przez partię

[18] Myerson został uhonorowany tym wyróżnieniem za wkład w rozwój teorii projektowania mechanizmów alokacyjnych (ang. *mechanism design theory*). Obok Myersona w 2007 roku komitet noblowski wyróżnił również Leonida Hurwicza oraz Erica Maskina. Więcej, patrz: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2007/myerson.html (dostęp 30.09.2012r.).

[19] Pojęcie zasobów jest w tym przypadku rozumiane bardzo szeroko. Mianem zasobów oznaczane są tu nie tylko dobra materialne, ale i kapitał ludzki, dostęp do informacji, kontakty biznesowe, etc.

[20] R. Myerson, *Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis*, "Games and Economic Behavior" 1993, vol. 5, s. 118–132 .

[21] Myerson zakłada po prostu, że „poziom korupcji każda partii jest podany do wiadomości publicznej". R. Myerson, *Theoretical Comparisons of Electoral Systems*, „European Economic Review" 1999, vol. 43, s. 685.

mandatów[22]. Na potrzeby modelu Myerson założył też, że dla każdej z istniejących na rynku politycznym partii istnieje ugrupowanie o identycznym programie, dla którego oczekiwany poziom korupcji jest równy zero (partia „czysta"). Przedmiotem rozważań czyni następnie sytuację, gdy w parlamencie zasiadają reprezentanci dwu partii – lewicowej (L_1) i prawicowej (P_1) – skorumpowane w podobnym stopniu (o dodatnim i zbliżonym wskaźniku korupcji). O miejsca w legislaturze ubiegają się również przedstawiciele odpowiadających im pozaparlamentarnych ugrupowań L_2 i P_2 o wskaźniku korupcji równym zero.

Wykorzystując narzędzia z zakresu teorii gier Myerson rozważa następnie, jakiego wyniku można oczekiwać przy zastosowaniu różnych systemów wyborczych. Dochodzi do wniosku, że w państwie o systemie wyborczym opartym na zasadzie większości względnej partie „czyste" (L_2 i P_2) mogłyby wejść do parlamentu tylko wówczas, gdyby wyborcy uznali, że problem korupcji jest dla nich istotniejszy niż różnice ideologiczne. Dzieje się tak dlatego, że przy systemie większościowym wyborcy będą się obawiać głosowania na nowe ugrupowanie, ponieważ taka decyzja pociąga za sobą relatywnie duże ryzyko „utraty" głosu, czyli oddania go na partię, która nie wejdzie do parlamentu i nie będzie miała wpływu na sprawowanie rządów. Podobna sytuacja będzie miała miejsce w systemie opartym na regule pojedynczego głosu nieprzechodniego. W przypadku obu analizowanych wyżej rozwiązań do głosowania na partie L_2 i P_2 niezbędne byłoby, aby wyborcy uznali je za konkurentów „poważnych", czyli takich, którzy mogliby zagrozić ugrupowaniom L_1 i P_1.

Z kolei w przypadku zastosowania ordynacji proporcjonalnej szanse partii „czystych" na wejście do parlamentu są, zdaniem Myersona, znacznie większe. Nawet jeśli wyborca oczekuje bowiem, że wszyscy pozostali wyborcy mający podobne do niego preferencje polityczne poprą jedno z ugrupowań skorumpowanych, będzie miał bodziec do głosowania na partie L_2 lub P_2. Głosując zgodnie ze swymi faktycznymi zapatrywaniami będzie mógł wpłynąć na obniżenie kosztu korupcji bez rezygnowania z korzyści z realizacji polityki, którą popiera. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju wniosek można wyciągnąć jedynie wówczas, gdy założymy, że wyborcy uznają, że obie partie pozostające po tej samej stronie sceny politycznej (L_1 i L_2 oraz R_1 i R_2) będą gotowe do współpracy i tworzenia rządu koalicyjnego po wyborach. Ponadto trzeba również zaznaczyć, że Myerson bierze tu pod uwagę ordynację bliską ideałowi proporcjonalności – bez progów wyborczych, w okręgach wielomandatowych, z regułą rozstrzygnięcia pozwalającą dokładnie odwzorować rozkład głosów wyborców na mandaty. Innymi słowy przyjmuje, że nie ma

[22] Oczekiwany zysk z korupcji wyraża Myerson jako prosty iloczyn liczby zdobytych mandatów i zmiennej określającej poziom korupcji właściwy dla deputowanych z danej partii.

barier wejścia na rynek polityczny lub że są one bardzo niskie. Założenie tego rodzaju oznacza jednak, że analizowany przez niego przypadek ma charakter co najwyżej pewnej konstrukcji analitycznej, ponieważ w praktyce ordynacji proporcjonalnej zawsze towarzyszą mniejsze lub większe bariery wejścia na rynek polityczny.

Główny wniosek z rozważań przedstawionych przez Myersona sprowadza się zatem nie tyle do przedkładania systemu proporcjonalnego nad większościowy, jako bardziej efektywnego w ograniczaniu korupcji, lecz raczej do uznania, iż jednym z kluczowych elementów ułatwiających skuteczną walkę z korupcją byłoby obniżanie barier wejścia na rynek polityczny.

4. Korupcja a charakter list wyborczych, poziom klauzul zaporowych i rozmiary okręgów wyborczych. Próby falsyfikacji

Model Myersona stał się punktem odniesienia dla szeregu prac dotyczących zależności pomiędzy systemami wyborczymi a korupcją. W rozwoju literatury ekonomicznej poświęconej temu zagadnieniu można przy tym wskazać dwa zasadnicze kierunki. Z jednej strony badacze starali się poszerzyć pole rozważań, zwrócić uwagę na pozostałe elementy systemów wyborczych i pokazać ich znaczenie dla możliwości ograniczania nadużyć władzy. Z drugiej – podejmowano próby empirycznej falsyfikacji hipotez formułowanych na gruncie teoretycznym.

Oba wskazane wyżej podejścia można odnaleźć w publikacjach Torstena Perssona i Guido Tabelliniego[23]. W przeciwieństwie do Myersona autorzy ci skoncentrowali się nie tyle na samej regule rozstrzygnięcia i skontrastowaniu w ten sposób systemów większościowych i proporcjonalnych, co na rozważeniu znaczenia spersonalizowania wyboru dla ograniczenia nadużyć władzy. Wśród systemów proporcjonalnych przeprowadzili więc rozgraniczenie na systemy, w których wyborcy mają możliwość wskazania konkretnego kandydata (listy „otwarte" lub „wolne") z głosowaniem na tzw. „zamknięte" listy partyjne. Podstawowa teza powtarzająca się w pracach Perssona i Tabelliniego sprowadza się do stwierdzenia, iż możliwość głosowania na określonego kandydata, charakterystyczna dla systemów większościowych, systemów proporcjonalnych z otwartymi listami oraz stosowana w odniesieniu do części mandatów w systemach mieszanych, jest czynnikiem zwiększającym szanse ograniczenia korupcji. W przypadku głosowania na zamknięte listy partyjne decyzja

[23] T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge 2000, s. 201-246; T. Persson, G. Tabellini, F. Trebbi, *Electoral Rules and Corruption*, „Journal of the European Economic Association" 2003, vol. 1 (4), s. 958-989; T. Persson, G. Tabellini, *Constitutions and Economic Policy*, „Journal of Economic Perspectives" 2004, vol. 18 (1), s. 75-98.

o wyborze konkretnych kandydatów nie zależy od wyborcy, nie ma on więc możliwości odmówienia swego poparcia tym spośród osób umieszczonych na liście partyjnej, które ocenia jako bardziej podatne na nadużywanie władzy. Ocena wyborcy siłą rzeczy dotyczy zatem całego ugrupowania. Warto dodać, że przyjmowane przez Myersona upraszczające założenie o homogeniczności poziomu korupcji wszystkich członków danego ugrupowania jest zasadne jedynie w takim przypadku.

Persson i Tabellini czynili również próby falsyfikacji wysuniętego przez siebie twierdzenia w oparciu o dane empiryczne. Pod uwagę wzięli jedynie kraje demokratyczne[24], a poziom korupcji został oszacowany na podstawie najpopularniejszego wskaźnika ilościowego, indeksu postrzegania korupcji (ang. *Corruption Perception Index*) sporządzanego rokrocznie przez Trasparency International[25]. Zgodnie z intencją twórców indeksu, Persson i Tabellini podkreślają jednak, że nie może być on wykorzystywany do analizowania zmian poziomu korupcji w czasie. Ich model ma więc, siłą rzeczy, charakter statyczny. Mimo to uznali, że analiza zgromadzonego materiału pozwala potwierdzić hipotezę o wpływie spersonalizowania wyborów na ograniczenie korupcji. Co więcej, daje również podstawy do uznania, iż na rozmiary korupcji wpływa poziom klauzul zaporowych oraz skala wielomandatowości okręgów. Zdaniem autorów obniżeniu poziomu korupcji sprzyjać będzie obniżanie progów wyborczych i powiększanie liczby mandatów możliwych do zdobycia w okręgach. Wniosek ten zdaje się potwierdzać tezy Myersona, ponieważ czynniki brane pod uwagę przez Perssona i Tabelliniego można potraktować jako bariery wejścia na rynek polityczny. Z badań Perssona i Tabelliniego wynika jednak równocześnie, że z punktu widzenia ograniczenia korupcji znaczenie rozmiarów okręgu wyborczego (liczby mandatów do zdobycia) jest mniejsze niż spersonalizowania wyborów. Można zatem oczekiwać, że poziom korupcji będzie niższy w krajach o systemie większościowym i jednomandatowych okręgach wyborczych, niż w krajach o systemie proporcjonalnym i okręgach wielomandatowych.

Konkluzje Perssona i Tabelliniego zostały potwierdzone w badaniach prowadzonych przez Janę Kunicovą i Susan Rose-Ackerman, które dla oceny poziomu korupcji posłużyły się indeksem kontroli korupcji (ang. *Control of Corruption Index*) Banku Światowego[26].

---

[24] Poziom demokratyzacji został oceniony na podstawie szacunków organizacji Freedom House. Raporty te są zamieszczane na oficjalnym portalu: http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world (dostęp 15.12.2012).

[25] http://www.transparency.org/research/cpi/overview (dostęp 15.12.2012).

[26] J. Kunicová, S. Rose-Ackerman, *Electoral Rules as Constraints on Corruption*, „British Journal of Political Science" 2005, vol. 35, s. 573–606. Oficjalna witryna Internetowa Banku Światowego prezentująca sporządzane przez tę instytucje szacunki dotyczące sprawowania rządów

Z kolei Vincenzo Verardi, który dla oszacowania poziomu korupcji posłużył się danymi z International Country Risk Guide opracowywanym przez The Political Risk Services[27], potwierdził tezę o zależności pomiędzy rozmiarami okręgów wyborczych a poziomem korupcji, ale podważył przekonanie o większym znaczeniu spersonalizowania wyborów w stosunku do efektu obniżania barier wejścia poprzez stosowanie systemu proporcjonalnego. W rezultacie z jego analizy wynika, że systemy proporcjonalne są korzystniejsze z punktu widzenia walki z korupcją niż systemy większościowe. Zauważmy, że wniosek ten jest zbieżny z wymową wywodów Myersona.

Warto również odnotować, że w 2006 roku sam Myerson pokusił się o ocenę antykorupcyjnej skuteczności reguł stosowanych przy głosowaniu w okręgach jednomandatowych. W swoich rozważaniach uwzględnił systemy: większościowy, Bordy, głosowania aprobatywnego i negatywnego[28]. Starał się dociec, który z tych systemów pozwala w najlepszy sposób pogodzić przeciwdziałanie korupcji z wymogiem reprezentatywności wyborów. Jako taki wskazał system głosowania aprobatywnego. Podobnie jak we wcześniejszych artykułach, jego analiza jest prowadzona na gruncie czysto teoretycznym, bez tworzenia modeli ekonometrycznych i konfrontowania wniosków z oszacowaniami poziomu korupcji dla poszczególnych krajów. Jednakże w przypadku porównywania przywołanego wyżej zestawu systemów wyborczych próby skonfrontowania wniosków teoretycznych z empirią byłyby z góry skazane na niepowodzenie, ponieważ systemy głosowania aprobatywnego i negatywnego nie były jak dotąd wykorzystywane w żadnym państwie.

5. Uwagi końcowe

W literaturze ekonomicznej poświęconej analizie zależności pomiędzy kształtem systemów wyborczych a korupcją nie kwestionuje się przekonania, że taki związek istnieje. Ekonomiści zgadzają się również, że eliminowaniu nadużyć władzy przez osoby piastujące stanowiska publiczne sprzyja obniżenie barier wejścia na rynek polityczny i spersonalizowanie wyboru. Jak dotąd nie udało się jednak osiągnąć konsensusu co do określenia znacznie poszczególnych reguł składających się na system wyborczy dla obniżania korupcji,

na świecie (w tym również wskazany w tekście indeks korupcji) jest dostępna pod adresem http://info.worldbank.org/governance/wgi/ (dostęp 15.12.2012).

[27] Oficjalna witryna internetowa wskazanej organizacji jest dostępna pod adresem http://www.prsgroup.com/ICRG.aspx (dostęp 15.12.2012).

[28] System głosowania negatywnego (ang. *negative voting*) stanowi odwrotność głosowania aprobatywnego – wyborca wskazuje kandydatów, którym odmawia swojego poparcia, szeregując ich od najbardziej do najmniej niepożądanych.

co uniemożliwia jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii, jaki system wyborczy byłby z tego punktu wiedzenia najkorzystniejszy.

Warto również podkreślić, że elementem charakterystycznym dla omawianych publikacji jest dążenie do formalizacji i kwantyfikowania, nadawania miar liczbowych analizowanym kategoriom. Podejście to można potraktować jako swego rodzaju znak czasu, ponieważ jest ono właściwe dla niemal całego głównego nurtu ekonomii współczesnej. Uwzględnianie danych o charakterze jakościowym utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, wykorzystanie dobrze rozwiniętych metod wnioskowania statystycznego i analizy ekonometrycznej. Wydaje się jednak, że w przypadku analiz dotyczących korupcji precyzja osiągana poprzez konstruowanie indeksów ilościowych mających charakteryzować tak złożone i trudno uchwytne zjawisko może być jedynie pozorna.

Co więcej, należy również zauważyć, że w omawianych pracach wyraźnie obecna jest tendencja do koncentrowania się jedynie na uchwyceniu zależności pomiędzy kształtem systemu wyborczego a korupcją bez umieszczania tej zależności w szerszym kontekście. O ile tego rodzaju ograniczenie perspektywy wydaje się możliwe do zaaprobowania na gruncie rozważań czysto teoretycznych, o tyle wymaga uzupełnienia w przypadku prób wysuwania jakichkolwiek postulatów zmierzających ku zmianom faktycznie obowiązującego prawa wyborczego. Poczynając od kwestii fundamentalnych można postawić pytanie czy w krajach uznawanych za mające problem z korupcją rozwiązaniem powinna być taka reforma prawa wyborczego, by – zgodnie w wymową analiz Myersona – obniżać bariery wejścia na rynek polityczny? To zagadnienie wydaje się bardziej złożone, ponieważ zmiana systemu wyborczego w tym kierunku mogłaby doprowadzić do rozdrobnienia na scenie parlamentarnej, co utrudniłoby zarówno sam proces powoływania rządu, jak i – w dalszej perspektywie – sprawowanie władzy przez wyłoniony w takich warunkach gabinet. Tego rodzaju proste lekarstwo na korupcję mogłoby się w ten sposób okazać groźniejsze od samej choroby.

Odwołując się do prac ekonomistów badających zależność pomiędzy „regułami gry" wyborczej a poziomem korupcji warto zatem mieć na uwadze fakt, iż samo ich udoskonalanie we wskazywanym przez autorów tychże publikacji kierunku stanowi zaledwie jeden z elementów mogących przyczynić się do osłabienia bodźców skłaniających polityków do nadużywania władzy.

Część II

Praktyczne aspekty relacji polityka – ekonomia

Rozdział VI

Janusz Skodlarski
Uniwersytet Łódzki

Uwarunkowania polityczne a gospodarka światowa na progu XXI w. Nowe wyzwania

1. Świat po załamaniu się systemu komunistycznego

W latach 90. zmieniło się polityczno-gospodarcze oblicze świata. Triumf odniosła demokracja zachodnia i gospodarka rynkowa. Imperium radzieckie rozpadło się, a na jego gruzach powstało kilkanaście nowych organizmów państwowych. Państwa postkomunistyczne odzyskały suwerenność polityczną i gospodarczą.

Decydujący wpływ na kształtowanie się nowego ładu w stosunkach międzynarodowych wywarło załamanie się systemu komunistycznego. Rozpad Związku Radzieckiego doprowadził do powstania jednobiegunowego układu sił politycznych – supermocarstwem pozostały Stany Zjednoczone. Rosja musiała zadowolić się jedynie statusem mocarstwa. W związku z tym zwiększyła się rola Stanów Zjednoczonych w polityce międzynarodowej. Kraj ten prowadził politykę globalizmu: jego potęga militarna i ekonomiczna decydowała o rozwiązywaniu najpoważniejszych konfliktów międzynarodowych. W latach 90. łączne wydatki Europy na obronę wzrosły ze 150 mld dol. do 180 mld dol. rocznie; budżet obronny Stanów Zjednoczonych wynosił w tym samym czasie 280 mld dol., a po atakach terrorystycznych na nowojorskie WTC i waszyngtoński Pentagon 11 września 2001 r. – prawie 500 mld dol. W 1999 r. do Paktu Północnoatlantyckiego przystąpiły trzy państwa z Europy Środkowo-Wschodniej: Polska, Czechy i Węgry[1].

W polityce zagranicznej istotną rolę ogrywały mechanizmy ekonomiczne (świadczenia finansowe na rzecz międzynarodowych organizacji finansowych i poszczególnych państw, ułatwienia w dostępie do rynku amerykańskiego). Znaczny wpływ na gospodarkę i politykę międzynarodową uzyskały korporacje transnarodowe. Zdominowały one światowe obroty kapitałowe. W latach 90. ich obroty przekroczyły 1,2 bln dol., co stanowiło 70-krotną wartość dziennej

[1] A. D. Rotfeld, *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2010, nr 4, s. 5–27.

wymiany handlowej. Zdarzało się, że korporacje międzynarodowe wpływały na decyzje polityczne niektórych rządów, zwłaszcza w krajach Trzeciego Świata. Korporacje stymulowały proces globalizacji. Wspierały je decyzje polityczne, które zapadały za zamkniętymi drzwiami w elitarnym gronie najbogatszych państw[2].

Pozycję świata zachodniego wzmacniało zbliżenie Europy Środkowo-Wschodniej do struktur zachodnioeuropejskich. Natomiast Rosja borykała się z problemami wewnętrznymi. Jej słabością były niewielkie możliwości udziału w międzynarodowej współpracy gospodarczej. Powodzenie transformacji ustrojowej w dużej mierze było uzależnione od zagranicznej pomocy gospodarczej, zwłaszcza finansowej. Pod koniec lat 90. Rosję zapraszano już na spotkania ekskluzywnego grona światowych mocarstw gospodarczych (grupy G-7), odtąd występujących pod szyldem G-7 + Rosja, a w końcu G-8, co należy uznać za wielki sukces gospodarki rosyjskiej (chociaż obiektywnie nieco przedwcześnie ogłoszony)[3].

W latach 90. duży wpływ na gospodarkę całego globu wywierała Japonia – lider rejonu Pacyfiku i Dalekiego Wschodu. Japończycy wygrali rywalizację ze Stanami Zjednoczonymi, zdobywając rynki wielu państw na tym obszarze. Stany Zjednoczone były zwolennikiem otwierania gospodarki i znoszenia barier handlowych. Japonia zaś przeciwnie – dzięki polityce protekcjonistycznej oraz wysokiej konkurencyjności swoich towarów opanowywała coraz bardziej rynki: amerykański, zachodnioeuropejski i krajów słabo rozwiniętych.

Wielkim potencjałem ekonomicznym i politycznym dysponowały Chiny. Ich dynamiczny wzrost gospodarczy spowodował, że uzyskały znaczący wpływ na gospodarkę światową. W 1992 r. oficjalnie ogłoszono przejście na drogę „socjalistycznej gospodarki rynkowej", co oznaczało powolną prywatyzację oraz wzmacnianie sektora prywatnej przedsiębiorczości. Działo się to jednak pod silną kontrolą partii komunistycznej. Znaczenie gospodarcze Chin jeszcze bardziej wzrosło w 1997 r. po „wchłonięciu" Hongkongu. Umocnienie dominującej pozycji w regionie było tym łatwiejsze, że trudności gospodarcze przeżywały azjatyckie „tygrysy". Stały się one największym fenomenem na światowej scenie. Ich rosnąca potęga rzuciła wyzwanie dominacji amerykańskiej. Jest to sukces strategii polegającej na koncentracji na rozwoju gospodarczym i modernizacji oraz na zapewnieniu pokojowego otoczenia i unikania konfliktów. Obawy budzi jednak przyspieszona modernizacja i rozbudowa potencjału militarnego oraz piętrzące się problemy wewnętrzne, a zwłaszcza ujawniające się

[2] P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 811–829.

[3] R. Matera, *G-8 jako instytucja gospodarki światowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 63–73.

sprzeczności procesu transformacji w sferze politycznej i społecznej, a także korupcja i zapaść ekologiczna[4].

Początkowo Europa Zachodnia miała trudności z określeniem celów politycznych i gospodarczych. W wyniku rozpadu ZSRR wracało pytanie o sens integracji Starego Kontynentu. Zjednoczone Niemcy po przejściowych trudnościach, spowodowanych adaptacją landów byłego NRD, zaczynały dominować w polityce i gospodarce. Jednak o sile Europy stanowiła ścisła współpraca w ramach powstałej w 1992 r. na podstawie traktatu z Maastricht Unii Europejskiej. Największy wkład w funkcjonowanie tej organizacji obok Niemiec miały: Wielka Brytania, Francja oraz Włochy.

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej po odrzuceniu systemu realnego socjalizmu znalazły się w dramatycznej sytuacji ekonomiczno-społecznej. Brakowało instytucji niezbędnych w gospodarce rynkowej, czyli instytucji chroniących własność prywatną oraz prawa społeczeństwa i poszczególnych jednostek. Nie było też systemu obiegu informacji ekonomicznej. Nie istniały zasady działania takich instytucji, jak np. giełdy. Nie były określone warunki konkurencji i nie było urzędów antymonopolowych. Układ cen został zdeformowany przez powszechne dotacje i bezpośrednią regulację; waluta była niewymienialna. Przemysł był nadmiernie rozbudowany kosztem sektora usług. Kraje te odziedziczyły po ustroju kolektywistycznym głęboką nierównowagę rynkową, rosnącą inflację, zdeformowane struktury gospodarcze i społeczne, zdekapitalizowany majątek wytwórczy, niską efektywność gospodarowania, naruszoną równowagę ekologiczną oraz zsowietyzowane w znacznej części społeczeństwo. Zwiększyła się też wyraźnie luka technologiczna i infrastrukturalna w stosunku do państw uprzemysłowionych oraz wzrosło zadłużenie zewnętrzne.

Sytuacja ekonomiczna oraz warunki startu krajów byłego bloku wschodniego były bardzo zróżnicowane
Czechosłowacja rozpoczęła transformację w najlepszych warunkach makroekonomicznych. Węgry znajdowały się także w stosunkowo dobrej sytuacji. Polska, podejmując reformy, była najbardziej zdestabilizowana gospodarczo. W drugiej połowie 1989 r. inflacja w Polsce w przeliczeniu rocznym wynosiła 2000%, podczas gdy Czechosłowacja i Węgry miały inflację około 10-procentową. Ponadto niedobory w obu tych krajach były stosunkowo niewielkie w porównaniu do masowych braków rynkowych w Polsce. PKB per capita w 1989 r. osiągnął w naszym kraju 5 687 dol.; wyższy był w Czechach – 8 207 dol., Słowacji – 6 969, na Węgrzech – 6 081 i w Bułgarii – 5 740 dol.

[4] J. Rowiński, „*Chiny, nowa globalna potęga? Cień dawnej świetności i lat poniżenia*", [w:] *Dokąd zmierza świat?*, red. A. D. Rotfeld, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 356–370.

Polska, Bułgaria i Węgry miały duży dług zewnętrzny, natomiast pozostałe kraje były praktycznie niezadłużone[5].

W tych trudnych warunkach rozpoczął się bolesny proces stabilizacji i transformacji ustrojowej. Równocześnie przeobrażał się ustrój polityczny i gospodarka. Pierwsze zmiany rynkowe poprzedziły istotne decyzje dotyczące demokratyzacji systemu politycznego. W efekcie w Europie Środkowo-Wschodniej najpierw przywrócono demokrację, potem kapitalizm. Kompleksową realizację reform z największą konsekwencją podjęto w Polsce, Czechach i na Węgrzech.

Po upadku komunizmu świat mógł wydawać się bardziej bezpieczny, gdyż na skutek realizacji umów rozbrojeniowych zredukowano arsenały głównych stron konfliktu zimnowojennego, równocześnie dostawy broni do krajów Trzeciego Świata znacznie spadły. Groźba wojny między wielkimi mocarstwami zmalała, ale zagrożeniem dla pokoju stały się utrzymujące się konflikty lokalne, niepewna kontrola nad postradzieckim arsenałem nuklearnym oraz szaleńcze zapędy małych państw totalitarnych. W ostatnich latach bezpieczeństwo świata poważnie zakłóciły działania terrorystyczne.

Świat w ciągu pierwszej dekady trzeciego tysiąclecia bardzo się zmienił. Terrorystyczny atak organizacji muzułmańskiej al-Kaida z 11 września 2001 r. stał się jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach świata. W polityce międzynarodowej spowodowało ono konsolidację relacji transatlantyckich. Płonące wieże WTC wywołały szok w Europie. Nieporozumienia między Europą Zachodnią a Stanami Zjednoczonymi zostały odłożone na bok, ustępując miejsca wyrazom solidarności i poparcia. Przywódcy europejscy zadeklarowali zgodnie wszechstronną pomoc. Przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, oświadczył, że walka z terroryzmem stanie się priorytetem w polityce międzynarodowej. Broń masowego rażenia przestaje być głównym niebezpieczeństwem zagrażającym ludzkości[6]. Pod wpływem ataku al-Kaidy NATO i Unia Europejska oraz rządy państw europejskich poparły amerykańską operację w Afganistanie (początek 7 10 2001 r.).

Poważne perturbacje w polityce międzynarodowej spowodowała amerykańska interwencja w Iraku (marzec 2003 r.). W styczniu 2002 r. prezydent George Bush nazwał Irak, Iran i Koreę Północną krajami tworzącymi „oś zła". Uznał on, że duże prawdopodobieństwo posiadania przez te państwa broni masowego rażenia stanowi ogromne zagrożenie dla pokoju światowego. Później okazało się, że były to nieuzasadnione podejrzenia, bowiem w rzeczywistości

---

[5] J. Skodlarski, R. Matera, *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 310–311.

[6] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowa-Kawka, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 87.

chodziło o obronę interesów amerykańskich związanych z ropą naftową. Interwencja w Iraku i rozprawa z reżimem Saddama Husajna zakłóciła jedność transatlantycką. Najbardziej zdecydowanie wojnie sprzeciwiały się Niemcy. „Nowa" Europa, w tym Polska, udzieliła zdecydowanego poparcia USA, a niektóre kraje włączyły się do działań militarnych m.in. Polska. Generalnie stosunki między Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią za prezydentury G.W. Busha wyraźnie się pogorszyły. Jego następca, prezydent Barack Obama, przystąpił do ich odbudowy[7].

W omawianym dziesięcioleciu istotne zmiany dokonały się w układzie sił politycznych i gospodarczych w skali globalnej. Kosztem relatywnego osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych pojawiły się nowe, liczące się centra o zasięgu kontynentalnym, bądź też regionalnym. Wzrosła zwłaszcza pozycja takich potęg, jak: Chiny i Indie, w mniejszym stopniu Brazylii i Rosji. Chiny zwiększyły swą rangę w świecie głównie dzięki dynamicznemu rozwojowi swej gospodarki. Wzrost gospodarki chińskiej przyczyniał się w 25–30% do ogólnego wzrostu gospodarki światowej. Ponadto kraj ten dysponował bronią atomową i największą armią świata – około 2,8 mln ludzi pod bronią[8]. Rosji udało się odbudować potencjał militarny, zwłaszcza nuklearny. Czynnik militarny stał się głównym wyznacznikiem rosyjskiej mocarstwowości. Takim elementem nie mogła być ekonomika. PKB Rosji jest porównywalny z holenderskim i zaledwie dwa razy większy niż polski.

Pierwsza dekada XXI w. upłynęła pod znakiem uporczywych usiłowań Władimira Putina dążących do odzyskania mocarstwowej pozycji Rosji w świecie[9]. Stopniowo, kraj ten, włączał się do polityki globalnej. We wrześniu 2007 r. minister spraw zagranicznych Rosji, Siergiej Ławrow, przedstawił propozycję nowej równowagi interesów mocarstw światowych. Stwierdził on, że „warunki swobody dyktują konieczność kolektywnego przywództwa głównych mocarstw światowych. Można to nazwać „koncertem" mocarstw XXI wieku. Dla tej części świata, którą przyjęto określać jako region euroatlantycki nie zaszkodziłoby wzajemne zrozumienie trójki – USA, Rosji i Unii

[7] P. Matera, R. Matera, *Stany Zjednoczone i Europa. Stosunki polityczne i gospodarcze, 1776–*2004, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 367–375; M. Zaborowski, *Jakie stosunki transatlantyckie w XXI wieku?* „Sprawy Międzynarodowe", 2010, nr 4, s. 30–31; Z. Lachowski, *Półwiecze kontroli zbrojeń: próba bilansu,* „Sprawy Międzynarodowe" 2010, nr 4, s. 37–39.

[8] D. Milczarek, *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia Unii Europejskiej* (część 2), „Studia Europejskie" 2010, nr 1(53), s. 25.

[9] Stanisław Bieleń pisze o niezmienności celów mocarstwowych Rosji (S. Bieleń, *Rosyjskie interesy bezpieczeństwa w Europie Środkowej* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Ziemba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 229–245.

Europejskiej”[10]. Obawy przywódców i polityków państw zachodnich wzbudziła chińsko-rosyjska „wspólnota interesów”. Z niepokojem wyrażał się o niej Zbigniew Brzeziński. Opierała się ona, jak się wydaje, na przesłankach taktycznych[11].

Kluczowym ośrodkiem dyspozycyjnym, wywierającym największy wpływ na sytuację międzynarodową pozostały – mimo wszelkich swych słabości – Stany Zjednoczone. Zbigniew Brzeziński stwierdził, że zasadnicze założenia strategiczne, taktyczne i operacyjne działań wojennych muszą być kierowane przez USA, bo tylko Stany Zjednoczone mają to, co jest konieczne, by te cele osiągnąć. Zaangażowały się one głębiej w jednostronną działalność militarną, nie tylko na Bliskim Wschodzie, ale także w południowo-zachodniej Azji. Opinię tę potwierdza większość specjalistów oraz badania ankietowe. Według respondentów Stany Zjednoczone zachowają pozycję supermocarstwa do 2020 r. Później będą musiały ustąpić miejsca ChRL[12].

W okresie 2000–2010 globalny punkt ciężkości przesunął się znacznie w kierunku Azji, ale nadal Zachód stanowił główną siłę polityczną, ekonomiczną i militarną w świecie. W państwach Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych zamieszkuje 800 mln osób. Gospodarka transatlantycka generuje 60% produkcji globalnej, a łączny potencjał intelektualny (poziom nauki i badań, liczba patentów) oraz możliwości militarne nie będą miały konkurencji w dającej się przewidzieć przyszłości.

W układzie Europa – Stany Zjednoczone w przeciwieństwie do poprzednich dekad, bardziej dynamicznym partnerem okazała się Europa. Zadecydowało o tym wzmocnienie NATO i Unii Europejskiej[13].

Wydarzeniem o wielkiej wadze w dziejach Europy było wielkie rozszerzenie Unii o 10 państw: Cypr, Czechy, Estonię, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. W 2007 r. do tej dziesiątki dołączyła Bułgaria i Rumunia. W 2009 r. do zintegrowanych struktur wojskowych NATO powróciła Francja. Podjęto też decyzje o reorganizacji Sojuszu Atlantyckiego. Umożliwiły one m.in. zwiększenie zdolności militarnych, kryzysowe zarządzanie oraz udział w misjach poza Europą. Unia uczyniła duży postęp w zakresie integracji ekonomicznej. Zwiększyła też swój wpływ na sprawy polityczne i kwestie bezpieczeństwa.

Zadawnione konflikty regionalne (izraelsko-palestyński, bałkański, wojna w Afganistanie) oraz nowy (zbrojna interwencja armii rosyjskiej w Gruzji

---

[10] A. D. Rotfeld, *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym*, [w:] *Dokąd zmierza świat…*, s. 25.

[11] H. Szlajfer, *Stany Zjednoczone: Wielka Strategia i co dalej*, [w:] Ibidem, s. 336.

[12] H. Szlajfer, Ibidem, op. cit., s. 347; *Czynniki stabilizacji i destabilizacji…*, s. 38.

[13] P. Matera, R. Matera, op. cit., s. 396–398.

w sierpniu 2008 r.) nie stanowiły zagrożenia dla pokoju światowego. Natomiast państwa rządzone przez autokratyczne reżimy, oparte na ekstremistycznych ideologiach (Korea i Iran), uporczywie dążące do posiadania broni jądrowej – budzą w pełni uzasadniony niepokój społeczności międzynarodowej[14].

Poważne problemy gospodarcze i społeczne wiązały się z pogłębiającym się podziałem świata na bogatą, uprzemysłowioną Północ i przeludnione, biedne Południe. Jedną z najtrudniejszych kwestii było wyżywienie ludności na naszym globie. Około 60% ludności świata odżywiało się niedostatecznie lub wręcz głodowało. Ogniskami głodu były m.in. rozległe obszary Azji i Czarnej Afryki. Duży wpływ na tę sytuację miał wysoki przyrost naturalny na tych kontynentach.

W latach 90. przybyło na naszym globie około 800 mln ludzi; w 2000 r. było już ponad 6 mld ludzi. Przyrost liczby ludności był jednak bardzo nierównomierny. W Europie średni roczny przyrost liczby ludności ledwo przekraczał zero, w Ameryce Łacińskiej i w Azji przekraczał 1,5% (ale przy trendzie malejącym), a w Afryce wynosił około 2,5%. W końcu lat 90. kontynent azjatycki zamieszkiwało 60% populacji globu, a Afrykę i Amerykę Łacińską – ponad 20%. U progu trzeciego tysiąclecia do najludniejszych państw świata należały: Chiny (1,3 mld), Indie (1 mld), Stany Zjednoczone (270 mln), Indonezja (210 mln). Brazylia (170 mln), Rosja (146 mln), Pakistan (140 mln), Bangladesz (130 mln), Japonia (126 mln), Nigeria (106 mln) i Meksyk (100 mln). W czołowej jedenastce znalazło się więc aż 6 krajów azjatyckich. Największe obok Rosji państwo europejskie – Niemcy – miały „zaledwie" 82 mln ludności[15].

Do najpoważniejszych wyzwań zaliczyć należy też zagrożenia ekologiczne. Najgroźniejsze skutki dla człowieka powodowało znaczne zanieczyszczenie atmosfery, gleby i wody, rabunkowy wyrąb lasów tropikalnych, efekt cieplarniany, tzw. dziura ozonowa oraz próby z bronią nuklearną. W związku z tymi zagrożeniami w latach 80. i 90. XX w. zintensyfikowano współpracę międzynarodową w dziedzinie ochrony środowiska, gdyż tylko współdziałanie całej społeczności międzynarodowej mogło przynieść efektywne zmniejszenie zagrożeń ekologicznych. W tym okresie weszło w życie ponad 100 porozumień i konwencji międzynarodowych, poświęconych tej problematyce. W czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro po raz pierwszy odbyła się konferencja z udziałem 170 szefów państw i rządów, tzw. „szczyt Ziemi". Przyjęte projekty były ambitne, ale przeszkodą w ich realizacji

[14] W. Nowak, „Iran zagrożeniem dla bezpieczeństwa współczesnego świata", [w:] *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*, red. W. Malendowski, Wyd. Naukowe Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytety im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008, s. 149–171.

[15] Obliczono na podstawie: A. Maddison, *The World Economy: Millennial Perspective*, OECD, Paris 2002, s. 328 i 331.

stał się brak środków finansowych. Małą skuteczność takich konferencji potwierdził kolejny „szczyt Ziemi" zorganizowany w Johannesburgu w 2002 r.[16]

2. Zmienna koniunktura lat 90.

Na początku lat 90. koniunktura gospodarcza w poszczególnych krajach była zróżnicowana. Większość państw Zachodu przeżywała kolejną krótką recesję (1991–1992). Dotknęła ona zwłaszcza gospodarkę Stanów Zjednoczonych, Niemiec i Francji. Gospodarka amerykańska borykała się z ogromnym wewnętrznym zadłużeniem (ponad 3 bln dol.), utraciła także konkurencyjność w wielu dziedzinach. System Rezerwy Federalnej (FED), aby pobudzić aktywność gospodarczą, obniżył stopę procentową do 6,5 punktu (najniższa w dotychczasowej historii banku centralnego). W końcu 1992 r. w gospodarce USA pojawiły się pozytywne symptomy (wzrost produkcji, obniżenie bezrobocia, wzrost eksportu, zmniejszenie deficytu budżetowego). W Japonii tempo wzrostu produkcji spadło do 2% rocznie, obniżyły się zyski firm, doszło też do fali bankructw.

Europę Zachodnią ogarnęła stagnacja. W najtrudniejszej sytuacji znalazła się gospodarka niemiecka. W pierwszych latach po zjednoczeniu Niemcy pogrążyły się w recesji, nie wytrzymując obciążeń finansowych, spowodowanych transformacją gospodarki wschodnioniemieckiej. Tempo wzrostu PKB spadło w tym kraju z 3% w 1991 r. do 1,5% w 1992 r. Inwestycje przemysłowe zmniejszyły się w tym samym czasie z 7% do 3%. We Francji inwestycje spadły o 5,6%, a deficyt budżetowy wzrósł w okresie recesji z około 142 mld franków do 273 mld franków[17].

Kolejna faza kryzysowa nadeszła w latach 1997–1998. Pierwsze objawy recesji pojawiły się w krajach Azji Południowo-Wschodniej. Kryzys monetarny i finansowy, który wybuchł latem 1997 r. w Tajlandii, ogarnął następnie Malezję, Indonezję i Koreę Południową. W 1998 r. PKB w Tajlandii spadł o około 10%, Malezji – o około 7%, Indonezji – o około 14% i Korei Południowej – o około 6%. Negatywne skutki recesji w tych krajach wpłynęły na kryzys w gospodarce japońskiej. Tempo wzrostu dochodu narodowego Japonii obniżyło się z 4,1% w 1996 r. do 0.8% w 1997 r. i do -2,0% w 1998 r. Kryzys azjatycki przeniósł się do Stanów Zjednoczonych i do niektórych krajów Europy Zachodniej, czyli do regionów, które w zdecydowanej mierze finansowały ekspansję inwestycyjną krajów azjatyckich. Najlepiej z recesją radziła sobie gospodarka krajów Unii Europejskiej (PKB utrzymał się na tym samym poziomie), gorzej natomiast

[16] J. Skodlarski, R. Matera, op. cit., s. 312.

[17] M. Niveau, Y. Crozet, *Histoire des faits économiques contemporains,* Quadrige/PUF 2008, s. 754–755.

Stany Zjednoczone (w 1998 r. spadek o 0,5% w porównaniu do 1997 r. i 2% w 1999 r.). Kryzys rozszerzył się na państwa Ameryki Łacińskiej, Afrykę Południową, Rosję i byłe kraje związkowe ZSRR, skupione we Wspólnocie Niepodległych Państw. Kryzys azjatycki pogłębił trudności gospodarcze Rosji, będące w dużej mierze dziedzictwem siedemdziesięciu lat systemu totalitarnego. Perturbacje w światowej ekonomice spowodowały odpływ kapitałów zagranicznych z Rosji i z niektórych byłych republik radzieckich. Szybko zwiększał się dług publiczny. W lipcu 1998 r. obsługa długu osiągnęła 1/3 wydatków budżetowych. Gwałtownie rosły ceny towarów. Z pomocą finansową dla Rosji pośpieszył MFW, który udzielił jej kredytu w wysokości 22,6 mld dol. (1998–1999)[18].

Kryzysy finansowe i częste zawirowania na giełdach światowych prowokowały ekonomistów i polityków do refleksji na temat rynku i roli państwa w gospodarce. George Soros bardzo krytycznie, i jak się wydaje przesadnie, wypowiedział się o rynku i ideologii liberalnej. Uznał on, że totalna wolność rynku i przepływu kapitałów jest jednym z najpoważniejszych czynników spekulacji światowej (w latach 90. napływ kapitału spekulacyjnego na rynki finansowe przekroczył 1,5 bln dol.). G. Soros uważał, że „ekstremizm rynku tworzy dzisiaj, dla wolnego społeczeństwa, zagrożenie dużo bardziej poważne niż wszystkie ideologie totalitarne… Tym razem, niebezpieczeństwo nie stwarza komunizm, lecz ekstremistyczny liberalizm”[19].

Henry Kissinger, sekretarz stanu za prezydentury R. Nixona napisał w „Le Monde” 15.10.1998 r.: „Kapitalizm rynkowy pozostaje najlepszym motorem wzrostu ekonomicznego i wysokiego generalnie poziomu życia. Jednak, jak arogancki kapitalizm *laissez-faire* pozwolił na wyklucie się marksizmu w XIX w., globalizacja ślepa lat 90. mogłaby wywoływać przywrócenie takiej samej idei wolności rynkom finansowym”[20].

Pojawiły się liczne propozycje reformy międzynarodowego systemu monetarnego i finansowego. James Tobin przedstawił projekt podatków od przepływu kapitału spekulacyjnego (około 0,1%), a Paul Krugman – kontroli zmian na rynkach finansowych. Podkreślali oni, że chodzi o przyjęcie kilku „barierek” ochronnych, które zabezpieczałyby gospodarkę rynkową przed kryzysem[21].

W związku z tym, że wybitni ekonomiści wypowiadają różne opinie na temat rynku i państwa (co powoduje zamieszanie w naszych umysłach), sięgnijmy do podręcznika ekonomii, uznawanego powszechnie za jeden

[18] Ibidem, s. 774–780.

[19] G. Soros, *La crise du capitalisme mondial*, Editions Plon, Paris 1998.

[20] „Le Monde”, 15.10.1998.

[21] M. Niveau, op. cit., s. 788.

z najlepszych na świecie autorstwa P.A. Samuelsona i W.D. Nordhausa. Wymienieni uczeni piszą: „Nasza historia pełna jest śmiałych i daleko idących eksperymentów – naród wprowadzał w życie nowe idee, które pomóc miały w rozwiązaniu nowych problemów. Świadczą o tym i ostatnie lata (…) Jakie były następstwa kolejnych zmian – zwiększania bądź zmniejszania uprawnień rządu? Czy wprowadzały one chaos i powodowały straty, czy przeciwnie – zwiększały poczucie bezpieczeństwa, efektywność i zatrudnienie? Trzeba, niestety, wielu lat, aby historia pozwoliła nam to ocenić. A być może, oceny tej nie poznamy nigdy”[22].

W innym miejscu wypowiadają się jednak zdecydowanie za skutecznym oddziaływaniem rządu na gospodarkę. Zalecają, aby rząd nie ograniczał się do „perswazji”, ale przedstawiał projekty legislacyjne, stabilizował gospodarkę w zakresie makro i pokrywał wydatki m.in. na pomoc dla najbiedniejszych.

Z powyższych stwierdzeń wynika wniosek, iż ocena dotycząca rynku i państwa powinna być wyważona. Polityka i rynek uwarunkowane są bowiem licznymi, często mało wymiernymi czynnikami. Zachowania jednostek (zwłaszcza potentatów finansowych) i grup społecznych są trudno przewidywalne.

3. Źródła kryzysu z 2008 r.

Na początku I dekady XXI w. nastąpił w gospodarce światowej powrót dobrej koniunktury. Ożywienie, które rozpoczęło się od 2002 r., trwało do 2007 r. Spowodowane ono było przede wszystkim pobudzeniem popytu konsumpcyjnego w Stanach Zjednoczonych. Wzrost popytu umożliwiały dogodne warunki uzyskiwania kredytu.

Dostępny był również powszechnie kredyt hipotetyczny. Rosnące ceny nieruchomości wydawały się być wystarczającym zabezpieczeniem dla banków. Wpływ na poprawę koniunktury miały także wojny w Afganistanie i Iraku, które nakręcały popyt na zbrojenia[23].

Dobra koniunktura objęła również Azję. Chiny wyprzedziły Japonię i stały się drugim mocarstwem gospodarczym świata. Sprzyjał im niski kurs chińskiej waluty – juana. Chiny lokowały swoje ogromne nadwyżki handlowe w amerykańskie obligacje, finansując amerykańskie deficyty budżetowe. Uzależniali w ten sposób od siebie Stany Zjednoczone[24]. W Europie, rozwijały

[22] P. A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia 2*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 214.

[23] W. Morawski, *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008, s. 118–119.

[24] A. Lubowski, *Globus przepołowiony*, „Gazeta Wyborcza”, 28.03.2011, s. 27.

się dynamicznie dawne kraje socjalistyczne, wzmacniając potencjał Unii Europejskiej.

Poprawie koniunktury towarzyszyła liberalizacja finansów międzynarodowych. Nowym zjawiskiem na rynkach finansowych stało się świadome zarządzanie ryzykiem. Umożliwiało to spekulację na szeroką skalę m.in. papierami wartościowymi, które były oparte na zobowiązaniach hipotecznych. Procedury w kontraktach terminowych były celowo komplikowane, aby ukryć ich spekulacyjny i bardzo ryzykowny charakter. Z czasem doszło do tego, że zarówno instytucje nadzoru, jak i agencje ratingowe, oceniające ryzyko, zaczęły opierać się na informacjach dostarczanych przez tych, który mieli być oceniani. Tymczasem gospodarka światowa odczuwała coraz bardziej wzrost ceny ropy naftowej. W okresie dziesięciolecia (1998–2008) cena baryłki ropy zwiększyła się 8-krotnie. Na początku stycznia 2008 r. przekroczyła psychologiczną barierę 100 dol, a w czerwcu doszła do 140 dol. za baryłkę[25].

W lipcu 2007 r. nastąpiło załamanie rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. Spekulacyjna bańka pękła, papiery zabezpieczone jako hipoteczne, traciły nagle wartość. Wysokie ceny ropy naftowej i załamanie rynku kredytowego doprowadziły niebawem do krachu giełdowego. Do nieszczęścia na skalę globalną droga była już niedaleka.

Kryzys, który wybuchł w 2008 r., wstrząsnął dosłownie gospodarką całego świata. Decydujący wpływ na jego uruchomienie miało załamanie się sektora finansowego w Stanach Zjednoczonych.

Miało ono swoje źródła w operacjach na rynkach kredytów hipotecznych, gdzie dopuszczono możliwość udzielania kredytów osobom o niskiej zdolności płatniczej w celu zapewnienia mieszkańcom nabywania mieszkań[26].
Przesłanki kryzysu finansowego narastały już w okresie dobrej koniunktury. FED i instytucje finansowe nie podjęły w odpowiednim czasie działań prewencyjnych. Zbyt niskie stopy procentowe centralnego banku amerykańskiego pozwalały na zaciąganie tanich kredytów. W 2007 r. kredyty konsumpcyjne w Stanach Zjednoczonych osiągnęły rekordową sumę 2,5 biliona dolarów. W końcu dekady przekroczyły one 24% rozporządzalnych dochodów osobistych Amerykanów; 98% wniosków upadłościowych złożyły osoby prywatne, które nie zajmowały się przedsiębiorczością. W pierwszym kwartale 2010 r. zadłużenie amerykańskich gospodarstw domowych, sektora finansowego i rządu

[25] W. Morawski, op. cit., s. 120.

[26] Z. Staniek, *Instytucjonalizm wobec wyzwań wynikających z kryzysu finansowego*, [w:] *Koniunktura gospodarcza a narodziny, wzrost i upadek wielkich doktryn ekonomicznych. Księga pamiątkowa w 50-lecie śmierci profesora Andrzeja Grodka,* Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011, s. 142.

federalnego osiągnęło gigantyczną kwotę 36 680 mld dol. (odpowiednio: 13 542 mld dol., 14 971 mld dol. i 8167 mld dol.)[27].

Jednocześnie taniały nieruchomości i rosły obroty papierami wartościowymi. Pojawiały się coraz bardziej sprzyjające warunki do spekulacji finansowych. Instytucje finansowe, które „grały" pieniędzmi klientów prześcigały się w ryzykownych decyzjach. Tymczasem komisja papierów wartościowych w USA nie uczyniła nic, aby ukrócić ten „wilczy apetyt". Departament Finansów nie zauważył nadciągającej katastrofy, a bank centralny trwał w bezczynności. Podstawowe znaczenie dla ostatniego kryzysu miała kwestia ryzyka. Na rynkach finansowych miały miejsce procesy stałego jego niedoszacowywania przy stosowaniu rozlicznych nowych instrumentów finansowych. Przykładem może być zamiana kredytów bankowych na papiery wartościowe[28].

Banki w krajach Zachodu dostosowywały swą politykę finansową do strategii banku amerykańskiego (FED), co powodowało, że przesłanki kryzysu narastały w całym świecie. Współczynnik wypłacalności banków (stosunek kapitału do aktywów) w krajach rozwiniętych powoli, lecz konsekwentnie spadał. W Europie kapitał banków zmniejszył się z 25% (początek XX w.) do około 10% w 2007 r. Co oznaczało, że banki pożyczały więcej pieniędzy niż dawniej, zmniejszając swą bazę kapitałową. W grudniu 2006 r. udzielone kredyty osiągnęły wartość 29 bilionów dol., co stanowiło około 63% światowego PKB[29].

Od połowy 2008 r. wypadki potoczyły się lawinowo. W lipcu władze amerykańskie przejęły dwie gigantyczne instytucje – Fanni Mae i Freddie Mac, które kredytowały rynek nieruchomości (wartość ich portfela kredytów i gwarancji wynosiła wówczas 5 bln dol.). Upadłość ogłosił też bank Lehman Brothers i zagrożonych zostało kilkadziesiąt innych banków. Bankrutowały też banki w Europie. Już na początku 2008 r. rząd brytyjski ogłosił nacjonalizację banku Northen Rock. We wrześniu rozpoczęła się nacjonalizacja banków w Niemczech, a w grudniu – we Francji.

Kryzys finansowy przekształcił się w kryzys ekonomiczny. W końcu 2008 r. kryzys ogarnął podstawowe sektory gospodarki amerykańskiej. W listopadzie tego roku pracę w Stanach Zjednoczonych utraciło ponad 0,5 mln osób. W ten sposób kryzys objął sferę walutową, finansową i ekonomiczną. Pogorszyły się wydatnie podstawowe wskaźniki makroekonomiczne (szerzej na ten temat

---

[27] *Federal Reserve Flow of Fonds Accounts of the United States 2010*, pod. za: „Gazeta Wyborcza", 13.09.2010, s. 27.

[28] A. Słowiński, „Przyczyny globalnego kryzysu bankowego, [w:] *Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych* – konferencja Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, Warszawa 2008, s. 35.

[29] „Gazeta Wyborcza", 13.09.2010.

w dalszej części rozdziału). W Europie recesja przejawiała się w różnych dziedzinach oraz w różnym stopniu dotknęła poszczególne państwa i regiony. Kraje „starej" Unii Europejskiej borykały się przede wszystkim z objawami kryzysu finansowego i gospodarczego. Natomiast niedawno przyjęte państwa z Europy Środkowo-Wschodniej miały największe problemy finansowe. W październiku 2008 r. Węgry znalazły się na skraju bankructwa, a później Łotwa. MFW udzielił tym krajom pożyczki. Polska, jako jedyny kraj w UE, oparła się kryzysowi, co nie oznacza, że ominęły ją trudności gospodarcze.

Władze amerykańskie i unijne podjęły zakrojone na wielką skalę działania naprawcze, głównie w formie pakietów wsparcia finansowego, dla najbardziej zagrożonych sektorów przemysłu i finansów. Rządy Stanów Zjednoczonych i państw UE przeznaczyły na ten cel setki miliardów dolarów. Część tych pieniędzy została bezpowrotnie stracona. Sytuacja ta ożywiła wśród ekonomistów dyskusję na temat słuszności prowadzenia przez państwo aktywnej polityki interwencyjnej. W połowie 2009 r. wielkie banki w USA ogłosiły lepsze wyniki za pierwsze półrocze. W sierpniu 2009 r. Francja i Niemcy odnotowały minimalny wzrost gospodarczy. Kraje te powoli wychodziły z recesji. Grecja natomiast stanęła w obliczu bankructwa. Z pomocą pośpieszyła jej Unia Europejska. Głęboką depresję przeżywała gospodarka rosyjska, która boleśnie odczuła spadek cen nośników energii. Przed kryzysem broniły się Chiny, gdzie wydawano setki milionów dolarów na działania interwencyjne. Szczególnie groźne dla gospodarki chińskiej opartej w dużej mierze na eksporcie, były perturbacje w handlu światowym. Ponadto w 2010 r. rozległe obszary tego kraju nawiedziła klęska suszy[30].

Kryzys 2008 r. dał asumpt do burzliwej dyskusji w środowisku ekonomistów. Autorytet współczesnej ekonomii, Joseph Stiglitz, zwrócił uwagę, że makroekonomiści nie wyciągnęli wniosków z zachodzących przemian w gospodarce światowej. Nastąpiły bowiem zasadnicze zmiany strukturalne prowadzące od gospodarki opartej na produkcji do gospodarki opartej na usługach; od gospodarki lokalnej do gospodarki globalnej. Ekonomiści tak długo ignorowali ten stan rzeczy, że stracili kontakt z rzeczywistością. Modele makroekonomiczne nie przewidziały kryzysu i nie ma żadnego modelu pokazującego, jak z niego wyjść. J. Stiglitz opowiedział się za budową nowej ekonomii. Jej tworzywem powinna być wiedza wynikająca z badań prawdziwych zachowań ludzi. Badania te trzeba na ogół dopiero zacząć. Radził on rządom i wielkim inwestorom, aby decyzje podejmowali w oparciu o najlepszą wiedzę,

[30] *Europa w kryzysie*, „Tygodnik Powszechny", 10.09.2006, nr 6; *Jak się nie porozumiemy, to się pozabijamy*. Rozmowa ze Zbigniewem Brzezińskim „Gazeta Wyborcza", 14–15.03.2009, s. 19–21.

ale na samym końcu decydowali intuicyjnie, bowiem żadna nauka żadnego polityka od tego nie zwolni[31].

Totalnej krytyce poddano rynki finansowe. Joseph Vogl, prof. Uniwersytetu Humboldtów w Berlinie, tak charakteryzuje dzisiejszy rynek finansowy: „Ktoś, kto nie ma produktu i nie zamierza go mieć, ani nie będzie miał, sprzedaje ten produkt komuś, kto nie zamierza go kupić ani nie chce go mieć i rzeczywiście go nie dostanie. Na takim rynku wynaturzenia są regułą, a nie wyjątkiem". Lobbiści z Wall Street doprowadzili do tego, że zniesiono praktycznie wszystkie regulacje i ograniczenia na rynku kapitałowym. Otworzyło to drogę wszelkim spekulacjom. Finansowi giganci „zawsze są dwa kroki przed politykami" i potrafią obejść każde prawo[32].

Jak dotąd nie udało się uzgodnić nowego ekonomicznego konsensusu. Podważa się wiarę w liberalny rynek. Niektórzy ekonomiści opowiadają się za rozszerzeniem interwencjonizmu państwowego, bowiem dotychczas nie wynaleziono skutecznego panaceum na kryzys. Wydaje się, że racjonalna pomoc państwa gospodarce rynkowej jest konieczna, kiedy wybucha kryzys lub dochodzi do wielkich klęsk żywiołowych (np. trzęsienia ziemi i tsunami w Japonii w 2011 r.). Inni zaś twierdzą, m.in. Edward Prescott, że państwo psuje gospodarkę, bo rządzi polityka, a nie ekonomiczna wiedza. Są i tacy, jak światowej sławy ekonomista, Nouriel Roubini, którzy odwołują się do podstawowych zasad praw ekonomicznych, ogłoszonych w I tomie „Kapitału" Karola Marksa[33].

4. Charakterystyka podstawowych wskaźników makroekonomicznych

W I dekadzie XXI w. dokonały się istotne zmiany w poziomie i dynamice światowego dochodu narodowego. Gospodarka światowa rozwijała się wolniej, zwłaszcza w latach 2008–2010 (wpływ kryzysu ekonomicznego). Globalny PKB powiększył się o 24% w porównaniu z poprzednią dekadą i osiągnął w 2009 r. około 58 bln dol. Wzrost ten był zasługą przede wszystkim krajów rozwijających się gospodarczo, zwłaszcza Azji, która utrzymała wysoką dynamikę dochodu narodowego (przyrost o 46%).

Zjawiskiem nader pozytywnym było przyśpieszenie gospodarcze Afryki. W omawianym okresie jej dochód rósł o około 6% rocznie. W gospodarce światowej dominowały nadal rozwinięte państwa Zachodu.

---

[31] Debata 17 ekonomicznych noblistów i 359 najzdolniejszych młodych ekonomistów świata, sierpień 2011 r. Pod. za: J. Żakowski, *Noga w chmurach*, „Polityka" 2011, nr 36 (2823), s. 21–22.

[32] J. Vogl, *Widmo kapitału*. Cyt. za: J. Vogl, *Rynek nie jest bogiem*, „Gazeta Wyborcza", 3–4.09.2011.

[33] *Marks w płaszczu od Prady*, „Gazeta Wyborcza", 3–4.09.2011, s. 19.

Tabela 1. Produkt Krajowy Brutto w latach 1995–2009 (ogółem w mld dol., ceny bieżące)

	1995	2000	2005	2009
ŚWIAT	**29 928**	**32 244**	**45 721**	**58 069**
Afryka	532	596	988	1 421
Ameryka Północna, Środkowa i Południowa	9 826	12 822	16 504	19 597
w tym: Ameryka Północna	7 924	10 628	13 720	15 463
Australia i Oceania	472	477	897	1 159
Azja	8 935	9 090	11 895	17 089
Europa	10 163	9 259	15 437	18 799

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 522.

W końcu I dekady XXI w. wspólny potencjał krajów Unii Europejskiej stanowił ponad 30% globalnego PKB i przewyższał nieco udział Stanów Zjednoczonych. Łączny PKB USA i UE stanowił 2/3 dochodu światowego. Jeśli w tym rachunku uwzględnimy Japonię, to na gospodarkę Zachodu przypadało ¾ światowego PKB.

W tej dekadzie, niewiarygodną wprost, dynamikę wzrostu gospodarczego osiągnęły Chiny (około 27% rocznie), co pozwoliło im wysunąć się na trzecie miejsce w rankingu państw o największym PKB w świecie (4 984,4 mld dol.) – zob. tab. 2. Stany Zjednoczone, mimo że zmniejszyły w latach 2008–2110 tempo rozwoju, to dysponowały nadal największym potencjałem gospodarczym na naszym globie (ich PKB w 2009 r. wynosił 14 043,9 mld dol.). Japonia miała dochód prawie 3-krotnie mniejszy, a Niemcy około – 4-krotnie mniejszy. Kraje postkomunistyczne wprawdzie przyśpieszyły, oprócz Węgier, wzrost gospodarczy (w latach 2000–2009 ich PKB kształtował się w granicach 5–6%), ale ciągle ich udział w światowym dochodzie był niewielki, np. Łotwy, Litwy, czy Bułgarii – mniejszy niż Luksemburga[34].

W porównaniu z poprzednią dekadą nie doszło do istotnych zmian w PKB w przeliczeniu na mieszkańca. Postęp w zakresie stopy życiowej osiągnęła Europa Zachodnia i Ameryka Północna. Z krajów rozwijających się wyraźna poprawa nastąpiła w Meksyku (z 10 046 dol. w 2000 r. do 14 337 dol. w 2009 r.) oraz w Brazylii (odpowiednio – z 8 114 dol. do prawie 11 000 dol.). W Chinach, mimo przyśpieszenia wzrostu gospodarczego, dochód *per capita* był nadal skromny (6 778 dol.), znacznie niższy niż np. w Polsce (około 11 tys. dol.).

[34] *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, Warszawa 2011, s. 605–606; D.K. Rosati, *Gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej – osiągnięcia i perspektywy*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2011, 4 (35), s. 21.

Tabela 2. Ranking krajów o najwyższym PKB na mieszkańca w 2009 r. (w dol., według parytetu siły nabywczej)

Miejsce	Kraj	PKB *per capita*
1	Luksemburg	84 803
2	Norwegia	55 727
3	Stany Zjednoczone	45 674
5	Szwajcaria	44 810
5	Australia	39 660
6	Irlandia	39 571
7	Austria	38 823
8	Kanada	37 808
9	Dania	37 688
10	Szwecja	36 996
11	Belgia	36 308
12	Niemcy	36 340
13	Finlandia	35 237
14	Wielka Brytania	35 159
15	Francja	33 698
16	Japonia	32 477
17	Włochy	32 408
18	Hiszpania	32 254
19	Grecja	29 122
20	Cypr	28 504

Źródło: jak w tab. 1, s. 605–606.

Warto też zauważyć, że mimo spowolnienia wzrostu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii i Grecji, dochód *per capita* w tych krajach powiększał się z roku na rok. Był to niepokojący prognostyk dla tych państw, w obliczu zbliżającej się II dekady XXI w. Na spożycie przeznaczano coraz większą część PKB, a mniej – na akumulację. W latach 2000–2009 środki finansowe na akumulację spadły w Grecji o 7,2%, Stanach Zjednoczonych – prawie o 6%, a w Hiszpanii – o około 2%[35].

W I dekadzie XXI w. doszło do wyraźnego spowolnienia gospodarki światowej. Produkcja przemysłowa powiększyła się tylko o 17% (do 2009 r.). Wysokie tempo utrzymały kraje rozwijające się gospodarczo – wzrost o 34%,

[35] *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, Warszawa 2011, s. 602–603.

a zwłaszcza Azja – wzrost o 42%, (bez Japonii i Izraela). Przyrost produkcji w krajach rozwiniętych wyniósł tylko 10% (w Europie – 13%)[36].

W 2008 r. ujawniły się pierwsze skutki kryzysu ekonomicznego; dynamika produkcji przemysłowej osłabła. W porównaniu do 2007 r. w 22 krajach rozwiniętych odnotowano ujemny wzrost wytwórczości przemysłowej. W 2009 r. kryzys dotknął większość krajów gospodarki rynkowej. Największy spadek produkcji przemysłowej miał miejsce w Estonii, Ukrainie i Japonii[37].

Największy wkład w produkcję przemysłową świata miały Stany Zjednoczone, Japonia i Unia Europejska. Przemysł tych państw wytwarzał od 28% do ponad 40% PKB. W Stanach Zjednoczonych najwyższą dynamikę wzrostu odnotowano w produkcji farmaceutyków, rowerów, motocykli, sprzętu kolejowego, tworzyw sztucznych, podstawowych chemikaliów przemysłowych oraz wyrobów ceramicznych, niższą zaś w wytwarzaniu sprzętu telekomunikacyjnego, komputerowego i biurowego, detergentów, kosmetyków, statków, obuwia i odzieży oraz wyrobów metalowych.

W Japonii najszybciej rosła produkcja komputerów, sprzętu biurowego, taboru kolejowego, farmaceutyków, konstrukcji stalowych, pojazdów drogowych i statków, najwolniej – napojów bezalkoholowych, wyrobów ceramicznych, żelaza i odzieży. W krajach członkowskich Unii Europejskiej najwyższą stopę wzrostu osiągnęła produkcja farmaceutyków, taboru kolejowego, sprzętu medycznego oraz zdrowej żywności, najniższą – produkcja urządzeń transmisyjnych, wyposażenia łazienek, cementu, tekstyliów, maszyn rolniczych, statków i obrabiarek.

Podobnie, jak w innych dziedzinach, w sektorze przemysłowym wystąpiły wielkie dysproporcje w zaawansowaniu technologicznym, a co za tym idzie, w poziomie industrializacji. Uprzemysłowienie Ameryki Północnej, Europy (z kilkoma wyjątkami), Japonii, a w ostatnich dekadach także Azji Południowo-Wschodniej podniosło standard życia poszczególnych społeczeństw. Jednak fala kolejnej rewolucji naukowo-technicznej, której podstawowym elementem jest automatyzacja, robotyzacja i komputeryzacja, nie obejmuje większości państw świata. Kraje te, których często jedyną „winą" jest po prostu położenie geograficzne, nie mogły i nie mogą liczyć na szybką, powszechną i nowoczesną industrializację.

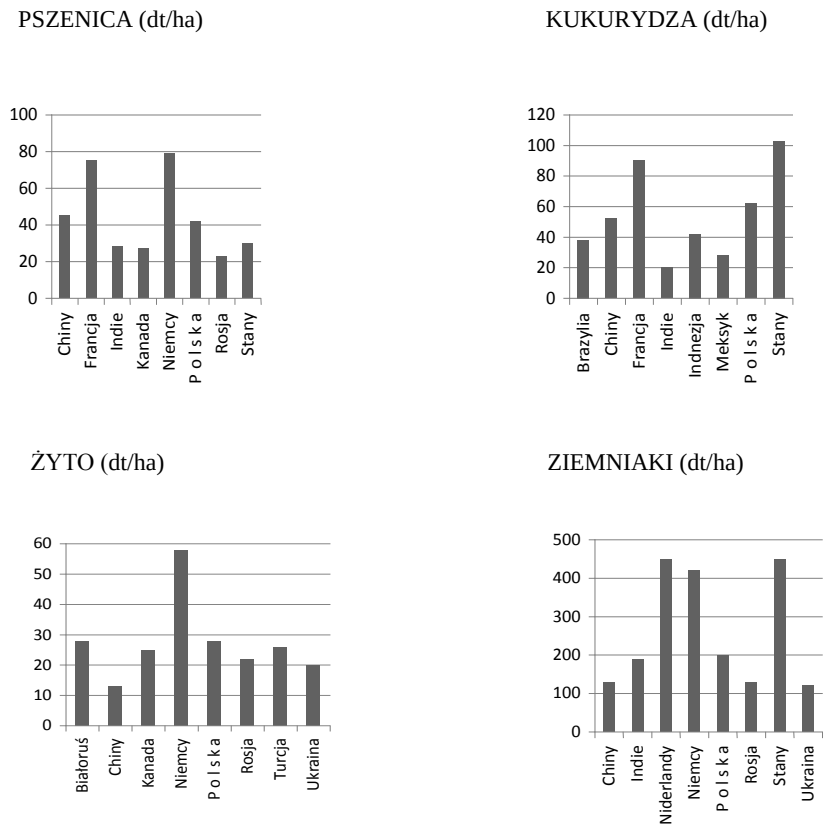
W I dekadzie XXI w. (do 2009 r.) dynamika światowej produkcji rolnej obniżyła się dość znacznie (wzrost o 16%). Była ona najwyższa w Afryce (wzrost o 31%); wysoka utrzymywała się nadal w Azji (29%). W Europie rolnictwo znalazło się w fazie stagnacji. W porównaniu z poprzednią dekadą, ze względu na duży przyrost naturalny, zmniejszyła się produkcja żywności

[36] Ibidem, s. 519.

[37] Ibidem, s. 582.

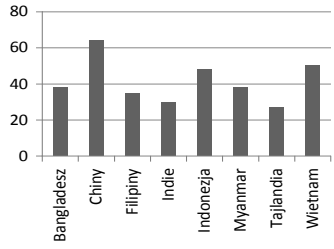
na jednego mieszkańca w Azji – z 26 do 16%. Niewielki wzrost miał miejsce w Afryce (o 6%). Najszybsze tempo wzrostu produkcji rolnej osiągnęła Brazylia, Estonia, Łotwa, Chiny i Meksyk. Najwięcej pszenicy w 2009 r. zebrano w Chinach (114 950 tys. t), Indiach (80 680 tys. t) i Rosji (61 740 tys. t); żyta: w Rosji (4 333 tys. t), Niemczech (4 270 tys. t) i Polsce (3 713 tys. t); ziemniaków: w Chinach (69 060 tys. t), Indiach (34 391 tys. t) i Rosji (31 134 tys. t); ryżu: w Chinach (197 257 tys. t), Indiach (131 274 tys. t) i Indonezji (64 399 tys. t)[38].

Rysunek 1. Plony ziemiopłodów z hektara w 2009 r.

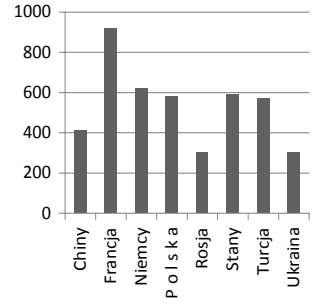


[38] Ibidem, s. 568.

RYŻ (dt/ha)



BURAKI CUKROWE (dt/ha)



Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 578.

Najwyższe plony pszenicy i żyta z hektara odnotowano (2009 r.) w Niemczech (odpowiednio około 80 i 56 q z ha), kukurydzy – Stanach Zjednoczonych (ponad 100 q z ha), ryżu – Chinach (ponad 60 q z ha), buraków cukrowych – Francji (ponad 800 q z ha), ziemniaków – Stanach Zjednoczonych i Niderlandach (około 460 q z ha). Szczegółowe dane zob. rys. 1.

W okresie ostatnich dwudziestu lat wydajność zbiorów pszenicy z hektara w przodujących krajach Zachodu zwiększyła się o około 10 q/ha, a kukurydzy – w granicach 10–30 q/ha. Było to efektem pogłębienia specjalizacji, większego stopnia mechanizacji i rozwoju biotechnologii. Jednocześnie w krajach rozwiniętych gospodarczo zmniejszył się w latach 2000–2007 odsetek ludności zatrudnionej w rolnictwie: poniżej 1% – w Belgii (z 0,8 do 0,6%), Wielkiej Brytanii (z 0,9 do 0,8%), Stanach Zjednoczonych (z 1,1 do 0,9%) i Niemczech (z 1,2 do 0,9%). W krajach Europy Środkowo-Wschodniej (transformacja ustrojowa) największy postęp w tym zakresie dokonał się w Polsce (spadek z 9,8 do 8,3%), Rumunii (z 7,8 do 4,8%) oraz w Czechach (z 4,2 do 3,4%), na Węgrzech (z 4,4 do 3,6%) i Bułgarii (z 2,8 do 2%)[39].

W hodowli bydła zdecydowaną przewagę miały Brazylia i Indie (w 2009 r. – odpowiednio 14,8% i 12,5% udziału światowego). Na trzecim miejscu plasowały się Chiny (6,7%). Natomiast w Chinach znajdowała się prawie połowa światowego stanu trzody chlewnej (ok. 48%). Drugie miejsce zajmowały Stany Zjednoczone (zaledwie około 7%).

Charakterystyczny dla końca XX w. był dynamiczny wzrost udziału sektora usług w wytwarzaniu PKB. Działo się to kosztem udziału produkcji rolnej. W związku z tym do dziedzin cechujących się najwyższą stopą wzrostu

[39] Ibidem, s. 569.

należały usługi w dziedzinie ochrony zdrowia, motoryzacji, telekomunikacji i turystyki.

W końcu lat 90. w krajach uprzemysłowionych w przemyśle zatrudnionych było od 20% do 27% ludności pracującej, w sektorze usług od 70% do ponad 75%, a przy produkcji rolnej zaledwie od 2% do 3%. W latach 2000–2008 odsetek ludności pracującej w rolnictwie krajów rozwiniętych gospodarczo zmniejszył się w granicach od 0,6% do 2%. Generalnie w tym czasie udział aktywnej zawodowo ludności w rolnictwie światowym obniżył się z około 20% do około 19%[40]. Zasadniczy wpływ na ten stan rzeczy miały zmiany strukturalne w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie procent zatrudnionych w rolnictwie zmniejszył się od 0,9% do 3%. Różnica między strukturą zatrudnienia w krajach najbardziej rozwiniętych a dynamicznie rozwijającymi się Chinami była nadal duża. W Chinach w 2008 r. pracowało w rolnictwie około 37% ogółu zatrudnionych w gospodarce (w 2000 r. – około 40%). Mniejsze zmiany zaszły w wysokości zatrudnienia w przemyśle i usługach. W tym ostatnim sektorze, znajdował zatrudnienie w wielu krajach, już co drugi mieszkaniec[41].

Trwałą tendencją w gospodarce światowej były zmiany strukturalne w przemyśle. Doszło do zmiany generacji gałęziowo-branżowej. W latach tych pogłębił się kryzys tradycyjnych gałęzi przemysłu. Straciło na znaczeniu nie tylko górnictwo węgla kamiennego i przemysł ciężki, lecz także hutnictwo, przemysł tekstylny i odzieżowy. Były to gałęzie materiałochłonne i energochłonne, a przy tym zanieczyszczające środowisko naturalne. Natomiast rozwijały się branże wysokiej technologii (*high-tech*) oraz produkujące na potrzeby specjalistycznych usług. W latach 1990–2010 zdecydowanie najwyższe tempo wzrostu miały następujące gałęzie przemysłu: komputery i urządzenia biurowe, górnictwo rud metali, chemiczny, energii elektrycznej, wydobycie ropy naftowej i gazu ziemnego.

Postęp naukowo –techniczny powodował powstawanie nowych dziedzin, takich jak: mikrokomputery, inżynieria genetyczna i biotechnologia. Spadało zatrudnienie niewykwalifikowanych pracowników fizycznych, natomiast wzrastało – pracowników wyspecjalizowanych o wysokich kwalifikacjach i przy tym mobilnych. Generalną tendencją były także zmiany w strukturze przemysłu, które polegały na stopniowym odchodzeniu od tradycyjnych gałęzi i powstawaniu nowoczesnych branż, określanych jako „intelektualnie intensywne" (o dużym wkładzie nauki).

Tendencja ta występowała we wszystkich uprzemysłowionych krajach. Natomiast skala i tempo przemian były zróżnicowane. Największy postęp

[40] Ibidem, s. 569.

[41] Ibidem.

w gałęziach o wysokiej technologii dokonał się za sprawą Japonii i Stanów Zjednoczonych. Przemiany te miały decydujące znaczenie dla kształtowania się przeobrażeń strukturalnych w całej gospodarce światowej. Japonia zapewniła sobie przewagę w przemysłach związanych z elektroniką i sektorem transportu, Stany Zjednoczone dominowały w przemyśle związanym z podbojem kosmosu, w dziedzinie oprogramowania komputerowego i sprzętu internetowego. W krajach członkowskich Unii Europejskiej branżą zaawansowaną technologicznie był przemysł farmaceutyczny.

W I dekadzie XXI w. zmniejszyła się dynamika handlu światowego (z około 8% rocznie w latach 90. do 4% w okresie 2000–2008). Międzynarodowe obroty towarowe spadły drastycznie na przełomie 2008 i 2009 r. Wówczas to wolumen światowych obrotów handlowych skurczył się aż o 12,2%. W latach 2000–2009 roczne tempo handlu zagranicznego krajów rozwiniętych gospodarczo zmniejszyło się z 7 do niespełna 2%. Kraje rozwijające się gospodarczo utrzymały wysoką dynamikę wymiany międzynarodowej, głównie dzięki ekspansji handlowej Azji (roczny wzrost w latach 2000–2009 – około 17%).

Tabela 3. Tempo światowego eksportu w latach 1995–2009 (ceny stałe – 2000 r. = 100)

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2009
ŚWIAT w tym:	68	100	133	141
Kraje rozwinięte gospodarczo	71	100	118	114
Ameryka Północna	71	100	106	103
Azja i kraje Pacyfiku (Japonia, Australia i Nowa Zelandia)	79	100	113	95
Europa (bez krajów Europy Południowo-Wschodniej i WNP)	68	100	124	122
Kraje rozwijające się gospodarczo w tym:				
Afryka	68	100	168	203
Ameryka Środkowa i Południowa	72	100	135	143
Azja Południowa	65	100	163	202
Azja Południowo-Wschodnia	63	100	153	168
Azja Wschodnia	62	100	198	305
Azja Zachodnia	52	100	168	179

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, GUS, Warszawa 2011, s. 521.

Tabela 4. Tempo światowego importu w latach 1995–2009 (ceny stałe – 2000 = 100)

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2009
ŚWIAT w tym:	68	100	133	132
Kraje rozwinięte gospodarczo	66	100	125	118
Ameryka Północna	62	100	124	105
Azja i kraje Pacyfiku (Japonia, Australia i Nowa Zelandia)	80	100	127	115
Europa (bez krajów Europy Południowo-Wschodniej i WNP)	66	100	125	126
Kraje rozwijające się gospodarczo w tym:				
Afryka	79	100	145	
Ameryka Środkowa i Południowa	67	100	113	103
Azja Południowa	78	100	175	258
Azja Południowo-Wschodnia	83	100	143	149
Azja Wschodnia	69	100	173	234
Azja Zachodnia	65	100	151	190

Źródło: j.w. s. 520.

W eksporcie prym wiodła Azja Południowa (ponad 18%), a w imporcie Azja Wschodnia (około 23%) – tabl. 3 i 4. Kryzys ekonomiczny zahamował handel zagraniczny Europy. W omawianym okresie roczne tempo eksportu (bez krajów Europy Południowo-Wschodniej i WNP) wyniosło 2,4%, a importu – około 3%.

Eksport rósł najszybciej w Turcji (około 7% rocznie), Litwie (około 5,6%) i w Polsce (prawie 4%); a import – w Rumunii (około 22%), Litwie (około 11%) i w Polsce (prawie 9%). Państwa te miały jednak niewielki udział w międzynarodowym podziale pracy. Nadal dominowały Stany Zjednoczone, ale w eksporcie wyprzedziły je Niemcy (w 2009 r. – Niemcy – 1 127,6 mld dol., USA – 1 056,8 mld dol.). Natomiast w imporcie na drugie miejsce, po Stanach Zjednoczonych (1 605,3 mld dol.), awansowały Chiny (1 004,2 mld dol.)[42].

Dla większości krajów ostatnia dekada XX w. upływała jednak pod znakiem rosnącego bezrobocia. W przypadku państw postkomunistycznych było ono efektem reorganizacji struktur gospodarczych, w wyniku której pojawiło się niezwykle kosztowne zjawisko bezrobocia strukturalnego. W Rosji,

[42] Ibidem, s. 598.

Bułgarii, Rumunii, Słowacji i w Polsce jego stopa wynosiła kilkanaście procent i miała trend rosnący[43].

Przed wzrostem bezrobocia nie uchroniły się również takie potęgi gospodarcze, jak Japonia (wzrost stopy bezrobocia z ponad 2% do niemal 5% w końcu dekady) i cała grupa azjatyckich „tygrysów". W tym przypadku główną przyczyną była bariera popytu na produkty dalekowschodnie, przy ciągłym obniżaniu się pracochłonności ich wytwarzania. Z kolei bezrobocie w Niemczech (wzrost z 8% do blisko 10%) było skutkiem zjednoczenia oraz nieustannego napływu taniej siły roboczej. Problemy Hiszpanii (gdzie stopa bezrobocia w pewnym momencie przekroczyła 20%) były wynikiem ciągłej adaptacji gospodarki tego kraju do twardych wymogów rynku Unii Europejskiej[44].

W latach 2000–2009 w krajach Zachodu stopa bezrobocia ustabilizowała się w granicach 4–8%. Wyjątek stanowiła Republika Południowej Afryki oraz Hiszpania, gdzie utrzymało się wysokie bezrobocie (w 2009 r. odpowiednio około 24% i 18%). Stopa bezrobocia wzrosła też w Irlandii (z 4,3 do 11,8%) i Stanach Zjednoczonych (z 4 do 9,3%). W Irlandii było to (po dekadzie wzrostu gospodarczego) wynikiem gwałtownego załamania reformy, a w USA ujawniły się pierwsze skutki kryzysu ekonomicznego. Natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej postęp transformacji ustrojowej spowodował wzrost zatrudnienia i tym samym spadek stopy bezrobocia – z dwucyfrowej do jednocyfrowej; największy – w Bułgarii (z 16,2 do 6,8%), Litwie (z 16 do 13,7%) oraz w Słowacji (z 19,1 do 12%). W najlepszej sytuacji w tym względzie znajdowały się Czechy (spadek z 8,8 do 6,7%). Na Węgrzech, które przeżywały trudności wewnętrzne nastąpił wzrost bezrobocia – z 6,6 do 10%.

Jednym z ważniejszych problemów gospodarki światowej u progu XXI w. była inflacja. Walka z nią często spędza sen z powiek elitom rządzącym we wszystkich państwach, niezależnie od osiągniętego stopnia rozwoju ekonomicznego. Jednak, jak wskazują dane statystyczne, kraje bogate radziły sobie z nią o wiele lepiej niż kraje rozwijające się oraz kraje znajdujące się w okresie transformacji systemowej.

W I dekadzie XXI w. (do 2009 r.) kraje Zachodu prowadziły skuteczną walkę z inflacją. W Japonii wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych obniżył się w tym czasie do 98,1%. Najniższą stopę inflacji odnotowano w następujących państwach: Szwajcarii, Szwecji, Norwegii, Finlandii, Niemczech, Chinach i Francji (od 1,1 do 2,1%). Nie mogła uporać się z inflacją Turcja (w latach 2000–2008 średnioroczne tempo wyniosło prawie 42%, a z krajów Europy Środkowo-Wschodniej – Rumunia (około 22%). W Rosji ceny

[43] J. Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX w.*, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 389.

[44] Ibidem, s. 380.

towarów i usług wzrosły gwałtownie w 2008 r. (z około 14% w 2007 r. do około 158% w 2008 r.). Dobrze radziła sobie z inflacją Brazylia i Meksyk[45].

5. Znaczenie globalizacji w gospodarce światowej

Tendencją w gospodarce światowej było nasilenie się globalizacji. Proces ten prowadził do zbliżenia narodów i regionów, do zmian struktur gospodarczych, do tworzenia się sieci ekonomicznych powiązań, olbrzymich rynków światowej wymiany towarów i usług oraz powstania nowoczesnych rodzajów komunikowania się. Rynki i produkcja w różnych krajach były coraz bardziej od siebie uzależnione. Globalizacja gospodarki pobudzała działalność transgraniczną, podejmowaną przez przedsiębiorstwa w zakresie inwestycji zagranicznych, handlu i współpracy w celu rozwoju produkcji, zaopatrzenia oraz marketingu. Działalność międzynarodowa sprzyjała zdobywaniu nowych rynków zbytu, wykorzystywaniu technologicznej i organizacyjnej przewagi, redukcji kosztów prowadzenia biznesu, a także zmniejszania ryzyka[46].

Dla procesów globalizacji istotne długofalowe znaczenie miał rozwój nowoczesnych gałęzi produkcji, wzrost zasobów wysoko wykwalifikowanych kadr oraz nowych technologii. Jednocześnie pod presją stałego zapotrzebowania na innowacje ze strony konkurujących ze sobą przedsiębiorstw, postęp techniczny podlegał stałemu przyśpieszeniu. Nowe techniki, zwłaszcza dotyczące informatyki i komunikowania się, wpływały na zmianę specjalizacji przedsiębiorstw oraz intensyfikowały związki z innymi firmami[47].

Dla procesów globalizacji podstawowe znaczenie miała rewolucja informatyczna. Szczególną rolę odegrało pojawienie się i szybkie rozprzestrzenienie się takich wynalazków, jak: komputer, faks, internet, telefon komórkowy oraz łączność satelitarna. Umożliwiły one skokowy postęp w gromadzeniu, przetwarzaniu i przesyłaniu informacji. Dzięki globalizacji coraz większa liczba przedsiębiorstw zaczęła traktować świat jako jeden rynek zbytu[48].

Największe możliwości angażowania się w międzynarodową produkcję miały przedsiębiorstwa transnarodowe. Stały się one podstawą globalizacji. W 2007 r. 79 tys. firm transnarodowych dysponowało 790 tys. zagranicznych filii, które zatrudniały 82 mln pracowników. Około 90% największych korporacji transnarodowych pochodziło z krajów triady: Stanów Zjednoczonych, Unii

---

[45] *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*, Warszawa 2011, s. 560.

[46] Z. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym handlu technologiami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001, s. 59.

[47] Ibidem, s. 60.

[48] A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wyd. PWE, Warszawa 2001, s. 18.

Europejskiej i Japonii. Najwięcej dużych firm miało siedziby w USA (w 2008 r. – 149), Francji (98), Wielkiej Brytanii (85) i Niemczech (64). Przedsiębiorstwa transnarodowe realizowały 11% światowego PKB i 1/3 globalnego eksportu. Część z nich, np. General Motors dysponowały większym kapitałem od PKB niektórych państw. Przyczyniały się one do unifikacji rynków narodowych[49].

W czołówce 100 najpotężniejszych korporacji uplasowały się firmy reprezentujące głównie przemysł elektroniczny i komputerowy, motoryzacyjny, paliwowy, chemiczny (głównie farmaceutyczny) oraz spożywczy. Do największych zaliczano: General Electric, Ford Motor Company, General Motors, Mobil Corporation, Exxon Corporation, IBM (wszystkie ze Stanów Zjednoczonych), Royal Dutch Shell Group (Wielka Brytania-Holandia), Toyota (Japonia), Volkswagen Group, Daimler Benz (Niemcy), FIAT SA. (Włochy), Nestle SA (Szwajcaria)[50].

Podstawowym instrumentem penetracji gospodarczej firm transnarodowych w różnych państwach były bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). W latach 1990–2007 przepływ BIZ wzrastał znacznie szybciej niż handel. W końcu lat 90. i pierwszych lat XXI w. ich strumień osiągnął niespotykane dotychczas rozmiary. W 1990 r. wzrost BIZ wyniósł 203 mld dol., a w 2007 r. 1 833 mld dol. Działalność ta koncentrowała się na krajach rozwiniętych. W 2000 r. największy kapitał przepływał przez gospodarkę amerykańską, niemiecką i brytyjską, a sześć lat później – przez brytyjską, amerykańską i francuską. BIZ zdominowała Unia Europejska. W 2005 r. z tego tytułu wpłynęło do krajów Unii 44% ogółu kapitału, a wypłynęło – 51,3%. Inwestycje zagraniczne podjęły także postkomunistyczne kraje Europy Południowo-Wschodniej i Wspólnoty Niepodległych Państw; w 1990 r. wpłynęło do nich 0,01% światowych BIZ, a w 2005 r. – 2,5%; odpłynęło znacznie mniej – odpowiednio 0,01% i 1,2%[51].

Z międzynarodową działalnością firm i przepływem kapitałów ściśle wiązał się transgraniczny proces fuzji i nabywania majątku. Wymogi postępu technicznego i organizacyjnego wymuszały restrukturyzację firm, co często prowadziło do łączenia się w duże grupy finansowe. Wpływ na ten proces miało także wprowadzenie wspólnej waluty UE – euro. Łączna wartość przeprowadzonych międzynarodowych fuzji i przejęć w 1999 r. wzrosła o 47% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 798 mld dol. (w 1998 r. 541 mld dol.). Na tym polu Europa wysunęła się przed Stany Zjednoczone[52].

---

[49] J. Kaliński, op. cit., s. 408.

[50] „Wprost", 21.04.2002.

[51] Z. Wysokińska, op. cit., s. 70–73; D. K. Rosati, op. cit., s. 24.

[52] J. Skodlarski, R. Matera, op. cit., s. 326–327.

W następnej dekadzie transgraniczny proces fuzji nasilił się. W 1990 r. dokonano połączeń dużych grup finansowych na sumę 200 mld dol., a w 2007 r. – na 1 637 mld dol. W ujęciu sektorowym najwięcej fuzji i przejęć miało miejsce w branży telekomunikacyjnej, chemicznej, ropy i gazu, bankowo-finansowej i elektrotechnicznej. Wielkie korporacje stawały się „globalnymi" i trudno było odróżnić ich narodowość, a także rozpoznać producenta danego wyrobu, np. czy jest on amerykański, czy brytyjski. W działalności gospodarczej „przymus zewnętrzny" stawał się silniejszy od polityki poszczególnych państw. Jak nigdy dotąd wzrosła siła przepływu kapitałów w gospodarce rynkowej. Z dnia na dzień rosła liczba operacji finansowych i handlowych. W końcu dekady codzienny światowy obrót rynku finansowego wynosił ponad 1,5 bln dol. na giełdzie, podczas gdy wolumen roczny eksportu wszystkich państw – około 15 bln dol.[53]

Globalizacja przyśpieszyła wzrost gospodarczy, ale wzmocniła też czynnik destabilizacji w ekonomice światowej i sprzyjała spekulacji w dziedzinie finansów. Analizując skutki procesu globalizacji można dostrzec więcej zagrożeń politycznych niż ekonomicznych. Wielkość i siła korporacji transnarodowych wpływa coraz wyraźniej na politykę międzynarodową oraz narusza równowagę pomiędzy rynkiem a państwem w skali globalnej.

Jednym z najważniejszych przejawów globalizacji w ostatnim dwudziestoleciu była wzmożona aktywność instytucji o zasięgu międzynarodowym. Duże znaczenie miała zwłaszcza działalność Międzynarodowego Funduszu Walutowego. MFW z dużym powodzeniem podjął się uczestnictwa w rozwiązywaniu problemów globalnych, tj. redukcji inflacji, prowadzeniu restrykcyjnej polityki monetarnej, ograniczaniu bezrobocia, liberalizacji zatrudnienia, wspierania wolnego handlu i redukcji ceł, wspieraniu reform w krajach rozwijających się, wspomaganiu transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz pomocy w walce z globalnym kryzysem zadłużenia.

MFW próbował realizować powyższe cele udzielając kredytów w momentach kryzysowych (zwłaszcza krajom o nieustabilizowanej gospodarce). MFW starał się kojarzyć pożyczkobiorców i pożyczkodawców z różnych państw. Jednak najbardziej zależało mu na utrzymaniu stabilizacji walutowej, gdyż przy procesach integracyjnych wzrastało znaczenie kursów wymiennych. Aktywność Funduszu wzrosła w okresie kryzysu ekonomicznego (od 2008 r.). Dyrekcja MFW i główne państwa członkowskie zwróciły się o większą transparentność finansową i lepsze informacje ze strony instytucji publicznych i prywatnych (banków towarzystw ubezpieczeniowych

[53] T. T. Kaczmarek, *Czy globalizacja rozwiązuje problemy współczesnego świata? O globalizacji krytycznie,* „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2011, 4 (35), s. 69; J. Witkowska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 14–21; R. Matera, op. cit., s. 146.

i emerytalnych, funduszy inwestycyjnych). Z pomocą finansową krajom ogarniętym kryzysem pośpieszyła też Unia Europejska. W obliczu globalizacji i kryzysu nabrała większego znaczenia działalność G-8 i innych instytucji międzynarodowych[54].

Globalizacja jest procesem nieodwracalnym. Wymaga jednak świadomych i racjonalnych regulacji. Wówczas mogą spełnić się słowa Josepha E. Stiglitza: „Wierzę, że globalizację można ukształtować na nowo, tak, by wykorzystać potencjał dobra, jaki w niej tkwi. Wierzę też, że międzynarodowe instytucje gospodarcze można na nowo ukształtować w taki sposób, że pomogą ten potencjał spożytkować”[55].

[54] R. Matera, s. 233–236.

[55] „Globalizacja”, Warszawa 2006, s. 193.

(...) Nie łudź się, że wskórasz coś w pojedynkę.
Włącz się do instytucji. Znajdziesz oparcie. Twoje znaczenie wzrośnie.
Zwielokrotnisz poważnie swoje siły. Ustabilizujesz się (...)[1]

Jacek Bocheński, *Tyberiusz Cezar*

Rozdział VII

Rafał Matera
Uniwersytet Łódzki

Instytucjonalizacja G8 i G20 – teoria i praktyka

1. Cel opracowania

Celem rozdziału jest zwrócenie uwagi na specyfikę funkcjonowania we współczesnej gospodarce światowej dwóch nieformalnych forów współpracy państw, jakimi są G8 i G20. Ich znaczenie jest szczególnie istotne ze względu na uczestnictwo w systemie globalnego zarządzania[2]. Dzięki ich wpływowi na pozostałe podmioty międzynarodowe (państwa, a zwłaszcza organizacje) stały się one ewenementem w skali światowej. Obie instytucje nie działają bowiem na bazie żadnej umowy prawa międzynarodowego, nie mają jednej siedziby, sekretariatu czy statutu, jednak stały się trwałymi instrumentami *global governance* i potrafią, niekiedy skutecznie, odpowiadać na niektóre aspekty globalizacji.

Globalne zarządzanie pod kierunkiem G8 i G20 odnosi się w większym stopniu do zagadnień ekonomicznych, a mniej do kwestii politycznych (przywódcy, jeśli w ogóle reagują na tego typu kwestie, to raczej *ad hoc*). Wspólne globalne zarządzanie[3] okazało się niezbędne w momencie wystąpienia niespodziewanych problemów globalnych (zaczynając od kryzysów: walutowego i energetycznego na początku lat 70. XX w., przez tzw. kryzys azjatycki w latach 1997-1999, po globalny kryzys finansowy, który wybuchł w 2008 r.), ale także ze względu na trudności w działaniu instytucji wielostronnych oraz wskutek rozprzestrzeniania się skutków globalizacji. Wymuszało to zorganizowanie się

[1] J. Bocheński, *Tyberiusz Cezar*, Świat Książki, Warszawa 2009, s. 59.

[2] Por. A. Gradziuk A., *G8 w systemie global governance – ocena i perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2006, nr 3.

[3] Nicholas Bayne używa terminu *collective management*.. N. Bayne. *Staying Together. The G8 Summit Confronts the 21st Century,* Ashgate, London 2005, s. 4.

najważniejszych sił w stosunkach międzynarodowych i gospodarce światowej. Szczyty G8 i G20, jako powtarzalne fora na najwyższym szczeblu, taką siłę decyzyjną zaczęły posiadać.

W opracowaniu starano się zasygnalizować problemy w funkcjonowaniu obu forów, których jednoczesna aktywność (ale też poszczególnych Grup) jest często poddawana krytyce. Faktycznie można zauważyć *a priori* pewną dychotomię w działaniu obu ugrupowań. Z jednej strony, G8 miała być w założeniu instytucją skupiającą wyłącznie państwa demokratyczne (choć członkostwo Rosji tę formułę przewartościowało, ale do idei demokratycznych przywódcy odnosili się notorycznie[4]) oraz forum zwartym (szczególnie w gronie G7, uwzględniającym przedstawicieli szerokiego świata Zachodu). Z drugiej strony, szczyty G20 były naturalną odpowiedzią na zapotrzebowanie gospodarki światowej na udział głównych sił z rynków wschodzących. W powiększonym gronie decyzje podejmowane były przez przedstawicieli państw z wszystkich kontynentów, jednak o bardziej zróżnicowanym poziomie gospodarczym, niekiedy dalekich od standardów demokratycznych (jak Chiny, czy Arabia Saudyjska). Dlatego trudno jest jednoznacznie stwierdzić, które forum powinno uzyskać większą legitymizację społeczności międzynarodowej w przyszłości.

Aby spróbować odpowiedzieć na powyższe pytania, obok rozbudowanych teoretycznych rozważań związanych z terminologią szczytu i instytucji, za cel rozdziału przyjęto nakreślenie przyczyn poszerzania Grup, a ponadto syntetyczne porównanie formuły działania obu forów, zwrócenie uwagi na dokonującą się ich instytucjonalizację oraz przybliżenie mechanizmów podejmowania decyzji.

2. Szczyt – teoria i ewolucja

Najczęściej za szczyt, który jest podstawą działania G8 i G20, uznaje się spotkanie przedstawicieli wysokiego szczebla władz państwowych dwóch lub więcej państw (trudno wyznaczyć górną granicę). Szczyt utożsamiany jest często z konferencją, pojęciem bardziej popularnym, o dłuższej tradycji i szerszym znaczeniu. Rozróżnienie semantyczne między tymi terminami jest związane ze zmianą epokową. Szczyt stopniowo wypierał konferencję, którą określano jeszcze zjazdy przywódców w czasie II wojny światowej (spotkania Wielkiej Trójki). Dopiero w ostatnich dekadach XX stulecia znacznie chętniej sięgano po pojęcie szczytu, chociaż stosuje się go równie często zamiennie z konferencją.

Ze względu na trudności z ustaleniem cech tak specyficznej formy aktywności międzynarodowej jaką jest szczyt, można jedynie wyróżnić jej kilka

[4] W deklaracjach – najważniejszych dokumentach ze szczytów G7 i G8 – Grupa przedstawiała się jako: *major industrialized states* lub *major industrial democracies*, czyli główne/czołowe państwa uprzemysłowione lub główne/czołowe demokracje przemysłowe.

elementów, które powinny być brane pod uwagę przy badaniu problemu. Trzeba ponadto założyć, że poniższe wyznaczniki nie muszą być niezmienne.

Po pierwsze, należałoby podkreślić charakter międzynarodowy szczytu, na którym spotykają się przedstawiciele różnych państw, ale też reprezentanci organizacji. Najczęściej pomija się ten element, a przecież udział zarządzających instytucjami międzyrządowymi w tego typu spotkaniach jest coraz bardziej powszechny.

Po drugie, szczytem rządzi ustalony porządek formalny (agenda), znany delegacjom odpowiednio wcześniej. Narady przywódców są na ogół tak zaplanowane, aby można było się do nich gruntownie przygotować. Spontaniczny charakter spotkań stałby na przeszkodzie w osiąganiu celów, mógłby utrudniać relacje międzypaństwowe. Propozycje przedstawiane bez wcześniejszych konsultacji byłyby często skazane na porażkę.

Po trzecie, szczyt może mieć charakter zarówno dwustronny, jak i wielostronny. Najczęściej udział na szczycie bierze kilku lub kilkunastu (rzadziej kilkudziesięciu) decydentów. Trudno wyobrazić sobie zjazd kilkuset przywódców, chociaż w historii można znaleźć i takie przypadki (np. od kongresu wiedeńskiego po tzw. szczyty Ziemi). W tego typu spotkaniach udział władz państwowych i międzynarodowych miał często charakter symboliczny (nazwijmy go reprezentacyjnym). Tak wielkie grono uczestników z przyczyn technicznych oraz ograniczeń czasowych napotykałoby ogromne trudności w ustaleniu wspólnego stanowiska czy doprecyzowania wstępnego konsensusu.

Po czwarte, szczyt może być jednorazowy, wielokrotny bądź stały. O ile pewną periodyczność konferencji międzynarodowych można już zaobserwować w XIX stuleciu, to cykliczność szczytu weszła do praktyki międzynarodowej dopiero w II połowie XX w. Czas trwania zjazdów uzależniony jest od planowanego porządku obrad, jednak najczęściej nie przekracza on dwóch-trzech dni (chociaż w historii znane były przypadki wielomiesięcznych zjazdów). Obowiązki szefów rządów i kierujących organizacjami międzynarodowymi nie pozwalają współcześnie na dłuższe spotkania.

Po piąte, w opisie nowoczesnego szczytu należałoby uwzględnić również wątek aktywności mediów oraz szczególne wymogi bezpieczeństwa, bez których narady nie mogłyby się odbyć ze względu na protesty opinii publicznej. We współczesnym świecie jest praktycznie niemożliwe zorganizowanie spotkania kluczowych decydentów w odosobnionym miejscu na Ziemi. Informacja szybko dociera do opinii publicznej. Społeczeństwa mogą więc mobilizować się na tyle szybko, by towarzyszyć rządzącym w debatach.

Wprawdzie uczestnikami szczytów mogą być zarówno przedstawiciele rządów, jak i organizacji międzynarodowych, jednak to dążenie do współpracy państw zapoczątkowało ideę zwołania szczytów. Stały się one jednym

z instrumentów dyplomacji, będących podstawowym narzędziem polityki zagranicznej. Do starszych form uprawiania dyplomacji należały misje specjalne. Dopiero u progu ery nowożytnej coraz częściej pojawiały się stałe misje, co z kolei doprowadziło do rozwoju prawa dyplomatycznego. Jednak równie długą tradycję miały konferencje międzynarodowe, w których można doszukiwać się elementów charakterystycznych dla współczesnej formy szczytu. Wprawdzie nie była praktykowana sytuacja, gdzie cyklicznie spotykaliby się ze sobą władcy wielkich cywilizacji czy potęg regionalnych (byłoby to niemożliwe choćby z przyczyn technicznych, gdyż wymagałoby opuszczenia własnych krajów na wiele miesięcy, a nawet lat), ale w przypadku bliżej położonych miast-państw takie przypadki nie należały do rzadkości. Bariera komunikacyjna blokowała możliwość rozwiązania wielu bieżących problemów politycznych bądź gospodarczych hamując rozwój nowoczesnych form dyplomatycznych.

W najnowszej historii terminu „szczyt" chętnie używa się określając nim spotkania przywódców w ramach Rady Europejskiej – najwyższej instytucji politycznej UE. Taka forma szczytu ma charakter cykliczny, gdyż szefowie rządów spotykają się co najmniej raz na pół roku podczas przewodnictwa jednego z członków Unii. Jest to jeden z nielicznych przykładów kiedy spotkania na szczycie zostały sformalizowane w ramach instytucji. Szczyty Rady Europejskiej mają jednak charakter regionalny. Podobnie jest z innymi organizacjami integracyjnymi czy współpracy (terminu „szczyt" używa się dla określenia zjazdu szefów rządów lub odpowiedzialnych ministrów takich organizacji jak: APEC, ASEAN, Mercosur, NATO, OPA, OPEC, Ruch Państw Niezaangażowanych, Unia Afrykańska). Incydentalnie, mianem szczytu określa się też spotkania przywódców w ramach organizacji powszechnych (np. szczyt milenijny ONZ w 2000 r., określający cele organizacji na nowy wiek).

Szczyt jako forma konsultacji przywódców jest współcześnie nieodłącznym elementem stosunków międzynarodowych. Wynika to m.in. z faktu, że dzięki postępowi w transporcie ogromnie wzrosły możliwości przemieszczania się. W ciągu zaledwie kilku tygodni szefowie rządów mogą uczestniczyć w spotkaniach na szczycie w ramach kilku instytucji (UE, NATO, G8, G20). Do pewnego stopnia równoważy (niekiedy obniża) to znaczenie tych spotkań (każde z nich nie może być wyjątkowe). Z drugiej strony tak duża częstotliwość i intensywność pozwala na doprecyzowanie konsensusu, powracanie do nierozstrzygniętych kwestii, w końcu aprobowanie decyzji.

Przykłady z historii[5] organizacji szczytów, konferencji i kongresów przywódców unaoczniają, że istniały zróżnicowane przyczyny ich zwoływania. Były one uruchamiane najczęściej w momencie zagrożenia zewnętrznego, w celu przywrócenia stabilizacji na danym obszarze, ustanowienia nowego porządku międzynarodowego czy wyjaśnienia partykularnej kwestii między mocarstwami, której nie udawało się rozwiązać na niższym szczeblu. Globalną odpowiedzialność mogła ponosić tylko taka instytucja, która trwale usadowiłaby się w systemie międzynarodowym, a nie byłaby jednorazowym wystąpieniem wpływowych sił politycznych. Szczyty miały niezwykle zróżnicowany skład i charakter. Ich uczestnikami były znaczące siły polityczne, jednak reprezentowały one tylko część świata. Przełomem pod względem rozszerzania się składu mocarstw była konferencja paryska z 1919 r., w której po raz pierwszy aktywnie uczestniczyły również potęgi pozaeuropejskie (USA i Japonia).

Dopiero jednak wskutek wielkiego szoku egzogenicznego, jakim był wybuch II wojny światowej, nastąpił rozkwit spotkań na szczycie (najpierw w gronie dwóch koalicjantów, następnie trzech oraz w szerszym gronie). Konferencje przywódców i wyższych rangą dyplomatów służyły nie tylko synchronizacji strategii wojennej, ale także projektom powojennego ładu politycznego (jak spotkania w Dumbarton Oaks w 1944 r. i w San Francisco w 1945 r.) czy rekonstrukcji gospodarczej (Bretton Woods w 1944 r.). Powołanie ONZ było jednym z największych instytucjonalnych osiągnięć w historii stosunków międzynarodowych, możliwym do realizacji w warunkach tak specyficznych, jak koniec największego globalnego konfliktu. Jednak w dobie rywalizacji bloku Wschodu i Zachodu w okresie zimnej wojny, skuteczność działania powszechnej instytucji była niska, a rola mocarstw została wyeksponowana tylko w Radzie Bezpieczeństwa. Zakres ewentualnej współpracy potęg ograniczony był do wąskiego obszaru, zarówno w sensie instytucjonalnym, jak i geograficznym.

Po II wojnie światowej spotkania na szczycie stały się nieodłącznym i co ważniejsze – systematycznym, instrumentem dyplomacji państw. Spotkania na najwyższym szczeblu organizowane były w gronie rywalizujących supermocarstw (USA-ZSRR), ale też między sojusznikami, w ramach bilateralnych kontaktów oraz poprzez instytucje, które zabezpieczały sojusze i utrwalały związki. Przez pierwsze trzy dekady po 1945 r. nie udało się jednak zorganizować takich spotkań, które angażowałyby wszystkie liczące się siły polityczne lub ekonomiczne, nawet w bloku państw demokratycznych. Taką niszę zaczęły wypełniać od połowy lat 70. szczyty G7. Państwa Zachodu, jeszcze

[5] Zob. szerzej: R. Matera, *G8 jako instytucja gospodarki światowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 30–41.

w okresie zimnej wojny, podjęły próbę zbudowania takiej formy szczytu, na którym przywódcy uwzględnialiby nie tylko narodowy interes, ale też globalne wyzwania.

3. Szczyty przywódców jako część mechanizmu decyzyjnego

Analizując działanie szczytów można zaobserwować przebieg mechanizmów decyzyjnych. Przywódcy, jako oficjalni przedstawiciele państw, posiadają w tym zakresie formalne kompetencje. W szerszym gronie uczestników występuje swoista hierarchia decydentów, na której czele stoi prezydent lub premier, ale towarzyszyć mu mogą ministrowie spraw zagranicznych, szefowie innych resortów oraz doradcy. Grupy niższego szczebla (eksperci, szerpowie) nie posiadają porównywalnych kompetencji do kierujących rządami czy resortami, jednak ich wpływ na podejmowanie decyzji może być ogromny. Kontakty między przywódcami a ekspertami są mniej sformalizowane. Większość decyzji ma w systemach demokratycznych charakter zespołowy.

Proces podejmowania decyzji może być scentralizowany i zdecentralizowany. Decyzje podejmowane w sposób scentralizowany mają charakter kierunkowy, co oznacza, że ogólne wytyczne zatwierdzane są na szczeblu centralnym, często według trybu hierarchii służbowej. Drugi typ decyzji zapada na niższych szczeblach i ma cechy wykonawcze. Najczęściej ma też charakter rutynowy[6]. Można zaobserwować przy tym pewną zbieżność: im niższy stopień demokracji, tym większy poziom centralizacji podejmowania decyzji. Jednak nawet wśród państw demokratycznych występuje duże zróżnicowanie w tym aspekcie, wynikające z różnic w kształtowaniu się systemu politycznego. Ponadto państwa angażujące się w procesy integracyjne napotykają na więcej przeszkód w realizacji procesów decyzyjnych, zwłaszcza na polu gospodarczym, gdyż część kompetencji przekazywana jest na rzecz organizacji czy reżimów międzynarodowych.

Rola przywódców jest ogromna nie tylko w procesie decyzyjnym, ale również w inicjowaniu tematów podejmowanych podczas rozmów. Nawet jeśli rządzący nie są autorami programów, projektów i koncepcji, to mogą wyrażać opinię społeczeństwa, partii politycznych, grup eksperckich, różnych organizacji między- i pozarządowych. „Inicjowanie polityki przez przywódców politycznych polega na mobilizowaniu poparcia dla inicjatyw zrodzonych z osobistej wizji przywódcy lub priorytetów ideologicznych rządzącej partii czy grupy”[7]. Często nacisk oddolnych grup może powodować, że aktywność

[6] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2002, s. 118.

[7] A. Heywood, *Politologia,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 500.

przywódców w danej dziedzinie zwiększa się. Decydenci mogą też czerpać inspirację od autorytetów w dziedzinie nauki czy kultury. Na skutek rozwoju komunikacji oraz zwiększenia znaczenia mediów, współcześnie mamy do czynienia z wielką liczbą nowych inicjatyw. Eksperci i sami przywódcy muszą dokonywać selekcji tych problemów, które uznają za najbardziej ważkie i których realizacja ma szanse powodzenia.

Kolejnym etapem procesu decyzyjnego jest formułowanie zadań, czyli przenoszenie propozycji na konkretne i szczegółowe zalecenia i ewentualne ich przekształcenie. W przeciwieństwie do fazy inicjowania, formułowanie celów ogranicza liczbę podmiotów zaangażowanych w proces polityczny i to niezależnie od różnic między systemami politycznymi państw[8]. Tym bardziej rośnie więc rola przywódców w aprobowaniu i zatwierdzaniu przyjmowanych wcześniej propozycji i decyzji. Podczas szczytu można zaobserwować zarówno fazę inicjowania, jak i formułowania procesu politycznego. Trudniej jest natomiast zaobserwować kolejny etap wdrażania (implementacji) decyzji. Proces ten dokonuje się *de facto* poza samym szczytem, w ramach poszczególnych państw lub odpowiednich instytucji międzynarodowych.

Na szczytach przywódców widoczny jest również ostatni etap procesu politycznego – ocena i przegląd polityki, prowadzący do decyzji dotyczących utrzymania, wprowadzenia zmian lub zakończenia określonego typu aktywności. „Etap ten jest dopełnieniem cyklu politycznego w tym sensie, że informacja uzyskana dzięki ocenie może zostać wykorzystana na kolejnym etapie inicjowania i formułowania. Proces ten może doprowadzić do powstania nowych propozycji działań i przyczynić się do usunięcia nieprawidłowości i ulepszenia polityk już istniejących”[9]. Wyniki systemu politycznego często różnią się od zamierzeń, wstępnie przyjmowanych przez przywódców, ale dzięki ocenie można w kolejnych projektach uniknąć wcześniejszych błędów, przetransferować środki na inne pola współpracy czy też zrezygnować z inicjatyw o niskiej skuteczności.

Dzięki szczytom przywódców udaje się przełamywać impas w żmudnych negocjacjach na niższych szczeblach. Z drugiej strony wykorzystywany jest on do celów propagandowych, będących częścią polityki krajowej. Ze względu na ograniczenia kompetencji przywódców w wielu sprawach (wynikających z charakteru poszczególnych systemów politycznych), podejmowanie pochopnych decyzji może spowodować długofalowe negatywne skutki. Dlatego tak istotne jest współdziałanie z grupami eksperckimi, przegląd polityk i nadanie

[8] Ibidem, s. 504.
[9] Ibidem, s. 506.

inicjatywom odpowiedniego trybu zatwierdzania na wielu forach i przez różne podmioty polityczne (także siły pozarządowe).

Nieodłączną cechą szczytów przywódców jest również zaangażowanie czynnika psychologicznego w realizację polityki zagranicznej. Czynnik ten jest niekiedy pomijany w teoretycznych ujęciach dotyczących problemów kształtowania się procesów politycznych, ale wielu prominentnych przedstawicieli władzy i obserwatorów spotkań na najwyższym szczeblu, odsłaniając „kuchnię" rozmów, pokazuje jak kluczowe znaczenie mają osobiste cechy przywódców. Bezpośrednie spotkania niewątpliwie wpływają na wzrost wzajemnego zaufania, pomagają przełamywać (choć niekiedy utrwalają) osobiste i narodowe niechęci, prowadzą do lepszego poznania się, zrozumienia i przekonywania, umożliwiają mniej formalną, a nawet poufną wymianę poglądów. W takich spotkaniach możliwe jest wywieranie wpływu na pozostałych uczestników[10].

Richard Pipes – pełniący funkcję specjalisty ds. rosyjskich w administracji Ronalda Reagana, w następujący sposób podkreślał znaczenie czynników subiektywnych w polityce: „Przede wszystkim osobowość ludzi gra ogromną rolę w polityce: ich sympatie i antypatie, a także obawy, złość, nadzieje. (…) Po drugie, proces podejmowania decyzji wcale nie polega na starannej analizie dostępnych informacji i rozważaniu wszystkich za i przeciw. Machina biurokratyczna wytwarza zbyt wiele informacji, są one zbyt skomplikowane i sprzeczne, aby politycy mogli je wszystkie ogarnąć. Decyzje podejmuje się więc zwykle *ad hoc*, na podstawie intuicji i pod wpływem chwilowego nastroju"[11].

Znaczenie czynnika subiektywnego podkreślał również Henry Kissinger – sekretarz stanu w administracji Richarda Nixona i Geralda Forda. Autor „Dyplomacji" był przekonany, że zwłaszcza w trakcie spotkań na najwyższym szczeblu, można przeforsować trudne do podjęcia decyzje. Nawet najlepsze rozwiązania, gdyby je zostawić wyłącznie ekspertom, nie byłyby wiele warte bez poparcia przywódców. Jasne, że problemy ekonomiczne bywają często zbyt skomplikowane by można je rozwiązywać podczas szczytu, dlatego szczegóły powinny być zostawione specjalistom, natomiast liderzy rządowi winni zajmować się wyłącznie istotnymi kwestiami i aprobować ewentualne zmiany. Znacznie trudniejszym zadaniem jest przekonanie obywateli, pokonanie barier

[10] Por. J. Bryła, *Dyplomacja instrumentem polityki zagranicznej państwa,* [w:] *Stosunki międzynarodowe,* red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wyd. Atla 2, Wrocław 2004, s. 55.

[11] R. Pipes, *Żyłem. Wspomnienia niezależnego,* Wyd. Magnum, Warszawa 2004, s. 212–213.

prawnych oraz przejście przez cały mechanizm biurokratyczny. Przywódcy muszą też wychodzić w przyszłość ustalając swoisty plan dalszych działań[12].

Umiejętności dyplomatyczne przywódców umożliwiały na szczytach osiąganie kompromisów, tak by pogodzić interesy poszczególnych krajów i organizacji oraz by służyły one trwałemu rozwojowi świata. Spotkania przywódców były naturalnie wiążącym forum decyzyjnym, jednak nie ostatecznym. Równie dużo zależało od akceptacji sił politycznych i opinii publicznej każdego z uczestników szczytu oraz od pozostałych państw w środowisku międzynarodowym. Ten wspólny front działania służył temu, by móc w jak najlepszy sposób ograniczać niepewność. „Ludzie, odkąd zaczęli świadomie wpływać na świat, zawsze próbowali tak przekształcić swoje środowisko, by ograniczyć niepewność, przynajmniej w zakresie, w jakim jest ona udziałem osób mających możliwość zmieniania instytucji"[13]. Takie możliwości próbowali wypracowywać przywódcy na szczytach G8 czy G20.

4. Geneza G7, G8 i G20

Pierwszy szczyt czołowej grupy uprzemysłowionych państw miał miejsce między 15 a 17 listopada 1975 r. na zamku w Rambouillet nieopodal Paryża. W pierwotnej wersji uczestnikami spotkania mieli być przedstawiciele pięciu krajów: gospodarzy – Francji, RFN, Wielkiej Brytanii, Japonii oraz Stanów Zjednoczonych[14]. W ostatniej chwili na zjazd zaproszeni zostali również rządowi przedstawiciele Włoch. Stąd pierwsza narada odbyła się pod szyldem G6. Miano G7 coroczne szczyty uzyskały od 1976 r., kiedy, wskutek poparcia Waszyngtonu, do rozmów na najwyższym szczeblu dokooptowana została Kanada. Od trzeciego spotkania w 1977 r. na naradach obecni byli przedstawiciele Komisji Wspólnot Europejskich, aczkolwiek na zasadach obserwatora.

Wśród przyczyn uruchomienia forum najbardziej uprzemysłowionych demokracji należy szukać czynników ekonomicznych i politycznych. Aspekty

---

[12] W. Diebold jr., *Economics and Politics: The Western Alliance in the 1970s,* [w:] *The United States and Western Europe,* red. W. Hanrieder, Winthrop Publishers, Cambridge-Massachusetts 1974, s. 163.

[13] D. C. North, *Pojmowanie zmian ekonomicznych i wzrostu gospodarczego,* [w:] *Globalizacja. Marginalizacja. Rozwój,* red. G. W. Kołodko, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2003, s. 137.

[14] W obliczu problemów monetarnych cyklicznie spotykali się ministrowie finansów czterech państw: USA, RFN, Francji i Wielkiej Brytanii. Pierwsza tego typu narada miała miejsce w kwietniu 1973 r. w Waszyngtonie w bibliotece Białego Domu. Stąd szczyty ministrów finansów zaczęły nosić szyld „Library Group" („Grupa Biblioteczna"), a po dołączeniu Japonii – nazywano ją G5. Na zjazdy zapraszani byli niekiedy prezesi banków centralnych tych samych krajów (P. Hajnal, *The G-7 Summit and Its Documents,* „Government Information in Canada" 1995, no 3.3).

gospodarcze można uznać za dominujące, w tym sensie, że w dużej mierze trudności na tym polu generowały problemy polityczne. Głównym powodem zbliżenia mocarstw świata zachodniego na początku lat 70. były problemy walutowe (odejście od systemu *gold-dollar standard*) oraz energetyczne (wskutek szoków naftowych). Rządy musiały uporać się ze skutkami wstrząsów zewnętrznych w krótkim i długim okresie. Przywódców i ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę, do współpracy przynaglała recesja, inflacja i bezrobocie – zagrożenia, których nie odczuwano w tak wielkim stopniu od zakończenia II wojny światowej.

Organizacja szczytu państw w obliczu zagrożenia gospodarczego była wyjątkową sytuacją w historii. Takiego zaangażowania mocarstw zabrakło choćby w okresie wielkiego kryzysu w latach 30. XX w. Z kolei spotkanie w Bretton Woods w 1944 r. nie było zwołane wskutek bezpośredniego zagrożenia natury ekonomicznej, ale dążenia do ustanowienia nowych rozwiązań, już w korzystnych dla gospodarki światowej czasach pokoju.

Mimo dominacji czynników ekonomicznych, nie można zapominać o roli aspektów politycznych w powołaniu G7. Po trudnościach w relacjach transatlantyckich na początku lat 70. (określanych nawet mianem kryzysu) udało się bowiem osiągnąć kompromis między wizją europejską (wyrażaną zwłaszcza przez Francję i RFN) oraz koncepcją amerykańską. Europejska idea koncentrowała się głównie na ekonomicznych aspektach współpracy, z kolei Waszyngton, nie zapominając o rywalizacji supermocarstw w zimnej wojnie, liczył na podjęcie kwestii związanych z polityką globalną.

Pomimo że problemy stosunków ze Wschodem były wielokrotnie poruszane na szczytach w latach 1975-1988, jednak do końca zimnej wojny nie rozważano powiększenia G7 o kraj zza „żelaznej kurtyny". Zwiastunem bliższych relacji między G7 a rozpadającym się blokiem socjalistycznym było rozpoczęcie dialogu z radzieckim przywódcą Michaiłem Gorbaczowem. 14 lipca 1989 r. skierował on do gospodarza szczytu w Paryżu – prezydenta Francji Françoisa Mitterranda list, w którym zapewniał, że ZSRR poszukuje odpowiedniego miejsca w międzynarodowym podziale pracy, czego dowodem był program *pierestrojki*[15]. Jeszcze w stolicy Francji, na konferencji prasowej podsumowującej szczyt, Mitterrand stwierdził, że ZSRR jest dużym krajem i odgrywa istotną rolę w świecie, jednak podkreślił, że kraje G7 opierają się na demokracji i demokratycznych instytucjach. Dodał: „Jeśli któryś z krajów na nieszczęście odszedłby od demokracji, straciłby możliwość uczestnictwa w szczycie. Widzimy jednak ewolucję w ZSRR, choć wciąż nie jesteśmy na tym

[15] *Text of the Letter Sent by Mr. Mikhail Gorbachev to the President of the French Republic*, July 14, 1989 [jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie dokumenty ze szczytów za stroną: www.g8.utoronto.ca].

samym poziomie. Ale oczywiście któregoś dnia może być to możliwe. (…) Było nas na początku pięciu, teraz jest siedmiu. Zbyt wiele państw mogłoby utrudnić wymianę poglądów, ale nie jest to przeszkodą dla perspektywy poszerzenia"[16].

Pierwsze spotkanie G7 z „zewnętrznym przywódcą" miało miejsce w Londynie w lipcu 1991 r., aczkolwiek gość nie uczestniczył w posiedzeniach, na których podejmowano zobowiązania ekonomiczne i polityczne. Rozmowy z Gorbaczowem zaplanowano na dodatkową sesję. Szczyt w Monachium rok później był następnym krokiem w przekształceniu G7 w szersze forum. Po zakończeniu zasadniczych obrad w gronie Siódemki, przywódcy spotkali się z demokratycznie wybranym prezydentem Rosji – Borysem Jelcynem. Charakter przełomowy w stosunkach z Rosją miało spotkanie w Neapolu w lipcu 1994 r. Po raz pierwszy do jego udziału w części politycznej zaproszony został prezydent wschodniego mocarstwa. Jelcyn przybył wprawdzie już na szczyt w Tokio w 1993 r., ale do spotkania z przywódcami G7 doszło po oficjalnym zamknięciu obrad Siódemki. Natomiast w Neapolu jeden z dokumentów (deklaracja polityczna) był po raz pierwszy sygnowany przez rządy ośmiu państw. Na szczycie w Denver w czerwcu 1997 r., udało się wejść na kolejny szczebel stosunków z Rosją. Określa się go Szczytem Ośmiu (ale jeszcze nie G8). Przedstawiciele władz moskiewskich uczestniczyli na równych prawach w dyskusji polityczno-ekonomicznej. Prezydent Rosji nie sygnował tylko jednego dokumentu, dotyczącego *stricte* ekonomicznych spraw G7.

Od szczytu w Denver znaczenie G7 zaczęło spadać, a rola G8 wzrastała. Spotkanie w Birmingham w maju 1998 r. w pełnym tego słowa znaczeniu było pierwszym szczytem G8. Kolejnym przełomem w integracji Rosji z G7 był zjazd w Kananaskis w 2002 r. 26 czerwca stwierdzono w dokumencie, że Rosja będzie w 2006 r. gospodarzem corocznego szczytu przywódców. Uznano, że kraj ten dzięki swojemu potencjałowi odgrywa znaczącą rolę w rozwiązywaniu globalnych problemów. Decyzja miała odzwierciedlać gospodarczą, ale też demokratyczną transformację państwa[17]. Pełne członkostwo Rosji było przyjęte spontanicznie (kwestia ta nie znajdowała się w agendzie). Była to w dużej mierze zasługa kanclerza Gerharda Schrödera, który zgodził się ustąpić miejsca Rosji przed szczytem w Niemczech. Pierwszy zjazd G8, z Rosją jako gospodarzem, miał miejsce w Sankt Petersburgu w 2006 r.

Przy utworzeniu G8 przeplatały się czynniki ekonomiczne i polityczne. Wydarzeniem, który spowodował dialog Moskwy z G7, był rozpad systemu komunistycznego (kolejny wielki szok egzogeniczny) oraz transformacja systemowa. Rosja (do 1991 r. ZSRR) liczyła na bezpośrednią pomoc

[16] *Press Conference of Mr. François Mitterrand, President of the French Republic, on the Conclusion of the Fifteenth Summit of Industrialized Countries,* July 16, 1989.

[17] *Russia's Role in the G8,* Kananaskis, June 26, 2002.

gospodarczą oraz pełną integrację z gospodarką światową. Zachód z kolei chciał mieć wpływ na proces transformacji. Przewidywalność przemian uspokajała bowiem rynek światowy. G7, oprócz kwestii ekonomicznych, dostrzegała konieczność „politycznej inwigilacji" niestabilnego systemu rosyjskiego. Grupa, poprzez uwzględnianie Rosji w sieci instytucjonalnej Zachodu, chciała mieć wkład w proces demokratyzacji wschodniego mocarstwa. Istotną rolę w przyłączeniu Rosji do G7 miała też kwestia rozbrojenia, zwłaszcza redukcja sił nuklearnych. Bez zaangażowania Moskwy trudno było sobie wyobrazić poprawę globalnego bezpieczeństwa.

Coraz bardziej otwarty charakter szczytu G8 potwierdzało przewodnictwo Francji w 2003 r. Francuscy organizatorzy byli nadzwyczaj gościnni. Prezydent Jacques Chirac zaprosił dodatkowo na szczyt aż 13 przywódców, a także decydentów kierujących instytucjami międzynarodowymi: ONZ, IMF, IBRD i WTO. Podobnie jak w Evian, amerykańscy gospodarze szczytu w Sea Island w 2004 r. zaprosili przedstawicieli innych krajów – liderów z Bliskiego Wschodu i Afryki. Na szczyt do Sea Island nie zaproszono natomiast głównych sił regionalnych poza G8 jak Chiny, Indie i Brazylia. Takiej decyzji oczekiwali Chirac i Silvio Berlusconi, liczący na rozszerzenie G8 o dwa najludniejsze kraje świata. Natomiast premier Kanady Paul Martin uznał, że znacznie lepszym miejscem spotkań w szerszym gronie było forum G20[18].

Spotkania z przedstawicielami krajów rozwijających kontynuowano w Gleneagles. 7 lipca 2005 r. doszło do rozmów między G8 a przywódcami pięciu regionalnych potęg: Brazylii, Chin, Indii, Meksyku i RPA oraz reprezentantów instytucji międzynarodowych: ONZ, IBRD, IMF i WTO. Gleneagles był trzecim szczytem, gdzie G8 spotykało się z grupą krajów spoza własnego grona. Podobnie sytuacja wyglądała w latach 2007–2008 w Heiligendamm i Toyako (w Japonii upubliczniono deklarację sygnowaną przez liderów wiodących gospodarek G8 plus „5" mocarstw z rynków wschodzących plus dodatkowo Australii, Indonezji i Republiki Korei). Nie było jednak wciąż woli do szybkiego rozszerzenia forum. Przeważały propozycje koordynacji w ramach G20.

Dialog z mocarstwami regionalnymi oznaczał, że w dłuższym czasie niewykluczone (choć niekoniecznie nieuchronne) stało się poszerzenie forum, choć przykład pełnej integracji z Rosją, uczył, że proces ten może trwać znacznie dłużej niż dekadę. Przywódcy zapraszając na szczyty przedstawicieli sił regionalnych, dawali wyraźny sygnał, że rozwiązywanie wielu problemów globalnych, może powieść się tylko w przypadku zaangażowania wszystkich

[18] N. Bayne, *Impressions of the 2004 Sea Island Summit* [www.g8.utoronto.ca].

potęg – bez wyjątku. Dopiero jednak pod wpływem globalnego kryzysu finansowego nastąpił przełom w tej kwestii.

Historia G20 jest znacznie krótsza niż grupy najbardziej uprzemysłowionych demokracji. Utworzenie forum zostało zapowiedziane pod wpływem kryzysu finansowego z lat 1997-1999. O potrzebie powstania nowej formy współpracy wspominano na szczycie G7 w Kolonii w czerwcu 1999 r.[19], a decyzję potwierdzono na spotkaniu ministrów finansów Siódemki we wrześniu, gdzie decydenci zobowiązywali się do poszerzenia dialogu w kluczowych kwestiach politycznych i finansowych. Deklarowana współpraca miała służyć osiągnięciu stabilnego i zrównoważonego wzrostu.

Obok inicjatywy G7 do powstania G20 przyczyniły się spotkania w gronie G22 i G33. Otóż jeszcze na szczycie APEC w listopadzie 1997 r. prezydent Bill Clinton wezwał sekretarza skarbu USA Roberta Rubina do organizacji spotkania przedstawicieli ministerstw finansów z całego świata celem zbadania problemów globalnych i przyjęcia wspólnej strategii działań antykryzysowych. W 1998 r. doszło w Waszyngtonie do dwóch takich zjazdów w różnym jednak składzie, stąd też forum to nazywa się G22 lub Grupą Willard. Na pierwszym spotkaniu uczestniczyli ministrowie finansów i/lub prezesi banków centralnych państw G8 oraz 14 ważnych gospodarek: Australii, Argentyny, Brazylii, Chin, Hongkongu, Indii, Indonezji, Korei Południowej, Malezji, Meksyku, Polski, RPA, Singapuru, Tajlandii. Na drugie spotkanie dotarli ponadto przedstawiciele rządów: Belgii, Holandii, Szwajcarii i Szwecji (formalnie była to już grupa G26). Pozytywny odbiór tych inicjatyw przez rynek zachęcił G7 do organizacji kolejnych seminariów ekspertów w jeszcze bardziej poszerzonym gronie. Na spotkaniach w Bonn w marcu i Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. wzięły udział, oprócz wcześniej wymienianych państw: Arabia Saudyjska, Chile, Egipt, Hiszpania, Maroko, Turcja i Wybrzeże Kości Słoniowej (czyli w sumie 33 kraje). Głównym celem spotkań miało być wzmocnienie systemów finansowych, zwłaszcza w rynkach wschodzących oraz przyjęcie rekomendacji w sprawie polityki antykryzysowej[20].

Powyższe przedsięwzięcia utorowały drogę do spotkania G20 w gronie ministrów finansów i prezesów banków centralnych w Berlinie w grudniu 1999 r. Nie istniały jednak skodyfikowane kryteria członkostwa w tym forum.

---

[19] 18 czerwca 1999 r. przywódcy G7 (w odrębnym oświadczeniu poza szczytem G8) z zadowoleniem przyjęli powołanie Finansowego Forum Stabilności (FSF – *Financial Stability Forum*) oraz Międzynarodowego Komitetu Finansowego i Walutowego (IMFC – *International Monetary and Financial Committee*). Przywódcy zobowiązali się do wspólnej pracy nad ustanowieniem nieformalnego mechanizmu dialogu między ważnymi krajami w ramach instytucjonalnego systemu z Bretton Woods [*G7 Statement,* June 18, 1999].

[20] *The Group of Twenty: A History*, G20 Information Centre [www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf]

W dokumentach natykamy się na enigmatyczne stwierdzenia o tym, że zaproszone kraje są ważne w gospodarce światowej i muszą mieć istotny wkład w jej stabilizację finansową i gospodarczą. Zastanawiano się równocześnie nad składem i liczbą uczestników, tak by zbyt dużo członków nie hamowało skuteczności. Ostatecznie w G20 znalazło się 19 państw (w kolejności alfabetycznej): Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, ChRL, Francja, Indie, Indonezja, Japonia, Kanada, Meksyk, Niemcy, Republika Korei, Republika Południowej Afryki, Rosja, Stany Zjednoczone, Turcja, Wielka Brytania, Włochy oraz przedstawiciele UE (w tym Europejskiego Banku Centralnego), a także zarządzający IMF i Bankiem Światowym (*de facto* była to grupa G22, ale na niektóre spotkania zapraszano dodatkowo gości).

Do stworzenia nowego forum, obok działania G7, najbardziej przyczyniły się inicjatywy amerykańskie w ramach Departamentu Skarbu, ale też zaangażowanie Paula Martina, wówczas jeszcze ministra finansów Kanady. Namawiał on pozostałych liderów do wciągnięcia reprezentantów z rynków wschodzących do debaty w chwiejnych czasach kryzysu. Wśród krajów europejskich zaangażowaniem wyróżniał się rząd Niemiec, który na szczycie w Kolonii wciągnął powyższą kwestię do porządku obrad[21].

Spotkania ministerialne G20 odbywały się cyklicznie jesienią każdego roku. Przywódcy G8 i reprezentanci wybranych krajów wschodzących mieli ponadto okazję do wymiany zdań na szczytach Ósemki. Przełom w funkcjonowaniu forum nastąpił pod wpływem kolejnego szoku egzogenicznego – globalnego kryzysu finansowego, który na początku uderzył najmocniej w gospodarkę amerykańską. Wówczas to inicjatywę przejęły władze Stanów Zjednoczonych. W październiku 2008 r. prezydent George W. Bush ogłosił, że USA będą gospodarzem pierwszego szczytu przywódców G20. Miejscem obrad stał się Waszyngton w dniach 14-15 listopada 2008 r. Za podstawowy cel tego spotkania uznano koordynację działań w trudnych warunkach kryzysowych. Dążeniem forum miało być znalezienie odpowiednich regulacji oraz ukierunkowanie przyszłej polityki państw i strategii organizacji międzynarodowych. Miało to nadać ład, stabilność i perspektywy rozwoju globalnej gospodarce[22].

W Waszyngtonie przywódcy G20 zobowiązali się do kolejnego spotkania, a premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown zgodził się zostać gospodarzem szczytu w Londynie 1-2 kwietnia 2009 r. Rozprzestrzenianie się kryzysu na całą gospodarkę światową sprawiło, że przywódcy skłonni byli spotykać się częściej

[21] Ibidem.

[22] Zob. więcej na temat spotkań G20 na poziomie przywódców (zwanych też szczytami L20): M. Rewizorski, *Od G-7 do G-8 – ewolucja zarządzania na poziomie globalnym*, „Przegląd Zachodni" 2012, nr 4, s. 236-241.

niż raz do roku. Trzeci szczyt G20 odbył się ponownie w USA, a zapraszał na niego już nowy gospodarz Białego Domu – Barack Obama. Spotkanie miało miejsce w Pittsburghu we wrześniu 2009 r. Kolejne zjazdy liderów G20 stały się praktyką międzynarodową: zorganizowane zostały w Toronto w czerwcu i w Seulu w listopadzie 2010 r., rok później w Cannes oraz w meksykańskim Los Cabos w czerwcu 2012 r. Jednocześnie miały wciąż miejsce narady i szczyty w gronie G7 i G8. Odbywały się też cyklicznie spotkania ministrów finansów i banków centralnych G7 i G20. Tylko w czasie czterech lat (od września 2008 do września 2012 r.) globalnego kryzysu finansowego, doszło do skutku jedenaście spotkań na najwyższym szczeblu liderów mocarstw (z czego większość – 7 – w ramach powiększonego forum G20).

5. System G8 i G20

Ze względu na brak umowy międzynarodowej ustalającej zasady działania G7/G8 i G20 ulegały one w czasie istotnym zmianom (zwłaszcza pod wpływem rozszerzania ich aktywności). Można nawet zauważyć powstanie swoistego systemu G8-G20. Jego podstawą były zasadniczo szczyty przywódców, jednak z biegiem lat zostały one uzupełnione dodatkowymi formami współpracy i nowymi mechanizmami działania. Również w formule szczytu dokonywały się zmiany. W zamyśle inicjatorów pierwszego spotkania G6 w 1975 r.: prezydenta Francji i kanclerza RFN, miały być to spotkania w ścisłym gronie przywódców, jednak takiej opcji nie poparli Amerykanie, opowiadający się za tym, by szefów rządu wspierali najbliżsi doradcy. Dlatego od pierwszego spotkania towarzyszyli im zarówno ministrowie spraw zagranicznych (sekretarze stanu), jak i ministrowie odpowiedzialni za sprawy gospodarcze (byli wśród nich ministrowie finansów, gospodarki, przemysłu).

Na szczytach przywódców w szerszym gronie uczestniczyli też szefowie organizacji międzynarodowych. Miało to niebagatelny wpływ na podejmowanie decyzji. Łatwiej dzięki temu udawało się przyjmowane zasady przekładać na praktykę międzynarodową. Skoro główni udziałowcy IMF uzgadniali określone decyzje na szczytach, to można było je przeforsować w Radzie Dyrektorów IMF (gdzie członkowie G20 dysponowali większością głosów). Podobnie działo się w przypadku organizacji regionalnych. Jeśli Komisja Europejska i największe państwa członkowskie UE uzgadniały strategię lub konkretne decyzje na forum G8 lub G20, to zazwyczaj udawało się przetransponować te „miękkie" ustalenia na twarde prawo unijne[23]. Reasumując

[23] P. Samecki, *G-20 czyli światowy rząd?* [za:] http://www.ekonomia24.pl/artykul/893626.html?p=4]

– obie Grupy intensyfikowały współpracę z organizacjami międzynarodowymi[24], mając wpływ na politykę, programy i decyzje podejmowane przez RB ONZ, IMF, WB, WTO, OECD i wiele innych.

Decyzje przywódców są pochodną ogromnej pracy dyplomatów i ekspertów, którzy wykonują coroczną pracę przed i po szczycie. Dlatego w delegacjach poszczególnych państw istotną rolę zajmują osobiści przedstawiciele przywódców. Są to zazwyczaj doradcy polityczni lub dyplomaci w randze ambasadora. Zaczęto nazywać ich szerpami. Tak jak nepalscy przewodnicy prowadzą na szczyty górskie Himalajów, tak główni negocjatorzy G7, G8 i G20 spotykają się wielokrotnie w ciągu roku, by na samym szczycie osiągnąć konsensus. Zadaniem szerpów jest przygotowanie szczytu pod kątem merytorycznym, omówienie wyboru zagadnień, uzgadnianie stanowisk oraz opracowanie wstępnych decyzji. To w gestii szerpów leży przygotowanie programu oraz dokumentów, które często poprawiane są tuż przed samym spotkaniem przywódców. Szerpowie muszą być w stałym kontakcie z szefami rządów. Funkcja ta jest niezwykle ceniona. Bywa też „trampoliną" do dalszej kariery politycznej[25]. Ze względu na coraz większy zakres działalności G8 i G20, grono szerpów stale się powiększa. Posiadają oni bowiem pomocników, szerpów wyspecjalizowanych w danej dziedzinie czy ekspertów z innych dziedzin.

W związku z tym, że udział w spotkaniach dużej grupy reprezentantów był czynnikiem hamującym w osiąganiu kompromisu już na forum G7 (gdzie brało udział nawet ponad 30 delegatów), poszukiwano nowej formuły spotkań[26]. Dopiero w końcu XX w., wraz z rozszerzeniem G7, zdecydowano się zmienić tradycyjną formułę. Zdano sobie sprawę, że pomyślność szczytu zależy w dużym stopniu od osobowości i daru przekonywania liderów. Zmiana nastąpiła podczas spotkania w 1998 r. w Birmingham, gdzie Brytyjczycy postanowili powrócić do pierwotnej idei szczytu wyłącznie w gronie przywódców, którym towarzyszyli tylko szerpowie. W przypadku G20 udział dodatkowych

[24] Przywódcy G7 już w 1977 r. podkreślili, że gospodarka światowa powinna być widziana szerzej niż tylko z perspektywy współpracy między rządami, ale również poprzez wzmocnienie organizacji międzynarodowych (*Declaration: Downing Street Summit Conference,* May 8, 1977).

[25] Przykładem spektakularnych awansów byli m.in. tacy politycy jak: George Shultz (amerykański szerpa w latach 1975-1976 i późniejszy sekretarz stanu w latach 1983-1988); Horst Köhler (niemiecki szerpa w latach 1990-1992, a następnie Dyrektor Generalny IMF i prezydent Niemiec) czy Pascal Lamy (szerpa KE w latach 1985-1994 oraz Dyrektor Generalny WTO).

[26] W 1993 r. dokonano oceny formuły szczytów G7, przyznając, że dają one możliwość prowadzenia wymiany poglądów, budowania konsensusu i pogłębiania wzajemnego rozumienia. Oczekiwano, że w przyszłości zjazdy przywódców winny mieć charakter mniej ceremonialny, z mniejszą liczbą uczestników reprezentujących państwa oraz dokumentów i deklaracji, ale za to z większą ilością wolnego czasu, przeznaczanego na nieoficjalne dyskusje, które ułatwiałyby wspólne reagowanie na zmiany w świecie i budowanie dobrych relacji osobistych (*Economic Declaration: A Strengthened Commitment to Jobs and Growth,* June 9, 1993).

przedstawicieli poszczególnych aktorów międzynarodowych (państw i organizacji) spowodowałby całkowity chaos i jeszcze większe trudności w przepływie informacji. Dlatego też obok siebie funkcjonują szczyty liderów i odpowiednich ministrów (najczęściej finansów). Spotkania na poziomie ministerialnym można uznać za dopełnienie rozmów przywódców i ważny etap przygotowawczy do spotkań na szczycie[27].

Za kolejny element systemu G8-G20 należy uznać działalność specjalnych zespołów, które są powoływane do zadań specjalnych. Zakres ich aktywności określana jest najczęściej w dokumentach w czasie szczytów. Celem grup roboczych (zadaniowych, analizujących) jest z reguły szczegółowe badanie jakiegoś zagadnienia oraz pomiar skuteczności wprowadzania w życie konkretnych decyzji czy programów. Specjalne grupy ekspertów ustalają także możliwości finansowania danych projektów oraz inicjatyw ustawodawczych podejmowanych przez poszczególne kraje celem koordynacji polityki[28].

Materialnym dowodem wysiłków szefów rządów na szczytach jest dorobek dokumentacyjny. Podstawowym dokumentem jest deklaracja, nazywana też oświadczeniem, komunikatem końcowym (z ang. *economic declaration, declaration, statement, communiqué, summit communiqué, final communiqué*). Wraz ze wzrostem aktywności G8 i G20 sama deklaracja nie wystarczała do określenia przyszłych działań Grup. Uzupełniały ją (lub zastępowały) plany działania (action plans), programy działania (*action programmes*), wspólne przedsięwzięcia (*joint actions*), karty (*charts*), raporty (*reports*)[29]. W dokumentach znajdowały się zalecenia ze szczegółowymi propozycjami skierowanymi bądź do członków grupy, bądź do międzynarodowych organizacji[30].

Podstawowe deklaracje i plany działania nawiązywały w ogromnej mierze do kwestii związanych z gospodarką światową. Zalecenia związane były

---

[27] C. Budd, *G8 Summits and Their Preparation*, [w:] N. Bayne, S. Woolcock, *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Ashgate, London 2005, s. 140.

[28] A. Dybczyński, *Grupa Siedmiu (G-7/G-8),* [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg,* red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004., s. 372.

[29] Dorobek ze szczytów uwzględnia ponadto wiele innych dokumentów, jak oświadczenia polityczne, specjalne komunikaty w kwestii konkretnego problemu z zakresu gospodarki światowej lub sytuacji międzynarodowej. Do dokumentów ze szczytu należałoby zaliczyć również stenogramy z konferencji prasowych, mających miejsce w czasie i po zakończeniu obrad przywódców.

[30] A. de Guttry, *The Institutional Configuration of the G-7 in the New International Scenario,* „The International Spectator" 1994, no 2, s. 70-80. Zob. też raporty z działań G20 przygotowywane przez zespoły badawcze przy Uniwersytecie w Toronto, np.: *2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report* [za: www.g20.utoronto.ca].

z polityką makroekonomiczną (jak inflacja, zatrudnienie, wzrost gospodarczy), handlem, kwestiami monetarnymi, nową architekturą finansową, energią, ochroną środowiska, stosunkami między Wschodem i Zachodem oraz Północą i Południem. Dokumenty odnosiły się zarówno do problemów globalnych, niekoniecznie powiązanych z gospodarką światową (np. kwestie terroryzmu czy bezpieczeństwa), jak i kwestii regionalnych (jak konflikty czy wojny domowe). Zakres tematyczny szczytów był niezwykle szeroki, chociaż należy podkreślić, że na posiedzeniach w szerszym gronie (G20) występowała większa specjalizacja – zdecydowane ukierunkowanie na kwestie ekonomiczne. Ogromna większość deklaracji i zobowiązań dotyczyła problemów energetycznych, finansowych, fiskalnych, handlowych, rozwojowych, a rekomendacje dla instytucji najczęściej odnosiły się do działalności IMF, WB bądź WTO[31].

6. G8 i G20 jako instytucje międzynarodowe

Potraktowanie szczytu jako instrumentu dyplomatycznego nie wystarcza do wyjaśnienia specyfiki działalności takich forów jak G8 i G20. Czy jednak oba fora można utożsamiać z organizacjami międzynarodowymi? Analizując pojęcie szczytu w wąskim znaczeniu[32] nie ma większych podstaw by kwalifikować je jako formę organizacji. Spotkania władz państwowych, negocjacje międzyrządowe, branie udziału w debacie na forum międzynarodowym są jedynie przejawami kontaktów dyplomatycznych. Zdecydowana większość różnego rodzaju spotkań na szczycie ogranicza się wyłącznie do tego typu działań.

Natomiast kiedy będziemy analizować pojęcie szczytu w znaczeniu szerokim (czego przykładem są G8 i G20), jako spotkania przygotowywanego ze sporym wyprzedzeniem przez grupę państw, mającą środki na prowadzenie takiej działalności oraz publikującą dokumenty, to taka forma ma już pewne cechy organizacji. Tę ostatnią najczęściej określa się jako celowy i wielostronny związek państw, utworzony na podstawie zawartego porozumienia i posiadający stałe organy[33]. Regularny szczyt może być celowym i wielostronnym związkiem

[31] Por. *2011 Cannes G20 Summit Final Compliance Report* i raporty z wcześniejszych szczytów.

[32] Szczyt rozumiany jako spotkanie bilateralne lub wielostronne, ale zwoływane *ad hoc* w sprawie określonej kwestii bez cech regularności.

[33] I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania,* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2001, s. 92. Podobną definicję podaje Z. Doliwa-Klepacki, który określa organizacje jako trwały związek suwerennych państw, utworzony w wyniku umowy międzynarodowej, ze stałymi organami posiadającymi określone

państw, ale jednocześnie jego uczestnikami mogą być też przedstawiciele organizacji.

Ustanowienie organizacji na podstawie umowy międzynarodowej umożliwia jej publikowanie dokumentów wiążących państwa członkowskie. Również jedną z aktywności G8 i G20 na szczytach jest wydawanie deklaracji współpracy. Jednak Grupy nie posiadają statutu, który określałby podstawy ich funkcjonowania, w tym wyznaczenie praw i obowiązków członków, sposobów podejmowania decyzji, metod wprowadzania ich w życie. W dokumentach szczytu można odnaleźć cele działania, zobowiązania, jakie przyjmują na siebie kraje (chociaż często bez określenia trybu ich wcielenia w życie) oraz środki finansowe, które państwa lub organizacje, których członkami są te państwa, skłonne są przeznaczyć na dany cel.

Jednak zasadnicza różnica, jaka występuje między organizacją a szczytem, wynika z faktu, że ta pierwsza posiada stałe organy. Można też ująć to w taki sposób, iż powstanie stałych organów jest decydującym czynnikiem w przekształceniu się konferencji (bądź szczytu) w organizację. Stałe organy wyposażone są w określone kompetencje, wynikające ze statutu. „Tworzą strukturalne ramy procesu decyzyjnego organizacji międzynarodowych, a ich decyzje są decyzjami organizacji jako całości”[34]. Pozwalają ponadto tworzyć odpowiednie zaplecze materialne w postaci stałej siedziby czy budżetu[35]. Tym niemniej także na szczycie powoływane są odpowiednie grupy robocze, a pracę negocjatorów, którzy aktywnie działają przez cały rok, można określić mianem ruchomego organu szczytu. Większość z tych działań nie jest jednak ograniczana żadnymi regulacjami czy przepisami, które uwzględnia z kolei statut precyzujący prace poszczególnych organów. W tym sensie działanie dyplomatów i ekspertów przybiera charakter bardziej elastyczny od określonych z góry wymogów funkcjonowania organizacji.

Podobnie jak organizacje, szczyty przywódców są tworami względnie trwałymi. Zdecydowana większość konferencji ma bowiem charakter doraźny. Tak jak w przypadku problemów będących przedmiotem zainteresowań organizacji, regularny szczyt może odnosić się do kwestii, których nie da się rozwiązać jedną decyzją – faza implementacji trwa dłuższy czas. Chroni to kraje członkowskie przed niepewnością, a przewidywalność pomaga stabilizować stosunki międzynarodowe. W tym sensie, podobnie jak organizacja, również

---

w umowie uprawnienia i działające dla realizacji wspólnych celów (Z. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych,* Wyd.’69, Warszawa 1997, s. 11).

[34] M. Pietraś, *Organizacje międzynarodowe,* [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne,* red. M. Pietraś, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 93.

[35] I. Popiuk-Rysińska, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych…*, s. 92.

szczyty G8 i G20 stają się częścią mechanizmu wielostronnej współpracy państw[36].

Jeszcze mniej rozbieżności między organizacją a szczytem znajdziemy, kiedy przypatrzymy się ich głównym funkcjom. Uznaje się, że podstawową funkcją organizacji międzyrządowych jest określenie celów zbiorowych, których oczekuje środowisko międzynarodowe. Instytucja regularnego szczytu przywódców również przyporządkowana jest takiemu wyzwaniu.

Organizacje, w przeciwieństwie do szczytów, posiadają rozrośniętą bazę instytucjonalną, dzięki czemu oferują dokładniej określone formy współpracy o dużym stopniu legitymizacji działań (co wyznaczają ich prawa i obowiązki umieszczone w statucie). Można uznać, że podobnie jak reżimy międzynarodowe (traktowane jako rozwiązania o charakterze pozaformalnych modeli zachowań państw)[37], tak i szczyty są istotnymi, ale jedynie uzupełniającymi, fragmentami wielości i różnorodności rozwiązań w stosunkach międzynarodowych.

Szczyty G8 i G20 mają, podobnie jak organizacje, możliwość tworzenia pewnych wzorców – oczekiwanych zachowań państw w stosunkach ze światem zewnętrznym. Standardy przyjmowane przez Grupę, mogą przyczyniać się do podobnych zachowań w środowisku międzynarodowym. Normy obowiązujące na szczycie mogą przechodzić na zewnętrzne podmioty, nie uczestniczące bezpośrednio w spotkaniach Grupy. W przypadku organizacji międzyrządowych miarą ich oddziaływania jest to, czy dane normy prawa międzynarodowego zostały przyjęte jednomyślnie czy większością głosów[38]. W przypadku szczytu taki element również jest istotny, chociaż większość dokumentów zostaje upubliczniona tylko wtedy, gdy zaakceptują je wszyscy członkowie.

Fora G8 i G20 posiadają więc pewne cechy organizacji oraz mogą realizować cele, zbliżone do tych, które stawiają sobie organizacje. Jednak ze względu na wielość funkcji, które przypisuje się organizacjom, pozycja szczytu jest nieco niższa. Szczyt ma bardziej ograniczony wpływ na kształtowanie norm postępowania o charakterze prawnym, politycznym i moralnym. Organizacja może bowiem rozwijać prawo wewnętrzne i wydawać normy prawnie wiążące państwa i inne podmioty międzynarodowe. G8 i G20 natomiast nie mają odpowiednich instrumentów, by „wymusić" zobowiązania

[36] Ibidem, s. 95.

[37] Reżimy międzynarodowe można zdefiniować jako: zasady, normy, reguły, które wymuszają na państwach powściągliwość w ich polityce, w przekonaniu, iż także wobec nich zasady powściągliwości zostaną zastosowane (T. Łoś-Nowak, *Organizacje międzynarodowe – ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i stosunkach międzynarodowych,* [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych...*, s. 20).

[38] Ibidem, s. 22.

na swych członkach, a jeszcze trudniej je egzekwować od innych krajów. Znacznie większe możliwości ma też organizacja w kontrolowaniu przestrzegania praw i norm przyjmowanych przez państwa oraz nakłaniania do zmiany ich postępowania.

Natomiast w równie dużym stopniu organizacja i szczyt pełnią funkcje usługowe (operacyjne). Udzielają one pomocy zarówno krajom członkowskim, jak i innym podmiotom stosunków międzynarodowych (innym państwom, ugrupowaniom regionalnym, instytucjom współpracy). Tak jak wiele różnych organizacji, tak i szczyt może więc uruchamiać badania, zbierać i wymieniać informacje, przygotowywać raporty, prognozy i analizy oraz udzielać bezpośrednio pomocy rozwojowej[39].

Skoro pojęcie organizacji nie jest odpowiednie dla takich form współdziałania jak G8 i G20, to warto poszukać terminu szerszego. Szczególne pole do wszechstronnej analizy daje kategoria instytucji międzynarodowej, którą w szerokim rozumieniu, utożsamia się z organami, agencjami czy urzędami, ale również z: zasadami, normami i procedurami oraz utrwalonymi sposobami postępowania, które mają wymiar międzynarodowy[40]. Instytucję międzynarodową określa się też jako trwały i spójny system reguł formalnych i nieformalnych, które wpływają na zachowania podmiotów. Reguły te ograniczają zachowania podmiotów oraz projektują oczekiwania wobec innych podmiotów[41]. Instytucje, posiadając cechę porządkującą, postrzegane są jako trwałe elementy aktywności międzynarodowej.

W naukach ekonomicznych oraz w dyscyplinie stosunków międzynarodowych, istnieje wiele propozycji podziału instytucji[42]. Przykładowo podział na instytucje społeczne, polityczne i gospodarcze może dotyczyć zakresu kompetencji danej instytucji. W przypadku G8 i G 20, łączyłby on wszystkie te

---

[39] I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe,* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza…*, s. 335.

[40] Ibidem, 338.

[41] M. Burchard-Dziubińska, *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006, s. 39.

[42] W szerszym ujęciu instytucje można podzielić na krajowe (narodowe) i międzynarodowe. Wyodrębnić można również instytucje państwowe, niepaństwowe i hybrydowe, które różnią się od siebie sposobami dochodzenia do celu. Natomiast ze względu na sferę występowania można wydzielić instytucje społeczne, gospodarcze i polityczne. W takim rozróżnieniu instytucje społeczne rozumiane są jako zespoły norm, wartości i tradycji. Instytucje gospodarcze to na ogół działania formalne, które kształtują decyzje poszczególnych podmiotów gospodarczych i ich wzajemne oddziaływania. Zalicza się do nich takie instytucje rynku jak: zasady konkurencji, kontroli, współpracy i wymiany oraz wspólne normy i wartości. Z kolei instytucje polityczne obejmują podmioty państwowe, tzw. instytucje mediacji (czyli sposoby oddziaływania różnych grup interesu i państwa) oraz ochrony socjalnej (Zob. więcej: kryteria podziału instytucji w: M. Burchard-Dziubińska, op. cit., s. 38-39).

sfery, pomimo że sfera ekonomiczna była dominująca w działalności Grupy. Przedmiotem poniższych rozważań będą jednak takie kategoryzacje, które można zastosować do analizy instytucji międzynarodowych. Jedna z popularnych klasyfikacji dzieli instytucje na: formalne (określane często jako pochodne) oraz nieformalne (zwane także fundamentalnymi).

Przez instytucje formalne należałoby rozumieć określone przepisy, reguły i akty prawne, układy, rozporządzenia, zapisy konstytucyjne, kodeksy, funkcjonujące prawa własności. Są one skutkiem działania ludzi (zwłaszcza grupy decydentów politycznych). Istotną ich cechą jest zmienność. Według „klasyka" analizy instytucjonalnej – Douglassa C. Northa, reguły formalne zajmują najważniejsze miejsce i są najbardziej oczywiste, ale nie wyjaśniają wszystkiego[43].

Z kolei cechą instytucji nieformalnych, rozumianych jako zasady moralne, obyczaje, tradycje, normy religijne, rutyna, ale też świadomość prawna i ekologiczna, jest większa trwałość (nie zmieniają się one tak często jak normy formalne), a proces kształtowania się tych zasad jest długotrwały. Podlegają one długoletniemu procesowi ewolucji. Trudno jest więc takimi instytucjami manipulować, gdyż nie poddają się one bezpośredniej interwencji. Instytucje nieformalne stają się niejako inspiracją (dlatego nazywa się je fundamentalnymi) dla uruchamiania instytucji formalnych (czyli pochodnych).

North uwzględnia ponadto trzeci typ instytucji – system sankcji, który określa sposób egzekwowania zarówno reguł formalnych, jak i nieformalnych norm zachowań i ograniczeń. Wszystkie te elementy kształtują sposób funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki[44]. North, aby zobrazować działanie tych trzech typów instytucji, posiłkuje się przykładem meczu futbolu amerykańskiego, gdzie ustalone są określone reguły gry (to ograniczenia formalne), ale zawodnicy na ogół powstrzymują się przed umyślnym spowodowaniem kontuzji (to ograniczenia nieformalne). Sędziowie natomiast mogą zastosować system kar-sankcji poprzez egzekwowanie norm.

W podobny sposób można pokazać działalność G8 czy G20, chociaż rozróżnienie poszczególnych typów instytucji nastręcza więcej problemów niż w przypadku meczu futbolu amerykańskiego. Za pierwszy typ instytucji formalnych można uznać pewne stale obowiązujące procedury na szczycie (wynikające z ustalonego porządku obrad), w tym zasady protokołu dyplomatycznego, ale też wybór określonych tematów, a nawet pilnowanie czasu przeznaczonego na dyskusję. Podczas spotkań przywódców ujawnia się wiele ograniczeń nieformalnych, którym podlegają przywódcy. Są oni zobligowani

[43] D. C. North, *Pojmowanie zmian ekonomicznych…,* s. 140.
[44] Ibidem.

do pewnych zachowań jako szefowie rządów i nawet na mniej oficjalnych spotkaniach powstrzymują się przed „ekstremalnymi" słowami i czynami. Najtrudniej zidentyfikować na szczycie system sankcji, gdyż nie jest on realizowany bezpośrednio. Kto egzekwuje pisane i niepisane normy? Może to być opinia społeczna i to nie tylko danego kraju-uczestnika (przyszli wyborcy), ale światowa, której presja na rządzących w dobie globalizacji wzrasta. Według Northa, nieformalne reguły i mechanizmy egzekwowania są domeną czystej polityki[45].

Warto przywołać jeszcze jeden charakterystyczny podział instytucji międzynarodowych: pierwszą grupę tworzą normy prawne i ich zespoły; drugą – normy nieformalne (pozaprawne) i ich zespoły oraz utrwalone sposoby postępowania; trzecią – uregulowane formy współpracy międzynarodowej[46]. Pierwszą grupę instytucji uznaje się za fundament prawny życia międzynarodowego. Określają one zasady prawa międzynarodowego, któremu powinny poddawać się państwa. Do tej grupy instytucji należałoby też zaliczyć tzw. sektorowe instytucje prawne, czego przykładem jest prawo dyplomatyczne. Składają się nań zarówno prawa pisane, jak i normy zwyczajowe[47]. Fora G8 czy G20 nie mają wprawdzie możliwości tworzenia prawa międzynarodowego, jednak ich uczestnicy poddają się procedurom norm i standardów prawnych oraz prowadzą negocjacje i ustalenia w określonym trybie dyplomatycznym.

Podczas szczytu ujawniają się często normy nieformalne i uwidaczniają się utrwalone sposoby postępowania. Przykładem takiej postawy jest obyczaj międzynarodowy, w tym kurtuazja. Do takich nieformalnych norm można zaliczyć zarówno protokół dyplomatyczny[48], jak i trudniejszą do zdefiniowania – moralność międzynarodową, opierającą się na zasadzie solidarności między państwami. W ramach G8 i G20 widać ponadto przywiązanie do norm politycznych, które są przyjmowane przez państwa. Wielokrotnie przywódcy odnosili się do zawartych wcześniej porozumień, deklaracji czy zobowiązań.

Do drugiej grupy instytucji zalicza się ponadto utrwalone statusy i role międzynarodowe, szczególnie państw-mocarstw. „Na instytucję wielkich mocarstw składają się zespoły norm i sposobów postępowania, które określają ich szczególne prawa i obowiązki oraz najwyższy status w całej zbiorowości państw"[49]. Taka zasada urealniła się w XIX stuleciu, a m.in. dzięki G8 czy G20,

[45] Ibidem, s. 151.

[46] I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe…*, s. 338.

[47] Z klasyfikacją norm zwyczajowych istnieją pewne trudności, gdyż w określonych wypadkach pasują one również do nieformalnych instytucji.

[48] Również w przypadku protokołu dyplomatycznego istnieją trudności klasyfikacyjne. Do pewnego stopnia wpisane są w niego reguły formalne, ale nie jest on integralną częścią prawa dyplomatycznego.

[49] I. Popiuk-Rysińska, *Instytucje międzynarodowe…*, s. 340.

jest praktykowana na początku XXI w. Szczyty przywódców zaczęły przejmować funkcje mocarstw, co niewątpliwie jest przejawem demokratyzacji stosunków międzynarodowych, a przynajmniej odchodzenia od hegemonii jednego kraju czy porzucenie świata bipolarnego.

Ostatnią grupę instytucji tworzą uregulowane formy współpracy międzynarodowej. Obok organizacji, agencji, organów, komisji, komitetów zalicza się do nich mniej sformalizowane struktury współpracy. Powinny one jednak posiadać cechę trwałości. Obok cykliczności, spotkania na szczycie odbywać się powinny według określonych reguł. Przykładem takiej aktywności może być działalność G8 czy G20, które uruchamiają nowe inicjatywy i wytyczają drogi rozwoju nie tylko własnej grupie, ale całemu światu. Taki rodzaj sformalizowanej struktury współpracy określa się niekiedy jako „seminstytucję”[50]. Uregulowane formy współpracy (zarówno instytucje globalne, jak i regionalne) mają coraz częściej charakter ekonomiczny. W ten sposób stają się przejawem funkcjonowania i rozwoju gospodarki światowej. Pretendują one do odgrywania w niej roli regulacyjnej dążąc do skutecznej alokacji zasobów oraz harmonizacji interesów ekonomicznych państw. Tego typu instytucje posiadają też funkcje integrujące, „(…) ponieważ wypracowują wspólne zasady, normy i reguły działania dla państw członkowskich, a odnoszące się do międzynarodowego obrotu gospodarczego, obejmującego: towary, kapitał produkcyjny, kapitał finansowy, pracę oraz ochronę środowiska naturalnego”[51].

W działalności G8 i G20 można odnaleźć elementy właściwe dla każdego z powyższych typów instytucji międzynarodowych. Może być to związek bezpośredni (tak jak zaklasyfikowanie szczytu do uregulowanej formy współpracy międzynarodowej), jak i pośredni, w momencie, kiedy grupa realizuje jakąś politykę, utrwala pewne normy czy stosuje określone rozwiązania, przyjęte w prawie międzynarodowym. W zależności od sfery aktywności, fora G8 i G20 można zaklasyfikować jako wielostronne instytucje polityczne i gospodarcze, posiadające cechy instytucji operacyjnych (czyli takich, które oddziałują na całe środowisko międzynarodowe) oraz instytucji normatywnych, które utrwalają wzorce takiej aktywności, poprzez stosowanie dotychczasowych standardów oraz nakładanie nowych.

7. Wnioski i przyszłe prace

G8 i G20 posiadają wiele cech wyjątkowych, które wyróżniają je w środowisku międzynarodowym. Spotkania Grupy nie ograniczają się

[50] A. Dybczyński, *Grupa Siedmiu (G-7/G-8),* [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych…*, s. 366.

[51] E. Haliżak, *Gospodarka światowa,* [w:] *Stosunki międzynarodowe. Geneza…*, s. 177.

wyłącznie do debat przywódców, ale również wpisane są w nie konsultacje przedstawicieli różnych ministerstw (zwłaszcza finansów). Szczyty ewoluowały w czasie w stronę systemu, który uwzględniał działalność grup eksperckich i pracę sztabów specjalistów w celu rozwiązania wielu problemów globalnych. Współdziałanie w ramach systemu prowadziło do zawierania między uczestnikami forum dodatkowych porozumień o charakterze ekonomicznym (handel, kwestie monetarne), ale też politycznym. G8 i G20 udaje się tworzyć rozbudowaną sieć kontaktów z najważniejszymi organizacjami między- i pozarządowymi, z tym, że związki między Grupami a IMF, WB, OECD i GATT/WTO można określić jako permanentne.

Do cech wyróżniających szczyty G8 i G20 należą ich cykliczność oraz trwałość. Porównywalna powtarzalność zauważana jest raczej w ramach poszczególnych instytucji (jak np.w NATO czy UE), a nie spotkań liderów, które mają w większości charakter mniej formalny i tymczasowy. Periodyczność pozwalała planować działania Grup w perspektywie dłuższej i realizować długofalowe projekty.

Szczyty G8 i G20 nie powinny być postrzegane wyłącznie jako instrumenty dyplomacji. Posiadają bowiem wiele cech i funkcji, charakterystycznych dla organizacji międzynarodowych. Grupy próbują realizować cele zbiorowe, których oczekuje „społeczność międzynarodowa"; finansują projekty globalne i regionalne; uruchamiają nowe organy; publikują dokumenty; wyznaczają ponadto pewne standardy zachowań dla innych uczestników stosunków międzynarodowych. Szczyt, w przeciwieństwie do organizacji, nie posiada jednak statutu; nie ma stałych organów; ścisłych reguł działania; wyznaczonych z góry obowiązków oraz nie wymaga od uczestników regularnych składek. Biorąc pod uwagę wielość funkcji, pozycja szczytu jest niższa od organizacji. Ponadto szczyt nie ma jasnych instrumentów egzekwowania przyjętych ustaleń.

Rozumiejąc pod pojęciem instytucji nie tylko organizacje, ale również zasady, normy czy ustalone sposoby postępowania, to G8 i G20 odpowiadają tej definicji. Taka forma współpracy posiada zarówno elementy instytucji formalnych – pewnych sztywnych procedur, nieformalnych – określonych zachowań uczestników, jak i zestawu sankcji, czyli egzekwowania (choćby pośredniego) norm. Przy czym skuteczność tych sankcji może być dopiero potwierdzona w bardziej szczegółowej analizie działalności G8 i G20.

Niniejsze opracowanie może służyć uruchomieniu kolejnych badań i weryfikacji przykładowych hipotez. Warta zastanowienia jest kwestia, czy przy obecnie obowiązującej formule jednomyślności podejmowania decyzji na szczytach G8 i G20 możliwe jest skuteczne działanie forów. Jak wygląda w obu Grupach dochodzenie do konsensusu? Czy większe grono nie jest

czynnikiem hamującym w osiąganiu kompromisu? Przy odpowiedzi na te pytania mogą być pomocne teorie z psychologii, analizujące zachowania grupowe.

Druga hipoteza, którą warto zweryfikować, związana jest bezpośrednio z pierwszą – zakłada bowiem, że mniej uczestników Grupy zapewnia wyższą skuteczność realizacji celów albo inaczej – im więcej państw w tego typu instytucjach, tym skuteczność działania jest niższa. Nie jest to zadanie niewykonalne naukowo. Pomiaru realizacji (wypełnienia, podporządkowania się – ang. *compliance*) zobowiązań przez poszczególne państwa, podjęła się Grupa Badawcza przy Uniwersytecie w Toronto. Dzięki temu otrzymujemy coroczne (a nawet częstsze) szczegółowe raporty z działalności G8 i G20. Zadaniem badawczym byłoby nie tylko porównanie aktywności poszczególnych państw, ale też skuteczności w poszczególnych sferach współpracy. Ocena wypełnienia zobowiązań przez państwa jest oceną wyjściową dla zbadania skuteczności realizacji konkretnych zagadnień i efektywności szczytów. Pomiary efektywności należałoby uznać za niezwykle cenny instrument weryfikacyjny przy ocenie państw, szczytów i podejmowanych na nich zagadnieniach. Powinno się też podchodzić krytycznie do publikowanych raportów weryfikując je choćby porównaniem systemów politycznych czy kontekstem sytuacji regionalnej.

W końcu, trzecia hipoteza zweryfikować może stwierdzenie, iż zbyt duża liczba takich nieformalnych instytucji i szczytów, jak G8 i G20, owszem zapewnia ciągłość współpracy, ale jednocześnie osłabia zaangażowanie i rozmywa odpowiedzialność uczestników forów. Do zadania tego można by wykorzystać teorię globalnych dóbr publicznych, analizując konieczność kolektywnego działania w celu rozwiązywania problemów globalnych. Można też zastanowić się, w jaki sposób przeciwdziałać efektom zewnętrznym, opierając się na działaniach kolektywnych, czy raczej poprzez bezpośrednią regulację, czy np. przez nałożenie jakiegoś zestandaryzowanego podatku.

Funkcjonowanie G8 i G20 można by też przeprowadzić pod kątem analizy unikania negatywnych efektów zewnętrznych, które powstają w wyniku decyzji podejmowanych w interesie własnym przez każde państwo z osobna. Przy rozstrzyganiu tej kwestii szczególnie ważne byłoby uwzględnienie teorii gier, w tym dylematu więźnia. Państwa biorące udział w szczytach, podobnie jak podmioty gospodarcze przyjmują strategie, które oddziałują na pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych. I też ich działanie oscyluje między zachowaniami egoistycznymi a współpracą. Także w obszarze stosunków międzynarodowych istnieje kilka ważnych teorii – m.in. dotyczących działania grupy hegemonicznej, czy hegemonicznego przywództwa, nie jednego państwa, ale właśnie grupy. Do takiego badania fora G8 i G20 nadają się znakomicie. Rysuje się więc niezwykle szeroka perspektywa badawcza.

Rozdział VIII

Andrzej Pieczewski
Uniwersytet Łódzki

Federalizacja Unii Europejskiej. Przesłanki i bariery

Celem niniejszego rozdziału jest refleksja na temat dotychczasowych doświadczeń integracji europejskiej, ich kierunku i dynamiki oraz perspektyw zmian instytucjonalnych zmierzających do federalizacji Unii. Autor analizuje obecną sytuację wewnętrzną oraz geoekonomiczną i geopolityczną w jakiej znalazła się Wspólnota na progu nowego millennium. Wskazuje on przesłanki federalizacji wynikające głównie z rosnącej światowej konkurencji gospodarczej i politycznej. Analizie poddane zostały również liczne bariery procesu pogłębienia integracji. Należą do nich głównie: dotychczasowy model sprawowania władzy i zarządzania Unią oraz wynikający z nich problem legitymizacji władzy unijnej, różnice interesów różnorodnych grup, w tym najważniejszych graczy – państw narodowych, odmienne formy ustrojowe kapitalizmu istniejące w poszczególnych krajach. Autor dokonując oceny wagi poszczególnych czynników skłaniających do przyjęcia ustroju federalnego oraz hamujących ten proces próbuje ewaluować szanse jego zaistnienia w najbliższej perspektywie.

1. Federalizm a wyzwania stojące przed Unią Europejską w XXI w.

Idee i koncepcje integracji europejskiej po II wojnie światowej różniły się od siebie i nadal różnią w zasadniczy sposób, co do ostatecznego celu tego procesu, kształtu zjednoczonej Europy oraz sposobów dochodzenia do niej. Spośród nich wyróżniają się trzy zasadnicze nurty, które miały i nadal mają wpływ na proces integracji: konfederalizm, federalizm i funkcjonalizm. Posiadają one liczne odmiany i nadal ewoluują. Obecnie wszystkie one noszą w swych nazwach przedrostki *neo*. Ich ewolucja polega głównie na uszczegółowieniu poglądów i dostosowaniu ich do obecnego kształtu instytucji europejskich oraz etapu integracji. Tu zaznaczę jedynie ich pierwotne *clue*. Konfederalizm zakładał budowanie integracji przez suwerenne państwa europejskie na zasadzie współpracy i konsultacji pozostawiając państwom wszystkie ich atrybuty. Podstawowym decydentem w sprawach politycznych

i gospodarczych pozostać miało państwo narodowe. Najbardziej reprezentatywna koncepcja Europy konfederalnej, tzw. „Europy Ojczyzn" przedstawiona została przez francuskiego prezydenta Charles'a de Gaulle'a na początku lat 60.[1] Punktem wyjścia przy budowie nowej Europy powinny pozostać, jego zdaniem, realia, tzn. stare narody i państwa, nie zaś konstrukcje, w których próbuje się je lekceważyć.

Federalizm definiowany jest jako specyficzna forma organizacji państwa, podział władz i metoda zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach wspólnoty politycznej polegająca na rozdzieleniu konstytucyjnych i politycznych uprawnień pomiędzy władzę centralną, a władzę regionalną, w ten sposób, iż każda z nich odpowiedzialna jest za realizację określonych zadań przy wykorzystaniu instytucji i zasobów pozostających w ich dyspozycji. Generalnie, można wyróżnić dwa sposoby postrzegania współczesnego federalizmu: tzw. dualistyczny, oparty na przekonaniu, iż konstytucja stworzyła dwa odseparowane poziomy władzy, które powinny pozostać niezależne oraz tzw. kooperacyjny, wyrażający ideę partnerstwa między tymi podmiotami. Są to modele idealne. Praktyczny federalizm musi łączyć oba te aspekty – utrzymanie autonomii władz regionalnych i konieczność zagwarantowania współdziałania. Federacja zaś, to związek państw, które częściowo zrzekają się swojej suwerenności na jego rzecz. W państwie federalnym władza jest rozdzielona pomiędzy parlament i rząd federalny (centralny), a parlamenty i rządy państw – członków federacji.[2] Istnieją w przestrzeni naukowej i publicznej różne formy federalizmu. Według koncepcji Karla W. Deutcha[3] federalizm można rozpatrywać jako proces zmierzający do pełnej amalgamacji przy skończonej integracji. Amalgamacje rozumie się tu jako formalne zespolenie się dwóch lub więcej, uprzednio niezawisłych, jednostek w jedną większą wyposażoną w jakiś rodzaj wspólnego rządu, który może być jednostkowy lub federalny. Przykładem tego typu mogą być Stany Zjednoczone, które stały się jednym państwem o jednym rządzie na skutek formalnego stopienia się niezależnych przedtem jednostek. Kolejnym stanowiskiem w łonie licznych idei federalizmu jest

[1] A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 2000, s. 184; K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 51-52.

[2] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. ATLA 2, Wrocław 1997, s. 94-96.

[3] K. W. Deutch, S. A. Burrel, R. A. Kann, M. Jr. Lee, M. Lichtermann, R. E. Lindgren, F. L. Loe-Wenheim, R.W. Wagenen, *Political Community and the North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957, s. 5-6.

„rewolucyjna" teoria federalizmu konstytucjonalistycznego. Jego zwolennicy[4] widzą federalizm w aspekcie historycznego procesu społecznego, w którym narody i ideologie narodowe są zjawiskiem sztucznym – hamującym zjednoczenie. Twierdzą, iż historia europejskiego federalizmu jest właśnie historią ujawniania sprzeczności pomiędzy sukcesem liberalizmu i demokracji na poziomie narodowym, a negacją ich sukcesu na poziomie międzynarodowym. Sprzeczność ta miała wytworzyć w kulturze europejskiej trend myśli federalistycznej. Europejskie państwo federalne ma w praktyce wyeliminować podział Europy na suwerenne państwa, a w teorii narody identyfikujące się z państwem. Innymi słowy chodzi o wyeliminowanie kultury podziału ludzkości. Federalizm identyfikuje się z taką kulturą, która zaprzecza politycznemu podziałowi ludzkości i gwarantuje prawo do niezabijania. Konstytucjonaliści poprzez skokowy rozwój integracji i odgórną konstytucję europejską dążą do ukształtowania struktury ponadnarodowych organów Europy, stworzenia systemu podziału kompetencji pomiędzy instytucjami narodowymi i ponadnarodowymi, a ostatecznie państwa federalnego.[5] Następne stanowisko w łonie zwolenników europejskiego zjednoczenia to funkcjonalizm. Zakłada on, iż jedność europejską należy urzeczywistniać drogą pomnażania realnych, przede wszystkim ekonomicznych, więzów między państwami, co doprowadzi do tak daleko posuniętej współzależności, że wojny i konflikty staną się niemożliwe. Funkcjonaliści zakładają samo determinację rozwoju procesu integracyjnego. Zapoczątkowanie przez zainteresowane państwa głębszej współpracy ekonomicznej w jednej wybranej dziedzinie powoduje dalszy jej (współpracy) rozwój, niejako automatycznie, w innych dziedzinach, aż do najbardziej złożonych form. Przekazywanie funkcji państw narodowych organom ponadnarodowym w trakcie eskalacji tego procesu dokonuje się na zasadzie obiektywnej konieczności.[6] Neofunkcjonaliści twierdzą, iż proces integracji między społeczeństwami pluralistycznymi ma tendencje do rozwoju. W wyniku postępującej integracji pojawiają się nowe rodzaje polityk, jako odpowiedź na nowe zadania i cele tworzone przez procesy integracyjne. Nowe polityki wymagają nowych instytucji, których część powstaje na szczeblu ponadnarodowym i funkcjonuje jako instytucje wspólne. Rozszerzenie zakresu polityk jest skutkiem zjawiska „rozlewania się" (*spill-over*) – procesu generowania nowych zadań, stojących przed strukturami instytucjonalnymi w wyniku ewolucji procesów integracyjnych. *Spill-over* tworzy popyt na nowe

[4] Głównym ideologiem nurtu był Mario Albertini (1919-1997) – włoski filozof, naukowiec i działacz na rzecz europejskiej federacji. Założyciel pisma *The Fedarlist*.

[5] W. Bokajło, *Teorie i rozwój federalizmu – pojęcia i zasady* [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje.*, red. W. Bokajło, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 92-93, 105.

[6] Ibidem, s. 119.

funkcje publiczne, wykonywane przez wspólne instytucje.[7] Niezależnie od różnic odnoszących się do różnych aspektów metody funkcjonalnej, jej zwolennicy byli zgodni, co do tego, że ostatecznym rezultatem ich zabiegów powinna być Europa ponadpaństwowa.[8]

Rozpoczynając analizę, w jakiej sytuacji i etapie integracji znalazła się obecnie Unia warto przytoczyć kilka refleksji o jej historii. Od samego początku proces integracji europejskiej, jaki rozpoczął się tuż po II wojnie światowej, nie miał jasno wytyczonego celu. Jego przebieg i tempo był wypadkową bardzo wielu czynników i różnych kompromisów. Od doktrynalnych i koncepcyjnych po partykularne i koniunkturalne. Przesłanki rozpoczęcia procesu integracji również były wielorakie. Choć podkreśla się wagę endogenicznych czynników ekonomicznych, to sam początek procesu odznacza się dominacją inicjujących motywów politycznych – zewnętrznych i wewnętrznych. Można ująć to nawet mianem wielkiego politycznego impulsu do zjednoczenia. Składały się na niego chęć zapobieżenia kolejnej wojnie, przeciwstawienie się ekspansji komunizmu, który napierał na Zachód od zewnątrz i wewnątrz, konieczność zatrzymania i odwrócenia trendu deterioracji pozycji politycznej i ekonomicznej Europy w świecie. Dziś, możemy stwierdzić, iż pierwszy i bodaj najważniejszy pacyfistyczny cel został zrealizowany. Od czasu II wojny światowej nie było w ramach Wspólnoty konfliktów zbrojnych. Żałować należy, iż obecnie ten niewątpliwy sukces polityczny i humanitarny praktycznie nie jest eksponowany, ani w mediach, ani w literaturze naukowej, tak jakby wojna bezpowrotnie zniknęła z międzynarodowej praktyki załatwiania sporów. Jednocząca się Europa Zachodnia poradziła sobie również z ekspansją komunizmu. Nadal wielce aktualne pozostało jednak pytanie o miejsce i rolę Europy na świecie, szczególnie biorąc pod uwagę niezwykłą dynamikę współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych oraz rosnącą konkurencję.

Nawet tak fundamentalna zmiana w globalnym układzie sił, jaką był upadek ZSRR i całego systemu komunistycznego w Europie, oraz będąca tego pochodną dominacja USA i Zachodu nie były w stanie ukształtować na trwałe nowego międzynarodowego ładu. Zapowiadany przez amerykańskiego filozofa Francisa Fukuyamę[9] „koniec historii" polegający na ostatecznym triumfie demokracji i wolnego rynku nie nadszedł. Wyrósł konkurencyjny dla Zachodu, model rozwoju, który wprowadzany jest w różnych częściach świata, jednak ze względu na miejsce odnoszenia największych sukcesów, można go nazwać

[7] Ibidem, s. 121.
[8] A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska…*, s. 183.
[9] Zob. więcej: F. Fukuyama, *Koniec historii*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 1996.

„azjatyckim" lub „antyzachodnim". Choć występuje on w wielu odmianach, to jego charakterystyczną cechą jest pragmatyczne wykorzystywanie mechanizmów gospodarki rynkowej (prywatna własność, wolny rynek, konkurencja) przy jednoczesnym otwartym (lub przy zachowaniu pozorów) odrzuceniu demokracji i rządów prawa, wolności słowa, czy praw człowieka. Powstaje w ten sposób hybrydowy system łączący zalety kapitalizmu z nadużyciami (ale i sprawnością!) dyktatury politycznej. Wyrasta zatem poważna konkurencja dla szeroko rozumianej cywilizacji Zachodu. Proponuje ona albo ideologię atrakcyjną dla szerokich mas mieszkańców krajów rozwijających się (np. islamski fundamentalizm) albo też efektywny model rozwoju gospodarczego według wzorów azjatyckich[10].

Narodowa Agencja Bezpieczeństwa USA (National Intelligence Council) opublikowała raport,[11] w którym stwierdza, iż międzynarodowy system polityczny i gospodarczy, jaki ukształtował się po II wojnie światowej, będzie już ledwie rozpoznawalny około 2025 r. Powodem daleko idących zmian będą nowe wschodzące potęgi (Chiny, Brazylia, Indie, Rosja[12]), dalsza globalizacja gospodarki światowej, transfer dobrobytu i siły ekonomicznej z Zachodu na Wschód[13]. Za ćwierć wieku Stany Zjednoczone znajdą się już w sytuacji jednego z kilku ważnych aktorów na światowej scenie, aczkolwiek nadal najsilniejszego.

Autorzy raportu sceptycznie odnoszą się do przyszłości Unii Europejskiej prognozując spadek jej siły i znaczenia. Twierdzą, iż Europa w pierwszym ćwierćwieczu nowego milenium poczyni małe i powolne kroki w kierunku realizacji wizji spoistego i zintegrowanego ugrupowania będącego wpływowym globalnym aktorem. Aktorem, który jest w stanie niezależnie przedstawić światu pełne spektrum politycznych, ekonomicznych i militarnych narzędzi wspierania zachodnich i europejskich interesów oraz promowania ich ideałów. Głównym powodem tego stanu rzeczy będą nikłe postępy w integracji politycznej Europy. Unia musi wpierw rozwiązać problemy widocznej wyraźnie „luki demokracji",

---

[10] D. Milczarek, *Świat wobec wyzwań współczesności – spojrzenie europeistyka*, „Studia Europejskie" nr 1/2012, s. 24-26.

[11] *Global Trends 2025: A Transformed World*, National Intelligence Council, Washington 2008, s. 6.

[12] Prognozy wzrostu gospodarczego dla Brazylii, Rosji, Chin i Indii wskazują, że razem osiągną one około 2040-2050 r. ten sam odsetek światowego PKB, co kraje G-7. Przewiduje się, że około 2025 r. Chiny będą drugą gospodarką świata i być może pierwszą siłą militarną. Zob. *Global Trends 2025: A Transformed World…*, s. 6.

[13] Zmiany te upatruje się w dwóch źródłach: 1) rosnących cenach ropy naftowej kierujących przepływ zysków do producentów tego paliwa; 2) niższych koszty produkcji, które w połączeniu z polityką rządów kierują lokalizację produkcji przemysłowej i usług do krajów azjatyckich. Zob. Ibidem, s. 6.

jaka dzieli Brukselę i europejskich wyborców oraz przeciągającej się debaty na temat struktury europejskich instytucji. Unia Europejska nie stanie się również w najbliższych dziesięcioleciach światową potęgą militarną. Narodowe interesy większych państw europejskich będą komplikowały wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a unijne wsparcie dla NATO może zmaleć. W regionie UE będzie jednak pełnić rolę stabilizacyjną poprzez rozszerzenie o państwa Bałkańskie, a być może również Ukrainę i Turcję.

Unię czekają również wielkie wyzwania ekonomiczne: problemy strefy euro, starzenie się europejskich społeczeństw, integracja imigrantów (szczególnie muzułmanów), zależność energetyczna od Rosji. Bez wyraźnych reform instytucjonalnych Europa pozostanie kulejącym ekonomicznym gigantem, rozkojarzonym przez wewnętrzne sprzeczki i konkurujące ze sobą rządy państw członkowskich, coraz mniej zdolnym do przekucia swojej gospodarczej potęgi na zdolność do realnego wpływu na świat[14].

Suma potencjałów gospodarczych poszczególnych krajów Unii jest bardzo duża (większa niż USA), ale jej słabość instytucjonalna w połączeniu ze sprzecznością interesów poszczególnych państw sprawia, iż szanse na prowadzenie spójnej i skutecznej geopolityki są w tej sytuacji niewielkie. Sprzyja to tendencji do skupiania się na podkreślaniu interesów narodowych na arenie europejskiej, tak iż stają się one przedmiotem najważniejszej dyskusji we Wspólnocie.

Można zatem stwierdzić, iż Zachód traci stopniowo pozycję globalnego suwerena. Jednak, jak twierdzi D. Milczarek: „Proponowany przez Zachód model rozwojowy ma jednak szansę w warunkach narastającej konkurencji na „globalnym rynku idei". Unia Europejska, jako czołowy reprezentant dorobku cywilizacyjnego Zachodu, ma szanse na utrzymanie i umocnienie swej pozycji na świecie".[15]

Wyzwania globalne są zatem istotnym obszarem interesów wspólnych dla całej Unii. Umocnienie pozycji „Zjednoczonej Europy" oraz wykorzystanie wielkiego potencjału ekonomicznego do realnego i skutecznego wpływu na świat wiązać się będzie musiało ze stworzeniem silnego ośrodka politycznego. Perspektywy stworzenia federacji europejskiej zależeć będą od wielu czynników, spośród których do kluczowych należą: sytuacja wyjściowa, czyli współczesny model UE, przesłanki federalizacji – obecnie wyrażające się głownie poprzez presję geoekonomiki i geopolityki na Europę oraz liczne bariery procesu zjednoczenia.

[14] Ibidem, s. 32-33.
[15] D. Milczarek, op. cit., 35.

2. Współczesna UE – próba oceny politycznego systemu zarządzania

Na pytanie czym jest obecna Wspólnota, na pewno nie możemy udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Dotychczasowa historia integracji europejskiej, ścieranie się różnych koncepcji zjednoczenia i rozmaitych grup interesów doprowadziły do ukształtowania się skomplikowanego systemu powiązań oraz podejmowania decyzji składających się na współczesną UE. Tym niemniej możemy stwierdzić, iż nie jest ona na pewno federacją. Postęp integracji oraz wynikające z niego przekazywanie części suwerenności państw członkowskich na rzecz organów ponadnarodowych wykluczają także możliwość określania jej jako czystej konfederacji. Dzisiejsza Unia jest zatem swego rodzaju „hybrydą instytucjonalną" łączącą w sobie elementy federacji i konfederacji, posiadającą technokratyczne, międzyrządowe i demokratyczne ośrodki władzy.

Instytucje UE charakteryzują się niesłychanie skomplikowanymi, krzyżującymi się współzależnościami, kompetencjami i rywalizacjami.[16] Zachowują one jednak demokratyczne procedury, a ich struktura nosi znamiona trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Występuje tu jednak duży deficyt demokratycznej legitymizacji, gdyż najważniejsze organy UE – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, tworzone są z delegacji rządowych poszczególnych państw, a ich działania odbywają się bez udziału opinii publicznej i demokratycznej kontroli. Jedyny organ UE posiadający pełną legitymację Europejczyków – Parlament Europejski nie jest w pełnym tego słowa znaczeniu ciałem ustawodawczym, lecz bardziej konsultacyjno – kontrolnym. W procesie decyzyjnym UE występuje zatem, dość duże oddalenie instytucji od społeczeństw europejskich. System polityczny Unii Europejskiej nie jest bowiem na pewno większościową demokracją i tylko w ograniczonym zakresie oparty jest na konsensusie wartości i fachowej ekspertokracji. Dlatego też, należy rozumieć go bardziej jako kompleksowy system rokowań, w którym obok organów Unii uczestniczą rządy państw członkowskich[17], pozostające nadal „panami traktatów europejskich". W literaturze wskazuje się zatem na potrzebę dążenia do zniwelowania istniejącej przepaści, pomiędzy politycznymi decydentami Unii, a jej obywatelami. W tym celu, konieczny staje się rozwój

[16] Zob. A. Krzeczunowicz, *Do jakiej Unii Europejskiej wchodzimy?*, „Polska w Europie" Nr 2 (46) 2004, s. 75–87; G. Nevola, *Nie ma demokracji bez unifikacji. Analiza procesu integracji europejskiej i rzeczywistości politycznej* [w:] *Do jakiej Unii zmierzamy?*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, UJ Kraków 2001.

[17] E. Kośmicki, P. Bajon, *Problemy demokracji w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, [w:] *Jaka Europa? Perspektywy i bariery integracji*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, op. cit., s. 46.

tożsamości europejskiej[18] oraz stopniowe kształtowanie się europejskiej opinii publicznej i infrastruktury politycznej. W przyszłości może to doprowadzić do ukształtowania się europejskiego *demos* niezależnego od poszczególnych etnicznych wspólnot pochodzenia.[19]

Obok problemu demokratycznej legitymizacji i kontroli procesu integracji europejskiej oraz jego instytucji, równie ważnym i ściśle z nim powiązanym, pozostaje problem sprawności decyzyjnej UE. Pragmatyzm w zakresie budowy wspólnego rynku, prowadził często do kompromisów za wszelką cenę, kosztem efektywności działania, prostoty procedur, czy wspomnianych wyżej - demokratycznej kontroli i legitymizacji. Podstawowe decyzje w obrębie organów UE podejmowane są jedynie wtedy, gdy istnieje duży stopień zgodności pomiędzy poszczególnymi rządami. Powoduje to spowolnienie procesu decyzyjnego i sprawności UE. Jak pisze T. Grosse: „Brak jednoznacznego wyboru docelowego ustroju politycznego UE, a także intensywność rywalizacji między odmiennymi interesami utrudniają zarządzanie w Unii. (…) Obecny system władz europejskich jest rozproszony i wielopoziomowy, bez wyraźnego podziału kompetencji i przywództwa politycznego; nieadekwatny do aktualnej wielkości Unii i zakresu jej polityk publicznych."[20]

Próba reform polegająca na wprowadzenia radykalnych zmian instytucjonalnych w postaci konstytucji europejskiej okazała się fiaskiem. Przyjęty w zamian Traktat Lizboński niewiele zmieniły w życiu Europy. Jego zapisy nie wydają się być wystarczającą odpowiedzią na obecne wyzwania konkurencji dzisiejszego świata. Negocjacje kolejnego traktatu w gronie 27, a wkrótce 28 członków Unii może okazać się niezwykle trudne.

3. Demokratyczna legitymizacja władz Unii Europejskiej

Unia Europejska jest związkiem państw o ustrojach demokratycznych. Chociaż Traktat z Maastricht mówi, iż o status członka Unii może ubiegać się każde państwo europejskie to jednak w praktyce, o pełne członkostwo UE może starać się kraj o demokratycznym systemie rządów, zapewniający przestrzeganie praw człowieka, którego gospodarka ma charakter gospodarki rynkowej.[21] Europejska integracja opierać powinna się zatem na umowie społecznej,

---

[18] Zob. *Tożsamość Europy w świetle traktatu konstytucyjnego. Zapis dyskusji na konwersatorium Fundacji Polska w Europie w dniu 16 października 2003r.*, „Polska w Europie", 1 (45) 2004, s. 123 –140.

[19] E. Kośmicki, P. Bajon, op. cit., s. 47.

[20] T. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 195-196.

[21] L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 22.

wynikającej z samej istoty ustroju demokratycznego, zakładającej konieczność akceptacji przez społeczeństwa poszczególnych państw decyzji dotyczących przystąpienia danego państwa do struktur integracyjnych oraz odnoszących się do pogłębienia, rozszerzenia, zmiany zasad procesu integracji oraz bieżącego zarządzania w ramach UE. Demokrację kojarzy się najczęściej z formą ustrojową w obrębie państw narodowych opartą na dwóch podstawowych zasadach: terytorializmie (polityczna zwierzchność na danym terytorium) i autonomii w wykonywaniu władzy. Rozwój procesów integracji w ramach Unii Europejskiej oraz stopniowa erozja suwerennych praw poszczególnych państw, stwarzają precedensowe problemy demokracji pomiędzy państwami (demokracji międzynarodowej), czy demokratycznego funkcjonowania ponadpaństwowych instytucji UE. Istotnego znaczenia nabiera stopień społecznej legitymacji dla organów Wspólnoty oraz rozszerzania i pogłębiania procesu integracji. Istotnym wydaje się być pytanie, czy i w jakim stopniu zarządzanie Unią kojarzone może być z „wolą społeczeństw Europy", czy bardziej „wolą rządów państw europejskich".

Legitymizację[22] (czyli upoważnienie do działania) określa się najczęściej jako społeczną akceptację dla władz publicznych, która opiera się na odpowiednim uzasadnieniu prawa do sprawowania władzy. Analizując instytucje europejskie możemy dojść do wniosku, że legitymizacja demokratyczna jest w większości przypadków „zapożyczona" z poziomu demokratycznych instytucji państw członkowskich.

Dla zobrazowania deficytu demokratycznego w UE często przytaczany jest przykład niewielkiego znaczenia Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym oraz jego dość płytkiej społecznej autoryzacji. Wybory do Parlamentu Europejskiego są często określane, jako drugorzędne wobec wyborów krajowych. Badania empiryczne[23] potwierdzają ścisły związek pomiędzy wynikami wyborów krajowych i europejskich. W trakcie kampanii wyborczej krajowe partie polityczne poruszają problemy istotne z punktu widzenia danego państwa, nie zaś Europy. Podczas tych wyborów nie ma zatem rywalizacji między ogólnoeuropejskimi partiami politycznymi (poza

[22] Legitymizację można rozpatrywać w odniesieniu do grup argumentów, które stanowią uzasadnienie sprawowania władzy: 1) *legitymizacja legalno-prawna* odnosząca się do źródeł stanowienia prawa i legalności władz; 2) *legitymizacja demokratyczna* bazująca na powszechnych wyborach i większościowym mandacie do sprawowania władzy, tzw. „legitymizacja na wejściu"; 3) legitymizacja *odwołująca się do wyników sprawowania władzy* – tzw. „legitymizacja na wyjściu" stanowiąca uprawomocnienie danej ekipy rządzącej, bądź instytucji jeśli ich działania są zgodne ze społecznymi oczekiwaniami. Zob. T. Grosse, op. cit. s. 99-100.

[23] Zob. D. Carmani, *Is There a European Electorate and What Does It look Like? Evidence from Electoral VolatilityMeasures, 1974-2004*, „West European Politics" 2006, vol. 29 no 1.

„Zielonymi" jeszcze one nie powstały), ani ogólnoeuropejskiej debaty. Nie istnieje jakaś wspólnota europejska, a jedynie poszczególne wspólnoty narodowe. Wymienione uwarunkowania powodują, iż nie ma odpowiedniego związku pomiędzy poszczególnymi interesami społecznymi, a reprezentacją polityczną uformowaną w Parlamencie. Choć głosowania odbywają się tam głównie według linii partyjnych., to jednak na kształt i sposób wyborów w poszczególnych klubach największy wpływ mają najliczniejsze reprezentacje narodowe. Ponadto, ta najbardziej demokratyczna instytucja UE posiada stosunkowo niewielki mandat decyzyjny.[24]

Pozostałe, najważniejsze organy UE - Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej mają typowy międzyrządowy charakter. Demokratyczna legitymizacja tych instytucji jest zatem pośrednia, a dominującym interesem przez nich reprezentowanym - interes narodowy.

Ciekawy przypadek stanowi Komisja Europejska. Jako wykonawczy organ ponadnarodowy ma ona także duże kompetencje w odniesieniu do inicjowania regulacji i polityk, a także zapewnienia ich skutecznej implementacji. Nie posiada ona jednak do swoich działań wystarczającej legitymizacji demokratycznej. Ten deficyt próbuje zniwelować poprzez działania określane mianem legitymizacji technokratycznej. Polegają one na powoływanie różnego rodzaju debat i konsultacji społecznych, zwiększaniu przejrzystości swoich działań przed opinią publiczną, włączaniu organizacji społecznych oraz samorządów terytorialnych w realizowanie polityk europejskich. Proces konsultacji społecznych inicjowany przez Komisję zdominowany jest poprzez środowiska eksperckie, instytucje reprezentujące biznes oraz organizacje obywatelskie. Dominującą rolę odgrywają przy tym reprezentanci biznesu europejskiego i międzynarodowego[25].

Grupy interesu[26] są organizacjami obywatelskimi pozostającymi poza instytucjami publicznymi. Udział tych grup w systemie politycznym Unii jest wyrazem wielości i różnorodności interesów w niej występujących. Dystans pomiędzy decydentami w Brukseli a obywatelami państw członkowskich jest spory. Aktywność grup interesu umożliwia udział obywateli (będących członkami tych grup) we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Bezpośrednie kontaktowanie się grup nacisku z instytucjami unijnymi spowodowane jest

[24] T. Grosse, op. cit., s. 110-111.

[25] Ibidem, op. cit., s. 123-124.

[26] Grupa interesu – to grupa jednostek połączona więzami wspólnych interesów i korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów. To dobrowolna i świadoma forma obrony zorganizowanych interesów. Nie pretendują one, przynajmniej formalnie, do zdobycia i sprawowania władzy państwowej. Zob. L. Graniszewski, C. Piątkowski, *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 9-10.

brakiem partii politycznych funkcjonujących na poziomie europejskim. W państwach Europy to właśnie partie polityczne reprezentują interesy różnych grup społecznych i środowiskowych. Komisja i Parlament Europejski traktują grupy interesów, jako pożądanych oraz uprawnionych partnerów w procesie podejmowania decyzji. Tworzone są procedury i struktury umożliwiające rozwój dialogu społecznego oraz postępuje proces ich instytucjonalizacji. Celem większości europejskich grup interesu jest przede wszystkim osiągnięcie statusu grup „dobrze poinformowanych", które są blisko instytucji tworzących politykę wspólnotową. Na ich siłę oddziaływania wpływ mają informacja i posiadana wiedza specjalistyczna, siła ekonomiczna oraz zdolność do pomagania Komisji w realizacji danej polityki[27]. Możemy wyróżnić kilka kategorii grup interesu. Grupy interesu ekonomicznego, do których należą ogólnoeuropejskie i narodowe federacje pracodawców, federacje zawodowe, kompanie. Grupy interesu publicznego, interesu religijnego, grupy terytorialne, grupy promocyjne oraz tzw. specjalne grupy interesu[28]. W Brukseli działa ponad 1,4 tys. organizacji pozarządowych, 1,8 tys. korporacji i firm międzynarodowych. Największą grupę (ponad 30% wszystkich) stanowią organizacje zawodowe, przede wszystkim biznesu i rolnictwa oraz związki zawodowe. Kolejną grupą są korporacje i przedsiębiorstwa (18%), organizacje reprezentujące interesy o charakterze publicznym np. konsumenckie, ochrony środowiska (11%), organizacje międzynarodowe i regionalne (11%) i pozostałe[29].

Uważa się, iż grupy interesu wnoszą duży wkład w proces integracji. Szczególnie te nastawione na cele ekonomiczne angażowały się mocno na rzecz tworzenia wspólnego rynku. Grupy interesów społecznych natomiast przyczyniają się do wprowadzania regulacji ustanawiających wyższe standardy ochrony praw człowieka, konsumenta, czy ochrony środowiska. Grupy interesu były i są od początku jednym z istotnych aktorów integracji. Uznaje się, iż były one czynnikiem inspirującym poszerzania integracji o nowe dziedziny.[30]

Opisane wyżej przedsięwzięcia stanowią, dla jednych, próbę demokratyzacji polityk unijnych, dla innych, są natomiast konsekwentnymi działaniami mającymi na celu zastąpienie mandatu demokratycznego przez alternatywne formy autoryzacji społecznej. Legitymizacja technokratyczna bazuje na utylitarnym założeniu, że apolityczni urzędnicy gwarantują wyższy poziom realizacji zadań publicznych. Technokratyczne instytucje agencyjne (Komisja Europejska, agencje unijne) mają zapewnić najwyższy poziom

[27] Zob. więcej: Ibidem.

[28] Zob. więcej: F. M. Bindi, *The Eurogroups. The EU and the EU Legislative Process*, Norwegian Institute of International Affairs, London 1994.

[29] L. Graniszewski, C. Piątkowski, op. cit., s. 93-94; 100-101.

[30] Ibidem, s. 5-7, 12.

profesjonalnej obsługi polityk europejskich, niezależność od wpływów politycznych i narodowych, a więc wiarygodność realizowania działań publicznych. Poprawa efektywności polityk publicznych musi w rezultacie przynieść wzrost satysfakcji społecznej z działań podejmowanych przez instytucje unijne[31].

Podsumowując, nie możemy zatem mówić o autonomicznym systemie politycznym na poziomie europejskim. Legitymizacja UE opiera się na narodowych systemach politycznych, krajowych partiach, mediach oraz narodach europejskich. Próby usankcjonowania społecznego działań ponadnarodowych organów unijnych, w tym głownie Komisji Europejskiej, poprzez lansowanie tzw. legitymizacji technokratycznej wydaje się być sukcesem połowicznym. Wpływ na organ wykonawczy unii mają bowiem silne, wpływowe i dobrze zorganizowane grupy interesu, organizacje powiązane z wielkim biznesem, nie zaś społeczeństwa państw europejskich.

Możemy zatem stwierdzić, iż poziom demokratycznej legitymizacji organów unijnych jest niewystarczający. Funkcjonowanie Unii już dawno wykroczyło poza ramy współpracy międzypaństwowej. Decyzje coraz częściej podejmowane są według procedur większościowych, a szersze stosowanie głosowania opartego na kryterium demograficznym, tym bardziej wymaga wprowadzenia demokratycznych – większościowych instytucji politycznych. Zmniejszenie deficytu demokracji we współczesnej Unii wiązać musiałoby się ze zmianą ustroju w kierunku demokratycznej federacji, posiadającej organy pochodzące z bezpośrednich europejskich wyborów.

4. Państwa narodowe a UE

Słowo naród używane jest w wielu znaczeniach. Nawet Hans Kohl - jeden z najwybitniejszych badaczy tematu sceptycznie odnosił się do możliwości dokładnego określenia czym jest naród[32]: Narodowość jest historycznym i politycznym pojęciem, a słowa naród i narodowość przeżyły nie mało zmian znaczeniowych i dalej ewoluują. Jedynym wspólnym elementem teorii dotyczących istoty narodu jest zgodność, co do tego, iż jest to „wspólnota ludzka". Ogół definicji narodu można podzielić na dwie kategorie: 1) te wywodzące się z nurtu kulturalistycznego, gdzie wspólnota narodowa jest określana przez daną kulturę, wyrosła z etnicznych korzeni oraz 2) polityczne, opierające się na stwierdzeniu, że narody to wyobrażone polityczne i suwerenne

[31] T. Grosse, op. cit., s. 119, 123, 139.
[32] Zob. więcej: H. Kohl, *Nationalism its meaning and history*, Van Nostrand 1965

wspólnoty[33]. Historia powstania państwa narodowego jest związana ściśle z historią pojęcia narodu. Dla Jurgena Habermasa „(…) narody w klasycznym rozumieniu to wspólnoty rodowe zintegrowane geograficznie, przez siedzibę i sąsiedztwo oraz kulturowo poprzez język, obyczaje i kulturę, ale jeszcze nie scalone politycznie poprzez formę organizacji państwowej". Takie znaczenie pojęcia narodu zachowało się do końca XVIII w. Dopiero Rewolucja Francuska zmieniła jego wydźwięk, czyniąc zeń źródło państwowej suwerenności oraz cechę przy określaniu tożsamości politycznej członka pewnej wspólnoty[34]. Edward Shils uważa, iż najpełniejsze urzeczywistnienie naród znajduje w tzw. państwie narodowym[35]. Pojawia się ono wraz z narodzinami silnej relacji między narodem a abstrakcyjną organizacją państwową. Jest to wspólnota wszystkich obywateli połączona więzią państwowo-narodową. Początkowo państwo narodowe nie musiało być koniecznie państwem jednego, etnicznie zdefiniowanego narodu[36]. Proces powstawania niepodległych państw narodowych rozpoczął się stosunkowo niedawno, bo w XIX w. Można skonstatować, iż ta forma organizacji społeczeństw powstała na pewnym historycznym etapie ich rozwoju. Jest ona zatem wynikiem pewnej ewolucji. Nie jest ona zatem ostateczna i będzie podlegać dalszym przemianom. Idąc dalej tym tokiem rozumowania, możemy stwierdzić, iż kolejnym etapem mogą być pewne struktury ponadnarodowe, czy ponadpaństwowe.

W XXI wieku, czyli w czasach zaawansowanej integracji Starego Kontynentu, wydawać by się mogło, że państwa narodowe należą już do przeszłości. Współcześnie zachodzi bowiem wiele procesów mających duży wpływ na zmniejszenie roli państw narodowych. Największe znaczenie mają globalizacja, dezintegracja narodów (ruchy separatystyczne, etniczne, rasowe i religijne, wojny domowe) oraz proces integracji regionalnej. Są to procesy samo eliminujące się. Mimo występowania czynników osłabiających rolę państw we współczesnym świecie ich pozycja jest nadal bardzo znacząca. Wielka siła państw narodowych tkwi w świadomości ich społeczeństw. Współcześni obywatele wyobrażają sobie, iż państwa, w obecnym kształcie, istniały zawsze, że narody są nieśmiertelne, a ich korzenie sięgają tysięcy lat i że nie ma innych ewentualności. Silna tożsamość narodowa oraz nacjonalizmy, czy wręcz nastroje

[33] M. Adamowicz, *Droga od państwa narodowego do Unii Europejskiej na przykładach Irlandii i Polski*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 9-11.

[34] J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1993, s. 8-9.

[35] E. Shils, *Naród, narodowość i nacjonalizm a społeczeństwo obywatelskie*, „Sprawy Narodowościowe", t. 5 (1996) z. 1, s. 9.

[36] J. E. Ziółkowska, *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009, s. 39-40.

ksenofobiczne mogą być bardzo silną przeszkodą w pogłębianiu procesu integracji.[37]

Alternatywą dla tożsamości narodowej w ramach UE wydaje się być twór określany mianem „tożsamości europejskiej". Zwolennicy podejścia funkcjonalistycznego twierdzą, iż w momencie gdy sfera ekonomiczna osiągnie poziom ponadnarodowy, również to, co obecnie w sferze kultury ma miejsce jedynie na poziomie narodowym i państwowym, dorówna temu ponadnarodowemu etapowi, pozbywając się wszelkich lokalno-nacjonalistycznych akcentów.[38] Tożsamość europejską postrzega się na ogół na dwa sposoby: jako identyfikację ponadnarodową i postnarodową. Pierwsza z nich oznacza tożsamość o charakterze kosmopolitycznym. Jej zwolennicy zakładają, że narody są tworem sztucznym, wykreowanym w ciągu ostatnich dwóch stuleci za pomocą takich narzędzi jak bezpłatne szkolnictwo podstawowe, czy obowiązkowa służba wojskowa. Ich zdaniem, używając tych samych narzędzi można stworzyć „naród europejski", jako kontynuację państwa narodowego na wyższym poziomie. Implikuje to wchłonięcie tożsamości poszczególnych krajów przez tożsamość europejską. Koncepcja ta pozostaje w zasadzie odmianą tożsamości narodowej, z tą różnicą, że odnosi się do szerszej zbiorowości. Podkreśla się, iż jej praktyczna realizacja jest jednak mało prawdopodobna. Nie wydaje się, aby w niedalekiej przyszłości Europejczycy posługiwali się wspólnym językiem, czy wyznawali wspólną religię.

Istoty europejskości należy zatem szukać na poziomie innym niż ponadnarodowym, gdyż celem integracji nie może być bowiem stworzenie wielkiego państwa typu narodowego pojmowanego holistycznie, które zastąpi istniejące dziś jednostki państwowe. Przyszłość tożsamości europejskiej należy upatrywać w koncepcji identyfikacji postnarodowej. Jej założenia koncentrują się wokół takich pojęć jak: transnarodowe obywatelstwo, patriotyzm konstytucyjny, wspólna kultura polityczna. Tożsamość postnarodowa wiąże się z dowartościowaniem kulturowego pluralizmu. Jej zwolennicy twierdzą, iż tożsamość jednostki jest rzeczywistością wielopoziomową: lokalną, regionalną, narodową i europejską. Tożsamość postnarodowa odwołuje się do uniwersalnych zasad (demokracji, praw człowieka, podstawowych wolności) oraz polityki jako kultury. Zakłada to wcześniejsze sięganie do zasad partykularnych, czyli wznoszenie się na poziom ponadnarodowy bazując na tożsamościach narodowych.[39] Charakterystyczna dla współczesności „wielowarstwowa tożsamość" odwołuje się do nowych warunków społeczno-

[37] M. Adamowicz, op. cit., s. 15-21.
[38] J. E. Ziółkowska, op. cit., s. 167.
[39] Ibidem, s. 166-173.

kulturowych oraz dostosowuje do nowych wyzwań. Jednocząca się Europa oferuje rozwój tożsamości według indywidualnych upodobań i preferencji, tzn. nie ogranicza jej tylko do jednorodnego wymiaru identyfikacyjnego. Integracja nie stanowi abstrakcyjnego procesu ale generuje działania odczuwalne dla tzw. „przeciętnego obywatela", od którego wymaga aktywnej interpretacji świata, tak aby mógł w nim funkcjonować[40].

System wartości europejskich jest jednak wewnętrznie niespójny i w dużym stopniu odwołujący się do wartości narodowych. Brakuje idei, które uzasadniałyby „wartość dodaną" Unii w stosunku do jej państw członkowskich. Brakuje również idei, które promowałyby docelową – federalną wizję reform instytucjonalnych. Stąd, patrząc na rzeczywistość ostatnich lat, twierdzenie, iż państwo narodowe jest anachronizmem, wydaje się być zbyt daleko posunięte. Państwa narodowe nie zanikają lecz stają się mniej widoczne. Bardziej uwidaczniają się one w sytuacjach konfliktowych, występując w postaci swego rodzaju mechanizmu obronnego. Symbolizują one zbiorową tożsamość i kulturową samowystarczalność. Pomimo międzynarodowości praw człowieka, we współczesnej Europie państwo narodowe nadal pozostaje gwarantem podstawowych praw obywatelskich. Konserwatyści twierdzą, iż państwa narodowe nadal pozostaną głównymi aktorami stosunków międzynarodowych, które w dalszym ciągu kształtowane będą poprzez narodowe racje stanu, współzawodnictwo ekonomiczne i równowagę sił[41].

Nierzadko elity polityczne na szczeblu krajowym podsycają uczucia nacjonalistyczne ze względu na własny interes wyborczy. Wszak ich byt polityczny zależy tylko od krajowych wyborców. Negocjacje w „Brukseli" jawią się krajowej opinii publicznej jako pole bitwy, gdzie rząd działając w interesie narodowym próbuje uzyskać jak najwięcej dla swojego kraju. Jednocześnie rozwój integracji może być źródłem frustracji dla krajowych polityków, gdyż osłabia on demokrację na szczeblu państwowym i ich wiarygodność poprzez ograniczenie możliwości skutecznego rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych zgodnie z oczekiwaniami wyborców. Różnorodność instytucji kapitalistycznych w Europie, powoduje, że trudno jest prowadzić polityki gospodarcze na poziomie unijnym. Różnice kulturowe i etniczne przyczyniają się nierzadko do niechęci wielu społeczeństw do zwiększania budżetu europejskiego i rozszerzania skali polityk redystrybucyjnych. Spora część grup społecznych skupia się wokół instytucji narodowych, jako najlepszych reprezentantów ich

[40] R. Dopierała, *Tożsamość wobec procesów cywilizacyjnych* [w:] *Tożsamość kulturowa i polityczna Europy wobec wyzwań cywilizacyjnych*, red. D. Walczak-Duraj, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 24.

[41] R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 116-117.

interesów. Motorem tego procesu jest próba ochrony interesów narodowych na wspólnym rynku. Widać to szczególnie w okresie obecnego światowego kryzysu oraz kłopotów strefy Euro.

Zbieżność krajowych interesów gospodarczych z dążeniami narodowych elit politycznych wzmacnia międzyrządową optykę procesu europejskiej integracji (Zwraca się uwagę na wspieranie tego mechanizmu poprzez najbardziej wpływowe kraje.). Rosnącemu znaczeniu mechanizmów międzyrządowych odpowiada skupienie aktywności państw członkowskich na wewnętrznych sprawach Unii. Zaostrza się strategiczna rywalizacja między państwami Wspólnoty. Jednocześnie utrudnia to ukształtowanie się silnego ośrodka politycznego na szczeblu europejskim, odpowiedzialnego za realizowanie celów geopolitycznych UE.[42]

Powyższe rozważania upoważniają do konkluzji, iż państwo narodowe pozostaje nadal najważniejszym aktorem europejskiego zjednoczenia. Wynika to z obiektywnych mechanizmów demokracji, w których byt polityków, a zatem i ich działania, zależą od oceny stopnia realizacji interesów krajowych wyborców. Mechanizm ten wzmacnia dominująca wśród społeczeństw krajów członkowskich tożsamość narodowa. Tożsamość europejska rodzi się powoli i będzie jeszcze długo ewoluować, gdyż tego typu zjawiska należą do tzw. „procesów długiego trwania". W europejskiej przestrzeni publicznej brak jest również wyraźnie i głośno artykułowanych idei promujących federację oraz pokazujących jej przewagę nad obecnymi rozwiązaniami hybrydowymi. Depozytariuszami koncepcji federacyjnych pozostają nadal elity intelektualne. Politycy bardziej ostrożnie, bacząc na opinię wyborców, odnoszą się publicznie do korzyści płynących z federalizacji Europy.

5. Zarządzanie gospodarką UE

Obecny system zarządzania gospodarką Unii ukształtowany został na drodze wielu kompromisów pomiędzy sprawnością i efektywnością gospodarki Unii a suwerennością polityk ekonomicznych poszczególnych państw oraz ich interesów. Możemy wyróżnić dwa główne jego poziomy: narodowy i wspólnotowy. Reprezentują one generalnie dwie filozofie kapitalizmu – liberalną i koordynacyjną. Reprezentantem pierwszej są instytucje wspólnotowe. Wprowadzają one w życie założenia wspólnego rynku, liberalizację przepływu siły roboczej, usług i kapitału, wspólną walutę (wyjątek stanowi Wspólna Polityka Rolna). Jednocześnie są one niechętne dla wspierania największych narodowych przedsiębiorstw, tłumacząc to zbyt silną ingerencją w gospodarkę,

[42] T. Grosse, op. cit., s. 468-475.

zakłóceniem konkurencji oraz możliwością wystąpienia antagonizmów między państwami. Odmienne podejście reprezentuje większość krajowych ośrodków władzy gospodarczej hołdujących bardziej koordynacyjnemu modelowi kapitalizmu. Stosują one całą gamę polityk przemysłowych i sektorowych wspierających strategiczne dziedziny gospodarki i największe przedsiębiorstwa. Jest to, z jednej strony, swoista odpowiedź na dominację liberalnej koncepcji integracji, z drugiej zaś, próba odzyskania sterowności nad narodowymi procesami gospodarczymi. Państwa członkowskie dążą do zwiększenia swobody krajowej polityki gospodarczej w sektorach strategicznych. Taki paralelny układ zarządzania implikuje wzajemne blokowanie i kolizję między ośrodkami decyzji gospodarczych. Te odmienne poziomy i mechanizmy zarządzania wspierane są przez różne grupy interesów. Jedne z nich koncentrują się wokół instytucji wspólnotowych, drugie zaś pozostają przy własnych rządach narodowych.

Dodatkowo sprawę komplikuje istnienie dużych różnic w rozwiązaniach instytucjonalnych i gospodarczych funkcjonujących w poszczególnych gospodarkach narodowych oraz zróżnicowane modele kapitalizmu, opieki socjalnej, fiskalizmu i redystrybucji. Istnieje również dysproporcja między wielkością środków budżetowych pozostających do dyspozycji Wspólnoty i rządów państw. Budżety polityk unijnych wydają się być nadal skromne w porównaniu z wielkością wydatków poszczególnych państw. Kontrowersyjna pozostaje także struktura wydatków UE, która nie zawsze ukierunkowana jest na najważniejsze wyzwania i problemy gospodarcze Wspólnoty.

Powyższe problemy oraz wynikające z nich antagonizmy sprawiają, iż Unia, identyfikując geoekonomiczne wyzwania otaczającego ją świata, nie jest w stanie wypracować i wdrożyć wspólnej polityki będącej skuteczną odpowiedzią na polityczną i gospodarczą rywalizację na rynkach światowych. Jak twierdzi T. Grosse[43], istotnym zagrożeniem dla zarządzani gospodarczego w UE jest asymetria legitymizacji politycznej pomiędzy organami unijnymi, a państwami narodowymi. Związana jest z tym słabość nakreślania i egzekwowania celów strategicznych dla gospodarki europejskiej, nieskuteczność pokonywania rozbieżnych interesów i sprzeczności. Wydaje się, iż zasadniczym warunkiem poprawy zarządzania byłoby podwyższenie legitymizacji dla instytucji wspólnotowych i zbudowanie na tym fundamencie silnych podmiotów politycznych odpowiedzialnych za realizowanie polityk gospodarczych.

[43] Ibidem, s. 338.

6. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala wysnuć następujące wnioski. Współcześnie, główne motywy skłaniające do przyjęcia przez Europę ustroju federalnego wynikają z czynników geopolitycznych i geoekonomicznych. Przyjmują one postać presji nasilającej się konkurencji światowej. Jednocząc się politycznie, Stary Kontynent mógłby w pełni, a przynajmniej o wiele bardziej efektywniej niż dziś, wpływać na świat, głównie dzięki wykorzystaniu swojego ogromnego potencjału gospodarczego. Nasuwa to analogię do przesłanek występujących na początku procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej, zdominowanych przez czynniki polityczne. Dziś presja otoczenia, choć wielka, nie jest jednak tak spektakularna. Dlatego motyw wzmocnienia Europy podnoszony jest bardziej w środowiskach naukowych, niż poprzez głównych graczy Unii.

Federalizacja napotyka liczne bariery. Należy do nich funkcjonujący dziś hybrydowy (technokratyczno-międzyrządowy) model zarządzania Wspólnoty mający tendencje do stagnacji, inercji, a w konsekwencji do konserwacji obecnego stanu. Istotną przeszkodę w pogłębieniu integracji stanowi brak demokratycznej legitymizacji głównych organów Unii. Są one przez to słabe i nie mogą odegrać roli wiodącej w procesie federalizacji. Najważniejszymi organami zarządzającymi pozostają nadal ciała międzyrządowe, a państwa narodowe odgrywają rolę „panów traktatów europejskich". Rządy państw członkowskich jako nadrzędny traktują interes narodowy. Wydaje się to oczywiste, gdyż dostają one mandat sprawowania władzy od wyborców krajowych i przez nich są rozliczane. Panuje pogląd, iż wyniesienie integracji na wyższy, federalny poziom, musi wiązać się z budową tożsamości europejskiej. Ta z kolei tworzyć może się bardzo powoli, gdyż są to tzw. „procesy długiego trwania". Poza tym brak jest w europejskiej przestrzeni publicznej idei promujących federację. Krążą one jedynie w ekskluzywnym gronie intelektualistów i politycznych wizjonerów. Rzadziej padają z ust polityków, zależnych od nastrojów swego narodowego elektoratu. Wielopoziomowe zarządzanie gospodarką unii sprzyja wewnętrznej konkurencji, uwydatnia sprzeczne interesy oraz wywołuje antagonizmy. Obecny kryzys ekonomiczny oraz kłopoty strefy Euro mają dodatkowy negatywny wpływ na dyskusję o zjednoczeniu.

Wymienione argumenty wskazują, iż perspektywa wprowadzenia radykalnych zmian instytucjonalnych prowadzących do federalizacji Unii Europejskiej pozostaje nadal odległa.

Rozdział IX

Mateusz Pawlak
Uniwersytet Łódzki

Ocena efektywności polityki antykryzysowej UE

1. Wstęp

Kryzys finansowy, zapoczątkowany w 2007 r. załamaniem rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych, w bardzo szybkim tempie rozprzestrzenił się na inne regiony świata. Globalne powiązania i współzależności, umożliwiające zmniejszenie kosztów międzynarodowych transakcji finansowych, stały się jednocześnie narzędziem przyspieszającym załamanie światowego sektora finansowego, a następnie innych dziedzin gospodarek narodowych.

Kryzys objął również swoim zasięgiem państwa Unii Europejskiej (UE), które równolegle do wyzwań finansowych stanęły przed poważnym problemem zadłużenia. Zarówno cała wspólnota, jak i poszczególne państwa członkowskie podjęły szereg działań mających na celu walkę z wciąż pogarszającą się koniunkturą gospodarczą. Pierwszym krokiem było przyjęcie w 2008 r. europejskiego planu naprawy gospodarczej. W latach 2011-2012 implementowano pakiety wzmacniające koordynację i zarządzanie gospodarcze w UE oraz przyjęto pakiet fiskalny. Instytucje unijnie wraz z rządami państw członkowskich starały się wypracować najbardziej efektywne mechanizmy przeciwdziałające kryzysowej sytuacji, które byłyby jednocześnie akceptowalne przez wszystkich uczestników reform. Działania antykryzysowe przybrały różnorakie formy, tj. wspólne plany, zobowiązania, pakty, rozporządzenia, dyrektywy.

Wielość podjętych starań podkreśla powagę trudnej sytuacji gospodarczej, w której znalazła się UE. Z drugiej strony, ukazuje także niedoskonałości w unijnym systemie podejmowania decyzji w momentach kryzysowych. W kontekście dużej liczby podjętych aktywności oraz skomplikowanej procedury ich implementacji (m.in. różne formy prawne, możliwości egzekwowania zobowiązań czy warunki ratyfikacji), wskazane wydaje się zgrupowanie najważniejszych działań i poddanie ich wspólnej analizie. Jest to o tyle istotne, iż praktycznie każdy z przyjętych środków może odnieść oczekiwane skutki

tylko w przypadku odpowiedniej realizacji pozostałych. W związku z powyższym, niniejszy rozdział stanowi próbę przedstawienia, zestawienia ze sobą i poddania ocenie najważniejszych pakietów antykryzysowych UE, podjętych w latach 2008-2012. Autor skupia się na: europejskim planie naprawy gospodarczej, Pakcie Euro Plus, Semestrze Europejskim, Europejskim Mechanizmie Stabilności oraz tzw. „sześciopaku" i „pakcie fiskalnym". Ponadto, na końcu rozdziału przedstawione zostały argumenty nawiązujące do pytania, dlaczego pomimo tak dużej liczby podjętych działań, trudno przewidzieć ich skuteczność.

Główne źródło informacji pozyskanych przez autora stanowiły dokumenty instytucji unijnych, w szczególności traktaty, komunikaty, notatki prasowe oraz raporty. Ciekawy punkt widzenia wniosły także publikacje wiodących organizacji eksperckich („think tanków") zajmujących się tematyką europejską, m.in. Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, *Notre Europe* czy *Bruegel*. Autor korzystał również z tematycznych artykułów internetowych, umieszczonych na oficjalnych portalach instytucji unijnych oraz mediów dedykowanych polityce UE (m.in. *EurActiv*).

2. Europejski plan naprawy gospodarczej

Jedną z pierwszych odpowiedzi Unii Europejskiej na skutki kryzysu finansowego oraz rosnące zagrożenie kolejnymi wstrząsami było ogłoszenie przez Komisję Europejską (KE) 26 listopada 2008 r. kompleksowego europejskiego planu naprawy gospodarczej (*European Economic Recovery Plan*). Plan zawierał propozycje antycyklicznych działań makroekonomicznych, które miały na celu uniknięcie recesji oraz wzmocnienie realnej gospodarki. Założenia dokumentu zostały oparte na zapisach Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu oraz Strategii Lizbońskiej (zastąpionej w 2010 r. przez Strategię „Europa 2020"). Plan składał się z dwóch podstawowych i powiązanych ze sobą elementów.

Pierwszy, krótkoterminowy, polegał na niezwłocznym wprowadzeniu bodźca budżetowego wynoszącego 200 mld euro (1,5% PKB UE). Kwota ta miała zostać wygenerowana przez państwa członkowskie (170 mld euro) oraz budżet własny UE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (30 mld euro).

Drugi element skupiał się na perspektywie średnio- i długoterminowej, w której kluczową rolę na rzecz poprawy wzrostu gospodarczego miały odegrać reformy strukturalne oraz tzw. „inteligentne inwestycje". Zakładane efekty implementacji działań naprawczych miały przede wszystkim: stymulować popyt, zwiększyć zaufanie inwestorów, pomóc zwolnionym pracownikom w powrocie na rynek pracy, przygotować europejską gospodarkę do zwiększenia

konkurencyjności w okresie ponownego wzrostu, wzmocnić polityczne i ekonomiczne tendencje w stronę gospodarki niskoemisyjnej, zmniejszyć za pomocą spójnych działań i synergii (na linii UE-państwa członkowskie) negatywne „skutki zarażania" oraz wdrożyć daleko idące reformy polityki fiskalnej i rynków finansowych[1]. KE w szczególności podkreśliła rolę działań na rzecz ochrony obywateli europejskich przed skutkami kryzysu finansowego. W tym kontekście zaproponowała m.in. uproszczenie kryteriów ubiegania się o środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego, wygenerowanie 4,5 mld euro z Funduszu Spójności na przyspieszenie realizacji projektów inwestycyjnych oraz rozszerzenie zakresu wykorzystania Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji[2].

Pomimo implementacji planu naprawczego, a nawet zwiększenia jego zakresu (już w lutym 2009 r. Rada Unii Europejskiej rekomendowała Radzie Europejskiej dodatkowe wsparcie w wysokości 5 mld euro dla inwestycji w dziedzinie energii i infrastruktury, w tym szerokopasmowego Internetu i rozwoju obszarów wiejskich[3]), główne założenie – wyjście z kryzysu, nie zostało zrealizowane. Przyczyn braku skuteczności omawianej strategii można doszukiwać się zarówno w czynnikach wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Po pierwsze, duża część założeń planu została oparta na tzw. „miękkich" narzędziach polityki UE. Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, uchwalony w 1996 r. i zreformowany w 2005 r., stanowił istotny, niemniej mało restrykcyjny bodziec dla państw członkowskich do przestrzegania zasad fiskalnych oraz zwiększenia aktywności na poziomie unijnym na rzecz pobudzenia gospodarczego. Niezdyscyplinowanie członków UE nie wynikało z braku odpowiednich zapisów w dokumencie, ale z praktyki, która kilkakrotnie uwidoczniła słabe strony Paktu. Przykładowo, w 2003 r. KE nie udało się wyegzekwować kar dla Niemiec i Francji w ramach procedury nadmiernego deficytu, co było związane z dużym naciskiem tych państw na ostateczną decyzję Rady Unii Europejskiej[4]. Negatywny przykład największych państw Unii stał się

---

[1] *Communication from the Commission to the European Council - A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800 final, Bruksela, 26.11.2008 r., s. 5-6.

[2] *Komisja wprowadza w życie kompleksowy plan naprawczy na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, by zwiększyć popyt i przywrócić zaufanie do gospodarki europejskiej*, komunikat prasowy systemu Unii Europejskiego RAPID, IP/08/1771, Bruksela, 26.11.2008 r., s. 2-3.

[3] *2922. Posiedzenie Rady – Sprawy gospodarcze i finansowe*, komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej, 6069/09 (Presse 32), Bruksela, 10.02.2009 r., s. 7.

[4] Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu został wzmocniony dopiero wraz z przyjęciem w 2011 r. pakietu aktów legislacyjnych określonego mianem „sześciopaku" oraz wraz z podpisaniem w 2012

dla pozostałych członków nieformalnym przyzwoleniem do niepełnego przestrzegania przyjętych zobowiązań fiskalnych, czego rezultaty zostały uwidocznione kilka lat później przez kryzys. Z kolei, cele Strategii Lizbońskiej w dużej mierze były (nie)realizowane za pomocą otwartej metody koordynacji (*Open Method of Coordination*), opierającej się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich. W rezultacie, po dziesięciu latach funkcjonowania Strategia została skrytykowana za brak skuteczności. Pomimo kompleksowego podejścia do problemu oraz implementacji kilku udanych projektów (np. partnerstwa publiczno-prawne takie jak: „fabryki przyszłości" – 1,2 mld euro, „budynki energooszczędne" – 1 mld euro czy „zielone samochody" – 5 mld euro[5]) wyżej wymienione filary planu naprawczego stanowiły zbyt słabe narzędzie motywujące państwa członkowskie do walki z wciąż pogłębiającym się kryzysem.

Biorąc pod uwagę czynniki zewnętrzne, kryzys finansowy okazał się dużo bardziej skomplikowanym i długofalowym wyzwaniem, a jego skutki uwypukliły niedoskonałości w innych dziedzinach gospodarki, które nie zostały lub zostały w zbyt małym stopniu objęte narzędziami planu naprawczego. Pojawił się również poważny problem zadłużenia narodowych budżetów oraz nieprawidłowego i zbyt różnorodnego prowadzenia polityki fiskalnej przez państwa unijne. W rezultacie, o wsparcie finansowe z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (funkcjonującego od maja 2010 r.) zawnioskowały Irlandia (22,5 mld euro) i Portugalia (26 mld euro). Grecja, która przedstawiała zafałszowane dane dotyczące sytuacji krajowego bilansu płatniczego[6], stanęła na skraju bankructwa i również musiała poprosić o pomoc UE i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (do września 2012 r. przyznana kwota wyniosła łącznie 240 mld euro). Podobne prośby negocjowały Hiszpania (zawnioskowała o 100 mld euro) i Włochy (kwota nie została określona w związku z brakiem formalnego wniosku).

3. Główne pakiety antykryzysowe w latach 2011-2012

Stając przed nowym wyzwaniem – kryzysem fiskalnym, państwa członkowskie opracowały i przyjęły kolejne środki antykryzysowe.

r. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej („pakt fiskalny").

[5] *Interim Assessment of the Research PPPs in the European Economic Recovery Plan*, European Commission, Studies and Reports, Bruksela, s. 11.

[6] T. Barber, *Greece condemned for falsifying data*, „Financial Times", 12.01.2010 r., dostępne na: http://www.ft.com/cms/s/0/33b0a48c-ff7e-11de-8f53-00144feabdc0.html#axzz2Hshkwvri (odczyt 10.10.2012 r.).

Do najważniejszych działań prewencyjno-naprawczych można zaliczyć pakiety zatwierdzone na dwóch szczytach Rady Europejskiej w 2011 r., kolejno 24-25 marca oraz 8-9 grudnia. Podczas pierwszego spotkania unijni decydenci przyjęli Pakt Euro Plus, określili nowe ramy Semestru Europejskiego, przedstawili założenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz zaprezentowali ogólne podejście (wypracowane wcześniej w Radzie Unii Europejskiej) w sprawie pakietu sześciu wniosków ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego („sześciopak")[7]. Z kolei, na szczycie 8-9 grudnia 2011 r. Rada Europejska przyjęła założenia tzw. „paktu fiskalnego". Dokument został ostatecznie podpisany w marcu 2012 r. przez 25 państw UE (oprócz Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej) w postaci oddzielnej umowy międzyrządowej – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

3.1. Pakt Euro Plus i Semestr Europejski

Pakt Euro Plus, do którego oprócz członków strefy euro dołączyły Polska, Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa i Rumunia, jest zobowiązaniem do corocznego uzgadniania na najwyższym unijnym szczeblu zestawu konkretnych reform, które później należy zrealizować w przeciągu dwunastu miesięcy. Przyjęte działania muszą być komplementarne z Krajowymi Programami Reform i Programami Stabilności/Konwergencji realizowanymi w ramach Semestru Europejskiego i Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu. Podstawowymi założeniami Paktu Euro Plus są: zwiększenie stabilności budżetowej (np. dostosowanie systemów emerytalnych do sytuacji demograficznej), wzmocnienie stabilności finansowej (np. implementacja krajowych przepisów dotyczących reorganizacji kryzysowej banków), pobudzanie zatrudnienia (np. zwiększenie współczynników aktywności zawodowej i elastyczności na rynku pracy) oraz pobudzanie konkurencyjności (np. zmiany systemu wynagrodzeń w sektorze publicznym czy zwiększenie nakładów na B+R)[8].

Semestr Europejski, zainicjowany w 2011 r., to roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej państw unijnych, który obejmuje nadzór makroekonomiczny, koordynację tematyczną oraz nadzór fiskalny. Przestrzeganie Semestru ma za zadanie uwzględnienie wymiaru europejskiego w krajowych planach gospodarczych, jak również zapewnienie środków

[7] *Konkluzje Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r.*, Rada Europejska, EUCO 10/1/11, Bruksela, 20.04.2011 r.

[8] J. M. Barroso, *Bilans Paktu Euro Plus*, prezentacja Komisji Europejskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej, Bruksela, 09.12.2011 r., s. 2, 17.

na realizację Strategii „Europa 2020". Stanowi on także mechanizm synchronizujący Krajowe Programy Reform (KPR) oraz Programy Stabilności/ Konwergencji (PSK), które od czasu implementacji Semestru Europejskiego przekazywane są jednocześnie do KE[9]. Zgodnie z harmonogramem, KE w styczniu każdego roku przedstawia roczną analizę wzrostu gospodarczego (*Annual Growth Survey*); w lutym/marcu na szczycie Rady Europejskiej formułowane są główne priorytety planowanych reform; w kwietniu państwa członkowskie przedstawiają swoje KPR i PSK; na przełomie maja i czerwca KE w porozumieniu z Radą UE i Radą Europejską dokonuje oceny przedłożonych dokumentów; w czerwcu unijne instytucje opracowują i konsultują z rządami krajowymi odpowiednie wytyczne, które zostają ostatecznie przyjęte w lipcu[10]. W przypadku niezrealizowania zaleceń, KE może wystosować ostrzeżenia, a w szczególnych przypadkach zastosować sankcje, ale także dodatkowe zachęty.

Zarówno Pakt Euro Plus, jak i Semestr Europejski stanowią duży postęp w procesie koordynacji wciąż mocno zróżnicowanych makroekonomicznych działań poszczególnych państw członkowskich. Niemniej, obydwa narzędzia pozostawiają państwom unijnym znaczny margines decyzyjny, w jaki sposób będą wypełniać zalecane priorytety. Oznacza to (ponownie), że skuteczność działań zależeć będzie od motywacji i samodyscypliny rządów krajowych, które w zależności od koniunktury politycznej będą bardziej lub mniej starannie przykładać się do realizacji wyznaczonych zadań. Przykładowo, premier rządu polskiego Donald Tusk odpowiadając na krytykę opozycji zaraz po przyjęciu Paktu Euro Plus zaznaczył, że zaangażowanie Polski nie oznacza żadnych zobowiązań o charakterze finansowym, a obecność w Pakcie nie stawia szczególnych wymagań i jest neutralna, jeśli chodzi o kwestie merytoryczne. Głównym powodem przyjęcia dokumentu była motywacja polityczna, związana z pozostaniem Polski w wiodącym nurcie debaty na rzecz zmian w Europie[11]. Jeśli takie umiarkowane założenie przyjmie dwadzieścia siedem czy dwadzieścia trzy (liczba państw wchodzących w skład Paktu) państwa członkowskie, to implementacja reform, jak również ich ujednolicenie znacząco wydłuży się w czasie.

---

[9] *Semestr Europejski*, oficjalna strona Ministerstwa Gospodarki, dostępne na: http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski (odczyt 25.09.2012 r.).

[10] *Economic governance*, oficjalna strona Komisji Europejskiej, dostępne na: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_en.htm (odczyt 25.09.2012 r.).

[11] *PiS: Pakt Euro Plus niekorzystny dla Polski*, Polska Agencja Prasowa, 29.03.2011 r., dostępna na: http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=27398&_CheckSum=1489671781 (odczyt 27.09.2012 r.).

Inną przeszkodą w sprawnej koordynacji narodowych programów gospodarczych stanowi aspekt techniczny, związany z harmonogramem Semestru Europejskiego. W tym kontekście, wyodrębnić można następujące problemy: (1) zbyt mało spotkań konsultacyjnych KE z państwami członkowskimi w sprawie Zaleceń dla poszczególnych państw (*Country-specific Recommendations* – CSR); (2) zbyt krótki czas (tydzień) na skonfrontowanie przez państwo członkowskie swojej polityki gospodarczej z pozostałymi dwudziestoma sześcioma Zaleceniami przed ich przyjęciem oraz (3) nie do końca jasna rola poszczególnych konfiguracji Rady UE[12]. W związku z wymienionymi wyzwaniami, KE we wrześniu 2012 r. zarekomendowała Radzie UE zwiększenie do trzech serii bilateralnych spotkań w kluczowych momentach cyklu przygotowawczego, tj. w październiku roku poprzedzającego, grudniu/styczniu oraz kwietniu. Zaproponowała również bardziej efektywną dystrybucję zadań między konfiguracjami Rady UE poprzez większe zaangażowanie prezydencji, Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz Rady ds. Ogólnych[13].

3.2. Europejski Mechanizm Stabilności

Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) stanowi stałe narzędzie antykryzysowe (tzw. „zaporę przeciwogniową"), mające na celu zwiększenie zaufania w strefie euro oraz zapewnienie jej solidarności i stabilności finansowej. W związku z wymogami zgodności z prawem europejskim i poszczególnymi ustawodawstwami krajowymi (w szczególności z niemiecką konstytucją), przyjęcie EMS implikowało zmianę artykułu 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do którego dodano informację o możliwości stworzenia przez państwa strefy euro mechanizmu stabilizacyjnego. Niemniej, sam EMS został powołany oddzielnym traktatem (tj. poza ustawodawstwem UE) jako międzynarodowa instytucja finansowa z siedzibą w Luksemburgu. Mechanizm obejmuje swoim zasięgiem państwa strefy euro z możliwością zaangażowania innych podmiotów w ramach określonych operacji wspierających. Zagrożeni finansowo członkowie EMS będą mogli starać się o pożyczkę, zapobiegawczą pomoc finansową, wykup obligacji na rynku pierwotnym i wtórnym lub pożyczkę na dokapitalizowanie instytucji finansowych. Decyzja o udzieleniu pomocy zapadać będzie na zasadzie jednomyślności głosujących (obecnych musi być co najmniej 2/3 członków posiadających co najmniej 2/3 łącznych praw do głosowania), a w szczególnych przypadkach, które mogłyby skutkować

[12] *European Semester 2012 – Lessons learned*, Council of the European Union, Note 13439/12, Bruksela, 18.09.2012 r., ss. 3-4.
[13] Ibidem.

zachwianiem stabilności gospodarczej i finansowej strefy euro, wystarczy 85% kwalifikowanej większości oddanych głosów[14]. Mechanizm, który stopniowo zastąpi tymczasowe Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, będzie posiadać zasoby finansowe w wysokości 700 mld euro. Inauguracja operacyjna EMS (pierwsze posiedzenie Rady Zarządzającej) odbyła się 8 października 2012 r., przy okazji szczytu eurogrupy[15].

Celowość powołania do życia wspólnego i trwałego narzędzia stabilizującego sytuację gospodarczą i finansową w strefie euro dowiodły problemy rządów: portugalskiego, irlandzkiego, greckiego, hiszpańskiego oraz włoskiego. Z drugiej strony, EMS stanowi „pokusę nadużycia" dla dotkniętych stagnacją lub recesją państw strefy euro, aby zamiast implementacji trudnych reform strukturalnych zawnioskowały o preferencyjną pożyczkę. Dużo zależeć będzie zatem od racjonalizacji podejmowanych decyzji o przyznaniu lub nieprzyznaniu pomocy.

Pozostają również wątpliwości w odniesieniu do ostatecznej formuły EMS – (1) w jakim stopniu powinien zostać zaangażowany sektor prywatny; (2) czy okres spłaty i odsetki powinny być identyczne dla każdego wnioskującego; (3) jakie miałyby być ostateczne (gwarantujące stabilność) zasoby Mechanizmu. Ostatnią wątpliwość – (4) czy środki mogłyby zostać przekazywane bezpośrednio zagrożonym instytucjom finansowym, a nie państwom członkowskim (powiększając tym samym ich dług publiczny), częściowo rozwiązuje powołanie unijnego nadzoru bankowego. Zgodnie z deklaracjami szefów państw i rządów UE, wprowadzenie wspólnego nadzoru Europejskiego Banku Centralnego nad bankami strefy euro i bankami pozostałych państw członkowskich, które do niego przystąpią, ma umożliwić bezpośrednie dokapitalizowanie zagrożonych banków środkami EMS. Niemniej, brakuje w tej kwestii szczegółowych i ostatecznych ustaleń. Przykładowo, po szczycie Rady Europejskiej z 12 grudnia 2012 r. niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble powiedział, że takie rozwiązanie jest „wykluczone aż do 2014 r."[16].

---

[14] *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, European Council, art. 4 (2-4), dostępne na: http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf (odczyt 28.09.2012 r.).

[15] *Eurogrupa: europejski mechanizm stabilności powinien być w pełni sprawny z końcem października*, oficjalna strona Rady Unii Europejskiej, 14.09.2012 r., dostępne na: http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eurogroup-esm-to-be-fully-operational-by-the-end-of-october?lang=pl (odczyt 27.09.2012 r.).

[16] M. Pielach, *Prawdziwa unia bankowa dopiero za kilka lat*, „Obserwator Finansowy", 14.12.2012 r., dostępne na: http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/prawdziwa-unia-bankowa-dopiero-za-kilka-lat/ (odczyt 20.12.2012 r.).

3.3. „Sześciopak" i „pakt fiskalny"

W grudniu 2011 r. wszedł w życie kolejny pakiet środków mający na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu – tzw. „sześciopak". Głównym zadaniem przyjętych sześciu aktów prawnych (pięć rozporządzeń i jedna dyrektywa) jest wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych w UE. Prace nad dokumentami trwały od września 2010 r., ale dopiero w grudniu 2011 r. udało się przyjąć ostateczne porozumienie[17]. Cztery z sześciu aktów prawnych reformują prewencyjną i korygującą część Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu (stąd w literaturze znaleźć można określenie „Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu +"). Pozostałe dwie propozycje dotyczą monitorowania, kontrolowania i zapobiegania makroekonomicznym oraz konkurencyjnym różnicom państw członkowskich.

Pierwszą najważniejszą zmianą wprowadzoną „sześciopakiem" jest zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania średniookresowych celów budżetowych. W przypadku niewystarczających postępów w konsolidacji budżetowej oraz długotrwałego utrzymywania deficytu lub długu publicznego powyżej wartości odniesienia (odpowiednio 3% i 60% PKB), państwo członkowskie zobowiązane będzie do złożenia w KE nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB w poprzednim roku[18]. Jeśli sytuacja nie ulegnie poprawie, depozyt zostanie przekształcony w karę. Warto odnotować, iż sankcje finansowe będą również egzekwowane w przypadku manipulowania danymi statystycznymi[19]. Wszystkie opłaty za nieprzestrzeganie zasad fiskalnych trafią do budżetu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej/ Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W kontekście wzmocnienia części korygującej Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, „sześciopak" umożliwia wcześniejsze uruchomienie procedury nadmiernego deficytu, a powodem takiej decyzji może być zarówno zbyt duży deficyt, jak i dług publiczny[20].

---

[17] *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, komunikat prasowy prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, 22.12.2011 r., s. 1, dostępny na: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf (odczyt 30.09.2012 r.).

[18] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r., art. 4.

[19] Ibidem, art. 8.

[20] *Rozporządzenie Rady UE Nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r., art. 1.

Pakiet sześciu aktów prawnych określa także szczegółowe przepisy w zakresie wykrywania, zapobiegania oraz korygowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Unii. W przypadku ich stwierdzenia, wszczęta zostaje procedura dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi (*Excessive Imbalance Procedure* – EIP), która obejmuje m.in. „skierowanie zaleceń do danego państwa członkowskiego, dodatkowe wymogi w zakresie nadzoru i monitorowania, a w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro – możliwość egzekwowania”[21]. Na mechanizm ostrzegawczy, mający za zadanie wykrycie zakłóceń na jak najwcześniejszym etapie, składają się roczne sprawozdania KE. Obejmują one jakościową ocenę, która dokonywana jest na podstawie tabeli określonych wskaźników gospodarczo-finansowych[22].

Uzupełnienie „sześciopaku” stanowi Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej – „pakt fiskalny”. Z perspektywy prawno-instytucjonalnej, pakt, podpisany 2 marca 2012 r. przez wszystkich szefów państw i rządów UE z wyjątkiem przywódców Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej, posiada formę umowy międzyrządowej, znajdującej się poza unijnym systemem prawnym. Niemniej, zgodnie z artykułem 16 dokumentu: „przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki (...) mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej[23]”. Umowa weszła w życie 1 stycznia 2013 r., po spełnieniu warunku ratyfikacji przez przynajmniej dwanaście (z siedemnastu) członków strefy euro[24].

Podstawowym założeniem nowego/starego pakietu fiskalnego jest zagwarantowanie równowagi lub nadwyżki w budżetach krajowych. Górną granicą ma być utrzymywanie rocznego deficytu strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie nie wyższym niż 0,5% nominalnego PKB. Wyżej wymieniona „złota reguła” ma zostać wpisana do trwałych przepisów krajowych – w miarę możliwości rangi konstytucyjnej. Podmiotem uprawnionym do weryfikacji reguły został Trybunał Sprawiedliwości UE[25].

---

[21] *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1176/2011 dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r., wstęp, pkt 22.

[22] Ibidem, art. 3 ust. 1.

[23] *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Rada Europejska, T/SCG/pl 1, art. 16, dostępne na: http://european-council.europa.eu /media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf (skonsultowano 30.09.2012 r.).

[24] Dwunastym członkiem strefy euro była Finlandia, która ratyfikowała „pakt fiskalny” 21 grudnia 2012 r.

[25] Ibidem, art. 3 ust. 1-2.

W przypadku niezastosowania się któregoś państwa-sygnatariusza do orzecznictwa Trybunału, zostanie ono poddane karze finansowej. Kolejnym osiągnięciem „paktu fiskalnego" jest automatyzacja sankcji nakładanych w ramach procedury nadmiernego deficytu na strony Traktatu, których walutą jest euro. Oznacza to, że decyzja Rady UE o nałożeniu sankcji zostanie przyjęta automatycznie, chyba że ministrowie odrzucą ją kwalifikowaną większością głosów (odwrócona większość kwalifikowana)[26]. Ponadto, państwa członkowskie zostały zobligowane do przedstawiania KE szczegółowych programów reform w przypadku objęcia procedurą nadmiernego deficytu oraz informowania o krajowych planach emisji długu[27].

Analizując „sześciopak" oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, należy podkreślić ich wkład we wzmocnienie dyscypliny budżetowej. Różnorodna i zbyt luźna polityka fiskalna członków UE była bez wątpienia jedną z głównych przyczyn kryzysu zadłużeniowego w Europie. Wprowadzone zmiany do pewnego stopnia niwelują wystąpienie podobnego zagrożenia w przyszłości. Pomimo pozostawienia kluczowych decyzji w rękach rządów narodowych (których ministrowie zasiadają w Radzie UE), propozycja automatyzacji sankcji oraz zaangażowanie Trybunału Sprawiedliwości UE zwiększają szansę na zdyscyplinowanie i ujednolicenie krajowych polityk budżetowych.

Z drugiej strony, w dokumentach zabrakło konkretnych rozwiązań, które mogłyby przyspieszyć pobudzenie wzrostu gospodarczego. Jak słusznie zauważają Agata Gostyńska i Paweł Tokarski, „nie można wykluczyć, że hamulce fiskalne dodatkowo ograniczą potencjał wzrostu w gospodarkach najbardziej dotkniętych kryzysem"[28].Z kolei, António Vitorino, prezydent europejskiego „think tanku" *Notre Europe*, idzie jeszcze dalej w swoich spostrzeżeniach i wskazuje, że „pakt fiskalny" powinien stanowić dopiero wstęp (co prawda bardzo istotny) do dalszej dyskusji na temat kompleksowej europejskiej strategii gospodarczej. W związku z tym faktem, Traktat powinien zostać uzupełniony o co najmniej trzy elementy, tj.: dodatkowy protokół dotyczący wzrostu gospodarczego, działania na rzecz utworzenia „unii

[26] *Cameron 'in the corner' as EU strikes euro treaty deal* , EurActiv, 09.12.2011 r., dostępne na:http://www.euractiv.com/euro-finance/cameron-corner-eu-strikes-euro-treaty-deal-news-509574 (odczyt 25.09.2012 r.).

[27] *Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro*, komunikat Rady Europejskiej, Bruksela, 09.12.2012 r., dostępne na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf (odczyt 20.09.2012 r.).

[28] A. Gostyńska, P. Tokarski, *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, Nr 17 (882), Warszawa, 14.02.2012 r.

bankowej" oraz dalsze wzmocnienie koordynacji i monitoringu europejskiej gospodarki („unia gospodarcza")[29].

3.3. Inne środki antykryzysowe

Wyżej opisane pakiety antykryzysowe nie wyczerpują pełnego wachlarza działań, które podjęła i podejmuje UE w celu wyjścia z bardzo trudnej sytuacji gospodarczej. Trwają prace nad tzw. „dwupakiem", którego główne założenia to: (1) usprawnienie zarządzania gospodarczego; (2) intensyfikacja działań na rzecz wzrostu oraz (3) wzmocnienie uprawnień KE wobec budżetów krajowych. Podczas negocjacji nad wyżej wymienionymi dwoma rozporządzeniami, Parlament Europejski (w odpowiedzi na propozycję KE) w czerwcu 2012 r. zaproponował m.in. utworzenie Europejskiego Funduszu Amortyzacji Zadłużenia. Fundusz miałby gromadzić zadłużenie państw strefy euro przekraczające 60% PKB (szacowane w połowie 2012 r. na kwotę 2,3 bln euro) i przyjmować spłaty przez okres dwudziestu pięciu lat po niższej od rynkowej stopie procentowej[30]. Ponadto, zgodnie z rekomendacjami Parlamentu, „dwupak" zobowiązywałby KE do wprowadzenia euroobligacji oraz dziesięcioletniego specjalnego instrumentu na rzecz wzrostu w strefie euro, gromadzącego corocznie 1% PKB UE lub 100 mld euro na projekty infrastrukturalne[31].

W okresie 2008-2012 UE uchwaliła także szereg nowych regulacji odnoszących się do sektora finansowego. Ich zadaniem jest zagwarantowanie, że wszyscy uczestnicy danego rynku będą przestrzegać jasnych i przejrzystych zasad. W tym kontekście, Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych wyraziła polityczną zgodę na implementację międzynarodowej umowy Bazylea III, zatwierdzonej w 2010 r. na szczycie G-20. Transponujące ją rozporządzenie i dyrektywa mają m.in. zwiększyć obowiązek banków do posiadania tzw. kapitału najwyższej jakości odpowiadającemu 4,5% aktywów ważonych rynkiem (wcześniej wymagany poziom wynosił 2%). Inny przykład stanowi Rozporządzenie w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów. Wprowadza ono obowiązek rozliczania pozagiełdowych kontraktów na instrumenty pochodne (derywatywy) z uwzględnieniem niezależnych

---

[29] A. Vitorino, *The European "Fiscal Compact": a goal or a starting point?*, Notre Europe Tribune, Bruksela, 07.06.2012 r.

[30] *Parlament Europejski przyjął stanowisko ws. dwupaku gospodarczego*, EurActiv, 13.06.2012 r., dostępne na: http://www.euractiv.pl/gospodarka/artykul/pe-przyj-stanowisko-ws-dwupaku-gospodarczego-003704 (odczyt 01.10.2012 r.).

[31] *Economic governance package explained*, European Parliament, komunikat prasowy systemu Parlamentu Europejskiego „Focus", No 20110429FCS18371, s. 2.

partnerów centralnych (rodzaj centralnych izb rozrachunkowych)[32]. Od połowy 2012 r. trwała również ożywiona debata na temat europejskiego nadzoru bankowego[33], ewentualnej „unii bankowej" oraz podatku od transakcji finansowych.

4. Podsumowanie

Po zapoznaniu się z założeniami przedstawionych pakietów antykryzysowych, dodatkowo biorąc pod uwagę ich dużą liczbę, nasuwa się jedno zasadnicze pytanie – dlaczego pomimo kompleksowych działań naprawczych, kryzys w UE wciąż jest odczuwalny (m.in. poprzez recesje lub bardzo niskie wzrosty europejskich gospodarek, trudną sytuację na rynku pracy czy malejący poziom inwestycji)? Odpowiedź musi uwzględnić kilka czynników. Po pierwsze, przyjęte narzędzia stanowią w większości rozwiązania długofalowe, a ich rezultaty widoczne będą dopiero w perspektywie kilkuletniej. Po drugie, głównym decydentem odnośnie do przyjęcia lub nieprzyjęcia nowych zobowiązań wciąż pozostają państwa członkowskie (zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym – Rada UE i Rada Europejska), a ich rządy uzależnione są od cyklu wyborczego.

Taka sytuacja nie sprzyja ujednoliceniu dwudziestu siedmiu systemów podejmowania decyzji makroekonomicznych, dla których największym wyzwaniem wydaje się osiągnięcie spójności w polityce fiskalnej. Z drugiej strony, wprowadzenie konkretnych ograniczeń budżetowych i sankcji, odwrócona większość kwalifikowana, zgoda na zwiększenie nadzoru Komisji Europejskiej oraz jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE wskazują na zmiany w dobrym kierunku. Niemniej, są to zmiany na rzecz większej dyscypliny budżetowej, a polityka „zaciskania pasa" w okresie kryzysu wywołuje dyskusje w środowisku ekonomistów. Paul Krugman, laureat Nagrody Nobla w 2008 r. w dziedzinie ekonomii, cyklicznie wzywa do poluzowania inflacji oraz do pobudzenia konsumpcji poprzez inwestycje rządowe. W wydanej w 2012 r. monografii pt. „Zakończcie natychmiast ten kryzys!" (*End This*

[32] *Wniosek - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji*, Komisja Europejska, KOM(2010) 484 wersja ostateczna, Bruksela, 15.09.2010 r., uzasadnienie.

[33] Porozumienie w sprawie europejskiego nadzoru bankowego zostało osiągnięte w grudniu 2012 r., ale nadzór będzie w pełni operacyjny dopiero od 1 marca 2014 r.

Depression Now!) pisze, że „łatwiej jest mówić w mglistych pojęciach o dalekiej przyszłości niż o konkretnych krokach tu i teraz”[34].

Dokonane w tekście krótkie analizy europejskiego planu naprawy gospodarczej, Paktu Euro Plus, Semestru Europejskiego, Europejskiego Mechanizmu Stabilności, „sześciopaku” oraz „paktu fiskalnego” do pewnego stopnia potwierdzają słuszność uwagi skierowanej przez Paula Krugmana w stronę UE. Wyżej wymienione unijne rozwiązania skupiają się na stronie restrykcyjnej, pozostawiając działania na rzecz ożywienia gospodarczego w zakresie implementacji tzw. „miękkiej polityki” UE. Z kolei, rekomendacje bardziej efektywnego wykorzystania funduszy europejskich w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego stanowią trudno mierzalne wyznaczniki.

Niewiadomą jest, co pozostawi po sobie kryzys gospodarczy – wzmocnioną i ujednoliconą UE czy związek państw narodowych współpracujących ze sobą tylko w wybranych dziedzinach. Pomimo, że drugi scenariusz wydaje się mało prawdopodobny, pierwszy również zawiera wizję Europy kilku prędkości. Opisane narzędzia kryzysowe dają (jeszcze) możliwość zaangażowania wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich, ale skupiają się przede wszystkim na strefie euro. Jeśli państwa pozostające poza strefą nie podejmą wystarczających starań na rzecz koordynacji oraz dokonywania reform, to istnieje prawdopodobieństwo, że realną unią pozostaną wyłącznie członkowie unii walutowej. Jedną z propozycji przeciwdziałania podobnemu scenariuszowi jest idea „federalizacji” UE, która zakłada m.in. wzmocnienie unijnych instytucji (w pierwszej kolejności Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej) oraz zwiększenie ich demokratycznej legitymizacji poprzez powszechne, europejskie wybory (np. europejska lista wyborcza, wybory przewodniczących KE czy Rady Europejskiej). Przekazanie przez rządy kolejnej części swoich kompetencji stanowi trudną i dyskusyjną kwestię, niemniej nie można wykluczyć, iż właśnie kryzys stanie się wystarczającym powodem do daleko idących zmian.

Na koniec, warto zastanowić się nad następującą uwagą ogólną. Bez względu na charakter restrykcyjny czy wzrostowy, omawiane pakiety są interesującym przykładem zacieśnienia integracji, któremu impuls dał kryzys gospodarczy. Kryzysy z reguły spowalniały proces integracji.

[34] A. Wielopolska, *Krugman: Zakończcie natychmiast ten kryzys!*, „Obserwator Finansowy”, 05.05.2012 r., dostępne na: http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/recenzje-nowosci/krugman-zakonczcie-natychmiast-ten-kryzys/ (odczyt 03.10.2012 r.).

Rozdział X

Agnieszka Drzymała
Uniwersytet Łódzki

Gospodarczy wymiar współpracy Unii Europejskiej i krajów azjatyckich w ramach ASEM

1. Wprowadzenie

W obecnych czasach gospodarki globalnej następuje wyodrębnianie się form współpracy międzyregionalnej. Takimi regionami są m.in. Unia Europejska i kraje Azji Wschodniej, Południowej i Południowo – Wschodniej. Są to regiony o różnej mentalności, kulturze, wierze, historii, polityce, gospodarce, o różnym modelu rozwoju i systemie wartości. Rolą takiej współpracy jest tworzenie ram i klimatu dla kontaktów ekonomicznych. Współpraca na takich polach jak np. kultura i polityka daje punkt wyjścia dla przyszłych inicjatyw biznesowych, jak przepływ towarów i usług. Handel jawi się jako najważniejszy jej element. Przykładem takiej współpracy między regionami jest ASEM. Warto zastanowić się, jakie są powiązania, zwłaszcza ekonomiczne, krajów Europy i Azji w ramach ASEM i czy to forum współpracy wspomaga wzajemny rozwój stosunków gospodarczych.

2. ASEM jako forum współpracy między Unią Europejską a krajami azjatyckimi

Przyczyną powstania ASEM[1] było wzajemne uznanie zarówno w Azji i w Europie, że stosunki pomiędzy tymi ugrupowaniami krajów i kontynentami powinny ulec wzmocnieniu. Intensyfikacja wzajemnych kontaktów postępowała z uwagi na rosnące znaczenie ekonomiczne Azji w świecie i postępujące procesy globalizacji[2]. W końcu XX w. i w pierwszych latach XXI w. w polityce Unii Europejskiej (UE) zaczęły występować widoczne zmiany. Ich przejawem było zainteresowanie i znacznie bliższe kontakty z krajami azjatyckimi. Unia uznała, że powinna odgrywać znaczącą rolę w tym regionie. Mimo, że UE oficjalnie

---

[1] Asia Europe – Meeting, www.asem.org

[2] E. Oziewicz , *Dylematy rozwoju gospodarczego krajów Azji Południowo-Wschodniej na tle procesów globalizacyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.

współdziałała już z krajami ASEAN od połowy lat siedemdziesiątych, istniała potrzeba głębszej współpracy z tymi krajami.

Początki stosunków między krajami ASEAN a Wspólnotami Europejskimi (WE) sięgają czerwca 1972 roku, kiedy w ramach ASEAN ustanowiono Specjalny Komitet Koordynacyjny ds. kontaktów z Unią Europejską. Od tej pory rozpoczął się dialog między Komisją Europejska a ASEAN, a w trzy lata później nastąpiło pierwsze spotkanie Wspólnej Grupy Studyjnej. Od tego momentu Unia Europejska myślała o stworzeniu rozległej sieci stosunków handlowych, gospodarczych i politycznych z krajami ASEAN[3]. Oficjalne stosunki UE – ASEAN zostały nawiązane w 1977 roku, a pierwsze wspólne posiedzenie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych odbyło się w listopadzie 1978 roku[4]. Formalny dialog polityczny obu regonów trwa od zawarcia Porozumienia o współpracy między Wspólnotami Europejskimi a ówczesnymi członkami ASEAN w 1980 roku. Stosunki między stronami zostały sformalizowane 7 III 1980 r. w Kuala Lumpur podpisaniem Umowy o Współpracy gospodarczej i handlowej. Początkowo układ ten został zawarty pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a następującymi krajami ASEAN[5]: Indonezją, Malezją, Filipinami, Singapurem i Tajlandią. Stał się ważnym elementem kształtowania obustronnych kontaktów, przede wszystkim w sferze gospodarczej[6]. W preambule umowy można przeczytać, że strony potwierdzają „wspólną wolę, aby przyczynić się do nowego etapu międzynarodowej współpracy gospodarczej i ułatwić rozwój odpowiednich zasobów ludzkich i materialnych oparty na wolności, równości i sprawiedliwości". Umowa wyznaczała główne cele oraz współpracę na rzecz rozwoju[7]. Ustanowiono Wspólny Komitet Współpracy, mający odbywać coroczne spotkania, którego zadaniem było wspieranie różnorodnych działań w zakresie współpracy, przewidzianych przez obie strony[8].

Ważnym wydaje się fakt, iż mimo, że nie była to umowa handlowa uwzględniono w niej postanowienia dotyczące największego uprzywilejowania zgodnie z zasadami – Światowej Organizacji Handlu - World Trade Organization (WTO)[9], co oznaczało, że wzajemne stosunki handlowe pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a krajami ASEAN odbywać się będą na podstawie przyznanej przez każdą ze stron klauzuli największego uprzywilejowania. Ponadto kraje

[3] Art. 207 i 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu/

[4] E. Haliżak, *Stosunki międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 30-35.

[5] ASEAN - www.aseansec.org

[6] E. Oziewicz, *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 10-12.

[7] P. Wołejko, *Integracja w Azji. Europejski wzór*, www.politykaglobalna.pl

[8] ASEAN and the European Community, Europe Information, External Relations, 1983 no.66, s. 3-5.

[9] Art 207 i 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu.

ASEAN zostały objęte systemem powszechnych preferencji celnych. Należy zaznaczyć, że przywilej ten nie dotyczył Singapuru.

W postanowieniach układu dotyczących współpracy handlowej, strony zobowiązały się m.in. do: współpracy na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i dwustronnym w zakresie rozwiązania wspólnych problemów, przyznawania wzajemnych ułatwień w dokonywaniu transakcji handlowych i promowaniu działań na rzecz wzrostu handlu. Wskazano na główne sfery współpracy ekonomicznej ukierunkowanej m.in. na rozwój inwestycji, wspieranie postępu technologicznego i naukowego, otwarcie nowych źródeł dostaw i rynków oraz tworzenie miejsc pracy i zatrudnienie, jak również na cele w zakresie współpracy technicznej.

Wszystkie wyżej wymienione postanowienia wypełniły istniejącą lukę we wzajemnych kontaktach. Czyli tak naprawdę rok 1980 jawi się jako przełomowy w historii. Od tego bowiem czasu nastąpił rozwój w kierunku zrównoważonej wymiany handlowej, rozwoju inwestycji, ściślejszej współpracy gospodarczej[10]. Celem wzajemnych relacji miało być m.in. przyspieszenie i wzmacnianie wymiany handlowej, uznanie znaków towarowych, wspólne inwestycje przy pomocy Europejskiego Banku Inwestycyjnego, walka z ubóstwem, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój.

Dalszym krokiem rozwoju wzajemnych stosunków było zawarcie umowy gospodarczej w 1985 roku w Bangkoku, przy czym nie przyniosła ona oczekiwanych rezultatów i kontakty ekonomiczne bardziej koncentrowały się na problemach związanych z Powszechnym Systemem Preferencji[11].

Intensyfikacja współpracy UE – ASEAN nastąpiła od 1994 r. po spotkaniu w Karlsruhe. Zaznaczono, że ASEAN ma priorytetowe znaczenie w unijnej strategii w sprawie Azji, przyjętej w lipcu 1994 r. Celem było wzmocnienie powiązań miedzy Azją a Europą. Stanowiła ona również odpowiedź Unii Europejskiej na zmieniającą się sytuację polityczną i gospodarczą w tym regionie[12]. Zatem miejsce krajów Azji w polityce zagranicznej Unii Europejskiej istnieje w ramach jej potrzeby gospodarczej i politycznej obecności w Azji, która została właśnie wyrażona oficjalnie w 1994 roku w dokumencie *Towards New Asia Strategy*[13]. W związku z rosnącą wówczas potęgą gospodarczą krajów tego regionu, w dokumencie wskazano, że Unia Europejska, by utrzymać wiodącą pozycję w światowej gospodarce musi nadać większe znaczenie stosunkom

[10] ASEAN – Parlament Europejski, www.europa.eu.

[11] *Kraje rozwijające się w światowym systemie gospodarczym*, red. S. Miklaszewski Wyd. Difin, Warszawa 2007, s. 238–278.

[12] B. Drelich-Skulska, *Asia-Europe: partnership or rivalry*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 24 oraz Art. 207 i 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu.

[13] „Towards New Asia Strategy" = „W stronę nowej strategii wobec Azji",www.europa.eu.

z Azją i umocnić tam swą obecność[14]. W ten sposób po raz pierwszy została sformułowana polityka Unii Europejskiej wobec krajów azjatyckich. Warto wspomnieć, że do połowy lat 90. stosunki UE – Azja opierały się tylko na stosunkach bilateralnych UE z poszczególnymi krajami azjatyckimi oraz EWG z ASEAN, natomiast UE chciała to zmienić[15]. Niezależnie od tego, że współpraca UE – ASEAN nadal rozwijała się i w 2003 roku weszła w życie inicjatywa TERATI[16] – ułatwiająca handel pomiędzy parterami Unia Europejska dążyła do wzmocnienia powiązań z Azją.

W listopadzie 1994 roku Singapur i Francja zaproponowały zorganizowanie szczytu UE – Azja. Jego celem było zaproponowanie budowy nowego partnerstwa pomiędzy tymi dwoma regionami. Ukoronowaniem wzajemnych rozmów było rozpoczęcie funkcjonowania ASEM - Asia Europe Meeting, najważniejszego forum stosunków UE – Azja Wschodnia. Miało to miejsce na pierwszym szczycie w Bangkoku[17] w marcu 1996 roku. Wydarzenie to zapoczątkowało wzajemną współpracę.[18] Należy podkreślić jednak, że ASEM to specyficzna forma łącząca Europę i Azję ponieważ jest to nieformalny proces dialogu oraz współpracy między krajami obu regionów. Obecnie obejmuje 27 państw Unii Europejskiej i Komisję Europejską, 16 państw Azji Wschodniej, Południowej i Południowo – Wschodniej[19] oraz sekretariat ASEAN. Z roku na rok liczba członków powiększa się, co potwierdza ważność i siłę ASEM na arenie światowej.

Zasadniczym celem powstania ASEM była konieczność pogłębienia relacji pomiędzy regionami Europy i Azji[20]. Ważne wydawało się osiągnięcie zrównoważonego rozwoju na wielu obszarach oraz w zakresie politycznym, ekonomicznym i kulturalnym w skali globalnej.

---

[14] Towards New Asia Strategy, Commission's Communications to the Council – www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/RelacInternac/InversionAsia/Ficheros/TowardsNewAsiaStrategy.pdf,

[15] A. Gradziuk, *Stosunki Unii Europejskiej z Azją Wschodnią i konsekwencje dla Polski*, [w:] „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych", nr 85/2002

[16] TERATI The Trans – Regional EU – ASEAN Trade Initiative, *www*.trade.ec.europa.eu/doclib/html/137414.htm

[17] Spotkanie krajów Unii Europejskiej, siedmiu państw ASEAN, Japonii, Chin i Korei Południowej.

[18] J. P. Borkowski, *ASEM jako przejaw globalizacji* [w:] Nakonieczna J, Zajączkowski J. (red.) *Azja Wschodnia i Azja Południowa w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 540 – 551.

[19] 10 członków to kraje Stowarzyszenia krajów Azji Południowo- Wschodniej ASEAN Association of South East Asian Nations (Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia, Brunei, Wietnam, Birma, Laos, Kambodża). Pozostałymi członkami ASEM są Chiny, Japonia, Republika Korei, Mongolia, Indie, Pakistan. Od 2010 roku w spotkaniach uczestniczą również Australia, Nowa Zelandia i Rosja. Od 2012roku Bangladesz, Norwegia i Szwajcaria.

[20] ASEM www.european-council.europa.eu/

Najważniejszy dla gospodarek filar ekonomiczny to przede wszystkim współpraca w zakresie znoszenia barier w handlu i inwestycjach oraz w zakresie reform polityki finansowej i społecznej, a także walka z kryzysem. ASEM pełni rolę elementu wspierającego powstałe wcześniej i istniejące już wzajemne kontakty. Nie jest zamiennikiem innych bilateralnych i multilateralnych forów współpracy między UE a krajami azjatyckimi. Ma jednak pomagać we wzajemnych kontaktach, zbliżać stanowiska właśnie poprzez dialog.

Na poziomie globalnym ASEM współpracuje z innymi formami i instytucjami międzyregionalnymi, m.in. APEC[21], FEALAC[22] oraz z WTO. Współpraca ta koncentruje się m.in. na opracowaniu regionalnych porozumień handlowych. Działając w zgodzie z zasadami ONZ, realizuje również projekty i inicjatywy na rzecz promocji ASEM. Odgrywa również współcześnie znaczącą rolę, bowiem jest największym po ONZ zgromadzeniem na świecie. Wszystkie państwa ASEM wytwarzają 50% globalnego PKB, mieszkańcy stanowią 58% populacji świata i odpowiedzialne są za 60% handlu. Azjatyccy członkowie ASEM są ważnymi partnerami handlowymi Unii Europejskiej. Reprezentowali w 2009 r. ponad ¼ unijnego handlu na świecie (619 mld euro)[23].

Główną formą spotkań w ramach ASEM są szczyty. Biorą w nich udział głowy państw i szefowie rządów. Szczyty odbywają się co dwa lata (a ostatnio co rok), na zmianę w państwie europejskim i azjatyckim.[24] Szczyt jest zarazem najwyższym szczeblem na jakim podejmowane są decyzje. W szczytach biorą udział również ministrowi poszczególnych resortów. Jest obecny przewodniczący Komisji Europejskiej. Niezależnie od spotkań na szczycie, dialog między państwami jest prowadzony na spotkaniach ministrów i na poziomie roboczym, jak również wyraża się w działaniach, będących wynikiem tych spotkań. Należy podkreślić, że spotykają się również ministrowie spraw zagranicznych ASEM. Odbywa się to w tych samych latach, w których mają miejsce spotkania na szczycie. Podlegające ministrom spraw zagranicznych Spotkanie Wyższych Urzędników SOM[25] odbywa się zwyczajowo dwa razy do roku. Dodatkowo również ministrowie finansów ASEM odbywają spotkania w celu omawiania kwestii finansowych i zgłaszania inicjatyw dla obydwu

[21] APEC – Asia Pacific Economic Cooperation, www.apec.org/

[22] FEALAC – Forum for East Asia –Latin America Cooperation, www.eclac.org/

[23] Szczyt ASEM (Asia – Europe Meeting) w Brukseli, www.eurofundsNEWS.pl z dnia 22.11.2011.

[24] Dotychczas odbyte szczyty: 1) 1-2 marca 1996 r. Bangkok – Tajlandia, 2) 3-4 kwietnia 1998 r. Londyn – Wielka Brytania, 3) 20-21 października 2000 r. Seul – Korea Południowa, 4) 23 września 2002 r. Kopenhaga – Dania, 5) 7-9 października 2004 r. Hanoi - Wietnam, 6) 10-11 września 2006 r. Helsinki – Finlandia, 7) 24-25 października 2008 r. Pekin – Chiny, 8) 4-5 października 2010 r. Bruksela – Belgia, 9) 12-13 grudnia 2011 Yogyakarta – Indonezja, 10) dziesiąty szczyt odbył się w dniach 5-6 listopada 2012 r. w Vietnamie – Laos.

[25] SOM – Senior Officials Meeting, www.aseminfoboard.org.

regionów. Ministrowie gospodarki ASEM spotykają się co dwa lata. Podejmują oni wysiłki tworzenia silnego partnerstwa w warunkach rosnących powiązań ekonomicznych. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami raz w roku powinny się również odbywać spotkania ministrów kultury, pracy oraz ministrów innych dziedzin m.in. ochrony środowiska, a także wysokich urzędników oraz ekspertów. W sferze współpracy gospodarczej corocznie organizowane jest Forum Biznesu, umożliwiające dialog sektora publicznego z sektorem prywatnym.

Działalność ASEM uregulowana została w dokumencie AECF[26] przyjętym na szczycie londyńskim w 1998 r. Natomiast podczas szczytu w Seulu w 2000 r. przyjęto nową wersję dokumentu – ACEF 2000. Zawierał on nowe zobowiązania i cele korespondujące z rozpoczynającym się XXI w.

Uzgadniając wzajemne stanowisko stwierdzono, że w dziedzinach gospodarczych i finansowych, wysiłki ASEM powinny koncentrować się na wzmocnieniu dialogu i współpracy pomiędzy dwoma regionami, w celu ułatwienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, przyczyniając się wspólnie do globalnego dialogu gospodarczego. Rozmowy dotyczyły również wpływu globalizacji.

W tym kontekście wyznaczono kluczowe priorytety, które obejmują:

1. Zintensyfikowanie dialogu w zgromadzeniu (między wyższymi urzędnikami i ministrami gospodarki walnego zgromadzenia ds. Handlu i Inwestycji SOMTI), ze szczególnym uwzględnieniem:
   - uzupełnienia i wzmocnienia działań na rzecz pogłębienia otwartego i opartego na zasadach wielostronnych systemu handlu realizowanego w ramach WTO. Uznano, że pełne uczestnictwo w WTO przez partnerów ASEM wzmocni organizację,
   - wzmocnienia dwustronnej wymiany handlowej i inwestycji między Azją i Europą w szczególności poprzez aktywne wdrożenia i dalszą poprawę stanu ułatwień handlowych i planów Promocji Działań Inwestycji (TFAP oraz IPAP),
   - ustanowienia wzmocnionej działalności biznesu dla biznesu, dialogu i współpracy między dwoma regionami (podkreślając kluczową rolę AEBF[27]) i znaczenie ciągłości w nim, ułatwiając dwukierunkowy dialog pomiędzy rządem a biznesem/ sektorem prywatnym w celu ustosunkowania się do konkretnych wyzwań stojących przed tą wspólnotą gospodarczą i zwracając szczególną uwagę na problemy z jakimi borykają się małe i średnie przedsiębiorstwa,

[26] AECF - Asia Europe Cooperation Framework, www.europa.eu.
[27] AEBF - Asia Europe Business Forum, www.aseminfoboard.org/asia-europe-business-forum.

- wzmocnienia dialogu i współpracy w priorytetowych sektorach przemysłu, koncentrując się w sektorach zaawansowanej technologii, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania np. agro-technologia, przetwórstwo żywności, biotechnologia, informatyka i telekomunikacja (w tym e-commerce), transport, energetyka, inżynieria środowiska.

2. Zintensyfikowanie dialogu w zgromadzeniu deputowanych z ministrami finansów w szczególności:
   - poszerzenia dialogu na temat globalnych kwestii finansowych, w tym międzynarodowej architektury finansowej;
   - poprawa współpracy, między innymi pomoc techniczna, wymiana doświadczeń oraz monitorowanie trendów w odniesieniu do zapobiegania ewentualnych przyszłych kryzysów;
   - wzmocnienie makroekonomicznej konsultacji politycznej;
   - wzmocnienie współpracy w zakresie nadzoru finansowego i regulacji,
   - wzmocnienie współpracy przeciw „praniu brudnych pieniędzy";
   - wzmocnienie współpracy celnej.
3. Poszerzenia dialogu w dziedzinie nauki i technologii, promowanie sieci współpracy i wymiany naukowców i decydentów, szczególnie w dziedzinach priorytetowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania
4. Wzmocnienie szeroko zakrojonego dialogu na temat kluczowych zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem obu regionów i gospodarki światowej.

Można zatem potwierdzić, że ASEM stanowi obecnie niezwykle ważne mikro – i makroekonomiczne forum bezpośredniego dialogu pomiędzy Unią Europejską a jej azjatyckimi partnerami. Jest dla obu regionów istotnym instrumentem współdziałania, a zarazem współpracy w zakresie dwustronnym oraz w skali globalnej. Spotkania ASEM w obecnych czasach, czasach globalnej gospodarki i poważnych wyzwań, które związane są nie tylko z kryzysem, zyskały na znaczeniu. Spotkania te stały się niezbędne i konieczne. Trzeba zaznaczyć, że to właśnie dzięki tej inicjatywie Unia Europejska wciela w życie swoje plany oddziaływania na politykę globalną poprzez właściwą i systematycznie wprowadzaną politykę międzyregionalną. Korzyści ze współpracy w ramach ASEM notowane są również w krajach azjatyckich. Po pierwsze poprawiają one swój wizerunek na arenie światowej. Po drugie dzięki współpracy stają się „bliższe" dla partnerów. Poza tym kraje azjatyckie chociaż nie stanowią jednorodnej grupy, wszystkie określają swoje gospodarki jako proeksportowe. Kraje te w większości podjęły reformy wewnętrzne w celu rozwoju a inne - ekspansji eksportu. Oczekują bowiem, że dzięki wzmożonej wymianie handlowej notowany będzie wzrost ich gospodarek oraz rozwój gospodarczy. Zatem i współpraca gospodarcza w ramach ASEM, w tym handel systematycznie rozwija się.

3. Obroty handlowe między Unią Europejską a azjatyckimi krajami ASEM

Biorąc pod uwagę potrzebę bardziej skutecznego globalnego zarządzania gospodarczego i finansowego na forum ASEM podejmowane są tematy najważniejszych zmian w finansowej integracji i współpracy Azji i Europy. Tematy omawiane są i dyskutowane również na forum ASEF[28] i EPC[29].

Unia Europejska dąży do wzmocnienia wzajemnego handlu i znoszenia barier głównie celnych. Podejmuje dialog w celu liberalizacji handlu, wzrostu inwestycji i rozwoju polityki reform finansowych. By tego dokonać realizuje się m.in.:

- Plan Działania w sprawie Ułatwień Handlowych
- Plan Działania w dziedzinie Promowania Inwestycji.

Pogłębiająca się współpraca handlowa jest najważniejszym, wymiernym efektem porozumień dwustronnych i dialogu w ramach ASEM. Wspomnieć należy, że zwiększeniu uległy również przepływy kapitałowe pomiędzy regionami. Azja stała się ważnym partnerem Europy w dziedzinie handlu i bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Jeśli chodzi o handel to dla krajów azjatyckich, które były członkami ASEM Unia Europejska była pierwszym parterem handlowym w 2010 r. W tym samym roku obroty handlowe wynosiły 767,7 mld euro. Zatem udział UE w całkowitych obrotach stanowił 13,3%. Import krajów azjatyckich ASEM z Unii Europejskiej wynosił 311,3 mld euro, co stanowiło 11,1 % importu ogółem. Natomiast eksport krajów azjatyckich ASEM do Unii Europejskiej wynosił 456,4 mld euro, co stanowiło 15,2% eksportu ogółem[30].

Z dostępnych danych wynika, że kraje azjatyckie ASEM głównie importowały towary w 2010 roku z takich krajów jak:[31]

1. Chiny (udział Chin w imporcie ogółem krajów azjatyckich ASEM wynosił 11,6%)
2. Unia Europejska (27[32]) (11,1%)
3. Japonia (10,2%)
4. Stany Zjednoczone Ameryki (8,6%)
5. Korea Południowa (6,2%)

---

[28] ASEF – Asia Europe Foundation, jedyna zinstytucjonalizowana forma współpracy w ramach ASEM, fundacja non-profit z siedzibą w Singapurze, www.asef.org.

[29] EPC – European Policy Centre, www.epc.eu.

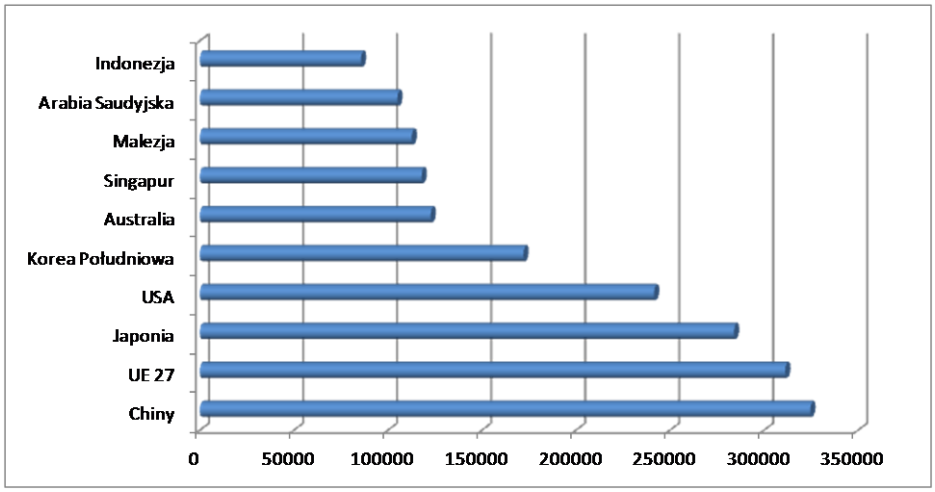
[30] Asian ASEM Countries' Trade with Main Partners (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

[31] Obliczenia własne na podstawie danych: Asian ASEM Countries' Trade with Main Partners (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

[32] UE 27 – W podawanych statystykach jest to skrót mówiący o Unii Europejskiej obejmującej 27 państw.

6. Australia (4,4%)
7. Singapur (4,2%)
8. Malezja (4%)
9. Arabia Saudyjska (3,8%)
10. Indonezja (3,1%)

Wykres 1. Struktura geograficzna importu azjatyckich krajów ASEM, 2010 rok, mln euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Asian ASEM Countries' Trade with Main Partners (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

Dane potwierdzają, że importowane towary przez kraje azjatyckie ASEM pochodziły głównie z pozostałych krajów tego ugrupowania, czyli z krajów Unii Europejskiej (ponad 311 mld euro) i krajów azjatyckich, takich jak: Chiny (324,6 mld euro), Japonia (284 mld euro), Korea Południowa, Australia, Singapur, Malezja czy Indonezja. Krajami spoza ugrupowania były Stany Zjednoczone Ameryki (import towarów na poziomie 8,6% ogółu) oraz Arabia Saudyjska (3,8%), skąd importowana była głównie ropa. Szczegółowe dane dotyczące struktury geograficznej importu krajów azjatyckich ASEM zamieszczone są na Wykresie 1.

Aby zilustrować istniejące więzi handlowe gospodarek azjatyckich z krajami Unii Europejskiej należy również przybliżyć i omówić wartości eksportu. Zatem można zaprezentować dane potwierdzające, że kraje azjatyckie ASEM głównie eksportowały towary w 2010 roku do takich krajów jak[33].

[33]Obliczenia własne na podstawie danych: Asian ASEM Countries' Trade with Main Partners (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

1. Unia Europejska (udział UE-27 w eksporcie ogółem krajów azjatyckich ASEM wynosił 15,2%)
2. Stany Zjednoczone Ameryki (14,6%)
3. Chiny (11%)
4. Hong Kong (9,1%)
5. Japonia (6,4%)
6. Korea Południowa (4,5%)
7. Singapur (3,7%)
8. Malezja (2,9%)
9. Indonezja (2,5%)
10. Tajlandia (2,5%)

Zatem można stwierdzić, że towary eksportowane z krajów azjatyckich ASEM trafiały głównie do pozostałych krajów tego ugrupowania, czyli do krajów Unii Europejskiej (ponad 456,4 mld euro) i krajów azjatyckich, takich jak: Chiny (329 mld euro), Hong Kong (271 mld euro), Japonia (192 mld euro), Korea Południowa, Singapur, Malezja, Indonezja i Tajlandia. Krajem spoza ugrupowania były również, jak w przypadku importu, Stany Zjednoczone Ameryki (eksport towarów stanowiący 14,6% ogółu).

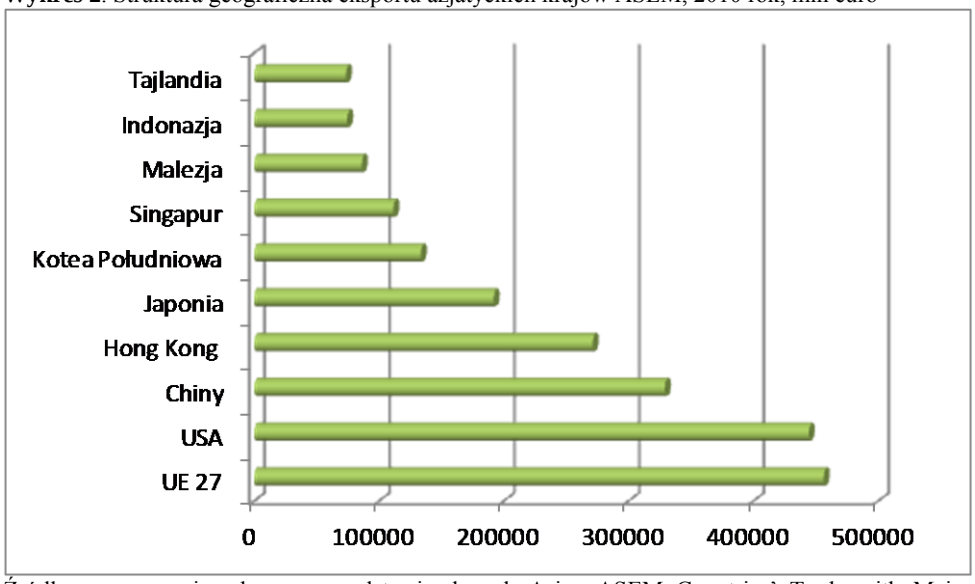
Z przedstawionych danych wynika, że Unia Europejska jest ważnym partnerem handlowym dla krajów azjatyckich ASEM. Z drugiej strony również azjatyckie kraje ASEM są głównymi partnerami handlowymi dla UE. W 2011 r. potwierdziły to obroty na poziomie ¼ obrotów Unii Europejskiej ogółem[34]. Jednak nie wszystkie kraje należące do tego zintegrowanego obszaru są tak aktywne. Spośród krajów Unii Europejskiej największe obroty towarowe z azjatyckimi krajami ASEM odnotowały kolejno: Niemcy, Francja, Włochy, Belgia i Holandia[35].

Wykres 3 przedstawia import, eksport i deficyt w obrotach handlowych Unii Europejskiej z azjatyckimi krajami ASEM. Mimo, iż wartość eksportu Unii Europejskiej rosła z 221 mld euro w 2009 roku do 330 mld euro w 2011 roku, to rosnący jest również trend importu z tych krajów o znacznie większych wartościach, mianowicie z 400 mld euro w 2009 do 533 mld euro w 2011 roku. Zatem notowany jest w każdym rozpatrywanym roku deficyt w obrotach handlowych między Unią Europejską a azjatyckimi krajami ASEM. Najwyższą wartość osiągnął w 2010 roku -226,7 mld euro, natomiast w roku następnym deficyt wyniósł 202 mld euro.

[34] ASEM, http://ec.europa.eu

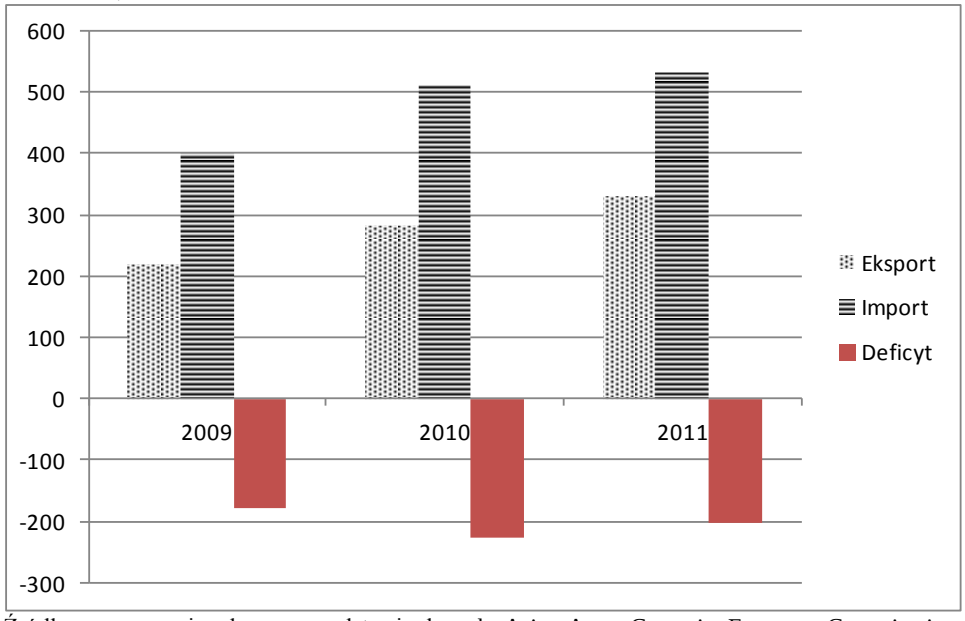
[35] EU 27 Member States' trade In foods with the ASEM partners, 2011, www.epp.eurostat.ec.europa.eu

Wykres 2. Struktura geograficzna eksportu azjatyckich krajów ASEM, 2010 rok, mln euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Asian ASEM Countries' Trade with Main Partners (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

Wykres 3. Handel towarami i deficyt obrotów EU (27) z krajami azjatyckimi ASEM, lata 2009– 2011, mld euro

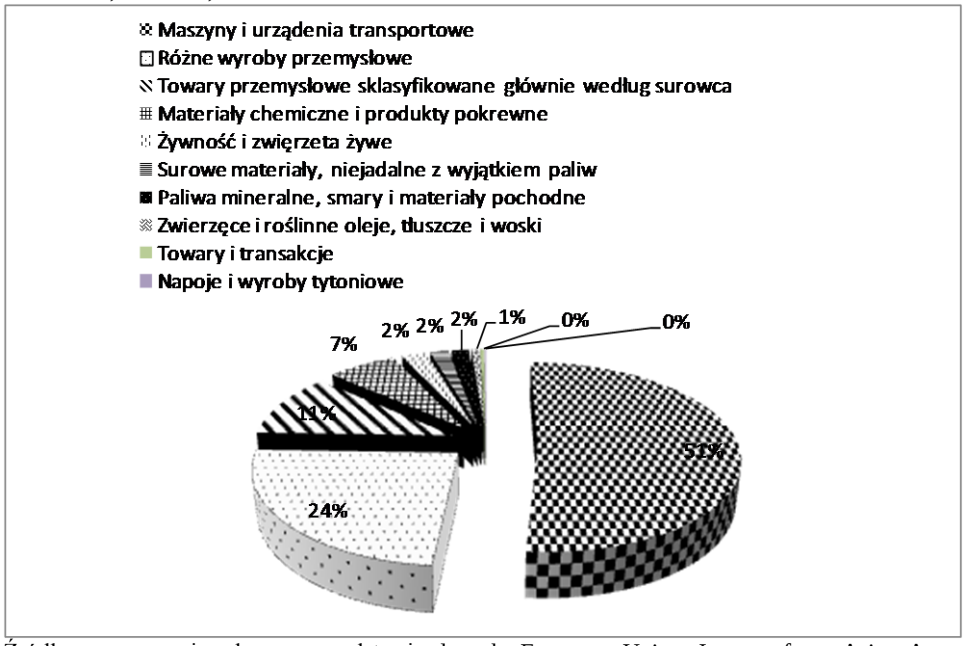


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Asian Asem Countrie, European Commisssion, http://trade.ec.europa.eu

4. Struktura towarowa obrotów między Unią Europejską a azjatyckimi krajami ASEM

Oprócz tego jakie wartości przyjmuje import i eksport krajów Unii Europejskiej i krajów azjatyckich ASEM ważna jest również struktura towarowa, mówiąca jakie grupy towarów[36] najczęściej objęte są handlem. Z dostępnych danych z 2010 roku można wnioskować, że w strukturze importu towarów Unii Europejskiej (27) z krajów azjatyckich ASEM według sekcji SITC wersja 4 największy udział miały takie towary jak:[37] maszyny i urządzenia transportowe (261 mld euro; co stanowiło 51,3% ogółu), różne wyroby przemysłowe (122 mld euro; 24%), towary przemysłowe sklasyfikowane według surowca (55,6 mld euro; 10,9%), materiały chemiczne i produkty pokrewne (33 mld euro; 6,5%), żywność i zwierzęta żywe (11,9 mld euro; 2,3%).

Wykres 4. Struktura importu towarów Unii Europejskiej z krajów azjatyckich ASEM wg. sekcji SITC rev.4, 2010 rok, %



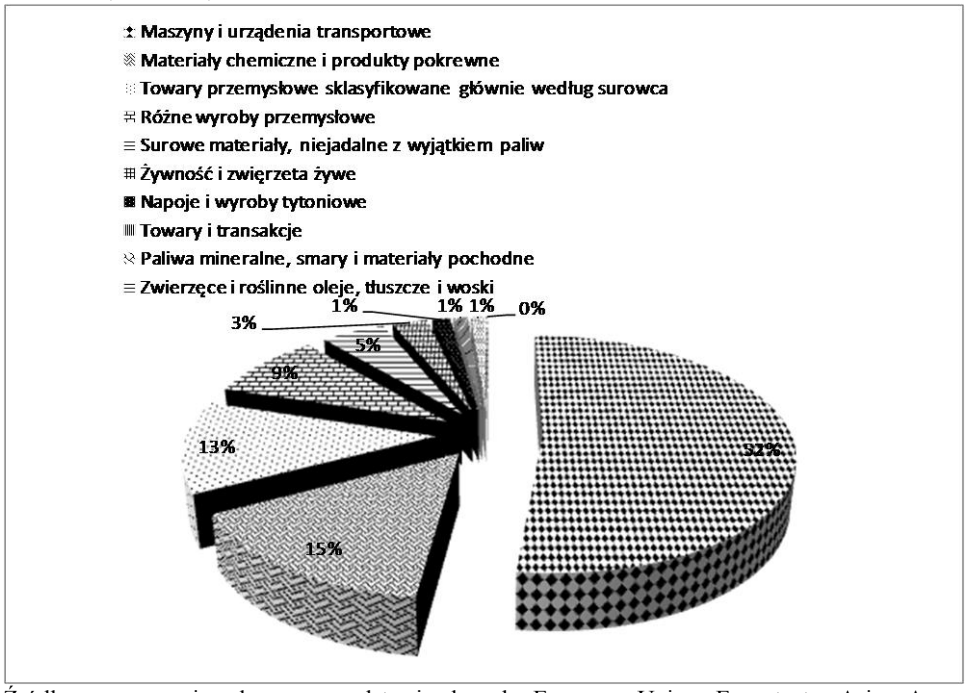
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: European Union, Imports from..Asian Asem Countries, by SITC section (2010), European Commisssion, http://trade.ec.europa.eu.

[36] Dane na temat struktury importu i eksportu autorka podała według SITC (Product Classification) Standard International Trade Classification – Standardowej Klasyfikacji Towarów (rewizja 4).

[37] EU, trade with the world and ASEAN, by SITC section (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

W 2010 roku w strukturze eksportu towarów Unii Europejskiej (27) do krajów azjatyckich ASEM według sekcji SITC wersja 4, największy udział miały następujące towary:[38] maszyny i urządzenia transportowe (145,8 mld euro; co stanowiło 51,3% ogółu), materiały chemiczne i produkty pokrewne (43 mld euro; 15,2%), towary przemysłowe sklasyfikowane według surowca (35 mld euro; 12,4%), różne wyroby przemysłowe (25 mld euro; 8,8%), surowe materiały, niejadalne z wyjątkiem paliw (13,6 mld euro; 4,8), żywność i zwierzęta żywe (7,5 mld euro; 2,7%).

Wykres 5. Struktura eksportu towarów Unii Europejskiej do krajów azjatyckich ASEM wg. sekcji SITC rev.4, 2010 rok, %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: European Union, Exports to...Asian Asem Countries, by SITC section (2010), European Commisssion, http://trade.ec.europa.eu

Analizując strukturę towarową wymiany handlowej UE-27 z krajami azjatyckimi ASEM należy wskazać, iż zarówno po stronie eksportu, jak i importu dominowały maszyny i urządzenia transportowe, materiały chemiczne i produkty pokrewne, towary przemysłowe sklasyfikowane według surowca oraz różne wyroby przemysłowe. Zatem handel odbywał się w tych samych grupach towarowych.

[38] EU, trade with the world and ASEAN, by SITC section (2010), European Commission, http://trade.ec.europa.eu

5. Podsumowanie

W skali globalnej coraz bardziej widoczne są współpracujące regiony oraz ugrupowania. Obserwuje się ściślejsze kontakty, łączenie integracji, przykłady współdziałania gospodarczego. Podejmowane przez Unię Europejską od lat działania na rzecz pogłębienia wielostronnych kontaktów z azjatyckimi krajami ASEM uległy intensyfikacji. Podpisywane są deklaracje i wprowadzane wspólne strategie na rzecz wzmocnienia współpracy i pogłębiania wzajemnych relacji. UE zamierza być aktywnym aktorem stosunków międzynarodowych w Azji, czego dowodem są podejmowane inicjatywy. Takie podejście UE jest również wynikiem postępujących procesów integracyjnych w Azji i liberalizacji handlu oraz dynamicznego wzrostu znaczenia gospodarczego krajów azjatyckich. Unia Europejska zdaje sobie sprawę, że konieczne jest podjęcie intensywnych działań na rzecz zwiększenia obecności w tym regionie. Utworzenie ASEM skutkuje szerszą współpracą zarówno gospodarczą jak i polityczną. Funkcjonowanie takiego forum jak ASEM przyczynia się do rozwoju krajów w nim uczestniczących. Może przejawiać się również w ich postępie cywilizacyjnym.

Zwiększony dialog między Europą i Azją może doprowadzić do przezwyciężenia wszelkich trudności, włączając w to kryzys gospodarczy i tym samym przyczynić się do tworzenia regionalnych, ale i globalnych systemów zarządzania gospodarczego. Potwierdzają to zaprezentowane dane statystyczne odnośnie handlu. Duże znaczenie dla przyszłości ma to, że obecny kryzys nie wpłyna negatywnie na wzajemne kontakty ekonomiczne Europy i Azji w ramach ASEM. Następuje wzajemne umacnianie pozycji w wymianie handlowej, co ma uzasadnienie we wzroście wzajemnego importu i eksportu. W 2010 r. obroty handlowe wynosiły 767,7 mld euro, import krajów azjatyckich z UE wyniósł 311,3 mld euro, natomiast eksport krajów azjatyckich do UE liczył 456, 4 mld euro. Należy dodać, że handel odbywał się w tych samych grupach towarowych: maszyny i urządzenia transportowe, materiały chemiczne i produkty pokrewne, towary przemysłowe sklasyfikowane według surowca oraz różne wyroby przemysłowe.

Choć bilans handlowy jest ujemny dla Starego Kontynentu, to Europa nie zamierza rezygnować z uczestnictwa i zaangażowania w tym regionie. Unia Europejska jest jednym z najważniejszych partnerów handlowych dla krajów azjatyckich i odwrotnie kraje azjatyckie są coraz ważniejszymi partnerami dla Unii Europejskiej.

Zatem można podsumować, że zbudowany dialog na wielu szczeblach ASEM pomógł w zbliżeniu stanowisk partnerów i wzmocnił wzajemne zaufanie. Dało to wymierny rezultat we wzmacniających się powiązaniach gospodarczych, w tym handlu.

Rozdział XI

Włodzimierz Puliński
Uniwersytet Łódzki

Polityka rolna – aspekty teoretyczne i praktyczne

1. Uwagi wstępne

We współczesnych dyskusjach ekonomicznych panuje w zasadzie zgoda, że rynek powinien być głównym regulatorem procesów gospodarczych w każdej gospodarce dążącej do rozwoju. Ale na tym konsensus się kończy. Pojawia się bowiem odwieczne pytanie, które tutaj sformułujemy w sposób uproszczony – „ile rynku, ile państwa".

Liberałowie są przekonani, że politykę gospodarczą należy ograniczyć do: restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej przyczyniającej się do stabilizacji kursów walutowych i cen, proinwestycyjnej polityki podatkowej, znoszenia ograniczeń w handlu zagranicznym, redukcji wszelkiego rodzaju dopłat i subwencji. Postulaty te wynikają z przekonania, że państwo nie jest w stanie podejmować racjonalnych decyzji alokacyjnych, że jest skłonne do realizacji partykularnych interesów biurokratów, że etatyzacja przyczynia się do powstawania rynków równoległych nie poddających się wpływowi państwa.

Reakcja na renesans teorii liberalnych była niemal natychmiastowa, ma ona charakter instytucjonalny. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej wskazują na konieczność uwzględniania kosztów transakcji i szerzej na niezbędność istnienia efektywnej infrastruktury instytucjonalnej, bowiem jej stan decyduje o wysokości kosztów transakcyjnych i w konsekwencji o sprawności rynków.

W odniesieniu do zagadnień związanych z rolnictwem i kształtem polityki rolnej, ważne jest to, ze nowy instytucjonalizm w pewnym stopniu unieważnia twierdzenia nurtu liberalnego. Ograniczając jego uniwersalizm, wskazuje na konieczność indywidualnego analizowania problemów funkcjonowania gospodarek narodowych, także w ujęciu sektorowym.

Aktywność państwa w obszarze rolnictwa oznacza mniejsze lub większe ograniczanie funkcji rynku w jego najważniejszych funkcjach kształtowania cen, dochodów, zysków, relacji rolnictwa krajowego w stosunkach z innymi działami gospodarki narodowej, z zagranicą. W czystym modelu gospodarki rynkowej nie ma miejsca na politykę sektorową, w tym rolną, dopuszcza się jedynie uprawianie, jak już wskazywano, restrykcyjnych polityk makroekonomicznych – fiskalnej i monetarnej.

Niniejszy rozdział poświęcony jest w głównej mierze przedstawieniu najistotniejszych argumentów, formułowanych w literaturze przedmiotu, przemawiających za lub przeciw uprawianiu polityki rolnej. Nie jest natomiast jego celem ocena zasadności stosowania i skuteczności ekonomicznej i społecznej konkretnych instrumentów realizacji tejże polityki, choć oczywiście zupełne pominięcie tej problematyki nie jest możliwe.

2. Polityka rolna w świetle wybranych koncepcji teoretycznych

Punkt ten zawiera krytyczną analizę poglądów liberalnych nurtów ekonomii wobec polityki rolnej, szczególnie odnoszących się do interwencjonizmu rynkowego.

W latach po drugiej wojnie światowej, aż do wczesnych lat siedemdziesiątych, dominowała mikroekonomiczna teoria produkcji rolnej, w latach późniejszych można zauważyć wzrost znaczenia analiz makroekonomicznych.

Podstawy do rozwoju mikroekonomii rolnej stworzył Earl O. Heady, ale w jego fundamentalnej dla nowoczesnej mikroekonomii pracy można znaleźć także ustępy poświęcone teoretycznym podstawom i praktycznym potrzebom uzasadniającym potrzebę aktywności państwa[1].

Strategicznym celem polityki rolniczej państwa powinno być – zdaniem Heady‘ego – podnoszenie dobrobytu narodowego, stabilizacja (łagodzenie fluktuacji gospodarczych) oraz wzrost efektywności wykorzystania rolniczych czynników produkcji: są to – jak widać – podstawowe cele makroekonomicznej polityki gospodarczej.

Te makroekonomiczne cele można osiągnąć za pomocą klasycznych instrumentów „dopuszczalnych” przez zwolenników liberalnej ortodoksji, czyli skierowanych bezpośrednio do farmerów, jak i instrumentów o charakterze makroekonomicznym.

Haedy wskazywał, że w odniesieniu do rolnictwa efektywne jest zarówno stosowanie instrumentarium mikro-, jak i makroekonomicznego. Wśród tych pierwszych wymieniał: odpowiednią politykę podatkową, tworzenie programów informacyjnych, edukacyjnych i kredytowych, ułatwianie transferu siły roboczej, komasację gruntów, szkolenia w zakresie zawierania umów dzierżawnych, regionalizację ziemi, a nawet nacjonalizację lasów i innych parcel, gdyż to leży w interesie narodowym[2].

Zauważmy, że stosowanie tych instrumentów powinno doprowadzić do zwiększenia efektywności wykorzystania rolniczych czynników produkcji

[1] O. Heady, *Ekonomika produkcji rolniczej*, PWRiL, Warszawa 1967.
[2] Ibidem, s. 98, 1073.

w ramach gospodarstwa, zgodnie z teoretyczną zasadą substytucji (zrównania krańcowych stóp substytucji nakładów), która była dla niego podstawowym kryterium oceny efektywności farmy[3].

Natomiast takie instrumenty polityki rolnej państwa jak: długofalowe prognozowanie, system wcześniejszego ustalania cen płodów rolnych, tworzenie zapasów, subsydiowanie produkcji rolnej mające na celu redystrybucję dochodów na rzecz farmerów, uprzemysłowienie regionów rolniczych, ubezpieczenie zbiorów, kredyty klęskowe, przyczyniają się do redukcji niepewności i poprzez to do stabilizacji warunków i rozmiarów produkcji rolniczej.

Redystrybucję dochodów na rzecz farmerów uzasadniał argumentami wynikającymi z ekonomii dobrobytu. Pisał, że subsydia służą wyrównaniu rolnikowi tych niekorzyści warunków produkcyjnych i systemu zużycia zasobów, które sprawiają, że przychodowość produkcji rolniczej jest większa dla społeczeństwa niż dla producenta[4]. Można zatem sądzić, że Heady – choć tego wprost nie napisał – uważał, że produkcję rolniczą cechuje pewna specyfika, co – współcześnie jest podstawowym argumentem uzasadniającym sens prowadzenia sektorowej polityki gospodarczej, w tym przypadku – polityki rolnej.

Wśród tej grupy instrumentów przeważają instrumenty o charakterze makroekonomicznym, czyli możemy sformułować wniosek, że cele stabilizacyjne powinno się – zdaniem Heady‘ego – realizować za pomocą narzędzi makroekonomicznych, a cele efektywnościowe – za pomocą narzędzi mikroekonomicznych. Co oznacza, że nie ma między nimi sprzeczności, można zatem mówić o ich komplementarności, a nie substytucyjności.

Heady był niewątpliwie ekonomistą „głównego nurtu”. Pamiętać jednak należy, że książkę swą pisał w czasie, gdy świeża była pamięć wielkiego kryzysu, gdy *Ogólna teoria* J. M. Keynesa wywierała wielki wpływ na sposób myślenia o gospodarce[5]. Nie można oczywiście mówić, iż w jego pracy zawarta jest synteza keynesizmu i ekonomii liberalnej, niemniej jednak zasługuje na podkreślenie, że przychylnie oceniał instrumenty polityki makroekonomicznej, które bardziej pasują do doktryny keynesowskiej, a zupełnie nie przystają do liberalnej ortodoksji.

Kolejne, po ukazaniu się książki Heady‘ego, dziesięciolecia przynosiły coraz większy rozdźwięk między liberalnymi poglądami na temat polityki rolnej, które przedstawię na przykładzie opinii T. W. Schultza, laureata nagrody Nobla

[3] Dla osiągnięcia prawidłowych relacji czynników produkcji dopuszczał nawet kontrolę obszaru produkcji (areału), co – według niego – może sprzyjać wzrostowi efektywności wykorzystania ziemi lub postępowi agrotechnicznemu: ibidem, s. 410.

[4] Ibidem, s. 1072.

[5] Heady zamieścił ją w spisie literatury.

z 1979 r., a praktyką coraz silniejszego zaangażowania rządów we wspieraniu rolnictwa. Schultz pisał, iż:

- istnieją uniwersalne motywy podejmowania działalności gospodarczej, co oznacza, że biedni rolnicy z krajów Trzeciego Świata są tak samo zainteresowani maksymalizacją użyteczności, jak i nieporównanie bogatsi obywatele krajów rozwiniętych, umieją także postępować racjonalnie;
- czynnikiem decydującym o poprawie poziomu życia ludzi biednych nie jest przestrzeń, energia czy ziemia zdolna do uprawy, lecz jakościowa poprawa populacji;
- błędem byłoby mniemanie, że standardowa ekonomia nie pozwoli zrozumieć problemów rozwoju krajów biednych, że potrzebna jest teoria ekonomii;
- nowe próby teoretyczne (miał tu na myśli teorie rozwoju krajów Trzeciego Świata) są w najlepszym przypadku intelektualnymi dziwadłami;
- błędem było także zaniedbanie historii myśli ekonomicznej, pamiętać bowiem należy, że gdy rozwijała się klasyczna ekonomia, większość mieszkańców Europy była wyjątkowo biedna, a kraje te były krajami rolniczymi;
- modernizacja gospodarek ubogich krajów rolniczych powinna przebiegać pod hasłem: „zmniejszenia wagi ziemi na rzecz inwestycji w kapitał ludzki, poszerzania umiejętności i pogłębiania wiedzy";
- stąd wynika niezmierna waga poprawy stanu zdrowia populacji, Właściwej opieki nad dziećmi, ich edukacji, kursów, szkoleń itp.; rolnicy i chłopi, także z krajów ubogich, potrafią podejmować racjonalne decyzje, stosując rachunek ekonomiczny, którego podstawą są dobre ceny;
- niestety państwo przyczynia się do ich psucia, ponieważ z jednej strony sądzi się, że rolnik tradycyjny jest właściwie obojętny na zachęty, a z drugiej strony - polityki rządowe dają rozwojowi przemysłu i dlatego są zainteresowane zaniżaniem cen płodów rolnych;
- tam, gdzie rządy przejmowały funkcje alokacyjne, dochodziło do osłabienia przedsiębiorczości rolników, zaniku ich ekonomicznych talentów, a skutki takiej polityki były wręcz szkodliwe;
- powstawanie nierównowagi także w obrębie rolnictwa jest nieuniknione, ale nie mogą być one eliminowane przez prawo i politykę, rządy nie mogą efektywnie odgrywać roli i pełnić funkcji rolników-przedsiębiorców;
- interwencje rządów są główną przyczyną osłabienia bodźców ekonomicznych.

Na podstawie powyższych przesłanek T. W. Schultz formułuje ogólny wniosek, że powodzenie rozwoju w krajach ubogich i rolniczych zarazem, jest w pierwszym i zasadniczym rzędzie uzależnione od pomnażania kapitału ludzkiego, bowiem - jak poucza doświadczenie - zwroty od inwestycji w kapitał

ludzki zarówno w krajach biednych, jak i bogatych mają tendencję rosnącą. Tu cytuje A. Marshalla: „Wiedza jest motorem o największej produktywności”[6].

W ciągu ponad trzydziestu lat od napisania tych słów nie rozwiązano problemów ubóstwa krajów Trzeciego Świata; przeciwnie: światowe dysproporcje rozwojowe uległy wyraźnemu pogłębieniu. Można to oczywiście tłumaczyć brakiem wystarczających inwestycji w kapitał ludzki i psuciem czystych reguł gry rynkowej. Nie wydaje się jednak, aby to wyjaśnienie było satysfakcjonujące, tym bardziej że sukces produkcyjny i w pewnym zakresie dochodowy odniosły te kraje, które stać na „psucie" rynku rolnego.

Należy także z drugiej strony zauważyć, że występuje dodatnia korelacja między poziomem wykształcenia rolników a intensywnością polityki rolnej. Można tu wskazać na dwie przyczyny tego zjawiska. Bogatsze kraje stać zarówno na stworzenie skutecznych systemów edukacyjnych, jak i na prowadzenie kosztownej polityki rolnej. Poza tym lepiej wykształceni rolnicy potrafią się lepiej zorganizować i z powodzeniem lobbować na rzecz własnych interesów.

Trudno także zgodzić się z poglądem wyrażonym przez G. C. Raussera, J. A. Chalfanta, H. A. Love i K. G. Stamoulisa którzy piszą, że: „Jeśli polityki makroekonomiczne byłyby odpowiednio zaprojektowane, nie byłoby zapotrzebowania na politykę sektorową. Doświadczenie w kontrolowaniu cyklów koniunkturalnych sugeruje jednak, że jest to mało prawdopodobne... (a zatem - uwaga W. P.) sugerujemy, by polityka rolna izolowała rolnictwo przed wahaniami koniunktury, którym nie zapobiega niesprawna polityka pieniężna i fiskalna"[7]. Trudno się z tym zgodzić, bowiem należy zauważyć, że nawet w hipotetycznej sytuacji, w której polityki fiskalne i monetarne wyeliminowałyby wahania koniunkturalne, pozostałyby do rozwiązania problemy strukturalnej dyskryminacji rolnictwa jako działu surowcowego, która przejawia się w tym, że realnie funkcjonujące rynki przyczyniają się do redystrybucji wartości dodanej, wytworzonej w rolnictwie na rzecz innych działów gospodarki narodowej, co – przypomnijmy – zauważył już Heady i co znalazło potwierdzenie także w badaniach przeprowadzonych w naszym kraju[8].

Powyższa uwaga, sformułowana w sposób bardziej ogólny, prowadzi do odrzucenia tezy o doskonałości rynków, które nie zapewniają równego dostępu uczestników gry rynkowej do informacji, ujawniają przewagi monopolistyczne

---

[6] T. W. Schulz, *Nobel Lecture: The Economics of Being Poor*, „Journal of Political Economy” 1980, vol. 88, no 8, s. 639–650.

[7] G. C. Rausser, J. A. Chalfant, H. A. Love i K. G. Stamoulis, *Macroeconomic Linkages, Taxes and Subsides in the USA Agricultural Sector*, „American Journal of Agricultural Economics" 1986, no 68, s. 411. Patrz także: P. Midmore, D. A. Peel, *Macroeconomies and Agriculture*, [w:] *Current issues in agricultural economics*, ed. A. J. Rayner, D. Colman, The MacMillan Press LDT, London 1993, s. 170–172.

[8] A. Woś, *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

przedsiębiorstw spoza rolnictwa. Przyjęcie za punkt wyjścia założenia, że rynki nie działają doskonale, w obszarze głównego nurtu ekonomii wywołało dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, podjęto studia nad wyjaśnieniem, jak zachowają się farmerzy w warunkach źle funkcjonujących rynków (pracy, produktów, kapitału itd.)[9]. Po drugie, założenie to stanowi solidny fundament teoretyczny dla uzasadnienia potrzeby tworzenia procedur i instytucji łagodzących negatywne skutki funkcjonowania niedoskonałych rynków. Można zatem sformułować wniosek, że szczególnie lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku były okresem, w którym nastąpiło (zapoczątkowane już w latach siedemdziesiątych, po upłynnieniu kursu dolara) zdynamizowanie poszukiwań nowego paradygmatu, który - jak pisze A. Woś - przywiązuje „szczególną wagę do powiązań infrarynkowych, które uwzględniają kompensację utraconych przez nich (farmerów - uwaga W. P.) korzyści, co jest skutkiem niedoskonałości rynków"[10].

Zarysowana w myśleniu ekonomicznym tendencja, uwzględniająca konieczność prowadzenia aktywnej polityki rolnej, ma także swoich przeciwników. Twierdzą oni, że błędy popełnione przez farmerów, wynikające z działania rynku, są ściśle związane z odpowiadającą im listą błędów popełnianych przez rządy. Fakt, że rynki zmagają się z pewnymi trudnościami, nie usprawiedliwia rządowej interwencji, ale jedynie identyfikuje potencjalne obszary dla tej interwencji[11].

J. E. Stiglitz do tej opinii odnosi się z rezerwą pisząc, że: „Analiza odpowiedniej dla danego kraju polityki musi się zacząć od określenia powodów niedoskonałości rynków oraz przewidzianych do ich usunięcia instrumentów. Rolą ogólnej teorii jest danie odpowiedzi na pytanie, jaki rodzaj polityki jest w danych warunkach bardziej odpowiedni”[12]. Co oznacza, że należy dostosować charakter aktywności państwa do warunków występujących w konkretnym kraju. Istnieją jednak – jego zdaniem – uniwersalne powody, które tłumaczą konieczność polityki rolnej. Najważniejszy z nich to: dyskryminacja dochodowa rolnictwa, a ponadto niekompletność rynków ubezpieczeń i kredytów, istnienie dóbr publicznych, niedoskonałość informacji, potrzeba wspierania postępu agrotechnicznego[13].

---

[9] K. A. Hoff, A. Braverman, J. E. Stiglitz, *The Economic of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Oxford University Press for the World Bank, New York 1993.

[10] A. Woś, *Niedoskonałość rynków i ekonomika organizacji rolniczych. Przegląd nowych teorii*, „Wieś i Rolnictwo" 2000, nr 3, s. 5.

[11] Zob. J. E. Stigitz, *Some theoretical aspects of agricultural Policies*, „World Bank Research Observer”, January 1987, vol. 2, s. 44–45.

[12] Ibidem, s. 45.

[13] Ibidem, s. 44-45.

Przyjęcie założenia o niedoskonałości rynków ogranicza istotnie znaczenie neoklasycznego modelu analiz makroekonomicznych. Pojawia się tu kolejne pytanie o kapitalnym znaczeniu: czy ważności tego modelu nie ograniczają inne, niewymienione wyżej czynniki?

W neoklasycznym modelu przedsiębiorstwa zrównanie kosztu krańcowego z krańcowym utargiem maksymalizuje zysk przedsiębiorstwa, gwarantuje też maksymalizację dobrobytu społecznego. Zauważmy jednak, że ten model równowagi przedsiębiorstwa jest właściwy dla rolnictwa farmerskiego, natomiast w większości krajów świata, w tym i w Polsce, przeważają gospodarstwa tradycyjne (naturalne), do opisu których właściwszy jest model Czajanowa[14]. Ponadto pod presją potrzeb ochrony środowiska naturalnego i kulturowego zmienia się ogólnospołeczne kryterium oceny efektywności gospodarstwa. Rolnictwo efektywne to nie tylko i nie tyle rolnictwo maksymalizujące zysk, lecz także rolnictwo chroniące przyrodę i tradycyjne wartości narodowe.

Stosunek ekonomii liberalnej do interwencjonizmu rynkowego najlepiej charakteryzuje formułowana na jej gruncie ocena funkcjonowania mechanizmu cenowego Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Postawiono przed nim dwa zadania: stabilizacyjne i dochodowe[15].

Funkcja stabilizacyjna polega na ograniczeniu amplitudy wahań cen wywołanych wpływem czynników pogodowych oraz oddziaływaniem bodźców zewnętrznych, na przykład zmienną koniunkturą na rynkach światowych. Funkcja dochodowa mechanizmu cenowego ma przyczynić się do poprawy poziomu życia rodzin rolniczych, tak aby umożliwić im osiągnięcie dochodów porównywalnych do dochodów otrzymywanych przez gospodarstwa domowe spoza rolnictwa.

Rzeczywiste konsekwencje interwencjonizmu rynkowego powodują, że realizacja funkcji stabilizacyjnej prowadzi do:

- unieruchomienia ceny na rynku wewnętrznym UE, przy jednoczesnym wzroście niestabilności ceny na rynku światowym;
- powoduje wystąpienie negatywnych efektów dobrobytowych wewnątrz UE, zarówno w sytuacji nieurodzaju, jak i wysokiego urodzaju (tu przyczyna tkwi w konieczności subsydiowania importu w warunkach nieurodzaju lub subsydiowaniu eksporty w sytuacji odwrotnej);
- zarówno w okresie nieurodzaju, jak i dobrego urodzaju „reszta świata" osiąga, mimo pogłębienia amplitudy wahań cen, korzyści netto.

---

[14] Szerzej na ten temat pisałem w pracy: W. Puliński, *Rolnictwo rodzinne w Polsce. Od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej* , Wyd. UŁ, Łódź 2000, s. 9–41.

[15] Bardziej szczegółowo zagadnienie to analizuje Krzysztof Marczewski. Zob. K. Marczewski, *Teoretyczne podstawy wspólnych polityk europejskich*, [w:] *Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej*" red. P. Albiński, Wyd.. SGH, Warszawa 2009, s. 23–28.

Uogólniając, można powiedzieć, że pełnienie przez mechanizm cenowy WPR roli stabilizacyjnej, w przypadku oddziaływania bodźców zewnętrznych, obniża poziom dobrobytu możliwego do osiągnięcia w sytuacji braku tego typu polityki.

Efekty dobrobytowe stabilizacji cen rolnych na wysokim poziomie na obszarze UE jedynie farmerom przynoszą korzyści, natomiast zarówno podatnicy, jak i konsumenci ponoszą straty, są zatem, jak pisze K. Marczewski, „per saldo negatywne dla UE" Natomiast subsydiowany eksport zaniża ceny światowe, obniżając dochody rolników w krajach eksporterach żywności, ale równocześnie podnosi się dobrobyt konsumentów w tych krajach. Ale obniżka dochodów producentów jest większa niż przyrost dochodów konsumentów w tych krajach, czyli traci zarówno UE, jak i kraje trzecie eksportujące płody rolne subsydiowane przez UE[16].

Nadmierne, jak pisze Łukasz Hardt, subsydiowanie rolnictwa (chodzi tu także o odgrywające zasadniczą rolę płatności bezpośrednie) powoduje wystąpienie negatywnych efektów alokacyjnych[17]. Subsydia wypłacane rolnikom „sztucznie" podnoszą krańcową produktywność kapitału wykorzystywanego w rolnictwie ponad „naturalną" produktywność kapitału stosowanego w tej gałęzi produkcji. Prowadzi to do nieuzasadnionego zwiększenia ilości kapitału angażowanego w rolnictwie kosztem innych działów gospodarki narodowej. Nieuzasadnionego, ponieważ subsydia zatrzymując czynniki produkcji w rolnictwie uniemożliwiają bardziej efektywne zastosowanie jego zasobów w innych dziedzinach wytwórczości.

Konkludując, należy podkreślić, że ograniczenie subsydiowania rolnictwa powinno obniżyć cenę kapitału oraz przyczynić się do korzystniejszej alokacji zasobów czynników wytwórczych[18].

Posługując się w dalszym ciągu przykładem WPR UE, wykorzystywanie tradycyjnych instrumentów regulacji rynków rolnych nie rozwiązuje strukturalnych problemów europejskiego rolnictwa[19]. Należy do nich:

- brak konkurencyjności na rynkach międzynarodowych;
- brak równowagi na rynku wewnętrznym UE;
- utrzymywanie głębokich dysproporcji dochodowych między gospodarstwami rolnymi;
- występowanie dysproporcji rozwoju regionów biednych i bogatych[20].

---

[16] Ibidem, s. 27–28.

[17] Ł. Hardt, *Wspólna polityka rolna a polityka spójności w kontekście przeglądu budżetu UE*, „Wieś i Rolnictwo" 2008, nr 4, s. 56.

[18] Przy założeniu istnienia dobrze funkcjonujących rynków czynników produkcji.

[19] Pomijam tu kwestię dopłat bezpośrednich, dzięki którym uzyskano pozytywne efekty podażowe (wyeliminowano nadwyżkę produkcji), ale nie udało się dzięki nim rozwiązać innych sygnalizowanych wyżej problemów o charakterze strukturalnym.

Podsumowując, można stwierdzić, że interwencjonizm rolny zakłóca sygnały płynące z rynku - per saldo, obniża poziom dobrobytu społecznego oraz powoduje błędną alokację zasobów i opóźnia dostosowania strukturalne[21].

3. Przesłanki i efekty dochodowe WPR

Jak wskazano wyżej, na gruncie teorii neoklasycznej, wspomaganie produkcji rolniczej środkami publicznymi przynosi ujemne skutki dobrobytowe dla konsumentów i podatników. polemika z tymi konstatacjami w ściśle określonych ramach teorii neoklasycznej jest właściwie niemożliwa. W związku z tym łatwiej jest przyjąć, że opinie te poprawnie opisują stan faktyczny i poszukać uzasadnienia dla interwencjonizmu rolniczego wychodząc poza ramy liberalnego paradygmatu ekonomii, starając się wykazać, że wspomaganie rolnictwa środkami publicznymi jest per saldo dla społeczeństwa korzystne.

Andrzej Czyżewski potrzebę wsparcia sektora rolnego uzasadnia następująco. Po pierwsze, istnieje przymus konsumpcji żywności. Po drugie, występują naturalne ograniczenia produkcji rolnej takie jak:

- brak mobilności czynnika ziemi;
- długi okres zwrotu kapitału;
- uzależnienie od warunków atmosferycznych i żyzności gleby;
- ograniczona elastyczność popytu na produkty tego czynnika.

Po trzecie, mamy do czynienia z utrzymującą się dysproporcja dochodów rolniczych w relacji dochodów spoza rolnictwa[22].

W punkcie drugim A. Czyżewski wskazuje na czynniki determinujące dyskryminujące usytuowanie rolnictwa w strukturze gospodarki narodowej oraz jego niekorzystną pozycję rynkową.

Nie należy też zapominać, że wymaga się od unijnych rolników nieodpłatnego dostarczania dóbr publicznych. Dzięki postępowi naukowemu i technicznemu rolnictwo współczesne nie jest w takim stopniu jak wcześniej poddane bezwzględnemu dyktatowi przyrody, a gospodarstwo rolne nie jest „niewolnikiem" swego obszaru co oznacza, że można równie efektywnie gospodarować na farmie kilkunasto lub kilkuset hektarowej .Nie można jednak jednocześnie nie zauważyć dwóch zasadniczych problemów:

---

[20] K. Duczkowska-Małysz, *Zmieniająca się rola rolnictwa w społecznym i ekonomicznym funkcjonowaniu obszarów wiejskich (procesy dostosowawcze polskiego rolnictwa do nowych wyzwań),* [w:] *Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020*", red. M. Kłodziński, Wyd. JRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 21.

[21] Patrz też: P. Bryła, *Długofalowe tendencje zmian dochodów rolniczych w „starej" Unii*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3, s. 133.

[22] A. Czyżewski, *Optyka badań makroekonomicznych w gospodarce żywnościowej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań, s. 7.

1. Rolnictwo nie traci swej specyfiki odróżniając ten dział gospodarki narodowej od działów pozostałych.
2. Rolnictwo wprawdzie częściowo uwolniło się od dyktatu przyrody, ale nie uwolniło się jednak od dyktatu mechanizmów rynkowych i tu pojawia się kolejny problem – siły przetargowej rolnictwa w grze rynkowej i konsekwencji ekonomicznych i społecznych z niej wynikających.

Specyfika rolnictwa ma w pewnym stopniu charakter uniwersalny i ponadczasowy, upośledza rolnictwo w stosunku do innych działów gospodarki narodowej[23]. Upośledzenie ma kilka przyczyn. Mają one podłoże zarówno przyrodnicze, jak i ekonomiczne: uzależnienie od warunków klimatycznych, sezonowość produkcji roślinnej, związane z tym większe niż winnych działach ryzyko działalności gospodarczej, trudności ze zbytem produkcji rolniczej wynikającej z niskiej dochodowej elastyczności popytu na żywność i wreszcie wynika z sekularnej tendencji względnego obniżania znaczenia surowcowych działów produkcji.

Rozpatrując problem upośledzenia rolnictwa z drugiej strony, to jest z punktu widzenia działów pozostałych, można mówić o nienadążaniu rolnictwa za rozwojem gospodarki narodowej. Przejawia się ono najwyraźniej tym, że rolnictwo jest „konsumentem" rozwiązań naukowo-technicznych i organizacyjnych, a nie ich oferentem.

Owe zapóźnienie i niedostosowanie w literaturze przedmiotu określa się terminem – kwestia agrarna. Jerzy Wilkin wyróżnia następujące jej symptomy:

- nienadążanie produkcji rolnej za rozwojem całej gospodarki narodowej, a w wielu regionach świata za wzrostem popytu na żywność i surowce pochodzenia rolniczego;
- niższa, w porównaniu z resztą gospodarki, wydajność pracy w rolnictwie lub niższa produktywność innych czynników produkcji; niedostateczna elastyczność rolnictwa zarówno w zakresie struktury produkcji, jak i metod wytwarzania;
- dysparytet dochodów ludności rolniczej i w mniejszym stopniu korzystanie przez nią ze zdobyczy socjalnych;
- pojawienie się istotnych dysproporcji i antagonizmów społecznych zarówno wśród ludności rolniczej, jak i między ludnością rolniczą, a innymi grupami społecznymi [24].

Wyżej wymienione cechy nie charakteryzują rolnictwa każdego kraju i w każdym czasie. W jednych – szczególnie w krajach słabo rozwiniętych –

[23] A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski*, Wyd. AE, Poznań 2004, s. 16.

[24] J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna* , Wyd. PWN, Warszawa 1986, s.14.

przejawiają się z wielką intensywnością, w innych ujawniają się tylko pewne niekorzystne zjawiska.

Ogólna tendencja jest następująca: im niższy jest poziom rozwoju gospodarczego danego kraju, tym ostrzej ujawniają się symptomy kwestii agrarnej. W krajach nierozwiniętych o bardzo wysokim udziale ludności rolniczej dotyczą one właściwie całego społeczeństwa. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej kwestia agrarna dotyczy w zasadzie jedynie rolników i przejawia się szczególnie w dysparytetach dochodowych, których źródłem jest bądź niedostateczny poziom wydajności rolniczych czynników produkcji, bądź słabsza pozycja rynkowa rolników, bądź jak w naszym kraju oba te czynniki.

W krajach rozwiniętych potrzeba polityki rolnej motywowana jest koniecznością poprawy dochodowości produkcji rolnej. Chodzi tu zarówno o podniesienie poziomu dochodów rolniczych, jak i ich stabilizację. Oczywiście wymienia się także inne cele polityki rolnej - bezpieczeństwo żywnościowe, potrzeba dostarczenia konsumentom żywności dobrej jakości i po niskiej cenie, poprawa efektywności rolniczych czynników produkcji, stabilizacja rynków rolnych, poprawa bądź zachowanie walorów przyrodniczych wsi. Nie zmienia to jednak faktu, iż celem strategicznym, i jak się okazuje najtrudniejszym do osiągnięcia, jest poprawa dochodowości gospodarstw rolnych.

Produkcja rolnicza cechuje się dużą niepewnością wynikającą ze zmiennych warunków pogodowych. Duże wahania plonów mają wpływ na strukturę i wielkość produkcji, a to przekłada się na duże wahania cen skupu płodów rolnych.

Zmiany struktury produkcji rolniczej mogą nastąpić jedynie w długim okresie. W okresie krótkim jest to właściwie niemożliwe do przeprowadzenia, trudno jest także zmienić skalę produkcji rolniczej.[25] Oznacza to, że rolnicy nie są w stanie dostatecznie elastycznie dostosować swej produkcji do zmiennych warunków rynkowych. Występuje tu efekt opóźnienia.

Efektem jest cykliczność produkcji rolniczej i w efekcie destabilizacja równowagi rynkowej w okresie dłuższym (to zjawisko znane jest pod nazwą „cykle świńskie").

W rolnictwie działa tzw. efekt Kinga, wyjaśnia on mechanizm obniżania dochodów rolniczych, szczególnie opłaty pracy, w sytuacji niespodziewanego wzrostu wolumenu produkcji (klęski urodzaju).

Kolejnym niekorzystnym zjawiskiem charakterystycznym dla produkcji rolniczej jest rozwieranie nożyc cen, czyli szybszego wzrostu cen artykułów przemysłowych niż rolniczych, także cen środków do produkcji rolniczej[26].

[25] A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszak, op. cit., s. 19.

[26] Po przystąpieniu Polski do UE i uzyskaniu przez rolników dopłat bezpośrednich, producenci rolniczych środków produkcji podnosili ceny „pod dopłaty".

Elastyczność cenowa podaży żywności jest z reguły wyższa niż elastyczność cenowa popytu na żywność. Teoretycznie może to powodować szereg konsekwencji.

Rozpatrzmy najpierw sytuację wywołaną spadkiem cen skupu żywności, przyjmując jednocześnie założenie, że ma także miejsce obniżenie cen detalicznych. W takiej sytuacji nastąpi stosunkowo silne obniżenie produkcji rolniczej przy jednoczesnym niewielkim wzroście popytu na żywność, co pozwoli na stosunkowo szybkie odwrócenie tendencji spadkowej - i w tym przypadku interwencja rynkowa nie jest konieczna.

Gdy jednak założenie to odrzucimy i przyjmiemy, że spadek cen skupu nie wywoła obniżenia cen płaconych przez konsumentów, odwrócenie niekorzystnej dla rolników spadkowej tendencji cen będzie dużo trudniejsze.

Gdy natomiast rosną ceny skupu płodów rolnych i w następstwie wzrosną ceny detaliczne (kolejność wzrostu cen może być odwrotna, ale konsekwencje będą takie same) stosunkowo duży przyrost podaży napotka na malejący popyt, co doprowadzi do załamania tendencji wzrostowej i destabilizacji rynku rolnego.

Opisane wyżej zjawiska mają charakter krótko lub średniookresowy, natomiast w okresie długim, gdy rosną ceny skupu, ujawnia się sekularna nadwyżka podaży nad popytem, ponieważ przyrosty podaży będą silniejsze niż przyrosty popytu na żywność spowodowane relatywnym zmniejszeniem jej cen w stosunku do dochodów konsumentów. W tym przypadku ujawnia się działanie prawa Engla.

Jak zauważyliśmy, tylko w jednym przypadku nie jest konieczna interwencja państwa w działanie rynkowych mechanizmów regulacyjnych. Pozostałe opisywane tu przypadki jednoznacznie sugerują, iż samoczynne mechanizmy regulacyje w odniesieniu do rynków rolnych są szczególnie zawodne, że przyczyny owej niedoskonałości mają obiektywny charakter, z czego można wysnuć wniosek o potrzebie stosowania nierynkowych instrumentów regulacyjnych. Wśród ekonomistów zajmujących się problematyką agrarną osiągnięto konsensus odnośnie do niezbędności polityki rolnej, a opisane wyżej tendencje stanowią istotne argumenty przemawiające za interwencjonizmem rynkowym.

Kolejna prawidłowość polega na tym, że konsumenci nabywają żywność coraz bardziej przetworzoną co oznacza, że maleje udział rolnictwa w produkowaniu dobra finalnego, zwiększa się natomiast udział pozarolniczych działów sektora żywnościowego. Sprzyja to przechwytywaniu przez otoczenie wytworzonej w rolnictwie nadwyżki ekonomicznej. Stanowi też wyraz rynkowego upośledzenia rolnictwa i dostarcza kolejnego argumentu na rzecz interwencjonizmu na rynkach rolnych.

Pojawia się tu jednak pytanie, czy polityka rolna, w której główną rolę odgrywa interwencjonizm rynkowy (dopłaty bezpośrednie są także „pośrednim"

instrumentem interwencyjnym) jest skuteczna w realizacji swego głównego celu, jakim jest podniesienie dochodów rolniczych.

W pierwszej dekadzie XXI stulecia relacja średniego dochodu rolniczego do średniego wynagrodzenia w gospodarce wahała się od 24,2% w 2003r do 58,8% w 2007 r., a był to rok relacji dochodowych wyjątkowy, bowiem już w roku następnym relacja ta obniżyła się do 45%. W tym samym okresie udział dotacji w dochodzie rolniczym wynosił 9,4% w 2003 r. i 52,1% w 2006 r.[27].

Głębokie dysparytety dochodowe, mimo rosnących transferów pieniężnych płynących do gospodarstw rolnych (w 2004 r. w ramach płatności bezpośrednich, które są podstawowym, ale nie jedynym instrumentem dotowania rolnictwa) rolnicy otrzymali 6,13 mld zł, w 2009 r. 11,99 mld zł, a w 2011 r. 14,35 mld zł)[28] pozwalają na sformułowanie wniosku, że odpowiedź na postawione wcześniej pytanie nie może być pozytywna.

Zasadniczą przyczyną owych dysproporcji dochodowych są różnice wydajności pracy w rolnictwie i pozostałych działach gospodarki narodowej, czyli punktem wyjścia do oceny sytuacji dochodowej rolników musi być porównanie wydajności pracy w rolnictwie i w pozarolniczych działach gospodarki narodowej . Wydajność ta mierzona relacją zatrudnienia w rolnictwie do ogółu zatrudnionych (tu szacunki są bardzo różne i w zależności od zastosowanej metody wynoszą od 12% do 25% ogółu zatrudnienia) i udziale w tworzeniu PKB wynosi od około ½ do ¼ wydajności gospodarki narodowej.

Jeśli nawet przyjmiemy, że udział rolnictwa w wytwarzania PKB szacujemy przy założeniu, że zatrudnienie w rolnictwie wynosi 12% zatrudnienia ogółem (czyli bierzemy pod uwagę jedynie zatrudnienie w gospodarstwach towarowych), to i tak porównanie parytetów dochodowych ludności rolniczej wskazuje, że w omawianym okresie miała miejsce redystrybucja netto środków finansowych na rzecz rolnictwa.

Podobną opinię odnośnie do kierunku transferów netto dla lat dziewięćdziesiątych formułuje Leszek Klank, pisząc: „Jeśli weźmiemy pod uwagę strukturę zbiorowości gospodarstw ludności rolniczej (…), to relacja ich średnich (ważonych) dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych ogółem wynosiła 0,87 w 1997 r. i 0,81 w 1998 roku. Relacje te należałoby uznać za wysokie, zwłaszcza gdyby wziąć pod uwagę relatywnie niską wydajność pracy polskich rolników" [29].

---

[27] A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Przepływy finansowe miedzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 2, s. 17.

[28] ARiMR 21.09.2012, Serwis Funduszy Europejskich 21.09.2012.

[29] L. Klank, *Sytuacja dochodowa ludności w Polsce końca XX wieku*, [w:] *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, red. I. Bukraba-Rylska Wyd. PAN IRWiR, Warszawa 2001, s. 100.

Realizowana w naszym kraju polityka rolna przyczyniła się do podniesienia dochodów rolniczych ponad poziom wynikający z relacji wydajności pracy, łagodziła też skutki opisywanych wcześniej czynników dyskryminujących rolnictwo jako dział gospodarki narodowej[30]. Z drugiej jednak strony przyczyniła się do kumulowania dysproporcji dochodowych wśród gospodarstw. Charakteryzując zróżnicowanie dochodów gospodarstw młodych rolników L. Klank zauważa, że 13,6% ankietowanych gospodarstw dysponowało 85,7% dochodów wszystkich badanych gospodarstw, a wartość współczynnika Giniego wyniosła G=0,77[31].

Przytoczone wyżej argumenty miały na celu uzasadnienie tezy o niezbędności polityki rolnej. Nie zawierają natomiast oceny jej skuteczności, nie przesądzają też o właściwych z punktu widzenia społecznych potrzeb i aspiracji, relacjach między polityką rolną a polityką rozwoju regionalnego (strukturalną).

Niezależnie jednak od skrajnie różnych ocen realizowanej dotychczas w naszym kraju i w UE polityki rolnej, można i należy zastanowić się co należy uczynić, aby była polityką bardziej skuteczną i bardziej społecznie akceptowalną, także przez rolników, którzy są zawsze najbardziej wymagającymi jej recenzentami.

Obserwacja relacji między dochodami ludności rolniczej i zatrudnionych w pozostałych gałęziach gospodarki w naszym kraju pozwala sformułować wniosek, że zjawisko dysparytetu dochodowego ma charakter sekularny, a wsparcie produkcji środkami publicznymi jedynie łagodzi owe dysproporcje.

Podstawową barierą wzrostu dochodów rolniczych jest, jak już wskazywaliśmy, relatywnie niski poziom wydajności pracy w nim zatrudnionych. Pojawia się tu zatem pytanie o sposoby jego zwiększania oraz o uboczne skutki zastosowanej terapii?

Istnieją trzy teoretyczne możliwości wzrostu wydajności pracy w rolnictwie. Możemy tego dokonać dzięki:

1. zmniejszeniu zatrudnienia rolniczego przy zachowaniu dotychczasowego poziomu produkcji,
2. wzrostowi intensywności upraw roślin i bardziej intensywnej hodowli zwierząt, co prowadzi do wzrostu produkcji na jednego zatrudnionego,
3. łącznemu wykorzystaniu dwóch powyższych metod, co jest obecnie możliwe poprzez wzrost tzw. technicznego uzbrojenia pracy.

Zastosowanie każdej z tych metod wymaga zasadniczej przebudowy struktury agrarnej w naszym kraju.

---

[30] Ta konstatacja odnosi się zarówno do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, jak i do sytuacji po przystąpieniu Polski do UE.

[31] L. Klank, op. cit., s. 105.

Długofalowa tendencja przekształceń struktury agrarnej w rozwiniętych gospodarstwach rynkowych prowadzi do jej polaryzacji. W wyniku tego procesu rośnie (lub nie zmienia się) liczba gospodarstw najmniejszych, dysponujących stosunkowo niewielką ilością ziemi oraz rośnie udział gospodarstw największych.

Podstawowym źródłem dochodów właścicieli gospodarstw najmniejszych jest praca lub działalność gospodarcza poza rolnictwem. Ten najbardziej pożądany z punktu widzenia ekonomicznej efektywności rolniczego gospodarowania proces zmian relacji strukturalnych dokonuje się kosztem gospodarstw średniej wielkości. W Polsce do tej grupy można zaliczyć gospodarstwa o powierzchni od 2-3 do 10 ha użytków rolnych.

Jedynym pozytywnym efektem przekształceń strukturalnych w naszym kraju w latach 2000-2009 jest wzrost udziału gospodarstw największych (od 0,7 do 1,4%). Natomiast, właściwie w okresie tym, nie zmieniła się sytuacja w pozostałych grupach obszarowych.

Udział gospodarstw najmniejszych (1-4,99 ha UR) w 2000 r. wyniósł 56,4%, a w 2009 r. 57,2%, w kolejnej grupie obszarowej (5-9,99 ha UR) udziały te wynosiły odpowiednio: 23,8% w 2000 r. i 22,1% w 2009r. Łącznie udział gospodarstw małych i średnich w 2000 r. wyniósł 80,2%, a w 2009 r. 79,2%.

Także w kolejnej grupie obszarowej (10-49,99 ha UR) sytuacja nie uległa zmianie. W 2000 r. ich udział w strukturze gospodarstw rolnych wyniósł 19,1%, a w roku 2009 19,3%[32]. W tym czasie niewielkiej zmianie uległa przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego. W 2000 r. kształtowała się ona na poziomie 7,2 ha UR, a w roku 2010 8,6 ha UR[33].

Podstawową przyczyną stagnacji przekształceń strukturalnych okazał się być system dopłat bezpośrednich związany z obszarem gospodarstwa. Z pewną, choć niewielką przesadą można stwierdzić, że „zamroził" on rynek ziemi.

Można tu wskazać na krótko i długofalowe konsekwencje jego stosowania. W okresie krótkim dopłaty bezpośrednie zwiększają istotnie dochody rolnicze, natomiast w okresie długim zmniejszają dynamikę ich potencjalnego wzrostu, bowiem stanowią barierę dla bardziej efektywnej alokacji czynnika produkcji rolnej – ziemi[34].

Zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie nie jest tylko kwestią zdeterminowaną dynamiką przekształceń strukturalnych. Pomijając wpływ

[32] Rocznik Statystyczny RP 2010, tab. 3 (372).

[33] MRS Polski, s. 316; 93.000 największych polskich gospodarstw (około 5% ogółu gospodarstw rolnych) wytwarza 41% wartości produkcji rolnej w Polsce i nie zwiększa się udział gospodarstw efektywnych. W. Jóźwiak, *Czy konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych może ulec szybkiej poprawie w latach 2014-2020?*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 4, s.11.

[34] Kwestię tą podnosiłem i szerzej analizowałem już w 2004 r. Zob. W. Puliński, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, [w:] *Podlasie wizja rozwoju*, red. A. F. Bocian, Wyd. Fundacji Rozwoju Podlasia, Białystok 2004, s. 93–94.

procesów demograficznych na zasób siły roboczej wskazać należy na podstawowe znaczenie możliwości podjęcia pracy poza rolnictwem. W tym przypadku, istotne znaczenie ma szeroko w literaturze przedmiotu opisywana, koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju wsi.

Tabela nr 1. Udział płatności WPR w dochodzie netto gospodarstw rolnych wg FADN w 2006 r.

Państwo	Udział płatności
Słowacja	- 108,6
Włochy	25,6
Hiszpania	30,1
Holandia	32,7
Belgia	36,9
Malta	46,1
Polsk	47,9
Grecja	50,4
Portugalia	59,5
Litwa	59,5
Europa	61,3
Cypr	65,2
Austria	73,7
Francja	91,7
Niemcy	96,6
Łotwa	97,3
Luksemburg	100,2
Irlandia	109,9
Estonia	118,8
Wielka Brytania	120,8
Węgry	134,5
Słowenia	134,8
Dania	167,0
Finlandia	232,7
Czechy	259,5
Szwecja	238,9

Źródło: J. Czapla, Wspólna *Polityka Rolna UE – dotychczasowe efekty i dostosowania*, MPiRW, Warszawa 2011, s. 19.

Zyskującym na znaczeniu, co wynika z priorytetów aktualnie realizowanej WPR[35], argumentem przemawiającym za transferem środków publicznych do gospodarstw rolnych jest potrzeba wynagrodzenia rolników za nałożony na nich obowiązek dostarczania dóbr publicznych. Jak zauważa Józef S. Zegar, podatnik akceptuje transfery służące utrzymaniu pewnych walorów środowiska przyrodniczego oraz bardziej humanitarnego traktowania zwierząt hodowlanych[36].

Natomiast zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej było Traktatowym celem Wspólnej polityki rolnej[37]. Cel ten, mimo że od ukazania się Traktatu minęło ponad pół wieku, nie zdezaktualizował się, ponieważ zjawisko dysparytetów dochodowych ma chroniczny charakter[38]. Transfery na rzecz rolnictwa wynikające z realizacji WPR w stosunku do dochodów netto gospodarstw rolnych przedstawia poniższa tabela.

Przytoczone w Tabeli nr 1 dane wskazują, że właściwie we wszystkich krajach UŁ (poza Słowacją, gdzie przepływy netto mają wartość ujemną) transfery stanowią ważny lub zdecydowanie dominujący udział w dochodach rolniczych.

Tabela nr 2. Udział dopłat w dochodach z rodzinnego gospodarstwa rolnego w 2004 i 2007 r. wg klas wielkości ekonomicznej

Wielkość Klasa gospodarstwa	2004 r.	2007 r.
2<4	29,6	43,7
4-8	18,4	37,0
8-16	13,9	28,8
16-40	10,7	24,8
40-100	10,0	23,8
>100	6,9	22,2

Źródło: IERiGŻ na podstawie danych z FADN.

[35] Ł. Hardt, *Wspólna polityka rolna a polityka spójności w kontekście przeglądu budżetu UE*, „Wieś i Rolnictwo" 2008, nr 4, s. 50.

[36] J. S. Zegar, *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3, s. 20.

[37] Patrz artykuł 33 (dawniej 39) Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957r.

[38] Jeżeli chodzi o Polskę, to jedynie w bardzo specyficznej sytuacji na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych dochody rolnicze przewyższały średnie wynagrodzenie w działach pozarolniczych. W pozostałych latach, zarówno w Polsce Ludowej, jak i III Rzeczypospolitej, dochody rolnicze były wyraźnie niższe niż w innych działach gospodarki narodowej. Także od 2004 r., mimo rosnących transferów do rolnictwa wynikających z realizacji WPR utrzymywały się głębokie dysparytety dochodowe. W latach 2004–2008 wynosiły one odpowiednio: 56,2%, 43,3%, 50,3%, 58,8%, 45,5%. Zob. A. Czyżewski, *Optyka badań makroekonomicznych w gospodarce żywnościowej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

W przypadku Polski, średni udział transferów środków publicznych w dochodzie rolniczym wynosił w 2006 r. prawie 48%.

O rosnącym znaczeniu dopłat bezpośrednich, które są podstawowym instrumentem wsparcia rolnictwa zaświadczają dane zawarte w Tabeli nr 2.

Komentując dynamikę zmian dochodów rodzinnych Paweł Bryła stwierdza: „Działania interwencjonistyczne w zakresie WPR zakłócają sygnały rynkowe i powodują błędną alokację zasobów, na przykład sztucznie zawyżają koszty ziemi i opóźniają dostosowania strukturalne. Dystans między dochodami rolniczymi a pozarolniczymi jest tym większy, im bardziej rozwinięta jest gospodarka. Wraz z rozwojem gospodarki dochody rolnicze rosną w wymiarze absolutnym, natomiast względnie maleją. Dochody rolnicze stanowią coraz mniejszy udział w budżetach rodzin rolniczych. Poziom życia rodzin rolniczych w UE w dużym stopniu zależy od systemu wsparcia dochodów rolniczych, ale jednocześnie coraz bardziej jest uwarunkowany ich wielo zawodowością”[39].

Jak widać, Autor przytoczonej tu opinii zauważa między innymi, że interwencjonizm WPR utrudnia dostosowania strukturalne i przyczynia się do błędnej alokacji zasobów. Z opinią tą można się zgodzić, ale podkreślając, że zawiera ona jedynie ocenę stosowanych w ramach WPR instrumentów, lecz nie odnosi się ona do polityki rolnej jako pojęcia uniwersalnego.

Czy na podstawie obserwacji poczynionych przez P. Bryłę można zakwestionować sens uprawiania polityki rolnej? Odpowiedź na to pytanie nie powinna nastręczać większych wątpliwości. Wspólna Polityka Rolna potencjalnie osłabia efektywność rolniczego gospodarowania, ale tę „cenę” warto zapłacić. Konsekwencją pełnego „urynkowienia” rolnictwa byłaby radykalna zmiana charakteru europejskiego rolnictwa. Rolnictwo rodzinne przekształciłoby się w rolnictwo przemysłowe, niszczące walory kulturowe i przyrodnicze europejskiej wsi.

Paradygmat badań wsi i rolnictwa na przełomie wieków utracił wąsko ekonomiczny charakter. Swym zasięgiem objął także takie płaszczyzny rolniczego gospodarowania i funkcjonowania obszarów wiejskich, które nie mogą być poddane wąsko ekonomicznej weryfikacji.

Kolejna płaszczyzna dyskusji nad zasadnością polityki rolnej obejmuje zagadnienia związane ze sposobami jej finansowania oraz ponoszonymi na jej realizację kosztami. Dalej skupimy uwagę na tej drugiej kwestii.

Budżet UE w obecnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 wyniósł łącznie 864,3 mld euro, w roku 2012 zamknął się kwotą 147,2 mld euro, co stanowi około 1% PKB krajów członkowskich UE.

[39] P. Bryła, op. cit., s. 133.

Na ochronę zasobów naturalnych przeznaczono w tym roku 60 mld euro (czyli 40% wydatków budżetowych), w tym na rolnictwo i pomoc bezpośrednią 44 mld euro oraz na rozwój obszarów wiejskich 14,6 mld euro, czyli udział wydatków na rolnictwo wynosi około 1/3 % PKB UE, a łącznie z kwotami przeznaczonymi na rozwój obszarów wiejskich 2/5% PKB UE[40].

Także patrząc na tę kwestię od strony korzyści osiąganych przez kraje członkowskie z tytułu wsparcia publicznego dla rolnictwa w relacji do PKB, można sformułować ocenę, że jedynie w nowych krajach członkowskich ma ona istotne znaczenie.

W dwunastu krajach, które wstąpiły do UE w 2004 r. i później wsparcie to wynosi 1,5% ich PKB, w tym: Bułgarii 3,8% (i jest to wartość najwyższa), Rumunii 2,3%, Litwie 1,4% i w Polsce 1,3%. W starych krajach Unii (UE – 15) udział ten wynosi 0,5%, tu wskaźnik ten osiąga najwyższą wartość w przypadku: Irlandii 1,5%, Grecji 1,3%, Finlandii 1,2%, Portugalii 0,7%, a najniższą w przypadku Luksemburga – 0,2% i Niemiec – 0,3% PKB[41].

4. Uwagi końcowe

Biorąc za punkt wyjścia, takie przesłanki jak:

- naturalne bariery ograniczające możliwości wzrostu produkcji rolnej;
- brak mobilności ziemi;
- długi okres zwrotu kapitału;
- uzależnienie od warunków pogodowych i jakości gleby;
- niska elastyczność dochodowa i cenowa popytu na żywność,

możemy sformułować opinię, iż naturalne i ekonomiczne uwarunkowania produkcji rolnej nie pozwalają na optymalną z punktu widzenia ich krańcowej produktywności alokację czynników wytwórczych. Inaczej tę konkluzję formułując, należy stwierdzić, że rynkowy mechanizm alokacyjny, wbrew wcześniej przytaczanym poglądom charakterystycznym dla szkoły neoklasycznej, przyczynia się do pogłębienia strukturalnych niedopasowań rolniczych czynników produkcji, w konsekwencji stwarzając barierę dla ich efektywnego wykorzystania i w efekcie osłabiając zdolność rolnictwa do reprodukcji rozszerzonej[42].

---

[40] Budżet 2012 w liczbach, Komisja Europejska.

[41] Wsparcie publiczne dla rolnictwa w relacji do PKB w %, MRiRW, Departament Płatności Bezpośrednich.

[42] Polityka rolna jest przykładem aktywnej polityki sektorowej. Wykorzystującej dla regulacji rynków rolnych nieautomatyczne stabilizatory koniunktury. O jej wadze świadczą następujące dane: w 2009 r. wysokość PSE dla krajów OECED wynosiła 22%, w tym dla UE 24%, Norwegii 66%, Korei 52%, Japonii 48%, Islandii 48%, USA 10%. Jedynie w Nowej Zelandii wynosił on 0%, a Australii 3%. (Agroekspres, FAPA – źródło internetowe), (PSE – *producer suport estimate*) –

Akceptacja dla aktywnej roli państwa UE, w odniesieniu do tego działu gospodarki narodowej, nie jest równoznaczna z pozytywną oceną stosowanych do jej realizacji instrumentów, na przykład dopłat bezpośrednich, które jak wskazywano, w długim okresie osłabiają szanse wzrostu dochodów rolniczych.

Na podstawie skromnych informacji zamieszczonych w przypisie nr 41, można wysnuć wniosek, że polityka państw członków OECD nie wynika z akceptacji liberalnej teorii, lecz jest uzależniona od specyficznych uwarunkować funkcjonowania rolnictwa w danym kraju i od jego zamożności.

wskaźnik rocznych przepływów pieniężnych od konsumentów i podatników do producentów rolnych).

Rozdział XII

Janusz Skodlarski
Uniwersytet Łódzki

Koncepcje współpracy państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej w okresie II wojny światowej

Bolesne doświadczenia krajów Europy Północno-Środkowo-Wschodniej i Południowej, które padły ofiarą agresji niemiecko-sowieckiej, dowiodły dobitnie, że państwa małe i średnie nie mogą w pojedynkę oprzeć się potędze wielkich mocarstw. Politycy tych krajów wyciągnęli tym razem właściwe wnioski z tych tragicznych wydarzeń.

Już w pierwszych miesiącach wojny pojawiły się koncepcje instytucjonalnej współpracy państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Szczególną aktywność przejawiali politycy polscy i czechosłowaccy.

W październiku 1939 r. doszło w Paryżu do spotkania Władysława Sikorskiego z prezydentem Edwardem Benešem. W następnym miesiącu w Londynie (14–20 XI 1939 r.) W. Sikorski i August Zaleski przeprowadzili rozmowy z E. Benešem i Milanem Hodžą; a później Edward Raczyński z Benešem i Hodžą (23 II 1940 r.) i ponownie Raczyński z Benešem (23 VIII 1940 r.). Podczas pierwszych spotkań polityków obu krajów podkreślono potrzebę nawiązania ścisłej współpracy polsko-czechosłowackiej. Padły wówczas pierwsze, ogólnikowe oświadczenia o możliwości zorganizowania związku państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Zapowiedzi tworzenia związku można doszukiwać się również w deklaracji rządu gen. Sikorskiego z 16 XI 1939 r.[1] Premier W. Sikorski wówczas powiedział: „Konwulsje wstrząsające obecnie ciałem starego kontynentu muszą doprowadzić do wyłonienia się idei europejskiej solidarności. Idea ta wcześniej czy później zjednoczy wszystkie narody w społeczność wolnych i niepodległych państw, w łonie których zrodzi się w końcu świadomość wspólnego obywatelstwa europejskiego”[2].

---

[1] T. A. Szumowski, *Koncepcje rozwoju stosunków polsko-czechosłowackich w emigracyjnej myśli politycznej,* „Przegląd Historyczny”, 1976, z. 3, s. 401.

[2] *Sprawa polska w czasie II wojny światowej na arenie międzynarodowej*. Zbiór dokumentów, Warszawa 1965, s. 113 i 120.

W programie polskiego rządu emigracyjnego, przedstawionym 20 XII 1939 r., wskazano na potrzebę połączenia państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej w wielki blok słowiański, sięgający od Bałtyku do Morza Czarnego i Adriatyku[3].

Podstawę przyszłego związku miała stanowić konfederacja polsko-czechosłowacka. Dopiero po zintegrowaniu tych państw zamierzano rozszerzyć zakres terytorialny federacji w kierunku północnym i południowo-wschodnim[4].

W pierwszych rozmowach strona polska wykazywała większe zainteresowanie sprawami konfederacji. Czechosłowacy zajmowali bardziej powściągliwe stanowisko. W listopadzie 1939 r. Beneš oświadczył, iż jest wprawdzie zwolennikiem „federacji dunajskiej" z udziałem Polski, ale zastrzegł się, że rząd polski powinien przedtem wyrzec się „wszelkich aspiracji wschodnich poza ściśle etnograficzne granice"[5].

Na początku 1940 r. polski rząd emigracyjny nie nawiązywał bezpośrednio do kwestii federacji polsko-czechosłowackiej, ale rozważał potrzebę utworzenia szerszego związku regionalnego – państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Minister spraw zagranicznych, A. Zaleski, w okólniku rozesłanym (19 II 1940 r.) do szefów placówek dyplomatycznych stwierdził, iż rząd polski zajmuje wobec tych zagadnień stanowisko życzliwe. Zaleski widział federację, jako organizację kilkustopniową, funkcjonującą w łonie Ligi Narodów, jako „unia europejska". W skład unii wchodziłyby regionalne grupy państw, szczególnie ze sobą związane sytuacją gospodarczą, polityczną i geograficzną. Związki te funkcjonowałyby głównie na bazie współpracy gospodarczej. Integracja ekonomiczna państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej pozwoliłaby na stworzenie wielkiego rynku, który mógłby być terenem zbytu dla towarów innych krajów[6].

Wstępne oświadczenia polsko-czechosłowackie wychodziły naprzeciw planom oficjalnych kół brytyjskich, które wysunęły koncepcję konfederacji państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, mającą na celu „utrzymanie równowagi między Niemcami a Rosją". Wstępem do jej utworzenia byłoby zorganizowanie ścisłego związku między Polską i Czechosłowacją. Podczas rozmów Sikorskiego i Zaleskiego z Nevill'em Chamberlainem i Edwardem Halifaxem w Londynie (X–XI 1939 r.) propozycje brytyjskie w tej sprawie zostały przez stronę polską całkowicie zaakceptowane[7].

---

[3] M. Turlejska, *Spór o Polskę. Szkice historyczne*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1972, s. 106.

[4] T. A. Szumowski, op. cit., s. 410.

[5] E. Raczyński, *W sojuszniczym Londynie. Dziennik ambasadora Edwarda Raczyńskiego, 1939–1945*, Wyd. Polish Research Center, Londyn 1960, s. 59.

[6] K. Rosen-Zawadzki, *Próby sfederowania środkowo-wschodniej Europy (1939–1943)*, „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej" 1965, t. I, s. 203–204.

[7] W. T. Kowalski, *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie w latach 1939–1945*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1967, s. 51 i 53.

Oświadczenie polityków w kwestii konfederacji wzbudziły żywe zainteresowanie w prasie zachodniej. Komentowano wypowiedzi premiera Władysława Sikorskiego i oświadczenie rządu emigracyjnego w Londynie w sprawie utworzenia instytucji koordynującej współpracę państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Wymieniano różne formy, jakie miała przyjąć przyszła organizacja, najczęściej: federację, konfederację, blok i unię. W jej skład wchodziłyby głównie kraje słowiańskie – od Bałtyku do Morza Czarnego[8]. Brano pod uwagę zrzeszenie się następujących państw: Polski, Czechosłowacji, Litwy, Węgier, Austrii, Rumunii i Jugosławii[9]. Gen. W. Sikorski podkreślał, że w planowanej organizacji „jedną z głównych podstaw musi stać się solidarny zespół państw słowiańskich"[10].

Duży wpływ na politykę zagraniczną rządu emigracyjnego wywarł Józef Hieronim Retinger – doradca premiera W. Sikorskiego, wpływowy polityk w kręgach anglosaskich, rzecznik współpracy i integracji europejskiej[11].

Propozycja sfederalizowania Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, zawarta w programie polityki zagranicznej rządu Sikorskiego z 20.12.1939 r., opierała się na wizji J.H. Retingera. W poufnym memoriale „Polska polityka w Anglii. Obserwacje", skierowanym do premiera 3 XI 1939 r. przedstawił projekt powojennego bloku[12]. Retinger zakładał, że jej rdzeniem będzie współpraca Polaków, Czechów i Słowaków. Proponował, aby w skład bloku weszły również: Litwa, Rumunia, Węgry i ewentualnie niepodległa Ukraina. Wskazywał, że kraje członkowskie zachować powinny pełną autonomię wewnętrzną oraz właściwe sobie formy ustrojowe. Związek integracyjny prowadzić powinien wspólną politykę zagraniczną oraz posiadać zjednoczoną armię. Elementy te miały szczególnie duże znaczenie, gdyż jednym z głównych celów przyświecających tworzeniu federalnego bloku, była kreacja geopolitycznego organizmu zdolnego przeciwstawić się niemieckiemu i rosyjskiemu imperializmowi.

Retinger kładł również duży nacisk na kwestie gospodarcze stanowiące – jego zdaniem – istotny czynnik konsolidacyjny. Uważał, że przyszła federacja powinna być objęta jednolitym systemem celnym. Pogląd ten obecny był od dawna w rozważaniach Retingera. W dalszej części memoriału zalecał

---

[8] „La Suisse", 31.12.1939.

[9] „Petit Parisien", 15.11.1939.

[10] A. Marszałek, *Polskie projekty federacji Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1890–1950*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 114; T. Kisielewski, *Federacja Środkowo-Europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939–1943*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1991, s. 61–63.

[11] A. Pieczewski, *Działalność Józefa Hieronima Retingera na rzecz federacji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.

[12] Ibidem, s. 100–101.

możliwie najszybsze publiczne przedstawienie przez premiera ogólnych założeń dotyczących planów federacji.

Pełną wizję powojennej środkowej Europy zawarł Retinger w dokumencie „Pokój współpracy w Europie". Wskazuje w nim na dwa zasadnicze cele zintegrowania środkowej części kontynentu – stabilizację w regionie oraz zachowanie trwałego pokoju. Twierdził, iż istniejący system (międzynarodowy) wraz ze wszystkimi przeszkodami w stosunku do produkcji i handlu międzynarodowego jest przestarzały i powinien być zastąpiony przez nowy ustrój oparty na międzynarodowym zaufaniu i współpracy celem osiągnięcia najściślejszej wspólnoty. Dalej Retinger dowodził, „iż naszą (rządu polskiego) myślą przewodnią jest znalezienie wspólnej podstawy współpracy między państwami, która by zapobiegła autarhii (pisownia jak w oryginale), innymi słowy, stworzenie międzynarodowej instytucji nadrzędnej, która ułatwiłaby wymianę towarów, usunęła nieporozumienia i ustabilizowała Europę pod względem gospodarczym przez podniesienie ogólnego poziomu życia. Głównymi problemami tego zagadnienia są: a) wspólna administracja środków komunikacyjnych i transportowych, b) unifikacja monetarna przy zachowaniu – w razie potrzeby – systemów narodowych …, c) obniżenie taryf i stworzenie takich międzynarodowych ułatwień, które uniemożliwiłyby zawieranie bilateralnych układów oraz szkodliwy system kontyngentów … .

Naszym (rządu polskiego) celem politycznym jest osiągnięcie jak najściślejszej wspólnoty między narodami środkowej i wschodniej Europy z ewentualnym udziałem Turcji. Cel ten może być osiągnięty przez utworzenie jednego lub dwóch połączonych bloków federacyjnych. Układy między Polską i Czechosłowacją oraz między Grecją i Jugosławią mogą być uważane za pierwszy krok w tym kierunku. Retinger konkludował: „Ponieważ ani polityczne ani społeczne bezpieczeństwo nie może utrzymać się w skali narodowej, stało się koniecznością stworzenie planu europejskiego"[13].

W Wielkiej Brytanii już w pierwszym okresie wojny zaproszono wybitnych polityków, ekonomistów i prawników angielskich, a także przybyłych z kontynentu (z Czechosłowacji, Polski, Grecji i Jugosławii) do prac nad podstawami związków federacyjnych. Udział we współpracy brali również działacze emigracyjni z Albanii, Austrii, Bułgarii, Litwy, Rumunii i Węgier. Prowadzeniu przygotowań sprzyjał fakt, że siedzibą ich emigracyjnych rządów był Londyn. Uzależnienie przedstawicielstw tych państw od Wielkiej Brytanii znakomicie ułatwiało premierowi W. Churchillowi kierowanie pracami związkowymi związanymi z planami federacyjnymi i ich kontrolę[14].

[13] Ibidem. Cyt. za: A. Pieczewski, s. 111.
[14] K. Rosen-Zawadzki, op. cit., s. 199.

Politycy polscy w Londynie wysuwali koncepcje wieloblokowej budowy Europy w postaci pięciu ugrupowań regionalnych: 1) blok środkowoeuropejski (Polska, Czechosłowacja, Litwa, Węgry, Rumunia); 2) blok śródziemnomorsko-latyński (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia); 3) blok niemiecki (Niemcy, Austria); 4) blok pobrzeża Morza Północnego (Belgia, Holandia, Luksemburg, Dania, Norwegia, Szwecja); 5) blok południowo-bałkański (Jugosławia, Bułgaria, Grecja, Albania). Koncepcje te nie były bliżej sprecyzowane. Niemniej takie plany istniały, co potwierdzają organizowane przez gen. Sikorskiego regularne, wspólne spotkania z politykami emigracyjnymi z Czechosłowacji, Grecji, Jugosławii, Norwegii, Luksemburga, Belgii i Holandii, w czasie których debatowano nad przyszłością Europy i ewentualnym tworzeniem regionalnych organizacji[15].

Politykom polskim zależało bardzo, aby w przyszłym związku, obok Polski i Czechosłowacji, znalazły się Węgry i Litwa. Zwracano uwagę głównie na kraje naddunajskie, wśród których za najważniejszego partnera uważano Węgry. Tradycyjna przyjaźń, podobny charakter gospodarki (rolniczy), wspólnota interesów politycznych (antyradzieckość) – oto atuty, które skłaniały polityków emigracyjnych do brania w rachubę Węgier, jako członka federacji. Poważną przeszkodą była jednak drażliwość problemu węgierskiego dla Czechosłowaków (od lat nieprzyjazne stosunki między obu krajami, zajęcie Rusi Zakarpackiej). Obok Węgier w projektowanym związku miała znaleźć się Litwa. Przedstawiono w tej kwestii dwa warianty. A. Zaleski proponował równoprawny udział Litwy w bloku. Natomiast M. Seyda opowiadał się za swoistego rodzaju unią polsko-litewską w ramach związku polsko-czechosłowackiego[16].

W sprawie włączenia Litwy do projektowanej federacji podjęto nawet pewne praktyczne przedsięwzięcia. Minister E. Raczyński spotkał się 11 I 1942 r. z posłem litewskim Balutisem, którego przekonywał, że Litwa musi dla „samoobrony" szukać oparcia w układzie federacyjnym z Polską i Czechosłowacją. Po tej rozmowie Rada Posłów Litewskich Zagranicą nawiązała z posłem RP w Szwajcarii, Aleksandrem Ładosiem, rokowania poświęcone zagadnieniom federacji. W poselstwie polskim w Brnie sporządzono już 23 I 1942 r. projekt wspólnej polsko-litewskiej deklaracji, a w kilka miesięcy później strona litewska przekazała stronie polskiej oświadczenie o odwiecznej więzi historyczno-kulturalnej Litwy z Zachodem[17].

Gen. Sikorski (odwrotnie niż Beneš) przeciwstawiał się zdecydowanie wszelkim ideom panslawistycznym. Podczas spotkań (VI - VIII 1941 r.)

[15] T. A. Szumowski, op. cit., s. 410.
[16] Ibidem, s. 409–410.
[17] K. Rosen-Zawadzki, op. cit., s. 206; E. Raczyński, op. cit., s. 132–133.

z politykami Wielkiej Brytanii i Jugosławii omawiał możliwości i warunki tworzenia bloków federacyjnych w Europie środkowej i wschodniej. Związki tego rodzaju – twierdził polski premier – stanowić będą poważną barierę zarówno dla nienieckiego, jak i rosyjskiego imperializmu. Blok panslawistyczny stworzyłby tylko dogodną „osłonę dla ekspansji Rosji”[18].

Prezydent Beneš uważał, że poszczególne ugrupowania powinny nawiązać ze sobą „naturalną łączność”, aby doprowadzić w ten sposób ostatecznie do „konsolidacji Europy”. Porozumienia te stanowiłyby – jego zdaniem – bazę dla szerszego związku i utworzenia zwartej organizacji w Europie środkowej i południowo-wschodniej[19].

Działający na rzecz jedności europejskiej Retinger znalazł w przedstawicielach Grecji i Jugosławii istotnych sprzymierzeńców. Liczyć mógł on także na wsparcie ambasadora Wielkiej Brytanii – Sir Stafforda Crippsa – zagorzałego federalisty, z którym znajomość i przyjaźń datowała się jeszcze z okresu międzywojennego. Retinger brał udział w licznych dyskusjach, inspirował, przekonywał swoich rozmówców, że związek państw położonych w centrum kontynentu jest koniecznością – tak ze względów militarnych, jak i ekonomicznych.

W czasie pobytu w Moskwie w grudniu 1941 r. Retinger zawiązał wiele trwałych znajomości. Jego najczęstszymi partnerami w dyskusjach byli: jugosłowiański ambasador Milovan Gavrilovič oraz ambasador grecki Panayotis Pipirelis. Stosunkowo krótki pobyt w Moskwie sprawił, że kontakty z ambasadorami Grecji i Jugosławii nie miały wymiaru sformalizowanej współpracy. Trudno było oczekiwać, że w ich wyniku wypracowane zostaną konkretne decyzje możliwe do zaakceptowania przez głowy państw. Rozmowy te pozwoliły jednak wysondować klimat dla podjęcia tych kwestii w najbliższej przyszłości.

Bez wątpienia stanowiły impuls do dalszych prac w tym kierunku.

Po powrocie do Londynu Retinger nadal utrzymywał kontakty z politykami bałkańskimi. Wielokrotnie spotykał się z jugosłowiańskim królem Piotrem II, premierem Yovanowičem, Nimitičem, a także Grollem, który – jak twierdził (Retinger) – podzielał jego poglądy na temat jedności Europy[20]. Ze strony greckiej najważniejszym rozmówcą Retingera był premier Emmanuel Tsouderos.

Możliwości nawiązania współpracy międzyblokowej stały się bardziej realne po podpisaniu 15 I 1942 r. układu grecko-jugosłowiańskiego w sprawie utworzenia Związku Bałkańskiego. Porozumienie to było bliższe

[18] K. Rosen-Zawadzki, op. cit., s. 211.
[19] Ibidem, s. 201; M. Turlejska, op. cit., s. 145–146.
[20] A. Pieczewski, op. cit., s. 109–110.

czechosłowackiej idei współpracy międzynarodowej niż polskiej propozycji ponadnarodowej. Grecko-jugosłowiański związek zapewniał koordynację w zakresie spraw zagranicznych, wojskowych i gospodarczych. Układ przewidywał powołanie następujących organów międzyrządowych: Organu Politycznego (ministrowie spraw zagranicznych), Organu Gospodarczo-Finansowego, Stałego Organu Wojskowego oraz Stałego Biura. Zapowiedziano też współpracę między premierami krajów członkowskich oraz pomiędzy ich parlamentami. W odniesieniu do spraw gospodarczych Grecy i Jugosłowianie podkreślili, że ich celem ostatecznym jest unia celna i monetarna[21].

W przemówieniach, wygłoszonych wkrótce po zawarciu układu grecko-jugosłowiańskiego, król Jugosławii Piotr II wyrazili nadzieję, że unia bałkańska i konfederacja polsko-czechosłowacka będą kierowały się tymi samymi zasadami, a w przyszłości na ich bazie utworzony zostanie związek środkowoeuropejski[22].

Pierwszym krokiem w tym kierunku było ogłoszenie wspólnego komunikatu polsko-czechosłowackiego, który poprzedzał układ między Polską i Czechosłowacją z 23 I 1942 r. W komunikacie tym wyrażono zadowolenie z zawarcia układu grecko-jugosłowiańskiego z 15 I oraz przekonanie, że bezpieczeństwo i dobrobyt obszaru położonego między morzami Bałtyckim i Egejskim zależą w pierwszym rzędzie od współpracy dwu konfederacji: polsko-czechosłowackiej i grecko-jugosłowiańskiej[23].

Tymczasem różnice w zakresie stosunku Polski i Czechosłowacji do ZSRR pogłębiały się. 11 I 1942 r. ukazał się w „Sunday Times" wywiad E. Raczyńskiego. Wywołał on dużą sensację, ponieważ polski minister przeciwstawiał się w nim „(…) zakusom sowieckim na państwa bałtyckie, nie mówiąc o naszych województwach wschodnich", oraz popierał roszczenia terytorialne Węgrów[24]. Wywiad spowodował ożywioną reakcję wśród polityków czechosłowackich, którzy obawiali się, że walka o „kresy wschodnie" mogłaby doprowadzić przyszły związek federacyjny do konfliktu zbrojnego ze Związkiem Radzieckim.

Podczas spotkania z Sikorskim w styczniu 1942 r. Beneš po raz pierwszy stwierdził, że wszelkie ustalenia dotyczące powojennej organizacji Europy muszą odbywać się przy udziale ZSRR: „(…) nawet wbrew temu co jego zdaniem myślą niektórzy Polacy (…)"[25]. W tejże rozmowie Beneš uzależnił

[21] P. S. Wandycz, *Czechoslovak-Polish Confederation and the great powers, 1940–1943*, Indiana University Publications 1956, s. 67.

[22] K. Rosen-Zawadzki, op. cit., s. 201–202.

[23] *Sprawa polska*…, s. 261.

[24] E. Raczyński, op. cit., s. 129–130 i 427–430.

[25] Instytut Polski i Muzeum im. Generała Sikorskiego w Londynie, sygn. A.12.49, cz. I, nr 11[A].

prowadzenie prac na rzecz zbudowania powojennej konfederacji od akceptacji ich przez Związek Radziecki.

Mimo tak poważnych rozbieżności doszło 23 I 1942 r. do podpisania układu polsko-czechosłowackiego[26]. Na bardziej konstruktywną postawę dyplomacji czechosłowackiej wpłynął zapewne fakt podpisania porozumienia między Grecją i Jugosławią w sprawie utworzenia Unii Bałkańskiej (15 I 1942 r.). Ponadto jest bardzo prawdopodobne, że inicjatywę w tym zakresie wykazały koła rządowe Wielkiej Brytanii, dążące do ogarnięcia swymi przyszłymi wpływami Europy środkowej i południowo-wschodniej.

Dlaczego Rząd Jego Królewskiej Mości był tak bardzo zainteresowany tworzeniem ugrupowań integracyjnych w Europie? Przemawiało za tym szereg przesłanej. Próby sfederowania Europy środkowo-wschodniej stanowiły polityczną nadbudowę „strategii bałkańskiej", lansowanej i forsowanej przez Imperialny Sztab i Naczelne Dowództwo Brytyjskie oraz osobiście przez W. Churchilla. Głównym założeniem „strategii bałkańskiej" było wykonanie wielkiego manewru od południa na północ Europy celem przecięcia dróg (w latach 1943–1944) szybko posuwającej się Armii Czerwonej na zachód i niedopuszczenia ZSRR do Europy centralnej. Czynniki rządowe w Londynie, a także prasa angielska podkreślały często, że planowana federacja stanowić będzie barierę między ZSRR a Niemcami[27]. Włodzimierz T. Kowalski zwraca uwagę na jeszcze inne motywy. Inicjatywy integracyjne miały zapewnić utrwalenie pozycji brytyjskich na kontynencie po zakończeniu wojny. Ponadto Churchill obawiał się rozszerzenia wpływów lewicy w tej części Europy. Pamiętał bowiem dobrze olbrzymie poruszenie wywołane wielkim przypływem rewolucyjnym w końcowym okresie I wojny światowej[28].

Układ z 23 I 1942 r. był ostatnim, doniosłym wydarzeniem politycznym w stosunkach obu rządów na emigracji. E. Beneš wkrótce, jakby przestraszony swą odwagą, doprowadził do oziębienia klimatu w stosunkach polsko-czechosłowackich. Układ ten nie miał dalszych, praktycznych konsekwencji w dziele zbliżenia obu partnerów. Przeciwnie, od tego momentu następuje impas w rokowaniach nad utworzeniem federacji. Posłużono się nim, jako manifestacją polityczną, przeznaczoną głównie na użytek zewnętrzny[29].

---

[26] Tekst układu, [w:] *Sprawa polska*…, s. 260–261.

[27] K. Rosen-Zawadzki, op. cit., s. 196.

[28] W. T. Kowalski, *Wielka koalicja, 1941–1945,* t. I (1941–1943), Wyd. MON, Warszawa 1976, s. 175–176.

[29] Idea zbliżenia polsko-czechosłowackiego odżyła w nowych warunkach geopolitycznych po zakończeniu II wojny światowej. W latach 1947–1949 Polacy i Czesi utworzyli związek gospodarczy. J. Stalin uznał tę inicjatywę za niebezpieczną tendencję osłabiającą jedność państw obozu socjalistycznego i doprowadził do wygaszenia dobrze rozwijającej się współpracy gospodarczej między Polską i Czechosłowacją. Podobny los spotkał Związek Bałkański (J. Skodlarski, *Epilog układu Sikorski – Beneš,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1988).

Rosnąca potęga militarna i polityczna ZSRR budziła zaniepokojenie wśród polityków rządu emigracyjnego. Zdawali oni sobie sprawę, że Europie, a zwłaszcza krajom jej środkowej części, potrzebne będzie wsparcie ze strony Stanów Zjednoczonych. Premier W. Sikorski podczas pierwszej wizyty w USA, w maju 1941 r., powiadomił prezydenta Franklina D. Roosevelta o swych staraniach utworzenia federacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Spotkał się wtedy z przyjaznym przyjęciem i uzyskał ogólną aprobatę prezydenta dla budowy powojennego związku[30].

W czasie drugiej wizyty w Stanach Zjednoczonych (1 XII 1942 r. – 10 I 1943 r.) Sikorski przekazał sekretarzowi stanu Summerowi Wellsowi memorandum dotyczące federacji państw Europy środkowej. Podkreślono w nim ogromną rolę tego newralgicznego regionu znajdującego się pomiędzy Niemcami i Rosją. Polski premier zaproponował utworzenie unii federalnej obejmującej państwa leżące w trójkącie pomiędzy Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym.

Alternatywnym rozwiązaniem możliwym do realizacji miało być powołanie dwóch współpracujących ze sobą unii: północnej, w skład której weszłyby Polska, Litwa, Czechosłowacja, Węgry, Rumunia oraz unii południowej zawierającej w swym składzie Grecję, Jugosławię, Albanię, Bułgarię i ewentualnie Turcję. Memorandum to było propozycją oparcia systemu europejskiego o większe bloki federacyjne. Projekt brał pod uwagę aspekty militarne, prawne oraz dość szczegółowo – gospodarcze. Postulowano przyjęcie jednolitego ustawodawstwa gospodarczego, wprowadzenie wolności przepływu czynników produkcji i utworzenie wspólnego rynku[31].

Memorandum Sikorskiego nie wywołało jednak większego wrażenia na Roosevelcie Już wówczas Ameryka musiała liczyć się ze zdaniem Rosji, dla której plany europejskie polskiego premiera były sprzeczne z jej wizjami ułożenia stosunków w tej części kontynentu[32].

Już wcześniej, 7 III 1942 r., prezydent Roosevelt przesłał zwięzłą instrukcję S. Wellsowi, aby „ukróci" akcję rozpoczętą przez polskiego premiera w Londynie. „Uważam, że należy całkowicie zniechęcić Sikorskiego do jego koncepcji – pisał Roosevelt. Nie nadszedł jeszcze czas na omawianie powojennej pozycji małych państw, zwłaszcza, że może to doprowadzić do poważnych komplikacji z Rosją"[33].

---

[30] Longin Pastusiak twierdzi, że prezydent wysłuchał z zainteresowaniem Sikorskiego, ale do jego koncepcji odniósł się bez entuzjazmu (L. Pastusiak, *Roosevelt a sprawa polska*, Wyd. Książka i Wiedza, Warszawa 1980, s. 38).

[31] A. Pieczewski, op. cit., s. 112.

[32] J. Karski, *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945 od Wersalu do Jałty*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992, s. 381.

[33] Cyt. za: W. T. Kowalski, *Wielka koalicja…*, s. 176.

We wszystkich podróżach do Stanów Zjednoczonych w charakterze doradcy towarzyszył Sikorskiemu Józef Retinger. Brał on również udział w przygotowywaniu dokumentów i wystąpień związanych z kwestią federacji środkowoeuropejskiej[34].

Popularyzacja idei integracji wymagała nie tylko entuzjazmu elit i decydentów państw środkowoeuropejskich. Retinger rozumiał, iż kapitalne znaczenie i siłę posiada w Stanach Zjednoczonych opinia publiczna. Pozyskanie jej dla idei europejskiego zjednoczenia wpłynęłoby na oficjalne stanowisko Amerykanów. Z założeniem tym zgadzali się również inni przedstawiciele państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dzięki jego wysiłkom oraz wielu innych polityków-uchodźców doszło do zbliżenia stanowisk władz państw środkowoeuropejskich w sprawie stworzenia ośrodka planistyczno-propagandowego.

Wspólna wola współpracy doprowadziła do powstania w Nowym Jorku Środkowo- i Wschodnioeuropejskiej Komisji Planistycznej (Central and Eastern European Planing Board). Komisja została powołana do życia podczas odbywającej się w Stanach Zjednoczonych Międzynarodowej Konfederacji Pracy. Biorący w niej udział przedstawiciele rządów, a także organizacji pracodawców oraz związków zawodowych Czechosłowacji, Jugosławii, Grecji i Polski podpisali 4 XI 1941 r. deklarację powołującą wspólną instytucję, której zadaniem stało się przygotowanie różnorodnych kwestii szczegółowych związanych z planami przyszłej federacji. Zadaniem tej organizacji miało być także pozyskanie przychylności rządu Stanów Zjednoczonych dla planów federalnych oraz poparcia, mającej ogromne oddziaływanie, amerykańskiej opinii publicznej[35].

Praca Komisji, mimo licznych trudności – szczególnie finansowych, przyczyniła się do popularyzacji idei federalnego kształtu Europy wśród Amerykanów. Jak relacjonował w swym raporcie (kwiecień 1943 r.) Feliks Gross: „(…) idea szerszej konfederacji w Środkowej i Wschodniej Europie stała się popularna w Stanach Zjednoczonych. Zasada federalności rozumiana jest tu, jako zdrowe rozwiązanie dla środkowej i wschodniej części Europy. Planning Board jest widzialnym znakiem współpracy narodów tej części kontynentu. To także oznaka nowych metod politycznego myślenia, znak, że narody regionu

[34] A. Pieczewski, op. cit., s. 114.

[35] Komisja stała się zatem oficjalną międzynarodową organizacją skupiającą naukowców, działaczy politycznych, planistów. Jej przewodniczącym został Sava N. Kosanovič – minister stanu Jugosławii, zastępcami zaś Jan Masaryk – czechosłowacki minister spraw zagranicznych, Jaromir Necas – były czechosłowacki minister pracy, Emmanuel Tsouderos – premier Grecji, Jan Stańczyk – polski minister pracy i spraw socjalnych. Sekretarzem generalnym został Feliks Gross (ibidem).

widzą konieczność zerwania z przeszłością (oddzielnej egzystencji) oraz potrzebę rozwoju systemu międzynarodowej współpracy”[36].

W Stanach Zjednoczonych podjęły działalność na rzecz federacji organizuje amerykańskie i polonijne. W marcu 1942 r. powstał w Chicago Polsko-Czechosłowacki Instytut. Instytucje te utrzymywały bezpośrednie i stale kontakty z komitetami federacyjnymi polsko-czechosłowackimi oraz grecko-jugosłowiańskimi. Interesujące propozycje zjednoczenia Europy w postaci federacji lub konfederacji wysunęli przebywający w USA działacze emigracyjni, tacy jak: Paul Hagen, Anatol Muhlstein, Egon Ranshofen-Wertheimer i Peter Jordan[37].

Grupy działaczy nie miały jednak większych wpływów w kołach rządowych USA. Z biegiem lat Waszyngton, nie chcąc zrażać przeciwko sobie ZSRR, zaprzestał udzielać poparcia projektom federacyjnym. Na konferencji ministrów spraw zagranicznych w Moskwie (19–30 X 1943 r.), kiedy minister W. Mołotow wystąpił zdecydowanie przeciwko, związkom federacyjnym, poparcia udzielił mu amerykański sekretarz stanu, Cordell Hull[38].

Wszystkie partie, tworzące rząd emigracyjny, tzw. „gruba czwórka” opowiadały się za projektami nawiązania ścisłej współpracy państw tej części Europy. Stronnictwo Narodowe na łamach swych pism poparło projekt unii z Czechosłowacją, postrzegając ten związek „jako pomost do większej federacji”[39]. PPS traktował powstanie federacji polityczno-militarnej, jako siły zabezpieczającej Polskę przed „inwazją zewnętrzną”. Podobnie, Stronnictwo Pracy, uważało, że Polska ma być filarem, na którym wspierać się będzie Europa Środkowa od Skandynawii do Bałkanów[40].

Stronnictwo Ludowe w opracowaniu opublikowanym w Londynie 25.10.1941 r. przedstawiło projekt utworzenia „pasa skandynawsko-bałkańskiego”. Filarami tego ugrupowania miały być na północy – Norwegia i Finlandia, w środku – Polska i Czechosłowacja, na południu – Jugosławia i Grecja. Celem tego związku było zapewnienie bezpieczeństwa dla tego obszaru, znajdującego się między Niemcami a ZSRR[41]. Jerzy Kuncewicz, działacz SL, przygotował dokument „Zadania i pozycja Polski w układzie powojennym”, w którym przedstawił potrzebę powstania bloku państw Europy północno-środkowo-południowej (Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechosłowacja, Węgry,

---

[36] Ibidem.

[37] Zob. szerzej: P. S. Wandycz, op. cit., s. 112–113; L. Pastusiak, op. cit., s. 370–373 i 381–382.

[38] W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski, 1939–1945*, t. III, Wyd. R. Świderski, Paryż-Londyn 1960, s. 468.

[39] „Walka”1943, nr 51; „Polak”1943, nr 9.

[40] „Reforma”1943, nr 3.

[41] M. A. Kowalski, *Imperialne marzenia*, „Przegląd Tygodniowy”, 1948, nr 42(342), s. 10.

Rumunia, Jugosławia i Bułgaria). SL działające w kraju opowiadało się za podobnym projektem[42].

W okupowanej Polsce ujawniło się również zainteresowanie projektami federacyjnymi. Przejawiały je głównie ugrupowania prawicowe polskiego podziemia. Wypowiadano się dość często na ten temat w prasie konspiracyjnej. W organie Konfederacji Narodu „Polska Walczy", w artykule z 1941 r. czytamy: „Odsuwając Rosję ku wschodowi winna Polska dążyć do utworzenia wielkiego bloku państw środkowoeuropejskich, położonych między imperializmem rosyjskim i niemieckim, wału pionowego, idącego od Bałtyku do Morza Czarnego i Adriatyku, a składającego się z Estonii, Łotwy, Polski, Czechosłowacji, Węgier, Rumunii i Jugosławii, ewentualnie i Bułgarii". Oczywiście, utworzenie takiego bloku nastręczy wielu trudności ze względu na poszczególne egoizmy narodowe i wzajemne pretensje partnerów, mimo to jednak dotychczasowy układ polsko-czechosłowacki należy rozszerzyć i na inne państwa, które pojedynczo zagrożone będą zawsze przez jeden z dwóch odwiecznych imperializmów (…) Kierownictwo takiego bloku, ze względu na obszar, zaludnienie i tradycje historyczne, winno przypaść Polsce – wszakże nie na zasadzie władztwa, leczy prymatu[43].

Autor nieznany, o poglądach zbliżonych do endecji, podpisując ze względów konspiracyjnych swą broszurę nazwiskiem Władysław Grabski – stwierdzał, że Polska może „promieniować na zewnątrz" i skupiać narody bałtyckie i Europy Południowo-Wschodniej[44]. Aby konfederacja polsko-czechosłowacka nie zawisła w próżni musi być wytworzona wspólna więź kulturowa i światopoglądowa. Wówczas promieniowanie kultury obejmie inne narody słowiańskie „niemieckiej i włoskiej strefy ruin", stwarzając trwałe i właściwe fundamenty pod „dzieło Zjednoczenia Zachodniej Słowiańszczyzny". Nowa Rzeczypospolita wraz z Czechosłowacją i Jugosławią powinna przejąć rolę czołowego hufca Słowiańszczyzny, uderzając na zachód. „Odtąd w ciężkim trudzie życia codziennego i krwawych wojnach jutra, danym nam będzie odniemczyć zgermanizowane płaty ziemi naszych praojców"[45]. Agresywny i nacjonalistyczny ton odnajdujemy także w innym fragmencie tego opracowania: „Człowiek „konkretny", i małej wiary, niech wie, że najwspanialsze i olśniewające osiągnięcia narodów o wielkiej własnej historii, rozpoczynały się od planów i wizji, przekraczające daleko granice rzeczywistości i zimno wykalkulowanych możliwości"[46].

---

[42] Ibidem.

[43] Cyt. za: M. Turlejska, op. cit., s. 128–129.

[44] W. Grabski, *Zarys ekonomii. Wykład popularny*, Warszawa 1935. Druk konspiracyjny. Z tekstu wynika, że pojawił się w 1943 lub 1944 r.

[45] Ibidem, s. 58.

[46] Ibidem, s. 60.

W Polsce konspiracyjny nurt rewolucyjny, któremu przewodziła od 1942 r. PPR, wykształcił własną wizję współpracy powojennej. W kwietniu 1943 r. publicysta „Trybuny Wolności" pisał: „Przy dzisiejszym rozwoju gospodarczym niemożliwe jest istnienie obok siebie państw odgrodzonych chińskimi murami i wysilającymi się na samowystarczalność. Gospodarka obecna wymaga wymiany surowców i produktów w skali światowej. Wymaga planowego dysponowania bogactwami już nie krajów, a kontynentów[47]. Organ PPR udzielał pełnego poparcia powojennym projektom współpracy, o ile nie zmierzały one do naruszenia suwerenności poszczególnych państw. Konfederację polsko-czechosłowacką uważano za „celową i słuszną" pod warunkiem, że nie miałaby charakteru bloku państw, „jako żandarma Europy Środkowej". PPR opowiadała się za rozwojem współpracy o charakterze uniwersalnym z uwzględnieniem współdziałania w ramach związków regionalnych. Idea ta została oficjalnie wyrażona w deklaracji programowej partii z listopada 1943 r. Polska ze względu na swoje położenie geograficzne miała być „pomostem łączącym Wschód z Zachodem w braterskiej współpracy narodów Europy między sobą"[48].

Poglądy powyższe można uznać za przejaw taktyki partii, rozpoczynającej walkę o władzę. Nie zapominajmy jednak, że w tym czasie przewagę w PPR mieli komuniści proweniencji „krajowej", którzy różnili się programowo z komunistami zgrupowanymi w Związku Patriotów Polskich.

[47] „Trybuna Wolności", 15 IV 1943 (artykuł pt. *Wolna Europa*).

[48] Deklaracja programowa Polskiej Partii Robotniczej, listopad 1943: *O co walczymy?*, [w:] *W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1952, s. 188.

Rozdział XIII

Kamil Kowalski
Uniwersytet Łódzki

Motywy Planu Marshalla: znaczenie uwarunkowań gospodarczych i politycznych

1. Uwagi wstępne

Celem rozdziału jest wskazanie uwarunkowań politycznych i gospodarczych, które legły u podstaw powstania Planu Marshalla (Europejskiego Programu Odbudowy), jak również identyfikacja interakcji zachodzących pomiędzy tymi grupami czynników. Punkt wyjścia stanowi zarys kontekstu polityczno-gospodarczego powstałego w rezultacie II wojny światowej. Analizie poddane zostaną również wybrane dokumenty amerykańskie z kwietnia i maja 1947 r. Celem badawczym w tym przypadku będzie określenie i charakterystyka motywów, które uzasadniały uruchomienie programu wsparcia europejskich gospodarek[1]. Przedmiotem zainteresowania będzie to, czy strona amerykańska bardziej akcentowała zagrożenia, wynikające z rozprzestrzeniania się ideologii komunistycznej w Europie i wzrostu wpływów Moskwy, czy też chodziło o złą kondycję gospodarczą Starego Kontynentu, co zagrażało rozwojowi gospodarki amerykańskiej. Pod tym kątem przeprowadzona zostanie również analiza przemówienia sekretarza stanu George`a C. Marshalla z 5 VI 1947 r., które stanowi cezurę końcową niniejszego opracowania.

W charakteryzowanym okresie pomiędzy majem 1945 r. (zakończenie działań wojennych w Europie) a czerwcem 1947 r. (ogłoszenie Planu Marshalla) zachodził proces konstytuowania się nowego ładu międzynarodowego. Jego podstawowymi składowymi były: zła sytuacja gospodarcza Europy, wzrost potencjału gospodarczego i politycznego USA oraz wzrost napięcia w relacjach amerykańsko-radzieckich.

[1] Europejski Program Odbudowy jest nazywany potocznie Planem Marshalla, z uwagi na George'a C. Marshalla – autora przemówienia z 5 VI 1947 r.. Polityczną odpowiedzialność ponosił Truman. Twórcą Planu w warstwie koncepcyjnej była powołana *ad hoc* grupa kierowana przez George`a F. Kennana, o której będzie jeszcze mowa.

2. Kondycja gospodarcza Europy 1945-1947 r.

W efekcie II wojny światowej Europa doznała znacznych zniszczeń materialnych[2]. Brakowało żywności, surowców, ludzie żyli na granicy ubóstwa. Zubożenie mieszkańców Starego Kontynentu oraz pogorszenie się standardów ich życia odzwierciedlały wskaźniki gospodarcze[3]. Realny dochód narodowy w Austrii i Polsce 1946 r. stanowił połowę tego z 1938 r[4]. W przypadku krajów, takich jak: Finlandia, Grecja, Węgry, Włochy czy Jugosławia było to ok. 60%; dla Czechosłowacji 75% oraz ok. 80-90% w przypadku Francji, Holandii i Bułgarii. Dla większości krajów dużą rolę odgrywała pomoc humanitarna oraz kredyty. Umożliwiały one nie tylko fizyczne przetrwanie ludności, ale ułatwiały także uruchomienie produkcji wstrzymanej przez działania wojenne. Przyczyniały się zatem do powiększenia dochodu narodowego. Od zakończenia wojny aż do jesieni 1947 r. państwa europejskie otrzymały pomoc (UNRRA, kredyty amerykańskie oraz kredyty wynikające z porozumień płatniczych) w wysokości 15 mld USD, przy czym aż 10,4 mld USD z tej kwoty stanowiła pomoc uzyskana przez Wielką Brytanię (7,3 mld USD) oraz Francję (3,1 mld USD)[5].

Cennych informacji na temat kondycji gospodarek państw europejskich dostarcza wskaźnik produkcji przemysłowej. Latem 1945 r. produkcja przemysłowa osiągnęła poziom poniżej 50% sprzed wybuchu wojny we wszystkich krajach europejskich za wyjątkiem krajów skandynawskich, Wielkiej Brytanii, Bułgarii i Szwajcarii. W przypadku Belgii, Holandii, Grecji i Jugosławii było to ok. 33%, we Włoszech, Austrii i Niemczech poniżej 25%. Jeszcze wiosną 1946 r. średni poziom produkcji w Europie wynosił zaledwie 2/3 poziomu sprzed wojny[6]. Należy jednak podkreślić, że produkcja przemysłowa

[2] Mniej widoczne, lecz bardzo odczuwalne były skutki załamania się dotychczasowych struktur organizacji gospodarczej. Mechanizm cenowy, który dotąd decydował o alokacji zasobów i środków produkcji został zastąpiony systemem kontroli i racjonowania. Wraz z zakończeniem działań wojennych nie nastąpiło zarzucenie typowego dla czasów wojny systemu kontroli gospodarczej. Rządy poszczególnych państw nadal określały zasady polityki kredytowej banków, zmuszając je do finansowania długu publicznego. Wprowadzając zasady ścisłej kontroli importu towarów i eksportu kapitału, chciały zapobiec wykorzystaniu nadwyżek finansowych do importu towarów luksusowych i uniemożliwić wyczerpywanie się rezerw walutowych banku centralnego. W celu zapewnienia wystarczających zasobów siły roboczej najbardziej istotnym działom gospodarczym, w wielu krajach zezwalano na zatrudnienie jedynie za pośrednictwem urzędów pracy.

[3] Zob. *World Economic Report 1948*, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1949, s. 133–168.

[4] Biorąc pod uwagę liczby mieszkańców Polski, realny dochód narodowy *per capita* wyniósł 73% w porównaniu do 1938 r. Por. *Salient Features of the World Economic Situation, 1945-47*, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1948, s. 124.

[5] Ibidem.

[6] D. Aldcroft, *The European Economy 1914-2000*, Routledge, London 2002, s. 109.

rosła dość szybko. Jakkolwiek dwa lata po wojnie nie osiągnęła ona poziomu przedwojennego w Austrii, Czechosłowacji, Grecji, Holandii, Niemczech, Rumunii, we Włoszech, Francji, Holandii i na Węgrzech (**Tabela 1**), to jednak (poza Austrią i Niemcami), nawet wymienione kraje notowały mniej lub bardziej dynamiczny wzrost omawianego wskaźnika.

Tabela 1. Wskaźniki produkcji przemysłowej w latach 1945-1947 (1937=100) dla wybranych krajów Europy

	3Q 1945	**4Q 1945**	**1Q 1946**	**2Q 1946**	**3Q 1946**	**4Q 1946**	**1Q 1947**	**2Q 1947**	**3Q 1947**
Austria	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	40-50	Bd	bd
Belgia	35	50	63	69	75	81	82	87	82
Bułgaria	151	149	110	117	151	153	121	148	163
Czecho-słowacja	50	55	Bd	70	Bd	80	84	86	86
Dania	70	81	94	89	99	104	103	100	103
Finlandia	48	58	66	66	72	76	84	84	80
Francja	Bd	Bd	67	83	77	90	93	100	89
Grecja	35	39	47	58	65	71	70	76	68
Holandia	36	57	62	69	77	89	85	90	91
Irlandia	93	96	101	110	104	112	102	109	Bd
Jugosławia	Bd	35	Bd	Bd	Bd	60-75	Bd	Bd	Bd
Niemcy:									
strefa USA	Bd	Bd	26	33	42	45	34	48	50
strefa bryt.	Bd	Bd	28	30	34	33	28	34	37
strefa fr.	Bd	22	Bd	32	Bd	42	Bd	Bd	Bd
strefa ZSRR	Bd	Bd	Bd	Bd	45	45	Bd	Bd	Bd
Norwegia	62	81	93	103	95	110	113	118	106
Polska	47	61	79	85	97	104	105	113	124
Szwecja	99	104	106	107	105	1008	107	108	108
Węgry	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	79	79
Wlk. Brytania	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	100	Bd	115	Bd
Włochy	Bd	Bd	28	48	56	54	47	64	72
ZSRR	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	Bd	144	144	100

Źródło: *Salient Features of the World Economic Situation, 1945-47,* United Nations Department of Economic Affairs, New York 1948, s. 131–132.

Z drugiej strony, trzeci kwartał 1947 r. przyniósł pogorszenie sytuacji w wielu krajach: produkcja przemysłowa zmalała we Francji, Belgii, Norwegii, Finlandii i Grecji. Sytuacja w rolnictwie prezentowała się niekorzystnie, gdyż w czasie wojny tylko w Wielkiej Brytanii i Danii dało się zauważyć wzrost w tym sektorze gospodarki[7].

Tabela 2. Wskaźniki produkcji rolnej (1934-1938=100) dla wybranych krajów Europy

	Produkcja rolna 1946-1947
Austria	70
Belgia	84
Bułgaria	72
Czechosłowacja	84
Dania	97
Finlandia	75
Francja	82
Grecja	72
Hiszpania	88
Holandia	87
Irlandia	100
Luksemburg	84
Niemcy:	
Strefy zachodnie	69
Berlin Zachodni	-
Strefa radziecka	67
Norwegia	98
Polska	-
Portugalia	99
Rumunia	53
Szwajcaria	107
Szwecja	104
Turcja	110
Węgry	60
Wielka Brytania	117
Włochy	85

Źródło: *Economic Survey of Europe in 1950*, Geneva 1950, s. 43.

[7] Mimo tego po wojnie, nawet w Wielkiej Brytanii, sytuacja dostępu do żywności była daleka od pożądanej (choć oczywiście lepsza, niż w większości krajów europejskich).

Powojenny wzrost produkcji rolniczej charakteryzował się mniejszą dynamiką w porównaniu do dynamiki produkcji przemysłowej (Tabela. 2) Wpływ na to miały zniszczenia wojenne, które przełożyły się na zmniejszenie powierzchni zasiewów (Tabela 3). Niekorzystna sytuacja żywnościowa ludności, zwłaszcza w okupowanych krajach, sprzyjała zaniedbaniom przy dostarczaniu ziarna i pasz dla zwierząt hodowlanych. W efekcie, liczba pogłowia bydła i trzody chlewnej spadała. Powstawało zatem tragiczne zamknięte koło: brak żywności powodował zwiększenie jej niedoborów w kolejnych latach. W Europie Wschodniej poważnym problemem był niedobór nawozów, zwłaszcza na najbardziej eksploatowanych obszarach rolnych. W pierwszych powojennych zbiorach problemem był także brak siły roboczej, co pogarszało i tak bardzo złą sytuację zaopatrzenia Europy w produkty rolnicze. Miliony rolników dopiero wracały z deportacji z Niemiec. Odczuwalny był brak zwierząt pociągowych, w szczególności koni. Na złą sytuację żywnościową wpływ miały także czynniki niezależne od człowieka: suche lato w 1946 r. oraz mroźne zimy – zwłaszcza ta z przełomu 1946-1947 r. Powiązanie czynnika pogodowego z wpływem zniszczeń z czasów wojny skutkowało znacznym zmniejszeniem areału upraw (Tabela 3) i, w efekcie, kryzysem żywnościowym w Europie, odczuwalnym zwłaszcza w 1947 r. Potwierdzają to dane, dotyczące zbiorów zbóż. Spośród czterech najważniejszych zbóż (tj. pszenicy, żyta, jęczmienia i owsa), wzrost zbiorów odnotowano jedynie w przypadku owsa. Ten dobry wynik, był jednak ograniczony geograficznie do krajów dorzecza Dunaju (Jugosławia, Węgry, Bułgaria, Rumunia), które uniknęły suszy w 1946 r. Do krajów najbardziej poszkodowanych przez warunki pogodowe należały natomiast: Dania, Holandia, Belgia, Francja, Szwajcaria i Włochy.

Tabela 3. Powierzchnia zasiewów w Europie w mln hektarów (bez ZSRR i Albanii) oraz zbiory w mln ton (bez ZSRR i Albanii).

	Powierzchnia zasiewów			Zbiory		
	1934-1938 (średnia)	1946	1947	1934-1938 (średnia)	1946	1947
Pszenica	29,7	26,3	24,7	42,3	32,9	25,8
Żyto	13,4	9,9	9,9	19,1	11,2	10,5
Jęczmień	9,4	8,3	9	14,4	11,7	11,7
Owies	14,6	12,5	13,2	22,9	17,8	16,9
Kukurydza	11,6	10,4	11,5	17,3	7,9	15,3
Ziemniaki	10,1	8,1	8,5	134,2	100,3	98
Razem	88,8	75,5	76,8	250,2	181,8	178,2

Źródło: *Salient Features*, s. 192-193.

Wskazane powyżej niedobory skutkowały obniżeniem dziennych racji żywnościowych. W największym stopniu dotykały one mieszkańców miast. Mieszkańcy obszarów wiejskich w obawie przez brakiem żywności niechętnie sprzedawali ją do miast. W latach 1945-1946 poziom dziennej konsumpcji *per capita* był nadal odległy od poziomów przedwojennych i wynosił: 60% w Austrii i Niemczech, 68% we Włoszech, w Belgii, Francji, Holandii, Finlandii i Czechosłowacji ok. 75%. Dieta przeciętnego mieszkańca Europy była słabo zbilansowana i słabo zasobna w białko. Dane z Tabeli 4, dotyczące kaloryczności dziennych racji żywnościowych należy opatrzyć uwagą, iż są one uśrednione dla wytwórców żywności, jak i jej odbiorców. W przypadku mieszkańca miasta racje te były w rzeczywistości niższe o ok. 20%.

Tabela 4. Roczna konsumpcja podstawowych artykułów żywnościowych *per capita* (jako % poziomów przedwojennych) dla lat 1946-1947 oraz średnia dobowa kaloryczność (w kcal) posiłków *per capita*.

	Roczna konsumpcja podstawowych artykułów żywnościowych *per capita* (jako % poziomów przedwojennych				Kaloryczność dziennych racji żywnościowych		
	Produkty zbożowe	Tłuszcz	Mięso	Cukier	1939	1945/ 1946	1946/ 1947
Belgia	101	70	78	100	2900	2200	2400
Francja	94	61	84	76	3000	2300	2600
Holandia	118	71	53	82	2900	2300	2600
Szwajcaria	103	66	67	100	3000	Bd	2900
Wlk. Brytania	114	77	91	88	3000	2800	2900
Dania	124	66	82	59	3200	2900	3100
Finlandia	100	60	60	67	3000	2300	2600
Norwegia	100	79	75	84	3100	2500	2600
Szwecja	108	68	100	81	3100	2800	2800
Grecja	108	71	49	79	2450	2100	2200
Włochy	82	58	58	84	2700	1850	2000
Austria	98	50	40	26	2900	1700	2000
Czecho-słowacja	115	62	82	122	2700	2000	2500
Niemcy	97	20	35	62	3000	1600	1800
Polska	80	54	47	105	2600	2100	2100
Jugosławia	79	59	58	35	2700	2300	2100

Źródło: *Salient Features…*, s. 154-155.

Ludność miejska była zależna od żywności importowanej, a tej również brakowało. Najpowszechniej stosowaną metodą regulacji sytuacji żywnościowej w kraju było redystrybuowanie i racjonowanie żywności. W przypadku Wielkiej Brytanii szczególnie trudny był okres *interim* pomiędzy podpisaniem umowy o pożyczkę od USA w grudniu 1945 r., a zakończeniem procedury ratyfikacyjnej[8]. W obliczu braków zapasów zboża, brytyjski minister ds. rolnictwa podjął decyzję o zmniejszeniu wielkości bochenka chleba (piekarze zalecali zmniejszenie wagi, czego mogliby nie zauważyć konsumenci). Osiągnięty rezultat był sprzeczny z oczekiwaniami: Brytyjczycy zaczęli kupować więcej chleba. W efekcie, w lipcu 1946 r. rząd ogłosił, że przydziały chleba będą racjonowane – co nie miało miejsca nawet podczas wojny. Ograniczenia zlikwidowano dopiero 21 VII 1948 r. Podobne obostrzenia dotyczyły także drobiu, bekonu i jaj. Rząd apelował do rolników o zwiększenie areału zbóż, m. in. poprzez obietnicę, iż uzyskają pomoc podczas żniw ze strony niemieckich jeńców (po zakończeniu wojny w brytyjskich obozach dla jeńców niemieckich przebywało nawet 400 tys. osób)[9].

Wojna spowodowała zaburzenia w wymianie handlowej krajów europejskich. Niedobór żywności implikował konieczność jej importu spoza Europy. Na to brakowało środków, gdyż dostęp do kredytu czy wymienialnej waluty był ograniczony. Konieczność przeznaczania ograniczonych środków na zakup żywności oznaczała ponadto zmniejszenie nakładów na import materiałów i sprzętu koniecznego dla odbudowy gospodarczej państw. Rekonstrukcję opierano zatem na zasobach krajowych, co prowadziło do zmniejszenia podaży towarów, mogących trafić na eksport. Zawodziły dotychczasowe, sprawdzone źródła finansowania importu. Malały zyski z inwestycji zagranicznych: skala dochodów z frachtu, przekazów pieniężnych od emigrantów oraz turystyki była niewystarczająca wobec potrzeb importowych państw. Wychodzenie z zapaści handlowej, której w czasie wojny doświadczyło wiele krajów europejskich było utrudnione również przez brak wymienialności większości walut oraz inflację. Skuteczna polityka handlowa wymagała od państwa umiejętnego manewrowania z wykorzystaniem niewielkich zasobów pochodzących z eksportu dla finansowania potrzeb importowych. W obliczu braku wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych wymiana handlowa prowadzona była w oparciu o umowy dwustronne. Z tych powodów nawet po zakończeniu wojny utrzymano rządową kontrolę nad zagranicznymi transakcjami handlowymi.

---

[8] T. Geiger, *The Political Economy and the Economic Impact of the British Defence Effort, 1945-1955*, Ashgate Publishing Ltd., Ashgate 2004, s. 72.

[9] S. Cooper, *Snoek Piquante*, [w:] M. Sissons, P. French (ed.), *Age of Austerity 1945-51*, Penguin, London 1964, s. 38.

W momencie zakończenia działań wojennych eksport krajów europejskich był na bardzo niskim poziomie. Pod koniec 1945 r. wartość eksportu wynosiła średnio 20% poziomu przedwojennego dla wszystkich państw europejskich z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Danii, Norwegii i Szwecji. Pierwszym krajem, któremu udało się (w czerwcu 1946 r.) osiągnąć przedwojenny poziom eksportu towarów była Szwajcaria[10]. W tym czasie Wielka Brytania i Szwecja osiągnęły poziom 90%, zaś Dania i Norwegia ok. 50%. Gorzej radziły sobie Austria i Węgry – ok. 15% oraz Holandia – 25%. Pod koniec 1946 r. przedwojenne poziomy eksportu osiągnęły Wielka Brytania i Szwecja. Wywóz z Belgii, Francji, Czechosłowacji, Danii i Norwegii kształtował się na poziomie 60-70% poziomu przedwojennego. Holandia podwoiła wolumen eksportu, osiągając poziom 50%. Pułapu tego do końca 1946 r. nie osiągnęły Bułgaria, Finlandia, Węgry i Polska. Jeszcze w grudniu 1946 r. Austria eksportowała pięć razy mniej niż przed wojną, by do połowy 1947 r. osiągnąć poziom 33%. W tym czasie wzrosła także sprzedaż zagraniczna towarów z Polski i Finlandii, kształtując się na poziomie odpowiednio 40% i 50% w porównaniu do wskaźników przedwojennych. Bułgaria i Węgry nie odnotowały wzrostu eksportu[11].

3. Wzrost znaczenia USA

Zła kondycja gospodarcza krajów europejskich zbiegała się w czasie z *prosperity* gospodarki amerykańskiej. Dzięki sprzyjającej koniunkturze, produkcja przemysłowa USA (głównie zbrojeniowa, stanowiąca w 1944 r. 46% dochodu narodowego) wzrosła w latach 1939-1947 o 70% i pod koniec lat 40. stanowiła połowę światowej produkcji przemysłowej. M.in. dzięki temu rósł wolumen produkcji światowej – w 1947 r. przewyższał on poziom z 1939 r. o 42%[12]. Przypadek USA decydował o bardzo nierównomiernym rozkładzie tego spektakularnego przyrostu. Dodać należy, że największe wykorzystanie mocy amerykańskiej gospodarki przypadło na 1944 r., kiedy to wskaźnik produkcji przemysłowej przewyższał średni poziom z lat 1935-1939 średnio o 135%[13].

---

[10] Dodatkowym atutem Szwajcarii był wymienność jej waluty. Drugim krajem po Szwajcarii, który osiągnął przedwojenny poziom eksportu była Szwecja. W 1946 r. Belgia, Francja, Holandia i Dania eksportowały do Szwajcarii i Szwecji dwa razy więcej towarów niż w 1937 r.; Polska, Czechosłowacja i Węgry nawet 3-4 razy więcej niż w 1937 r. Por. *Salient Feature*, op. cit., s. 176.

[11] *Major Economic Changes in 1948*, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1949, s. 61–65.

[12] J. Foreman-Peck, *A History of the World Economy. International Economic Relations since 1850*, Harvester Wheatsheaf, New York 1995, s. 243.

[13] *Salient Feature*, op. cit., s. 33.

Wzrostu potęgi gospodarczej dowodziły także inne wskaźniki. Średni poziom produkcji rolnej w latach 1944-1947 przekraczał o 1/3 średni poziom tej produkcji dla lat 1935-1939. Wzrost ten dotyczył zarówno zbioru zbóż, jak i uboju[14]. Szczególnie spektakularny wzrost udało się osiągnąć w uprawach pszenicy. Jej zbiory w 1947 r. były dwukrotnie większe niż w 1939 r. Wzrost produkcji nie szedł w parze ze wzrostem zatrudnienia w sektorze rolniczym. Rok po wojnie liczba osób utrzymująca się z rolnictwa spadła o 1,2 mln w stosunku do poziomu z 1939 r. Wzrost produkcji był uzyskiwany poprzez zwiększenie areału upraw (o 10%), podwojenie ilości wykorzystywanych nawozów oraz mechanizację (wzrost liczby traktorów o 90% między 1939 r. a 1946 r.). Wraz z zakończeniem wojny pojawiła się groźba znacznego spadku popytu na produkty rolne i spadek opłacalności produkcji. Szczęśliwie dla amerykańskich farmerów, systematyczne odchodzenie od systemu racjonowania żywności bez zwiększania jej podaży, spowodowało wzrost cen na rynku. Do tego doszło zapotrzebowanie na żywność płynące zza oceanu. W styczniu 1946 r. Europa potrzebowała przynajmniej 1/3 produkcji amerykańskiej pszenicy. W rezultacie, do lipca tego roku 6 mln ton ziarna zostało skupionych przez administrację amerykańską i oczekiwało na transport na Stary Kontynent. W sumie, do końca 1946 r. wyeksportowano tam aż 20% wyprodukowanej w tym roku żywności[15].

Tabela 13. Wskaźniki produkcji przemysłowej i rolnej USA w latach 1935-1947.

Rok	Produkcja przemysłowa (1935-1939=100)	Produkcja rolna (1935-1939=100)
1939	109	
1944	235	136
1945	203	133
1946	170	136
1947 Q1	189	136
1947 Q2	185	
1947 Q3	181	

Źródło: *Salient Features*…, s. 33

Podkreślić należy brak symetrii w powojennych relacjach handlowych Europy i USA. Strumieniowi produktów z rynku amerykańskiego towarzyszył

[14] Ibidem.

[15] K. Michałek, *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900*-2001, Wyd. MADA, Warszawa 2004, s. 266.

znikomy napływ produktów europejskich w kierunku przeciwnym. Skutkowało to deficytem handlowym z USA (i innymi krajami strefy dolarowej). Jako że rezerwy dolarowe kontrahentów europejskich były niewystarczające, szybko doszło do powstania tzw. luki dolarowej. Zjawisko to było niekorzystne dla obu stron. Kraje europejskie nie były w stanie finansować importu koniecznego dla odbudowy powojennej i podniesienia stopy życiowej swoich obywateli, USA zaś traciły dotychczasowy najistotniejszy rynek zbytu. Rozwiązanie problemów bilansu płatniczego pociągało za sobą konieczność zwiększenia produkcji w Europie i ekspansji handlu zagranicznego (eksport towarów był głównym źródłem finansowania importu). Cel obydwu stron był zbliżony: wymiana międzynarodowa oparta o bardziej zbilansowaną strukturę.

Działania, mające na celu powrót do modelu bardziej zrównoważonej wymiany towarów zostały podjęte zarówno przez państwa europejskie, jak i przez USA. Najważniejsze inicjatywy europejskie były tożsame z wielkimi planami modernizacyjnymi, takimi jak francuski Plan Monneta (1947-1952, który kosztował 19 mld USD), polski plan trzyletni (1947-1949, opiewający na sumę 6 mld USD), jugosłowiański plan pięcioletni (1947-1951, 5,5 mld USD) czy holenderski plan siedmioletni (1946-1952, 4,5 mld USD)[16]. Skuteczna realizacja tych planów była możliwa poprzez wzrost interwencjonizmu państwowego, który nastąpił w latach 40. XX w. Wówczas, uzasadnieniem ingerencji państwa w życie gospodarcze było zagrożenie wojenne. Po 1945 r. nie wycofano się z tej polityki.

Wsparcie ze strony amerykańskiej polegało na udzielaniu pomocy bezzwrotnej oraz przyznawaniu niskooprocentowanych kredytów, których spłatę uzależniano od dobrej woli Waszyngtonu (beneficjentami tej formy pomocy było wiele krajów, korzystających z wojennej pomocy *Lend-Lease*, które po wojnie nie musiały spłacać zobowiązań). Już Franklin. D. Roosevelt rozumiał, że długotrwałe ożywienie amerykańskiej gospodarki możliwe było tylko w warunkach stabilnego międzynarodowego porządku międzynarodowego, czego nie można było osiągnąć na drodze izolacjonizmu. Potwierdzał to jego sekretarz stanu Cordel Hull, mówiąc że handel pozbawiony ograniczeń i barier jest warunkiem pokoju, a wysokie cła, bariery, nieuczciwa konkurencja mogą prowadzić do wojny[17]. To dlatego USA optowały za nowym powojennym porządkiem gospodarczym, który miał się opierać na liberalizacji wymiany dóbr, kapitałów i usług, a także na stabilnych walutach i stałych kursach. Realizacji tych celów służyło zwołanie konferencji w Bretton Woods i stworzenie nowych instytucji funkcjonujących w ramach gospodarki światowej.

---

[16] J. Skodlarski, R. Matera, *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Wyd. PWN, Warszawa 2004, s. 198.

[17] K. Dłubis, *Plan Marshalla*, „Bank i Kredyt" nr 5 2005, s. 62.

Rozkwit potęgi gospodarczej USA był symptomem tego, że w ustaleniu ładu powojennego czynnik ekonomiczny odgrywać będzie niepoślednią rolę. Chęć utrzymania statusu mocarstwa gospodarczego pociągała za sobą konieczność niedopuszczenia do powrotu stosunków handlowych w formie, którą przybrały one w trakcie i po wielkim kryzysie gospodarczym. Wiązało się to ze stawieniem czoła licznym wyzwaniom, zarówno na polu krajowym[18] (problem rekonwersji[19]), jak i w relacjach z innymi państwami. Istotnego znaczenia nabierało pytanie o to, czy rozbita gospodarczo Europa będzie finansowo gotowa absorbować towary amerykańskie na poziomie chociażby *Lend-Lease?* Wątpliwość ta była uzasadniona, gdyż – poza Kanadą – żadne inne państwo nie legitymowało się tak spektakularnym wzrostem gospodarczym jak USA.

4. Ekspansjonizm radziecki. Napięcie w relacjach amerykańsko-radzieckich

Wzrostowi znaczenia gospodarczego towarzyszyło umocnienie się USA jako mocarstwa światowego również w aspekcie politycznym. Symbolem tego był udział w konferencjach Wielkiej Trójki. Najważniejszym wyborem politycznym była jednak rezygnacja z polityki izolacjonizmu po zakończeniu konfliktu. Główną przyczyną takiego podejścia była wola zahamowania wzrostu znaczenia politycznego ZSRR. Państwo to nie tylko znacząco powiększyło terytorium, ale także zapewniło sobie faktyczną kontrolę w kilku krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Działania te nie były jednak w początkowej fazie źródłem powojennego sporu z mocarstwem amerykańskim. Wywodzona z czasów wojny i sformułowana przez Roosevelta polityka „czterech

[18] Nie powtórzono zaniedbań z 1918 r., które skutkowały wtedy poważnymi zamieszkami w Waszyngtonie. Kwestię weteranów uregulowano jeszcze w trakcie wojny (ustawa z 22 VI 1944 r.), przyznając żołnierzom prawo do pomocy w formie nisko oprocentowanych pożyczek na dokończenie nauki, zakup domu, gospodarstwa wiejskiego lub uruchomienie firmy. Łączne wydatki federalne na te cele wyniosły aż 31 mld USD. Ponadto, Już w 1945 r. amerykańska administracja rozpoczęła wyprzedaż potencjału produkcyjnego. Z tego tytułu oraz w wyniku anulowania zawartych wcześniej kontraktów zbrojeniowych uzyskano 20 mld USD. 1 lipca 1946 r. zlikwidowano Biuro Zarządzania Cenami, odpowiedzialne za administracyjne ustalanie cen kilkuset towarów. Kontrola cen ryżu i cukru trwała aż do czerwca 1947 r. (K. Michałek, *Amerykańskie*…, s. 266-267.).

[19] Jak zauważył Krzysztof Michałek, amerykańska rekonwersja przybrała znacznie łagodniejszy przebieg, niż przewidywano w końcowym okresie wojny. Nie sprawdziły się pesymistyczne zapowiedzi co do wielomilionowego bezrobocia. Nieznacznie spadły zarobki ludności zatrudnionej w przemyśle, co było spowodowane zawieszeniem produkcji wojennej (także spadek przychodów z tytułu nadgodzin) oraz inflacją, sięgającą 12%. Biorąc pod uwagę płace, pracownicy przemysłu znaleźli się w położeniu z 1942 r. Spadek konsumpcji był niwelowany poprzez oszczędności z czasów wojny (K. Michałek, *Mocarstwo. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1945-1992*, Książka i Wiedza, Warszawa 1995, s. 22-23.).

policjantów" nakazywała powojenną współpracę aliantów, jakkolwiek wiązało się to z ograniczeniem suwerenności wielu innych krajów, które nie były reprezentowane w gronie decydentów.

Ostatecznie jednak, dwuletni okres po zakończeniu II wojny światowej okazał się czasem narastającego sporu pomiędzy ZSRR i USA. Odejście od ugodowej linii Roosevelta trwało jednak dość długo, jakby na przekór sygnałom wysyłanym przez Stalina (mowa wyborcza z lutego 1946 r.[20]) oraz niektórych urzędników administracji Trumana („długi telegram" Kennnana, również z lutego 1946 r.[21]). Motywem zmiany podejścia administracji USA były narastające tendencje ekspansjonistyczne Moskwy, której celem była penetracja polityczna innych krajów (Grecja, Turcja, Iran, Francja, Włochy, Belgia). Szczególnego znaczenia nabrała radziecka próba wywarcia nacisku na Ateny i Ankarę w obliczu brytyjskiej zapowiedzi wycofania się ze wsparcia finansowego dla tych państw. Działania podjęte przez Waszyngton miały dwojaką naturę: gospodarczą i polityczną. Na wniosek prezydenta Kongres przystał na pomoc finansową dla Grecji i Turcji, udowadniając że USA będą wykorzystywały instrumentarium gospodarcze dla realizacji celów politycznych. Tymi ostatnimi było niedopuszczenie do rozszerzenia wpływów radzieckich poza strefy wpływów wyznaczone przez porozumienia z Jałty i Poczdamu („doktryna Trumana"). Działanie to było świadectwem wycofania się z przedwojennych wzorców izolacjonistycznych i woli wzięcia odpowiedzialności za kształt stosunków międzynarodowych (nie tylko w Europie, gdyż Turcja była zwornikiem łączącym trzy kontynenty). Była to jednocześnie zapowiedź wieloletniej kontynuacji rywalizacji amerykańsko-radzieckiej na polu gospodarczo-politycznym po 1947 r.

ZSRR udanie wykorzystywał powojenne kłopoty gospodarcze krajów europejskich, zwłaszcza spadek poziomu życia mieszkańców i ich wrażliwość na komunistyczną propagandę, rozsławiającą rzekomo udany radziecki model gospodarczy. Wyborcy byli skorzy zaakceptować każdy rząd, który obiecywałby poprawę warunków życia. Stąd wzięło się określenie „brzuchokomuniści".

[20] Była to mowa wygłoszona przez Stalina 9 lutego 1946 r. w Moskwie przy okazji kampanii wyborczej do Rady Najwyższej. Stwierdził on w niej, że wojna wybuchła w wyniku „oddziaływania ekonomicznych i politycznych sił, mających swe źródło w kapitalizmie monopolistycznym". Można stąd wysnuć wniosek, że powojenna, pokojowa współpraca ZSRR z państwami zachodnimi (a zatem kapitalistycznymi) napotka liczne problemy – o ile będzie w ogóle możliwa (R. Sakwa, *The Rise and Fall of the Soviet Union 1917-1991*, Taylor & Francis, London 1999, s. 280–285).

[21] Była to liczący 8 tys. słów depesza radcy ambasady amerykańskiej w Moskwie George`s F. Kennana. Punktem wyjścia dla Kennana była konstatacja, iż polityka radziecka stanowi kontynuację rosyjskiej polityki imperialnej. Autor sugerował, że Ameryka powinna przygotować się na długotrwałą walkę z krajem, w którym politykę zagraniczną postrzega się przez pryzmat polityki stref wpływów (*Kennan do Byrnesa, Foreign Relations of the United States* (dalej: FRUS), 1946, vol. VI, *Eastern Europe, the Soviet Union*, s. 697-709).

Pogarszająca się sytuacja ludności była umiejętnie wykorzystywana przez sterowane z Moskwy partie komunistyczne. Dotyczyło to zwłaszcza Francji i Włoch[22]. Wzrost poparcia dla partii skrajnie lewicowych stanowi dobry przykład oddziaływania sfery gospodarczej na polityczną. Wskazana aktywność Moskwy była dowodem na to, że nadzieja na wspólne, ze Stalinem, rozwiązywanie problemów Europy była złudzeniem. Wynikało to z tego, że poważny kryzys gospodarczy w Europie był korzystny dla realizacji interesów ZSRR. W Moskwie wierzono także, iż USA nie będą w stanie pomóc gospodarczo krajom Europy Zachodniej[23]. W związku z tym, kraje te zwrócą się o pomoc do ZSRR lub jego satelitów[24]. W konsekwencji, Stalin i jego dyplomacji przeciągali rozmowy, wierząc że czas działał na ich korzyść[25].

Momentem przełomowym, który zapoczątkował rozpoczęcia poważnych prac studyjnych w USA na rzecz stworzenia planu pomocy dla Europy już bez udziału ZSRR było fiasko Rady Ministrów Spraw Zagranicznych w Moskwie (10 III – 24 VI 1947 r.), na którym nie doszło do podpisania czteromocarstwowego paktu o rozbrojeniu Niemiec[26]. W Waszyngtonie zaś zdano sobie sprawę, że Europa nie podźwignie się z marazmu gospodarczego bez pomocy zewnętrznej a gospodarka niemiecka była istotnym składnikiem tej układanki[27]. Dlatego też Marshall zlecił Clayowi zintensyfikowanie wdrażania projektu Bizonii, tak aby możliwie szybko osiągnęła ona samowystarczalność ekonomiczną[28].

Świadectwem zniecierpliwienia pasywną grą Moskwy i dowodem na początek bardziej zdecydowanych działań Waszyngtonu były słowa Marshalla, wypowiedziane w przemówieniu radiowym z 24 kwietnia 1947 r.: „Nie wolno nam ignorować czynnika czasu. Odbudowa Europy postępuje o wiele wolniej, niż tego oczekiwano. Ujawniły się siły dezintegracji. Lekarze

---

[22] Ch. L. Mee, Jr, *The Marshall Plan. The Launching of Pax Americana*, Simon & Schuster, New York 1984, s. 117.

[23] H. B. Price, *The Marshall Plan and its Meaning. An Independent and Unbiased Appraisal of the Entire Record*, Cornell University Press, New York 1955, s. 21.

[24] G. F. Kennan, op. cit., *s. 347.*

[25] D. Yergin, *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, A. Deutsch, Boston 1977, s. 300.

[26] Por. FRUS, 1947, vol. II, *Council of Foreign Ministers; Germany and Austria*, s. 234.

[27] Ambasador USA w Moskwie Walter Bedell Smith pisał: „Było już rzeczą oczywistą, że żaden wysiłek nie pozwoliłby nam na znalezienie podczas konferencji jakiejś platformy porozumienia w kwestii niemieckiej (…). Niemcy mogą albo być podzielone, albo znaleźć się pod ekonomiczną i polityczną dominację rosyjską. Należy bezzwłocznie związać strefy zachodnie z państwami zachodnioeuropejskimi układami gospodarczymi, a w przyszłości być może również politycznymi". Cyt. za: J. Janus, *Polska i Czechosłowacja wobec planu Marshalla*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2001, s. 37.

[28] J. Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford University Press, Stanford 1976, s. 194.

deliberują, pacjent umiera. Uważam więc, że w oczekiwaniu na kompromis nie wolno odkładać działania (…) Wszelkie poczynania, jakie są niezbędne do uporania z nacierającymi problemami winny zostać podjęte niezwłocznie”[29]. Już następnego dnia Kennan otrzymał zadanie stworzenia Sztabu Planowania Politycznego[30] (*Policy Planing Staff – PPS*), którego głównym celem była diagnoza stanu gospodarczego Europy oraz sformułowanie – w ciągu zaledwie dwóch tygodni – propozycji rozwiązań[31].

5. Ku projektowi Planu: motywacje USA

Wkrótce po sformowaniu sztabu Kennana, 8 maja 1947 r. ważne przemówienie w Delta Council w Cleveland wygłosił podsekretarz stanu Dean Acheson[32]. Koncentrował się w nim głównie na ekonomicznych uwarunkowaniach powojennego ładu międzynarodowego, wskazując jego główne determinanty: likwidację zniszczeń wojennych, niekorzystne warunki pogodowe, spadek znaczenia dawnych potęg gospodarczych: Niemiec i Japonii, działalność pomocową USA i innych państw. W przypadku tego ostatniego czynnika, Acheson podkreślił, że dotychczasowa pomoc amerykańska nie wynikała jedynie ze względów humanitarnych, ale była oferowana w ramach amerykańskiego interesu narodowego. Polityczna i gospodarcza stabilność w świecie mogła być osiągnięta dopiero wtedy, gdy poszczególne państwa „staną się samowystarczalne”. Bez pomocy z zewnątrz proces ten postępowałby nie tylko
o wiele wolniej, ale także mógłby być źródłem zagrożeń: ludzie żyjący w niedostatku, biedzie i głodzie chętnie skłaniają się ku radykalnym rozwiązaniom. Zdaniem amerykańskiego podsekretarza stanu: „wojna zakończy się wówczas, gdy ludzie na całym świecie będą w stanie się wyżywić, odziać i stawiać czoło wyzwaniom z pewną dozą wzajemnego zaufania”[33]. Stany Zjednoczone miały odgrywać w tym procesie czołową rolę. Acheson zwrócił uwagę na niekorzystny w dłuższym okresie bilans amerykańskiej wymiany handlowej: dla 1947 r. zakładano eksport na poziomie 16 mld USD i dwukrotnie mniejszy import. Dlatego też działania administracji amerykańskiej powinny być

[29] FRUS, 1947, vol. III, s. 219.

[30] Jego skład wykrystalizował się 5 maja, obejmując m. in. Josepha Johnsona, Charlesa Hatwella, Jacquesa Einsteina, Ware`a Adamsa i Carletona Savage`a. G. F. Kennan, *Memoirs (1925-1950)*, Pantheon Books, Boston 1967, s. 345.

[31] Pod koniec rozmowy z Marshallem, Kennan zapytał się sekretarza stanu o ewentualne wskazówki co do pożądanej zawartości raportu. Marshall odpowiedział: „unikać banałów”. J. Jones, *The Fifteen Weeks (February 21-June 5, 1947)*, Harcourt, Brace & World, New York 1955, s. 224.

[32] *The Department of State Bulletin*, tom XVI, nr 411, s. 991–994.

[33] Ibidem.

nakierowane na zwiększenie możliwości nabywczych partnerów handlowych USA: „to nie nasza dobroczynność, lecz zdrowy rozsądek i troska o nasze interesy”[34]. Bardziej zrównoważona struktura handlu międzypaństwowego miała być warunkiem pokoju na świecie („świat nie zazna stabilności ani bezpieczeństwa, dopóki poszczególne kraje nie będą w stanie samodzielnie finansować swojego importu”.). Rolę pomocniczą w tym procesie pełnić miało redukowanie barier w handlu, do czego doprowadzić miały negocjacje 18 państw w Genewie i utworzenie Międzynarodowej Organizacji Handlu[35].

Przemówienie Achesona nie było zapowiedzią wycofywania się USA z dotychczasowej polityki pomocy gospodarczej. Taka wolta byłaby sprzeczna z intencjami Trumana z przemówienia z 12 marca, gdy ogłaszał zasady tzw. doktryny powstrzymywania. Dlatego też zastępca sekretarza stanu podkreślił, że głównymi beneficjentami amerykańskiej pomocy gospodarczej będą kraje zagrożone przez ruchy, dążące do ograniczenia wolności, praw człowieka i instytucji demokratycznych. Zdaniem Achesona odbudowa Europy i Azji nie była możliwa bez szybkiej rekonstrukcji gospodarek Niemiec i Japonii. Zapowiedź traktowania europejskiej gospodarki jako jednego organizmu i uwzględnianie Niemiec w rachubach, dotyczących pomocy gospodarczej było ważnym sygnałem wysyłanym przez Waszyngton. Co więcej, Acheson zadeklarował, że działania na rzecz odbudowy ekonomicznej Europy (w tym Niemiec) mogą być podejmowane również bez osiągnięcia porozumienia w gronie czterech mocarstw (USA, ZSRR, Wielka Brytania, Francja).

W dniu 23 V swoje prace zakończył sztab Kennana. Efektem pracy zespołu był raport „Policy with Respect to American Aid and to Western Europe”[36]. Swoją tematyką obejmował on zagadnienie amerykańskiej pomocy dla Europy Zachodniej, wskazując dwie grupy problemów: krótkoterminowe i długoterminowe. Przez te pierwsze rozumiano usunięcie barier, utrudniających sprawne funkcjonowania gospodarki europejskiej. Przykładem takiego zatoru były kłopoty z osiągnięciem pożądanego poziomu wydobycia węgla kamiennego, co mogło być rozwiązane poprzez odbudowę przemysłu wydobywczego w Nadrenii i poprawę kanałów dystrybucji surowca do innych państw europejskich. Działania na rzecz likwidacji takich „wąskich gardeł” służyć miały nie tylko doraźnej poprawie sytuacji gospodarki Starego Kontynentu (efekt gospodarczy), ale także być świadectwem amerykańskiej ofensywy w Europie (efekt psychologiczny).

Problemy o horyzoncie długoterminowych dotyczyły doprowadzenia Europy Zachodniej do samowystarczalności finansowej. Raport PPS zawierał

[34] Ibidem.
[35] Inicjatywa ta zakończyła się niepowodzeniem.
[36] Kennan do Achesona, FRUS, 1947, vol. III, s. 223-230.

istotne zastrzeżenia co do formy tej pomocy. Zwracano uwagę, że USA nie powinny formułować planu pomocowego, który następnie byłby uzupełniany o poprawki poszczególnych rządów w Europie. Zredagowanie oczekiwań powinno być inicjatywą wychodzącą od wszystkich zainteresowanych państw. Powinna powstać spójna koncepcja pomocowa uzgodniona w ramach konsultacji zainteresowanych stron, której adresatem byłby Waszyngton. Unikano w ten sposób udziału w sporze wewnątrz europejskim rozpalanym przez egoistyczne interesy narodowe poszczególnych państw. Byłoby to także usprawiedliwienie w przypadku ewentualnej porażki planu. Odpowiedzialność za niepowodzenie spadałaby nie tylko na pomysłodawcę i sponsora. Przede wszystkim jednak, jak pisze Kennan w swoich wspomnieniach: „mieliśmy poważne wątpliwości co do tego, czy oferta oparta nieskoordynowanych planów narodowych ma jakiekolwiek szanse powodzenia (…) Nalegaliśmy na wspólny plan pomocowy stworzony przez Europę, bo chcieliśmy ich zmusić by myśleli jak Europejczycy, a nie jak nacjonaliści”[37]. Miała to być oferta pomocy dla tych, którzy są skłonni pomóc samym sobie, bez wykluczania możliwości współpracy z już funkcjonującymi planami narodowymi (np. Plan Monneta[38]). Zgodnie z zaleceniami PPS, charakter a przede wszystkim skala pomocy miała być na tyle znacząca i skuteczna, że musiała gwarantować, że oferowana pomoc ze strony USA nie będzie bezterminowa. Innymi słowy, będzie to skuteczna kuracja, dzięki której Europa wróci do dobrej kondycji gospodarczej. W przeciwnym razie program miałby małe szanse na uzyskanie poparcia w Kongresie.

Istotną kwestią pozostawała lista państw-adresatów pomocy amerykańskiej oraz formuła instytucjonalna realizacji planu. Sztab Kennana zaproponował, by wstępna propozycja amerykańska została przedstawiona na forum dopiero co utworzonej Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) jako oferta dla wszystkich zainteresowanych państw europejskich. W 1947 r. notowania ONZ były jeszcze wysokie. W organizacji widziano instytucję mogącą spełniać rolę forum wypracowania kompromisowych formuł pomiędzy zwaśnionymi stronami. Propozycja planu miała jednak zawierać zestaw warunków, które zmusiłyby radzieckich satelitów do samowykluczenia się z grona chętnych do udziału w programie, gdyby państwa ten zrewidowałyby swojego podejścia do modelu funkcjonowania gospodarki radzieckiej. Gdyby państwa bloku wschodniego podjęły działania na rzecz blokowania planu na forum EKG ONZ, to – zgodnie z sugestiami PPS – pozostawała możliwość utworzenia nowego forum bez udziału państw sabotujących.

[37] G. F. Kennan, op. cit., s. 345.

[38] Na temat tego planu zob. M. Mikołajczyk, *Jean Monnet: inspirator zjednoczenia Europy*, Wyd. „Rys”, Poznań 2007.

Analiza zespołu Kennana wskazywała, że to nie aktywność komunistów była źródłem kłopotów w Europie Zachodniej. Główną przyczyną tych kłopotów był niszczycielski charakter wojny. Podział kontynentu na dwa obozy utrudniał jednak gospodarczą odbudowę Europy. Kryzys był wykorzystywany przez komunistów na rzecz doraźnych celów politycznych. W dłuższej perspektywie, umacnianie się komunistycznych wpływów zagrażało bezpieczeństwu amerykańskiemu. Mimo, to nacisk powinien być położony na rzecz odbudowy Europy, ku odbudowie siły społeczeństw Europy, w mniejszym natomiast stopniu ku zwalczaniu komunizmu jako takiego. To słabość gospodarcza powodowała bowiem wzrost podatności na retorykę skrajnie lewicową. Taki też przekaz był sugerowany przez PPS w komunikacji administracji z amerykańską opinią publiczną.

Raport zawierał również uwagi na temat błędnej – w ocenie PSS – interpretacji doktryny Trumana, którą kolportowały amerykańskie media. Uwagi te są ciekawe, ponieważ odnoszą się do kwestii istotności aspektu gospodarczego i politycznego. Po pierwsze, podnoszono, że prasa i radio pokazują doktrynę jako defensywne działanie podjęte w obliczu presji komunistów. Wszelkie zaś działania Waszyngtonu obliczone na poprawę sytuacji gospodarczej krajów europejskich były – w myśl tej narracji – jedynie efektem ubocznym polityki powstrzymywania. Sprowadzałoby się to do tego, że gdyby nie było zagrożenia komunizmem, to USA nie pomagałyby gospodarczo Europie. Po drugie, polemizowano z przekazem, iż doktryna Trumana była „gospodarczym i militarnym czekiem *in blanco*", przysługującym każdemu krajowi, w którym ujawnili się komuniści: „Udzielenie przez USA pomocy jest sprawą ekonomii politycznej w dosłownym znaczeniu"[39]. Oznaczało to, że pomoc będzie udzielana tylko wtedy, gdy perspektywa oczekiwanych korzyści będzie proporcjonalna do skali poniesionych wysiłków i nakładów. Przykładami takich operacji miały być pomoc dla Grecji i Turcji, gdzie poniesione koszty były rekompensowane przez rachunek potencjalnych strat, gdyby USA zachowywały się biernie.

Na aspekty ekonomiczne zwracał również uwagę podsekretarz stanu ds. gospodarczych William Clayton. Jego memorandum z 27 V zawierało kasandryczny obraz Europy z trudem próbującej podnieść się po zniszczeniach wojennych[40]. Autor podkreślał znaczenie rozpadu dotychczasowych struktur gospodarczych, skutki nacjonalizacji przemysłów, drastyczne reformy rolne, zerwania wieloletnich więzi handlowych, zapaści nowoczesnego podziału pracy. Clayton informował, że sytuacja Europy ciągle się pogarsza, a kondycja polityczna jest zawsze odzwierciedleniem kondycji gospodarczej. Miliony ludzi głodują. Deficyt w bilansie płatniczym Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch

[39] Kennan do Achesona, FRUS, 1947, vol. III, s. 223–230.
[40] Memorandum podsekretarza stanu ds. gospodarczych, FRUS, vol. III, s. 230–232.

i Bizonii został oszacowany na 5 mld USD. W memorandum pojawiła się konstatacja, że Europa znajdowała się na granicy wybuchu rewolucji – jej przyczyną miała być właśnie tragiczna sytuacja gospodarcza.

W związku z tym, Clayton zalecał podjęcie działań, które przywrócą Europie samowystarczalność w możliwie krótkim terminie. Dotyczyło to zwłaszcza samowystarczalności w wydobyciu węgla, produkcji rolnej i zdolności transportowych. Autor dokumentu był przekonany, że bez pomocy amerykańskiej, Europa skazana była na dezintegrację gospodarczą, polityczną i społeczną. Z drugiej strony realizacja takiego pesymistycznego scenariusza dla Starego Kontynentu oznaczałaby liczne negatywne konsekwencje dla USA: nadprodukcja, bezrobocie, spowolnienie gospodarcze. Clayton był pewny, że amerykańskie zdolności produkcyjne i zasoby pozwolą na realizację planu pomocowego, odrzucając tym samym pojawiające się pomysły powołania specjalnej komisji, która miała zbadać możliwości Waszyngtonu w tym zakresie[41]. Problem miało stanowić co najwyżej zaklasyfikowanie pomocy w ten sposób, aby nie podlegała opodatkowaniu i nie zwiększała długu. Koszt pomocy dla Europy miał być odczuwalny dla Amerykanów w bardzo niewielkim stopniu. Mieliby oni „zacisnąć troszeczkę pasa, by uchronić Europę od głodu i chaosu (a nie od Rosjan)”[42]. Brak wyrzeczeń dla przeciętnego Amerykanina w związku z akcją pomocową dla Starego Kontynentu miał wynikać stąd, że do Europy wysyłano by surowce i artykułu produkowane w USA z nadwyżką. Dotyczyłoby to węgla, żywności, tytoniu czy tytoniu. Powyższa uwaga nie objęłaby bawełny, ale planowano, że w ciągu dwóch lat USA będą posiadały jej znaczące nadwyżki. Szacunkowy roczny koszt pomocy opiewał na 6-7 mld USD rocznie. Program obliczony na 3 lata miał bazować na koncepcji stworzonej wspólnie przez zainteresowano kraje Europy, przy czym ton nadawać powinny Wielka Brytania, Francja i Włochy. Clayton zasugerował także, by plan opierał się wzorcach współpracy znanej z Beneluksu, tak by Europa nie była na powrót rozdrobniona gospodarczo. Memorandum kończyły dwa zalecenia. Po pierwsze, należało unikać stworzenia kolejnej UNRRY, czyli planu doraźnej pomocy, na której kształt posiadało się ograniczony wpływ, i która nie dawała rękojmi sukcesu. Po drugiej zaś „to USA muszą przewodzić temu przedsięwzięciu” (*„America must run this show”*), co było wyrazem niewiary w możliwości realizacji planu na forum organizacji powszechnych i mogło zwiastować, że ONZ będzie traktowana jak organizacja drugiej kategorii.

Dwa wspomniane dokumenty, tj. raport PPS oraz memorandum Claytona były bazą dla ostatniej ważnej dyskusji przed ogłoszeniem propozycji planu

[41] Autorem pomysłu utworzenia takiej komisji był Bernard M. Baruch.
[42] *Memorandum podsekretarza…,* s. 231.

pomocy przez Marshalla[43]. Punktem wyjścia były kalkulacje Claytona z uwypukleniem faktu, iż na 5 mld USD deficytu w bilansie płatniczych Europy Zachodniej z USA składają się głównie: a) import 30 mln ton węgla (20 USD za tonę); b) 12 mln ton ziarna na chleb (100 USD za tonę); c) koszty transportu, wynoszące ok. 22-23% wszystkich kosztów[44]. Swoje propozycje z memorandum Clayton poszerzył o przejęcie przez USA kontroli nad przemysłem wydobywczym w Zagłębiu Ruhry oraz coroczne pożyczki dla państw europejskich, które miały opiewać na 2-3 mld USD i być udzielane przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Szczególny nacisk powinien ponadto położony zostać na redukcję barier w handlu.

W trakcie spotkania podniesiono kwestię zasięgu planu. Clayton wskazywał, że „Europa Zachodnia jest niezbędna dla Europy Wschodniej, podczas gdy sytuacja odwrotna nie ma miejsca"[45]. Logika tego osądu była następująca: kraje Europy Zachodniej potrzebują surowców energetycznych i zbóż ze Wschodu, natomiast kraje Europy Wschodniej pożądają twardej waluty. Różnica polega na tym, że Zachód posiada alternatywne rynki zaopatrzenia a Wschód nie. W związku z tym, możliwe byłoby funkcjonowanie federacji grupującej tylko gospodarki zachodnie, gdyż państwa radzieckiej strefy wpływów i tak eksportowałyby węgiel i zboża. Niezależnie od tego, oferta planu powinna być przedstawiona również krajom-satelitom ZSRR. Mogłyby one przystąpić do planu po rezygnacji z orientacji gospodarczej ku ZSRR.

Zwracano także uwagę na kwestię instytucjonalnego dopracowania szczegółów planu na poziomie międzypaństwowym. Clayton optował za porzuceniem pomysłu szukania porozumienia na forum EKG, uznając ją za „kompletnie nieużyteczną" z powodu możliwego paraliżu ze strony ZSRR lub inspirowanych przezeń satelitów. Zaproponował natomiast przeprowadzenie rozmów wstępnych w węższym gronie, składającym się z: Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Holandii, Belgii i Luksemburga. Punkt ten, wraz z rolą EKG był przedmiotem dyskusji. Ekspert od spraw ZSRR Charles Bohlen i doradca sekretarza stanu Dean Rusk przestrzegali przed pochopną rezygnacją z instytucji ONZ, sugerując wykorzystanie tego forum przynajmniej w początkowej fazie rozmów, co służyłoby walorowi propagandowemu.

Kontrowersje wzbudzała kwestia nieprzewidywalnej reakcji Moskwy na plan. Kennan zaproponował, by zaproszenie do skorzystania z pomocy zostało skierowane również do ZSRR. Byłby to sprawdzian dobrej woli. Gdyby Stalin

[43] Dyskusja ta miała miejsce 28 czerwca 1947 r. M. Hogan. *The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge 1987, s. 43

[44] Streszczenie z dyskusji na temat odbudowy Europy z 28 maja 1947 r., FRUS, vol. III, s. 234–236.

[45] Ibidem.

nie okazał się skłonny do wniesienia wkładu do planu, licząc jedynie na czerpanie korzyści i sabotował jego realizację, to należało dążyć do sytuacji, w której ZSRR sam wycofałby się z projektu pomocowego: „ale wtedy to nie my rysowalibyśmy linię podziału Europy”[46].

6. Przemówienie G. Marshalla

Treść przemówienia gen. Marshalla z 5 czerwca 1947 r. potwierdzała wpływ uwarunkowań politycznych i gospodarczych na amerykańską decyzję o wyjściu z propozycją gospodarczej odbudowy Europy. Sekretarz stanu akcentował głównie aspekty gospodarcze pomocy, wskazując że od 10 lat warunki funkcjonowania gospodarki nie były normalne. Był to najpierw efekt przygotowań do wojny, później działania w celu jej podtrzymania i w rezultacie brak konserwacji maszyn, czy rabunkowa produkcja na rzecz niemieckich potrzeb wojennych. Wszystko to doprowadziło do zniszczenia całego systemu gospodarki europejskiej. Znaczenie miały nie tylko straty materialne, ale przede wszystkim zniszczenia niedostrzegalne na pierwszy rzut oka. Podkopane zostało zaufanie do waluty krajowej, dawne relacje handlowe wygasły, kompanie żeglugowe czy towarzystwa żeglugowe upadły z powodu braku kapitałów. Europejski system handlowy załamał się. Odbudowa gospodarcza została dodatkowo opóźniona przez czynniki polityczne, takie jak brak porozumienia w sprawie traktatów pokojowych z Niemcami i Austrią.

W przemówieniu na pierwszy plan wysuwały się zdecydowanie wątki ekonomiczne. Marshall wspominał o załamaniu się systemu podziału pracy: wskutek braku surowców i paliw przemysł nie wytwarzał towarów na wymianę z rolnikami, produkującymi żywność. Rolnik, nie mogąc wydać pieniędzy na pożądane dobra, przestawał uprawiać ziemię i zamieniał pola w pastwiska. Rządy państw zmuszone były do wyczerpywania swoich zasobów dewizowych lub zaciągania kredytów na towary zagraniczne, które dotąd były dostępne na rynku krajowym. Prowadziło to do pogorszenia się sytuacji materialnej zarówno w miastach, jak i na wsi. Państwa zaś znajdowały się w stanie ciągłego niedoboru dewiz, które mogłyby być wykorzystane na odbudowę gospodarczą: „Mamy do czynienia z bardzo poważnymi procesami, których kontynuacja nie wróży niczego dobrego”. Zdaniem amerykańskiego sekretarza stanu oznaczało to m. in., że w ciągu trzech-czterech lat Europa utraci całkowicie zdolności płatnicze i stanie na krawędzi kryzysu gospodarczego, politycznego i społecznego.

Po zakończeniu części, którą można by określić jako diagnozę stanu gospodarki Europy, Marshall przeszedł do prezentacji swojej koncepcji

[46] G. F. Kennan, op. cit., s. 360.

uzdrowienia Starego Kontynentu. Lekarstwem na opanowanie sytuacji było przywrócenie funkcjonowania podziału pracy w oparciu o pojawienie się zaufania mieszkańców krajów europejskich w przyszłość ekonomiczną ich państw i Europy jako całości. W tym procesie „uzdrawiania" główną rolę miały odgrywać Stany Zjednoczone. Stabilność polityczna i zapewnienie pokoju były możliwe do osiągnięcia tylko w warunkach równowagi ekonomicznej. Wówczas dopiero, po odrodzeniu się gospodarki i w nowych uwarunkowaniach politycznych i społecznych, możliwe byłoby nieskrępowanie funkcjonowanie różnych instytucji. Proponowana pomoc „nie powinna mieć charakteru doraźnego środka zaradczego, lecz być skuteczną kuracją". Nie miała być zatem pomocą oferowaną za każdym razem, gdy pojawi się kryzys. Stwierdzając, że „nasza polityka nie jest skierowana przeciwko jakiemukolwiek państwu czy doktrynie, lecz przeciwko głodowi, biedzie, beznadziei i chaosowi"[47], Marshall jednocześnie zaznaczył, że „rządy, partie polityczne i grupy utrwalające ludzką nędzę dla celów politycznych napotkają sprzeciw ze strony Stanów Zjednoczonych". To samo dotyczyłoby państw, które snułyby intrygi w celu opóźnienia odbudowy innych.

Warunkiem realizacji pomocy amerykańskiej miało być uprzednie porozumienie się przyszłych beneficjentów, co do rodzaju i skali oczekiwań. Inicjatywa powinna wyjść od Europy („jeśli nie wszystkich państw europejskich"), podczas gdy rola Stanów Zjednoczonych powinna się ograniczyć do przyjacielskiej pomocy w stworzeniu programu i dostarczenia wsparcia w możliwym zakresie w ramach jego realizacji. Poprzez to błyskotliwe sfomułowanie Marshall wytrącał z ręki argument przeciwników planu, o tym że rządy europejskie są powolnym wykonawcą zaleceń amerykańskich imperialistów. Potępianie *a priori* inicjatywy Waszyngtonu oznaczałoby sabotowanie odbudowy gospodarczej Starego Kontynentu.

7. Podsumowanie

Decyzja o ogłoszeniu programu odbudowy dla Europy była rezultatem nałożenia się trzech wskazanych we wstępie czynników. Pierwszym z nich była słabość gospodarcza Starego Kontynentu. W rezultacie II wojny światowej znakomita część państw Starego Kontynentu stała na skraju niewypłacalności. Większość państw doświadczała skutków niezrównoważonego bilansu płatniczego, przerośniętego deficytu budżetowego i inflacji. Utrata potencjału ekonomicznego przez ważny rynek zbytu dla amerykańskich produktów, stanowiła w dłuższym okresie zagrożenie dla polityki handlowej USA. Drugim czynnikiem był wzrost ekspansjonizmu radzieckiego, z powodzeniem

[47] Ibidem.

realizowany w czasie II wojny światowej i kontynuowany po jej zakończeniu. Moskwa wspierała europejskie partie komunistyczne, które umiejętnie wykorzystywały pogarszającą się sytuację materialną ludności w Europie. Zła sytuacja gospodarcza i związane z nią niepokoje społeczne stanowiły podatny grunt dla działalności partii komunistycznych. We Włoszech i Francji komunistyczni politycy, reprezentujący otwarcie prosowieckie poglądy zasiadali w ławach rządowych[48]. Waszyngton obawiał się, że jeśli kraje Europy nie otrzymają na czas pomocy, to ruchy komunistyczne mogą przejąć władzę, nie uciekając się do środków siłowych. Perspektywa podporządkowania całej Europy Związkowi Radzieckiemu stanowiła zagrożenie dla interesów i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Administracja amerykańska wychodziła w tym przypadku z założenia, że tylko szybki wzrost gospodarczy oraz odczuwalne podniesienie poziomu życia zdołają skutecznie pozbawić zachodnie partie komunistyczne argumentów i zwolenników. Trzecim czynnikiem była potęga amerykańska oraz, co ważne, wola jej wykorzystania dla realizacji globalnych celów polityki zagranicznej. Tylko państwo amerykańskie mogło sobie pozwolić na złożenie propozycji kompleksowego programu odbudowy kilkunastu państw Europy.

Zarówno przemówienie Marshalla, jak i przytoczone amerykańskie analizy sytuacji międzynarodowej dowodzą, że w Waszyngtonie bardzo dużą wagę przywiązywano do kwestii uwarunkowań gospodarczych. W przypadku przemówienia z 5 czerwca, słabe uwypuklenie wagi politycznej planu można by tłumaczyć względami retoryki i kurtuazji: wystąpienie nie zawierało antyradzieckich wątków, gdyż Waszyngton nie chciał oskarżeń o dążenie do konfrontacji. Sprawa różnic politycznych czy systemów polityczno-społecznych, czy kwestia ewentualnego sabotowania planu przez inne państwa została ledwie wzmiankowana. Istotność czynnika gospodarczego została jednak potwierdzana również przez raport zespołu Kennana, czy alarmistyczne – w sensie podkreślenia skali kryzysu w Europie – wystąpienie Achesona i memorandum Claytona. W świetle tych dokumentów uprawniony wydaje się wniosek, że Plan Marshalla nie był jedynie elementem gry politycznej, obliczonej na powstrzymanie ekspansji ZSRR w Europie. Waszyngton obawiał się wieloletniego trwania zapaści gospodarczej Europy, co oddziaływałoby negatywnie na gospodarkę amerykańską, jak również ułatwiałoby realizację celów politycznych Moskwy. Dlatego ofertę pomocy skierowaną również do radzieckich satelitów (lecz nie ZSRR) należy traktować jako propozycję szczerą, chociaż niepozbawioną ograniczeń i warunków wstępnych.

[48] J. Janus, op. cit., s. 32.

Teraz w gospodarce jestem keynesistą[1]

Richard Nixon

Rozdział XIV

Adam Bukowski
Uniwersytet Łódzki

Polityka fiskalna kontra polityka monetarna. Gospodarka amerykańska w okresie prezydentury Richarda Nixona i Geralda Forda

1. Wprowadzenie

Okres urzędowania dwóch kolejnych prezydentów Stanów Zjednoczonych – Richarda Nixona i Geralda Forda – był czasem wielkich wyzwań gospodarczych i społecznych. Przedłużająca się wojna w Wietnamie przybierała niekorzystny obrót. Zmęczone nią społeczeństwo otrzymało dodatkowy cios w postaci wysokiej inflacji i rosnącego bezrobocia, wywołanych czynnikami, których źródła leżały zarówno w polityce rządu, jak i w wydarzeniach globalnych. Spowolnienie gospodarcze oznaczało konieczność sięgnięcia po środki mające pobudzić koniunkturę: politykę monetarną, nadzorowaną przez bank centralny, i politykę fiskalną, znajdującą się bezpośrednio w gestii rządu. W teorii są to dwie instytucje działające niezależnie od siebie, lecz efekt ich racjonalnych posunięć powinien być jednaki. W praktyce doraźne potrzeby polityczne lub rozbieżne poglądy na gospodarkę powodowały spory, zadrażnienia i naciski, w których ostatnie słowo nie zawsze należało do głowy państwa.

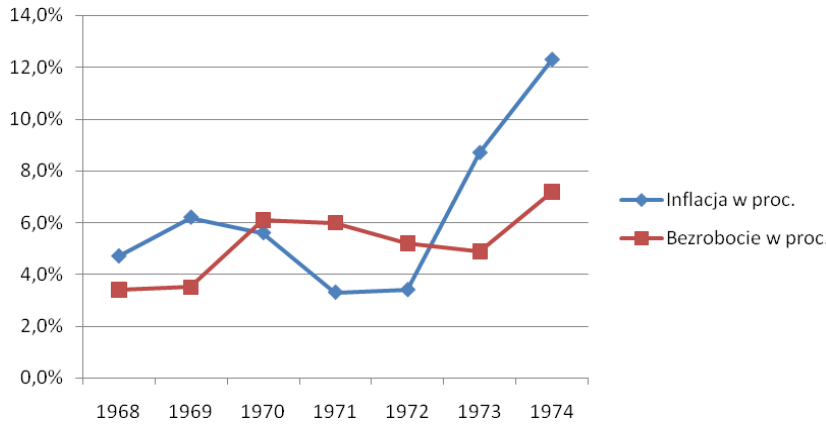
Przyjrzyjmy się więc prezydenturze Nixona i jego następcy, Forda, w kontekście ich poglądów na gospodarkę, niezależność banku centralnego i podejmowaną przez niego politykę monetarną.

[1] Nixon wygłosił ten bon mot podczas wywiadu, jakiego w 1971 r. udzielił Howardowi K. Smithowi dla telewizji ABC. Wypowiedź przytacza *New York Times* w wydaniu z 4 stycznia 1971 r.

2. Gospodarka Stanów Zjednoczonych pod rządami Richarda Nixona

Dwudziestego stycznia 1969 r. Richard Milhous Nixon został zaprzysiężony na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych. Jego poprzednik, Lyndon B. Johnson, ustępował w atmosferze społecznej niechęci, wywołanej przedłużającą się, nieporadnie prowadzoną wojną w Wietnamie. Co więcej, ogromne wydatki wojenne i nakłady na program „Wielkiego Społeczeństwa" (ang. *Great Society*[2]), którego Johnson był inicjatorem i który przysporzył mu swego czasu znacznej popularności w kraju, przyspieszyły tempo wzrostu inflacji, doprowadzając ostatecznie do spowolnienia gospodarczego. Stopa inflacji, która przez wiele poprzednich lat nie przekraczała progu 1–2%, nagle zaczęła rosnąć, by w 1969 r. osiągnąć poziom 6,2%. Wzrost cen był odczuwalny przez społeczeństwo i gospodarkę. Stopa bezrobocia utrzymywała się jeszcze na niskim poziomie 3,5%, jednak już w 1970 r. niemal się podwoiła, osiągając wartość 6,1%[3] (por. Wykres 1).

Wykres 1. Stopy inflacji i bezrobocia w latach 1968–1974



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov).

Objęcie władzy przez Richarda Nixona zbiegło się więc w czasie z zakończeniem długiego okresu powojennej prosperity. W trakcie swojej kampanii prezydenckiej Nixon obwiniał za spowolnienie gospodarcze w latach

[2] Program *Great Society* opracowano, mając na celu zwalczenie dwóch zjawisk: biedy i dyskryminacji rasowej. Obejmował działania w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, urbanizacji i transportu.

[3] Dane dotyczące inflacji i bezrobocia: Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov), jeśli nie zaznaczono inaczej.

60. restrykcyjną politykę monetarną i zapowiadał jej poluzowanie[4]. Tuż po zaprzysiężeniu postawił na czele Rady Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej (Fed) Arthura Burnsa. Liczył, że nowy przewodniczący będzie realizował politykę pobudzania wzrostu gospodarczego w zgodzie z życzeniami prezydenta. Rzeczywiście, Burns podczas pierwszego spotkania FOMC (The Federal Open Market Committee – Federalny Komitet ds. Operacji Otwartego Rynku), któremu przewodniczył, zapowiedział, że celem jego polityki w nadchodzących miesiącach będzie „umiarkowany wzrost podaży pieniądza i kredytów”[5].

Działania banku centralnego w okresie pierwszej kadencji Nixona faktycznie były zbieżne z realizowaną polityką rządu. Takiego stanu rzeczy można jednak bronić stwierdzeniem, że dbałość o całokształt gospodarki jest prerogatywą i obowiązkiem rządu i prezydenta. Niezależność banku centralnego może stać na przeszkodzie realizacji tego zadania, jeśli zdecyduje się on na ekspansywne działania monetarne w sytuacji, gdy rząd prowadzi restrykcyjną politykę fiskalną, i odwrotnie. Z drugiej strony to do banku centralnego należy trudna rola prognozowania i zapobiegania kryzysom gospodarczym, także tym wynikającym z nieodpowiedzialnej lub nieprzemyślanej polityki rządu. Legendarny prezes Fed William McChesney Martin stwierdził: „Bank centralny jest od tego, by wynieść wazę z ponczem, kiedy przyjęcie jeszcze trwa”[6]. Rolą banku centralnego jest bowiem reagowanie na zjawiska, które staną się udziałem gospodarki w perspektywie 6–12 miesięcy, tymczasem polityka rządu stanowi często odpowiedź na bieżące bądź nawet przeszłe potrzeby – co ujawnia się szczególnie wtedy, gdy w gospodarce zachodzą nagłe zmiany. Tak długi czas reakcji rządu w porównaniu z Fed wynika z dłuższego procesu decyzyjnego i legislacyjnego.

O ile jednak polityka monetarna stanowi skuteczny instrument przeciwdziałania nadmiernemu rozgrzaniu gospodarki i może wpływać hamująco na inflację, znacznie trudniej jest za jej pomocą pobudzić gospodarkę pogrążającą się w marazmie. Teoretycznie realizacja tego celu wymaga ekspansywnej polityki monetarnej, m.in. obniżek stóp procentowych i kreacji nowego pieniądza poprzez złagodzenie polityki kredytowej. Skuteczność tej metody kończy się jednak na barierze w postaci tzw. pułapki płynności Keynesa. Nie można obniżyć stóp procentowych do wartości ujemnej, co oznacza,

---

[4] B. Bartlett, *(More) Politics At The Fed?*, “National Review Online”, 28.04.2004 r., http://www.nationalreview.com/articles/210446/more-politics-fed/bruce-bartlett#, (dostęp 18.09.2012 r.).

[5] Pod. za: J. L. Pierce, *The Political Economy of Arthur Burns*, “The Journal of Finance” 1979, Vol. XXXIV, No. 2, s. 486.

[6] William McChesney Martin piastował stanowisko przewodniczącego Fed w latach 1951–1970.

że w przypadku osiągnięcia zerowej stopy procentowej możliwości pobudzania gospodarki za jej pomocą zanikają[7]. Co więcej, niskie oprocentowanie sprawia, że ludzie wycofują pieniądze z banków, ponieważ dalsze ich przechowywanie na kontach staje się nieopłacalne. Tym samym banki tracą źródło możliwości dalszego kredytowania i baza monetarna się nie powiększa, choć oprocentowanie kredytów pozostaje niskie. Ponadto jeśli nawet ekspansywna polityka monetarna skutecznie doprowadzi do zwiększenia podaży kredytu, niekoniecznie musi za tym podążać popyt. O wiele łatwiejszym zadaniem dla banku centralnego jest więc ściąganie z rynku nadmiaru pieniądza w celu hamowania zbyt wybujałej prognozowanej inflacji. Stąd też polityka monetarna może wydawać się, kolokwialnie mówiąc, hamulcowym rozpędzonej lokomotywy wzrostu. Restrykcyjność banku centralnego budzi przeto zrozumiałą niechęć społeczeństwa, które niejednokrotnie nie rozumie, czemu dzwonić na alarm, skoro sprawy tak dobrze się toczą. Jak przyznał sam Richard Nixon w przemówieniu z okazji powołania Arthura Burnsa na stanowisko prezesa Fed, również rząd nie zawsze jest w pełni świadom kierunku i charakteru polityki obranej przez bank centralny: „Wszystkie światłe osobistości, zgromadzone w tej sali, świadome są wielkości wpływu, jaki Rada Rezerwy Federalnej wywiera na gospodarkę tego kraju. Nie jest on jednak znany szerokiej publiczności, ponieważ działalność Rady tyczy się obszarów, których pojęcie trudne jest nawet dla rządu, a cóż dopiero dla opinii publicznej”[8].

Z tego względu polityka monetarna i rządzące nią reguły zwykle pozostają w cieniu, ponieważ stanowią narzędzia wywierania pośredniego jedynie wpływu na gospodarkę. Części społeczeństwa mogą się one jawić jako niejasne i mgliste symulowanie realnych działań. Ich skutków nie da się bowiem w pełni skwantyfikować i przedstawić w wyczerpujący, jasny sposób. Rodzi to pokusę traktowania przez rząd polityki monetarnej „po macoszemu”. Administracja może też podejmować próby naginania jej do własnych zamierzeń i dostosowywania do bieżących celów polityki fiskalnej. Rząd ma w tym wypadku za sobą opinię publiczną, domagającą się zdecydowanych działań, które można by łatwo zwerbalizować. Skuteczność zakusów na niezależność banku centralnego zależy więc od odporności jego władz na naciski z obydwu stron: rządowej i społecznej.

Nowy przewodniczący Fed, Arthur Burns, uznawany był za człowieka łatwo poddającego się wpływowi prezydenta. W swoich memuarach William Safire – autor przemówień Nixona – wspomina, że Biały Dom nieustannie

[7] Z taką sytuacją mamy do czynienia w Stanach Zjednoczonych od 2009 r. Stopa procentowa na rynku rezerw banków komercyjnych nie przekracza 0,20%, stopa dyskontowa wynosi 0,75%.

[8] Przemówienie Richarda Nixona wygłoszone podczas zaprzysiężenia dr. Arthura F. Burnsa na Przewodniczącego Rady Gubernatorów Systemu Rezerwy Federalnej, 31 stycznia 1970 r. Za: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2569 (dostęp 19.09.2012 r.).

wypuszczał do prasy anonimowe „przecieki". Ich zadaniem było wzmocnienie nacisku na Burnsa. Sugerowano w nich m.in. plany poszerzenia Rezerwy Federalnej, tak aby Nixon poprzez powołanie nowych jej członków zyskał większy wpływ na politykę banku centralnego. Rozpuszczono również plotkę, jakoby Arthur Burns domagał się podwyżki wynagrodzenia (w rzeczywistości wnioskował o jego obniżenie)[9]. Richard Nixon potrzebował pełnego poparcia Arthura Burnsa dla swoich działań. Początkowo kontynuował politykę swojego poprzednika, nadal budując zręby Wielkiego Społeczeństwa.

W czerwcu 1970 r. zbankrutowała firma przewozowa Penn Central Transportation Company. Wówczas było to największe bankructwo w dziejach Stanów Zjednoczonych. W następstwie Fed obwieścił, że „tymczasowo przesuwa nacisk z długookresowych celów monetarnych na »łagodzenie presji na rynkach finansowych«"[10]. Banki komercyjne nakłaniano do zwiększenia finansowania dla przedsiębiorstw, które nie były w stanie spłacić zobowiązań wynikających z emitowanych papierów dłużnych. Ekspansja kredytowa miała być finansowana za pośrednictwem zliberalizowanych certyfikatów depozytowych[11]. Ostatecznie wielkość pieniądza M2[12] zaczęła ponownie stopniowo rosnąć, w miarę jak rosło tempo spadku podstawowej stopy procentowej (zob. Wykres 2). Wraz z nią ponownie do góry zaczęła się piąć dynamika wzrostu PKB. Pociągnęło to jednak za sobą ponowny wzrost inflacji w kolejnych latach, co obrazuje zamieszczony Wykres 3.

Spowolnienie gospodarcze, które zakończyło się w listopadzie 1970 r., nie zmieniło sytuacji konsumentów, ponieważ nie zahamowało wzrostu cen towarów i usług. Nie poprawiło się też położenie bezrobotnych. Stopa inflacji w grudniu wciąż wynosiła 5,6% r/r, a bezrobocie utrzymywało się na wysokim poziomie 6,1%. Arthur Burns przyznał, że Rezerwa Federalna nie jest w stanie poradzić sobie z inflacją i bezrobociem bez wsparcia polityki dochodowej[13]. Nadeszły czasy „stagflacji", jak nazywano zjawisko jednoczesnego utrzymywania się wysokiej stopy inflacji i znacznego bezrobocia[14]. Była to rzecz całkowicie nowa; fenomen przeczący teorii Phillipsa (por. Wykres 1).

---

[9] Pod. za: B. A. Abrams, *How Richard Nixon Pressured Arthur Burns: Evidence from the Nixon Tapes*, "The Journal of Economic Perspectives" 2006, vol. 20, no 4, s. 177–188.

[10] Pod. za: J. L. Pierce, *The Political Economy*…, op. cit., s. 486.

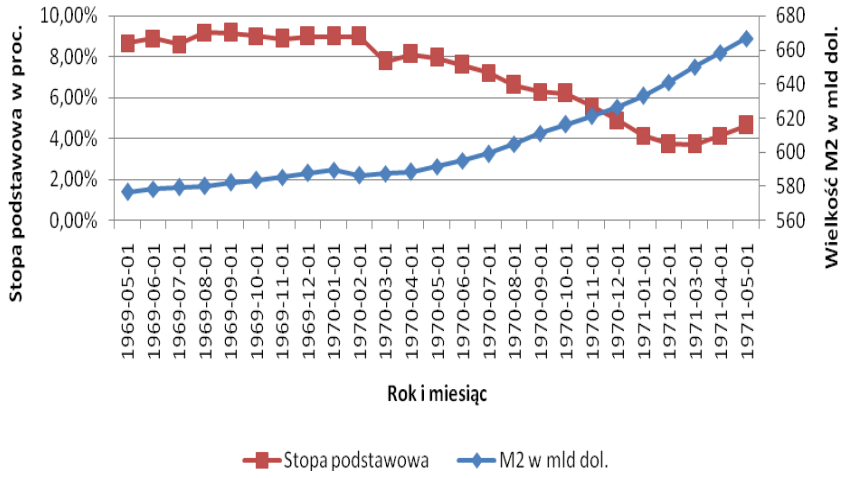
[11] Zbywalny papier wartościowy emitowany przez banki z terminem wykupienia do 1 roku lub do 5 lat.

[12] M2 – agregat pieniężny obejmujący pieniądz gotówkowy w obiegu poza sektorem bankowym, wkłady w bankach i podobnych instytucjach czekowych oraz płynne wkłady finansowe, takie jak wkłady oszczędnościowe i niewielkie (poniżej 100 000 dol.) wkłady krótkoterminowe.

[13] Polityka dochodowa to – ogólnie rzecz biorąc – bezpośrednia interwencja rządu na rynku poprzez kontrolę cen i płac.

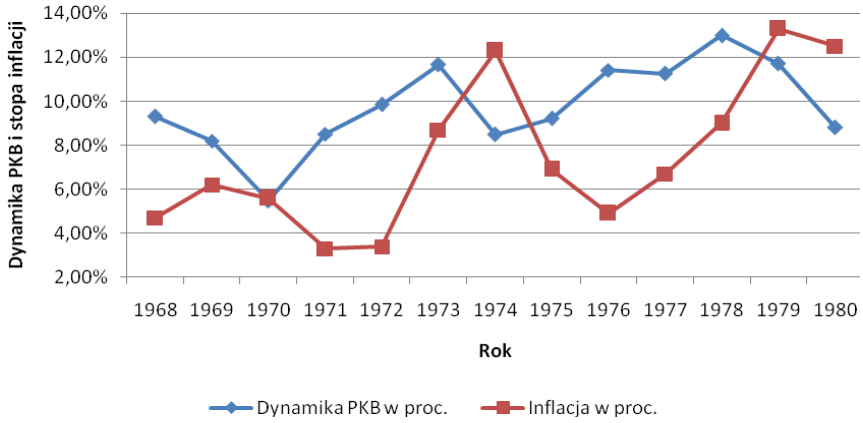
[14] Nadmiar bezrobotnych spowodowany był nie tylko spowolnieniem gospodarczym, lecz także demobilizacją na skutek stopniowego wygaszania wojny w Wietnamie. Zob. orędzie R. Nixona

Wykres 2. Stopa podstawowa a wielkość M2 w latach 1969–1971



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Board of Governors of the Federal Reserve System (www.federalreserve.gov).

Wykres 3. Dynamika PKB a inflacja w latach 1968–1980



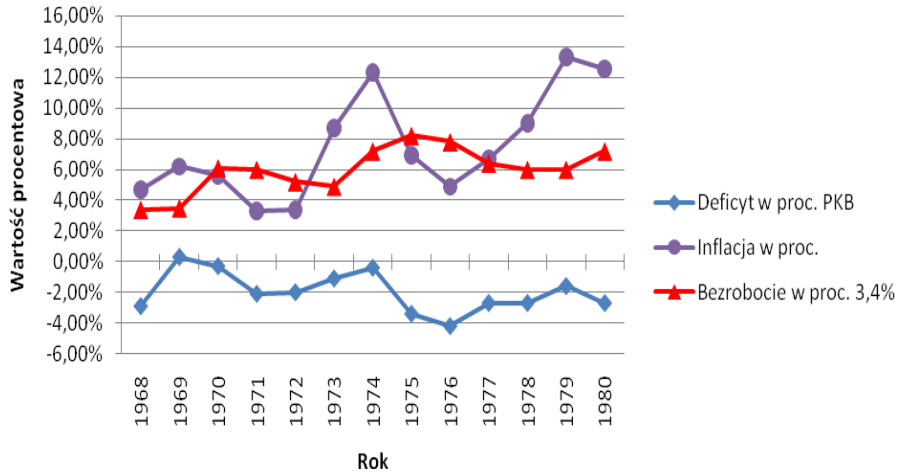
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Economic Analysis (www.bea.gov) i Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov).

Wyzwania pokoju, wprowadzające założenia NEP, wygłoszone 15 sierpnia 1971 r. Pod. za: „The American Presidency Project", http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=3115, (dostęp 27.09.2012 r.).

Stagflacja zrodziła sprzeczność celów polityki monetarnej i fiskalnej. Aby walczyć z inflacją, bank centralny winien stosować restrykcyjną politykę monetarną, by za pomocą wysokich stóp procentowych oraz operacji otwartego rynku ograniczać ilość pieniądza na rynku. Rząd zaś powinien ograniczać wydatki i podwyższać podatki, aby uniknąć zwiększania popytu, co tym bardziej rozkręciłoby spiralę wzrostu cen i płac. Z drugiej strony w myśl nauki Keynesa przeciwdziałanie bezrobociu odbywa się poprzez stymulację gospodarki ekspansywną polityką fiskalną i monetarną. Grozi to jednak wzrostem inflacji.

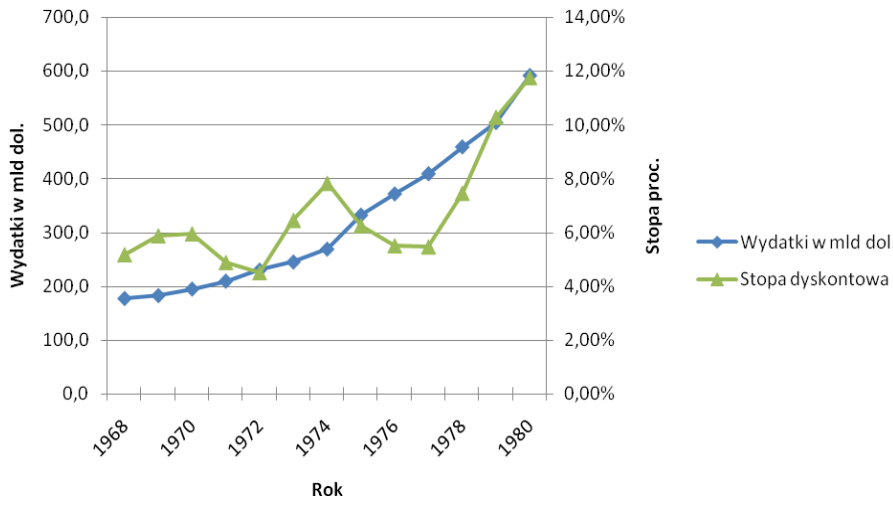
Początkowo Nixon i Burns przyjęli podejście ekspansywne. Stopy procentowe spadały, wydatki rosły (Wykresy 4 i 5), pogłębiał się deficyt. Jedynym celem pozostawało pobudzenie wzrostu. Nixon nie zamierzał pozwolić, żeby gospodarka zwolniła przed kolejnymi wyborami prezydenckimi. Groźba wzrostu inflacji na skutek ciągłego pobudzania gospodarki ekspansywną polityką monetarną i fiskalną pozostawała jednak realna, dlatego prezydent został wkrótce zmuszony do posłużenia się narzędziami, od których wcześniej gorąco się odżegnywał.

Wykres 4. Deficyt w proc. PKB, inflacja i bezrobocie w latach 1968–1980



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Economic Analysis (www.bea.gov) i Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov).

Wykres 5. Relacje wydatków budżetowych i stopy dyskontowej w latach 1968–1980



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych White House Office of Management and Budget (www.whitehouse.gov/omb) oraz Board of Governors of the Federal Reserve System (www.federalreserve.gov).

W dniu 15 sierpnia 1971 r. Richard Nixon niespodziewanie wykonał polityczną woltę. Wytrącił Demokratom oręż wyborczy z ręki, wprowadzając część głoszonych przez nich postulatów. Zamroził ceny i płace na 90 dni oraz ograniczył podatki, w tym podatek dochodowy od osób prywatnych. Dla zrównoważenia spadku dochodów nakazał ograniczenie wydatków federalnych o 4,7 mld dol., aby działając na rzecz wzrostu liczby nowych miejsc pracy, nie wywołać jednoczesnego skoku stopy inflacji. Ograniczono zatrudnienie w urzędach federalnych o 5%. Pomoc zagraniczna została zredukowana o 10%, wprowadzono 10% cła importowe i ulgę inwestycyjną dla przedsiębiorców. W drugiej fazie planu, w listopadzie, powołano Komisję ds. Cen i Radę ds. Płac, wyposażając je w instrumentarium regulacyjne umożliwiające wpływanie na poziom wynagrodzeń i cen towarów[15]. Były to środki doraźne, które pozwoliły na prowadzenie ekspansywnej polityki monetarnej aż do listopada 1972 r., czyli do dnia rozstrzygnięcia wyniku wyborów prezydenckich. Historyk Allen Matusow uważa, że to Burns zaproponował Nixonowi tajny układ. W 1971 r. Nixon miałby kontrolować ceny,

[15] B. A. Abrams, J. L. Butkiewicz, *The Political Economy of Wage and Price Controls: Evidence from the Nixon Tapes*, Department of Economics, Alfred Lerner College of Business & Economics, University of Delaware, Working Paper no 2007-10, s. 5.

a w 1972 r. Burns zarzuciłby rynek pieniędzmi. Taka polityka dopomogła prezydentowi wygrać kolejne wybory, lecz jednocześnie zapewniła kolejny cykl boomu i spowolnienia gospodarczego[16]. W grudniu 1973 r. inflacja wynosiła już 8,7% wobec 3,4% rok wcześniej, a bezrobocie balansowało wokół progu 5%. Bank centralny został zmuszony do podniesienia stóp procentowych. Dynamika PKB ponownie zaczęła spadać (por. Wykres 3). Kontrola cen i płac nie przyniosła więc spodziewanych rezultatów.

U podstaw jej wprowadzenia legło m.in. przekonanie, że wzrost inflacji kosztowej wynika z monopolistycznej siły przetargowej związków zawodowych, rozkręcających spiralę wzrostu płac. Ograniczenia płacowe, dzięki wzrostowi produktywności, rzeczywiście przyczyniły się do zmniejszenia dynamiki wzrostu kosztów pracy w przedsiębiorstwach. Limity podwyżek cen zezwalały firmom na podnoszenie cen swoich produktów o kwoty wynikające ze wzrostu kosztów, ale każdej podwyżce uważnie przyglądali się urzędnicy. Większe przedsiębiorstwa musiały uzyskać zgodę Rady ds. Kosztów Życia. Mimo to nie udało się ograniczyć inflacji za pomocą mechanizmów regulacyjnych. Dodatkowo w 1973 r. wybuchł światowy kryzys, wywołany wzrostem cen żywności i ropy naftowej. W czerwcu 1973 r. Nixon ponownie, choć niechętnie, narzucił kontrolę cen płac, było bowiem już jasne, że ten system regulacyjny nie spełnia swojej funkcji. Regulacje omijano rozmaitymi sposobami, a tam, gdzie nie udawało się tego dokonać, produkcja zamierała. Mimo niskich cen konsumenci nie mieli czego kupować – rolnicy przestali dostarczać mięso i zboża na rynek; bardziej opłacało im się topić kurczęta niż inwestować w ich hodowlę[17]. Na stacjach benzynowych samorzutnie tworzył się system „racjonowania kolejkowego" – sztucznie niskie ceny generowały wysoki popyt, którego nie można było zaspokoić z powodu niskiej podaży. Ostatecznie 30 kwietnia 1974 r. kontrola cen i płac wygasła[18].

Należy w tym miejscu nadmienić, że efekt zastosowania polityki fiskalnej i dochodowej pojawia się najczęściej dopiero w dłuższym okresie, nie tylko ze względu na długofalowość realizowanych programów, lecz także na opóźnienie w ich przygotowaniu i wdrożeniu. Jest to jedna z wad polityki fiskalnej, spotęgowana przez trudność uzgodnienia poszczególnych rozwiązań w obrębie rządu i partii rządzącej. Krytyka opozycji oraz długi proces legislacyjny także odsuwają w czasie realny wpływ polityki fiskalnej na gospodarkę. Do jej zalet można zaliczyć celność, z jaką pozwala ona pobudzać bądź hamować poszczególne gałęzie gospodarki oraz wpływać

[16] Pod. za: B. Bartlett, *(More) Politics At The Fed?*, op. cit.

[17] D. Yergin, J. Stanislaw, *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*, Simon and Schuster, New York 1998, s. 60–64.

[18] R. L. Hetzel, *Arthur Burns and Inflation*, "Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly" 1998, Volume 84/1, s. 21–44.

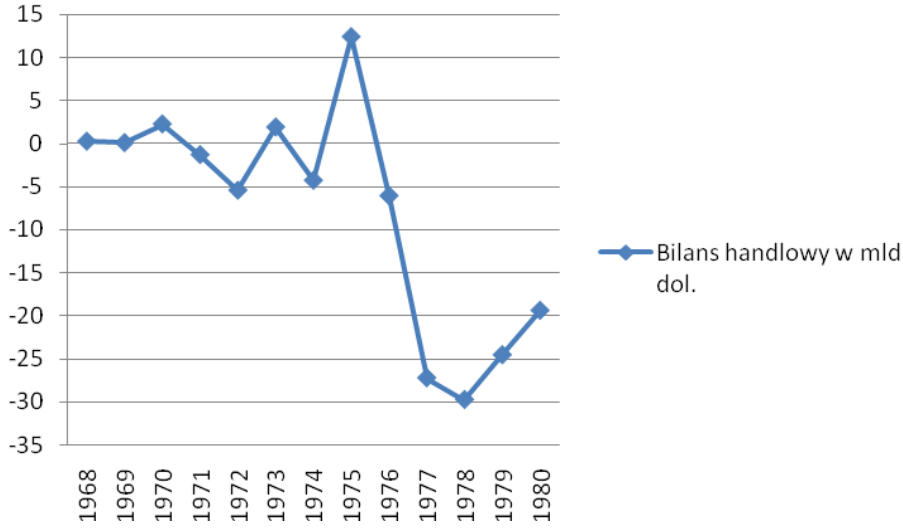
na konkretne grupy społeczne. Polityce monetarnej owego ukierunkowania brakuje. Tak też było w okresie kontroli cen i płac, narzuconej przez Nixona. Wybiórcze wpływanie na gospodarkę w obszarze kosztów i wynagrodzeń wzmacniało i uzupełniało efekty szeroko zakrojonej polityki monetarnej. Skutki okazały się jednak przeciwne do zamierzonych, zamiast pobudzenia gospodarki generując inflację i niedobory[19].

Jednakże polityka fiskalna to nie tylko wydatki i transfery budżetowe. To także posunięcia, które w konsekwencji wpływają na wydatki gospodarstw domowych, wydatki kapitału, kursy walutowe, poziom deficytu, a nawet stopy procentowe, wiązane na ogół z polityką monetarną, stąd potrzeba wspólnego działania z bankiem centralnym. Wahania wielkości oszczędności i kredytów, wywołane polityką podatkową rządu, zmieniają bazę monetarną, zmuszając bank centralny oraz rynki finansowe do adekwatnej reakcji. Skutkiem obniżki podatków i wzrostu wydatków budżetu centralnego, a więc polityki ekspansywnej, jest również wzrost deficytu, a tym samym – wzrost długu publicznego. Finansowany z emisji papierów dłużnych, „wypycha" on z rynku innych emitentów w postaci przedsiębiorstw prywatnych. Konkurencja o pieniądz prowadzi do wzrostu stopy procentowej, a to zmniejsza inwestycje i osłabia wzrost, a także konsumpcję osób fizycznych, ograniczoną zmniejszonym dostępem do taniego kredytu. Choć więc polityka fiskalna jest początkowo stymulatorem, jej wpływ szybko słabnie na skutek wzrostu stóp procentowych. Co więcej, jako że deficyt pokrywa się wzmożoną emisją obligacji, innym z efektów ekspansywnej polityki fiskalnej jest drożenie waluty, wykupywanej przez inwestorów zagranicznych skuszonych rosnącym oprocentowaniem państwowych obligacji oferowanych na otwartym rynku. Silniejsza waluta ułatwia import, ale utrudnia eksport. Tanieją towary zagraniczne. Następuje przesunięcie konsumpcji w stronę towarów importowanych, co pogarsza bilans handlowy kraju.

W przypadku Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury Nixona mechanizm ten zadziałał niemal w identyczny sposób. Wprawdzie na mocy systemu z Bretton Woods dolar amerykański powiązany był sztywno z walutami pozostałych krajów, ale wysoka stopa inflacji w USA sprawiła, że realne ceny towarów importowanych względem produkcji krajowej spadły. W 1971 r. po raz pierwszy w XX w. kraj ten stanął w obliczu deficytu w bilansie płatniczym i handlowym (zob. Wykres 6).

[19] Wiele lat później Nixon przyznał, że kontrola cen i płac była najgorszym rozwiązaniem wprowadzonym przez jego administrację. Pod. za: Alan Greenspan, *Era zawirowań*, Muza SA, Warszawa 2008, s. 74.

Wykres 6. Wahania bilansu handlowego Stanów Zjednoczonych w latach 1968–1980



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych historycznych U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division (www.census.gov/foreign-trade/).

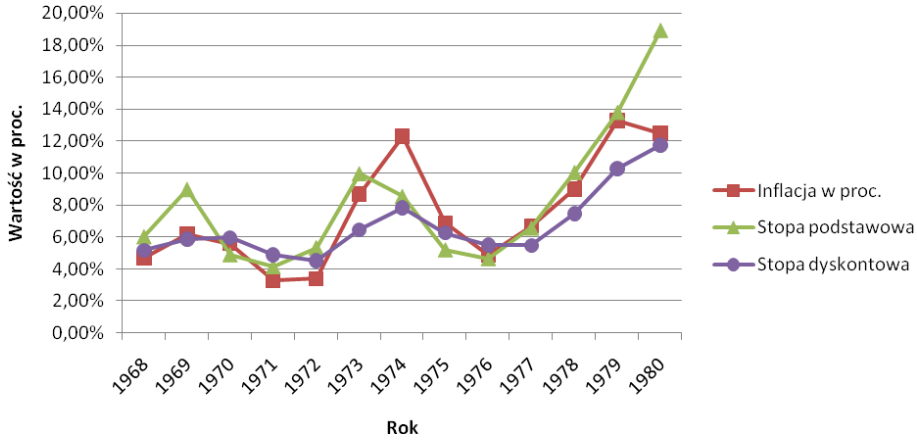
2.1. Prezydent Nixon zamyka „złote okienko”[20]

W 1971 r. Nixon dokonał jeszcze jednego odważnego kroku. Poprzedni rok okazał się przełomowy dla amerykańskiej waluty. Pokrycie dolarów amerykańskich złotem spadło z 55% do 22%, co oznaczało, że tylko 22% posiadaczy tej waluty mogłoby wymienić ją na złoto. Dolar, od czasów Roosevelta powiązany ze złotem kursem 35 dol. za uncję, wskutek ujemnego bilansu płatniczego coraz szerszym strumieniem wypływał poza granice Stanów Zjednoczonych. Zgodnie z założeniami systemu z Bretton Woods waluty pozostałych krajów były niemal sztywno powiązane z dolarem. W maju 1971 r., obawiając się wzrostu indukowanej tym sposobem inflacji, Republika Federalna Niemiec jednostronnie opuściła system z Bretton Woods. Dziewiątego sierpnia z systemu z Bretton Woods wycofała się Szwajcaria. Pozostałe kraje, w szczególności Francja i Wielka Brytania, zaczęły pojawiać się przy „złotym okienku” i wymieniać dolary z powrotem na złoto, jeszcze bardziej wyczerpując jego amerykańskie rezerwy.

[20] Termin wywodzi się z popularnego objaśnienia efektów systemu z Bretton Woods, w myśl którego każdy kraj mógł „pojawić się” przy „złotym okienku” Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych i zażądać wymiany posiadanych dolarów na złoto.

W obliczu coraz większej presji 15 sierpnia 1971 r. Nixon jednostronnie zawiesił wymienialność dolara amerykańskiego na złoto. Decyzja podjęta została bez konsultacji z innymi członkami systemu walutowego. Arthur Burns w swoim dzienniku zanotował z obawą, że jego zdaniem zamknięcie „złotego okienka" wywoła „chaos na rynkach finansowych"[21], oficjalnie jednak poparł prezydenta. Posunięcie to było tak rewolucyjne, że szybko ochrzczono je mianem „szoku Nixona"[22]. W grudniu tego samego roku jedenaście najbardziej uprzemysłowionych krajów świata zawiązało porozumienie (nazywane umową smithsoniańską)[23]. Zobowiązały się do utrzymania powiązania swoich walut z dolarem, ich aprecjacji (a w konsekwencji deprecjacji dolara), obniżenia wartości dolara względem złota do 38 dol. za uncję oraz utrzymywania odchyleń wzajemnych kursów walutowych w przedziale od -2,25% do 2,25%. Porozumienie funkcjonowało do marca 1973 r., lecz okazało się niewydolne.

Wykres 7. Relacje stopy inflacji i stóp procentowych w latach 1968–1980[24]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov) oraz Board of Governors of the Federal Reserve System (www.federalreserve.gov).

[21] D. J. Kotlowski, recenzja książki *Inside the Nixon Administration: The Secret Diary of Arthur Burns, 1969 - 1974* R.H. Ferrella, „Presidential Studies Quarterly" 2011, vol. 41, no. 4, s. 857.

[22] W marcu 1976 r. nastąpił ostateczny demontaż systemu z Bretton Woods i główne waluty świata zostały w pełni uwolnione od wpływu polityki monetarnej poszczególnych krajów.

[23] Do G10, która po włączeniu do niej Szwajcarii liczyła wbrew nazwie 11 krajów, należały też: Belgia, Francja, Holandia, Japonia, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.

[24] Stopa podstawowa – ang. (*federal funds rate*), stopa procentowa na rynku rezerw banków komercyjnych.

W 1973 r. bilans handlowy Stanów Zjednoczonych poprawił się w stosunku do poprzedniego roku. Jednakże po odrzuceniu systemu z Bretton Woods i uwolnieniu dolara nic już nie stało na drodze do jego dewaluacji. Inflacja, która wyhamowała w roku wyborczym, natychmiast wystrzeliła w górę, odzwierciedlając m.in. rosnące koszty importu, a za nią podążyły stopy procentowe, z początku opieszale, a następnie z równą dynamiką. Jedynie stopa bezrobocia nieznacznie spadła (por. Wykresy 4 i 7).

Druga kadencja Nixona

Po wyborach 1972 r. sytuacja gospodarcza kraju zaczęła się załamywać. Stopa inflacji ponownie wystrzeliła w górę, sięgając 12,3% w 1974 r. Złe wyniki gospodarcze nie pomogły Richardowi Nixonowi w okresie po aferze Watergate. Krytyki nie uniknął również Arthur Burns. W 1974 r. magazyn *Fortune* piórem Sanforda Rose'a ocenił, że „w 1972 r. (Fed) pofolgował walucie, żeby zagwarantować prezydentowi Nixonowi reelekcję"[25]. Na poparcie swoich podejrzeń Rose przytoczył następującą historię: podczas jednego z posiedzeń FOMC zakwestionował politykę łatwego pieniądza, proponowaną przez Burnsa. Wściekły prezes opuścił zebranie, by powrócić po kilku minutach z informacją, że przed chwilą skontaktował się telefonicznie z Białym Domem. Ten komunikat wystarczył, aby członkowie Komitetu skapitulowali, godząc się na poluzowanie polityki monetarnej zgodnie z życzeniem Nixona[26]. Powyższa anegdota, jeśli jest prawdziwa, wskazuje, że niezależność Fed była w znacznym stopniu iluzoryczna, jeśli nie na skutek umocowań prawnych, to w wyniku zakulisowych rozgrywek politycznych. Arthur Burns zareagował na publikację, broniąc w liście skierowanym do redakcji *Fortune* niezawisłości banku centralnego. Z pomocą przyszedł mu inny członek Rady Gubernatorów, Andrew F. Brimmer, który wcześniej niejednokrotnie sprzeciwiał się polityce prezesa. Obaj zaprzeczali, jakoby opisywana przez Rose'a historia rzeczywiście się wydarzyła[27]. Mimo to pozostaje faktem, że polityka banku centralnego w okresie przedwyborczym nie tylko stała w opozycji do wcześniejszych działań Fed z okresu sprzed prezesury Arthura Burnsa, lecz także sprzyjała polityce fiskalnej Nixona. Do 1972 r. wzrost wydatków państwa postępował na równi ze spadkiem stopy dyskontowej Fed (zob. Wykres 5).

---

[25] S. Rose, *The Agony of the Fed*, "Fortune" 90 (lipiec 1974), s. 91.

[26] N. Beck, *Political monetary cycles*, [in:] T. Mayer (ed.), *The Political Economy of American Monetary Policy*, Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 120.

[27] J. P. Mitchell, *The Central Bankers: Administrative Legitimacy and the Federal Reserve System*, 2000, praca doktorska, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, s. 132.

Ekspansywna polityka fiskalna i monetarna Nixona zbiegły się w czasie z niedoborami na rynku żywności spowodowanymi niepogodą. Wzmocniły je m.in. olbrzymie zakupy amerykańskiego zboża przez Związek Radziecki. W latach 1973–1974 Stany Zjednoczone były największym eksporterem zboża na świecie, z udziałem 50% w globalnym eksporcie[28]. Wzrost cen żywności miał swój udział w rekordowym wzroście inflacji. Trudną sytuację pogłębił tzw. kryzys naftowy z 17 października 1973 r., kiedy to arabscy członkowie OPEC wstrzymali handel ropą naftową z krajami Zachodu, popierającymi Izrael w wojnie z Egiptem. Amerykańska gospodarka znalazła się w recesji. Do kłopotów gospodarczych dołączyła się polityczna zawierucha wywołana aferą Watergate, która ostatecznie zmusiła Richarda Nixona do ustąpienia z urzędu.

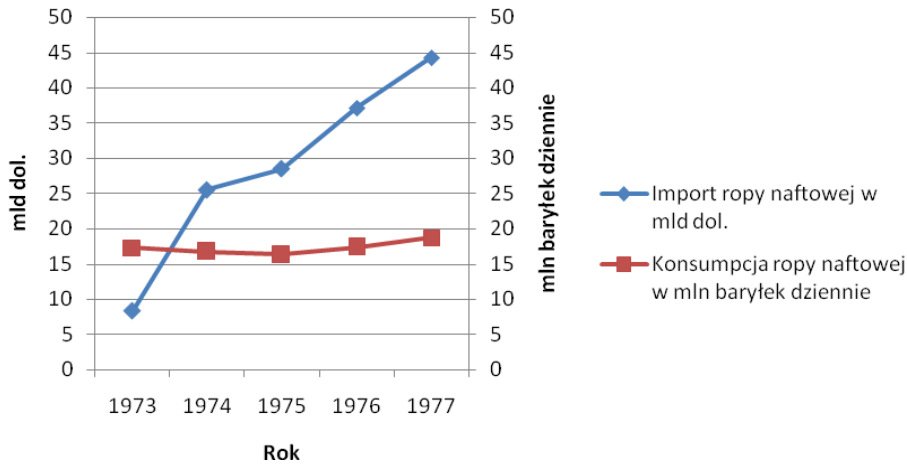
3. Gospodarka Stanów Zjednoczonych pod rządami Geralda Forda

Dotychczasowy wiceprezydent w rządzie Nixona, Gerald Rudolph Ford, objął urząd prezydenta 9 sierpnia 1974 r. Nowy prezydent nie kwestionował profesjonalizmu ani niezależności Fed pod przewodnictwem Arthura Burnsa[29]. Zarzucił próby wywierania nacisku na przewodniczącego Fed, stosowane przez swojego poprzednika. Obejmując prezydenturę „z przypadku", Ford musiał zmierzyć się nie tylko z najpoważniejszym kryzysem politycznym od wielu lat, ale także – a może przede wszystkim – z nawracającym spowolnieniem gospodarczym. W roku, w którym objął urząd, stopa inflacji liczona rok do roku na koniec grudnia wyniosła rekordowe w tamtej dekadzie 12,3%, mimo stosunkowo zrównoważonego budżetu z deficytem 6,1 mld dol. i wysokiej (12,01%) stopy procentowej na rynku rezerw banków komercyjnych. Natomiast stopa bezrobocia zbliżała się do poziomu 7,2%. Możliwości hamowania inflacji polityką monetarną zostały w zasadzie wyczerpane, ponieważ ściągnięcie nadmiaru pieniądza z rynku groziło pogorszeniem koniunktury i dalszym wzrostem i tak wysokiego poziomu bezrobocia. Wzrost inflacji wynikał m.in. z sytuacji na rynkach międzynarodowych w latach 1973–1977. Znaczną rolę odegrał tu skok cen importowanej ropy naftowej i produktów ropopochodnych przy niemal niezmienionej wielkości konsumpcji, co pokazuje Wykres 8. Wzrost cen towarów importowanych oraz dewaluacja dolara doprowadziły do pogorszenia się salda płatniczego kraju (zob. Wykres 6).

[28] United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *U.S. Wheat Trade*, http://www.ers.usda.gov/topics/crops/wheat/trade.aspx, (dostęp 24.09.2012 r.).

[29] J. P. Mitchell, *The Central Bankers*, op. cit., s. 132–133.

Wykres 8. Import i konsumpcja ropy naftowej w latach 1973–1977



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Robert Z. Lawrence, *An Analysis of the 1977 U.S. Trade Deficit*, "Brookings Papers on Economic Activity", Brookings Institution 1:1978, Table 2 *U.S. Fuels Trade, 1972–77*, s. 164.

Jednym z pierwszych posunięć Forda jako prezydenta było ułaskawienie Nixona, aby – jak wyjaśnił – nie angażować społeczeństwa amerykańskiego w długi i wyczerpujący proces sądowy, który odwróciłby uwagę i wysiłki od słabnącej gospodarki. Swoją prezydenturę Ford określił później jako „czas gojenia ran" po aferze Watergate[30]. Po części kontynuował dzieło poprzednika, próbował jednak także rozwiązań o bardziej złożonym charakterze. Uważając inflację
za głównego wroga gospodarki, sformułował program „Przepędźmy inflację dziś" (ang. *Whip Inflation Now*, WIN). Ogłosił go w słynnym przemówieniu 8 października 1974 r. Był to zestaw działań ukierunkowanych na zwalczanie zjawiska, którego nadmierną obecność uważano za podstawową bolączkę gospodarki. Główne założenia planu koncentrowały się na realnych celach polityki fiskalnej. Gerald Ford nakreślił 10 obszarów, na których zamierzał skupić wysiłki swojej administracji:

1. Żywność. Aby zdusić inflację cen żywności, należy zwiększyć produkcję; dla zapewnienia opłacalności produkcji rolnej Ford proponował znieść limity

[30] G. Ford, *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald R. Ford*, Harper & Row, New York 1979, s. 161.

wielkości upraw ryżu, orzeszków ziemnych i bawełny, a także przyjrzeć się marżom, cenom i eksportowi.

2. Energia. Stany Zjednoczone były zależne od importu surowców energetycznych; trzecia część konsumowanej ropy naftowej pochodziła z zagranicy. Wzrost jej cen zwiększył koszty importu o 17 mld dol. w stos. do poprzedniego roku, tj. o 200%. W celu zmniejszenia tej wielkości prezydent zaproponował wykorzystanie surowców krajowych w celach energetycznych, rozwój energetyki jądrowej, gazyfikację węgla i wykorzystanie źródeł odnawialnych. Promował także indywidualne oszczędzanie energii przez obywateli.
3. Polityka restrykcji i deregulacji. Zwiększenie produktywności i obniżanie cen miało przebiegać na drodze walki z monopolami i zmowami cenowymi. Ford proponował:
    a. powołanie Rady ds. Stabilności Cen i Płac, pilnującej działań antyinflacyjnych i badającej wahania cen i płac w sektorze prywatnym,
    b. powołanie Narodowej Komisji ds. Reformy Prawa, która przyjrzy się działaniu niezależnych urzędów regulacyjnych. Jej celem miałoby być usunięcie regulacji, które w nieuzasadniony sposób zwiększają koszty dla konsumenta. Kontrola rządu federalnego, zdaniem Forda, „rodzi niedobory, hamuje produkcję, tłumi wzrost i zmniejsza popyt na pracę”[31].
4. Więcej kapitału. Ford uważał, że nie można „przejeść ziarna przeznaczonego na siew”, rynkom kapitałowym należy przywrócić energię poprzez ekspansywną politykę fiskalną. Przewodniczący Fed zapewnił go, że „podaż pieniądza (…) wzrośnie tak, by sprostać zapotrzebowaniu gospodarki i by nie nastąpiło załamanie na rynku kredytowym”, a stopa procentowa spadnie[32]. Pośród kolejnych propozycji Forda znalazły się: 10% kredyt inwestycyjny, który miałby wspomóc przede wszystkim branże kapitałochłonne, w których pojawił się niedobór kapitału, odliczenie dywidend od podatku i liberalizację podatku od dochodów z kapitału.
5. Pomoc ofiarom kryzysu – głównie bezrobotnym, którzy stracili pracę nie z własnej winy. Ford, który wdrożył wcześniej program robót publicznych dla 170 tysięcy ludzi, zaproponował jego rozszerzenie o specjalne świadczenia dla bezrobotnych, finansowane z budżetu, a nie ze składek pracodawców. Sugerował powołanie służby robót publicznych, której zadaniem byłoby upiększanie przestrzeni miejskiej. Program ten miałby

[31] Przemówienie Geralda Forda *Whip Inflation Now* z 8 października 1974 r., Miller Center, University of Virginia, http://millercenter.org/president/speeches/detail/3283 (dostęp 20.09.2012r.).
[32] Ibidem.

pełnić rolę automatycznego stabilizatora, tzn. wchodzić w życie, gdy stopa bezrobocia przekroczy 6%; spadek poniżej tego progu skutkowałby wstrzymaniem programu. Pozostałe propozycje związane były ze zwiększeniem sprawiedliwości społecznej systemu podatkowego poprzez wprowadzenie ulg podatkowych dla klasy średniej, które w budżecie byłyby skompensowane podatkiem od niespodziewanych dochodów przedsiębiorstw, dochodowym dla producentów ropy naftowej i likwidacją luk podatkowych.

6. Budowa mieszkań. Według Forda, kredyt mieszkaniowy to pożywka budownictwa: „Stany Zjednoczone znajdują się w okresie najdłuższej i najbardziej dotkliwej recesji na rynku budowlanym od zakończenia drugiej wojny światowej. Bezrobocie w sektorze budowlanym jest dwukrotnie większe od średniej krajowej". Prezydent, który tuż po inauguracji podpisał Housing and Community Development Act[33], domagał się zabezpieczenia kredytów hipotecznych ludności przez agencję federalną.
7. Oszczędności. Inflacja i wysokie stopy procentowe uderzyły w instytucje bankowe, które nie przyciągały wystarczającej liczby depozytów. Gerald Ford postulował przedsięwzięcie działań zapobiegawczych, ponieważ po raz trzeci w ciągu 8 lat Ameryka stanęła w obliczu braku kredytów mieszkaniowych.
8. Polityka globalna. Stany Zjednoczone powinny współdziałać z innymi krajami, a nie rujnować ich politykę ekonomiczną. Prezydent zachęcał do współpracy międzynarodowej dla rozwiązania wspólnych problemów.
9. Wydatki i podatki federalne. Potrzeba zwiększenia przychodów do budżetu zaowocowała propozycją wprowadzenia rocznej przejściowej opłaty dodatkowej w wysokości 5% podatku dochodowego od przedsiębiorstw i osób lepiej zarabiających (powyżej 15 tysięcy dol. rocznie). Przyniosłoby to 5 mld dol. dodatkowego przychodu, który miałby zostać przeznaczony na sfinansowanie programów walki z inflacją. Prezydent postulował ustalenie maksymalnego progu wydatków federalnych na poziomie 300 mld dol. w roku 1975, przy czym żadna z agencji rządowych, nawet Departament Obrony, nie uniknęłaby cięć budżetu.
10. Opisując ostatni, dziesiąty obszar swojej polityki, prezydent Ford zwrócił się bezpośrednio do Amerykanów, apelując, by zechcieli „pomóc zwiększyć produkcję żywności i obniżyć ceny, uprawiając więcej, a marnując mniej;

[33] Ustawa o rozwoju mieszkalnictwa i środowiska z 1974 r. pozwoliła na utworzenie zintegrowanych planów ożywienia trudnych dzielnic. Najemcy o niskich dochodach płacili określony procent dochodu jako pokrycie czynszu i opłat za media. Resztę pokrywało państwo. Program funkcjonuje do dziś (zob. J. Karp, *Zarządzanie nieruchomościami dofinansowywanymi przez władze samorządowe w USA*, Biblioteka LOGIN for MERI, http://www.logincee.org/library, (dostęp 28.09.2012 r.).

pomóc oszczędzić cenne paliwo w dobie kryzysu, jeżdżąc rzadziej (samochodami) i zmniejszając ogrzewanie (domów)”[34].

Doradcy prezydenta Forda mieli nadzieję, że program WIN pobudzi gospodarkę amerykańską i wydźwignie ją z nawracającej recesji. Historia pokazała, że założenia te były błędne – program zebrał niepochlebne i kpiące recenzje[35]. Nadmiernie koncentrował się na ograniczaniu inflacji, nie przywiązując wagi do ogólnej sytuacji gospodarczej. Program niebawem wygasł, świadomie porzucony przez prezydenta na rzecz innych rozwiązań, bardziej adekwatnych do szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej lat 1975–1977. Gerald Ford prędko przekonał się bowiem, m.in. za sprawą ówczesnego szefa Rady Doradców Ekonomicznych, Alana Greenspana, że głównym wrogiem jego administracji nie jest inflacja, lecz powolny wzrost gospodarczy i bezrobocie, którego poziom w latach 1973–1975 nieubłaganie piął się w górę. Zapasy rosły, inwestycje kapitałowe niemal całkowicie uwięzły i gospodarka popadała w recesję. Problemem nie był brak podaży, lecz brak popytu.

Alan Greenspan, późniejszy wieloletni przewodniczący Fed, był uważany za wyznawcę wolnego rynku w duchu *lassez-faire*. Postrzegał umiarkowanie za główną metodę walki z kryzysem. Argumentował, że wydatki federalne i rozdęta biurokracja to kajdany więżące ducha wolnego rynku, doradzał więc Fordowi roztropną politykę fiskalną i monetarną dla podtrzymania długookresowego wzrostu[36]. Prezydent, postępując w tym duchu, zaproponował zatem w 1975 r. zupełnie odmienne podejście do gospodarki w stosunku do tego, które prezentował w październiku rok wcześniej. Miast hamować inflację, podnosząc podatki, zdecydował się na pobudzanie wzrostu: zwiększenie wydatków i ograniczenie podatków, odrzucając lęk przez wzrostem deficytu budżetowego. W marcu 1975 r. podpisał ustawę, która obniżała kwotę podatku płaconego przez osoby fizyczne za rok fiskalny 1974. Jednocześnie tą samą ustawą do 10% zwiększona została inwestycyjna ulga podatkowa dla przedsiębiorstw. Dla zrównoważenia ubytku przychodów Ford domagał się zawieszenia wdrażania nowych programów rządowych związanych z wydatkami budżetowymi, za wyjątkiem sektora energetycznego, a także obcięcia nakładów na już istniejące pozycje budżetowe łącznie o 17 mld dol. „Nie cofnę się przed zawetowaniem wszelkich nowych wydatków uchwalonych przez Kongres”,

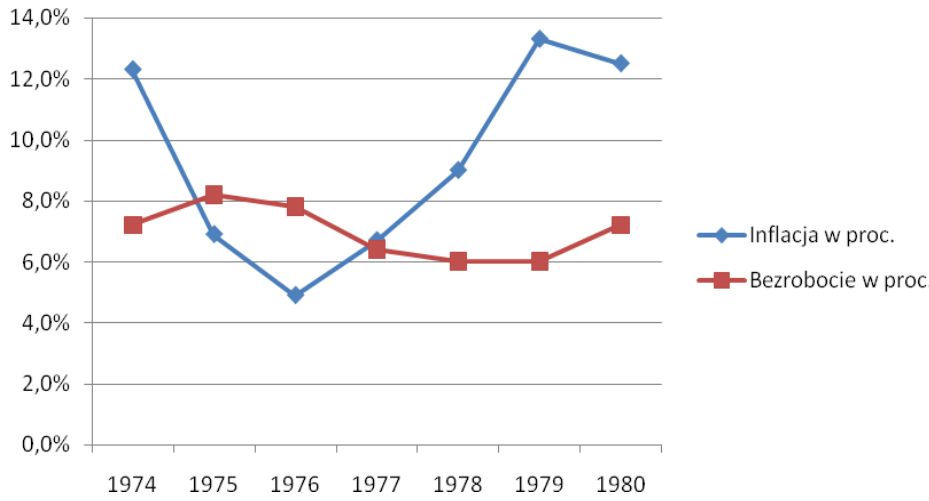
[34] Przemówienie Geralda Forda *Whip Inflation Now*, op. cit.

[35] Szczególnie wykpiwano pomysł noszenia znaczków z akronimem WIN. Niektórzy odwracali je do góry nogami, tak by przedstawiały skrót NIM, co miało oznaczać „No Immediate Miracles” (cudów nie ma) albo „Need Immediate Money” (pilnie potrzebuję pieniędzy). Alan Greenspan wspomina, że kampania wydała mu się „niewiarygodną głupotą”. Podkreślał, że nie można zachęcać drobnych przedsiębiorców do zamrożenia cen kosztem własnej, często niewielkiej marży. Por. A. Greenspan, *Era zawirowań*, op. cit., s. 78.

[36] A. D. Moran, *More than a Caretaker: The Economic Policy of Gerald R. Ford*, „Presidential Studies Quarterly” 41, no. 1 (March), s. 44.

ostrzegł[37]. Tymczasem niektórzy kongresmeni, przerażeni sytuacją gospodarczą, domagali się pobudzania wzrostu na drodze olbrzymich nakładów, które zwiększyłyby deficyt budżetowy do blisko 80 mld dol.[38] Ford nie poddał się presji. Ostatecznie, po wielu budżetowych przepychankach i kilku wetach prezydenckich, Kongres uchwalił obniżenie podatków. W połowie 1975 r. inflacja zaczęła spadać (z rekordowych 12,3% w grudniu 1974 r. do 4,9% w 1976 r.), a niebawem podążyła za nią także stopa bezrobocia (zob. Wykres 9). Jednocześnie bank centralny stopniowo obniżał stopy procentowe (zob. Wykres 7).

Wykres 9. Stopy inflacji i bezrobocia w latach 1974–1980



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Bureau of Labor Statistics (www.bls.gov).

Drugim istotnym posunięciem administracji Geralda Forda było zapoczątkowanie szeroko zakrojonego procesu deregulacji, o czym wspominał już w swoim przemówieniu z 8 października 1974 r. Amerykańską gospodarkę dławił szereg drobiazgowych regulacji, obejmujących tak szerokie spektrum branż, jak przewozy lotnicze i kołowe, rurociągi, telewizję czy kasy oszczędnościowe[39]. Przysparzało to przedsiębiorcom rozlicznych problemów,

[37] Ibidem, s. 50.
[38] A. Greenspan, *Era zawirowań*, op. cit., s. 83.
[39] Ibidem, s. 84.

ograniczało konkurencję i sprzyjało utrzymywaniu się wysokich cen (np. na rynku przewozów lotniczych, gdzie obowiązywało dawne prawo, które miało niegdyś chronić raczkującą branżę, lecz utrzymało się przez wiele lat, mimo ustania przyczyn jego ustanowienia). Regulacje miały zatem swój realny wymiar kosztowy, zarówno dla przedsiębiorców, jak i konsumentów. Występując w Chicago w sierpniu 1975 r., Ford obiecał „zdjąć kajdany z amerykańskich przedsiębiorców" i „odsunąć rząd federalny tak daleko od ich firm, życia, portfeli i włosów, jak to tylko możliwe"[40].
Od wiosny 1975 r. do końca urzędowania Forda powstały 4 mln nowych miejsc pracy, a inflacja spadła do 5,8% w 1976 r., co oznaczało, że strategia umiarkowania się opłaciła. Ford nie zdążył jednak wykorzystać jej owoców[41]. U progu kampanii wyborczej w 1976 r. gospodarka amerykańska ponownie zaczęła zwalniać. Wybory prezydenckie niewielką przewagą głosów wygrał Jimmy Carter. W Stanach Zjednoczonych na dobre rozgościła się recesja. Powrócił okres szybkiego wzrostu cen i wysokiego poziomu bezrobocia. Na trwały spadek stopy inflacji trzeba było poczekać aż do prezydentury Ronalda Reagana.

4. Podsumowanie

Rzeczywistość gospodarcza, w jakiej Stany Zjednoczone znalazły się w latach 70., odbiegała od doświadczeń poprzednich ekip rządzących. Zastosowanie tradycyjnych, keynesowskich metod radzenia sobie z kryzysem nie przyniosło pożądanych efektów, ponieważ natura zjawisk, z którymi przyszło się mierzyć zmieniła się. Bezrobocie i inflacja, dawniej wymienne, tym razem wystąpiły wspólnie w postaci stagflacji.

Poszukiwanie nowatorskich metod radzenia sobie z kryzysem nieuchronnie doprowadziło do tarć pomiędzy administracją prezydenta Nixona, opozycją i bankiem centralnym. Ponadto w przeciwieństwie do swego następcy, Geralda Forda, Nixon był gotów na wszelkie posunięcia, które pozwoliłyby mu wygrać wybory i pozostać prezydentem na drugą kadencję. Dowodem jego determinacji jest nie tylko afera Watergate, lecz także naciski, jakie Nixon wywierał na szefa Rezerwy Federalnej Arthura Burnsa. Niepewność co do kursu polityki fiskalnej i monetarnej sprawiły, że gospodarka wpadła w sinusoidalny cykl spadków i wzrostów stóp bezrobocia i inflacji. Ratowanie spadającej dynamiki PKB spowodowało z kolei znaczny przyrost zadłużenia federalnego.

Następca Nixona, Gerald Ford, okazał się prezydentem gotowym do kompromisu. Uważniej słuchał doradców niż jego poprzednik.

[40] Ibidem, s. 85.
[41] A. D. Moran, *More than a Caretaker…*, op. cit., s. 58.

W przemówieniu, w którym nakreślił ramy programu WIN, znajdujemy tylko jedną wzmiankę dotyczącą polityki monetarnej, jednak bardzo ogólnikową. Również późniejsze działania prezydenta nie noszą znamion wywierania jakiegokolwiek nacisku na prezesa banku centralnego. Mimo to polityka monetarna i fiskalna nie utraciły spójności i w rezultacie amerykańska gospodarka pod koniec kadencji Forda zaczęła wykazywać pierwsze oznaki ożywienia.

Przykład Nixona pokazuje, że w sytuacji kryzysu lub choćby przejściowego spowolnienia gospodarczego, szczególnie gdy pojawia się potrzeba reagowania na zjawiska precedensowe, pokusa sięgnięcia po pełnię władzy może okazać się zbyt silna. Dążenie do zwycięstwa wyborczego, przekonanie o słuszności obranej polityki mogą wprowadzić prezydenta w konflikt z niezależnym bankiem centralnym. Historia Nixona dowodzi, że spór ten może narastać także wtedy, kiedy prezes banku centralnego został mianowany przez aktualnie urzędującego prezydenta. Niezależnie od tego, kto zwycięży w tym sporze, ład gospodarczy wykreowany poprzez naciski polityczne pozbawi kraj kotwicy w postaci niezależności i apolityczności banku centralnego, stabilizującej gospodarkę.

Rozdział XV

Paulina Matera
Uniwersytet Łódzki

Uwarunkowania polityczne reformy światowego systemu monetarnego (1969-1973)

1. Kryzys sytemu walutowego w latach 60. XX w.

Po II wojnie światowej Stany Zjednoczone uzyskały bezprecedensową pozycję na arenie międzynarodowej. Jako jedyne mocarstwo biorące udział w wojnie, wyszły z niej wzmocnione gospodarczo. Z inicjatywy tego państwa, jeszcze podczas trwania działań wojennych, zaczęto tworzyć podwaliny nowego światowego ładu gospodarczego. W lipcu 1944 r. w Bretton Woods odbyła się konferencja Narodów Zjednoczonych poświęcona zagadnieniom finansowym i walutowym. Utworzono wtedy Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*International Monetary Fund* – IMF) oraz Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (*International Bank for Reconstruction and Development* – IBRD)[1]. W Bretton Woods ustalono również, że tylko dolar amerykański mógł być wymienialny na złoto w relacji 35 USD za uncję. System ten ułatwiał obrót towarów i kapitału pomiędzy poszczególnymi krajami, pomagał stabilizować kursy walut oraz zmniejszać nierównowagę w bilansach płatniczych państw członkowskich. Jego oparcie na dolarze amerykańskim utwierdzało hegemonię Stanów Zjednoczonych.

Jednak już w latach 60. XX w. można było zauważyć oznaki kryzysu systemu z Bretton Woods. Było oczywiste, że nie był on adekwatny do potrzeb gospodarki światowej. Powodowały to w dużej mierze dwa czynniki. Pierwszym z nich był brak wystarczających rezerw złota na rynku światowym, występujący z powodu niezwykle dynamicznego wzrostu handlu. Drugim powodem był zmierzch hegemonii Stanów Zjednoczonych w gospodarce światowej. Wzrastała siła ekonomiczna EWG i Japonii, które stały się poważnymi konkurentami USA. Wobec tego Stany Zjednoczone niechętnie patrzyły na oparcie światowego

[1] W ramach Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju działają trzy powiązane ze sobą instytucje: Bank Światowy (bank wspomagający rozwój), Międzynarodowa Korporacja Finansowa oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju. W 1988 r. powstała jeszcze w jego ramach Wielostronna Agencja Gwarancji Inwestycji (*Współczesna gospodarka światowa*, red. A. Kisiel-Łowczyc, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 330). Bank Światowy rozpoczął działalność w 1946 r, a MFW w 1947 r.

systemu monetarnego na ich walucie. Miało to bowiem negatywne skutki dla wewnętrznej sytuacji w USA, ze względu na powiększający się deficyt bilansu płatniczego[2].

Zbyt duży napływ USD niepokoił także kraje europejskie, które przechowywały rezerwy walutowe w dolarach. Według zasad systemu z Bretton Woods, kursy miały być utrzymane w określonych ramach. Narodowe instytucje finansowe musiały interweniować kupując lub sprzedając zagraniczne waluty. W przypadku dużego napływu dolarów na rynki europejskie, banki centralne musiały je kupować, żeby powstrzymać zbyt wysoki kurs swojego pieniądza.

W grudniu 1961 r. powstała Grupa Dziesięciu (G10) złożona z ministrów finansów Belgii, Holandii, Francji, RFN, Włoch, Szwecji, Kanady, Japonii, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Ustanowili oni Porozumienie Ogólne o Pożyczkach (*General Agreement to Borrow)* z funduszem 6 mld USD, by podtrzymywać kursy walutowe. G10 stała się również forum do dyskusji w sprawie przeprowadzenia przyszłej reformy światowego systemu monetarnego[3].

W 1966 r., G10 zgodziła się na stworzenie jednostki używanej w międzynarodowych rozliczeniach między bankami centralnymi – tzw. specjalnych praw ciągnienia (*Special Drawing Rights* – SDR) w ramach MFW[4]. Jeden SDR miał być równy dolarowi amerykańskiemu. Członkom MFW otworzono rachunki SDR-ów, na których posiadali odpowiednią ilość nowych jednostek proporcjonalną do swoich wkładów udziałowych. Za SDR-y poszczególne państwa mogły kupować od innych uczestników systemu waluty wymienialne na spłaty zobowiązań zagranicznych[5].

Jednak to nie rozwiązywało zasadniczego problemu. Dewaluacja funta w 1967 r., a także ataki spekulacyjne na francuskiego franka od wiosny 1968 r., spowodowały wzrost ceny złota do 44 USD za uncję. W związku z zaistniałą sytuacją, w marcu 1968 r. wprowadzono tzw. *„two-tier" gold market* – czyli dwa poziomy handlu złotem. Na oficjalnym rynku transakcji międzyrządowych

---

[2] W niniejszym rozdziale stosuję termin dodatniego bądź ujemnego bilansu płatniczego biorąc pod uwagę bilans obrotów bieżących (eksport oraz import towarów i usług, dochody z zagranicznych inwestycji bezpośrednich, itp.) oraz obrotów kapitałowych i finansowych (np. spłaty zadłużenia, zakup patentów, handel akcjami przedsiębiorstw, itp.).

[3] W 1964 r. do G10 dołączyła Szwajcaria, lecz nazwa Grupy się nie zmieniła.

[4] J. E. Spero, *The Politics of International Economic Relations,* St. Martin's Press, New York 1999, s. 40–41.

[5] J. Głuchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997, s. 19.

utrzymano wymienialność na poziomie 35 USD za uncję złota, a poza nimi ceny tego kruszcu miały być kształtowane przez siły rynkowe[6].

2. Sytuacja gospodarcza w Stanach Zjednoczonych na początku prezydentury Richarda Nixona

20 stycznia 1969 r., obowiązki prezydenta Stanów Zjednoczonych objął Republikanin Richard M. Nixon. Nowa administracja musiała zmagać się z problemami gospodarczymi: wzrostem inflacji i bezrobocia. Pogłębiający się deficyt bilansu płatniczego spowodował spadek zaufania do dolara. Inwestorzy pozbywali się go, lokując kapitał w złocie, którego cena na wolnym rynku wzrosła do 40 USD za uncję. Wystąpiła też spekulacja na kursie DM, gdyż do RFN napłynęło bardzo dużo dolarów[7].

Dopóki deficyt amerykańskiego bilansu płatniczego był stosunkowo niewielki, inne kraje korzystały na jego istnieniu. Pomagał on gospodarkom zachodnioeuropejskim i japońskiej szybciej się rozwijać, praktycznie bez strat dla ich bilansów płatniczych. Ułatwił też postęp w demontażu restrykcji w handlu i płatnościach[8]. Kiedy pod koniec lat 60. XX w. deficyt znacznie wzrósł, stało się to niebezpieczne dla gospodarek ściśle powiązanych z amerykańską. Partnerzy USA naciskali, by został on zrównoważony[9].

Państwa europejskie zaczęły domagać się wymiany zgromadzonych rezerw dolarowych na złoto. Tymczasem zadłużenie rządu amerykańskiego było dwukrotnie wyższe niż posiadane rezerwy. Niemal automatycznie spowodowało to inflację, która za pośrednictwem dolara została „wyeksportowana" do krajów dokonujących rozliczeń w amerykańskiej walucie[10]. Stany Zjednoczone odrzucały możliwość dewaluacji dolara, opowiadając się za systemem opartym

---

[6] A. Grosser, *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les États-Unis depuis la guerre*, Fayard, Paris 1978, s. 327. Więcej na temat reform monetarnych w latach 60. zob. R. Triffin, *The Thrust of History in International Monetary Reform*, „Foreign Affairs", April 1969, s. 478–493.

[7] G. M. Meier, *International Economics. The Theory of Policy*, Oxford University Press, New York 1980, s. 133.

[8] D. A. Walker, *Some Underlying Problems for International Monetary Reform*, [w:] *The United States and Western Europe. Political, Economic and Strategic Perspectives*, red. W. F. Hanrieder, Winthrop Publishers, Cambridge (Massachusetts) 1974, s. 173.

[9] Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969-1976, vol. 3 – Foreign Economic Policy, 1969-1972; International Monetary Policy, 1969-1972, Government Printing Office, Washington D. C. 2002, Kennedy do Nixona, 15 grudnia 1969, dok. 34.

[10] D. A. Walker, op. cit., s. 166-168.

na ustalonych, ulegających zmianom tylko w wyjątkowych wypadkach, kursach wymiany[11].

Europejscy liderzy byli zaniepokojeni, że malejące zaufanie do USD zachwieje międzynarodowym systemem walutowym i zmniejszy wartość ich rezerw. W każdej chwili spodziewano się, że rząd amerykański zdecyduje się na dewaluację, by poprawić bilans płatniczy i zmniejszyć inflację. Z kolei Amerykanie obawiali się, że zachodnioeuropejskie banki centralne zażądają wymiany ogromnych rezerw na złoto, którego zabrakłoby w amerykańskim skarbcu. To spowodowałoby upadek całego systemu monetarnego, z niewyobrażalnymi konsekwencjami dla gospodarki światowej. Dlatego Amerykanie chcieli, by państwa europejskie powstrzymywały się od tego kroku. Woleli, żeby Europejczycy kupowali amerykańskie towary lub dokonali rewaluacji własnych walut. Takie działania poprawiłyby konkurencyjność amerykańskiego eksportu i przyczyniłyby się do zmniejszenia deficytu bilansu płatniczego[12].

O ile rządy europejskie, będąc pod polityczną presją, mogły rozważać zgodę na takie warunki, pozostawali jeszcze prywatni inwestorzy. Zaczęli oni sprzedawać posiadane dolary i nabywać inne waluty, najczęściej niemiecką markę. Taka spekulacja oznaczała jeszcze większe zagrożenie inflacyjne dla USA[13]. Amerykańscy eksperci alarmowali, że Stany Zjednoczone podtrzymując stały kurs wymiany dolara, płaciły za realizację europejskich celów gospodarczych i tym samym wspierały najgroźniejszych konkurentów. Twierdzili, że jak najszybciej należało jako jednostkę rozrachunkową i rezerwową wprowadzić SDR-y oparte na wielu walutach. Miały one zastąpić złoto, a fakt, że nie będą zależne od jednej waluty miał doprowadzić do uzdrowienia systemu[14].

Deficyt bilansu płatniczego stanowił istotny problem gospodarki amerykańskiej. Wzrastał on głównie ze względu na duże koszty utrzymywania sił militarnych na całym świecie – w tym największą rolę odgrywały wydatki na wojnę w Wietnamie – i odpływ kapitału spowodowany stosunkowo niskimi

---

[11] C. F. Bergsten, R. O. Keohane, J.S. Nye, *International Economics and International Politics. A Framework for Analysis,* [w:] *World Politics and International Economics,* red. C. F. Bergsten, L. B. Krause, The Brookings Institution, Washington 1975, s. 3.

[12] D. P. Calleo, *Since 1961. American Power in a New World Economy,* [w:] *Economics and the World Power. An Assessment of American Diplomacy since 1789,* red. W. H. Becker, S. F. Wells, jr, Columbia University Press, New York 1984, s. 379–410.

[13] Ibidem, s. 394.

[14] FRUS, 1969-1976, vol. 3, opinia konsultantów, dok. 26.

stopami procentowymi w Stanach Zjednoczonych. W tym przypadku należy również brać pod uwagę inwestycje amerykańskie w Europie, szybko rosnące mimo restrykcji ograniczających eksport kapitału nałożonych przez Kongres w latach 60.[15]. Ta tendencja była zresztą również niepokojąca dla krajów Starego Kontynentu. Europejczycy twierdzili, że Amerykanie przejmują zbyt wiele przedsiębiorstw, co w ich mniemaniu groziło utratą niezależności ich gospodarek[16]. Rzeczywiście, w gospodarce atlantyckiej dominowały międzynarodowe korporacje mające korzenie w Stanach Zjednoczonych.

Napływ amerykańskich inwestycji bezpośrednich (BIZ) do Europy był imponujący: w latach 1958-1968 wzrosły one z 2 mld USD do 13 mld. Dalsze spadki stóp procentowych w USA w latach 1969-1970, powiększały pulę tzw. eurodolarów, co utrudniało Europejczykom stabilizację narodowych systemów monetarnych[17]. Europejczycy również chętnie lokowali kapitał w Stanach Zjednoczonych. Jednak 2/3 inwestorów stanowiły osoby prywatne posiadające amerykańskie papiery wartościowe, nie dążące do osiągnięcia kontroli nad amerykańskimi przedsiębiorstwami. W Europie inwestorami były głównie amerykańskie korporacje, których wartość produkcji za granicą przewyższała wartość eksportu USA (w 1967 r. czterokrotnie, a w 1969 r. już pięciokrotnie). Można z tego wyprowadzić wniosek, że działalność tych przedsiębiorstw była ważniejsza dla transakcji Stanów Zjednoczonych na rynku światowym niż handel zagraniczny. Dotyczyło to także dochodów dla amerykańskiego budżetu[18].

Odpływ dolarów ze Stanów Zjednoczonych powodował presję, zarówno w USA jak i w Europie, na wewnętrzną regulację ograniczającą działania zagranicznego biznesu. Szczególnie dotyczyło to odpływu kapitału i ograniczenia inwestycji amerykańskich w Europie[19]. Mimo zaniepokojenia

---

[15] W 1968 r. prezydent Johnson wydał rozporządzenie wykonawcze (*Executive Order*) ustalające obowiązkowe pułapy dla inwestycji zagranicznych, żeby zatrzymać dolary w USA. Nie przyniosło to jednak ograniczenia wywozu kapitału na wielką skalę (W. M. Scammell, *The International Economy since 1945*, St. Martin's Press, New York 1980, s. 181).

[16] FRUS, 1969-1976, vol.3, Cooper i Bergsten do Kissingera, 28 stycznia 1969, dok. 3.

[17] R. A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy (1929-1976)*, University of California Press, Berkeley 1980, s. 207.

[18] E. R. Goodman, *The Fate of the Atlantic Community*, Praeger Publishers, New York 1975, s. 452.

[19] W latach 60. obustronne ograniczenia były jeszcze dość restrykcyjne, ale w kolejnej dekadzie wiele krajów europejskich bardziej otworzyło się na amerykańskie inwestycje. W Stanach Zjednoczonych ustawa regulująca zasady inwestycji (*International Investment and Trade in Service Act*) została przyjęta dopiero w 1976 r. (J. E. Spero, op. cit., s. 129).

wzrostem amerykańskich inwestycji, trudno było Europejczykom wprowadzać jakieś restrykcje. Amerykanie mając trudności z inwestowaniem w jednym z krajów EWG, przenosili się do innego, gdyż i tak mogli sprzedawać swe towary bez barier na terenie całego rynku Wspólnoty[20].

Tabela 1. Międzynarodowe transakcje Stanów Zjednoczonych w latach 1965-1974 (w mln USD)

Rok	**Handel towarami**			**Dochód z inwestycji**	**Transakcje militarne**	**Bilans handlu towarami i usługami**	**Bilans rachunku bieżącego**	**Aktywa zagraniczne (odpływy kapitału)**
	Eksport	**Import**	**Bilans**					
1965	26461	21510	4951	5349	-2122	8378	5431	-5716
1966	29310	25493	3817	5047	-2935	6092	3031	-7321
1967	30666	26866	3800	5273	-3226	5838	2583	-9757
1968	33626	32991	635	5990	-3143	3693	611	-10977
1969	36414	35807	607	6043	-3328	3524	399	-11585
1970	42469	39866	2603	6231	-3354	5773	2331	-9337
1971	43319	45579	-2260	7271	-2893	2423	-1433	-12475
1972	49381	55797	-6416	8192	-3420	-1742	-5795	-14497
1973	71410	70499	911	12153	-2070	11224	7140	-22874
1974	98306	103811	-5505	15503	-1653	9392	1962	-34745

Źródło: J.E. Spero, *The Politics of International Economic Relations,* St. Martin's Press, New York 1999, s. 138–139.

Rząd amerykański chciał natomiast zmniejszać deficyt bilansu płatniczego przez nakładanie kontroli na odpływ kapitału z USA do Europy. Takie działanie

[20] R. Vernon, *The Economic and Political Consequences of Multinational Enterprise: An Anthology*, Harvard University Press, Boston 1972, s. 178.

było zgodne z założeniem teorii klasycznej ekonomii, że bilans płatniczy jest kształtowany przez międzynarodowy handel. Było ono błędne w dobie ogromnych inwestycji: nie brano pod uwagę, że BIZ generowały także duże dochody dla budżetu państwa, a blokada kapitału mogła zmniejszyć wpływy od wielonarodowych przedsiębiorstw[21].

Odpowiedź na pytanie, czy międzynarodowy system walutowy miał być oparty na stałych (popieranych przez USA) czy płynnych kursach walut (jak chciały niektóre państwa europejskie) stała się problemem wręcz ideologicznym. USA pragnęły ponadto większych uprawnień dla MFW dotyczących kontroli systemu[22].

RFN utrzymująca dodatni bilans płatniczy, była wyjątkiem wśród najsilniejszych gospodarek świata zachodniego. Wielka Brytania i Francja odnotowały deficyt, nastąpiła też dewaluacja franka (pod koniec sierpnia 1969 r.) i rewaluacja zachodnioniemieckiej marki (w październiku 1969 r.) [23]. Amerykanom zależało na współpracy RFN we wprowadzaniu SDR-ów. Niemcy jednak sprzeciwiali się ich pełnej aktywizacji, dopóki główne waluty nie będą stabilne[24]. Także Francuzi twierdzili, że zlikwidowanie amerykańskiego deficytu bilansu płatniczego było warunkiem koniecznym, by rozpocząć reformę międzynarodowego systemu walutowego. Utrzymywali, że Europa pośrednio ponosiła koszty zaangażowania USA w Wietnamie poprzez przyjmowanie niechcianych dolarów[25].

Na początku kadencji Nixona zarządzanie międzynarodowym systemem walutowym było sparaliżowane. Banki centralne nie były w stanie kontrolować ogromnych przepływów kapitałów. G10 nie mogła osiągnąć porozumienia w tej sprawie, ze względu na różne narodowe interesy jej członków. W 1969 r. zapadła

---

[21] W 1971 r. do budżetu Stanów Zjednoczonych wpłynęło 10 mld USD z podatków od przedsiębiorstw inwestujących za granicą. Kapitał, który został wyeksportowany w tym okresie stanowił tylko połowę tej sumy (E. R. Goodman, op. cit., s.453).

[22] *The New Europe and the US. Partners or Rivals,* red. G. Mally, Lexington Books, Lexington 1974, s. XX.

[23] National Archives and Record Administration, College Park, MD (NARA), Nixon Presidential Materials Staff (NPMS), National Security Council (NSC) Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974), CIA: przegląd najważniejszych wydarzeń na świecie w 1969 r., box H-164.

[24] NARA, NPMS, NSC Files, Country Files – Europe (Germany), Fessenden do Departamentu Stanu, 21 stycznia 1969, box 681.

[25] NARA, NPMS, NSC Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974), Odpowiedź Departamentu Stanu na coroczny raport prezydenta o amerykańskiej polityce zagranicznej, 15 grudnia 1969, box H-164.

w MFW decyzja stworzenia w ciągu trzech lat międzynarodowych rezerw walutowych wartości 9,5 mld USD w SDR-ach[26]. SDR-y zostały aktywowane 1 stycznia 1970 r. Jeszcze w 1970 r. w MFW zaplanował utworzenie dodatkowych rezerw walutowych wartych 3,5 mld USD w formie SDR-ów[27].

Na początku 1970 r. kraje EWG ogłosiły powstanie Wspólnego Funduszu Rezerwy Monetarnej (*Common Monetary Reserves Pool*). Dzięki niemu, państwa doświadczające przejściowego deficytu bilansu płatniczego, miały otrzymywać środki na jego poprawę. Zapowiadano zacieśnienie współpracy w przezwyciężaniu innych problemów wewnętrznych np. ustalenie tolerowanego poziomu inflacji. Pojawiły się spekulacje o możliwym powstaniu Europejskiego Banku Centralnego i wspólnej waluty, która by mogła rywalizować z dolarem jako waluta rezerwowa[28]. Kwestie monetarne mogły w każdej chwili spowodować konflikt między Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią. W grudniu 1970 r. Francuzi poinformowali o planie natychmiastowej wymiany 129 mln USD na złoto. Tłumaczyli, że chcą pokryć w ten sposób składkę w złocie w MFW. Zapewniali, że nie był to powrót do polityki wykupu złota przez Bank Francji w celu osłabienia dolara[29]. Jednak argumenty te wydawały się Amerykanom nieprzekonujące.

Tymczasem w 1971 r. amerykański deficyt bilansu płatniczego znacznie wzrósł. W 1971 pierwszy raz od 1893 r. Stany Zjednoczone zanotowały deficyt handlowy. Wzmogło to roszczenia eksporterów wobec administracji o bardziej zdecydowane upominanie się o interesy gospodarcze USA[30]. W marcu 1971 r. odbyła się konferencja przedstawicieli siedmiu banków centralnych (Belgii, RFN, Włoch, Holandii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i USA). Bankierzy zobowiązali się, że nie będą sprzedawali złota odbiorcom prywatnym i powstrzymają się od nabywania go od producentów. Cena za uncję miała pozostać na poziomie 35 USD. W wyniku tego porozumienia spadała cena złota na wolnym rynku, co pozwoliło tymczasowo zahamować niekorzystne trendy[31].

---

[26] Ibidem.

[27] M. De Vries, J. Horsefield, *The International Monetary Fund, 1966-1971: The System Under Stress*, International Monetary Fund, Washington 1976, s. 173.

[28] W. R. Burgess, J. R. Huntley, *Europe and America. The Next Ten Years*, Walker and Company, New York 1970, s. 102. Por. C. F. Bergsten, *Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C. F. Bergsten, 1972-1974*, Lexington Books, Lexington 1975, s. 346.

[29] Amerykanie kojarzyli deklarację francuską z polityką de Gaulle'a z lat 1963-1965, kiedy Francuzi wykupili złoto za 2 mld USD, znacznie uszczuplając amerykańskie rezerwy.

[30] FRUS, 1969-1976, vol. 3, Bergsten do Kissingera, 21 kwietnia 1971, dok. 64.

[31] A. Grosser, op. cit., s. 327.

Głównym zwolennikiem wywierania nacisku, także politycznego, na Europę był sekretarz skarbu John Connally, który twierdził, że w ówczesnej sytuacji gospodarczej USA trzeba było zmienić starą zasadę poświęcania interesów ekonomicznych, gdy wchodziły one w konflikt z celami politycznymi[32]. Podczas wizyty w Monachium w maju 1971 r. stwierdził wprost: „obecnie wydajemy blisko 9% PKB na obronę, prawie 5 mld USD na obronę za granicą, głównie w Europie. Wiemy, że jest to cena, jaką płacimy za przywództwo, ale te koszty trzeba dzielić. Nasza gospodarka już nie dominuje w wolnym świecie i opinia publiczna dłużej na to nie pozwoli"[33].

W kwietniu i maju 1971 r. malejące stopy procentowe w Stanach Zjednoczonych spowodowały kolejną falę odpływu kapitału. W memorandum dla Nixona z 5 maja 1971 r. doradca prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego Henry Kissinger informował, że Belgia, RFN, Szwajcaria, Austria i Holandia zawiesiły w tym dniu wszystkie operacje dolarowe w swoich bankach centralnych. Zrobiono to ze względu na ogromny napływ dolarów, który 4 maja tylko w RFN sięgnął 1 mld USD. Wynikało to ze spekulacji, zmniejszającej realną wartość tej waluty. Przypuszczano, że władze podejmą decyzję o upłynnieniu kursu DM na określony czas, poprzez zwiększenie marginesu dopuszczalnych wahań kursów. Przeciw temu silnie oponowała Francja, która nie chciała żadnych zmian w kursach walut na rynkach europejskich, nawet jeśli byłaby to wspólna decyzja EWG. Kissinger przypuszczał, że taka różnica stanowisk mogła mieć polityczne konsekwencje dla EWG, np. Francuzi mogli grozić zablokowaniem wstąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnot[34].

W maju 1971 r. władze RFN zdecydowały się upłynnić kurs swojej waluty, co spowodowało jej dalsze umocnienie i nową falę spekulacji, która osłabiała pozycję sprzedawanego na wielką skalę dolara amerykańskiego. Jednostronna decyzja rządu niemieckiego nie mogła poprawić sytuacji w długim okresie: tylko upłynnienie wszystkich głównych walut mogło spowodować przełom, ale było to politycznie niemożliwe[35]. George Shultz, dyrektor Biura Zarządzania i Budżetu, podkreślał, że Stany Zjednoczone powinny przestać płacić za dobrą koniunkturę

[32] S. Nivola, *Commercializing Foreign Policy? American Trade Policy, Then and Now*, „The Brookings Reviev", Spring 1997, s. 37.

[33] Cyt. za: H. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown & Company, Boston 1979, s. 952.

[34] NARA, NPMS, NSC Files, Subject Files, Kissinger do Nixona, 5 maja 1971, box 309.

[35] A. W. DePorte, *Europe Between the Superpowers. The Enduring Balance*, Yale University Press New Haven 1979, s. 205.

sojuszników, patrząc przez palce na ich praktyki szkodzące amerykańskim interesom. „Święty Mikołaj umarł”[36] – podsumował Shultz.

Sekretarz skarbu John Connally proponował nałożenie zwiększonych ceł na import i zawieszenie wymienialności dolara na złoto. Kissinger stanowczo sprzeciwiał się takim rozwiązaniom. Uważał, że jednostronne działania wpłyną destabilizująco na relacje transatlantyckie, gdyż zostaną odebrane w Europie jako arogancki pokaz siły. Przypomniał, że zachęcano sojuszników do przechowywania rezerw w dolarach – zawieszenie ich wymienialności na złoto spowodowałoby wielkie straty w krajach, które były lojalne wobec USA[37]. Departament Stanu wyraził podobną opinię.

3. „Szok Nixona”

Jednak rozwój sytuacji w 1971 r. skłaniał Nixona do akceptacji propozycji Connally’ego. W maju i w sierpniu odnotowano kolejne spadki wartości dolara, pogłębiał się także deficyt bilansu płatniczego USA, głównie poprzez rekordowy odpływ kapitału z USA, i deficyt handlowy. Spowodowało to wzrost presji w Kongresie, by wycofać wojska amerykańskie z Europy, coraz częściej mówiono także o konieczności wprowadzenia działań o charakterze protekcjonistycznym. Eksperci wzywali do jak najszybszego podjęcia rozmów z krajami G10 o konieczności zmian parytetów wymiany walut. Jednak kraje posiadające nadwyżki w bilansie płatniczym (np. RFN) nie odczuwały potrzeby, by dokonywać rewaloryzacji swych walut – ich niskie kursy pozwalały im rozwijać eksport. Państwa, których waluty miały zbyt wysoki kurs, zaniżały go, by poprawić możliwości wywozu[38]. Stany Zjednoczone, zgodnie z porozumieniami z Bretton Woods, musiały pozostawać na tym polu pasywne.

9 sierpnia 1971 r. wartość dolara spadła w relacji do niemieckiej marki do najniższego poziomu w powojennej historii. Był to nowy impuls dla spekulantów. Wtedy Nixon podjął decyzję o zdecydowanej reakcji. W kolejnym roku zamierzał ubiegać się o reelekcję i potrzebował spektakularnego sukcesu gospodarczego. 15 sierpnia 1971 r., bez konsultacji z sojusznikami, nałożył 10% podatek importowy i ogłosił zawieszenie wymienialności dolara na złoto[39]. Decyzja ta została przeforsowana przez

[36] R. A. Pastor, op. cit., s. 129.
[37] FRUS, 1969-1976, vol. 3, Kissinger do Nixona, 17 marca 1969, dok. 12.
[38] Przykładem może być dewaluacja funta szterlinga w listopadzie 1967 r.
[39] J. A. Nathan, J. K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, Little, Brown & Company, Boston 1985, s. 374.

najbliższych doradców ekonomicznych prezydenta, zwanych „Trojką": Connally'ego, Paula McCrackena (szefa Rady Doradców Gospodarczych) i Shultza. Prezydent zwołał w tej sprawie naradę 13 sierpnia do Camp David. Wśród obecnych zdecydowanym przeciwnikiem odejścia od standardu złota był tylko szef Zarządu Rezerw Federalnych – Arthur Burns. Jednak Nixon, który zwykle liczył się z jego radami, tym razem nie wziął ich pod uwagę[40]. Wśród uczestników spotkania nie było żadnej osoby odpowiedzialnej za politykę zagraniczną.

Decyzja Nixona była zaskoczeniem dla innych krajów. Sekretarz stanu William Rogers poinformował Kanadyjczyków i Japończyków – głównych partnerów handlowych USA, godzinę przed przemówieniem prezydenta, dyrektor MFW – Pierre-Paul Schweitzer – otrzymał tę wiadomość parę minut przed jego wygłoszeniem[41]. Nixon napisał do prezydenta Francji Georgesa Pompidou tego samego dnia, 15 sierpnia, że wieczorem ogłosi decyzję, nie było już więc możliwości manewru ani negocjacji. Nixon miał nadzieję, że Pompidou uzna, że ten krok leżał w interesie wszystkich krajów, gdyż przyspieszy wprowadzenie koniecznych zmian[42]. Argumenty prezydenta nie mogły być jednak zaakceptowane przez Europejczyków. Decyzja Nixona była wyraźnym dowodem braku zaufania i postawieniem partnerów handlowych przed faktem dokonanym. Posunięcie to uderzyło głównie w Europę Zachodnią i Japonię.

Rozpoczął się najpoważniejszy kryzys w relacjach gospodarczych świata zachodniego od II wojny światowej. Jeśli bierzemy pod uwagę zabezpieczenie interesów gospodarczych USA, ten ruch był uzasadniony, jednak sposób jego ogłoszenia był fatalny, łamiący zasady relacji z sojusznikami, będącymi najważniejszymi partnerami gospodarczymi[43]. „Szok Nixona" był nie tylko ekonomicznym, ale także politycznym atakiem na kraje europejskie. W wyniku zewnętrznej decyzji, musiały one zmienić politykę monetarną i kursy wymiany walut. Było to niezwykle trudne, gdyż biznesmeni w poszczególnych krajach byli przyzwyczajeni do promocji eksportu przez rząd.

---

[40] M. Friedman, R. D. Friedman, *Two Lucky People. Memoirs*, The University of Chicago Press, Chicago 1998, s. 384. Nixon przyznał po latach, że decyzję tę podjął „wbrew instynktowi" (R. Nixon, *A Real War*, Warner Books, New York 1980, s. 238).

[41] G. F. Treverton, *Making the Alliance Work. The US and Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca 1985, s. 146.

[42] NARA, NPMS, NSC Files, Country Files – Europe (France), Nixon do Pompidou, 15 sierpnia 1971, box 679.

[43] *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971*, red. A. Shonfield, vol. 1: *Politics and Trade*, Oxford University Press, London 1976, s. 73.

Kraje europejskie nie miały pewności, jakie dalsze kroki podejmą Stany Zjednoczone. Spowodowało to kryzys zaufania, kluczowego dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki światowej. Stany Zjednoczone potrzebowały współpracy państw europejskich w rozwiązywaniu problemów o charakterze ekonomicznym: reformy systemu walutowego i stopniowej likwidacji barier handlowych. Unilateralna decyzja Nixona z sierpnia 1971 r. zmniejszyła szanse porozumienia w tych kwestiach[44].

4. Droga do porozumienia smithsoniańskiego

Po obu stronach Atlantyku zdawano sobie sprawę, że nie należy dążyć do konfrontacji, lecz uzyskać jak najlepsze warunki w zaistniałej sytuacji. Poważny konflikt między Stanami Zjednoczonymi a Europą Zachodnią był trudny do wyobrażenia w dobie zimnej wojny. Należy również brać pod uwagę, że nie tylko rządy, ale także korporacje ponadnarodowe były aktorami w gospodarce światowej. Interesy Ameryki i Europy były tak ściśle powiązane i tak intratne, że obie strony chciały uniknąć konfliktów. Chociaż politycy mogli ulegać emocjom i hołdować narodowym interesom, w końcu musieli rozważyć konsekwencje rozłamu.

15 i 16 września 1971 r. odbyły się w Londynie spotkania ministrów finansów i szefów banków centralnych krajów G10. Do tego czasu wiele państw upłynniło kursy swoich walut argumentując, że siły rynku ustalą ich prawdziwą wartość. Spotkanie zakończyło się bez żadnych konkretnych konkluzji – zbyt wielkie było niezadowolenie partnerów gospodarczych USA. Europejczycy grozili nawet możliwością nałożenia nowych barier na wymianę z USA. Nixon początkowo wcale nie dążył do złagodzenia napięcia. Na konferencji prasowej 16 września stwierdził, że zniesienie podatku importowego było uzależnione nie tylko od reformy systemu monetarnego, ale także bardziej sprawiedliwego dzielenia kosztów obrony w ramach NATO. Było oczywiste, że ta ostatnia kwestia nie mogła być rozwiązana w krótkim czasie, więc wystąpienie Nixona można interpretować jako próbę wzmocnienia amerykańskiej pozycji negocjacyjnej i pozyskanie poparcia opinii publicznej. Odejście od parytetu złota było bowiem dobrze przyjęte w Stanach Zjednoczonych. Nawet środowiska

[44] G. W. Ball, *Diplomacy for the Crowded World. An American Foreign Policy,* An Atlantic Monthly Press Book, Little, Brown&Company, Boston 1976, s. 156.

biznesowe uznały je za mniejsze zło – obawiano się bowiem zwiększania barier celnych lub zwiększonej kontroli przepływu kapitału[45].

Na tym samym spotkaniu w Londynie Connally zażądał koncesji handlowych od EWG w zamian za zniesienie 10% podatku importowego. Chciał także, by państwa europejskie i Japonia przyjęły więcej amerykańskich towarów oraz dokonały rewaluacji walut, by wspierać amerykański eksport, a tym samym pomóc w zrównoważeniu bilansu płatniczego. Wspomniał też o przejęciu przez Europę większej odpowiedzialności finansowej za obronę w ramach NATO i wezwał do szybkiego ustanowienia bardziej elastycznego systemu monetarnego. Sekretarz skarbu żądał także, by EWG zawiesiła negocjacje z EFTA o strefie wolnego handlu i zmieniła zasady Wspólnej Polityki Rolnej (*Common Agriculture Policy* – CAP) na mniej dyskryminacyjne dla krajów trzecich. Wymagania te były w tamtym czasie nierealne, lecz Amerykanie chcieli wykorzystać niepewność w Europie[46]. Przedstawiciele EWG i Japonii nie chcieli się zgodzić na te warunki twierdząc, że oznaczałoby to dla ich krajów zagrożenie deficytem BOP. Wezwali Stany Zjednoczone, by skoncentrowały się na dostosowaniu kursów walutowych poprzez dewaluację dolara. Spotkanie zakończyło się fiaskiem, gdyż żadna ze stron nie była skłonna do ustępstw.

Dzięki jednomyślności w trwaniu przy swoim stanowisku, Europejczycy zdołali skłonić Amerykanów do odstąpienia od żądań wysuwanych przez Connally'ego[47]. Na corocznym spotkaniu MFW, które odbyło się pod koniec września, sekretarz skarbu uzależnił rezygnację z podatku importowego tylko od przeprowadzenia reformy międzynarodowego systemu monetarnego. Główne kraje uprzemysłowione miały zaakceptować dewaluację dolara, płynne kursy walut i redukcję barier handlowych. Rząd amerykański doszedł bowiem do wniosku, że wprowadzenie czynnika politycznego, jakim *de facto* było dzielenie kosztów obrony, było zbyt ryzykowne dla spoistości sojuszu[48]. Jednak i ta koncepcja została odrzucona, gdyż większość krajów europejskich preferowało ustanowienie stałych kursów wymiany.

---

[45] D. P. Calleo, op. cit., s. 420.

[46] B. Cohen, *The Revolution in Atlantic Economic Relations. The Bargain Comes Unstuck*, [w:] *The United States and Western Europe…*, s. 107–109.

[47] Był to niewątpliwy sukces EWG, tym bardziej że w październiku 1971 r. Stanom Zjednoczonym udało się skłonić Japonię do ograniczenia eksportu tkanin syntetycznych do USA (A. Shonfield, *International Economic Relations. The Western System in the 1960s and 1970s*, Sage Publications, Beveryhills/London 1976, s. 36–38).

[48] *International Economic Relations of the Western World…,* s. 89.

8 października 1971 r. Kissinger spotkał się z Ralphem Dahrendorfem – komisarzem EWG odpowiedzialnym za relacje międzynarodowe i handel zagraniczny. Europejski polityk zaznaczał, że deficyt bilansu płatniczego w Stanach Zjednoczonych nie był spowodowany polityką europejską i problem ten nie mógł być rozwiązywany poprzez żądanie od EWG rekompensat. Zaakceptował konieczność ustalenia nowych kursów walutowych w stosunku do dolara, ale wskazywał, że będzie to miało negatywny wpływ na wewnątrzeuropejski handel i na konkurencyjność na rynkach krajów trzecich. Przewidywał, że spowoduje to problemy polityczne wewnątrz Wspólnot. Odmówił przyznania USA jednostronnych koncesji w wymianie handlowej.

Na spotkaniu Partii Konserwatywnej w październiku 1971 r. premier Edward Heath stwierdził, że Wspólnoty powinny jak najszybciej wypracować wspólną politykę zagraniczną, obronną i gospodarczą[49]. W tym czasie Wielka Brytania prowadziła negocjacje o przystąpieniu do EWG. Zdecydowane opowiedzenie się Londynu po stronie interesów europejskich, budziło zaniepokojenie w Waszyngtonie co do perspektyw utrzymania z Londynem „specjalnych stosunków'" i możliwości ich rozszerzenia na „specjalne stosunki" z całą EWG. W Waszyngtonie liczono, że Wielka Brytania będzie działać tonująco podczas negocjacji handlowych i prób stworzenia nowych zasad światowego systemu monetarnego[50].

Ambasador amerykański w Paryżu – Arthur K. Watson – w liście do Departamentu Stanu niepokoił się opóźniającym się rozwiązaniem kryzysu monetarnego. Przewidywał, że mogło to mieć negatywny wpływ na interesy amerykańskie w Europie, a szczególnie we Francji. Watson zauważył, że Francuzi rozważali podjęcie środków wymierzonych w korporacje pochodzące ze Stanów Zjednoczonych. Byli bowiem przekonani, że Amerykanie celowo blokowali rozwiązanie kryzysu do momentu wyborów w USA. Watson obawiał się również możliwości wprowadzenia przez EWG subsydiów eksportowych i bardziej restrykcyjnej polityki wobec importu z USA[51].

---

[49] A. Lewiss, *Heath Sees Signs of Trade War*, „New York Times", 17 października 1971. O poziomie wzburzenia świadczy drastyczna wypowiedź brytyjskiego premiera o Connallym, który został ranny podczas zamachu na prezydenta Johna F. Kennedy'ego: „wtedy zamordowano niewłaściwego człowieka" (J. Campbell, *Edward Heath. A Biography*, Jonathan Cape, London 1993, s. 343.)

[50] *The British Connection*, „New York Times", 24 grudnia 1971.

[51] NARA, Nixon Presidential Materials Project (NPMP), NSC Files, HAK Office Files, Country Files – Europe, Watson do Departamentu Stanu, 15 listopada 1971, box 56.

Kolejne spotkanie G10 miało miejsce w grudniu 1971 r. w Rzymie. Tym razem Europejczycy domagali się jak najszybszej dewaluacji dolara, a Connally postulował ustalenie realnych kursów wymiany walut. Europejczycy wciąż oskarżali Stany Zjednoczone o szkodzenie ich gospodarkom. Domagali się zwołania spotkania na szczycie. Jednak pozycja negocjacyjna Europy Zachodniej stopniowo słabła, gdyż jej liderzy nie zdołali wypracować wspólnego stanowiska. Przedstawiciele każdego państwa próbowali bronić własnych interesów. Pompidou obawiał się, że kanclerz RFN Willy Brandt z powodów politycznych będzie bardziej skłonny do kompromisu z Amerykanami. Poza tym dyplomaci amerykańscy dążyli do zachwiania jednomyślnością EWG, próbując prowadzić dwustronne rozmowy z przedstawicielami RFN. Państwo niemieckie było bardziej zależne od USA niż Francja: zależało mu na wsparciu Stanów Zjednoczonych dla polityki wschodniej i na utrzymaniu niezmiennej obecności wojsk amerykańskich na swoim terytorium[52]. „Szok Nixona" spowodował, że Stany Zjednoczone, broniąc własnych interesów, demontowały europejską współpracę[53].

Francuzi okazali się najbardziej zdecydowanymi oponentami utworzenia nowego systemu monetarnego na amerykańskich warunkach. Z tego powodu spotkanie Nixona z Pompidou na Azorach w dniach 13-14 grudnia było kluczowe dla osiągnięcia ewentualnego porozumienia. Prezydenta w tych rozmowach wspierał Kissinger, ze względu na widoczny wpływ sporu gospodarczego na relacje polityczne. Zadeklarował on, że Amerykanie byli gotowi do natychmiastowego zniesienia 10% podatku importowego; w tym kontekście dyskutowano kwestię dostosowania kursu dolara do franka. Kissinger stwierdził, że z politycznego punktu widzenia, oba kraje powinny osiągnąć także porozumienie w sprawach handlu, szczególnie dotyczącego produktów rolniczych. Nixon dodał, że jeśli problem monetarny zostanie rozwiązany, nastąpi również poprawa na innych polach.

Pompidou zaakcentował jedność Europy podkreślając, że państwa EWG chciały bronić wspólnie parytetów walutowych i nie zgodzą się na ich ustalenie na podstawie bilateralnych umów z USA[54]. Jego stanowisko było zdecydowane: jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte, nastąpi rywalizacja między USA a EWG na polu monetarnym. Nixon podczas rozmów winił Connally'ego za zbyt

[52] A. Shonfield, op. cit., s. 42.

[53] M. Frankel, *US and Common Market*, „New York Times", 18 grudnia 1971.

[54]NARA, NPMP, NSC Files, HAK Office Files, Country Files – Europe, memorandum z rozmowy Kissingera z Pompidou na Azorach, 13 grudnia 1971, box 56.

wygórowane żądania amerykańskie podczas negocjacji z Europejczykami. Stwierdził, że sekretarz skarbu stawiał nierealne warunki, które zostaną zmienione, gdyż Francja i Stany Zjednoczone miały wspólny cel: efektywną reformę systemu monetarnego[55].

Pompidou zadeklarował gotowość do konstruktywnych rozmów. Ostatecznie zgodził się na tymczasową płynność dolara pod warunkiem, że w bliskiej perspektywie zostaną ustalone nowe, sztywne kursy wymiany. Przystał również na rewaluację franka, jeśli RFN zrobi to samo z marką. Przyjął też nowe kursy wymiany zaproponowane przez Connally'ego. W zamian Nixon zgodził się na dewaluację dolara i zniesienie podatku importowego. Osiągnięty na Azorach kompromis otworzył drogę do tzw. porozumienia smithsoniańskiego (*Smithsonian Agreement*)[56].

Ministrowie finansów i dyrektorzy banków centralnych państw G10 spotkali się w Instytucie Smithsoniańskim (*Smithsonian Institution*) w Waszyngtonie 17 i 18 XII 1971 r.[57]. Zgodzili się na podjęcie środków w celu zrównoważenia międzynarodowego systemu monetarnego. Zaakceptowali schemat kursów wymiany, co pociągało za sobą rewaluację bądź dewaluację poszczególnych walut. Nowy parytet dolara ustalono na 38,8 USD za uncję złota. Frank francuski i funt szterling utrzymały parytet względem złota, frank belgijski i gulden holenderski zostały zrewaluowane o 2,8%, marka niemiecka i frank szwajcarski o 4,6%, a jen o 7,7%. W relacji do dolara główne waluty zostały zrewaloryzowane: frank francuski o 8,5%, marka o 13,58%[58]. Przedstawiciele państw G10 zgodzili się ponadto, że odstępstwa od nowych kursów były dopuszczalne w granicach 2,25% powyżej i poniżej ustalonych pułapów. Zaapelowali do innych krajów o dostosowanie polityki monetarnej do powyższych zasad. Delegaci Stanów Zjednoczonych obiecali natychmiastowe zniesienie podatku importowego[59].

Niektórzy analitycy twierdzili, że Stany Zjednoczone nie mogły narzucić warunków przedstawionych przez Connally'ego z powodów politycznych, gdyż

---

[55] Ibidem, memorandum z rozmowy Nixona i Kissingera z Pompidou na Azorach, 15 grudnia 1971.

[56] G. F. Treverton, op. cit., s. 147.

[57] Na spotkaniu byli także obecni: przedstawiciel Szwajcarskiego Banku Narodowego Edwin Stopper, sekretarz generalny OECD Emille van Lennep, główny menadżer Banku Rozrachunków Międzynarodowych René Larre i wiceprezydent Komisji EWG Raymond Barre.

[58] A. Grosser, op. cit., s. 331.

[59] December Smithsonian Agreement of the Group of Ten. Document A: Press Communiqué of Ministerial Meeting, 18 grudnia 1971, dostępny przez: http:// www.gold.org/ value/reserve_asset/ history/ monetary_history/ vol3/1971dec.html

nie chciano doprowadzić do konfliktu z sojusznikami[60]. Europejczycy zdołali wprowadzić do porozumienia smithsoniańskiego korzystne dla siebie zapisy, opierając się presji o charakterze politycznym. Niewątpliwie ten czynnik był istotny, lecz w korespondencji ambasadorów krajów europejskich z decydentami w Waszyngtonie pojawiają się również obawy o pogorszenie się stosunków gospodarczych.

5. Upłynnienie kursów walut

Umowa z grudnia w 1971 r. nie rozwiązała problemów światowego systemu monetarnego. Stany Zjednoczone zrezygnowały z uprzywilejowanej pozycji dolara, lecz Amerykanie nie ograniczyli jego odpływu na inwestycje do innych krajów lub na wydatki związane z utrzymaniem sił militarnych za granicą. Wciąż zagraniczne banki centralne trzymały rezerwy w dolarach. USA skorzystały na dewaluacji w tym sensie, że poprawiły swoje szanse eksportowe. Nie przyniosło to znacznego zmniejszenia deficytu bilansu płatniczego, a dolar pozostał główną walutą światowego systemu walutowego[61].

W 1972 r. nastąpiły ponownie masowe przepływy pieniężne i znów wystąpiła presja na ustalone parytety walutowe. W lutym 1972 r. Departament Skarbu przedstawił propozycję modyfikacji kursu USD. Podkreślono, że w porozumieniu smithsoniańskim nie tylko zmieniono kursy walut, ale także stwierdzono, że powinno jak najszybciej dojść do negocjacji między Komisją Europejską, Japonią, Kanadą i USA na tematy monetarne.

Francja obawiała się, że promowanie niskich stóp procentowych było celowym działaniem Connally'ego. Wobec tego w Paryżu rozważano dewaluację franka, co mogło zniszczyć porozumienie monetarne. Także rządy innych krajów europejskich były zaniepokojone tym stanem rzeczy. Choć powszechnie widziano potrzebę zdania się na siły rynkowe, ze względu na nieprzewidywalną politykę monetarną USA, rządy wciąż kształtowały kurs walut[62]. W tym samym czasie w Kongresie pojawiły się postulaty, by dokonać kolejnego obniżenia kursu USD. Jednak zdawano sobie również sprawę, że ignorowanie

[60] A. W. DePorte, op. cit., s. 206.

[61] D. P. Calleo, *American Foreign Policy and American European Studies: An Imperil Bias?*, [w:] *The United States and Western Europe…*, s. 66.

[62] N. Thygesen, *Flexible Exchange Rates and the Monetary Policies*, [w:] *Europe, America and the World Economy*, red. L. Tsoukalis, Basil Blackwell, New York 1986, s. 175.

porozumienia smithsoniańskiego storpeduje współpracę w tworzeniu nowego systemu monetarnego[63].

W raporcie dla Kongresu dotyczącym polityki zagranicznej w 1971 r. ogłoszonym 9 lutego 1972 r., Nixon zauważył, że jego decyzja z 15 sierpnia przyczyniła się nie tylko do uniknięcia kryzysu monetarnego, ale była korzystna dla amerykańskiego bilansu handlowego. Przyznał jednak, że warunki wymiany pozostawiają jeszcze wiele do życzenia, w związku z czym zapowiedział, że jak najszybciej podda pod głosowanie Kongresowi dewaluację dolara wobec złota oraz usunięcia podatku importowego[64].

Warto zauważyć, że raport był przedstawiany w lutym 1972 r., a zobowiązania do dwóch ostatnich kwestii zostały podjęte już w grudniu 1971 r. Nixon wyraźnie zwlekał z przedłożeniem ich Kongresowi, mając nadzieję na uzyskanie od partnerów ustępstw handlowych. Pokazuje to, jak głębokie było przekonanie, że kraje zachodnioeuropejskie prędzej czy później ugną się pod amerykańską presją.

Mimo że w grudniu 1971 r. zobowiązano się do współpracy w przygotowywaniu reformy monetarnej, najbardziej uprzemysłowione państwa świata nie podejmowały konkretnych działań w tym kierunku jeszcze przez cały rok. Od 1972 r. w ramach MFW działał Komitet Rady Gubernatorów do spraw reformy tej instytucji (*Committee of the IMF Board of Governors on IMF Reform and Related Issues*), zwany Komitetem Dwudziestu. Składał się on z przedstawicieli G10 i dziesięciu reprezentantów krajów rozwijających się, lecz jego prace nie przynosiły wymiernych rezultatów[65].

Tymaczasem 11 lutego 1972 r. Stany Zjednoczone, EWG i Japonia, wydały deklarację o rozpoczęciu negocjacji handlowych w 1973 r. o znoszeniu barier celnych na produkty rolne i przemysłowe. Utworzono specjalny komitet mający zająć się ustalaniem warunków negocjacji (*Trade Negotiating Committee*). Do rozmów zaproszono również kraje spoza GATT[66]. Wyodrębniono najważniejsze problemy w relacjach atlantyckich. Europejczycy

---

[63] Congressional Record. Proceeding and Debates of the Second Session of the 92nd Congress, vol. 118, part 6, posiedzenie Senatu z 2 marca 1972, dostępne przez: http:// www.archive.org/ stream/ congressionalrec118eunit #page/n169/mode/1up

[64] The Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon (PPP), vol. 4: 1972, Government Printing Office, Washington D.C. 1974, trzeci roczny raport dla Kongresu na temat polityki zagranicznej USA, 9 lutego, 1972, dok. 56.

[65] Na temat szczegółów prac Komitetu Dwudziestu zob. J. Williamson, *The Failure of World Monetary Reform 1971-1974*, New York University Press, New York 1977.

[66] S. D. Cohen, *The European Community and the General Agreement on Tariffs and Trade*, European Commision Information Service, Washington 1975, s. 11.

sugerowali, że z negocjacjami handlowymi należało połączyć obrady na temat reformy międzynarodowego systemu walutowego. Argumentowano, że przy częstych zmianach kursów wymiany, niemożliwe było przeprowadzenie sprawiedliwej redukcji ceł[67].

W tym czasie w EWG planowano pogłębienie integracji. Po spotkaniu Brandt-Pompidou na początku 1972 r., 21 marca 1972 r., przedstawiono plan unii ekonomicznej i monetarnej. Zmniejszono w nim margines fluktuacji między walutami Wspólnego Rynku do 2,25%[68]. Już w czerwcu 1972 r. znów miały miejsce spekulacje na rynku walut. Kraje EWG stosowały mechanizm zwany „wąż w tunelu" (*snake in the tunnel*) polegający na utrzymywaniu małego marginesu fluktuacji między walutami i szerszego w stosunku do walut krajów trzecich. Jednak Wielka Brytania, Dania i Włochy nie przystąpiły do wspólnej operacji i ustaliły odrębne płynne kursy walutowe.

W raporcie CIA oceniono, że dostosowanie kursów walut uzgodnionych na podstawie umowy smithsoniańskiej, nie przyniosło jeszcze oczekiwanego wpływu na bilansy płatnicze krajów zachodnich. Stany Zjednoczone nie mogły się pozbyć deficytu handlowego, a RFN i Japonia miały nadwyżki. Obserwowano wprawdzie duży napływ funduszy do USA po grudniu 1971 r., ale atak na dolara, który miał miejsce po kryzysie funta szterlinga w czerwcu 1972r., zniweczył wcześniejszą poprawę. Wciąż pojawiały się tendencje spekulacyjne, które były częściowo hamowane przez masowe wykupywanie przez banki centralne dolarów i funtów. Wprowadzono także kontrolę i ograniczenia w krajach, do których napływało zbyt dużo kapitału[69].

Podczas spotkania z Kissingerem 22 lipca 1972 r. minister gospodarki RFN Helmut Schmidt ponaglał rozpoczęcie dyskusji o problemach monetarnych, argumentując to trudną sytuacją ekonomiczną w jego kraju. Kissinger stwierdził wprawdzie, że nie jest ekspertem w tej kwestii, lecz wyraził zrozumienie jej wpływu na atmosferę polityczną w RFN. Schmidt przypomniał o negatywnych skutkach politycznych „szoku Nixona" w Europie. Zwrócił uwagę, że niemiecki bank centralny musiał skupować dolary, których kurs był płynny, by ich wartość nie spadła poniżej 3,15 w stosunku do DM. Powodowało to inflację, która wzrosła do 5,4%. Schmidt wykluczył możliwość kolejnej rewaluacji DM w 1972 r. Ostrzegł, że wobec zbliżających się wyborów, rząd RFN mógł się

[67] Ibidem, s. 23.

[68] E. L. Morse, *European Monetary Union and American Foreign Economic Policy,* [w:] *The United States and Western Europe…*, s. 195.

[69] NARA, NPMS, NSC Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974), CIA – przegląd najważniejszych wydarzeń międzynarodowych w 1972, box H-164.

zdecydować na zaprzestanie skupowania USD i regulację handlu oraz napływu kapitału. Potwierdził, że te środki zostaną podjęte, jeśli Stany Zjednoczone nie będą dążyć do umocnienia wartości USD. Kissinger ostrzegł, że unilateralna akcja Europy spowoduje oburzenie w USA, gdyż coraz częściej do głosu dochodzili izolacjoniści[70].

Na spotkaniu Komitetu Dwudziestu MFW, duże poruszenie wywołało wystąpienie Nixona i sekretarza skarbu George'a Shultza we wrześniu 1972 r. Skrytykowano propozycję międzynarodowych sankcji gospodarczych na kraje, które odmówią podjęcia akcji przeciw utrzymywaniu się w nich deficytu lub nadwyżki bilansu płatniczego. Nie przyjęto też propozycji ustalenia obiektywnych kryteriów, w jakich przypadkach należało je wprowadzić[71]. Amerykanie postulowali, by wszyscy członkowie MFW automatycznie dewaluowali lub rewaluowali swe waluty w celu utrzymaniu stabilnych bilansów płatniczych, a złoto jako podstawa rezerw było stopniowo zastępowane SDR-ami. Większość państw europejskich sprzeciwiało się takiemu rozwiązaniu[72].

W dniach 19-21 października 1972 r. odbył się w Paryżu szczyt EWG, na którym padła propozycja zawiązania unii ekonomicznej i monetarnej. Pompidou podkreślił, że nie byłby to przejaw integrowania się Europy w opozycji do USA. Taką interpretację określił jako absurdalną. Jednak uważał, że Europa w dyskusji nad reformą systemu monetarnego powinna wypracować „własne, odrębne stanowisko", uwzględniając nie interesy amerykańskie, ale realia gospodarki światowej[73]. Pompidou sugerował tym samym, że Europa mogłaby wywierać presję na Stany Zjednoczone, gdyż jej siła gospodarcza uprawniała do forsowania własnych rozwiązań. Po zakończeniu szczytu ogłoszono rozpoczęcie prac nad koordynacją kursów wymiany i wsparcia walutowego[74]. W raporcie CIA oceniono, że choć perspektywa realizacji tych

[70] Poprzednik Schmidta – Karl Schiller, zrezygnował 7 lipca 1972 r. ze stanowiska, z powodu problemów wewnętrznych spowodowanych kryzysem walutowym (NARA, NPMS, NSC Files, Country Files – Europe (Germany), memorandum z rozmowy Kissingera i Schmidta, 22 lipca 1972, box 684).

[71] NARA, NPMS, NSC Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974), CIA – przegląd najważniejszych wydarzeń międzynarodowych w 1972, box H-164.

[72] *The New Europe and the US…*, s. XX.

[73] G. Pompidou, *France, Europe, and America. Opening Address to the European Summit Conference*, 19 października 1972 r., [w:] *The New Europe and the US…,* s. 11–12.

[74] E. L. Morse, op. cit., s. 195.

założeń była daleka, EWG podejmowała kroki w tym kierunku, np. członkowie zmniejszyli maksymalne różnice między kursami swoich walut[75].

W styczniu i lutym 1973 r. znów zaczęły się, znane sprzed „szoku Nixona", spekulacje przeciwko dolarowi. W styczniu 1973 r. został on zdewaluowany po raz drugi w ciągu dwóch lat, tym razem o 10%. Do marca 1973 r. wszystkie główne waluty światowe podlegały płynnym kursom regulowanym przez rynek. W Stanach Zjednoczonych nastąpił wzrost inflacji i ogromny odpływ dolarów na rynki zagraniczne, a Komitet Dwudziestu wciąż nie mógł wypracować kompleksowego planu reformy systemu[76].

6. Podsumowanie

W czerwcu 1971 r. prezydent Stanów Zjednoczonych wygłosił oświadczenie, nazywane „drugą doktryną Nixona". Według niego, świat zmieniał się z bipolarnego na wielobiegunowy. Wyłaniały się bowiem nowe mocarstwa: oprócz Stanów Zjednoczonych i ZSRR zwiększało się znaczenie i wpływy Europy Zachodniej, Japonii i Chin. Tezę tę sformułował biorąc pod uwagę nie tylko znaczenie polityczne nowych centrów, ale także wzrastającą siłę w gospodarce światowej[77]. Stwierdził, że Europa Zachodnia i Japonia, choć były przyjaciółmi i sojusznikami, jednak również bardzo poważnymi i twardymi konkurentami[78].

Zjednoczona Europa coraz śmielej chroniła interesy regionalne w systemie monetarnym i handlowym. Waszyngton chciał, by te systemy pozostawały otwarte dla wszystkich uczestników gospodarki światowej i działały, tak jak w latach 40. i 50. XX w., na korzyść USA. Natomiast Europa, na początku lat 70. uznała, że sztuczne podtrzymywanie hegemonii USA, podczas gdy pojawili się inni silni gracze w gospodarce światowej, było bezzasadne.

Odejście od parytetu złota można uznać za cezurę początkową okresu zmiany systemu zachodniego. Konieczna była nie tylko reforma systemu monetarnego. Kres porządku opartego na hegemonii dolara implikował również

[75] NARA, NPMS, NSC Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974), CIA – przegląd najważniejszych wydarzeń międzynarodowych w 1972, box H-164

[76] J. E. Spero, op. cit., s. 42–46.

[77] R. L. Pfaltzgraff, *The Atlantic Community – A Conceptual History,* [w:] *Atlantic Community in Crisis. A Redefinition of the Transatlantic Relationship*, red. W. F. Hahn, R. L. Pfaltzgraff, Pergamon Press, New York 1979, s. 19.

[78] E. R. Goodman, op. cit., s. 172.

konieczność zmian w stosunkach handlowych. Zobowiązanie utrzymania stałej wartości tej waluty, kłóciło się z realnymi potrzebami wewnętrznej polityki gospodarczej Stanów Zjednoczonych i zwiększaniem konkurencyjności amerykańskiego eksportu. Prowadziło to nie tylko do zmian polityki ekonomicznej wobec sojuszników, ale także do konstatacji, że nie można się kierować prymatem bezpieczeństwa i relacji politycznych nad interesami gospodarczymi.

„Szok Nixona", zwany także „amerykańskim monetarnym Wietnamem", był nie tylko ekonomicznym, ale także politycznym atakiem na kraje europejskie. W wyniku zewnętrznej decyzji, musiały one zmienić politykę monetarną i kursy wymiany walut. Było to niezwykle trudne, gdyż biznesmeni w poszczególnych krajach byli przyzwyczajeni do promocji eksportu przez rząd. Decyzja Nixona była triumfem koncepcji dominacji czynników ekonomicznych nad politycznymi w amerykańskiej dyplomacji.

W dobie prac nad przygotowaniem reformy światowego systemu monetarnego i kolejnej rundy GATT, można było zauważyć w Stanach Zjednoczonych załamanie się konsensusu w sprawie polityki „dobrej woli" wobec Europy Zachodniej. Ogromne napięcia w stosunkach transatlantyckich w czasie negocjacji po „szoku Nixona" ujawniły sprzeczne interesy partnerów po obu stronach Atlantyku. Co więcej, dały impuls państwom europejskim do wypracowaniu wspólnego stanowiska w celu przeciwstawienia się polityce amerykańskiej, co budziło poważne obawy Waszyngtonu. Nie była to próba do końca udana – Amerykanie wciąż dysponowali narzędziami nacisku w stosunkach bilateralnych z poszczególnymi rządami, lecz można było się spodziewać, że w miarę pogłębiania się integracji będą one coraz mniej skuteczne. Rosnąca siła gospodarcza EWG pozwoliła jej skutecznie opierać się presji USA w sprawach dla niej kluczowych, jak np. utrzymanie w niezmiennym kształcie Wspólnej Polityki Rolnej.

Państwa europejskie, rezygnując z podnoszenia możliwości obronnych, preferowały używanie narzędzi ekonomicznych, broniąc się przed naciskami USA. Zdawały sobie sprawę, że były najważniejszymi partnerami gospodarczymi Stanów Zjednoczonych i bez ich udziału wszelkie reformy zachodniego systemu były niemożliwe. Zwlekanie Amerykanów z wypełnianiem zobowiązań podjętych w ramach porozumienia smithsoniańskiego oraz zasadnicze różnice w koncepcji ustanowienia nowego monetarnego ładu, prowadziły do napięć między sojusznikami.

Rozdział XVI

Andrzej Pieczewski

Rola jednostki w kreowaniu politycznej i ekonomicznej rzeczywistości. Przykład Józefa Hieronima Retingera – inicjatora i organizatora początku procesu integracji europejskiej

Wśród historyków panują zróżnicowane poglądy na temat roli wybitnych jednostek w kształtowaniu historii politycznej i ekonomicznej. Przedstawię w tym miejscu dwa skrajne. Filozofia marksowska nie pozostawia miejsca dla żadnych odniesień do indywidualności. Konkretni ludzie są jedynie narzędziami w ręku nieuchronnego przeznaczenia. Według marksistów, wielki człowiek w historii znajdował się zawsze, ilekroć był potrzebny. Enigmatyczne „nieuchronne przeznaczenie" to oczywiście materialne siły wytwórcze, które zawsze miały pod ręką jakiegoś zastępcę, podobnie jak rozważny reżyser ma dublera dla głównego aktora. Na drugiej stronie kontinuum poglądów na rolę jednostki mamy tzw. uproszczone przedstawianie dziejów. Ukazywało ono historię, jako produkt wyczynów wielkich ludzi. Żaden poważny historyk nie przykładał ręki do takich nonsensów i nie kwestionował faktu, iż rola odgrywana nawet przez największe postacie dziejów była dużo skromniejsza. Każdy człowiek żyje i działa w ramach sytuacji dziejowej swoich czasów. Sytuacja ta jest zdeterminowana przez wszystkie idee i zdarzenia poprzednich epok, jak również jego epoki. Mąż stanu może odnieść sukces o tyle tylko, o ile jego plany są dostosowane do klimatu opinii jego czasów, czyli do idei, które zakorzeniły się w umysłach jego rodaków. Inaczej jest w przypadku pionierów nowych sposobów myślenia. Idee rodzą instytucje społeczne, zmiany polityczne, techniczne metody produkcji i wszystko to co nazywamy warunkami ekonomicznymi[1].

Idea integracji europejskiej, jak każda wielka idea, miała oczywiście swoich ideologów, architektów i realizatorów. Najwybitniejsi z nich są określani mianem pionierów – ojców współczesnej Unii Europejskiej. Powszechnie wymienia się wśród nich nazwiska: Richarda Coudenhove – Kalergiego, Winstona Churchilla, Paul Henri Spaak'a, Leona Blum'a, Alcide de Gasperi'ego, Robert Schumana, Jean Monnet'a i Konrada Adenauera. Do listy tej należy

[1] L. von Mises, *Teoria a historia. Interpretacja procesów społeczno-gospodarczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011, op. cit., s. 118-120.

również polski polityk - Józef Hieronim Retinger (1888 – 1960). Wiele doniosłych pro europejskich przedsięwzięć bowiem, jak choćby założenie Europejskiej Ligii Współpracy Ekonomicznej (*European League for Economic Cooperation – ELEC* -1946 r.), inicjatywa i współorganizacja Kongresu Haskiego(1948), powstanie Ruchu Europejskiego (*European Movement* - 1948 r.), powołanie Rady Europy (1949), łączy się właśnie bezpośrednio z jego osobą[2]. Paul Henri Spaak – ojciec Traktatów Rzymskich tak wspominał współpracę z nim i jego osiągnięcia: „(...) Po wojnie kontynuuje swoje wysiłki i zostaje jednym z najbardziej przekonywujących autorów (ojców) zjednoczonej Europy. Jego nazwisko zasługuje na to, aby być zaliczanym do jej pionierów”[3].

Osobisty autorytet, wyraziste poglądy i koncepcje oraz entuzjazm ojców integracji europejskiej kontrastują ze współczesnym pewnym ideologicznym marazmem przywódców państw UE oraz dającą się zauważyć niechęcią społeczeństw europejskich do pogłębiania i rozszerzania procesu integracji. Warto zatem, z perspektywy sześćdziesięciu lat od tworzenia zalążków integracji, zbadać czy cele i wizje jej pionierów zostały współcześnie zrealizowane.

W tym celu posłużę się przykładem Józefa Retingera - polityka zaangażowanego w tworzenie zalążków integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej. Celem rozdziału będzie zatem porównanie poglądów i koncepcji Retingera ze współczesnym etapem integracji na jakim znalazła się Unia Europejska oraz równolegle wykazanie, iż jego dokonania są na tyle doniosłe, aby móc nadać ich autorowi miano jednego z ojców – pionierów europejskiego zjednoczenia.

Dlaczego postać i pro europejskie dokonania Retingera są często pomijane, względnie minimalizowane i to głównie przez jego rodaków. Przyczyny tej

---

[2] O roli J. H. Retingera w tworzeniu zrębów integracji europejskiej zobacz: J. Pomian, Joseph *Retinger, Memoirs of an Eminence Grise*, Sussex at The University Press 1972; W. Lipgens, *A History of European Integration*, Clarendon Press, Oxford 1982; W. Lipgens, W. Loth, *Documents on the History of European Integration*, Walter de Gruyter, vol. 1-4, Berlin 1991; R. Mayne, J. Pinder, *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union*, Macmillan, London 1990; P. H. Spaak, *Combats Inachevés*, Fayard, Paris 1969 t. 2; A. Pieczewski, *Joseph Retinger,s conception of and contribution to the early process of European integration, “European Review of History. Revue Européenne d’Histoire” vol. 17 No 4 2010;* W literaturze polskiej postać Retingera występuje w: A. Pieczewski, *Działalność Józefa Hieronima Retingera na rzecz integracji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008; G. Witkowski, *Józef Retinger. Polski inicjator integracji europejskiej*, Wyd. Zbliżenie, Warszawa 2000; Materiały archiwalne dotyczące pro europejskiej działalności Retingera znajdują się w: Polskim Instytucie i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie (The Polish Institute and Sikorski Museum in London); Polskim Ośrodku Społeczno - Kulturalnym w Londynie (Polish Social & Cultural Association in London); Ośrodku Badań Europejskich im. Józefa Retingera przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

[3] P. H. Spaak, s. 24.

niewiedzy, czy ostrożności w eksponowaniu jego osiągnięć mają wielorakie korzenie. Tkwią one przede wszystkim w postawie sprowadzającej się do nadania mu etykiety agenta obcego wywiadu. Ta sensacyjna legenda ukuta w okresie II wojny światowej, wygodna potem dla władz komunistycznej Polski i chętnie przez nie podtrzymywana, przetrwała w świadomości niektórych Polaków po dziś dzień.[4] Niezwykłe koneksje wśród polityków Zachodu, jakie posiadał, liczne misje i międzynarodowe przedsięwzięcia, w jakich uczestniczył, stały się pożywką dla sensacji i domysłów, co do roli Retingera w międzynarodowej polityce.

Po II wojnie światowej w wyniku pojałtańskiego podziału Europy miejscem działalności Retingera stała się zachodnia cześć kontynentu. Przez władzę komunistyczną w Polsce potraktowany został tak, jak pozostali uchodźcy pozostający na Zachodzie, jako wróg. Dodatkowo, będąc bardzo aktywnym działaczem na rzecz zachodnioeuropejskiej integracji – tworu powstającego przecież między innymi jako zapora dla komunizmu – nie mógł podobać się władzom komunistycznej Polski. Antyeuropejskość Moskwy, a zatem i ówczesnej Polski, powodowały, że ani o działaniach Retingera, ani o prawdziwych i wszystkich motywach jego zaangażowania się w sprawy europejskiej integracji Polacy nie byli informowani. Sprawy te ponadto stanowiły polityczne, a więc także i cenzuralne tabu. Należy pamiętać, iż kraje socjalistyczne przez dwie dekady odmawiały międzynarodowego uznania Wspólnotom Europejskim mimo ich ogromnej roli w gospodarce i handlu światowym. Moskwa zaś uniemożliwiała swoim sojusznikom utrzymywanie choćby technicznych kontaktów z Brukselą. Jedność i siła wolnych, demokratycznych państw Europy zagrażała, bowiem bezpośrednio planom ekspansji Moskwy na Zachód.[5] Stąd, w komunistycznej Polsce przez ponad 40 lat nikomu nie zależało na eksponowaniu roli Retingera w tworzeniu zrębów integracji europejskiej. Przeciwnie, ówczesnej władzy na rękę było nie nagłaśnianie tej postaci, a jeśli już o niej wspominano to w aurze tajemniczości, niejasności i kontrowersyjności. Na zlecenie komunistycznych służb bezpieczeństwa napisano nawet kilka prac podtrzymujących te legendy.[6]

---

[4] Niesłuszne pomówienia dotyczące działalności Retingera i ich przyczyny znajdują doskonały opis w: Thierry Grosbois, *L'action de Józef Retinger en faveur de l'idée européenne 1940-46*, "Revue européenne d'Historie", Vol. 6, No 1/1999, s. 59 – 61; Zobacz także: M. Biskupski, *Spy, Patriot or Internationalist? The Early Career of Joseph Retinger Polish Patriarch of European Union*, "The Polish Review" No 1 1998.

[5] A. Werner, *Ku jedności Europy*, „Polska w Europie", Warszawa Nr 31/2000, op. cit., s. 110.

[6] O. Terlecki, *Kuzynek diabła*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1988; O. Terlecki, *Wielka awantura*, Wyd. Polska Fundacja Kulturalna, Londyn 1978.

1. Pro europejska działalność Retingera w czasie II wojny światowej

W okresie II wojny światowej Retinger pełnił funkcję doradcy premiera polskiego rządu emigracyjnego w Londynie. Jego wpływ na premiera Sikorskiego był znaczący. Retinger, świetnie znający realia brytyjskie oraz, co nie bez znaczenia, samych polityków, był przewodnikiem premiera w jego poczynaniach. Nie bez powodu nazywano Retingera szarą eminencją rządu Sikorskiego. Premier polegał na jego opiniach i ufał jego wiedzy dotyczącej realiów politycznych państw sojuszniczych.[7] Posiadając tak wysoka pozycję i kontakty mógł realizować swą ideę europejskiej integracji. Połączenie działań tych dwóch osobowości w „europejski tandem Retinger – Sikorski" dało wymierne efekty. Nie było chyba w tym okresie przemówienia polskiego premiera, które nie zawierałoby treści odnoszących się do idei federalizmu. Polski przywódca traktował tworzenie federacji jako niezbędny krok dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz wzrostu i rozwoju gospodarczego starego kontynentu. Polscy politycy na uchodźctwie stali się inicjatorami licznych działań zmierzających do integracji Europy. We wszystkich tych poczynaniach Retinger odgrywał wiodącą rolę[8].

Pierwszą pro europejską inicjatywą rządu polskiego były prace nad ścisłym związkiem integracyjnym pomiędzy Polska i Czechosłowacją. Rozmowy z tymczasowym rządem Czechosłowacji w sprawie zacieśnienia więzi integracyjnych rozpoczęto już w 1940 r[9]. W 1941r. powołano wspólną komisję koordynacyjną. Opracowywano projekty zasad aktu konstytucyjnego przyszłego związku, kształtu władz, wspólnej polityki gospodarczej, zagranicznej i obronnej. Docelowo związek polsko - czechosłowacki miał mieć charakter unii celnej. Zakładano, że do związku mogą przystąpić również inne kraje Europy Środkowo- Wschodniej. W rezultacie oznaczało to, że w przyszłości związek ten miałby stać się trzonem szerszej federacji środkowoeuropejskiej.[10] Prasa emigracyjna z entuzjazmem nagłaśniała idee takiego ugrupowania. W styczniu 1942r. rządy Polski i Czechosłowacji opublikowały porozumienie przewidujące unię celną i deklarujące wolę bliskiej współpracy w zakresie polityki zagranicznej, obronnej i społecznej.

---

[7] G. Witkowski,, s. 52-53.

[8] J. Pomian, *Joseph Retinger, Memoirs of an Eminence Grise*, Sussex at The University Press 1972, s. 94-108.

[9] *Poland and Czechoslovakia Plan New National Union. Move Is Seen As Forerunner of New Order*, „Inter – Allied Bulletin" New York, No 1 20 XI 1940.

[10] Archiwum Polskiego Instytutu i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie PRM 38c/3

We wszystkich tych działaniach J. H. Retinger odgrywał rolę przewodnika i inspiratora[11]. Jak sam wspominał: "W czasie częstych rozmów, jakie odbywałem z Sikorskim jeszcze przed wojną, wskazywałem jak bardzo korzystne dla Polski byłoby sfederowanie się państw europejskich, wskazywałem też i na niemożność niezależnego bytu tak małego kraju jak Polska, (...). Sikorski dał się w pełni pozyskać dla tej idei i stopniowo stał się przekonanym federalistą."[12] Niestety deklaracje Polski i Czechosłowacji nie znalazły praktycznej realizacji. Powodem tego był wrogi stosunek Stalina do tych planów. W 1943r. ZSRR zerwał stosunki dyplomatyczne z Rządem Sikorskiego, co spowodowało wycofanie się Czechosłowacji z dalszej realizacji tego integracyjnego projektu.

Jak wspomniałem wyżej, wizja zjednoczonej Europy Retingera i Sikorskiego nie kończyła się na związku polsko – czechosłowackim. Organizacja ta miała być jedynie krokiem w kierunku budowy jedności o szerszym zasięgu. Rząd Sikorskiego lansował wówczas koncepcję tzw. wieloblokowej budowy Europy.[13] Choć koncepcje te nie były szczegółowo sprecyzowane, to można stwierdzić, iż według ich propagatorów kontynent posiadać miał pięć ugrupowań regionalnych: 1) blok środkowoeuropejski (Polska, Czechosłowacja, Litwa, Węgry, Rumunia); 2) blok śródziemnomorsko – latyński (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia); 3) niemiecki (Niemcy, Austria); 4) blok pobrzeża Morza Północnego (Belgia, Holandia, Luksemburg, Dania, Norwegia, Szwecja); 5) blok południowo – bałkański (Jugosławia, Bułgaria, Grecja, Albania). Pomimo, iż koncepcje polskich polityków nie były szczegółowo sprecyzowane z zapałem próbowano prowadzić na ich temat negocjacje. Wkrótce Jugosłowianie i Grecy, podobnie jak strona polska i czechosłowacka, podjęli rozmowy w sprawie tworzenia federacji. W ich wyniku 15 stycznia 1942r. podpisany został układ grecko – jugosłowiański w sprawie utworzenia Związku Bałkańskiego. Grecko – jugosłowiański związek zapewniał koordynację w zakresie spraw zagranicznych, wojskowych i gospodarczych. Układ przewidywał powołanie następujących organów międzyrządowych: Organu Politycznego (ministrowie spraw zagranicznych), Organu Gospodarczo – Finansowego, Stałego Organu Wojskowego oraz Stałego Biura. Zapowiedziano też współpracę między premierami krajów członkowskich oraz pomiędzy parlamentami. W odniesieniu do spraw gospodarczych

[11] Denis de Rougemont, *A biographical sketch* [w:] *Centre Europeen de la Culture, Tribute to a Great European J.H. Retinger*, Geneve 1961 , s. 42.; Thierry Grosbois, *L'action de Józef Retinger* , s. 64-65.

[12] J. Pomian,. , s. 100.

[13] T. A. Szumowski, *Koncepcje rozwoju stosunków polsko – czechosłowackich w emigracyjnej myśli politycznej*, „Przegląd Historyczny", 1976, z.3, s. 410.

sygnatariusze porozumienia podkreślili, że ich celem ostatecznym jest unia celna i monetarna.[14]

Retinger przyczynił się również do realizacji drugiej istotnej inicjatywy rządu polskiego - zapoczątkowania regularnych spotkań premierów i ministrów spraw zagranicznych rządów europejskich na uchodźctwie w Londynie[15] znanych pod nazwą „Sekretariat Międzyaliancki" (*Inter – Allied Secretary*)[16]. Zadanie to ułatwiło utrzymywanie przez Retingera bliskich i przyjaznych stosunków z niemalże wszystkimi liderami emigracyjnych rządów europejskich.[17] Uczestniczyli w tych spotkaniach przedstawiciele Belgii, Holandii, Luksemburgu, Norwegii, Grecji, Jugosławii, Czechosłowacji i Polski. Pierwsze spotkanie odbyło się w październiku 1942r. Ich myślą przewodnią było, oprócz bieżących problemów związanych z wojną, przygotowanie koncepcji przyszłej jedności europejskiej. W owym czasie Retinger zacieśniał także osobiste stosunki z przywódcami państw europejskich: Paul Henri Spaakiem, Paul Van Zeelandem, Rogerem Motzem, Pieter Kerstensem, które po wojnie zaowocowały głęboką współpracą. Spotkania te miały również inspirujący wpływ na powstanie Beneluxu.[18] Retinger wspominał: „(...) nasza misjonarska praca spowodowała rozmowy między Belgami i Holendrami, które doprowadziły do powstania Beneluxu. Prawdę mówiąc pierwsze rozmowy na temat współpracy między Spaakiem, a van Kleffensem miały miejsce pod koniec 1941 roku właśnie przy naszym okrągłym stole, podczas narady, w której uczestniczyłem wraz z premierem Sikorskim."[19] Rolę Retingera, jako świadomego świadka i mediatora w tworzeniu Benelux potwierdzają archiwa belgijskie.[20] Paul Henri Spaak tak wspominał Retingera w owym okresie: „Osobowość samotnika, mężowie stanu żyjący podczas wojny dobrze go znali. Inteligentny, aktywny,

---

[14] P. S. Wandycz, *Czechoslovak – Polish Confederation and the Great Powers 1940–1943*, Indiana University Publications 1956, op. cit., s. 67.

[15] Rola Retingera jako osoby przygotowującej spotkania wynika jasno z tekstu sprawozdania z pierwszego spotkania premierów i ministrów spraw zagranicznych rządów uchodźczych, Archiwum Polskiego Instytutu i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie, PRM 81/6/1; Thierry Grosbois, s. 64-79.

[16] J. Retinger „*Inter - Allied Secretary"*, Archiwum Polskiego Instytutu i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie kol. 68/20.

[16] Denis de Rougemont,, s. 42.

[17] *Josef Retinger. Profile*, „The Observer", London 09.05.1948

[18] O roli Retingera w organizowaniu rozmów międzyrządowych podczas II wojny światowej na temat europejskiej integracji dużo informacji zawierają archiwa belgijskiego MSZ. Stało się to za sprawą Paula Henri Spaaka – ówczesnego ministra spraw zagranicznych rządu Belgii na uchodźctwie, który nakazał swym placówkom dyplomatycznym zbierać wszelkie informacje na temat rozmów / planów dotyczących integracji europejskiej. Archiwa te (*Archives du Ministère belge des Affaires étrangères – désormais AMAE)* zbadał i opracował pod kątem roli dr Retingera w budowaniu zrębów integracji Thierry Grosbois. Zob. T. Grosbois, s. 66.

[19] J. Pomian, s. 104 – 105.

[20] T. Grosbois, s. 70 – 71.

trochę tajemniczy, każdego dnia jadł obiad z jakąś ważną osobistością angielską lub z tym czy innym ministrem. Znał wszystkich ludzi i wszędzie miał wejścia. Podczas tych lat należał do najlepiej poinformowanych ludzi. Był pomysłodawcą rozmów pomiędzy Polakami, Czechami, Holendrami, Belgami i Norwegami w celu stworzenia miedzy nami nowych więzów."[21] Spotkania rządów państw europejskich na uchodźctwie (odbyło się ich około dwudziestu) zakończyły się kilka miesięcy po śmierci Sikorskiego w Gibraltarze.

Trzecią istotną pro europejską inicjatywą Retingera było zainteresowanie Stanów Zjednoczonych kwestią integracji europejskiej. Wzrastająca popularność idei federacji środkowoeuropejskiej nie mogła niestety przeciwstawić się rosnącej sile politycznej ZSRR. Dlatego też, Retinger i Sikorski zabiegali o poparcie oficjalnych czynników amerykańskich. Ich polityczny instynkt podpowiadał im, iż zdanie Ameryki będzie miało kapitalne znaczenie dla kwestii budowy europejskiej jedności. W tym celu Sikorski i Retinger dwukrotnie odwiedzili USA (V 1941 oraz XII 1942 – I 1943). Prezydent Roosevelt przysłuchiwał się z wielkim zainteresowaniem argumentom Sikorskiego popierającym plany inwazji na Europę od Bałkanów. Sprawiał wrażenie jakoby spodobały mu się polskie plany federacji małych krajów Europy środkowowschodniej i wydawał się przeciwny sowieckim roszczeniom terytorialnym, ale do niczego nie chciał się imieniem swego rządu zobowiązać. Jego oficjalny list w odpowiedzi na memorandum Sikorskiego zawierał jedynie konwencjonalne grzeczności.[22] Już wówczas bowiem Ameryka musiała liczyć się ze zdaniem Rosji, dla której plany europejskie polskiego premiera były sprzeczne z jej wizjami ułożenia stosunków w tej części kontynentu. Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym siłę oddziaływania polskich koncepcji były dominujące ówcześnie w USA pro radzieckie sympatie.

Retinger rozumiał, iż kapitalne znaczenie i siłę posiada w Stanach Zjednoczonych opinia publiczna. Pozyskanie jej dla idei europejskiego zjednoczenia wpłynęłoby na oficjalne stanowisko Amerykanów. Z założeniem tym zgadzali się również inni przedstawiciele państw Europy Środkowowschodniej. Retinger już od początku wojny proponował powołanie za oceanem organizacji promującej rozwiązania federacyjne oraz skupiającej zwolenników takiego programu. Do pomysłu tego przekonywał najwyższych dostojników czechosłowackich, jugosłowiańskich i greckich podczas wielokrotnych osobistych z nimi spotkań. Wspólna wola współpracy doprowadziła do powstania w Nowym Jorku „Central and Eastern European Planning Board" (4 XI 1941). Jej zadaniem stało się przygotowanie

[21] P. H. Spaak,, s.24.

[22] J. Karski, *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919 – 1945 od Wersalu do Jałty*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992, op. cit., s. 381.

różnorodnych kwestii związanych z planami przyszłej federacji i pozyskanie przychylności amerykańskiej opinii publicznej oraz poparcia rządu Stanów Zjednoczonych. Ośrodek ten odegrał dużą rolę w popularyzacji idei integracji europejskiej w Ameryce.[23]

Idea integracji kontynentu lansowana wówczas przez Retingera, choć nie była jasno sprecyzowana i nie miała charakteru konkretnego szczegółowego planu,
to opierała się jednak na kilku stałych założeniach i motywach. Głównym celem powołania europejskiej organizacji, było zapobieżenie kolejnej wojennej tragedii oraz utrzymanie pokoju i stabilizacji w Europie. Powołanie federacji środkowo europejskiej i innych bloków integracyjnych miało także na celu przeciwstawienie się imperializmom niemieckiemu i rosyjskiemu oraz zapewnienie małym i średnim państwom (takim jak Polska) zdolności do wolnej egzystencji i rozwoju. Retinger akcentował również argument słabnącej roli Europy w świecie, a co za tym idzie, potrzebę jej wzmocnienia. Owo przywrócenie kontynentowi dawnego statusu obyć się miało poprzez ścisłą integrację ekonomiczną i polityczną jego państw. Tylko zjednoczona Europa, według Retingera, mogła wytrzymać polityczną i gospodarczą konkurencję Stanów Zjednoczonych, ZSRR, czy Japonii. Europejska organizacja integracyjna swoim zasięgiem obejmować miała, jego zdaniem, cały kontynent wraz z Turcją ale z wyjątkiem Rosji. Wyznawał on koncepcję blokowej budowy Europy. Regionalne bloki federalne zrzeszone miały być w ogólnej europejskiej organizacji.[24] Podkreślał on istotną rolę zacieśnienia gospodarczej współpracy (budowa unii celnej, wolny przepływ środków produkcji, integracja systemów komunikacyjnych) jako czynnika niezbędnego dla powodzenia procesów integracji. Działalność i inicjatywy Retingera w okresie II wojny światowej sprawiły, iż rząd polski w Londynie stał się jednym z najbardziej aktywnych uczestników tworzenia nowoczesnej myśli europejskiej oraz głównym inicjatorem działań zmierzających do jej praktycznej realizacji.

---

[23] „Raport of the Secretary General on the activity of the Central and Eastern European Planning Board from January 1942 to April 15, 1943" New York April 1943, Archiwum Polskiego Instytutu i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie kol. 68/45.

[24] Porównaj z projektem organizacji światowej ogłoszonym przez Winstona Churchilla w przemówieniu radiowym z dnia 21 III 1943r. Wizja świata przedstawiała się pokrótce następująco: regionalne bloki federalne komasujące małe i średnie państwa zrzeszone miały być w organizacjach terytorialnych w praktyce obejmujących całe kontynenty. Te z kolei stanowiłyby tzw. zwierzchnią organizację światową. Patrz szerzej: Adam Pragier, *Powszechna organizacja międzynarodowa*, „Wiadomości" London No 189/1943.

2. Okres powojenny – tworzenie zalążków integracji zachodnioeuropejskiej

Po drugiej wojnie światowej miejscem działalności Retingera została Europa Zachodnia. Środkowa i Wschodnia część kontynentu znalazła się w strefie wpływów ZSRR, gdzie Moskwa realizowała swoje plany integracji ale pod sztandarem sierpa i młota. Retinger już w czasie wojny w znacznym stopniu przygotował grunt wśród europejskich przywódców politycznych dla swojej dalszej pracy. Po wojnie ponownie rozpoczął działanie. Jak sam wspominał: „W 1946r. czułem, że jeszcze raz nadeszła pora odnowienia starań na rzecz zjednoczenia Europy. Zrobiłem pierwszy krok, wygłaszając 7-go maja referat w Królewskim Instytucie Spraw Zagranicznych w Chatham Hause pod tytułem *Kontynent Europejski?*”[25] Retinger nie miał apetytu do wielkich abstrakcyjnych wizji przyszłości Europy. Zbyt dobrze znał nauki historii. Poświęcił się budowaniu integracji gdyż uważał, że cel – zintegrowana Europa – był ze wszech miar godziwy (pojednanie, pokój, solidarność oraz wszystkie korzyści ekonomiczne). Zasadą metody budowania integracji europejskiej Retingera było proponowanie jedynie tego, co możliwe i konieczne. Podkład filozoficzny integracji zakładał rozwój człowieka we wszystkich wymiarach: indywidualnym, społecznym, europejskim. Retinger uważał, zatem, że kierunek jest dobry i nie trzeba krępować przyszłych pokoleń, które same najlepiej wybiorą odpowiednie rozwiązania.[26]

Możemy jednak wymienić kilka żelaznych podstaw, na jakich miała oprzeć się według Retingera budowa integracji europejskiej[27]: 1) Podstawę integracji stanowiła gospodarka. Współzależność ekonomiczną wspierać miały więzi polityczne, kulturalne i intelektualne. 2) Wynikiem integracji ekonomicznej miała być stopniowa integracja polityczna. 3) Członkami integracji europejskiej miały być państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej odrzucające wszelkie formy rządów autorytarnych. 4) Integracja europejska odbywać powinna się na równych prawach dla wszystkich jej członków, bez prymatu któregokolwiek z państw. 5) Korzyści płynące z integracji powinny być równe dla każdego z jej członków. 6) Integracja powinna mieć charakter trwałych nierozerwalnych więzi, a dla jej usprawnienia państwa europejskie powinny zrzec się części suwerenności na rzecz struktur ponadnarodowych. 7) Ogólnemu wzrostowi gospodarczemu wynikającego z integracji powinien towarzyszyć proces wyrównywania poziomów ekonomicznych poszczególnych krajów. Zasady te,

[25] J. Pomian, op. cit., s. 209 – 210.

[26] List Jana Pomiana (osobistego sekretarza Retingera i działacza European Movement) z dnia 23 XII 2003r. do autora artykułu. Jest to odpowiedź J. Pomiana na pytania dotyczące poglądów J.H. Retingera na temat procesów integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej, op. cit.

[27] J. H. Retinger, *European Continent*?, An Address given on 7th May 1946, with a postscript dated 30th August, 1946., London.

jak się okazało, stały się później kredo procesów integracyjnych w Europie Zachodniej.

Integracja europejska według Retingera miała zapewnić pokój i bezpieczeństwo, być obroną przed komunizmem, zapewnić zdynamizowanie rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, a tym samym przywrócić Europie jej dawną pozycję w świecie. Zintegrowana Europa powinna wyrosnąć na trzecią siłę na świecie obok Rosji i Stanów Zjednoczonych. Rozwój gospodarczy zintensyfikowany dzięki korzyściom płynącym z integracji powodujący wzrost zamożności obywateli miał być alternatywą w stosunku do popularnych wówczas haseł komunistycznych.[28] Jak pisze John Pomian:[29] „Należy pamiętać również, że budowanie zjednoczonej Europy było próbą wdrożenia ideałów chrześcijańskich i humanistycznych w politykę międzynarodową na nieporównanie większą skalę, niż kiedykolwiek w historii. Dla Retingera jak i dla wielu pionierów integracji była to bardzo ważna rzecz.

Retinger w małym stopniu zajmował się integracją od strony teoretycznej, czy ideologicznej. Był on natomiast praktycznym organizatorem przedsięwzięć pro europejskich tuż po wojnie. Rola Retingera polegała przede wszystkim na przeniesieniu idei integracji ze sfery teoretycznych wizji i koncepcji do praktycznej dyskusji oraz realizacji.

Retinger rozpoczął swoją działalność od założenia Europejskiej Ligi Współpracy Ekonomicznej (ELEC)[30], gdyż jego zdaniem, choć nie był on ekonomistą, to gospodarka miała być motorem europejskiej integracji. Historia potwierdziła słuszność tego twierdzenia.

Tak jak w przypadku wielu organizacji i instytucji, nie łatwo jest wyznaczyć dokładną datę założenia ELEC[31]. Początki Ligi sięgają jesieni 1946r. kiedy to dwóch jej ojców – założycieli J.H. Retinger oraz Paul van Zeeland (były premier Belgii) podjęli inicjatywę stworzenia komitetu, którego celem miało być uruchomienie Kontynentalnego Stowarzyszenia dla rozwiązywania problemów Europy.[32] W rzeczywistości Retinger już wcześniej podjął kroki przygotowujące nową organizację. Po wygłoszeniu i opublikowaniu wykładu – apelu w Chatham

[28] List Jana Pomiana z dnia 23 XII 2003r. do autora, op. cit.

[29] Ibidem.

[30] European League for Economic Co-operation, *50th Anniversary of ELEC 1946 – 1996, In remembrance of Joseph Retinger Initiator of ELEC*, Brussels 1996.

[31] Nazwa organizacji w tej formie (ELEC) formalnie przyjęta została dopiero w 1949 r. Liga od początków swego istnienia miała siedem (wraz z ostatnią) nazw: *Continental Association for the solution of the continental problems of Europe* (14 X 1946 r.), *Independent Association of European Action* (17 X 1946 r. i 17 XI 1946 r.), *European Action League* (6 XII 1946 r.), *European Association* (6 I 1947 r.), *Ligue Indépendante de Collaboration Européenne* (16 I 947), *Independent League for Economic Co-operation* (18 II 1947), *European League for Economic Co-operation* (1949 r.).

[32] M. van der Velden, The *Origins of The European League for Economic Co-Operation (ELEC)*, Rotterdam 1993, s. 1.

Hause nie czekając na odzew przystąpił do działania. Jak sam wspomina:[33] „W kilka tygodni później (po wygłoszeniu referatu) pojechałem do Brukseli, gdzie odbyłem dłuższą rozmowę z Paulem van Zeelandem, który podzielał moje zdanie, że należy ożywić ideę integracji Europy, wprowadzając ją naprzód do dziedziny gospodarczej. (...) Ani van Zeeland, ani ja nie zmieniliśmy naszych poglądów na Europę, ale w tym okresie gorączkowej aktywności politycznej, zarówno na odcinku wewnętrznym, jak i międzynarodowym, wydawało nam się bardziej celowe ograniczenie do praktycznych sugestii w sprawach ekonomicznych. (...) Nigdy także nie myśleliśmy o jedności Europy – szczególnie w dziedzinie gospodarczej – jako obejmującej jedynie zachodnią część kontynentu. Uważaliśmy (moim zdaniem słusznie), że należy dążyć do tego, aby zarówno wschodnia jak i zachodnia Europa współpracowały na rzecz dobra całego kontynentu." Retinger nie przestawał zatem myśleć o integracji politycznej Europy. Miała ona jednak być konsekwencją integracji gospodarczej państw europejskich. Rozpoczęcie prac nad integracją od kwestii ekonomicznych miało zatem praktyczne przesłanki. Retinger i jego partnerzy, uważali bowiem, że gospodarka pociągnie automatycznie politykę. Często cytował on powiedzenie swojego towarzysza integracyjnych wysiłków Paula van Zeelanda: „Europa stworzy wspólny pieniądz, inaczej nie powstanie"[34]. Retinger przystąpił do tworzenia organizacji, której celem miało być rozwijanie idei integracji w sferze ekonomicznej. Miała ona skupiać wysokiej klasy osobistości - ekspertów w dziedzinie gospodarczej mających głos i uznanie wśród elit politycznych i gospodarczych państw europejskich.

Rok 1946 i 1947 były bardzo pracowite dla Retingera, van Zeelanda i Pietera Kerstensa. Ten triumwirat odegrał decydującą rolę w konstruowaniu Ligi[35]. W pierwszej kolejności rozesłano do wszystkich ministrów spraw zagranicznych listy informujące o powstaniu nowej organizacji i jej celach. Następnie przystąpiono do tworzenia narodowych oddziałów Ligi. Retinger dużo podróżował. Wykorzystując swoje cenne znajomości wśród polityków i ludzi biznesu namawiał ich do tworzenia kolejnych oddziałów Ligi. Za każdym razem informował rząd państwa, w którym zakładano oddział o celach tej organizacji. Podkreślał jej niezależność i brak związków z jakimkolwiek krajem. Również van Zeeland dzięki temu, że wówczas nie pełnił żadnej funkcji rządowej mógł całkowicie zaangażować się w budowę struktur nowej organizacji. Ciężko jest odtworzyć chronologie spotkań i poczynań. Retinger we wspomnieniach opracowanych i opublikowanych w książce John Pomian nieprecyzyjnie określa

[33] J. Pomian, op. cit., s. 210 - 211.
[34] List Jana Pomiana z dnia 23 XII 2003r. , op. cit.
[35] M. van der Velden, s. 1.

kolejność swoich działań.[36] W końcu „Na początku 1947r. Liga ostatecznie okrzepła. Licznie uczęszczane zebrania odbywały się w Paryżu, Londynie i Brukseli. Przestudiowano wiele zagadnień i głos nasz zaczął się liczyć[37].” Na czele ukonstytuowanej w Hadze Ligi stanął Paul van Zeeland, sekretarzem generalnym został zaś J. H. Retinger.[38]

Liga ogłosiła swój oficjalny program. Wśród celów, które stawiano, na pierwszym miejscu wymienione zostały popieranie wśród europejskich narodów bliższych związków oraz rozwój wśród nich ducha współpracy i współdziałania. Deklarowano skupienie się na sprawach gospodarczych i kulturowych pozostawiając, przynajmniej tymczasowo, kwestie polityczne. Podkreślona została waga dobrych relacji z ZSRR oraz wola członków organizacji nie angażowania się w narastający spór między mocarstwami. Sama Liga miała być ugrupowaniem składającym się z ludzi dobrej woli, pragnących pracować w sposób bezinteresowny i bezstronny oraz w duchu realizmu i tolerancji. Środki na działalność pochodzić miały z dobrowolnych datków osób prywatnych bądź bliżej nie sprecyzowanych grup. W sferze ideowej odwoływano się do dawnej świetności Europy oraz jej roli jako kolebki współczesnej cywilizacji. Wizja integracji kontynentu przedstawiona została w sposób ogólny i bardzo syntetyczny – jej pierwszym szczeblem miały być regiony tworzone przez państwa narodowe; zintegrowana Europa składałaby się z tychże regionów i jednocześnie stanowiła element konstrukcji globalnej opartej o ONZ.[39] Przez lata swojej działalności ELEC niejednokrotnie służyła Europie swoją fachową siłą w postaci dużej ilości wydanych opinii i dokonanych analiz oraz sugestii dla czynników rządowych[40]. Organizacja ta istnieje po dziś dzień.

Drugą bardzo istotną pro europejską inicjatywą Retingera było skoordynowanie działań europejskich organizacji społecznych działających na rzecz zjednoczenia. Gdy Retinger wraz ze swoimi współpracownikami budował struktury ELEC w Europie powstawały kolejne organizacje. W Wielkiej Brytanii działał założony przez Churchilla *United Europe Movement*, którego celem było prowadzenie kampanii na rzecz integracji europejskiej głównie przez masową propagandę. Latem 1947 r. w Amsterdamie swój pierwszy zjazd odbyła *Union Europeenne des Federalistes* kierowana przez Hendrika Brugmansa. Ze Stanów Zjednoczonych wrócił Richard Coudenhove Kalergi i rozpoczął organizowanie *European Parliamentary Union*, której celem było zwołanie

[36] Porównaj: J. Pomian, *Joseph Retinger...*, s. 210 - 211. [z:] M. van der Velden, *The Origins...*, s. 10.

[37] J. Pomian, op. cit., s. 213.

[38] J. H. Retinger pełnił funkcję sekretarza generalnego ELEC do roku 1949. Wówczas został sekretarzem generalnym European Movement.

[39] Independent League of European Co-operation: Basic Resolution and Programme, [w:] W. Lipgens, W. Loth, *Documents on the History of European …*, s. 196.

[40] Zob.: M. van der Velden, s. 1.

ogólnoeuropejskiej konstytuanty. Następnie do organizacji tych dołączyły także *Conseil Français pour l'Unité Européenee* kierowana przez Raoula Dautry'ego - grupująca osobistości życia publicznego popierające ideę integracji; *Nouvelles Equipes Internationales* pod przewodnictwem Robert Bichet – ruch chrześcijańsko demokratyczny; Ruch Socjalistyczny na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy z Michel Rasquin na czele – ugrupowanie lewicowe.[41] Idea integracji Europy zyskiwała, zatem wielu zwolenników skupionych w różnych organizacjach, pod innymi sztandarami i wokół różnych liderów. Rozproszone ruchy prowadziły nieskoordynowane i niekonsultowane ze sobą akcje i działania[42]. Sprawiało to, iż choć głosy pro Europejczyków były liczne, to ich siła oddziaływania nie była wielka.

Retinger zdawał sobie sprawę, że zjednoczenie wysiłków wszystkich tych organizacji poprawi efektywność ich poczynań, pozwoli uniknąć powielania akcji i przedsięwzięć, nada idei europejskiej głośniejszy ton. Podjął się wówczas próby koordynacji ruchów działających na rzecz idei integracji kontynentu. Jak sam wspomina:[43] „Te wszystkie ruchy na rzecz jedności europejskiej niezmiernie nas interesowały. Zdecydowaliśmy, że zwrócę się do *United Europe Movement*[44] i do Federalistów w celu zorientowania się, co do możliwości przyszłej współpracy. A zatem na początku roku 1947 udałem się do Duncan Sandys[45], który wraz z Gordon Lang, był sekretarzem honorowym UEM. (...) Przedstawiłem mu nasze propozycje dotyczące skoordynowania różnych ruchów. Natychmiast wyraził pełną zgodę. Podczas tego spotkania ustaliliśmy, że zwołamy w Paryżu małą konferencję czterech istniejących organizacji i że jednocześnie zwrócimy się do powstających właśnie *Nouvelles Equipes Internationales*." Rozpoczął się kolejny pracowity okres dla Józefa Retingera. Przez pierwsze miesiące 1947r. dużo podróżował spotykając się z liderami pro europejskich organizacji. Przekonywał ich o konieczności współpracy.
12 VII 1947r. Duncan Sandys w porozumieniu z Retingerem rozesłał do władz ruchów na rzecz integracji Europy listy z zaproszeniem na spotkanie, które miało odbyć się 20 VII 1947r. w Paryżu.[46] Do korespondencji dołączony był projekt rezolucji, która ustanawiała podstawy współpracy i koordynacji działań

[41] A. Kwilecki, *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969; [w:] G. Witkowski, s. 91 – 92.

[42] *European Movement and The Council of Europe*, Hutchinson & CO. Publishers Ltd., Printed in Great Britain by William Brendon and Son Ltd. Watford, s. 34.

[43] J. Pomian, op. cit., s. 213.

[44] Wybór UEM podyktowany był również osobą jej przewodniczącego – Winstona Churchilla, który tak szanowany w Europie, posiadający ogromną charyzmę stać się mógł naturalnym przywódcą zjednoczonych ruchów.

[45] Duncan Sandys – zięć Winstona Churchilla, wpływowy dziennikarz, jeden z liderów United Europe Movement.

[46] W. Lipgens, *A History of European …* [w:] : G. Witkowski, op. cit., s. 92 – 93.

na zasadach przedyskutowanych podczas wcześniejszych rozmów. Na paryskim spotkaniu obecni byli: J.H. Retinger i Daniel Serruys reprezentanci ELEC; Hendrik Brugmans, Alexandre Mara, Raymond Silva przedstawiciele *Union Europeenne des Federalistes*; Leon Maccas jako reprezentant *European Parliamentary Union* ; Gordon Land i Duncan Sandys w imieniu *United Europe Movement*; Rene Courtin i Andre Noël jako reprezentanci *Conseil Français pour l'Unité Européenee*.[47]

Wówczas to powołano do życia Komited dla Koordynacji Międzynarodowych Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej (*Committee for the Co-ordination of International Movements for European Unity*) [48] Głównym celem utworzenia Komitetu były koncentracja pro europejskich wysiłków oraz unikanie w przyszłości powielania przedsięwzięć. Do nowej organizacji przystąpiły cztery wymienione wyżej Ruchy.[49] Na spotkaniu ustalono zasady funkcjonowania Komitetu oraz dokonano podziału kompetencji i zadań między jego członków. Rola Retingra w zjednoczeniu ruchów działających na rzecz integracji europejskiej była kluczowa. Dzięki jego akcji główne organizacje na rzecz europejskiej integracji postanowiły działać wspólnie. Ich poczynania od tamtej pory stały się skoordynowane i bardziej przemyślane. Siła politycznego oddziaływania pro Europejczyków znacznie wzrosła.

Kolejną inicjatywą Retingera był inicjatywa i współorganizacja Kongresu Haskiego (*Congress of Europe at the Hague* – 1948 r.) i powołanie Rady Europy (*Council of Europe* -1949 r.). Zjednoczenie i skoordynowanie działań społecznych ruchów na rzecz integracji europejskiej było dużym sukcesem Retingera. Następnie przystąpił on do organizowania wielkiej akcji propagandowej, która zainteresowałaby ideą integracji rządy i społeczeństwa Europy Zachodniej.

Podczas długiej rozmowy Retingera z Duncan Sandys w Montreux[50] powstał pomysł zorganizowania wielkiego międzynarodowego kongresu na rzecz integracji europejskiej[51]. Retinger wspominał: "Nie pamiętam, kto z nas pierwszy wpadł na ten pomysł, ale od początku się ze sobą zgadzaliśmy."[52] W grudniu 1947r., kiedy *Committee for the Co-ordination of International Movements for European Unity* zmienił nazwę na Międzynarodowy Komitet Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej (*International Committee of the Movements for*

[47] Ibidem, op. cit., s. 93.

[48] J. Pomian, s. 214.

[49] Conseil Français pour l'Unité Européenee to francuski odpowiednik brytyjskiego United Europe Movement założony dzięki wysiłkom Duncana Sandysa.

[50] Retinger został zaproszony na odbywający się w dniach 27-30 sierpnia 1947r. kongres UEF w Montreux. Uczestnikiem kongresu był także Duncan Sandys reprezentujący UEM; Zobacz: G. Witkowski, s. 100.

[51] R. Mayne, J. Pinder, s. 92, 98.

[52] J. Pomian, s. 215.

European Unity), ostatecznie postanowiono zorganizować wielki kongres europejski.

Celem kongresu oraz następującej po nim akcji miało być zademonstrowanie w uderzający i głośny propagandowo sposób silnego i szerokiego poparcia społecznego dla idei integracji państw zachodnioeuropejskich. Wynikające z kongresu dyskusje, publikacje i rozgłos miały dać impet kampanii na rzecz integracji we wszystkich krajach[53]. Działania instytucjonalne zmierzające do integracji Europy mogły dokonać się jedynie za sprawą rządów poszczególnych państw. Te zaś znajdowały się pod presją opinii publicznej. Dlatego też, równoległe oddziaływanie na rządy i opinie publiczną powinno było, zdaniem pomysłodawców kongresu, przynieść pożądane efekty.[54] Główny ciężar doboru uczestników oraz przekonania ich do wzięcia udziału w Kongresie spoczął na Retingerze i Sandys. Nieocenione okazały się rozległe kontakty Retingera. Następne miesiące upłynęły mu pod znakiem trudnych spraw organizacyjnych polegających na przede wszystkim na doborze uczestników i pozyskaniu funduszy.

Rola Retingera w organizacji kongresu była kluczowa. Jak pisał europejski myśliciel Denis de Rougemont[55]: Kongres Haski był własnym Retingera osiągnięciem. Tylko niewielu z nas wiedziało o wszystkich jego wysiłkach w przygotowaniu tego wielkiego europejskiego zgromadzenia". Kongres rozpoczął się 8 maja 1948r. przemówieniem wygłoszonym w historycznej Sali Rycerskiej w budynku Holenderskiego Parlamentu przez honorowego przewodniczącego zgromadzenia Winstona Churchilla[56]. Ostatecznie wzięło w nim udział 800 delegatów z 20 państw europejskich (Wśród nich znalazło się 20 byłych lub przyszłych premierów, 50 ministrów i 250 parlamentarzystów).[57] Skupił on najwyższej rangi polityków, biznesmenów, duchownych, ekonomistów, prawników, ludzi nauki i kultury[58]. Na kongres przybyli także obserwatorzy ze Stanów Zjednoczonych oraz *Commonwealth'u*.

---

[53] Organizational Arrangements for The Conference. Note by Chairman of Provisional Executive Committee Duncan Sandys, 11th December 1948. Maszynopis znajdujący się w Archiwum Polskiego Ośrodka Społeczno - Kulturalnego w Londynie – brak numeru katalogowego.

[54] Ibidem.

[55] Denis de Rougemont, op. cit., s. 44.

[56] *Mr. Churchill's Call to Europe*, "The Times", 8 V 1948 London; *Organising Western Europe*, "Sunday Times", 9 V 1948; *Mr. Churchill Calls for Europe Assembly*, "Daily Telegraph", 8 V 1948, *Mr. Churchill on European Union*, "Daily Telegraph", 8 V 1948.

[57] Denis de Rougemont pisze, iż wśród tych 800 delegatów znalazło się 20 byłych lub przyszłych premierów, 50 ministrów i 250 parlamentarzystów. Denis de Rougemont, s. 44-45.

[58] *European Movement and The Council of Europe ...* , s. 36.

Obecność Churchilla oraz bardzo wielu czołowych polityków zachodnioeuropejskich (wśród nich znaleźli się: Paul Reynaud, Paul Ramadier, Konrad Adenauer, Alice de Gasperi, Paul Henri Spaak, François Mitterrand) świadczyła o najwyższej randze zgromadzenia[59], nadała mu prestiż i zwiększyła oddziaływanie. Trzeba podkreślić także, iż znali oni dobrze Retingera, który podczas Kongresu pełnił funkcję sekretarza generalnego, i doceniali jego aktywność. Jak pisał „The Observer" żaden z delegatów na Kongres Haski, nie wyłączając Winstona Churchilla nie omieszkał go pozdrowić, gdy on przechadzał się korytarzami *Conference Hall* rozmawiając z przedstawicielami poszczególnych krajów europejskich, zwykle w ich ojczystym języku. W trakcie przemówień otwierających Kongres Haski, obaj, Winston Churchill i Paul Ramadier[60] ciepło chwalili Retingera za jego wkład w dzieło rodzącej się integracji europejskiej[61].

Kongres Haski był niezwykle pracowitym zgromadzeniem. Podczas jego trwania obradowały trzy główne komisje: ekonomiczna, której przewodniczył Paul van Zeeland (były belgijski premier), polityczna – przewodnictwo należało do Paula Ramadiera (były premier Francji), oraz kulturalna kierowana przez profesora Salwadora de Madariagi (hiszpański filozof). Uczestnicy Kongresu przyjeli przez aklamację "Wiadomość dla Europejczyków"(*Message to Europeans*)[62]. Jego treść rozpoczynała się stwierdzeniem: „Europa jest zastraszona i podzielona, a największe niebezpieczeństwo pochodzi właśnie z jej podziału." Przesłanie głosiło, iż żaden europejski kraj nie jest w stanie zapewnić sobie w pojedynkę niepodległości, czy rozwiązać problemy gospodarcze. Bez szybkiego ustanowienia dobrowolnej unii wolnych krajów europejskich państwa starego kontynentu mogą być „zintegrowane" siłą przez nieeuropejskie imperium (Chodziło oczywiście o ZSRR). W przesłaniu uczestnicy Kongresu żądali: 1) zjednoczonej Europy opartej na wolnym przepływie ludzi, towarów, usług i idei, 2) ustanowienia Europejskiej Karty Praw Człowieka, 3) europejskiego wymiaru sprawiedliwości uzbrojonego w sankcje dla przestrzegania Karty Praw Człowieka, 4) Zgromadzenia Europejskiego, w którym reprezentowane byłyby kraje europejskie, 5) osobistego wsparcia wszystkich Europejczyków dla idei integracji.[63] Kongres zakończono uchwaleniem trzech rezolucji: politycznej, ekonomicznej i socjalnej oraz kulturalnej.

---

[59] R. Mayne, J. Pinder,, s. 99.
[60] Paul Ramadier – wówczas były premier Francji.
[61] *Josef Retinger. Secretary – General of The Hague*, ,,The Observer", London 09.05.1948
[62] *European Movement and The Council of Europe ...* , s. 36 - 38.
[63] Ibidem, s., 38.

Rezolucja polityczna[64] podkreślała konieczność szybkiego stworzenia unii politycznej i gospodarczej. Wzywała rządy państw europejskich do podjęcia kroków
w kierunku bliższej współpracy zapewniającej przesłanki wzrostu i rozwoju. Podkreślała konieczność transferu części suwerenności państw na rzecz organizacji ponadnarodowej jako warunek niezbędny wysokiej sprawności przyszłego związku. Mówiła, że przyszła federacja lub związek powinny być tak zaprojektowane, aby zapewniały bezpieczeństwo swoim członkom i były wolne od zewnętrznej kontroli. Ustrojem państw członkowskich winna być demokracja. Wskazywała potrzebę stworzenia sądu europejskiego, do którego zwracać mógłby się każdy obywatel europejskiego związku. Na końcu rezolucja polityczna deklarowała, że budowa integracji europejskiej jest ważnym elementem tworzenia jedności w skali światowej.[65] Członkowie komisji politycznej zakładali również, iż integracja europejska będzie procesem dalekosiężnym i permanentnym, który powinien obejmować: stworzenie wspólnego obywatelstwa bez utraty obywatelstwa narodowego, powołanie europejskich sił obronnych, rozwój zintegrowanego systemu ekonomicznego, który doprowadzi do ustanowienia unii europejskiej z jej parlamentem.[66]

Rezolucja ekonomiczna głosiła, iż odbudowa gospodarki europejskiej na przedwojennych zasadach nie może zakończyć się sukcesem. Dzięki amerykańskiej pomocy w postaci Planu Marshalla stworzona została niepowtarzalna okazja budowy nowej lepszej Europy. Kontynent musi stworzyć jakościowo nowe stosunki ekonomiczne, jeśli chce sprostać wyzwaniom gospodarki światowej i ponownie stać się liczącą siłą. Owym sposobem i formą ułożenia stosunków miała być unia ekonomiczna.
Rezolucja kulturalna[67] głosiła, iż mimo różnic dzielących kraje Europy łączy je wspólne chrześcijańskie dziedzictwo oraz inne duchowe i kulturowe wartości, takie jak fundamentalne prawa człowieka, a szczególnie wolność myśli,

---

[64] Jak wspominał Retinger, w ramach Komisji Politycznej Kongresu Haskiego toczyły się największe spory. Niektórzy uczestnicy domagali się utworzenia federacji i żądali radykalnego rewolucyjnego programu, podczas gdy inni podchodzili do sprawy w sposób bardziej pragmatyczny. Interwencja Harolda Macmillana przyczyniła się do osiągnięcia zgody. Osiągnięto kompromis oparty na bardziej pragmatycznej formule. Zobacz: J. Pomian, *Joseph* Retinger, s. 222.

[65] *Congress of Europe. Resolutions*, London 1948, s. 43

[66] *European Movement and The Council of Europe ...* , s., 46-47.

[67] International Committee of the Movements for European Unity przedłożył na Kongresie Haskim „Raport Kulturalny" w którym zawarł filozoficzne podstawy integracji europejskiej: europejską koncepcję człowieka, różnorodność i podziały narodów oraz ideologii, wolność i prawa człowieka, ponadnarodowy arbitraż, europejski uniwersalizm, oraz propozycję powołania Europejskiego Centrum Kultury; Zob.: *Cultural Report, Congress of Europe*, The Hague – May, 1948, Submitted to The Congress by International Committee of the Movements for European Unity, Printed by Chiswick Press, s. 3 -15.

wypowiedzi i wyznania. Zakładała ona powstanie, o co zabiegał Retinger[68], European Cultural Center, którego zadaniem było by promowanie świadomości europejskiej w mediach, oraz European Youth Institute. Rezolucja podkreślała, że podstawą budowy zintegrowanej Europy będą prawa człowieka.[69]

Kongres Haski odniósł ponad wszelkie oczekiwania ogromny sukces[70]. Zyskał w owym czasie ogromny rozgłos. Szerokie i liczne komentarze w mediach zachodnioeuropejskich sprawiły, iż idea integracji Europy zdecydowanie zwróciła na siebie uwagę opinii publicznej. Uczestnicy haskiego zgromadzenia – wpływowe osobistości życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego opuściły Hagę w przekonaniu o konieczności przebudowy europejskiego ładu. Retinger tak mówił o Kongresie Haskim: „W Hadze położyliśmy fundamenty pod wszystko to, co miało wyznaczać postęp idei europejskiej w następnym dziesięcioleciu. Wszystkie wielkie traktaty europejskie wyrosły z żyznego gruntu tego śmiałego zebrania. Jednocześnie ustanowiliśmy zasady i doktryny integracji europejskiej”.[71]

Po zakończeniu Kongresu Haskiego Retinger i Duncan Sandys przystąpili do praktycznego działania. Jeszcze w sierpniu 1948r. projekty zawarte w uchwałach Kongresu przesłano w specjalnym memorandum[72] rządom Paktu Brukselskiego. W dużej mierze zaważyło to na decyzji ministrów spraw zagranicznych tych krajów dotyczącej powołania do życia Komitetu Studiów nad Federacją Europejską (26 X 1948 r.).

Następnie egzekutywa Międzynarodowego Komitetu Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej (*International Committee of the Movements for European Unity*) organizowała w każdym kraju delegacje, które składały wizyty szefom swoich rządów, przedstawiając rezolucje Kongresu, jednocześnie nalegając na utworzenie Zgromadzenia Europejskiego[73]. Zgromadzenie miało dawać wyraz pragnieniu jedności i pokoju dla Europy oraz badać: 1) praktyczne sposoby budowy gospodarczej i politycznej integracji, 2) potrzebę utworzenia i formy organizacyjne wspólnych organów europejskich, 3) społeczne, gospodarcze i prawne zagadnienia związan z unią, 4) sprawę Karty Praw Człowieka i Trybunału Europejskiego stojących na ich straży.[74] Przez kolejne miesiące

---

[68] Inicjatywa stworzenia Europejskiego Centrum Kultury należała do Retingera. Zabiegał o to właśnie na Kongresie Haskim i później już w ramach European Movement – z pozytywnym skutkiem. Zobacz: Denis de Rougemont, *op. cit., s. 47.*

[69] *Congress* of Europe... , s. 50.

[70] *European Movement and The Council of Europe ... ,* s., 36.

[71] J. Pomian, s. 222.

[72] *Assemblée Européenne*, Memorandum présenté aux Gouvernements par le Comité International des Mouvements pour l’Unité Européenne, 18 Août 1948; Memorandum podpisane przez Przewodniczącego komitetu Duncana Sandysa i Sekretarza Generalnego Józefa Retingera.

[73] *European Movement and The Council of Europe ... ,* s., 51.

[74] *Assemblée Européenne,* op. cit.

Retinger intensyfikował wysiłki w celu zbliżenia premierów i przewodniczących parlamentów Belgii, Francji, Wielkiej Brytani, Holandii i Włoch[75].

Dzięki zabiegom Retingera ówczesny premier Belgii Paul Henri Spaak zgodził się przedstawić ideę Rady Europy innym rządom Zachodniej Europy. Retinger i Sandys przedstawili Paul Ramadier memorandum, które bez poprawek zostało przyjęte przez rząd francuski. Ten z kolei podał go pod rozwagę rządom Wlk. Brytanii, Holandii, Belgii, Luksemburgu i Włoch[76]. Skutkiem tych zabiegów była uchwała konferencji ministrów spraw zagranicznych państw Paktu Brukselskiego w Londynie (27 i 28 I 1949r.), popierająca powstanie Rady Europejskiej. Tak doszło do wstępnego uzgodnienia zasad wyłonienia pierwszych instytucji europejskich.[77] 5 maja 1949r. zawarto w Londynie traktat, na mocy którego powstała Rada Europy. Utworzyły ją na początku: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja i Wielka Brytania. Inauguracyjne posiedzenie Rady odbyło się 6 IX 1949r. w Strasburgu. W jej skład weszły: Komitet Ministrów, Zgromadzenie Doradcze i niezależny Sekretariat – prototyp rządu, parlamentu[78] i administracji publicznej. Rada Europy została utworzona jako pierwszy krok instytucjonalny, który mógłby z czasem dać początek ponadnarodowym instytucjom europejskim. Wysiłki i Józefa Retingera i Duncan Sandys sprawiły, iż w ciągu roku od Kongresu Haskiego podpisano traktaty powołujące Radę Europy [79]. To Retinger odegrał jednak czołową rolę w zabiegach mających na celu jej powołanie. Jak pisał Denis de Rougemount[80]: „Po dziewięciu miesiącach gorączkowych starań, ciągłym podróżowaniu, interwencjach, rozmowach (...) Retinger przezwyciężył inercję rządów europejskich, które stawiły czoła idei integracji. Nie był on tylko ojcem duchowym Rady Europy, ale także głównym asystentem przy jej narodzinach."

Już na Kongresie Haskim wyrażona została opinia, iż Międzynarodowy Komitet Ruchów na Rzecz Jedności Europejskiej powinien przejąć inicjatywę w budowie silnej międzynarodowej organizacji promującej budowę unii europejskiej. Stało się także oczywiste, iż organizm kierujący tak wielkim przedsięwzięciem powinien wyłonić swą władzę nie tylko spośród członków swojej organizacji, ale także z instytucji reprezentujących szeroki wachlarz kierunków i charakterów ze wszystkich państw zachodnioeuropejskich.[81]

---

[75] Denis de Rougemont, s. 45.

[76] G. Witkowski, s. 106.

[77] M. S. Wolański, *Ruch Europejski w latach 1948-1952. Geneza, struktury, inicjatywy polityczne,* „Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1652, s. 216.

[78] W istocie Zgromadzenie Doradcze przekształciło się w 1979 r. w wyrosły z bezpośrednich wyborów Parlament Europejski, którego kompetencje choć niewielkie stale rosną.

[79] R. Mayne, J. Pinder, op. cit., s.102.

[80] Denis de Rougemont, op. cit., s. 45.

[81] *European Movement and The Council of Europe ...* , s., 38-39.

W październiku 1948r. Międzynarodowy Komitet zmienił nazwę na Ruch Europejski (European Movement - EM). 25 IX 1948 r. ogłoszono, iż honorowymi prezydentami Ruchu mianowani zostali: Winston Churchill, Paul-Henri Spaak, Leon Blum i Alcide de Gasperi[82]. Taki wybór zapewnił, iż organizacja miała międzynarodowy i wielopartyjny charakter.[83] Dodatkowo obecność we władzach i w nim samym czołowych osobistości życia politycznego gospodarczego i kulturalnego (dołączyli później do EM np. Robert Schumann i Konrad Adenauer) sprawiała, iż EM miał łatwy dostęp do czynników rządowych, co powiększało jego siłę oddziaływania i ciężar gatunkowy akcji. Retingera wybrano sekretarzem generalnym. W EM ścierały się dwa zasadniczo różne podejścia do kwestii integracji: 1) „Integralni federaliści" mówili o konieczności budowy europejskiego państwa federalnego i żądali radykalnego programu; 2) Umiarkowane skrzydło EM, do którego należał Retinger, wolało nie przedkładać gotowych wizji, a optowało za rozwiązaniami polegającymi na „komasacji i przekazaniu przez poszczególne państwa praw suwerennych". Twierdzili oni bowiem, że ta może mniej ambitna, ale za to bardziej praktyczna formuła ma większe szansę akceptacji przez rządy.[84] Zdawali oni sobie sprawę, iż budowa integracji europejskiej będzie miała etapowy charakter.

Kongres Haski wyznaczył politykę integracji Europy w podstawowych zarysach. Bardziej szczegółowe opracowanie zasad i kierunków integracji nastąpiło na serii wielkich konferencji EM[85]. Dwa miesiące po spotkaniu w Brukseli, w kwietniu 1949r. odbyła się konferencja w Westminsterze na temat polityki gospodarczej. W grudniu 1949r. miała miejsce konferencja w Lozannie poświęcona kulturze. Przyjęto wówczas rezolucję wzywającą do założenia Uniwersytetu Europejskiego oraz Europejskiego Centrum Badań Jądrowych. Obie propozycje doczekały się praktycznej realizacji.
Te trzy wielkie konferencje były inicjatywą Retingera w ścisłej kooperacji z Duncan Sandys. Jak pisał Denis de Rougemont, to ich zasługa, że idea integracji europejskiej rozprzestrzeniała się pośród wpływowych osobistości starego kontynentu.[86]

W czerwcu 1950r. w Rzymie na kolejnej konferencji omawiano problemy polityki socjalnej, a we wrześniu 1951r. w Hamburgu tematem było miejsce

---

[82] Churchill, Blum i Spaak zgodzili się natychmiast, choć ten ostatni pełnił wówczas rolę premiera. Alice de Gasperi, również pełniący funkcje premiera, przyjął honor dopiero po namowie Retingera. Epizod ten opisuje: J. Pomian, *Joseph Retinger, Memoirs of ...* , s. 232.

[83] *European Movement and The Council of Europe ...* , s. 39-41.

[84] Zobacz: List Jana Pomiana z dnia 23 XII 2003r. do autora.

[85] A. Pieczewski, *Działalność Józefa Hieronima Retingera na rzecz Zjednoczonej Europy*, „Studia Europejskie. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 4 (16) 2000, s. 183.; M. S. Wolański, op. cit.,. s. 215.

[86] Denis de Rougemont, op. cit., s. 47.

Niemiec w Europie. Jak pisał Jan Pomian:[87] „Konferencje międzynarodowe RE służyły wielorakim celom. Wyraźnie określały naszą politykę i stanowiły reklamę. W tych wczesnych latach powojennych, kiedy budowano podwaliny odradzającej się Europy, trzeba było wyznaczać drogi we wszystkich dziedzinach. Nie istniały żadne precedensy i nie można było oprzeć się na żadnym dawnym doświadczeniu. (...) Dlatego też konferencje i niezliczone zebrania, które je poprzedzały, miały charakter pionierski." Należy jeszcze wspomnieć o jednej bardzo istotnej inicjatywie Retingera – utworzeniu Komisji do Spraw Europy Środowej i Wschodniej (*Central and Eastern European Commission of the European Movement*) w 1949 r.[88] W trakcie swej działalności Komisja przypominała politykom i opinii publicznej Zachodu o prawdziwych dążeniach państw Europejskich pozostających za „żelazną kurtyną". Podkreślano, iż kraje satelickie Moskwy, gdy tylko odzyskają wolność, muszą mieć „otwarte drzwi" do integracji zachodnioeuropejskiej. Przez ponad dwadzieścia lat istnienia Komisja wykonała wiele cennej pracy dla idei integracji państw zachodniej i środkowowschodniej Europy. Miała wielu zaangażowanych i wpływowych członków (np. pierwszym przewodniczącym Komisji był sam Harold Macmillan). Działała i osiągała sukcesy w dużej mierze dzięki swojemu założycielowi Józefowi Retingerowi, a po jego śmierci Johnn'owi Pomianowi. Stworzenie i działalność Komisji była także wyrazem poglądów Retingera na zakres terytorialny integracji europejskiej. Unia Europejska dla Retingera nie ograniczała się tylko do Zachodu, ale obejmowała również zniewoloną wówczas Europę Środkową i Wschodnią. Po 60-ciu latach od tamtych dni koncepcje Retingera zmaterializowały się.

W kwietniu 1952r. Retinger wycofał się ze stanowiska Sekretarza Generalnego EM przyjmując tytuł delegata generalnego. W tym czasie budowanie integracji europejskiej weszło w nową fazę – inicjatywę przejęły rządy państw europejskich. Rola Retingera – emigranta ze Wschodu pozbawionego zaplecza politycznego jakiegokolwiek kraju - naturalnie zmalała. Nie przestawał być on jednak czynnym funkcjonariuszem i inspiratorem w łonie EM, w którym dotychczas wraz z Duncan Sandys odpowiedzialny był za generalne kierunki polityki[89].

Retinger zwrócił się ku nowemu, ważnemu zadaniu również z punktu widzenia europejskiej integracji – poprawieniu stosunków euro – atlantyckich.

---

[87] J. Pomian, op. cit., s. 234.

[88] Archiwum "Komisji" znajduje się w Ośrodku Badań Europejskich im. Józefa Retingera przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

[89] J. H. Retinger, Draft Notes on The European Movement, Its future policy and suggested programme and on changes to be made within The Movement, November 1954, s. 3., Dokument znajdujący się w Archiwum Polskiego Ośrodka Społeczno - Kulturalnego w Londynie - brak numeru katalogowego.

Powstanie Bilderberg Group było odpowiedzią Retingera na pogarszające się stosunki między Europą Zachodnią, a jej strategicznym sojusznikiem - Stanami Zjednoczonymi na początku lat pięćdziesiątych. Retinger zastanawiał się jak zatrzymać i odwrócić ten niekorzystny trend: „W roku 1952 zdałem sobie sprawę, że ważną rzeczą w stosunkach między zachodnimi sojusznikami stanie się próba usunięcia wzrastającej podejrzliwości oraz braku zaufania, który ograniczał współpracę między nimi."[90] Nie dawał on jednak konkretnych politycznych rozwiązań i recept. Ich szukanie zaproponował powierzyć grupie najbardziej światłych i wpływowych ludzi Europy i Ameryki.[91] Tak powstała koncepcja stworzenia nieformalnych spotkań czołowych przedstawicieli świata zachodniego. Pierwsza konferencja odbyła się 29-31 maja 1954r. w hotelu Bilderberg w Oosterbeek koło Arnhem w Holandii. J.H.Retinger pełnił funkcję Sekretarza Honorowego od pierwszego spotkania w Oosterbeek do roku 1959.[92] Przez dwadzieścia dwa lata przewodniczącym Grupy Bilderbergu był Książe Holenderski Bernhard. Następnie przez cztery lata funkcję tę spełniał Lord Home of Hirsel, były Premier Wielkiej Brytanii. Podczas spotkania w Aachen w 1980r., Home przekazał przewodnictwo byłemu Prezydentowi Republiki Federalnej Niemiec Walterowi Scheel W roku 1985 Walter Scheel zrezygnował, a zastąpił go Lord Roll of Ipsden Prezydent S.G. Warburg Group. Na spotkaniu w 1989 roku Lord Roll przekazał przewodnictwo Lordowi Carringtonowi, byłemu sekretarzowi NATO.[93] Grupa Bilderbergu już po pierwszym spotkaniu okazała się przedsięwzięciem w pełni udanym. W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych oddała nieocenione zasługi dla poprawy stosunków między Europą Zachodnią i Stanami Zjednoczonymi. Konferencje Grupy odbywają się do dnia dzisiejszego. Dzięki tym spotkaniom ludzie, którzy w jakimś stopniu decydują zarówno o gospodarce, jak i polityce swoich krajów nawiązują niezwykle pożyteczne stosunki. Waga i znaczenie osobistych kontaktów, choć niewymierne stanowią ważny element stosunków międzynarodowych.

3. Podsumowanie

Rola Józefa Retingera jako organizatora zrębów zachodnioeuropejskiej integracji dotyczyła samych jej początków i polegała na przeniesieniu integracji ze sfery idei do praktyki międzynarodowych negocjacji. Głównymi celami zjednoczenia według Retingera były: zapewnienie pokoju, przeciwstawienie się

[90] J. H. Retinger, *The Bilderberg Group*, London 1959, s. 3.

[91] Retinger uważał, że opinię publiczną tworzą osoby wpływowe. Sądził, że należy zebrać grupę najbardziej „opiniotwórczych" ludzi i skłonić ich do pracy nad uzdrowieniem stosunków pomiędzy Europą i Ameryką.

[92] J. H. Retinger, *The Bilderberg ...* , s. 7

[93] Ibidem, s. 3.

komunizmowi, gospodarczy i cywilizacyjny rozwój Europy przywracający jej dawną pozycję w świecie. Retinger był federalistą ale przede wszystkim był politykiem bardzo realnie patrzącym i oceniającym warunki i możliwości europejskiego zjednoczenia. Dlatego uważał on, iż motorem integracji europejskiej będzie gospodarka. Lansował stopniowy i etapowy charakter integracji oczekując, iż integracja ekonomiczna pociągnie za sobą integrację polityczną. Stawia to jego poglądy w nurcie funkcjonalistycznym, a więc kierunku, według którego podążył proces integracji europejskiej. Zakres terytorialny integracji, według Retingera, obejmować miał Europę Zachodnią oraz kraje środkowo i wschodnioeuropejskie, oczywiście po ich uwolnieniu spod dominacji Moskwy i koniecznej transformacji systemowej. Retinger dopuszczał również, co było dużym *novum* na owe czasy, ewentualne włączenie do struktur europejskich Turcji.

Możemy zatem stwierdzić, iż poglądy i działania Retingera dotyczące budowy zrębów integracji europejskiej oraz aktywność stworzonych przez niego organizacji – funkcjonujących po dziś dzień (Europejska Liga Współpracy Ekonomicznej, Ruch Europejski, Kongres Haski, Grupa Bilderbergu) stawiają go w gronie ojców – pionierów współczesnej Unii Europejskiej.

Pozostaje jeszcze odpowiedź na pytanie jak poglądy Retingera (a zarazem innych, wspomnianych wyżej, ojców zjednoczonej Europy wywodzących się z nurtu funkcjonalnego) mają się do współczesnego procesu integracji europejskiej. Cele integracji lansowane przez jej pionierów w zasadzie, oprócz kwestii oparcia się komunizmowi, są nadal aktualne. Wizje Retingera dotyczące zakresu terytorialnego zjednoczonej Europy zmaterializowały się. UE rozszerzyła się o nowe państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polskę, a Turcja jest w trakcje negocjacji dotyczących pełnego członkostwa. W efekcie procesów integracji ekonomicznej EU wyraźnie wyodrębniła się z całokształtu gospodarki światowej, stając się jednym z najbardziej zintegrowanych ekonomicznie obszarów świata, jawiącym się jako jedno z jego centrów gospodarczych i cywilizacyjnych. Sfera gospodarcza okazała się najmniej kontrowersyjnym i najbardziej trwałym spoiwem łączącym państwa europejskie. Kontrowersyjna pozostaje natomiast teza Retingera, jak i innych funkcjonalistów, że integracja ekonomiczna wymusi kolejne kroki ku integracji politycznej. Widzimy, iż pomimo wielu prób, stopień integracji politycznej jest niewielki w porównaniu ze stopniem scalenia ekonomicznego Postęp federalizacji jest mało dynamiczny i pozostaje w asymetrii do siły więzi ekonomicznych. Powoduje to obniżenie sprawności i spójności decyzyjnej Unii, w efekcie którego zewnętrzna siła polityczna EU jest marginalna w stosunku do jej bazy gospodarczej. Wydaje się, iż w tym zakresie, wizje Retingera, jak i innych ojców zjednoczenia, będą musiały jeszcze długo czekać na realizacji.

Bibliografia

Adamowicz M., *Droga od państwa narodowego do Unii Europejskiej na przykładach Irlandii i Polski*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2003.

Age of Austerity 1945-51, red. Sissons M., French P., Penguin, London 1964.

Aldcroft D., *The European Economy 1914-2000*, Routledge, London 2002.

Archiwum Ośrodka Badań Europejskich im. Józefa Retingera przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Archiwum Polskiego Instytutu i Muzeum im. Gen. Władysława Sikorskiego w Londynie (Archives od The Polish Institute and Sikorski Museum in London).

Archiwum Polskiego Ośrodka Społeczno - Kulturalnym w Londynie (Polish Social & Cultural Association in London).

Ariès P., *Czas historii*, Wyd. Marabut, Oficyna Wydawnicza Volumen, Gdańsk-Warszawa 1996.

ARiMR 21.09.2012, Serwis Funduszy Europejskich 21.09.2012.

Arrow K., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, New Haven and London 1951.

Atlantic Community in Crisis. A Redefinition of the Transatlantic Relationship, red. W.F. Hahn, R.L. Pfaltzgraff, Pergamon Press, New York 1979.

Ball G. W., *Diplomacy for the Crowded World. An American Foreign Policy*, An Atlantic Monthly Press Book, Little, Brown&Company, Boston 1976.

Barber T., *Greece condemned for falsifying data*, „Financial Times", 12.01.2010 r., http://www.ft.com/cms/s/0/33b0a48c-ff7e-11de-8f53-00144feabdc0.html#axzz2Hshkwvri

Bardhan P., *Corruption and Development: A Review of Issues*, „Journal of Economic Literature" 1997, vol. 35 (3).

Barroso J. M., *Bilans Paktu Euro Plus*, prezentacja Komisji Europejskiej na posiedzenie Rady Europejskiej, Bruksela, 09.12.2011 r.

Bastelaer T., The Political Economy of Food Pricing: An Extended Test of the Interest Group Approach, „Public Choice" 1998, vol. 96.

Bayne N., *Impressions of the 2004 Sea Island Summit* (www.g8.utoronto.ca).

Bayne N., *Staying Together. The G8 Summit Confronts the 21st Century*, Ashgate, London 2005.

Bayne N., Woolcock S., *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International*, Ashgate, London 2005.

Beattie A., *False Economy. A Surprising Economic History of the World*, Riverhead Books, New York 2009.

Becker S. G., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, „Quartely Journal of Economics" 1983, vol. 98, no 3.

Becker S. G., *Public Policies, Pressure Groups and Deadweight Costs*, „Journal of Public Economics" 1985, vol. 28.

Begg D., Fischer S., Dornbush R., *Ekonomia. Mikroekonomia*, Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1997.

Bentley F. A., *The Process of Government*: *A Study of Social Pressures*, Transaction Publishers, 1995.

Bergsten C. F., *Toward a New International Economic Order: Selected Papers of C.F. Bergsten, 1972-1974*, Lexington Books, Lexington 1975.

Berlin I., *Jeż i lis,* Fundacja Aletheia, Wyd. Pavo, Warszawa 1993.

Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, red. D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Ziemba, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 1997.

Bindi M. F., *The Eurogroups. The EU and the EU Legislative Process*, Norwegian Institute of International Affairs, London 1994.

Biskupski M., *Spy, Patriot or Internationalist? The Early Career of Joseph Retinger Polish Patriarch of European Union*, "The Polish Review" No 1 1998.

Black D., *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge 1958.

Black D., *The Unity of Political and Economic Science*, „Economic Journal" 1950, vol. 16, no 239.

Blaug M., *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa 1995.

Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.

Bocheński J., *Tyberiusz Cezar*, Świat Książki, Warszawa 2009.

Brams S., Fishburn P., *Approval Voting*, „American Political Science Review" 1978, vol. 72 (3).

Bruno M., *Theoretical Developments in the Light of Macroeconomic Policy and Empirical Research*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2757, Cambridge 1988.

Bryła P., *Długofalowe tendencje zmian dochodów rolniczych w „starej" Unii*, „Wieś i Rolnictwo'' 2010, nr 2.

Bryła P., *Długotrwałe tendencje zmian dochodów rolniczych w „starej" Unii*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

Buchanan M. J., Congleton D. R., *Politics by Principle, Not Interest. Toward Nondiscryminatory Democracy*, Cambridge University Press, New York 1998.

Buchanan M. J., *Explorations into Constitutional Economics*, Texas A&M University Press 1989.

Buchanan M. J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.

Buchanan M. J., *From Private Preferences to Public Philosophy. The Devolopment of Public Choice*, The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 13, Liberty Fund, Indianapolis 2000.

Buchanan M. J., Musgrave A. R., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.

Buchanan M. J., *Public Choice: The Origins and Development of a Research Program*, Center for Study of Public Choice, George Mason University, 2003.

Buchanan M. J., *The Achievement and Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform*, [ed:] H. Hanusch, *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, Berlin, 1983.

Buchanan M. J., *The Economic Theory of Politics Reborn*, „Challenge" 1988.

Buchanan M. J., Tullock G., *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Wyd. PWE, Warszawa 2001.

Budżet 2012 w liczbach, Komisja Europejska.

Burchard-Dziubińska M., *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego,* Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2006.

Burgess W. R., Huntley J.R., *Europe and America. The Next Ten Years*, Walker and Company, New York 1970.

Cameron 'in the corner' as EU strikes euro treaty deal , EurActiv, 09.12.2011 r. http://www.euractiv.com/euro-finance/cameron-corner-eu-strikes-euro-treaty-deal-news-509574.

Campbell J., *Edward Heath. A Biography*, Jonathan Cape, London 1993.

Carmani C., *Is There a European Electorate and What Does It look Like? Evidence from Electoral VolatilityMeasures*, 1974-2004, „West European Politics" 2006, vol. 29 nr 1.

Centre Europeen de la Culture, Tribute to a Great European J.H. Retinger, Geneve 1961.

Chang E., Golden M., *Electoral Systems, District Magnitude and Corruption*, „British Journal of Political Science" 2007, vol. 37 (1).

Charron N., *Party systems, electoral systems and constraints on corruption*, „Electoral Studies" 2011, vol. 30 (4).

Ciamaga L., Latoszek E., Michałowska-Gorywoda K., Oręziak L., Reichmann E., *Unia Europejska*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Coase R., *Essays on Economics and Economists*, The University of Chicago Press, Chicago-Londyn 1995.

Cohen S. D., *The European Community and the General Agreement on Tariffs and Trade*, European Commision Information Service, Washington 1975.

Communication from the Commission to the European Council – A European Economic Recovery Plan, Commission of the European Communities, COM (2008) 800 final, Bruksela, 26.11.2008 r.

Congress of Europe. Resolutions, London 1948.

Congressional Record. Proceeding and Debates of the Second Session of the 92nd Congress, vol. 118, part 6, http:// www.archive.org/ stream/ congressionalrec118eunit #page/n169/mode/1up.

Country Files – Europe (France).

Country Files – Europe (Germany).

Creswell J., *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Sage Publications, London 1994.

Current issues in agricultural economics, (red.) A. J. Rayner, D. Colman, The MacMillan Press Ltd., London 1993.

Cziomer E., Zyblikiewicz L. W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2002.

Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku, red. I. Stawowa-Kawka, Kraków, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Czyżewski A., Henisz-Matuszak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski*, Wyd. AE, Poznań 2004.

Czyżewski A., *Optyka badań makroekonomicznych w gospodarce żywnościowej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.

Czyżewski A., Poczta-Wajda, Sapa A., *Przepływy finansowe miedzy Polską a Unią Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na tle wyników ekonomicznych rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 2.

Dahrendorf R., *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991.

De Vries M., Horsefield J., *The International Monetary Fund, 1966-1971: The System Under Stress*, International Monetary Fund, Washington 1976.

December Smithsonian Agreement of the Group of Ten. Document A: Press Communiqué of Ministerial Meeting, 18 grudnia 1971, http://www.gold.org/value/reserve_asset/history/ monetary_history/ vol3/1971dec.htm.

Declaration: Downing Street Summit Conference, May 8, 1977.

Demokracja, parlament i systemy wyborcze, red. M.A. Griffith-Traversy, Wizja Press & IT, Warszawa 2007.

Demokracja i Rządy Prawa, red. J. M. Maravall, A. Przeworski, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010.

DePorte A. W., *Europe Between the Superpowers. The Enduring Balance*, Yale University Press, New Haven 1979.

Deutch W. K. , Burrel A. S., Kann A. R., Lee Jr. M., Lichtermann M., R.E. Lindgren E. R., Loe-Wenheim L. F., Wagenen W. R., *Political Community and the North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton 1957.

Dewey J., *Freedom and Culture*, G. P. Putnam's Sons, 1939.

Dłubis K., *Plan Marshalla*, „Bank i Kredyt" 2005.

Do jakiej Unii zmierzamy?, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.

Dokąd zmierza świat?, red. A. D. Rotfeld, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.

Doliwa-Klepacki Z., *Encyklopedia organizacji międzynarodowych,* Wydawnictwo"69", Warszawa 1997.

Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957.

Downs A., *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, „Journal of Political Economy" 1957, vol 65, no 2.

Downs A., *Insise Bureaucracy*, Waveland Press, Illinois 1967.

Duverger M., *Political Parties: their organization and activity in the modern state*, New York 1963.

Dzionek-Kozłowska J., *System ekonomiczno-społeczny Alfreda Marshalla,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Economic Declaration: A Strengthened Commitment to Jobs and Growth, June 9, 1993.

Economic governance package explained, European Parliament, komunikat prasowy systemu Pralmanetu Europejskiego „Focus", No 20110429FCS18371.

Economic governance, oficjalna strona Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_en.htm.

Economic Relations, Ashgate, London 2005.

Economics and the World Power. An Assessment of American Diplomacy since 1789, red. W. H. Becker, S. F. Wells, jr, Columbia University Press, New York 1984.

Elementy teorii wyboru społecznego, red. G. Lisowski, Wyd. Scholar, Warszawa 2001.

Essays on Politics and Society, Collected Works, University of Toronto Press, 1977.

Eurogrupa: europejski mechanizm stabilności powinien być w pełni sprawny z końcem października, oficjalna strona Rady Unii Europejskiej, 14.09.2012 r.,: http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/eurogroup-esm-to-be-fully-operational-by-the-end-of-october?lang=pl.

Europe, America and the World Economy, red. L. Tsoukalis, B. Blackwell, New York 1986.

European League for Economic Co-operation, *50th Anniversary of ELEC 1946 – 1996, In remembrance of Joseph Retinger Initiator of ELEC*, Brussels 1996.

European Movement and The Council of Europe, Hutchinson & CO. Publishers Ltd., Printed in Great Britain by William Brendon and Son Ltd. Watford.

European Semester 2012 – Lessons learned, Council of the European Union, Note 13439/12, Bruksela, 18.09.2012 r.

Federal Reserve Flow of Fonds Accounts of the United States 2011.

Federalizm. Teorie i koncepcje., red. W. Bokajło, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969-1976, vol. 3, Government Printing Office, Washington D. C. 2002.

Foreman-Peck J., *A History of the World Economy. International Economic Relations since 1850*, Harvester Wheatsheaf, New York 1995.

Frankel M., *US and Common Market*, „New York Times", 18 grudnia 1971.

Friedman M., Friedman R. D., *Two Lucky People. Memoirs*, The University of Chicago Press, Chicago 1998.

Fukuyama F., *Koniec historii*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 1996.

Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa-Wrocław 1997.

G7 Statement, June 18, 1999.

Geiger T., *The Political Economy and the Economic Impact of the British Defence Effort, 1945-1955*, Ashgate Publishing Ltd., Ashgate 2004.

Gimbel J., *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford Uniwersity Press, Stanford 1976.

Global Trends 2025: A Transformed World, National Intelligence Council, Washington 2008.

Globalizacja. Marginalizacja. Rozwój, red. G.W. Kołodko, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2003.

Głuchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe,* PWE, Warszawa 1997.

Godłów-Legiędź J., *Idea ładu społecznego liberałów w dobie globalizacji,* „Sprawy Międzynarodowe" 2002, nr 2.

Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.

Goodman E.R., *The Fate of the Atlantic Community*, Praeger Publishers, New York 1975.

Gostyńska A., Tokarski P., *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych", Nr 17 (882), Warszawa, 14.02.2012 r.

Grabski W., *Zarys ekonomii. Wykład popularny*, Warszawa 1935.

Gradziuk A., *G8 w systemie global governance – ocena i perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2006, nr 3 (31).

Graniszewski L., Piątkowski C., *Grupy interesu w Unii Europejskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.

Green P. D., Shapiro I., Pathologies of Rational Choice Theory: A Critigue of Applications in Political Science, Yale University Press, New Haven 1994.

Grosbois T,, *L'action de Józef Retinger en faveur de l'idée européenne 1940-46*, "Revue européenne d'Historie", Vol. 6, No 1/1999.

Grosse T., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Grosser A., *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les États-Unis depuis la guerre*, Fayard, Paris 1978.

Groups, Harvard University Press, 1965.

Guttry de A., *The Institutional Configuration of the G-7 in the New International Scenario,* „The International Spectator" 1994, no 2.

Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*. *Rozważania nad przyszłością Europy*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 1993.

Hajnal P., *The G-7 Summit and Its Documents,* „Government Information in Canada" 1995, no 3.

Hardt Ł., *Wspólna polityka rolna a polityka spójności w kontekście przeglądu budżetu UE,* „Wieś i Rolnictwo" 2008, nr 4.

Hayek von A. F., *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003.

Hayek von A. F., *Konstytucja wolności*, PWN, Warszawa 2006.

Hayek von A. F., *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Wyd. Znak, Kraków 1998.

Heady O., *Ekonomika produkcji rolniczej*, PWRiL, Warszawa 1967.

Heywood A., *Politologia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Hindess B., *Choice, Rationality and Social Theory*, Unwin Hyman, London 1988.

Hirschman O. A., *Namiętności i interesy. U intelektualnych źródeł kapitalizmu*, Wyd. ZNAK, Kraków 1997.

Historia gospodarcza i historia myśli ekonomicznej a teoria ekonomii, red. J. Skodlarski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.

Hodgson G., *Economics and Evolution*, University of Michigan Press, Michigan 1993.

Hoff A. K., Braverman A., Stiglitz E. J., *The Economic of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Oxford University Press for the World Bank, New York 1993.

Hogan M., *The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe 1947-1952*, Cambridge University Press, Cambridge 1987.

Hume D., *On the Indepency of Parliament*, [w:] *Essays, Moral, Political, and Literary*, Liberty Classics, Indianapolis 1985.

Hume D., *Traktat O Naturze Ludzkiej*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005.

Iggers G. G., *Historiografia XX wieku. Przegląd kierunków badawczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Institutional "H" Files, Study Memorandums (1969-1974).

Interim Assessment of the Research PPPs in the European Economic Recovery Plan, European Commission, Studies and Reports, Bruksela.

International Economic Relations of the Western World, 1959-1971, red. A. Shonfield, Oxford University Press, London 1976.

Jaka Europa? Perspektywy i bariery integracji, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003

Janus J., *Polska i Czechosłowacja wobec planu Marshalla*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2001.

Jones J., *The Fifteen Weeks (February 21-June 5, 1947)*, Harcourt, Brace & World, New York 1955.

Josef Retinger. Secretary – General of The Hague, „The Observer", London 09.05.1948.

Jóźwiak W., *Czy konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych może ulec szybkiej poprawie w latach 2014-2020?*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 4.

Kaczmarek T. T., *Czy globalizacja rozwiązuje problemy współczesnego świata? O globalizacji krytycznie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2011, 4 (35).

Kahn A, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, MIT Press, Cambridge, 1991.

Kalinowski M., *Niedyskryminacyjność podziału zasobów społecznych z perspektywy konstytucyjnej ekonomii politycznej*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Teoretyczne ujęcie dobrobytu*, red. U. Zagóra-Jonszta, „Studia Ekonomiczne" Nr 101, Katowice 2012.

Kaliński J., *Historia gospodarcza XIX i XX w.*, PWE, Warszawa 2008.

Karski J., *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919 – 1945 od Wersalu do Jałty*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992.

Karski J., *Wielkie mocarstwa wobec Polski 1919–1945 od Wersalu do Jałty*, Warszawa 1992.

Kelley D. R., *Granice historii. Badanie przeszłości w XX wieku*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Kennan G. F., *Memoirs (1925-1950)*, Pantheon Books, Boston 1967.

Keynes M. J., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003.

Kirton J., *The G20 Leaders Summit on Financial Markets and the World Economy*, November 14-15, 2008, Washington DC (www.g20.utoronto.ca).

Kirton J., *The G8-G20 Roles and Relationship -G20 Roles and Relationship* (www.g8.utoronto.ca).

Kisielewski T., *Federacja Środkowo-Europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939–1943*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1991.

Kissinger H., *White House Years*, Little, Brown & Company, Boston 1979.

Klementowicz T., *Teorie stosunków międzynarodowych w strukturze wiedzy humanistycznej o systemie światowym (cywilizacji światowej)*, „Przegląd Strategiczny" 2012, nr 1.

Kohl H., *Nationalism its meaning and history*, Van Nostrand 1965.

Komisja wprowadza w życie kompleksowy plan naprawczy na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, by zwiększyć popyt i przywrócić zaufanie do gospodarki europejskiej, komunikat prasowy systemu Unii Europejskiego RAPID, IP/08/1771, Bruksela, 26.11.2008. r.

Koniunktura gospodarcza a narodziny, wzrost i upadek wielkich doktryn ekonomicznych. Księga pamiątkowa w 50-lecie śmierci profesora Andrzeja Grodka, SGH Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2011.

Konkluzje Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r., Rada Europejska, EUCO 10/1/11, Bruksela, 20.04.2011 r.

Kornhauser A., *The Politics of Mass Society*, Aldine Transaction 2008.

Kowalski A. M., *Imperialne marzenia*, „Przegląd Tygodniowy", 1948, nr 42 (342).

Kowalski T. W., *Walka dyplomatyczna o miejsce Polski w Europie w latach 1939–1945*, Wyd. Książka i Wiedza,Warszawa 1967.

Kowalski T. W., *Wielka koalicja, 1941–1945*, t. 1, Wyd. MON, Warszawa 1976.

Krueger O. A., *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, „The American Economic Review" 1974, vol. 64, no 3.

Krzeczunowicz A., *Do jakiej Unii Europejskiej wchodzimy?*, „Polska w Europie" Nr 2 (46) 2004.

Kula W., *Problemy i metody historii gospodarczej*, PWN, Warszawa 1983.

Kunicová J., Rose-Ackerman S., *Electoral Rules as Constraints on Corruption*, „British Journal of Political Science" 2005, vol. 35.

Kwilecki A., *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969.

Lachowski Z., *Półwiecze kontroli zbrojeń: próba bilansu,* „Sprawy Międzynarodowe" 2010, nr 4.

Lange O., *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1978.

Lazear E. P., *Economic Imperialism*, „Quarterly Journal of Economics" 2000, nr 1.

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wyd. ATLA 2, Wrocław 1997.

Lewicka-Strzałecka A., *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym" 2001, t. 4.

Lewicka-Strzałecka A., *Korupcja i zaufanie*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym" 2008, t. 10, nr 1.

Lewiss A., *Heath Sees Signs of Trade War*, „New York Times", 17 października 1971

Lipgens W., *A History of European Integration*, Clarendon Press, Oxford 1982.

Lipgens W., Loth W., *Documents on the History of European Integration*, Walter de Gruyter, vol. 1-4, Berlin 1991.

Lipset M. S., *Homo Politicus. Społeczne podstawy polityki*, PWN, Warszawa 1995.

Lives oh the Laureates. Thirteen Nobel Economists. Third Edition, red. W. Breit, R. W. Spencer, MIT Press, Cambridge, London 2002.

Lubowski A., *Globus przepołowiony*, „Gazeta Wyborcza", 28.03.2011.

Machlup F., *Methodology of Economics and Other Social Sciences*, Academic Press, New York 1978.

Maddison A., *The World Economy: Millennial Perspective*, OECD, Paris 2002.

Magala S. J., *Kompetencje międzykulturowe*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

Major Economic Changes in 1948i, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1949.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, Warszawa 2011.

Markowski R., *System partyjny – system wyborczy – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010.

Marks B., Skodlarski J., *Uwagi dotyczące nauczania historii gospodarczej na kierunkach ekonomicznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 1995, t. LII.

Marks w płaszczu od Prady, „Gazeta Wyborcza", 3–4.09.2011.

Marszałek A., *Polskie projekty federacji Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1890–1950*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.

Marszałek A., *Suwerenność a integracja europejska. Spór o istotę suwerenności i integracji*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 2000.

Matera P., Matera R., Stany Zjednoczone i Europa. Stosunki polityczne i gospodarcze, 1776–2004, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.

Matera P., *Uwarunkowania ekonomiczne polityki Stanów Zjednoczonych wobec Europy Zachodniej za prezydentury Richarda M. Nixona (1969-1974)*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Matera P., *Związki polityki i ekonomii w badaniu stosunków międzynarodowych*, „Przegląd Strategiczny" 2012, nr 1.

Matera R., *G-8 jako instytucja gospodarki światowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

Matera R., *G8 jako instytucja gospodarki światowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

Mayne R., Pinder J., *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union*, Macmillan, London 1990.

Mazur M., *Europejskie Organizacje Gospodarcze*, Wyd. UMCS, Rzeszów 2001.

Mee Ch. L, *The Marshall Plan. The Launching of Pax Americana*, Simon & Schuster, New York 1984.

Meier G. M., *International Economics. The Theory of Policy*, Oxford University Press, New York 1980.

Menkes J., *Jedność nauki versus wielość nauk,* „Przegląd Strategiczny" 2012, nr 1.

Michalak B., Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Michałek K., *Amerykańskie stulecie. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1900*-2001, Wyd. MADA, Warszawa 2004.

Michałek K., *Mocarstwo. Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1945-1992*, Książka i Wiedza, Warszawa 1995.

Międzynarodowe stosunki polityczne, red. M. Pietraś, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

Mikołajczyk M., *Jean Monnet : inspirator zjednoczenia Europy*, Wyd. Rys, Poznań 2007.

Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna, red. B. Klimczak, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Milczarek D., *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia Unii Europejskiej* (część 2), „Studia Europejskie" 2010, nr 1 (53).

Milczarek D., Świat *wobec wyzwań współczesności – spojrzenie europeistyka*, „Studia Europejskie" nr 1/2012.

Mill S. J., *Collected Works. Essay on Economy and Society T. 4*, University of Toronto Press, Toronto 1967.

Mill S. J., *Utylitaryzm. O Wolności*, PWN, Warszawa 2012.

Mises L., *Liberalizm w tradycji klasycznej*, Wyd. ARCANA, Kraków 2001.

Mises L., *Ludzkie Działanie. Traktat o ekonomii*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007.

Mises L., *Teoria a historia. Interpretacja procesów społeczno-gospodarczych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Morawski W., *Historia finansów współczesnego świata od 1900 roku*, Warszawa, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2008.

Mr. Churchill Calls for Europe Assembly, "Daily Telegraph", 8 V 1948.

Mr. Churchill on European Union, "Daily Telegraph", 8 V 1948.

Mr. Churchill's Call to Europe, "The Times", 8 V 1948 London.

Mueller C. D., *Public Choice after 50 Years, Bruno Frey after 60*, „Kyklos" 2001, vol. 54.

Mullainathan S., Thaler H. R., *Behavioral Economics*, MIT Dept. of Economics Working Paper No 7948.

Myerson R., *Bipolar Multicandidate Elections with Corruption*, „Scandinavian Journal of Economics" 2006, vol. 108 (4).

Myerson R., *Effectiveness of Electoral Systems for Reducing Government Corruption: A Game-Theoretic Analysis*, „Games and Economic Behavior" 1993, vol. 5.

Myerson R., *Theoretical Comparisons of Electoral Systems*, „European Economic Review" 1999, vol. 43.

Myrdal G., *Teoria ekonomii a kraje gospodarczo nierozwinięte,* Polskie Wyd. Gospodarcze, Warszawa 1958.

Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, komunikat prasowy prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, 22.12.2011 r., s. 1, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf.

Nathan J.A., Oliver J.K., *United States Foreign Policy and World Order*, Little, Brown & Company, Boston 1985.

National Archives and Record Administration, College Park, MD (NARA).

Nauki społeczne wobec kryzysu na rynkach finansowych – materiał z konferencji Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, Warszawa 2008.

Neumann J., Morgenstern O., *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University Press 1947.

Niskanen A. W., *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Vermont 1996.

Niskanen A. W., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

Niveau M., Crozet Y., *Histoire des faits économiques contemporains*, Quadrige/PUF 2008.

Nivola S., *Commercializing Foreign Policy? American Trade Policy, Then and Now*, „The Brookings Reviev", Spring 1997.

Nixon R., *A Real War*, Warner Books, New York 1980.

Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Wyd. Scholar, Warszawa 2004.

Olson M., The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of

Organising Western Europe, "Sunday Times", 9 V 1948.

Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg, red. T. Łoś-Nowak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

Orwell G., *Kilka myśli o ropusze zwyczajnej oraz inne nieznane szkice, opowiadania i eseje*, Świat Książki, Warszawa 2011.

Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008.

Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf

Pangle L. T., *Uszlachetnianie demokracji*, Wyd. Znak, Kraków 1994.

Parlament Europejski przyjął stanowisko ws. dwupaku gospodarczego, EurActiv, 13.06.2012 r., dostępne na: http://www.euractiv.pl/gospodarka/artykul/pe-przyj-stanowisko-ws-dwupaku-gospodarczego-003704.

Pastor R. A., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy (1929-1976),* University of California Press, Berkeley 1980.

Pastusiak L., *Roosevelt a sprawa polska*, Książka i Wiedza, Warszawa 1980.

Peltzman S., *Toward a More General Theory of Regulation*, NBER Working Paper Series – University od Chicago 1976, no 133.

Persson T., Tabellini G., *Constitutions and Economic Policy*, „Journal of Economic Perspectives" 2004, vol. 18 (1).

Persson T., Tabellini G., *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge 2000.

Persson T., Tabellini G., Trebbi F., *Electoral Rules and Corruption*, „Journal of the European Economic Association" 2003, vol. 1 (4).

Pieczewski A., *Działalność Józefa Hieronima Retingera na rzecz federacji europejskiej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.

Pieczewski A., *Działalność Józefa Hieronima Retingera na rzecz Zjednoczonej Europy*, „Studia Europejskie. Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego", Nr 4 (16) 2000.

Pieczewski A., *Joseph Retinger,s conception of and contribution to the early process of European integration, "European Review of History. Revue Européenne d'Histoire" vol. 17 No 4 2010*.

Pielach M., *Prawdziwa unia bankowa dopiero za kilka lat*, „Obserwator Finansowy", 14.12.2012 r.,http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/prawdziwa-unia-bankowa-dopiero-za-kilka-lat.

Pipes R., *Żyłem. Wspomnienia niezależnego,* Wyd. Magnum, Warszawa 2004.

PiS: Pakt Euro Plus niekorzystny dla Polski, Polska Agencja Prasowa, 29.03.2011 r., http://www.pap.pl/palio/html.run.

Pisani-Ferry J., *The Euro Crisis and the New Impossible Trinity*, Bruegel.

Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski, 1939–1945*, t. III, Wyd. R. Świderski, Paryż-Londyn 1960.

Podlasie wizja rozwoju, red. A. F. Bocian, Wyd. Fundacji Rozwoju Podlasia, Białystok 2004.

„Polak"1943, nr 9.

Poland and Czechoslovakia Plan New National Union. Move Is Seen As Forerunner of New Order, „Inter – Allied Bulletin" New York, No 1 20 XI 1940.

Policy Contribution, 2012/01, Bruksela, styczeń 2012 r.

Polityka gospodarcza, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006.

Polityki Unii Europejskiej w kontekście polskiej polityki gospodarczej" red. P. Albiński, Wyd.. SGH, Warszawa 2009.

Pomian J, Joseph *Retinger, Memoirs of an Eminence Grise*, Sussex at The University Press 1972

Posner A. R., *The Social Costs of Monopoly and Regulation*, „Journal of Political Economy" 1975, no 83.

Pragier A., *Powszechna organizacja międzynarodowa*, „Wiadomości" London No 189/1943.

Prawo wyborcze. Interpretacja. Analizy. Rekomendacje, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

Press Conference of Mr. François Mitterrand, President of the French Republic, on the Conclusion of the Fifteenth Summit of Industrialized Countries, July 16, 1989.

Price, H. B., *The Marshall Plan and its Meaning. An Independent and Unbiased Appraisal of the Entire Record*, Cornell University Press, New York 1955.

Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku, red. R. Matera, A. Pieczewski, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

Przegląd badań nad historią gospodarczą w XXI wieku, red. R. Matera, A. Pieczewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.

Puliński W., *Rolnictwo rodzinne w Polsce. Od gospodarki nakazowo-rozdzielczej do rynkowej* , Wyd. UŁ, Łódź 2000.

Raczyński E., *W sojuszniczym Londynie. Dziennik ambasadora Edwarda Raczyńskiego 1939–1945*, Wyd. Polish Research Studio, Londyn 1960.

Raczyński M., *Monopol a nierówności*, „Gospodarka Narodowa" 2003, Nr 1-2.

Rausser C. G., Chalfant A. J., Love A. H., Stamoulis G. K., *Macroeconomic Linkages, Taxes and Subsides in the USA Agricultural Sector*, ,,American Journal of Agricultural Economics" 1986, no 68.

Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, PWN, Warszawa 2009.

Retinger J. H., *European Continent*?, An Address given on 7th May 1946, with a postscript dated 30th August, 1946., London.

Reynolds A., Reilly B., Ellis A., *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2008.

Riker W. H., *Liberalism Against Populism*, W.H. Freeman, San Francisco 1982.

Riker W., *The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science*, ,,The American Political Science Review" 1982, vol 76, no 4.

Robbins L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Second Edition, MacMillan, London 1945.

Robbins L., *Economic Planning and International Order*, MacMillan, London 1937.

Robbins L., *Political Economy, Past and Present: a Review of Leading Theories of Economic Policy*, Columbia University Press, New York 1976.

Rosami K. D., *Gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej – osiągnięcia i perspektywy*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna" 2011, 4 (35).

Rosen-Zawadzki K., *Próby sfederowania środkowo-wschodniej Europy (1939–1943)*, „Studia z dziejów ZSRR i Europy Środkowej" 1965, t. I.

Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Wyd. ANTYK, Kęty 2002.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1176/2011 dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r., wstęp, pkt 22.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji, Komisja Europejska, KOM (2010) 484 wersja ostateczna, Bruksela, 15.09.2010 r.

Rozporządzenie Rady UE Nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Bruksela i Luksemburg, 23.11.2011 r.

Russia's Role in the G8, Kananaskis, June 26, 2002.

Sakwa R., *The Rise and Fall of the Soviet Union 1917-1991*, Taylor & Francis, London 1999.

Salient Features of the World Economic Situation, 1945-47, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1948.

Samecki P., *G-20 czyli światowy rząd?* http://www.ekonomia24.pl.

Samuelson A. P., Nordhaus D. W., *Ekonomia 2,* Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1996.

Sartori G., *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1998.

Scammell W.M., *The International Economy since 1945*, St. Martin's Press, New York 1980.

Schulz W. T., *Nobel Lecture: The Economics of Being Poor*, „Journal of Political Economy" 1980, vol. 88, no 8.

Schumpeter A. J., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, PWN, Warszawa 1995.

Semestr Europejski, oficjalna strona Ministerstwa Gospodarki: http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski.

Shonfield A., *International Economic Relations. The Western System in the 1960s and 1970s*, Sage Publications, Beveryhills/London 1976.

Simon A. H., *A Behavioral Model of Rational Choice*, The RAND Corporation, Santa Monica California 1953.

Simon A. H., *Administrative Behavior:A Study od Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Macmillan, New York 1964.

Simon A. H., *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psycholgy with Political Science*, "The American Economic Science Review" 1985, vol. 79. no 2.

Simon A. H., *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, „The American Political Science Review" 1985, vol 79, no 2.

Simon A. H., *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, Cambridge 1982.

Simon A. H., *Rationality in psychology and economics*, "Journal of Business" 1986, no 4.

Skodlarski J., *Epilog układu Sikorski-Beneš*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1988.

Skodlarski J., Matera R., *Gospodarka światowa. Geneza i rozwój*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. T.1 i 2.*, PWN, Warszawa 1954.

Snowdon B., Vane H. R., *Rozmowy z wybitnymi ekonomistami,* Dom Wydawniczy Bellona, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Soros G., *La crise du capitalisme mondial*, Editions Plon, Paris 1998.

Spaak P. H., *Combats Inachevés*, Fayard, Paris 1969.

Spero J. E., *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, New York 1999.

Sroczyńska H., Toporowski P., *G-20 w globalnych działaniach antykryzysowych – rola UE,* „Biuletyn Analiz. Unia Europejska na forum globalnym" 2009, nr 23.

Stigitz E. J., *Some theoretical aspects of agricultural Policies*, „World Bank Research Observer", January 1987, vol. 2.

Stigler J. G., *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science" 1971, vol. 2.

*Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu War*szawskiego, praca zbiorowa, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006.

Stosunki międzynarodowe w XXI wieku. Księga jubileuszowa z okazji 30-lecia Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, praca zbiorowa, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2006.

Stosunki międzynarodowe, red. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wyd. Atla 2, Wrocław 2004.

Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.

Szestow L., *Dostojewski i Nietzsche. Filozofia tragedii*, Wyd. Czytelnik, Warszawa 1987.

Sztaba S., *Aktywne Poszukiwanie Renty. Przykłady Historyczne. Przejawy w Polskiej Gospodarce Lat Dziewięćdziesiątych*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.

Szumowski A. T., *Koncepcje rozwoju stosunków polsko-czechosłowackich w emigracyjnej myśli politycznej*, „Przegląd Historyczny" 1976, z. 3.

Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego, red. W. Malendowski, Wyd. Naukowe INPiD Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2008.

Teorie i metody w naukach politycznych, red. D. Marsh, G. Stoker, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

Terlecki O., *Kuzynek diabła*, Krajowa Agencja Wydawnicza, Kraków 1988;

Terlecki O., *Wielka awantura*, Wyd. Polska Fundacja Kulturalna, Londyn 1978

Text of the Letter Sent by Mr. Mikhail Gorbachev to the President of the French Republic, July 14, 1989.

The British Connection, „New York Times", 24 grudnia 1971.

The Department of State Bulletin, tom XVI, nr 411.

The Group of Twenty: A History, G20 Information Centre (www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf).

The Logic of Action One: Method, Money, and the Austrian School, red. M. N. Rothbard, Edward Elgar, 1997.

The New Europe and the US. Partners or Rivals, red. G. Mally, Lexington Books, Lexington 1974.

The Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon (PPP), vol. 4: 1972, Government Printing Office, Washington D.C. 1974.

The United States and Western Europe, red. W. Hanrieder, Winthrop Publishers, Cambridge-Massachusetts 1974.

The United States and Western Europe. Political, Economic and Strategic Perspectives, red. W. F. Hanrieder, Winthrop Publishers, Cambridge (Massachusetts) 1974.

Theory of public choice, red. J. M. Buchanan, R. D. Tollison, University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.

Toward a Political Economy of Development. A Rational Choice Perspective, red. R. H. Bates, University of California Press, Berkley and Los Angeles 1988.

Tożsamość Europy w świetle traktatu konstytucyjnego. Zapis dyskusji na konwersatorium Fundacji Polska w Europie w dniu 16 października 2003r., „Polska w Europie" 2004, nr 1 (45).

Tożsamość kulturowa i polityczna Europy wobec wyzwań cywilizacyjnych, red. D. Walczak-Duraj, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Rada Europejska, T/SCG/pl 1, art. 16.

Treaty Establishing the European Stability Mechanism, European Council, art. 4 (2-4).

Treverton G. F., *Making the Alliance Work. The US and Western Europe*, Cornell University Press, Ithaca 1985.

Triffin R., *The Thrust of History in International Monetary Reform*, „Foreign Affairs", April 1969.

Tullock G., *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington 1965,

Tullock G., *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, „Western Economics Journal" 1967, vol. 5.

Turlejska M., *Spór o Polskę. Szkice historyczne,* Wyd. Czytelnik, Warszawa 1972.

Velden M., The *Origins of The European League for Economic Co-Operation (ELEC)*, Rotterdam 1993.

Verardi V., *Electoral Systems and Corruption*, „Latin American Journal of Economic Development" 2004, vol. 3.

Vernon R., *The Economic and Political Consequences of Multinational Enterprise: An Anthology*, Harvard University Press, Boston 1972.

Vitorino A., *The European "Fiscal Compact": a goal or a starting point?*, Notre Europe Tribune, Bruksela, 07.06.2012 r.

Vol. J., *Rynek nie jest bogiem*, „Gazeta Wyborcza", 3–4. 09.2011.

W dziesiątą rocznicę powstania Polskiej Partii Robotniczej. Materiały i dokumenty, Warszawa 1952.

„Walka"1943, nr 51.

Wandycz S. P., *Czechoslovak-Polish Confederation and the great powers, 1940–1943*, Indiana University Publications 1956.

Werner A., *Ku jedności Europy*, „Polska w Europie", Warszawa Nr 31/2000.

Wiaderny-Bidzińska K., *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

Wicksell K., *Finanztheoretische Untersuchungen*, Gustav Fischer, Jena 1996.

Wielopolska A., *Krugman: Zakończcie natychmiast ten kryzys!*, „Obserwator Finansowy",05.05.2012r.

Wieś i rolnictwo na przełomie wieków, red. I. Bukoreba-Rylska Wyd. PAN IRWiR, Warszawa 2001.

Wilkin J., *Współczesna kwestia agrarna* , PWN, Warszawa 1986.

Wilkin J., *Jaki kapitalizm? Jaka Polska?*, PWN, Warszawa 1995.

Williamson J., *The Failure of World Monetary Reform 1971-1974*, New York University Press, New York 1977.

Witkowska J., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.

Witkowski G., *Józef Retinger. Polski inicjator integracji europejskiej*, Wyd. Zbliżenie, Warszawa 2000.

Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki, t. 1, red. J. Szczupaczyński, Wyd. SCHOLAR, Warszawa 1995.

Wojtyna A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, PWN, Warszawa 2000.

Wojtyna A., *Współczesna ekonomia – kontynuacja czy poszukiwanie nowego paradygmatu*?, „Ekonomista" 2008, nr 1.

Wolański M. S., *Ruch Europejski w latach 1948-1952. Geneza, struktury, inicjatywy polityczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, No 1652.

Wolna Europa , „Trybuna Wolności", 15 IV 1943

World Economic Report 1948, United Nations Department of Economic Affairs, New York 1949.

World Politics and International Economics, red. C. F. Bergsten, L. B. Krause, The Brookings Institution, Washington 1975.

Woś A., *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

Woś A., *Niedoskonałość rynków i ekonomika organizacji rolniczych. Przegląd nowych teorii*, „Wieś i Rolnictwo" 2000, nr 3.

Współczesna gospodarka światowa, red. A. Kisiel-Łowczyc, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.

Współczesne problemy gospodarki światowej, red. J. Skodlarski, Folia Oeconomica Nr. 169, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

Wykłady Lubelskie, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 2006.

Wysokińska Z., *Konkurencyjność w międzynarodowym handlu technologiami*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001.

Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020", red. M. Kłodziński, Wyd. JRWiR PAN, Warszawa 2008.

Yergin D., *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, A. Deutsch, Boston 1977.

Zaborowski M., *Jakie stosunki transatlantyckie w XXI wieku?* „Sprawy Międzynarodowe", 2010, nr 4.

Zegar S. J., *Wspólna polityka rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo" 2010, nr 3.

Ziółkowska E. J., *Państwo narodowe w perspektywie wspólnoty europejskiej*, Warszawa 2009.

Żakowski J., *Noga w chmurach*, „Polityka" 2011, nr 36 (2823).

Żurawicki S., *Metodologiczne problemy nauk ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1969.