

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE
W PERSPEKTYWIE POLITOLOGICZNEJ –
WYBRANE PROBLEMY

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE W PERSPEKTYWIE POLITOLOGICZNEJ – WYBRANE PROBLEMY

REDAKCJA

KRZYSZTOF M. KSIĘŻOPOLSKI
KAMILA PRONIŃSKA



Warszawa
2012



Recenzent: dr hab. Jacek Zieliński, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

Korekta: zespół

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA
Warszawa 2012

ISBN 978-83-7151-955-0



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA,
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

WSTĘP (<i>Krzysztof M. Książkowski, Kamila Pronińska</i>).....	7
--	---

CZĘŚĆ I. WYMIAR FINANSOWY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

<i>Paweł Soroka</i> , Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego.....	15
<i>Krzysztof M. Książkowski</i> , Wpływ kryzysu światowego na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej	27
<i>Adam Majewski</i> , Wpływ dyskursu medialnego na stabilność rynków kapitałowych	44

CZĘŚĆ II. WYMIAR SUROWCOWO-ENERGETYCZNY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

<i>Kamila Pronińska</i> , Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansowego.....	55
<i>Kinga Smoleń</i> , Międzynarodowa rola Turcji jako „łącznika energetycznego” po zimnej wojnie.....	84

CZĘŚĆ III. WYMIAR ŻYWNOŚCIOWY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

<i>Monika Szkarłat</i> , Agrobiotechnologia jako czynnik realizacji bezpieczeństwa żywnościowego.....	107
---	-----

CZĘŚĆ IV. POLITYKA PAŃSTW WOBEC PROBLEMÓW BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

<i>Łukasz Zamęcki</i> , Polityka państw w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu historycznym	125
<i>Andrzej Szeptycki</i> , Polityczne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego (casus Ukrainy) ..	137

<i>Iwona Wyciechowska, Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne i politykę Unii Europejskiej</i>	151
--	-----

ZAKOŃCZENIE

<i>Krzysztof M. Księżopolski, Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej.....</i>	175
--	-----

BIBLIOGRAFIA.....	181
-------------------	-----

Wstęp

Niedobór surowców, wody, ziemi uprawnej, a także problemy finansowe państw mogą prowadzić do zaburzeń w rozwoju gospodarczym, w tym długotrwałej recesji, rywalizacji międzynarodowej, a nawet konfliktów zbrojnych o charakterze wojen domowych i wojen międzypaństwowych. Wybrane z tych zagadnień były przedmiotem licznych projektów badawczych, artykułów naukowych, monografii poczynając od lat 70. XX w. Wtedy to w związku z raportami Klubu Rzymskiego, kryzysem naftowym 1973 r., a także recesją gospodarczą będącą jego następstwem, badacze bezpieczeństwa skierowali uwagę na jego wymiar ekonomiczny. Na poszerzanie treści bezpieczeństwa o problemy ekonomiczne wpływ miały jednak także procesy o fundamentalnym znaczeniu dla rozwoju stosunków międzynarodowych, jak wzrost współzależności międzynarodowych, rewolucja naukowo – techniczna, delegalizacja wojny napastniczej i międzynarodowa kontrola zbrojeń, czy wzrost roli i znaczenia podmiotów pozarządowych¹.

Richard Ullman we wpływowym artykule „Redefining Security” opublikowanym na łamach *International Security* głosił, że definiowanie bezpieczeństwa w kategoriach czysto militarnych „niesie głęboko zafałszowany obraz rzeczywistości”². Barry Buzan, Ole Weaver i Jaap de Wilde określili zjawisko podnoszenia problemów ekonomicznych do rangi problemów bezpie-

¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 36–39.

² R. Ullman, *Redefining Security*, „*International Security*” 1983, vol. 8, nr 1, s. 129. Inne opracowania: J. Tucman Matthews, *Redefining Security*, „*Foreign Affairs*” 1989, vol. 68, nr 2; N. Eberstack, *Population change and national security*, „*Foreign Affairs*” 1990, vol. 69, nr 3; T. Moran, *International economics and national security*, „*Foreign Affairs*” 1990, vol. 69, nr 5.

czeństwa mianem procesu sekurytyzacji i wyodrębnili sektor bezpieczeństwa ekonomicznego obok sektora militarnego, ekologicznego, społecznego i politycznego. Badacze szkoły kopenhaskiej wskazywali także na bardzo wiele podmiotów bezpieczeństwa ekonomicznego – poczynając od poziomu jednostkowego (*unit level*), gdzie znajdują się państwa, przedsiębiorstwa, klasy społeczne, po poziom systemu/subsystemu (*system/subsystem level*), tj. organizacji międzynarodowych, pozarządowych, czy liberalnego międzynarodowego ładu ekonomicznego³.

Bezpieczeństwo ekonomiczne zaczęło funkcjonować w naukach politycznych jako ważna kategoria badawcza. Posługują się nią tak politolodzy badający procesy rozwojowe, międzynarodowe stosunki ekonomiczne, politykę ekonomiczną państw, jak i badacze bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Szczególnego znaczenie problematyka zagrożeń ekonomicznych bezpieczeństwa nabrała w związku ze współczesnym globalnym kryzysem finansowym. Zagrożenia związane z funkcjonowaniem rynków finansowych, prowadząc do recesji gospodarczej i uderzając w ekonomiczne podstawy bezpieczeństwa we wszystkich jego podstawowych wymiarach (w tym bezpieczeństwo militarne, surowcowo-energetyczne, żywnościowe, społeczne, polityczne, ekologiczne) zwróciły ponownie uwagę badaczy na problematykę bezpieczeństwa ekonomicznego.

Niniejsza publikacja ukazuje perspektywę politologiczną badań nad wybranymi problemami bezpieczeństwa ekonomicznego. Jest ona efektem panelu zorganizowanego w ramach II Ogólnopolskiego Kongresu Politologii „Polska i Europa wobec wyzwań współczesnego świata”, który odbył się w dniach 19–21 września 2012 roku w Poznaniu. Panel „Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej” zorganizowany przez dr. Krzysztofa M. Książepolskiego zgromadził badaczy z różnych ośrodków uniwersyteckich, zajmujących się problematyką bezpieczeństwa finansowego, energetyczno-surowcowego, żywnościowego. Publikacja stanowi zbiór tekstów naukowych, których autorzy prezentują różne ujęcia politologiczne powiązań między bezpieczeństwem państw a problemami ekonomicznymi.

W przedstawianych w publikacji opracowaniach autorzy analizują problemy z zakresu wymiaru finansowego, surowcowo-energetycznego i żywno-

³ B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Environmental, Economic and Social Security*, Working Papers, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen 1995, s. 29–35; tamże, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londyn 1998.

ściowego bezpieczeństwa ekonomicznego. Prezentowane są zarówno ujęcia narodowe, regionalne, jak i globalne, odnoszące się odpowiednio do polityk poszczególnych państw, regionalnych organizacji międzynarodowych, jak również działań podejmowanych na poziomie globalnego systemu.

Część I dotyczącą wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego rozpoczyna rozdział Pawła Soroki (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) nt. *Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego*. Autor przeprowadza w nim analizę przyczyn, natury i zasięgu obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego, który generuje długofalowe zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego państw strefy euro i poza nią. Źródło kryzysu, który rozpoczął się w 2008 roku autor rozdziału upatruje nie w cyklicznym rozwoju gospodarki, ale w kryzysie systemowym i strukturalnym obecnej fazy kapitalizmu. Omawia zatem przebieg procesów deindustrializacji w krajach wysokorozwiniętych, wzrostu znaczenia rynków finansowych i działających na nich podmiotów, w końcu kształtowania się i pogłębiania nierównowagi między sferą gospodarki realnej a rynkami finansowymi. W rozdziale przedstawia oddziaływanie kryzysu finansowego na różne sektory gospodarcze, mechanizm jego geograficznego rozprzestrzeniania się, a także politykę UE zmierzającą do przezwyciężenia recesji i stymulowania gospodarki, której skutki mogą kreować dodatkowe zagrożenia bezpieczeństwa. Autor rozwija tezę, że zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego w warunkach głębokiego kryzysu finansowo-gospodarczego nabiera coraz większego znaczenia i staje się ważnym zadaniem rządów państw ogarniętych kryzysem lub państw, którym kryzys zagraża.

W drugim rozdziale pt. *Wpływ kryzysu światowego na wymiar finansowy bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej* Krzysztof M. Książkowski (Uniwersytet Warszawski) przedstawia symptomy braku bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej, konsekwencje ekonomiczne i polityczne pojawienia się zagrożeń finansowych bezpieczeństwa ekonomicznego UE. Autor zaprezentował dane makroekonomiczne wskazujące, iż symptomy zagrożenia były zauważalne znacznie wcześniej przed wybuchem światowego kryzysu finansowego. Kryzys te tendencje pogłębił i spowodował konieczność podjęcia przez państwa działań niestandardowych, takich jak nacjonalizacja lub dokapitalizowanie sfery bankowej oraz produkcyjnej. Zmusił również do wprowadzenia oszczędności wydatków społecznych, które wywołały istotne zaburzenia polityczne i społeczne w Europie, takie jak przyspieszone wybory, zmiany

rządów, powoływanie rządów technicznych, czy wzmocnienie tendencji separatystycznych. Zdaniem autora, pomoc państwom znajdującym się w kłopotach wynika ze strachu przed zarażeniem się kryzysem, a nie z idei solidarności, co stanowi istotną zmianę polityczną wywołaną przez zagrożenie wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego.

Kolejny rozdział, Adama Majewskiego (Uniwersytet Gdański), podejmuje temat *Wpływu dyskursu medialnego na stabilność rynków kapitałowych*. Ma on zatem charakter specyficznego studium przypadku. Autor rozwija w nim tezę, że bezpieczeństwo rynków kapitałowych zależy nie tylko od rozwiązań systemowych, ale także od ich zdolności do reagowania na doniesienia medialne, tj. zarówno te zawierające ważne informacje i dane ekonomiczne, jak i identyfikujące nastroje społeczne. W swym rozdziale na przykładzie doniesień medialnych dotyczących kryzysu finansowego, działań ruchu Occupy Wall Street i narastającego niezadowolenia społecznego, ukazuje sposób kształtowania przez media zachowań inwestorów, a przez to oddziaływanie informacji przekazywanych przez media na efektywność rynków kapitałowych.

Część II dotyczącą wymiaru energetycznego bezpieczeństwa ekonomicznego otwiera rozdział Kamili Pronińskiej (Uniwersytet Warszawski) nt. *Bezpieczeństwo energetyczne UE w dobie kryzysu finansowego*. Autorka podejmuje statyczną i dynamiczną analizę zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego UE wychodząc z założenia, że bezpieczeństwo energetyczne to nie tylko pewien stan – rezerw, zależności importowych, konsumpcji, zdolności swing, etc. – to przede wszystkim dynamiczny proces, w którym ważną rolę odgrywają trendy globalne i regionalne oraz określone działania z zakresu polityki energetycznej. W rozdziale przedstawiony zostaje zatem wpływ kryzysu finansowego tak na globalne i regionalne trendy na rynku energetycznym, jak również na decyzje podejmowane w obszarze polityki energetycznej UE. Autorka omawia regulacje przyjęte przez UE w warunkach kryzysu finansowego, a dotyczące sektora energetycznego, których celem było wzmocnienie bezpieczeństwa dostaw energii, ale także stymulowanie gospodarki. W odniesieniu do nowych regulacji, trendów popytowo-podażowych i trendów technologicznych analizowana jest następnie współczesna dynamika bezpieczeństwa energetycznego UE.

W kolejnym rozdziale pt. *Międzynarodowa rola Turcji jako „łącznika energetycznego” po zimnej wojnie* Kinga Smoleń (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej) koncentruje swoje rozważania na wymiarze energetycznym bezpieczeństwa Turcji i jej roli tzw. łącznika energetycznego. Omawia specyfikę międzynarodowej

roli państw jako łączników energetycznych i analizuje uwarunkowania ekonomiczne i geopolityczne odgrywania takiej roli przez Turcję. Autorka przybliża sytuację energetyczną kraju – bilans energetyczny, poziom zależności importowych, główne problemy sektora energetycznego, a także odnosi się do wpływu kryzysu finansowego na turecką gospodarkę oraz weryfikację prognoz dotyczących sektora energetycznego. Próby zacieśnienia przez Turcję stosunków energetycznych z sąsiadami uznane są w rozdziale za ważny element wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz budowę jego silnej pozycji międzynarodowej tak w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym.

W części III zagadnienie wymiaru żywnościowego bezpieczeństwa ekonomicznego podnosi Monika Szkarłat (Uniwersytet Marii Cure-Skłodowskiej) w rozdziale *Agrobiotechnologia jako czynnik realizacji bezpieczeństwa żywnościowego*. Rozpoczyna swe rozważania od określenia istoty bezpieczeństwa żywnościowego jako kategorii bezpieczeństwa międzynarodowego odwołując się w tym celu do różnych ujęć definicyjnych. W swym rozdziale autorka koncentruje się na analizie rozwoju agrobiotechnologii (zielonej biotechnologii) – dziale biotechnologii rolniczej zmierzającej do poprawy właściwości związanych z technologią upraw, jakością plonów oraz sposobem wytwarzania nasion, w tym innowacjami w postaci roślin modyfikowanych genetycznie – i jej wpływie na bezpieczeństwo żywnościowe. W tym odniesieniu prezentuje tak szanse, jak i wyzwania związane z wykorzystaniem agrobiotechnologii w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa żywnościowego świata. Autorka rozwija tezę, że dysproporcja w dostępie do żywności jest związana z niewłaściwie działającym systemem jej dystrybucji, a wykorzystanie roślin transgenicznych może poprawić sytuację dostępu do żywności w pewnych regionach świata, jednakże bezpieczeństwa żywnościowego nie można osiągnąć wyłącznie poprzez zmianę technologiczną w rolnictwie. W rozdziale zwrócono uwagę na to, iż błędem jest uciekanie się do determinizmu technologicznego i przekonywanie, że tylko GMO jest remedium na problemy rolnictwa lub – przeciwnie – tylko produkcja organiczna gwarantuje konsumentom dostęp do bezpiecznej żywności.

W części IV publikacji autorzy omawiają politykę państw wobec problemów bezpieczeństwa ekonomicznego. Łukasz Zamecki (Uniwersytet Warszawski) w rozdziale *Polityka państw w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu historycznym* przedstawia ewolucję historyczną działań państw w sferze bezpieczeństwa ekonomicznego. Autor ukazuje historyczną zmien-

ność postrzegania bezpieczeństwa ekonomicznego państw i zmienność instrumentarium dbałości o bezpieczeństwo ekonomiczne. W rozdziale rozwijana jest teza o historycznej zmienności źródeł zagrożeń ekonomicznych bezpieczeństwa państw – tj. dla zaplecza surowcowego, finansowego i rolno-spożywczego, których właściwa diagnoza stanowi punkt wyjścia do wypracowywania odpowiedniej dla danego państwa i okresu historycznego polityki zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego. Uznając, że sposoby osiągania bezpieczeństwa ekonomicznego zdeterminowane są formą panujących w danym czasie stosunków społeczno-ekonomicznych, a historyczna zmienność zakresu i skali zagrożeń wymusza modyfikację zachowań państw autor przeprowadza węzłową analizę wykorzystywanych instrumentów tworzenia równowagi w zakresie względnie stabilnego funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej.

Andrzej Szeptycki (Uniwersytet Warszawski) w rozdziale *Polityczne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego casus Ukrainy* przedstawia wpływ uzależnienia gospodarczego Ukrainy od Rosji na kształt ukraińskiej sceny politycznej, ukraińską politykę zagraniczną oraz bezpieczeństwo ekonomiczne kraju. Autor przedstawia ukraińskie uzależnienie od ropy naftowej i gazu jako najważniejszy przejaw uzależnienia Ukrainy od Rosji dający tej ostatniej ważny instrument ekonomicznego nacisku na władze ukraińskie. Omawia interesy ukraińskich oligarchów, którzy poprzez partie polityczne i media wpływają na decyzje polityczne i gospodarcze oraz charakteryzuje rosyjsko-ukraińskie współzależności w sektorze zbrojeniowym. Autor omawia negatywne konsekwencje gospodarcze istniejących form uzależnienia Ukrainy od Rosji. Rozwiązanie problemu uzależnienia gospodarczego negatywnie wpływającego na integrację Ukrainy z Unią Europejską oraz współpracę z NATO autor widzi w podjęciu kompleksowej prorozwojowej polityki ekonomicznej.

W ostatnim rozdziale *Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne i politykę Unii Europejskiej* Iwona Wyciechowska (Uniwersytet Warszawski) charakteryzuje skalę i dynamikę zjawiska migracji w UE i jego konsekwencje ekonomiczno-społeczne dla bezpieczeństwa państw członkowskich. Autorka charakteryzuje prawodawstwo unijne w obszarze migracji i proces jego dostosowywania do zmieniających się uwarunkowań, w tym zwiększającego się napływu imigrantów. Przedstawia w tym kontekście zapisy Traktatu Lizbońskiego oraz modyfikacje Układu z Schengen. Dyskusja dotycząca reformy dotychczasowych regulacji Schengen zdaniem autorki ujawniła, że państwa członkowskie UE nie radzą sobie z problemem migracji i azylu. W rozdziale

analizie poddano zarówno powszechny w wielu państwach UE dyskurs prezentujący napływ imigrantów jako zagrożenie bezpieczeństwa, jak i dane ukazujące pozytywny wpływ wzrostu liczby imigrantów na długofalowy rozwój gospodarczy UE w dobie poważnych problemów demograficznych Europy. Autorka uznaje, że migracje mogą mieć znaczący wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne UE, ale zakres tego wpływu uzależniony będzie od programu zarządzania migracjami przyjętego na szczeblu wspólnotowym, który umożliwi Europie zmierzającej się z licznymi problemami gospodarczymi umiejętnie korzystać z imigrantów, zamiast utrzymywać model „twierdzy Europa”.

W Zakończeniu Krzysztof Księżopolski charakteryzuje ewolucję politycznych ujęć bezpieczeństwa ekonomicznego oraz wpływ współczesnego kryzysu finansowo-gospodarczego na podejmowanie nowych badań nad bezpieczeństwem ekonomicznym państw.

Redaktorzy i autorzy publikacji składają podziękowania Szanownemu Recenzentowi prof. Jackowi Zielińskiemu za cenne wskazówki i uwagi. Szczególne podziękowania kierujemy do dr. Włodzimierza Ulickiego, który umożliwił wydanie niniejszej publikacji.

Kamila Pronińska, Krzysztof M. Księżopolski

WYMIAR FINANSOWY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

PAWEŁ SOROKA*

Bezpieczeństwo ekonomiczne w warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego

1. Natura i przejawy obecnego kryzysu

Bezpieczeństwo ekonomiczne każdego państwa przede wszystkim uzależnione jest od procesów gospodarczych przebiegających w jego zewnętrznym otoczeniu międzynarodowym. Z jednej strony chodzi o relacje gospodarki krajowej z gospodarkami sąsiednich państw, a w czasach globalizacji z całą gospodarką światową, a z drugiej – o odporność na różnego rodzaju oddziaływania pochodzące z otoczenia zewnętrznego, które negatywnie wpływają na funkcjonowanie gospodarki narodowej. Zależności te trafnie wyraził Krzysztof M. Książkowski, zdaniem którego „celem bezpieczeństwa ekonomicznego jest zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania gospodarki, przy jednoczesnym utrzymaniu komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw”.¹ Innym istotnym celem jest minimalizowanie i ograniczanie wszelkiego rodzaju form uzależnienia ekonomicznego. E. Haliżak cel ten określił nieco inaczej, a mianowicie według niego „celem państw jest ograniczanie i przeciwdziałanie

* Dr hab. Paweł Soroka jest profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

¹ K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 21.

nie zewnętrznym wpływom, które zagrażają lub ograniczają w danym okresie jakość i poziom życia obywateli danego państwa lub w sposób znaczący ograniczają możliwości podejmowania decyzji ekonomicznych przez rząd i przedsiębiorstwa krajowe”². W okresie kryzysu finansowo-gospodarczego obejmującego wiele państw, a tym bardziej w czasie kryzysu o zasięgu globalnym, negatywne oddziaływania zewnętrzne mogą się nasilać, między innymi w efekcie dążeń silniejszych państw do przerzucenia kosztów kryzysu na słabsze państwa. Szczególnie państwa mocno zadłużone, które szybko tracą wiarygodność finansową, narażone są na oddziaływanie niekorzystnych impulsów z otoczenia zewnętrznego, a ich waluta może stać się przedmiotem ataków spekulacyjnych. Zagrożone są także nagłym wycofaniem się zewnętrznego kapitału krótkoterminowego. W sytuacji kryzysu narastają także nierównowagi w gospodarce światowej i pojawiają się tendencje protekcyjnistyczne. Rozprzestrzenieniu kryzysu sprzyjają ponadto konsekwencje daleko idącej liberalizacji w przepływach czynników produkcji między państwami, zwłaszcza kapitału, będącej efektem zaleceń Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego oraz nacisków korporacji transnarodowych i międzynarodowych grup finansowych, której wyrazem jest Konsensus Waszyngtoński³.

Kryzys finansowo-gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku upadkiem Banku Lehman Brothers jest pierwszym głębokim kryzysem czasów globalizacji. Nie jest to kryzys wynikający z cyklicznego rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Zdaniem wielu ekonomistów jest to kryzys systemowy i strukturalny obecnej fazy kapitalizmu, który – jak wiele na to wskazuje – potrwa wiele lat i prawdopodobnie będzie głębszy niż kryzys lat 1929–1933. Konsekwencje tego kryzysu i wynikające z niego zagrożenia oddziaływać będą na bezpieczeństwo ekonomiczne wielu państw. Stąd warto rozpoznać naturę tego kryzysu, jego głębię i zasięg oraz możliwe scenariusze jego dalszego przebiegu.

Jego głównym przejawem jest głęboka nierównowaga między rynkami finansowymi a gospodarką realną. Daleko posunięta liberalizacja przepływów finansowych, będąca głównym przejawem globalizacji, a także rozwój środków komunikowania i informatyki oraz reguły wprowadzone przez wspomniany Konsensus Waszyngtoński, sprzyjały w ostatnim dwudziestolecu gwałtown-

² E. Haliżak, *Ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego*, w: D.B. Bobrowa, E. Haliżaka, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 87.

³ http://mfiles.pl/pl/index.php/Konsensus_Waszyngto%C5%84ski

nemu wzrostowi rynków finansowych. Tendencje te wspierał Międzynarodowy Fundusz Walutowy, odpowiedzialny za regulacje międzynarodowych przepływów walutowych i finansowych, w którym dominująca rolę odgrywają najbogatsze państwa, na terenie których znajdują się siedziby macierzyste korporacji ponadnarodowych oraz dużych instytucji bankowych i finansowych. Na to nałożyło się wprowadzenie innowacji finansowych, zwłaszcza bardzo ryzykownych instrumentów pochodnych (derywatów), które wymyślili i wdrożyli fizycy i matematycy. Powstała nowa dziedzina wiedzy – inżynieria finansowa, którą na szeroką skalę zastosowały instytucje bankowe i finansowe, w tym fundusze hedgingowe. Wszystko to stworzyło warunki do operacji finansowych na wielką skalę. Sprzyjały temu rozwiązania wymuszone pod naciskiem wielkich grup finansowych. Jednym z nich była deregulacja amerykańskiego sektora finansowego przejawiająca się między innymi uchYLENIEM przez Kongres Stanów Zjednoczonych w 1999 roku ustawy Glassa-Seagala z 1933 roku. Miała ona charakter antyspekulacyjny i nie pozwalała na łączenie działalności banków depozytowych i inwestycyjnych. Doświadczenia okresu sprzed kryzysu lat 1929–1933 wykazały bowiem, że takie łączenie odmiennych rodzajów działalności finansowej prowadzi do powstawania baniek spekulacyjnych. Prezydent Barack Obama uznał uchYLENIE ustawy Glassa-Seagala za jedną z kluczowych przyczyn kryzysu 2008 roku.

W konsekwencji wyżej zarysowanych działań i procesów w gospodarkach narodowych i w międzynarodowych stosunkach gospodarczych zarysowała się tendencja do dominacji sektora finansowego, zwłaszcza kosztem przemysłu. Jednocześnie sfery finansowe zaczęły uzyskiwać rosnący wpływ na zachowania polityków i ich decyzje w sferze gospodarczej.

Efektem był nadmiar pieniądza, w dużym stopniu wirtualnego, ponieważ 80 procent operacji na rynkach finansowych to operacje spekulacyjne, oderwane od gospodarki realnej, wykorzystujące m.in. wspomniane instrumenty pochodne i inne nowe instrumenty finansowe. Nadmiar tego rodzaju pieniądza powodował łatwość w udzielaniu kredytów i pożyczek, zarówno osobom indywidualnym, jak i państwom. Na dotąd niespotykaną skalę rozwinął się rynek kredytów i obligacji. Wysoka koniunktura podtrzymywana była polityką Amerykańskiej Rezerwy Federalnej (FED), utrzymującej niskie stopy procentowe. Zachęty finansowe spowodowały duży spekulacyjny popyt na nieruchomości. Rosnące trudności najpierw nabywców, a później także deweloperów ze spłatą kredytów zachwiały rynkiem nieruchomości. Bogacące się dotych-

czas banki zaczęły ponosić straty.⁴ Ich upadek mógł doprowadzić do załamania systemu finansowego w Stanach Zjednoczonych, co zagroziłoby światowym finansom. Kłopoty banków amerykańskich szybko przerzuciły się na powiązane z nimi banki w innych krajach, zwłaszcza na banki brytyjskie i irlandzkie. W tej sytuacji organy państwowe w USA, w Wielkiej Brytanii i w Irlandii, a także w innych państwach zachodnich, przekazały zagrożonym bankom znaczne wsparcie finansowe z budżetu, co z kolei spowodowało zadłużenie państw ratujących prywatne banki.

W okresie kryzysu niepominięnie wzrosła rola agencji ratingowych, które orzekają o wiarygodności kredytowej podmiotów emitujących papiery dłużne, a więc także wiarygodności finansowej państw sprzedających obligacje na rynkach finansowych. Obniżenie ich ratingu przez agencje ratingowe oznacza, że takie obligacje są ryzykowne. Państwa o niskich ratingach zmuszone są oferować wyższe oprocentowanie emitowanych przez nie obligacji, czyli muszą płać wyższe odsetki za pieniądze pożyczone na rynkach finansowych. Państwa takie tracą zatem zaufanie na międzynarodowych rynkach finansowych. Obniżanie wiarygodności państw lub instytucji finansowych zniechęca potencjalnych inwestorów i często odbija się negatywnie na sytuacji na rynkach, co prowadzi do dalszego obniżania ratingów.⁵ Oceny agencji ratingowych dotknęły zwłaszcza najbardziej zadłużone kraje Strefy Euro, które w sytuacji obniżenia ich ratingu mają coraz większe problemy z zaciąganiem pożyczek na rynkach finansowych, a jednocześnie wzrastają koszty obsługi ich długów. Można zatem stwierdzić, iż negatywne oceny agencji ratingowych wiarygodności kredytowej tych państw osłabiają ich pozycję w międzynarodowych stosunkach finansowych, a co za tym idzie – zagrażają ich bezpieczeństwu ekonomicznemu. Warto podkreślić, iż agencje ratingowe są współwinne obecnego kryzysu. Przed jego wybuchem bardzo wysoko oceniały wiarygodność ryzykownych instrumentów pochodnych, wykorzystywanych na dużą skalę do spekulacji finansowych, a także wiarygodność kredytową państw, które teraz są największymi dłużnikami, na przykład Hiszpanii i Grecji, której dzięki temu chętnie udzielano pożyczek.

Kryzysowi finansowemu towarzyszy deindustrializacja w wielu krajach zachodnich, w tym w Stanach Zjednoczonych. W Wielkiej Brytanii została ona zapoczątkowana liberalną polityką Margaret Thatcher, zwłaszcza w sto-

⁴ J. Dziwulski, *Liberalizm i keynesizm wobec kryzysu*, maszynopis niepublikowany.

⁵ <http://www.forum-ekonomiczne.pl/article/po-co-nam-agencje-ratingowe/>

sunku do tradycyjnych gałęzi i branż przemysłu. W Hiszpanii kosztem przemysłu na nadmierną skalę rozwijano rynek nieruchomości. W Grecji potencjał przemysłowych branż eksportowych bardzo się skurczył na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Podstawową jednak przyczyną deindustrializacji był rozwój gospodarczy Chin po zainicjowaniu reform rynkowych przez Teng Sio Pinga. Chińczycy stworzyli bardzo dogodne warunki do inwestowania i przyciągania kapitału. Sprzyjała temu także tania chińska siła robocza. Wszystko to spowodowało, że wiele koncernów i dużych firm przemysłowych ze Stanów Zjednoczonych i z wielu państw zachodnich przeniosło swoją produkcję do Chin, likwidując lub ograniczając produkcję w swoich krajach. Konsekwencją tego było pogłębienie nierównowagi między sferą gospodarki realnej a rynkami finansowymi. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się Niemcy, które zachowały i unowocześniły swój potencjał przemysłowy i umocniły jego zdolności eksportowe. Jest to głównym powodem tego, że gospodarka niemiecka nie wpadła w recesję i jak na razie dobrze radzi sobie w warunkach globalnego kryzysu.

Kryzys finansowy, którego wyrazem z jednej strony było osłabienie banków i zagrożenie ich upadkiem, a z drugiej – wzrost zadłużenia państw wskutek dokapitalizowania z ich budżetów zagrożonych banków, szybko przerzucił się na gospodarkę realną. W gospodarce realnej pojawiła się recesja, skutkująca bezrobociem i redukcją zatrudnienia nie tylko w sferze budżetowej. Wszystko to osłabia popyt konsumpcyjny i doprowadza do wyhamowania dynamiki inwestowania przez prywatne podmioty gospodarcze, co z kolei osłabia popyt inwestycyjny. Tendencje recesyjne najpierw pojawiły w gospodarce amerykańskiej w pierwszej fazie globalnego kryzysu, zostały jednak znacznie złagodzone kolejnymi pakietami stymulującymi, wprowadzonymi przez prezydenta B. Obamę. Nieco później pojawiły się w Europie Zachodniej, przede wszystkim w najbardziej zadłużonych państwach tzw. PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania), a więc głównie na południu Europy. Na przykład w roku 2011 gospodarka Grecji skurczyła się o 6,9%, w 2012 ma to być 4,7, a w przyszłym 4%.⁶ Z kolei gospodarka włoska skurczy się w roku 2012 o 2,8%, zaś w roku 2013 o dalsze 0,2%.⁷

⁶ P. Rożyński, *Długi zabierają suwerenność*, Dodatek Plus Minus, „Rzeczpospolita”, 27–28 października 2012 r.

⁷ J. Bielecki, *Oszczędzanie nie służy Włochom. Liczy się wzrost, nie deficyt*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 października 2012 r.

Ewentualne pogłębienie się kryzysu w Europie może – z uwagi na powiązania handlowe i systemów finansowych – spowodować kolejną falę kryzysu gospodarczego w Stanach Zjednoczonych, a nawet – uwzględniając duże powiązania finansowo-gospodarcze oraz w zakresie wymiany handlowej między USA a Chinami – bardzo prawdopodobny jest kryzys gospodarczy w państwie Środka, tym bardziej, iż narasta tam bańka spekulacyjna związana z nadmiernie rozwiniętym rynkiem nieruchomości, finansowanym łatwymi kredytami. Pierwsze tego symptomy są już widoczne – chińska gospodarka wyraźnie spowalnia. Jest to jeszcze jeden przejaw globalnego zasięgu obecnego kryzysu finansowo-gospodarczego, a zarazem zapowiedź, że daleko jest do jego zakończenia.

Wielką niewiadomą jest polityka utrzymywania niemal zerowych stóp procentowych przez niektóre banki centralne i polityka tzw. ilościowego poluzowania pieniądza, którą w celu przezwyciężenia recesji i stymulowania gospodarki zastosował amerykański FED. Po wybuchu kryzysu finansowego w USA Rezerwa Federalna przeprowadziła dwie interwencje określane mianem *quantitative easing* (QE), w ramach których w latach 2008–2011 FED zakupił aktywa o wartości 2,3 bln dolarów. Jest to kreowanie pustego pieniądza drogą elektroniczną, przypominające dodruk pieniądza. Podobnie zaczął postępować Europejski Bank Centralny, który udzielił dwukrotnie bankom pożyczek bardzo nisko oprocentowanych, poniżej stopy inflacji, a ponadto zaczął wykupywać obligacje najbardziej zadłużonych państw w Strefie Euro. „Dodruk pieniądza na wielką skalę i bezprecedensowo niskie stopy procentowe niosą ze sobą, oprócz zagrożeń opisanych w literaturze ekonomicznej, także i te, których jeszcze nikt dotąd nie zdiagnozował”.⁸ Czas pokaże jakie to będzie miało konsekwencje dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw stosujących taką politykę. Największym niebezpieczeństwem jest możliwość wystąpienia bardzo wysokiej inflacji, choć co do tego nie ma zgody między ekonomistami.

2. Kryzys w Strefie Euro jako przejaw drugiej fali kryzysu globalnego

Zagrożenia wynikające z aktualnej drugiej fali kryzysu w najbardziej zadłużonych krajach Strefy Euro wynikają z tego, iż państwa te w celu obniżenia długu i zmniejszenia oprocentowania emitowanych na nich obligacji zmuszone

⁸ <http://www.pb.pl/2670755,67812,po-co-gospodarce-ilosciowe-lagodzenie>

zostały przez misję ekspertów Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (tzw. Trojka) do drastycznych oszczędności i cięć w wydatkach na cele socjalne, redukcji zatrudnienia i zamrożenia płac w sferze budżetowej i emerytur. Jest to wymagany przez Trojkę warunek udzielania tym państwom kolejnych transzy pomocy z funduszu ratunkowego.⁹ To zaś jest kolejnym czynnikiem osłabiającym popyt i pogłębiającym recesję. Jednocześnie jest przejawem utraty przez zadłużone państwa suwerenności w prowadzeniu polityki budżetowej. Szczególnie jest to widoczne na przykładzie najbardziej zadłużonej Grecji. W pewnym momencie Niemcy wystąpili z propozycją, aby „zadłużona na 350 mld euro Grecja przekazała część prerogatyw w kwestiach podatków i podatków specjalnemu komisarzowi budżetowemu, który miałby prawo weta decyzji budżetowych”.¹⁰ Pomysł ten popiera Szef Europejskiego banku Centralnego Mario Draghi.

Innym wymogiem narzuconym przez Trojkę jest zmuszanie zadłużonych państw do sprzedaży istotnych części majątku narodowego w celu uzyskania środków na zwrot długu, co także jest przejawem osłabienia suwerenności ekonomicznej. Tym bardziej, jak pokazuje przykład Grecji, naciska się na sprzedaż części infrastruktury i innych strategicznych dziedzin, w tym firm energetycznych i kolei. Symptomatycznym tego przykładem jest sprzedaż kapitałowi chińskiemu części greckiego portu w Pireusie. A przecież dla siły ekonomicznej każdego państwa i jego bezpieczeństwa ekonomicznego duże znaczenie będzie miała przyszłość strategicznych dziedzin gospodarki. Stanowią one centralne punkty w gospodarce, decydujące o jej sile i suwerenności ekonomicznej. Do sektorów i branż strategicznych można zaliczyć te, które mają bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa kraju (np. branża zbrojeniowa), utrzymania ciągłości gospodarki, jak również te, które wpływają na funkcjonowanie licznych branż i sektorów gospodarki oraz mają charakter cenotwórczy (np. przemysł cementowy i energetyka), a także dotyczą bytu każdego obywatela i ważne są dla pozycji międzynarodowej danego państwa¹¹. Nadanie konkretnemu prze-

⁹ http://m.wyborcza.biz/biznes/1,106501,12668640,Grecja_dostanie_wiecej_czasu__Apel_ekspertow_KE_EBC.html

¹⁰ P. Rożyński, *Długi zabierają suwerenność...*, *op. cit.*

¹¹ Por. *Strategia i mapa przekształceń własnościowych w polskim przemyśle*, w: J. Horodecki, H. Potrzebowski, P. Soroka, J. Turski (red.), „Polskie Lobby Przemysłowe. Materiały programowe i informacyjne. Publikacja nr 2”, Warszawa 1995, s. 33–34. Najczęściej funkcje strategiczne nadawane są następującym przemysłom: przemysłom wysokiej techniki, do których należy przemysł obronny i lotniczy oraz elektroniczny; przemysłom paliwowo-energetycznym, do których

mysłowi statusu strategicznego wypukła wyjątkowe znaczenie przywiązywane w danym kraju do określonej dziedziny przemysłu. Poprzez wpływ na funkcjonowanie sektorów i branż strategicznych i ich produkcję lub usługi, państwo może prowadzić suwerenną politykę gospodarczą i przemysłową. Z tego względu pożądaną jest, aby sektory i branże te były kontrolowane przez państwo, co wcale nie oznacza, że musi ono być właścicielem należących do nich przedsiębiorstw i podmiotów gospodarczych. Często wystarcza posiadanie przez skarb państwa pakietów kontrolnych i złotych akcji. W procesach prywatyzacji przedsiębiorstw z tych branż, rządy starają się nie dopuścić do tego, aby przejęte zostały przez kapitał zagraniczny. Stąd decyzje o ich prywatyzacji zazwyczaj zapadają za zgodą parlamentu lub rządu.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt przekształceń własnościowych, który może mieć konsekwencje w warunkach ewentualnego nasilenia się globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego i jego wpływu na gospodarkę szczególnie państw Europy Środkowo-Wschodniej. Otóż jak wiadomo, wiele przedsiębiorstw w tych państwach zostało sprywatyzowanych z udziałem większościowym kapitału zagranicznego z państw Europy Zachodniej, w tym krajów UE. Stały się one filiami przedsiębiorstw zagranicznych, których siedziby macierzyste znajdują się m.in. w Europie Zachodniej. Istnieje groźba, iż w przypadku głębokiego spadku produkcji w macierzystych przedsiębiorstwach, odczują to także ich filie, czyli będzie można w tym przypadku mówić o przeniesieniu za ich pośrednictwem tendencji recesyjnych z kraju siedziby macierzystej do kraju, na terenie którego znajdują się filie. Z analogiczną sytuacją możemy mieć do czynienia w przypadku banków. Szczególnie dotyczy to Polski, w której około 70 procent banków jest własnością czyli filiami banków zagranicznych, zwłaszcza z Europy Zachodniej. Nie można wykluczyć, iż gdyby wskutek pogłębienia kryzysu kondycja finansowa banków zachodnich pogorszyła się lub utraciłyby one płynność finansową, to wówczas będą dążyły one do przetransferowania zasobów finansowych z należących do nich filii zagranicznych do centrali.

należy zaliczyć górnictwo węgla kamiennego brunatnego, sektor paliw płynnych i gazowniczy oraz elektroenergetykę; przemysłem surowcowym – w warunkach Polski strategiczny charakter ma zwłaszcza hutnictwo i przemysł miedziowy, por. *Restrukturyzacja strategicznych branż polskiego przemysłu*, w: J. Horodecki, H. Potrzebowski, P. Soroka, J. Turski (red.), „Polskie Lobby Przemysłowe, Materiały programowe i informacyjne, Publikacja nr 5”, Warszawa 1997, s. 20–21.

Oslabienie lub niemal całkowita utrata suwerenności ekonomicznej, tak jak to jest w przypadku Grecji, wpływa także na suwerenność polityczną państw dłużników. W Grecji Trojka nie dopuściła do ogłoszenia przez ówczesnego premiera Jeoriosa Papandreu referendum dotyczącego dalszego korzystania z bailout¹². Poza tym ministrowie finansów UE udzielenie jednej z kolejnych transz pożyczki uzależniły od podpisania przez główne greckie partie polityczne zobowiązań, że będą one nadal prowadzić narzuconą Grecji politykę finansową. W przypadku Włoch doprowadzono do ustąpienia premiera Silvio Berlusconi, który opierał się naciskom mającym na celu przyjęcie restryktywnego programu oszczędnościowego i jednocześnie spowodowano, że jego miejsce zajął technokrata, były komisarz Komisji Europejskiej Mario Monti.

3. Groźba protekcjonizmu w międzynarodowych stosunkach handlowych

Najlepszym sposobem na spłacanie długu zewnętrznego jest pokrywanie go ze środków uzyskiwanych w wyniku przyrostu eksportu, między innymi poprzez obniżenia kursu waluty państwa eksportującego. W przypadku zadłużonych państw strefy Euro nie jest to jednak możliwe, ponieważ nie posiadają one własnej narodowej waluty. Dlatego niezbędne są inne działania poprawiające konkurencyjność eksportu państw zadłużonych. Co prawda, dotychczasowy przebieg kryzysu pokazuje, że państwa, które są zagrożone recesją lub już są nią ogarnięte, nie stosują narzędzi protekcjonizmu ograniczającego konkurencyjny import. Na razie na przeszkodzie temu stoją porozumienia zawarte w ramach Światowej Organizacji Handlu, a w państwach należących do Unii Europejskiej – reguły wspólnego rynku uprawomocnione w traktatach. Wyciągnięto również wnioski ze skutków protekcjonizmu w okresie wielkiego kryzysu lat 1929-1933, kiedy to w jego rezultacie znacznie ograniczony został strumień handlu międzynarodowego, co tylko pogłębiło ówczesny kryzys. Pewne oznaki protekcjonizmu jednak już się pojawiły. Potwierdzeniem tego mogą być działania podjęte przez poprzedniego Prezydenta Francji Nikolasa Sarkozyego, który wsparł borykające się z załamaniem sprzedaży aut koncerny Renault oraz Peugeot-Citroen kredytami po 3 mld euro – w zamian za zobo-

¹² Finansowa pomoc dla państw lub państwa, które same nie mogą sobie poradzić z ciężką sytuacją ekonomiczną.

wiązanie, że firmy te nie ograniczą zatrudnienia w zakładach we Francji, a niekoniecznie w swoich filiach zagranicznych, na przykład w Czechach. Należy również zdać sobie sprawę z tego, że stymulowanie popytu w państwach ogarniętych kryzysem za pomocą emisji pieniądza, w warunkach istnienia gospodarek otwartych, przenosi (przynajmniej część) impulsu na import towarów i usług, co sprzyja tendencjom protekcyjnym¹³. Groźba posłużenia się protekcyjnym ciągle zatem istnieje, zwłaszcza gdyby kryzys się pogłębił. Gdyby to nastąpiło, to ucierpiałyby na tym szczególnie te państwa, które mają rozwiniętą produkcję eksportową.

4. Wpływ kryzysu na bezpieczeństwo energetyczne państw

W warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego zmieniają się uwarunkowania wpływające na bezpieczeństwo energetyczne państw dotkniętych kryzysem. Edward Haliżak traktuje bezpieczeństwo energetyczne jako ważny komponent bezpieczeństwa ekonomicznego¹⁴. Autor niniejszego opracowania wyraża podobny pogląd.¹⁵

W warunkach kryzysu, gdy pojawiają się tendencje recesyjne i maleje eksport, a społeczeństwa skłonne są do oszczędności, spada zapotrzebowanie na nośniki energii, co w przypadku ogarniętych kryzysem państw, które w znacznym stopniu uzależnione są od importu surowców energetycznych, wydaje się raczej sprzyjać umocnieniu ich bezpieczeństwa energetycznego. Jednocześnie jednak w sytuacji kryzysu, zwłaszcza finansowego, na coraz bardziej rosnącym rynku kontraktów terminowych nasilają się tendencje spekulacyjne. Szczególnie ropa naftowa stała się ulubionym towarem zwłaszcza funduszy hedgingowych, szukających okazji do szybkiego zysku. Fundusze hedgingowe, których działalność była jedną z przyczyn wybuchu globalnego kryzysu finan-

¹³ A. Śliwiński, *Metodologiczne problemy analizy kryzysu światowego: w świetle hybrydowej stagflacji*, maszynopis nie publikowany.

¹⁴ E. Haliżak, *Ekonomiczne aspekty polskiej polityki bezpieczeństwa*, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa, 1989–2000*, Warszawa 2001, s. 543.

¹⁵ Przez bezpieczeństwo energetyczne kraju rozumieć należy ciągłość i niezawodność dostaw energii do odbiorców indywidualnych, komunalnych i przemysłowych po najniższych, konkurencyjnych kosztach i cenach z zachowaniem norm ochrony środowiska przy wytwarzaniu, przesyłaniu i zużyciu. H. Potrzebowski, P. Soroka (red.), *Polskie Lobby Przemysłowe im. E. Kwiatkowskiego, „Materiały programowe i informacyjne, uchwały, opinie i stanowiska z 2003 i początku 2004 roku, Publikacja nr 13”*, Warszawa 2004, s. 214.

sowego, nieustannie kupują i sprzedają opcje i kontrakty terminowe na ropę, choć sam surowiec nie jest im do niczego potrzebny. Ocenia się, że obecnie około 70% transakcji na rynku ropy ma charakter wirtualny i nie ma żadnego związku z materialnym surowcem wydobywanym z ziemi.¹⁶ Winduje to ceny ropy w górę, gdyż przeważająca większość funduszy i innych inwestorów stawia na ich zwyczaj. Nie sprzyja to przezwyciężeniu tendencji kryzysowych w państwach uzależnionych od importu ropy naftowej.

Innym następstwem kryzysu finansowo-gospodarczego dla bezpieczeństwa energetycznego może być brak w zadłużonych państwach, dysponujących przestarzałym lub zdekapitalizowanym systemem energetycznym, wystarczających środków na inwestycje w tej dziedzinie, w tym w nowe technologie energetyczne. W tej dziedzinie bowiem inwestycje są bardzo kapitałochłonne a zwrot kapitału następuje po wielu latach.¹⁷ Skutkiem tego może być niepodjęcie nowych inwestycji w celu zastąpienia zużytych bloków energetycznych czy w zakresie modernizacji sieci transportujących nośniki energii. W konsekwencji może dochodzić do wyłączeń energii elektrycznej i awarii sieci elektroenergetycznych czy gazociągów lub naftociągów. Znacznie może zostać spowolnione przechodzenie na bardziej przyjazne środowisku nowe odnawialne źródła energii. Pewną szansą na uniknięcie takiego scenariusza jest przyjęcie przez znajdujące się w kryzysie państwa neokeynesowskiej polityki gospodarczej, zgodnie z którą inwestycje w infrastrukturę, w tym energetyczną, powodują efekt mnożnikowy i stymulują gospodarkę.

5. Potrzeba sformułowania strategii bezpieczeństwa ekonomicznego w państwach ogarniętych kryzysem

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, iż zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego w warunkach głębokiego kryzysu finansowo-gospodarczego nabiera coraz większego znaczenia i staje się ważnym zadaniem rządów państw ogarniętych kryzysem lub państw, którym kryzys zagraża.

¹⁶ Więcej pod adresem <http://www.polityka.pl/rynek/ekonomia/1512388,1,dwa-oblicza-opec.read#ixzz1cB4n9NyC>.

¹⁷ Zob. szerzej: P. Soroka, *Zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego*, w: R.M. Czarny, K. Spryszak, *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 216–220.

Nie ulega wątpliwości, że w takich uwarunkowaniach takie państwo powinno dążyć do sformułowania strategii bezpieczeństwa ekonomicznego na czas kryzysu. Chodzi o strategię wieloletnią, ponieważ jak wszystko na to wskazuje obecny globalny kryzys finansowo-gospodarczy potrwa wiele lat. Powinna ona mieć wyprzedzający charakter, a nie tylko być reakcją na pojawiające się sytuacje kryzysowe. Taka strategia powinna tworzyć warunki, które by zawczasu eliminowały lub co najmniej minimalizowały zewnętrzne zakłócenia w funkcjonowaniu systemu gospodarczego i finansowego. Szczególnie pożądaną częścią takiej strategii jest określenie sposobów postępowania w stosunku do rynków finansowych, a przede wszystkim do kapitału spekulacyjnego.

Dla sformułowania trafnej i skutecznej w realizacji strategii bezpieczeństwa ekonomicznego państwa bardzo ważne jest wczesne i prawidłowe odczytanie oraz zidentyfikowanie wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego. Politycy i eksperci odpowiedzialni za sformułowanie takiej strategii powinni zatem nieustannie monitorować środowisko międzynarodowe, zwłaszcza gospodarcze, danego państwa, by zawczasu rozpoznać i zidentyfikować rodzące się w nim wyzwania i generowane przez nie zagrożenia dla tego bezpieczeństwa ekonomicznego.

KRZYSZTOF M. KSIĘŻOPOLSKI*

Wpływ kryzysu światowego na finansowy wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo ekonomiczne w wyniku kryzysu światowego zapoczątkowanego upadkiem banku Baringsa w 2008 roku nabrało nowego znaczenia w badaniach stosunków międzynarodowych. Kryzys finansowy zwrócił uwagę szerszej grupie badaczy na drugą bardzo istotną grupę zagrożeń bezpieczeństwa pochodzącą ze strony autorów pozapaństwowych¹. Jego konsekwencją jest zmiana optyki patrzenia na problematykę bezpieczeństwa ekonomicznego nie tylko w krajach Południa, jak to miało miejsce wcześniej w związku z kryzysem meksykańskim z 1995 roku, ale również w państwach Północy. Tym razem wysokorozwinięte kraje Północy zostały dotknięte kryzysem finansowym bezpośrednio, a skala zjawiska okazała się na tyle duża, iż przez ostatnie cztery lata państwa Unii Europejskiej nie były w stanie poradzić sobie z tym problemem.

* Dr Krzysztof M. Księżopolski jest adiunktem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 394.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie charakteru zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego wynikających z funkcjonowania rynku, a których źródłem są działania aktorów pozapaństwowych oraz pokazanie wpływu tych zagrożeń na życie społeczne i polityczne dotkniętych przez nie państw. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest to niezakłócone funkcjonowanie gospodarek oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw². W skład kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego wchodzi cztery jego podstawowe wymiary – finansowy, surowcowo-energetyczny, żywnościowy i wodny – które są w sposób logiczny powiązane ze sobą, stanowiąc łącznie zbiór jego zagrożeń. W niniejszym opracowaniu skupiono się na wymiarze finansowym bezpieczeństwa UE. Wybór tego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego jako przedmiotu analizy wynika z charakteru impulsu pierwotnego, czyli źródła obecnych problemów ekonomicznych UE.

1. Symptomy braku bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej

Symptomy braku bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej były widoczne znacznie przed wybuchem światowego kryzysu. Od ponad dekady spada udział w światowej sile nabywczej per capita państw Unii Europejskiej. Spadek ten nie został powstrzymany przez przyjęcie nowych członków po 2004 roku. W roku 2000 państwa Unii Europejskiej dysponowały 24,91% udziałem w światowej sile nabywczej per capita, po dekadzie było to już tylko 20,46%. W omawianym okresie spadek udziału wyniósł ponad 4,5%, co w ujęciu procentowym oznacza 20% spadek wartości tego wskaźnika. Prognozy podawane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pokazują, iż ta tendencja w następnych latach będzie się pogłębiać (w roku 2013 do poziomu 18,85%).

Przed kryzysem zmniejszenie udziału w światowej sile nabywczej postępowoło powolnie. Kryzys wpłynął na przyspieszenie tego procesu, co widoczne jest w dynamice spadku wartości tego wskaźnika w latach 2008–2010 (spadek z 21,82% do 20,46%). Wskaźnik ten wskazuje na zmniejszające się znaczenie Unii Europejskiej jako ośrodka światowej konsumpcji i inwestycji. W wyniku

² K.M. Kieżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 32.

Tabela 1. Siła nabywcza PPP poszczególnych państw jako % udział w globalnym PPP

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	0,55	0,49	0,48	0,47	0,46	0,45	0,44	0,43	0,42
Belgia	0,66	0,59	0,57	0,56	0,55	0,53	0,52	0,51	0,49
Bułgaria	0,12	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12
Cypr	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Czechy	0,38	0,38	0,39	0,39	0,38	0,37	0,36	0,35	0,34
Dania	0,36	0,32	0,30	0,29	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25
Estonia	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
Finlandia	0,30	0,28	0,28	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23
Francja	3,62	3,28	3,10	3,02	2,95	2,85	2,80	2,72	2,64
Niemcy	5,07	4,38	4,26	4,18	4,00	3,96	3,94	3,86	3,76
Grecja	0,49	0,48	0,48	0,46	0,45	0,41	0,37	0,34	0,32
Węgry	0,29	0,30	0,28	0,28	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23
Irlandia	0,27	0,28	0,28	0,27	0,26	0,24	0,24	0,23	0,23
Włochy	3,32	2,89	2,71	2,61	2,49	2,41	2,34	2,22	2,13
Łotwa	0,04	0,05	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05
Litwa	0,07	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Luksemburg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
Malta	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Holandia	1,12	1,01	0,98	0,97	0,94	0,91	0,89	0,86	0,83
Polska	0,94	0,91	0,93	0,96	0,98	0,97	0,98	0,97	0,96
Portugalia	0,44	0,38	0,36	0,35	0,34	0,33	0,32	0,30	0,28
Rumunia	0,32	0,36	0,37	0,39	0,37	0,34	0,34	0,33	0,33
Słowacja	0,14	0,15	0,16	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
Słowenia	0,08	0,08	0,08	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07
Hiszpania	2,13	2,08	2,03	1,99	1,93	1,84	1,78	1,70	1,62
Szwecja	0,56	0,53	0,52	0,50	0,48	0,49	0,49	0,48	0,47
Wielka Brytania	3,51	3,42	3,29	3,17	3,07	2,98	2,90	2,80	2,73
Suma	24,91	23,03	22,29	21,82	21,07	20,46	20,07	19,42	18,85

Źródło: IMF World Economic Outlook Database, October 2012 (20 grudnia 2012), dane 2011, 2012, 2013 są danymi szacunkowymi opartymi na prognozach.

kryzysu proces ten nabrał przyspieszenia – analiza wskaźnika siły nabywczej UE w globalnym PPP ukazuje, że gospodarka europejska nie zachowuje komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw i ośrodków wzrostu. Opierając się na definicji bezpieczeństwa ekonomicznego taką sytuację można interpretować jako stan zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego.

Przyczyną takiej sytuacji jest spadek konkurencyjności gospodarek Unii Europejskiej.

Już przed kryzysem państwa Unii Europejskiej miały problemy z utrzymaniem zalecanego przez Pakt Stabilizacji i Wzrostu wymogu deficytu budżetowego na poziomie maksymalnie 3% PKB i wielkości długu publicznego na poziomie 60% PKB. Przestrzeganie tych wymogów jest zasadniczym elementem stabilności strefy euro i całej Unii Europejskiej, której jądro tworzy właśnie ta strefa. Przekraczanie poziomów zadłużenia miało miejsce wielokrotnie. W 2003 roku na mocy TWE Komisja zwróciła się do Rady o wezwanie Francji i Niemiec do podjęcia działań mających zredukować ich deficyt budżetowy, wynoszący w 2002 dla Niemiec 3,7% PKB, a dla Francji 3,2% PKB. Mimo podejmowanych wysiłków problem zadłużenia nie został w sposób satysfakcjonujący i wystarczająco szybki rozwiązany, co pokazywało słabości poszczególnych państw, całej Unii Europejskiej i jej instytucji. Wpływa to dzisiaj na skalę i dotkliwość kryzysu w UE.

2. Konsekwencje ekonomiczne zagrożenia finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego

Kryzys finansowy spowodował pogłębienie trudności gospodarczych Unii Europejskiej i strefy euro, które obserwowano jeszcze przed 2008 rokiem. Od wybuchu światowego kryzysu finansowego w 2008 roku postępowało pogarszanie się wskaźników ekonomicznych w obrębie UE, co wskazywało na zagrożenie wypłacalności niektórych państw *ergo* na zagrożenie finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego. Zasadniczym wskaźnikiem, który wpłynął na pozostałe, był spadek PKB poszczególnych państw członkowskich w 2009 roku. Spośród 27 państw członkowskich tylko Polska nie zanotowała ujemnej wartości PKB w stosunku do 2008 roku, a jedynie zmniejszenie dynamiki tego wskaźnika. Najmocniej spadek PKB odczuły państwa nadbałtyckie, które zanotowały dwucyfrowy spadek (Estonia – 14,2%, Litwa – 14,7%, Łotwa – 17,7%). Z punktu widzenia całej Unii najważniejszy był spadek tego wskaźnika w największych unijnych gospodarkach, czyli Niemiec o 5%, Francji o 3,3% oraz Włoch o 5,5%.

W efekcie kryzysu wzrosły wydatki rządowe denominowane w walucie krajowej. Porównując dane z 2000 roku z tymi z 2011 roku widoczny jest ich przy-

Tabela 2. Procentowa zmiana PKB w państwach Unii Europejskiej w latach 2000–2013

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	3,668	2,401	3,706	1,436	-3,783	2,051	2,696	0,923	1,058
Belgia	3,669	1,752	2,883	0,985	-2,776	2,421	1,784	0,037	0,340
Bułgaria	5,394	6,358	6,448	6,191	-5,476	0,393	1,669	1,000	1,500
Cypr	5,019	3,858	5,094	3,586	-1,855	1,141	0,481	-2,251	-0,958
Czechy	4,186	6,752	5,735	3,099	-4,695	2,739	1,659	-1,008	0,785
Dania	3,529	2,445	1,583	-0,784	-5,834	1,296	0,769	0,511	1,232
Estonia	9,974	8,853	7,492	-3,671	-14,258	2,264	7,636	2,449	3,524
Finlandia	5,324	2,915	5,335	0,294	-8,539	3,323	2,741	0,187	1,341
Francja	3,686	1,826	2,289	-0,083	-3,146	1,664	1,693	0,122	0,366
Niemcy	3,298	0,843	3,388	0,802	-5,073	4,024	3,096	0,936	0,852
Grecja	4,477	2,280	2,996	-0,157	-3,250	-3,517	-6,906	-6,000	-4,000
Węgry	4,200	4,000	0,100	0,900	-6,800	1,270	1,695	-1,021	0,797
Irlandia	10,842	5,876	5,445	-2,109	-5,456	-0,766	1,431	0,353	1,394
Włochy	3,654	0,931	1,683	-1,156	-5,494	1,804	0,431	-2,292	-0,730
Łotwa	6,916	10,123	9,600	-3,275	-17,729	-0,335	5,469	4,452	3,456
Litwa	3,251	7,791	9,796	2,912	-14,839	1,440	5,874	2,735	3,003
Luksemburg	8,443	5,430	6,639	0,753	-5,299	2,678	1,559	0,168	0,719
Malta	n/a	3,667	4,450	4,141	-2,630	2,528	2,064	1,200	2,049
Holandia	3,941	2,046	3,921	1,804	-3,668	1,629	1,085	-0,457	0,394
Polska	4,253	3,617	6,785	5,127	1,628	3,871	4,315	2,350	2,050
Portugalia	3,916	0,775	2,365	-0,009	-2,908	1,401	-1,669	-3,005	-1,015
Rumunia	2,921	4,154	6,317	7,349	-6,576	-1,649	2,454	0,949	2,476
Słowacja	1,368	6,655	10,494	5,751	-4,932	4,183	3,349	2,640	2,800
Słowenia	4,266	4,007	6,960	3,383	-7,841	1,240	0,600	-2,220	-0,358
Hiszpania	5,053	3,588	3,479	0,893	-3,742	-0,322	0,417	-1,538	-1,316
Szwecja	4,592	3,156	3,430	-0,756	-4,981	5,876	3,968	1,245	2,218
Wielka Brytania	4,235	2,774	3,633	-0,968	-3,974	1,799	0,758	-0,380	1,115

Źródło: IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2012 (20 grudnia 2012), dane za lata 2012/2013 stanowią prognozy.

rost o średnio 50%. Przyrosty wydatków rządowych w państwach Unii Europejskiej były zróżnicowane. W Niemczech jest on wręcz symboliczny – zaledwie 20%, z kolei w Rumunii wyniósł aż 700% (patrz tabela 3).

Wzrost wydatków rządowych został pogłębiony przez kryzys 2008 roku. W przypadku Niemiec wydatki rządowe między 2008, a 2009 rokiem wzro-

Tabela 3. Wydatki rządowe denominowane w walucie krajowej w mld

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	108,27	122,53	133,18	139,49	145,36	150,59	152,04	159,25	161,64
Belgia	123,94	157,40	162,00	172,48	182,96	187,05	197,07	198,86	202,23
Bułgaria	10,44	16,00	21,03	24,37	24,71	25,84	25,92	27,50	28,80
Cypr	3,69	5,87	6,57	7,23	7,79	8,14	8,40	8,36	8,32
Czechy	945,26	1 340,123	1 503,113	1 583,527	1 679,551	1 664,573	1 651,691	1 679,669	1 732,630
Dania	699,23	819,10	863,57	904,54	963,50	988,23	1 010,040	1 059,532	1 057,750
Estonia	2,15	3,94	5,60	6,69	6,60	6,40	6,89	7,66	7,64
Finlandia	64,00	79,33	85,30	91,56	96,79	99,84	103,53	106,15	111,31
Francja	744,12	920,35	992,62	1 030,025	1 070,585	1 095,602	1 118,428	1 144,650	1 164,328
Niemcy	930,40	1 050,250	1 056,540	1 089,610	1 142,240	1 190,819	1 175,125	1 194,563	1 219,465
Grecja	63,63	86,10	106,07	117,85	124,65	114,11	107,50	102,70	94,38
Węgry	6 426,871	11 018,442	12 655,972	13 061,742	13 165,033	13 227,838	13 703,311	14 270,860	14 810,245
Irlandia	32,07	53,64	68,75	76,15	76,58	101,64	74,52	69,24	69,79
Włochy	549,58	688,25	740,27	765,54	788,36	784,47	788,74	797,76	798,02
Łotwa	1,74	3,31	5,26	6,94	5,76	5,54	5,53	5,93	5,87
Litwa	16,56	24,24	34,54	41,79	40,39	39,99	40,76	41,82	43,46
Luksemburg	8,27	12,57	13,60	14,64	16,08	17,09	17,99	19,13	19,83
Malta	1,63	2,15	2,33	2,57	2,53	2,65	2,75	2,92	2,99
Holandia	184,61	229,97	257,80	273,35	289,80	297,80	301,12	304,63	309,27
Polska	305,80	427,15	496,43	550,90	598,88	642,96	665,08	690,00	704,97
Portugalia	52,98	71,83	75,11	77,06	83,84	88,50	83,62	77,68	79,02
Rumunia	28,34	92,66	147,14	190,41	192,78	202,26	205,40	209,63	223,35
Słowacja	16,26	18,73	21,02	23,43	26,19	26,33	25,82	26,59	27,85
Słowenia	7,71	12,28	13,92	15,44	16,37	16,69	17,01	16,56	16,69
Hiszpania	246,54	349,38	412,75	449,24	482,69	477,72	472,05	452,02	445,71
Szwecja	1 196,251	1 435,914	1 530,736	1 592,148	1 642,189	1 685,838	1 731,271	1 785,098	1 864,633
Wielka Brytania	334,89	509,13	567,01	618,50	658,58	679,86	687,35	703,64	714,01

Źródło: IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2012 (20 grudnia 2012), dane 2012, 2013 są danymi szacunkowymi

śły o 10%, co stanowiło połowę przyrostu w latach 2000–2011. Przyrost wydatków wynikał między innymi z ratowania systemu bankowego oraz przemysłu przez państwa Unii Europejskiej. Udzielano pomocy finansowej polegającej na nacjonalizowaniu firm, udzielaniu kredytów oraz gwarancji jak również na ich dokapitalizowaniu. Belgia, Holandia i Luksemburg przeprowadziły częściową nacjonalizację banku Fortis nacjonalizując 49% jego udziałów, co kosztowało 11,2 mld euro; z tego rząd Belgii przeznaczył na ten cel 4,7 mld \$, Holandii 4 mld \$, Luksemburga 2,5 mld \$. Władze Wielkiej Brytanii udzieliły pomocy 8 instytucjom finansowym: Abbey, Barclays, HBOS, HSBC Bank plc, Lloyds TSB, Nationwide Building Society, Royal Bank of Scotland, Standard Chartered, łącznie na kwotę 1,162 bln funtów brytyjskich, co stanowiło 31% brytyjskiego PKB³. Działania podejmowane w pierwszej fazie kryzysu System Rezerwy Federalnej (FED) oraz Bank of England były bardzo intensywne w przeciwieństwie do działań Europejskiego Banku Centralnego (ECB). Inny sposób działania podkreśla różnice między systemem anglosaskim, a kontynentalnym w prowadzeniu działalności bankowej. Wraz z dynamicznie rozwijającym się kryzysem, który zagrażał kolejnym państwom kontynentalnej Europy różnice te uległy zatarciu, czego efektem było osiągnięcie przez pomoc poziomu 4,1 bln euro, czyli 1/3 PKB całej Unii Europejskiej.⁴ Oprócz pomocy dla sektora bankowego udzielano również pomocy przemysłowi np. motoryzacyjnemu. Rząd włoski wprowadził zniżki przy zakupie samochodów. Wspierał również zakupy sprzętu domowego i mebli.⁵ Niemcy wspierali Opla a Francuzi PSA⁶. Zwiększone wydatki rządowe wynikają również ze wzrostu poziomu bezrobocia, co w obecnie stosowanym systemie w większości państw prowadzi do dynamicznego wzrostu wydatków na cele społeczne (patrz tabela 4).

W pierwszym roku kryzysu 2009 przyrosty bezrobotnych nie były tak dynamiczne jak w przypadku innych krajów dotkniętych kryzysem np. Stanów Zjednoczonych, gdzie wzrosło ono z poziomu 5,0% w 2008, do 7,8% w 2009, a w 2010 do 9,7%, czyli w ciągu dwóch lat dwukrotnie. W kolejnych latach kryzysu przyrostu bezrobocia przyspieszył np. w Hiszpanii, w 2008 roku poziom bezrobocia wynosił 9%, a w 2012 już 23,5%.

³ HM Treasury Annual Report and Accounts 2010-11, July 2011, National Audit Office, http://www.hm-treasury.gov.uk/press_100_08.htm,

⁴ CEPS, *Bank state aid in the financial crisis fragmentation or level playing field? A CEPS task force report*, Centre for European Policy Studies, Brussels, October 2010, s. 11.

⁵ *Włoski rząd zachęca do kupowania aut* – PAP, 6 lutego 2009, 16:25.

⁶ *Pomogli bankom, czas na producentów aut*, „Rzeczpospolita”, 17 listopada 2008 r., 11:01.

Tabela 4. Poziom bezrobocia w wybranych państwach Unii Europejskiej

Państwo/lata	I 2005	I 2006	I 2007	I 2008	I 2009	I 2010	I 2011	I 2012
Unia Europejska (27 państw)	9,2	8,7	7,6	6,9	8,0	9,6	9,5	10,1
Strefa Euro (17 państw)	9,3	8,9	7,9	7,4	8,7	10,1	10,0	10,8
Belgia	8,3	8,5	7,9	7,1	7,5	8,4	7,3	7,1
Bułgaria	10,9	9,4	7,9	6,1	5,6	8,9	11,3	11,9
Czechy	8,1	7,8	6,0	4,6	5,1	7,7	6,9	6,7
Dania	5,3	4,2	4,0	3,4	4,5	7,1	7,6	7,3
Niemcy (włącznie z dawną NRD od 1991)	11,3	10,7	9,3	8,1	7,5	7,6	6,5	5,6
Estonia	8,7	6,6	5,1	4,4	9,9	17,8	14,2	10,9
Irlandia	4,3	4,5	4,5	5,0	9,5	13,2	14,6	15,1
Grecja	10,1	9,4	8,7	7,8	8,9	10,8	14,8	21,5
Hiszpania	10,0	8,7	8,2	9,0	15,9	19,2	20,6	23,5
Francja	9,1	9,5	8,8	7,6	8,6	10,0	9,6	10,0
Włochy	7,9	7,3	6,2	6,5	7,2	8,5	8,1	9,7
Cypr	5,2	5,7	4,5	4,2	4,0	6,6	6,4	9,9
Łotwa	10,1	8,0	6,9	6,6	14,3	21,2	17,1	15,4
Litwa	9,9	6,1	4,1	3,6	9,4	17,2	16,9	13,7
Luksemburg	4,7	4,5	4,4	4,3	5,4	4,6	4,6	4,9
Węgry	6,6	7,5	7,1	7,8	8,7	11,0	11,1	11,2
Malta	6,6	7,5	7,3	6,2	6,4	7,3	6,5	6,1
Holandia	5,3	4,9	4,0	3,2	3,1	4,5	4,3	5,0
Austria	5,0	5,2	4,4	4,1	4,3	4,4	4,4	4,1
Polska	18,1	16,1	11,3	7,7	7,2	9,5	9,4	9,9
Portugalia	8,1	8,5	9,2	8,4	9,3	11,5	12,3	14,7
Rumunia	7,8	7,1	6,4	5,8	6,4	7,5	7,3	7,3
Słowenia	6,4	6,7	5,5	4,8	4,6	6,5	8,1	8,3
Słowacja	17,3	15,0	11,7	10,4	9,6	14,7	13,7	13,7
Finlandia	8,7	8,0	7,2	6,4	7,1	8,7	8,0	7,6
Szwecja	7,0	7,9	6,6	6,0	6,8	8,9	7,8	7,6
Wielka Brytania	4,7	5,1	5,5	5,1	6,7	7,9	7,7	8,2
Norwegia	4,5	4,0	2,8	2,5	3,0	3,5	3,4	3,3
Chorwacja	12,7	11,3	9,5	9,4	8,5	10,3	13,0	14,6
Turcja	8,9	9,2	8,4	8,9	12,1	11,7	9,6	8,1
Stany Zjednoczone	5,3	4,7	4,6	5,0	7,8	9,7	9,1	8,3
Japonia	4,5	4,4	4,0	3,9	4,3	5,1	4,9	4,6

Źródło: Eurostat [dostęp: 20.12.2012].

Wzrost wydatków rządowych wraz ze spadkiem PKB w pierwszym roku kryzysu, a następnie w kolejnych latach jego trwania niewielkimi przyrostami spowodował dynamiczny przyrost poziomu zadłużenia mierzonego w relacji do PKB. Od roku 2000 do 2007 obserwujemy spadek średniego poziomu zadłużenia państw Unii Europejskiej z 50,3% do 44,1%. Kryzys tę tendencję odwrócił powodując między 2007 a 2011 rokiem przyrost długu publicznego do poziomu 64,4% PKB. Średni procentowy przyrost zadłużenia dla wszystkich państw Unii Europejskiej wyniósł 31,6%. W poszczególnych państwach przyrosty te były bardzo różne. W Bułgarii w tym okresie zredukowano ten wskaźnik o 20%, a Szwecja o 4%, pozostałe państwa zanotowały przyrosty Niemcy, Malta, Węgry, Włochy, w okolicach 10%, a powyżej 60% Irlandia, Luksemburg, Łotwa i Grecja (patrz tabela 5).

Zmiana tego wskaźnika, jak również innych branych pod uwagę przez agencje ratingowe stanowiące pochodną spadku PKB spowodowało obniżenie ratingów większości państw Unii Europejskiej, co odzwierciedla ich większe ryzyko niewypłacalności w porównaniu z okresem przedkryzysowym. Odzwierciedleniem różnych poziomów ryzyka jest rentowność obligacji 10-cioletnich państw Unii Europejskiej, która jest niezwykle zróżnicowana (patrz tabela 6). Podane dane są średnią z miesięcy kończących kwartał w związku z powyższym nie pokazują dynamicznych zmian, które występowały w krótkich okresach czasu powodowanych zjawiskami spekulacji destabilizującej⁷. Pod wpływem informacji skoki rentowności były bardzo duże. W okresie między 2008–2011 widoczne jest zjawisko zmiennej rentowności obligacji poszczególnych państw, ale również zróżnicowanie między nimi, co świadczy o różnym poziomie oceny ryzyka poszczególnych państw przez inwestorów.

Obecnie najwyższą rentowność, czyli ryzyko niewypłacalności mają obligacje Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Słowenii, Rumunii, Węgier, Cypru, Włoch. Z drugiej strony rentowność obligacji niemieckich jest niezwykle niska 1,34%, co wskazuje na małe ryzyko, iż kraj ten będzie niewypłacalny. Zjawisko to związane jest również z ucieczką kapitału z Hiszpanii i Włoch właśnie do Niemiec. Od czerwca 2011 do czerwca 2012 wyniosła on 269 mld euro, czyli 27% PKB dla Hiszpanii oraz 235 mld euro, czyli 15% PKB dla Włoch⁸.

⁷ O wpływie spekulacji destabilizujących na bezpieczeństwo patrz: K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 126–146.

⁸ IMF, *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, October 2012, s. 27.

Tabela 5. Poziom zadłużenie jako % PKB

Państwo/lata	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	66,19	64,19	60,22	63,83	69,19	71,84	72,30	74,34	74,94
Belgia	107,78	91,95	84,01	89,27	95,72	95,56	97,81	99,03	99,43
Bułgaria	75,29	29,43	18,56	15,46	15,58	14,94	15,45	17,88	16,38
Cypr	59,59	69,39	58,80	48,89	58,53	61,46	71,62	87,26	92,61
Czechy	17,80	28,41	27,95	28,71	34,29	37,55	40,52	43,12	44,96
Dania	60,40	45,36	34,06	41,88	40,60	42,90	44,09	47,11	47,62
Estonia	5,12	4,57	3,69	4,52	7,16	6,69	6,04	8,17	9,75
Finlandia	43,79	41,70	35,16	33,94	43,52	48,64	49,13	52,58	53,88
Francja	57,41	66,67	64,22	68,21	79,19	82,30	86,01	89,97	92,08
Niemcy	60,18	68,51	65,36	66,91	74,72	82,39	80,56	83,04	81,54
Grecja	103,44	101,19	107,45	112,62	128,95	144,55	165,41	170,73	181,84
Węgry	55,70	61,69	66,95	72,88	79,70	81,31	80,60	74,00	74,24
Irlandia	37,49	27,13	24,99	44,49	64,86	92,18	106,46	117,74	119,31
Włochy	108,48	105,43	103,08	105,75	115,99	118,61	120,10	126,33	127,85
Łotwa	12,36	11,85	7,79	17,20	32,86	39,89	37,77	37,41	40,57
Litwa	23,57	18,38	16,83	15,50	29,36	38,00	38,52	40,04	40,51
Luksemburg	6,17	6,07	6,67	13,68	14,78	19,05	18,18	21,71	24,57
Malta	57,88	69,65	62,17	62,16	67,84	69,07	71,63	71,80	71,12
Holandia	53,80	51,82	45,30	58,46	60,77	62,86	65,16	68,20	70,18
Polska	36,79	47,09	44,99	47,11	50,88	54,84	56,34	55,10	55,34
Portugalia	48,36	62,53	68,27	71,58	83,05	93,32	107,82	119,07	123,74
Rumunia	29,52	17,64	12,72	13,64	23,79	31,20	32,95	34,63	34,46
Słowacja	50,30	34,15	29,62	27,86	35,56	41,07	43,31	46,35	47,22
Słowenia	29,54	26,76	23,07	21,96	35,01	38,58	46,87	53,20	57,45
Hiszpania	59,38	43,17	36,30	40,17	53,92	61,32	69,12	90,69	96,93
Szwecja	53,30	49,95	39,73	38,38	42,02	38,82	37,92	37,15	35,87
Wielka Brytania	40,92	41,79	43,71	52,22	67,98	74,98	81,79	88,68	93,34
średni poziom zadłużenia dla UE	50,39	47,65	44,13	47,31	55,77	60,89	64,57	68,72	70,66

Źródło: IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2012 (20 grudnia 2012).

Tabela 6. Rentowność obligacji rządowych wybranych państw Unii Europejskiej 2008–2012⁹

Państwo	Czas	XI 2012	IX 2012	VI 2012	III 2012	XII 2011	IX 2011	VI 2011	III 2011	XII 2010	IX 2010	VI 2010	III 2010	XII 2009	IX 2009	VI 2009	III 2009	I 2009
Unia Europejska (27 państw)		3,24	3,51	3,94	3,89	4,29	3,91	4,40	4,43	4,20	3,54	3,77	3,92	3,96	4,08	4,42	4,13	4,07
Strefa Euro (SE11 – 2000, SE12 – 2006, SE13 – 2007, SE15 – 2008, SE16 – 2010, SA17)		3,47	3,79	4,30	4,06	4,63	4,08	4,50	4,40	4,13	3,39	3,60	3,62	3,63	3,70	4,09	3,85	3,88
Belgia		2,29	2,61	3,17	3,53	4,35	3,88	4,14	4,21	3,99	3,12	3,47	3,63	3,61	3,72	4,12	4,03	4,13
Bulgaria		3,22	3,80	5,07	5,07	5,23	5,30	5,39	5,38	5,76	5,90	6,21	5,82	6,61	7,45	7,30	7,73	7,14
Czechy		1,92	2,41	3,11	3,51	3,70	3,00	3,77	4,05	3,89	3,34	4,26	4,02	3,98	5,01	5,45	5,16	4,21
Dania		1,11	1,31	1,26	1,89	1,86	2,07	2,96	3,29	3,01	2,40	2,70	3,40	3,53	3,65	3,76	3,44	3,44
Niemcy		1,34	1,49	1,30	1,83	1,93	1,83	2,89	3,21	2,91	2,30	2,54	3,10	3,14	3,26	3,47	3,02	3,07
Irlandia		4,59	5,28	7,09	6,90	8,70	8,51	11,43	9,67	8,45	6,14	5,31	4,53	4,88	4,91	5,73	5,76	5,20
Grecja		17,20	20,91	27,82	19,07	21,14	17,78	16,69	12,44	12,01	11,34	9,10	6,24	5,49	4,56	5,33	5,87	5,60
Hiszpania		5,69	5,91	6,59	5,17	5,53	5,20	5,48	5,25	5,38	4,09	4,56	3,83	3,81	3,81	4,25	4,06	4,15
Francja		2,14	2,24	2,57	2,95	3,16	2,64	3,43	3,61	3,34	2,68	3,07	3,44	3,48	3,59	3,90	3,65	3,60
Włochy		4,85	5,25	5,90	5,05	6,81	5,75	4,82	4,88	4,60	3,86	4,10	3,94	4,01	4,09	4,61	4,46	4,62
Cypr		7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	5,78	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60
Łotwa		3,32	3,92	5,07	5,15	5,93	5,60	5,87	6,49	7,55	9,97	10,12	10,54	13,75	13,27	12,75	11,32	10,64

⁹ Na temat metodologii liczenia rentowności patrz szerzej – European Central Bank (ECB).

Cd. Tabela 6

Państwo	Czas	XI 2012	IX 2012	VI 2012	III 2012	XII 2011	IX 2011	VI 2011	III 2011	XII 2010	IX 2010	VI 2010	III 2010	XII 2009	IX 2009	VI 2009	III 2009	I 2009
Litwa		4,11	4,53	4,96	5,29	5,75	5,09	5,05	5,15	5,15	5,15	5,15	5,15	9,10	14,50	14,50	14,50	13,95
Luksemburg		1,52	1,65	1,82	2,22	2,27	2,27	3,15	3,47	3,32	2,67	3,01	3,60	3,80	3,94	4,74	4,30	4,18
Węgry		6,87	7,28	8,30	8,73	8,97	7,64	7,22	7,29	7,92	7,04	7,60	7,16	7,69	7,91	10,15	11,65	8,76
Malta		3,95	4,00	4,27	4,31	4,43	4,14	4,63	4,68	4,42	3,90	4,13	4,33	4,41	4,49	4,79	4,58	4,35
Holandia		1,65	1,84	1,93	2,25	2,38	2,34	3,28	3,42	3,16	2,52	2,90	3,37	3,44	3,58	3,96	3,66	3,76
Austria		1,85	2,04	2,29	2,87	3,10	2,64	3,43	3,68	3,43	2,80	3,20	3,53	3,61	3,75	4,32	4,16	4,00
Polska		4,18	4,85	5,24	5,37	5,84	5,74	5,88	6,27	5,98	5,49	5,87	5,72	6,22	6,17	6,34	6,22	5,46
Portugalia		8,32	8,62	10,56	13,01	13,08	11,34	10,87	7,80	6,53	6,08	5,54	4,31	3,91	3,94	4,50	4,68	4,32
Rumunia		6,84	6,54	6,68	6,48	7,39	7,28	7,42	7,31	7,09	7,14	7,10	7,11	8,66	11,00	11,26	9,38	9,23
Słowenia		5,43	6,32	5,63	5,08	6,90	4,86	4,58	4,30	4,11	3,64	3,83	3,94	3,91	3,96	4,69	4,71	4,70
Słowacja		4,14	4,20	4,80	4,91	5,21	4,25	4,39	4,32	4,06	3,59	3,73	4,01	4,12	4,65	5,08	4,71	4,69
Finlandia		1,67	1,82	1,76	2,31	2,52	2,35	3,29	3,45	3,19	2,58	2,92	3,26	3,46	3,62	3,98	3,81	3,87
Szwecja		1,46	1,51	1,45	1,95	1,68	1,83	2,89	3,35	3,21	2,53	2,61	3,20	3,24	3,38	3,62	2,94	2,80
Wielka Brytania		1,55	1,53	1,60	2,17	1,81	2,18	3,12	3,54	3,34	2,84	3,14	3,98	3,60	3,42	3,52	3,00	3,17

Źródło: EUROSTAT <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/igm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1> [dostęp: 20.12.2012].

Zagrożenie finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego całej Unii i poszczególnych państw spowodowane kryzysem spowodowało konieczność podjęcia zdecydowanych działań politycznych na poziomie krajowym i europejskim. Co ciekawe, w pierwszej fali kryzysu nie podejmowano zbyt zdecydowanych działań na poziomie europejskim, dopiero świadomość skali zagrożeń skłoniła państwa członkowskie do wzajemnej współpracy w przezwyciężeniu tego zagrożenia. Państwa UE, których wskaźniki ekonomiczne dzisiaj są akceptowalne bały się i boją, iż zostaną zarażone kryzysem przez kraje Europy Południowej. Wskazuje to na duży poziom wzajemnych powiązań gospodarczych między poszczególnymi członkami Unii Europejskiej, które doprowadziły do współzależności będących najlepszym i najtańszym sposobem zapewnienia sobie bezpieczeństwa ekonomicznego¹⁰. Dzięki temu zjawisku państwa takie jak Grecja mogły oczekiwać bezprecedensowej pomocy ze strony Unii Europejskiej jak również instytucji międzynarodowych takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

3. Konsekwencje polityczne zagrożenia wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego

Konsekwencją zagrożenia wymiaru finansowego bezpieczeństwa ekonomicznego jest podjęcie przez państwa działań na poziomie krajowym zmierzających do redukcji poziomu zadłużenia poprzez dynamiczne cięcie wydatków przede wszystkim tych na cele społeczne. Poziom cięć wydatków wynikał ze skali recesji w poszczególnych państwach oraz ich zadłużenia. Podjęcie tych działań spowodowało duże reperkusje polityczne polegające na licznych strajkach i protestach, ale również na zmianach wieloletnich układów politycznych, w wyniku nowych wyborów. Strajk w całej Europie przeciwko redukcji wydatków społecznych organizowała Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, ich hasłem była solidarność na rzecz kontraktu socjalnego dla Europy¹¹. Szczególnie aktywnie akcja ta była wspierana przez obywateli państw w których te zmiany są najbardziej drastyczne, czyli z Grecji, Hiszpanii i Portugalii¹²

¹⁰ Patrz szerzej: K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 57–58, 63, 136–138

¹¹ *Hiszpania: 110 aresztowanych po strajku*, PAP, 14 listopada 2012, 21:44.

¹² *Europa strajkuje*, „Rzeczpospolita”, 15 listopada 2012 r., 10:26.

Spowodowało to również powstawanie nowych rządów lub rządów technicznych, czy eksperckich np. w Grecji i Włoszech, kiedy nie było siły politycznej chcącej wziąć na siebie trud niepopularnych zmian alokacji środków finansowych.

Grecja jest przykładem kraju, którego skala zagrożeń finansowych bezpieczeństwa ekonomicznego zmusiła rząd do wprowadzenia głębokich cięć wydatków społecznych, redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym, wydłużenia okresu pracy oraz przeprowadzenia prywatyzacji. W ramach cięć wydatków społecznych zniesiono dodatki na dzieci, w sektorze rządowym zapowiedziano zwolnienie 150 000 pracowników, ograniczono pensje sędziów, lekarzy i wojskowych, wydłużono okres pracy o dwa lata¹³. Zapowiedziano szeroki program prywatyzacji w tym np. portu w Pireusie oraz wodociągów¹⁴. Wywołało to liczne strajki, w których brali udział studenci, motorniczowie metra i tramwajów, policji, pracownicy muzeów¹⁵. Podobne programy redukcji zadłużenia w Portugalii, Hiszpanii, Włoszech, Belgii, Niemczech i Francji powodowały strajki. W Portugalii strajkowali strażacy, pracownicy transportu publicznego – metra, kolei oraz pracownicy lotnisk. Podobne protesty odbywały się w Hiszpanii. UGT – Powszechny Związek Robotników podaje, iż w Hiszpanii w proteście wzięli udział wszyscy pracownicy zatrudnieni w przemyśle motoryzacyjnym, energetycznym, stoczniowym i budowlanym. Strajki i manifestacje odbywały się pod hasłem przeciwko samobójczej polityce Rajoya. We Włoszech protestowali studenci oraz nauczyciele. W Belgii przeprowadzono 24-godzinny strajk na kolei, co zdeorganizowało tę formę transportu również w Niemczech i Francji, a w samej Brukseli strajkował transport publiczny. Często protesty te kończyły się rozruchami ulicznymi w Madrycie, Atenach, Lizbonie, Rzymie i Mediolanie. Zapowiedzi podniesienia wieku emerytalnego w Francji doprowadziły do masowych demonstracji, na placu Republiki zgromadziło się nawet 800 000 protestujących. Manifestacje odbywały się również w 200 innych miejscach Francji w dniu 7 września 2010 roku. O dużym poziomie emocji świadczy fakt, iż wystąpienie w parlamencie ministra pracy Erica Woerth zostało przerwane w wyniku przepychanek na sali posiedzeń.¹⁶ W Grecji skrajne ugrupowania wzywały do rewolucji i do czynnej

¹³ P. Jendroszyk, *Grecja nadal daleka od sukcesu*, „Rzeczpospolita”, 20 grudnia 2012 r., 00:30.

¹⁴ *Grecy strajkują. Parlament głosuje nad pakietem oszczędnościowym*, PAP, 7 listopada 2012, 10:16.

¹⁵ *Grecja strajkuje*, PAP, 19 grudnia 2012, 10:42.

¹⁶ A. Rybińska, *Strajki paraliżują Francję*, „Rzeczpospolita”, 7 września 2010 r.

walki z władzą, co zaowocowało wielogodzinnymi bitwami w których używano koktajli mołotowa¹⁷. Protesty te miały charakter masowy również w Madrycie, gdzie 19 lutego 2012 roku zgromadziło się 500 000 ludzi, a protesty były również organizowane w innych miastach Hiszpanii.¹⁸

Wpływ kryzysu w istotny sposób wpłynął na stabilność całego systemu politycznego. W Hiszpanii i Francji nastąpiły zmiany rządów i przegrana ugrupowań dotychczas rządzących. W Grecji zyskała w wyborach Syriza, która jednak nie była w stanie samodzielnie powołać rządu, w związku z powyższym przeprowadzono powtórne wybory¹⁹.

O skali emocji społecznych wywołanych cięciami wydatków społecznych świadczy fakt, iż minister opieki społecznej we włoskim rządzie Mario Montiego, profesor na Uniwersytecie w Turynie Elsa Formero, ogłaszając zmiany systemu emerytalnego rozplakała się na konferencji prasowej. Premierowi Montiemu udało się przekonać społeczeństwo, iż zmiany są konieczne, ponieważ w przeciwnym razie Włochy podzielił los Grecji. Rząd techniczny Montiego był wygodny zarówno dla Ludu Wolności oraz Partii Demokratycznej, które poparły zaproponowane zmiany, zdając sobie sprawę z ewentualnych politycznych kosztów jakie musiałyby ponieść samodzielnie prowadząc politykę antykryzysową.

Efektem cięć wydatków społecznych jest również wzmocnienie tendencji odśrodkowych w Europie. We Włoszech Liga Północna ze zdwojoną energią lansuje swoje stare hasła o odłączeniu doliny Padu oraz Alp od Włoch i planuje przyłączyć ten obszar do Niemiec.²⁰ W Hiszpanii w kraju Basków sprzeciw wobec planów oszczędności rządu Mariana Rajoya był wspierany przez wszystkie siły polityczne. 21 października 2012 roku odbyły się wybory, które zakończyły się wygraną Nacjonalistycznej Partii Basków, która zdobyła 27 mandatów (w poprzednich wyborach 30). EH Bildu – Lewicowi nacjonałiści uzyskali 21 mandatów i to oni mimo drugiego wyniku wyborczego są największymi zwycięzcami tych wyborów. Łącznie te dwie partie posiadają większość w 75-osobowym parlamencie. Wzmacnia to tym samym separatystyczne idee odłączenia kraju Basków od Hiszpanii.

¹⁷ *Fala protestów w Europie*, PAP, 14 listopada 2012, 15:01.

¹⁸ Z. Reda, M. Tryc-Ostrowska, *Hiszpanie przeciw reformie*, „Rzeczpospolita”, 20 lutego 2012 r., 00:43.

¹⁹ S. Weiss, *Anarchia na horyzoncie*, „Uważam Rze”, 15 lipca 2012 r.

²⁰ P. Kowalczyk, *Wielki sukces premiera Włoch*, „Rzeczpospolita”, 6 grudnia 2011 r.

Z kolei w przedterminowych wyborach 25 listopada 2012 roku w Katalonii zwycięstwo odniosła rządząca partia Konwergencja i Związek zdobywając co prawda tylko 50 miejsc w 135-osobowym parlamencie, o 12 mniej niż w poprzednich wyborach, ale siły separatystyczne zwiększyły swój stan posiadania w Parlamencie Katalonii. Republikańska Lewica Katalonii (opowiadająca się za odłączeniem od Madrytu) uzyskała 21 mandatów²¹. Istotną zmianą jakościową jest wejście do parlamentu Katalonii CUP – Candidatura de Unidad Popular z 3 mandatami. Jest to ugrupowanie lewicowe postulujące nacjonalizację banków, zamknięcie elektrowni atomowych oraz walkę z korupcją. Zasadniczym argumentem podnoszonym przez zwolenników secesji są kwestie finansowe. Katalonia jako najbogatszy region Hiszpanii również najwięcej wpłaca do budżetu, co budzi zdecydowany sprzeciw, szczególnie w czasie kryzysu. Jednocześnie bieżąca sytuacja finansowa Katalonii jest dramatyczna z powodu bardzo dużego zadłużenia. Kwestie redystrybucji środków finansowych do regionów Hiszpanii są przedmiotem debaty publicznej od 2008 roku.²² Reasumując, zwolennicy secesji Katalonii w wyniku wyborów 25 listopada 2012 roku zyskali poparcie społeczne, co otwiera im drogę do przegłosowania przeprowadzenia referendum na podstawie którego Katalonia ogłosi swoją niepodległość.

Wnioski

Zagrożenie finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego powoduje podjęcie przez państwa działań o charakterze niestandardowym, takich jak np. nacjonalizacja banków. Działania te polegały na stosowaniu różnych narzędzi pobudzania i ratowania gospodarki poprzez interwencjonizm państwowy oraz redukcji wydatków społecznych. W swojej istocie te niestandardowe działania odchodzą od tradycyjnej polityki opierającej się na liberalizmie i wolnym handlu. Pokazało to, iż brak właściwej analizy zagrożeń bezpieczeństwa doprowadził do sytuacji kryzysowej, do której cała Unia Europejska jak również poszczególne kraje nie były przygotowane. Konieczność podjęcia niestandardowych, dotkliwych społecznie i szybko przynoszących efekty działań sana-

²¹ *Hiszpania: separatyści wygrali wybory w Katalonii*, PAP, 26 listopada 2012, 06:16.

²² J. Giziński, *Południe Europy w ogniu strajków i protestów społecznych*, „Rzeczpospolita”, 26 września 2012 r.

cyjnych negatywnie oddziałuje na stabilność systemu politycznego poszczególnych państw Unii Europejskiej. Zagrożenie bezpieczeństwa spowodowało również zmiany w samej Unii Europejskiej i w politykach poszczególnych państw względem Unii. Państwa zaczęły odchodzić od idei solidarności europejskiej, licząc w początkowym okresie na samodzielne wyplątanie się z kryzysu, a nie na wspólne działanie dla dobra wszystkich. Wybór ten był naturalną kolejną rzeczą w przypadku spadku wzajemnej wiarygodności i zaufania między państwami. Niektóre państwa zaczęły również wprowadzać warunkowość do swojej polityki, chcąc wykorzystać swoją lepszą pozycję gospodarczą do uzyskania większych koncesji politycznych. Proces klientyzacji i warunkowości w polityce na poziomie Unii Europejskiej powoduje jej strukturalne osłabienie. Uprawnionym jest stwierdzenie, iż zagrożenie finansowego wymiaru bezpieczeństwa ekonomicznego spowodowało w Unii Europejskiej bardzo istotne zmiany polityczne. Zróżnicowanie wskaźników gospodarczych dotyczących dynamiki PKB, poziomu zadłużenia, wydatków rządowych, poziomu bezrobocia mogą świadczyć, iż nie powinno się mówić o finansowych zagrożeniach bezpieczeństwa ekonomicznego, lecz o zagrożeniu dla poszczególnych państw. Jednak tak nie jest, ponieważ między państwami Unii Europejskiej istnieją bardzo silne współzależności, czego efektem było podjęcie działań przeciwdziałania kryzysowi na poziomie europejskim. Działania te nie oparte są jednak na idei solidarności a opierają się raczej na strachu przed przeniesieniem się do nich kryzysu. Jest to istotna zmiana polityczna ponieważ strach paraliżuje, a solidarność buduje.

ADAM MAJEWSKI*

Wpływ dyskursu medialnego na stabilność rynków kapitałowych

1. Dyskurs medialny a efektywność informacyjna rynków kapitałowych

Nieformalny, niezależny i nietrwały ruch Occupy Wall Street¹ pokazał, że tradycyjne media oraz dynamicznie rozwijające się serwisy społecznościowe mogą zostać wykorzystane przez uczestników protestu nie tylko jako narzędzie promowania akcji, lecz także jako instrument wywierania nacisku. Seria wystąpień demonstrantów z Wall Street, którym towarzyszyła bierna okupacja wejść do gmachów tworzących nowojorskie centrum finansowe, opierała się w gruncie rzeczy na emocjonalności tłumu²; w pewnym sensie umożliwiała upust emocji pod okiem czujnych policjantów, ochroniarzy budynków i przeróżnych służb. Demonstracjom towarzyszyły hasła antysystemowe, antykapitalistyczne i antykonsumerystyczne.

To nie terroryści, ekstremiści, religijni radykałowie i polityczni szarłatani wymierzili policzek autorom międzynarodowego ładu ekonomicznego

* Mgr Adam Majewski jest doktorantem w Instytucie Politologii Uniwersytetu Gdańskiego.

¹ Blog nieformalnego ruchu Occupy Wall Street: <http://occupywallst.org> [dostęp: 31.10.2012].

² Por. H. Blumer, *Interakcjonizm symboliczny. Perspektywa i metoda*, przeł. G. Woroniecka, Kraków 2008.

– w dodatku na Wall Street uchodzącej za światową stolicę kapitału. Spokój uporządkowanych pracowników centrum finansjery zburzyli na kilka tygodni demonstranci wyrażający swoją złość i oburzenie – wynikające być może z frustracji związanej z kryzysem finansowym, choć, równie dobrze, z niezadowolenia wzmocnionego przez dyskurs medialny. Czy „okupanci” Wall Street wyrażali coś ponadto?

Wydawać by się mogło, że ruch Occupy Wall Street jest porcją świeżego powietrza, które pod koniec upalnego lata – w sierpniu 2011 roku – wdarło się do gabinetów bankierów (z reguły zamkniętych na problemy zwyczajnych ludzi). Jednak za ulicznymi wystąpieniami, chętnie relacjonowanymi przez prasę i źródła internetowe, nie stał żaden pomysł, program, a nawet ideologia. To zmusza do namysłu, jaka była natura spontanicznego „tłumu” na Wall Street, a także jaką rolę w podtrzymywaniu jego żywotności miały media. I wreszcie, jaki wpływ na stabilność rynku kapitałowego w Polsce mają podobne wydarzenia medialne – za sprawą powszechności środków masowego przekazu żywo (i „na żywo”) relacjonowane w kraju, a zatem tylko pozornie odległe³.

Co się tyczy bezpieczeństwa i zaufania na rynku kapitałowym, to nie zależą one wyłącznie od rozwiązań systemowych, jakie na polskim gruncie zapewniają Komisja Nadzoru Finansowego (KNF), a także Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych (KDPW) oraz spółki prowadzące giełdy (Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.) czy organizujące regulowane rynki pozagiełdowe (BondSpot S.A. – wcześniej działająca pod firmami Centralna Tabela Ofert S.A. oraz MTS-CeTO S.A.). Jednym z czynników mających wpływ na stabilność rynków finansowych jest ich zdolność do reagowania na doniesienia prasowe z kraju i ze świata, zarówno zawierające fundamentalne dane ekonomiczne, jak i identyfikujące nastroje społeczne. Im większa ta zdolność, tym dokładniej ceny walorów powinny odzwierciedlać zasób dostępnych informacji – czy tak jest rzeczywiście?

Ostatnio na gruncie nauk o zarządzaniu dyskutuje się pogląd, według którego rozproszone społeczności, zwłaszcza internetowe lub organizujące się za pośrednictwem Internetu w świecie realnym, posiadają zdolność do tworzenia tak zwanych rojów (poprzez analogię do występujących w przyrodzie

³ Osobliwość wydarzeń medialnych (jako osobnej kategorii) opisali na początku lat 90. D. Dayan i E. Katz, *Wydarzenia medialne. Historia transmitowana na żywo*, przeł. A. Sawisz, wstęp do wydania polskiego W. Godzic, Warszawa 2008.

tymczasowych gromad owadów)⁴. Tym samym popularna teoria sieci społecznych, tłumacząca sposoby rozpowszechniania się idei w społeczeństwie, znalazła nieoczekiwanie swoją kontynuację. Teoria Marka Granovettera⁵ wskazywała na pewną prawidłowość – silne więzi między jednostkami znajdującymi się w określonej sieci społecznej nie wpływają zasadniczo na jakość przekazywanych informacji, gdyż są zwykle podobne (jeśli nie tożsame) ze względu na „siłę” oddziaływania wewnątrz takiej sieci. Natomiast słabe więzi w zasięgu sieci zapewniają jej członkom dostęp do większej ilości informacji, spowodowany znacznym oddaleniem (przestrzennym, czasowym, społecznym, kulturowym czy technicznym) poszczególnych jednostek i mniejszą siłą ich wzajemnego oddziaływania⁶.

Należy zatem przyjąć, iż spontaniczne i „rojowe” ruchy podobne do Occupy Wall Street w początkowej fazie (w momencie konstituowania się takiej grupy) dysponują szerokim i unikalnym zakresem informacji. Dojrzewanie grupy-roju powoduje ustanie wzrostu ilości oraz jakości informacji, którymi dysponują jej członkowie – „siła” oddziaływania między nimi rośnie. (Sama dynamika protestów przed centralami instytucji finansowych w Nowym Jorku stanowiła niezależną informację dla inwestorów giełdowych – zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie). Zatem doniesienia prasowe poświęcone wystąpieniom oddolnego ruchu ukazują w jakimś stopniu nieaktualny stan rzeczy – z perspektywy teorii rynków efektywnych istotne było zarzewie protestów, natomiast ich przebieg, najczęściej relacjonowany przez prasę, także portale internetowe, zupełnie nieistotny. Prasa ma bowiem tę właściwość, że uzyskane informacje poddaje obróbce (redakcyjnej lub technicznej), a zatem przekazuje

⁴ Por. P. Płoszajski, *Ruchomy cel: o konieczności redefinicji teorii i praktyki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w warunkach nowej gospodarki*, w: *Społeczna odpowiedzialność biznesu w nowej gospodarce*, P. Płoszajski (red.), Warszawa 2012, s. 11–27; Th.L. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, przeł. T. Hornowski, wyd. 2, Poznań 2009.

⁵ M.S. Granovetter, *The Strenght of Weak Ties*, „American Journal of Sociology” 1973, vol. 78, issue 6, s. 1360–1380; <http://www.stanford.edu/dept/soc/people/mgranovetter/documents/granstrengthweakties.pdf> [dostęp: 31.10.2012]. Ciekawe ujęcia sieci społecznych zaproponowali także – M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, M. Marody (red.), przeł. K. Pawluś i in., Warszawa 2011; oraz B. Darin, *Społeczeństwo sieci*, przeł. M. Fronia, Warszawa 2008. Kompleksowym ujęciem tematu zajął się J. van Dijk, *Społeczne aspekty nowych mediów. Analiza społeczeństwa sieci*, przeł. J. Konieczny, Warszawa 2010.

⁶ Paradoksalnie, aby być lepiej poinformowanym, należałoby kierować zapytania do osób znanych nam słabo lub wcale – w takim sensie okazją do wymiany informacji są przecież ogólnopolskie konferencje i sympozja naukowe, umożliwiające zdobycie szerszej perspektywy niż macierzysty ośrodek akademicki.

je z pewnym opóźnieniem. Taka forma zapośredniczenia również zaciera ślad pierwotnej informacji, będącej „własnością” – w tym przypadku – samych protestujących.

Teoria rynków efektywnych (*efficient markets theory*), wykorzystująca kategorię efektywności informacyjnej rynków kapitałowych, zakłada, że ceny akcji „zawsze” i „w pełni” odzwierciedlają wszelkie dostępne informacje⁷. Należy poczynić tu zastrzeżenie, że ceny najlepiej („efektywnie”) odzwierciedlają informacje w chwili ich udostępnienia – wraz z upływem czasu cena waloru osiąga poziom odpowiadający pojawieniu się kolejnych informacji. Za Eugene Fama, jak to czyni w swojej pracy Urszula Ziarko-Siwiek, można wyszczególnić trzy warunki konieczne do zaistnienia rynku efektywnego; a są to:

- „duża liczba uczestników na danym rynku maksymalizujących dochód,
- losowo napływające informacje,
- niezwłoczne dokonywanie odpowiednich transakcji w wyniku napływu nowych informacji”⁸.

W sytuacji braku występowania warunków koniecznych wystarczy, że zaistnieją warunki wystarczające dla rynku efektywnego. Wśród tych kryteriów najważniejsze są następujące:

- „wszystkie dostępne informacje są bezpłatnie osiągalne dla wszystkich uczestników rynku – bezpłatny dostęp do informacji na rynkach finansowych może być umożliwiony nie dla każdego inwestora w takim samym stopniu i czasie (...).
- wszyscy uczestnicy zgadzają się co do wpływu informacji na bieżącą cenę papieru wartościowego lub rozkład przyszłych cen – różne informacje mogą być przez różnych uczestników interpretowane w różny sposób, a w związku z tym reakcja na tę samą informację może być różna (...)”⁹.

Jak widać, mniej doświadczeni inwestorzy giełdowi w przypadku wystąpienia zaledwie warunków wystarczających mogą zdobyć mylne przeświadczenie na temat aktualnej sytuacji, uzyskują bowiem informacje przetworzone,

⁷ Na temat zwrotu „zawsze w pełni”, pojawiającego się w definicji rynku efektywnego amerykańskiego ekonomisty E. Famy (*Efficient Capital Markets. A Review of Theory and Empirical Work*, „The Journal of Finance” 1970, vol. 25, nr 2, s. 383–417), pisze w swojej pracy S.B. Buczek, *Efektywność informacyjna rynków akcji. Teoria a rzeczywistość*, wyd. 2 (popr.), Warszawa 2005.

⁸ U. Ziarko-Siwiek, *Efektywność informacyjna rynku finansowego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 52.

⁹ *Ibidem*, s. 52–53, bez podkreśleń autora.

a także z pewnym opóźnieniem. Niejednokrotnie zasób informacji, jakim w danym momencie dysponują indywidualni inwestorzy, jest efektem przetworzenia losowo napływających danych z różnych – w szczególności bezpłatnych – źródeł. Zatem nie ulega wątpliwości, że doniesienia massmediów wywierają przemożny wpływ na proces podejmowania decyzji o zleceniu zakupu lub zbycia walorów. Ton oraz język zamieszczanych i emitowanych wypowiedzi stanowi punkt odniesienia dla graczy giełdowych, dlatego „sensacyjne doniesienia” mediów w pewnym stopniu uniemożliwiają rzetelną ocenę sytuacji.

Idąc tym tropem, należy założyć, iż wydarzenia medialne – a do takich należał ruch Occupy Wall Street – mogą przyczyniać się do powielania informacji nieistotnych z punktu widzenia hipotezy o rynkach efektywnych. Tym samym informacje przekazywane przez media zawierają następujące wady:

- przesunięcie czasowe – wydarzenia są zwykle relacjonowane „po fakcie”;
- zapośredniczenie – czynniki techniczne oraz rola dziennikarza bądź redaktora ma wpływ na samą informację (jak i jej umiejscowienie w określonym lub przypadkowym kontekście);
- rejestr komercyjny – przekazywane są przede wszystkim informacje oczekiwane przez odbiorców danego tytułu, portalu internetowego lub programu telewizyjnego.

Jeśli mamy do czynienia z permanentną asymetrią informacyjną na rynku kapitałowym, dopiero wtedy możemy mówić o rynku efektywnym pod względem informacji. Owa asymetria decyduje o płynności rynku (jego najbardziej pożądana cecha), ponieważ katalizuje procesy w nim zachodzące – dzieje się to według schematu:

„ja być może wiem więcej” → „dlatego sprzedaję”;

i jednocześnie:

„ja być może wiem więcej” → „dlatego kupuję”.

To oznacza, że wszelkie informacje dostępne publicznie (w większości wymagane przez ustawodawstwo) oraz prywatnie (pogłoska lub nielegalny proceder określany *insider trading*) natychmiast znajdują odzwierciedlenie w cenach walorów. Informacje udostępniane publicznie są z kolei prezento-

wane za pośrednictwem mediów tradycyjnych (działania *media relations*), jak i stron internetowych spółek giełdowych. W dalszej części artykułu zostanie prześledzony wpływ form organizacji mediów w polskich realiach na dyskurs medialny.

2. Wpływ modeli funkcjonowania mediów na dyskurs medialny

Publikacje prasowe, zasoby internetowe oraz treści emitowane w telewizji i radio przyczyniają się – w zależności od sytuacji – do rozbudzania swego „masowego” optymizmu inwestycyjnego, a nawet do wywoływania „masowych” obaw o możliwy do osiągnięcia zwrot z zainwestowanego kapitału. Media mają także wpływ na zawartość indywidualnych portfeli papierów wartościowych, tworzonych przez inwestorów pod wpływem napływających informacji – powodują powstawanie mód (trendów) na inwestowanie w określonego rodzaju walory lub fundusze akcji i obligacji. Ostatnio obserwowaliśmy wzmożone zainteresowanie inwestycjami w fundusze surowcowe i akcje spółek energetycznych, zaś obligacje skarbowe cieszą się zainteresowaniem nieprzerwanie, choć także – w kontekście problemów fiskalnych Unii Europejskiej – wiążą się z pewnym, niemałym ryzykiem.

Indywidualni inwestorzy giełdowi kształtują swoją wiedzę (i swoje przeświadczenia) na temat rynku kapitałowego przede wszystkim w oparciu o doniesienia prasowe oraz nieodpłatne analizy, raporty czy rekomendacje specjalistów. Wszystkie one odnoszą się do ekonomicznych uwarunkowań oraz wydarzeń mających wpływ na kondycję notowanych na giełdach spółek. Szczególne znaczenie mają prasa – ze względu na opiniotwórcze komentarze analityków i dziennikarzy, a także Internet – z powodu przeważnie nieznacznego opóźnienia (przesunięcia w czasie) zamieszczanych treści w stosunku do źródłowych informacji (momentu ich zaistnienia lub ujawnienia) – także dotyczących rynków zagranicznych, stanowiących punkt odniesienia dla rodzimych inwestorów i swoisty papierek lakmusowy stanu gospodarki światowej. Media z upodobaniem podkreślają połączenie polskiej gospodarki z gospodarkami Stanów Zjednoczonych czy Niemiec i używają tu nawet metafory „naczyń połączonych” – trudno byłoby się z tym nie zgodzić.

Podziału doniesień prasowych – ze względu na stosunek czasu opublikowania informacji do momentu zaistnienia lub ujawnienia okoliczności jej powsta-

nia – można dokonać w następujący sposób, przy uwzględnieniu periodyczności oraz charakteru medium:

- portale internetowe – aktualizowane na bieżąco, choć opóźnione względem notowań o kilkanaście lub kilkadziesiąt minut (dostęp w czasie rzeczywistym zapewniają jedynie odpłatne serwisy transakcyjne domów maklerskich);
- prasa codzienna z rubrykami dla inwestorów lub działami poświęconymi tematyce gospodarczej i biznesowej;
- internetowe wydania prasy codziennej;
- telewizje informacyjne i niektóre rozgłośnie radiowe – w tym kanały biznesowe (TVN CNBC, TV Biznes) i rozgłośnie opiniotwórcze (Tok FM, Radio PiN).

Wykorzystanie określonych mediów w celach informacyjnych (w tym w działaniach *media relations* spółek giełdowych)¹⁰ jest mocno ograniczone charakterem wykorzystywanego medium. Z tego powodu doniesienia istotne z punktu widzenia indywidualnych inwestorów z reguły pojawiają się na łamach prasy codziennej (gazety prowadzące odpowiednie rubryki lub posiadające działy gospodarcze), w Internecie, telewizji i radio – jak w wyliczeniu powyżej. Za wyjątkiem pobieżnych informacji o spółkach giełdowych, zwykle można zaznaczyć się za pośrednictwem prasy i źródeł internetowych z relacjami o nowych inwestycjach, rodzących się trendach w biznesie, a także poznać sylwetki kluczowych menedżerów spółek kapitałowych emitujących akcje. To są informacje, które stanowią istotny przedmiot zainteresowania inwestorów giełdowych.

Należy mimo to założyć, że indywidualni inwestorzy w znacznej mierze nie korzystają w sposób usystematyzowany z dostępnych informacji ze względu na ich ogromną ilość i znaczne rozproszenie, a także ufają „autorytetowi słowa drukowanego”, zwykle nie weryfikując większości doniesień prasowych

¹⁰ Segmentacja odbiorców przekazów medialnych wydaje się nie dostarczać problemów służbom prasowym spółek notowanych na GPW ze względu na ograniczoną ilość gazet, stacji telewizyjnych i radiowych zajmujących się tematyką inwestycyjną. Komórki *media relations* (lub wyspecjalizowane agencje *public relations*) współpracują z wybranymi stacjami telewizyjnymi (TVN CNBC, TV Biznes) oraz rozgłościami radiowymi (Radio PiN) w celu dotarcia do środowisk opiniotwórczych (dziennikarzy, liderów opinii, pracowników instytucji finansowych) – grup odbiorców o określonym charakterze, zwykle wywierających wpływ na zachowania rozproszonych inwestorów. Więcej na ten temat w studium przypadku poświęconym Domowi Inwestycyjnemu BRE Banku S.A. – A. Majewski, *Podział massmediów pod względem siły oddziaływania na indywidualnych inwestorów giełdowych w Polsce. Strategie media relations domów maklerskich*, w: J. Kreft i R. Stopikowski (red.), praca zbiorowa, *Media, biznes, kultura*, t. II, Gdańsk 2010.

w oparciu o zasady zdrowego rozsądku (stają się w pewnym sensie „więźniami” dyskursu medialnego). Właściwa ocena sytuacji nie musi być wynikiem dogłębnej analizy, lecz może być tylko (czasem – co najwyżej) efektem zdystansowania się do informacji dostępnych w ramach określonego dyskursu, reprezentującego pewien model postrzegania rzeczywistości gospodarczej. (Można by to nazwać *quasi* metodą krytycznej analizy dyskursu). Ruch Occupy Wall Street taki model widzenia realiów ekonomicznych stworzył, dlatego „rojowi” trudno było artykułować cokolwiek ponad hasła wznoszone podczas demonstracji, a także stworzyć spójny system poglądów.

Indywidualni inwestorzy, którzy chcą grać na giełdzie samodzielnie i wykonywać własne, robocze „analizy”, muszą zmierzyć się z wyzwaniem, jakie stawia przed nimi pogłębiający się – w miarę gromadzenia kolejnych danych – szum informacyjny. Brak porządku informacyjnego jest powodowany silną (i zarazem komercyjną) rywalizacją poszczególnych mediów, prześcigających się w dostarczaniu treści atrakcyjnych dla odbiorców, w tym graczy giełdowych; dostarczane treści to przede wszystkim aktualne dane z rynku, a także liczne prognozy i analizy ekspertów, niejednokrotnie różniące się od siebie:

„Ktoś, kto pragnie zainwestować pieniądze na giełdzie, nie jest w stanie przeanalizować wszystkich dostępnych informacji. Codziennie generowanych jest mnóstwo danych dotyczących wielu różnych sektorów i spółek, w tym odnoszących się do: produktów, działalności, zawartych transakcji oraz rokowań. Część z nich to nic więcej, jak tylko plotki, ale renomowana prasa zazwyczaj wcześniej zamieszcza więcej rzetelnych informacji na temat sytuacji rynkowej, niż można uzyskać od maklerów. Oprócz tego, im bardziej jest wiarygodny autor komentarza, tym bardziej może on wpływać na opinię inwestorów na temat spółki, a przez to na kurs jej akcji”¹¹.

Wielość sposobów przekazywania informacji na temat rynków kapitałowych oraz częste przenikanie się odmiennych opinii na temat inwestowania, nierzadko amatorskich, co jest efektem przeogromnej popularności wygłaszania sądów (także na użytek polityki), przyczynia się do przekłamywania obrazu giełdy w mediach. Wpływ na to mają także znikome bariery w postaci kosztów oraz ograniczeń technicznych podczas zakładania i prowadzenia bloga lub forum internetowego. Dostępność mediów tradycyjnych, jak i swoistej „wolnej przestrzeni” Internetu dla osób wyrażających opinie związane z rynkami kapi-

¹¹ M. Becket, *Jak działa giełda*, przeł. I. Wiśnios, Warszawa 2007, s. 128.

tałowymi przyczynia się do wzmocnienia (lub osłabienia w okresie gospodarczych zawirowań) mody na inwestowanie, która jest pochodną całego tego dyskursu – jest on w znacznej mierze wykreowany przez massmedia:

„Dziś o finansach rozmawiamy wszędzie. Kanał telewizyjny o tematyce finansowej CNBC, który rozpoczął działalność zaledwie w kwietniu 1989 roku, oglądany jest niemal wszędzie, nawet w restauracjach podczas przerw obiadowych. Wkrótce po rozpoczęciu nadawania przez CNBC pojawiły się kolejne kanały o tematyce finansowej, takie jak CNN FN (grudzień 1995) i Bloomberg TV. Dziś w Stanach Zjednoczonych funkcjonują już dziesiątki regionalnych i ogólnokrajowych programów radiowych poświęconych inwestowaniu. Zmiana norm społecznych w odniesieniu do rozmawiania na tematy finansowe miała kolosalny wpływ na nasze zachowania inwestorskie. Im częściej rozmawia się o inwestowaniu, tym szersze grono ludzi zaczyna się nim interesować.

Ów przełom, który zaszedł w normach społecznych, wywarł ogromny wpływ na skalę inwestowania osób fizycznych. W roku 1989 tylko 31,6 % amerykańskich gospodarstw domowych inwestowało na rynku akcji. Ich portfele składały się z akcji, jednostek funduszy inwestycyjnych czy planów emerytalnych [...]. Do roku 1995 udział ten wzrósł do 40,4%. W roku 1998 już 48,9% gospodarstw domowych posiadało środki w akcjach w takiej czy innej formie. W okresie niespełna dziesięciu lat średni poziom inwestycji akcyjnych amerykańskich gospodarstw domowych wzrósł o około 50%. Im więcej mówimy o inwestycjach, tym więcej inwestujemy”¹².

Na decyzje indywidualnych inwestorów wpływ mają doniesienia prasowe dotyczące istotnych danych makroekonomicznych (wskaźniki), wielkości sektora przedsiębiorstw, a także zapowiadanych zmian w ustawodawstwie czy podatkach. Kolejnym istotnym czynnikiem są nastroje konsumenckie, odczytywane także poza wskaźnikami – referowane przez massmedia są wrażliwe na dyskurs.

Można przyjąć, że wzrost notowań walorów bierze się nie tylko z okresowego popytu, odpowiadającego aktualnemu trendowi zwykłemu, lecz przede wszystkim staje się rezultatem rozpowszechnienia „dobrych wiadomości”, wyrażonych przez publikowane w prasie lub dostępne w Internecie doniesienia. Komentarze, analizy, artykuły, jak i wszelkie publikacje zainicjowane

¹² J.R. Nofsinger, *Psychologia inwestowania. Wydanie drugie*, Gliwice 2006, s. 157–158. Autor powołuje się na dane z ankiety *Survey of Consumer Finances* za: C. Bertaud, M. Sarr-McCluer, *Household Portfolios in the U.S.*, Board of Governors of the Federal Reserve working paper, 2000.

przez działy relacji inwestorskich spółek kapitałowych, stanowią zróżnicowany system informacyjny, złożony w szczególności dla osoby samodzielnie uczestniczącej w transakcjach giełdowych (indywidualnego inwestora) – posiada zatem fundamentalne znaczenia dla bezpieczeństwa na rynkach akcji.

Forma i gatunek dziennikarski doniesienia prasowego mają mniejsze znaczenie ze względu na często doraźny charakter publikacji i ogromną zmienność tego, co dzieje się na rynku kapitałowym. Dziennikarze i komentatorzy usiłują nadążyć za tempem wydarzeń, dlatego często wybierają „lżejszą formę”.

To poniekąd tłumaczy, dlaczego bańki spekulacyjne są niemal zawsze „tematyczne”, czyli dotyczą akcji spółek lub określonych indeksów giełdowych. Wybrane przejawy rynków kapitałowych, spopularyzowane przez media, przyciągają większą uwagę opinii publicznej – zachowania inwestorów giełdowych pod tym względem przypominają zachowania typowych konsumentów dóbr, ponieważ w taki sam sposób są determinowane przez sposoby przyciągania uwagi przy pomocy narzędzi marketingowych¹³. O tę uwagę walczy również rynek kapitałowy – rynek niedźwiedzia i rynek byka.

Zatem „kandydat na bankruta”, czyli podążający za modą (trendem) inwestor-amator, powinien dokonywać zakupów akcji na podstawie optymistycznych przesłanek, zaś „kandydat na profesjonalistę” powinien działać w sposób odwrotny – wyprzedzać swoimi działaniami fakty, które dopiero mogą zaistnieć na rynku (w trudnej do przewidzenia rzeczywistości gospodarczej, dodatkowo „przysłanianej” przez dyskurs medialny). Tak się dzieje, ponieważ doświadczeni inwestorzy („profesjonalni”) wykorzystują tradycyjne modele analizy giełdowej (technicznej i fundamentalnej), „stawiając” zwykle na spadki pozwalające realizować zyski w czasie zwyżkowania indeksów – niemniej oni także popełniają błędy.

* * *

Kończę ten tekst w dniu, kiedy do Wschodniego Wybrzeża Stanów Zjednoczonych zbliża się huragan Sandy. Media donoszą o pozamykanych sklepach, ewakuacji mieszkańców najbardziej zagrożonych terenów oraz Gwardii Narodowej na ulicach miast – wprowadzono wszelkie nadzwyczajne środki w związku ze zbliżającym się kataklizmem. Dziś w Nowym Jorku zostały

¹³ Teorię ekonomii uwagi sformułowali Th.H. Davenport i J.C. Beck, *The Attention Economy*, Harvard 2001; por. M. Aluchna, M. Pindelski, P. Płoszajski (red.), praca zbiorowa, *Strategie zarządzania uwagą na współczesnym rynku*, Warszawa 2008.

zamknięte niemal wszystkie kluczowe instytucje finansowe, w tym także NYSE (*New York Stock Exchange*), kluczowa dla gospodarki światowej giełda zlokalizowana na rogu ulic Broad Street oraz Wall Street, czy rynek równoległy NASDAQ (*National Association of Securities Dealers Automated Quotations*). Jaki wpływ na światowe indeksy będzie miał ten fakt (także medialny), nie trudno sobie wyobrazić. Całkiem możliwe, że do zagrożeń mających wpływ na światowe rynki kapitałowe, w tym warszawską GPW, doszły czynniki klimatyczne – bez wdawania się w dyskusję o przyczynach tego stanu.

WYMIAR SUROWCOWO-ENERGETYCZNY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

KAMILA PRONIŃSKA*

Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansowego

Wprowadzenie

Zapewnienie stałej dostępności energii w różnorodnych jej formach i po rozsądnych cenach jest istotą bezpieczeństwa energetycznego. Aby ten cel osiągnąć konieczne jest opracowanie długofalowego planu działań strategicznych przy jednoczesnym uważnym śledzeniu trendów globalnych i wykorzystywaniu szans, jakie one stwarzają.

Bezpieczeństwo energetyczne UE to nie tylko pewien stan – rezerw, zależności importowych, konsumpcji, zdolności zmiany dostawcy (tzw. zdolności swing), etc. – to przede wszystkim dynamiczny proces, w którym ważną rolę odgrywają trendy globalne i regionalne oraz określone działania z zakresu polityki energetycznej. Kształtowanie bezpieczeństwa energetycznego UE w warunkach kryzysu finansowego jest sporym wyzwaniem. Sam kryzys wpływa na wskaźniki makroekonomiczne, w tym zdolność inwestycyjną podmiotów sektora energetycznego i zapotrzebowanie rynku na poszczególne nośniki energii, ale także na decyzje w obszarze polityki energetycznej UE. Celem rozdziału jest analiza działań podejmowanych na poziomie UE w zakresie polityki energetycznej przed kryzysem na rynkach finansowych, a następnie w warunkach globalnego kryzysu finansowego i określenie ich wpływu na dynamikę bezpieczeństwa energetycznego UE.

1. Trendy globalne na rynku energetycznym a polityka energetyczna UE przed kryzysem finansowym

Analiza środowiska bezpieczeństwa energetycznego UE wymaga właściwego rozpoznania trendów popytowo-podażowych w szerszym, niż tylko regionalnym, kontekście przestrzennym. Procesy zachodzące na światowych rynkach surowcowych stanowią bowiem ważny punkt odniesienia w kształtowaniu strategii energetycznych, tak na szczeblu państwowym, jak i organizacji międzynarodowych. Wpływają one zarazem na ekonomiczną, a także fizyczną dostępność surowców niezbędnych do zaspokojenia potrzeb energetycznych poszczególnych państw, a tym samym również na rozwój regionalnych stosunków w sferze energetycznej.

Trendy o charakterze globalnym silnie oddziałują zatem na percepcję bezpieczeństwa energetycznego. Oznacza to, że choć ogólne rozumienie istoty bezpieczeństwa energetycznego, tj. stałej dostępności energii w różnorodnych jej formach i po rozsądnych cenach się nie zmienia, to w zależności od danych uwarunkowań rynkowych koncentruje się uwagę na różnych wymiarach bezpieczeństwa energetycznego (ekonomicznym, geostrategicznym/geopolitycznym, ekologicznym, czy instytucjonalnym), jak również rozważane są różne opcje polityki energetycznej¹. Istotna jest zatem charakterystyka głównych trendów zachodzących w międzynarodowych stosunkach energetycznych, w tym w szczególności:

- 1) trendów popytowo-podażowych, włączając w to pojawianie się nowych ważnych ośrodków produkcji i konsumpcji surowców energetycznych, co może prowadzić do restrukturalizacji międzynarodowego rynku;
- 2) rewolucji zachodzących w sferze technologicznej – pojawianie się nowych technologii w sferze poszukiwania, produkcji i transportu surowców energetycznych oraz użytkowania nowych pierwotnych nośników energii, co z kolei może prowadzić do długofalowych zmian w światowym bilansie konsumpcji i importu energii pierwotnej.

Trendy te mają znaczenie dla wyznaczania kierunków polityki energetycznej UE i oceny dynamiki unijnego bezpieczeństwa energetycznego.

* Dr Kamila Pronińska jest adiunktem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Zob. szerzej o wymiarach koncepcji bezpieczeństwa energetycznego: K. Pronińska, *Energy and security – global and regional dimensions*, SIPRI Yearbook 2007, Oxford University Press 2007.

Przed kryzysem finansowym czołowy ośrodek analityczny – Międzynarodowa Agencja Energii (IEA) alarmował: „Światowy system energetyczny znajduje się na rozdrożu. Współczesne globalne trendy podaży i konsumpcji energii są całkowicie niezrównoważone – tak w kategoriach ekologicznych, ekonomicznych, jak i społecznych”². Ta krótka konstatacja była wyrazem obaw, jakie pojawiły się w związku z gwałtownie rosnącym popytem, zwłaszcza w gronie państw spoza OECD, co z jednej strony prowadziło do transformacji rynku po stronie głównych centrów konsumpcji³, z drugiej strony, wymagało poszukiwania nowych sposobów na zwiększenie światowej produkcji. W analizach najważniejszych ośrodków analitycznych, na czele z IEA, czy EIA (amerykańska Energy Information Administration) przeważał pogląd, że istnieją poważne bariery dla wzrostu produkcji ze złóż konwencjonalnych ropy i gazu (stanowiących podstawę globalnego bilansu energetycznego) w stopniu umożliwiającym zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania. Wynikał on z oceny istniejącego potencjału, zasobności nowo odkrywanych i wdrażanych do eksploatacji złóż, a także niewystarczającego poziomu inwestycji w sektorze eksploracyjno-wydobywczym. Do tego rynek węglowodorów doświadczał rekordowo wysokich cen, które wyrwały się spod kontroli producentów i były przedmiotem spekulacji giełdowych na wielką skalę.

Z perspektywy krajów wysokorozwiniętych importujących surowce rynek przeobraził się w sposób stwarzający nowe problemy w zagwarantowaniu stabilnych dostaw ropy i gazu. Z jednej strony, istotnie wzrosła konkurencja rozumiana jako rywalizacja o dostęp do nowych koncesji wydobywczych, kontraktów handlowych, nowych tras eksportu, etc., z drugiej strony, rynek stał się „rynkiem producentów”, których siła przetargowa w negocjacjach z importarami istotnie wzrosła. Eksporterzy surowców znacząco poprawili swą sytuację budżetową w związku z korzystną koniunkturą rynkową, podczas gdy koszt importu węglowodorów dla gospodarek importerów był coraz wyższy. W obliczu tych nowych wyzwań rywalizacja surowcowa nabierała nowego wymiaru

² IEA, *World Energy Outlook 2008*, OECD/IEA 2008, s. 37.

³ Tym mianem określa się istotną zmianę w strukturze światowej konsumpcji energii, jaka nastąpiła w ciągu minionych dwóch dekad – stopniowo zmniejszał się udział dotychczasowych liderów, tj. krajów wysokorozwiniętych należących do OECD na rzecz krajów rozwijających się. W rezultacie kraje spoza OECD uzyskały przewagę i obecnie ich udział w globalnej konsumpcji energii pierwotnej wynosi 55% (stan na rok 2011 zgodnie z danymi *BP Statistical Review of World Energy 2012*, BP 2012, s. 40). Liderami w tej grupie państw są Chiny i Indie, których konsumpcja energii wzrosła od połowy lat 90. odpowiednio ponad trzykrotnie i ponad dwukrotnie.

– wymagała od poszczególnych podmiotów aktywnego zaangażowania się na rzecz zdobywania nowych kontraktów i poprawy stosunków z producentami.

UE wydawała się w tym okresie i w tym obszarze polityki energetycznej pozostawać zdecydowanie w tyle za innymi znaczącymi importerami. Choć zauważała problem rosnących zależności importowych i konsekwencji wynikających z niekorzystnych dla importerów trendów rynkowych, to jednak nie była w stanie stworzyć wspólnej strategii działań zewnętrznych⁴. Lukratywne kontrakty w nowych regionach produkcji (jak Azja Centralna, czy Afryka), nowe trasy transportu stawały się w efekcie coraz częściej udziałem azjatyckich konkurentów na rynku surowcowym niż koncernów unijnych. Wprawdzie w latach 2000. udało się zrealizować kilka projektów o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa dostaw (w tym zwłaszcza wybudować we współpracy z amerykańskimi koncernami gazociąg i rurociąg z Baku przez Gruzję do Turcji – BTE i BTC, a także zrealizować nowe połączenia gazociągowe z tradycyjnymi dostawcami tj. Rosją i Afryką Północną) jednakże inne projekty kluczowe dla wzmocnienia bezpieczeństwa UE (w tym zwłaszcza trasy tzw. Korytarza Południowego UE, ze sztandarowym projektem Nabucco na czele⁵) były blokowane. Był to efekt niespójności wewnętrznej UE i braku wspólnej strategii. Zewnętrzny wymiar polityki energetycznej UE (w tym wsparcie finansowe i polityczne projektów dywersyfikacyjnych, czy „wspólny” głos w negocjacjach z zewnętrznymi dostawcami i krajami tranzytowymi) okazał się najłabszym jej ogniwem. Tymczasem ma on podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego biorąc pod uwagę, że UE jest w wysokim stopniu uzależniona od zewnętrznych źródeł surowców energetycznych i tym samym podatna na „szoki” zewnętrzne zachodzące na rynkach surowcowych (patrz wykres 4).

Skoncentrowana w swej polityce energetycznej na liberalizacji rynków energii i gazu oraz zrównoważonym rozwoju (tj. poprawianiu wskaźników efektywności energetycznej, zwiększaniu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym oraz integrowaniu polityki klimatycznej z energetyczną) UE przez długi czas wyraźnie zaniedbywała trzeci element triady polityki ener-

⁴ Na przykład już W Zielonej Księdze z 2000 r. oceniano, że „jeżeli nie będzie prowadzona aktywna polityka energetyczna UE, nie będzie ona w stanie uwolnić się od wzrastającej zależności energetycznej”. *Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*, Commission of the European Union, Brussels, 29.11.2000, COM(2000) 769 final

⁵ Koncepcja UE Korytarza Południowego obejmuje realizację nowych tras transportu surowców energetycznych znad Morza Kaspijskiego, a także Bliskiego Wschodu, oraz zawieranie partnerstw strategicznych z krajami eksporterami i tranzytowymi z tych regionów.

getycznej – bezpieczeństwo dostaw. Zarazem jednak tłumaczono, że działania tak w sferze liberalizacji, jak i ekologii sprzyjać mają zwiększaniu bezpieczeństwa dostaw energii. W rezultacie takie kwestie jak wspólne działanie państw członkowskich w sytuacjach kryzysów energetycznych (solidarność energetyczna), czy wzmacnianie zewnętrznej polityki energetycznej UE miały raczej charakter hasel i ogólników niż realnych działań w tym zakresie. O słabości polityki w obszarze bezpieczeństwa dostaw w sposób spektakularny świadczyły również – bezsilność wobec zewnętrznych kryzysów gazowych, czy naftowych, które dotyczyły członków UE (ukazały one nie tylko brak odpowiednich mechanizmów koordynacji działań, ale także poważne braki infrastrukturalne wewnątrz UE), czy nieefektywność w negocjacjach z Rosją (w ramach dialogu energetycznego UE-Rosja). Niespójna wewnętrznie UE nie była w stanie wypracować w omawianym okresie wspólnej strategii bezpieczeństwa dostaw rozumianej jako zestaw wspólnych zasad, procedur działania, kompleksowego systemu wsparcia inwestycji w infrastrukturę importową, czy łączniki między systemami energetycznymi państw członkowskich. Tym bardziej nie była w stanie prezentować spójnego stanowiska w negocjacjach z głównymi dostawcami. Choć tworzone były instrumenty dialogów energetycznych z producentami i krajami tranzytowymi – Eurośródziemnomorskie Forum Energetyczne, dialog energetyczny z Rosją (2000 rok), z Norwegią (2002 rok), z Ukrainą (2005 rok), UE–OPEC (2005 rok), z Azerbejdżanem i Kazachstanem (2006 rok), z Brazylią (2007 rok), z Turkmenistanem (2008 rok)⁶. Dialog UE–OPEC zasługuje na szczególną uwagę w kontekście wpływu trendów globalnych na politykę energetyczną UE, jako że obejmuje on problematykę stabilizacji rynku naftowego i wzmocnienia globalnych dostaw ropy.

Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i skuteczne odpowiadanie na globalne trendy rynkowe wymaga prowadzenia działań zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze polityki energetycznej UE. Efektywne działanie dyplomacji energetycznej UE nie było możliwe nie tylko ze względu na odmienne interesy państw członkowskich, ale także z racji braku formalnego powiązania polityki energetycznej ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (CFSP), co znacząco obniżało rangę strategiczną bezpieczeństwa

⁶ Obok formuły dialogu energetycznego UE zawiązuje również szersze porozumienia regionalne, tj. BASREC, Wspólnota Energetyczna Europy Południowo-Wschodniej, Traktat Wspólnoty Energetycznej.

energetycznego na tle innych obszarów zewnętrznych działań UE⁷. Wprawdzie już pierwsze sygnały zmian zachodzących w relacjach importerzy-eksporterzy (przekształcanie się „rynku kupującego” lat 90. w „rynek sprzedającego” lat 2000.) zwłaszcza w obliczu zwiększającej się zależności importowej UE budziły niepokój i skłaniały do formułowania postulatów przyjęcia na szczelbu wspólnotowym europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw⁸. Co więcej, wraz z nasilaniem się niepokojących importerów trendów popytowo-podażowych zwiększała się ilość ostrzeżeń i inicjatyw ustawodawczych ze strony Komisji Europejskiej wychodzącej z założenia, że debata na temat kompleksowej strategii bezpieczeństwa dostaw energii „nie może być dłużej ograniczona do poszczególnych krajów, lecz musi mieć miejsce na szczelbu europejskim”⁹. Mimo to w krajach UE brakowało woli działań na rzecz wypracowania wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego i poszerzenia kompetencji UE w sferze polityki energetycznej. Silniejszą mobilizację na rzecz podniesienia rangi bezpieczeństwa dostaw wywołały uwarunkowania regionalne, w tym w szczególności spadająca produkcja wewnętrzna węglowodorów i dołączenie Wielkiej Brytanii do grona importerów netto gazu ziemnego¹⁰, a także rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy 2006 r. W ich następstwie w oficjalnych dokumentach zaczęto silniej akcentować konieczność podejmowania strategicznych i skoordynowanych działań w sferze międzynarodowej w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw i przedstawiano praktyczne wytyczne dla implementacji nowej strategii¹¹. Jed-

⁷ Szczegółowo analizuje te zagadnienia Richard Youngs w monografii *Energy Security Europe's New Foreign Security Challenge* (Routledge 2009).

⁸ *Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*, Commission of the European Union, Brussels, 29.11.2000, COM(2000) 769 final.

⁹ European Commission, *Energy: Let us overcome our dependence*, Luxemburg: Office of Publications of the European Communities, 2002, s. 6.

¹⁰ Była to jedna z kluczowych motywacji dla Brytyjczyków, którzy w 2005 roku podczas sesji Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, a następnie nieformalnego szczytu UE w Surrey zaprezentowali koncepcję ustanowienia nowych priorytetowych obszarów działań UE, a wśród nich wspólnej polityki energetycznej, która „pozwoi stawić czoła przyszłym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa dostaw oraz uzależnienia UE od paliw kopalnych, w szczególności ropy i gazu”. Źródło: Transkrypcja przemówienia premiera Blaira w Hampton Court z 27 października 2005 r., źródło: URL, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8393.asp>.

¹¹ Na przykład w Zielonej Księdze z 2006 r. KE proponowała m.in. utworzenie sieci respondentów energetycznych dla koordynacji działań między państwami członkowskimi, dokonanie strategicznego przeglądu energetycznego, stworzenie mechanizmów reagowania kryzysowego, a także centrum monitoringu rynku energetycznego (obserwatorium takie zostało powołane w 2008 roku w ramach DG Tren). Zielona Księga, *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela 8.03.2006, KOM(2006) 105.

nakże bardziej konkretne działania w tym obszarze zaczęto podejmować już w warunkach globalnego kryzysu finansowego i nowych uwarunkowań na światowym i regionalnym rynku¹².

Lepiej niż poprzez działania z zakresu zewnętrznej polityki energetycznej UE adaptowała się do nowych globalnych i regionalnych wyzwań, wykorzystując możliwości jakie stwarzał rozwój technologiczny w sektorze produkcji, transportu i wykorzystania różnych źródeł energii. Wysokie światowe ceny surowców energetycznych w połączeniu z obawami importerów o stabilność przyszłych dostaw zaczęły na nowo sprzyjać inwestycjom w badania nad nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi w energetyce. W związku z tym zarówno na rynku amerykańskim, europejskim, jak i azjatyckim nastąpił gwałtowny rozwój badań nad nowoczesnymi technologiami produkcji, transportu, przechowywania i oszczędzania energii pierwotnej i wtórnej. Rozwój tych technologii, z jednej strony, umożliwia zmniejszanie zależności importowych – poprzez rozwój produkcji i wykorzystania krajowych odnawialnych źródeł energii (OZE), biopaliw, niekonwencjonalnych węglowodorów, ale także aplikację technologii zwiększających efektywność energetyczną gospodarek – z drugiej strony, zwiększa możliwości importu surowców z różnych stron świata – inwestycje w produkcję ze złóż szelfowych, w tym arktycznych i złóż niekonwencjonalnych, podwodne rurociągi, czy rozwój technologii LNG. Trendy technologiczne stwarzają nowe możliwości działania w stosunkach energetycznych na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego, a jeśli do tego należy się do grona liderów nowoczesnych rozwiązań technologicznych to przynoszą one dodatkowe korzyści ekonomiczne.

Z perspektywy UE wykorzystanie nowoczesnych technologii produkcji, transportu i oszczędzania energii jest jednym z kluczowych zadań w polityce wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego. Choć często wdrażanie energo-

¹² Wyrazem tej zmiany był drugi Strategiczny Przegląd Energetyczny z listopada 2008 r., który w przeciwieństwie do Pierwszego Strategicznego Przeglądu Energetycznego z 2007 r., w centrum polityki energetycznej UE postawił bezpieczeństwo dostaw. Zaprezentowana w nim została potrzeba kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa dostaw i plan działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i solidarności. Co istotne zakładał on prowadzenie przez UE szerszych działań o charakterze geostrategicznym (w tym budowy wspólnych mechanizmów antykryzysowych, wzmacniania wspólnych działań w odniesieniu do zewnętrznych dostawców). *Second Strategic Energy Review. An EU Energy Security and Solidarity Action Plan*, COM(2008) 781 final, 13 listopada 2008 r. Szerzej: Ch. Jones, *Security of Supply*, w: Ch. Jones (red.), *EU Energy Law. The Internal Energy Market. The Third Liberalization Package*, tom I, Claeys&Casteels 2010, s. 536–537.

oszczędnych technologii i zwiększanie udziału OZE w bilansie energetycznym prezentowane jest jako działanie z zakresu polityki klimatycznej – zmniejszenie uzależnienia od paliw kopalnych i emisyjności sektora energetycznego, to jest to również odpowiedź UE na wyzwania związane ze światowymi niekorzystnymi dla importerów trendami popytowo-podażowymi. Mając na względzie swą podatność na szoki zewnętrzne (z racji wysokiego poziomu zależności importowej i zależności od paliw węglowodorowych) UE zintensyfikowała działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej, ograniczania konsumpcji wewnętrznej energii, dywersyfikacji bilansów energetycznych i dywersyfikacji źródeł dostaw surowców. We wszystkich tych obszarach konieczne było wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

W efekcie działań podejmowanych przez UE od lat 90. do roku światowego kryzysu finansowego nastąpiła poprawa wskaźników energochłonności gospodarki, a konsumpcja energii rosła znacznie wolniej niż w innych częściach świata. Wskaźnik energochłonności gospodarki spadł z 191,4 ton ekwiwalentu ropy (toe)/milion euro w połowie lat 90. do poziomu 152,2 toe/milion euro w 2008 roku¹³. Konsumpcja energii wzrosła w tym okresie o zaledwie 8% – z 1 668 Mtoe w 1995 roku do 1 800 Mtoe w 2008 roku¹⁴.

W omawianym okresie następował również stopniowy wzrost wykorzystania OZE, co podyktowane było nie tylko względami ekologicznymi, ale także dążeniem do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego poprzez większe zdywersyfikowanie bilansu energetycznego, zwiększenie wskaźników samowystarczalności energetycznej, a także stworzenie sieci rozproszonych lokalnych wytwórców energii. Co ciekawe, już w latach 90. Komisja Europejska zwracała uwagę na niewystarczające wykorzystanie źródeł odnawialnych w sektorze energetycznym i zalecała podjęcie działań wzmacniających politykę wspólnotową w tym obszarze¹⁵. Jednak to w latach 2000. UE zaczęła stawiać swoim członkom coraz bardziej ambitne cele w obszarze „zielonej energii”. O rozwoju sektora OZE w UE w tym czasie świadczył wzrost udziału źródeł odnawialnych w unijnej konsumpcji energii pierwotnej z 5,8% w 2000 r. do 7,8%

¹³ Eurostat, *EU energy in Figures. Statistical pocketbook 2012*, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2012, s. 98.

¹⁴ *Ibidem*, s. 39.

¹⁵ Pierwsze dokumenty postulujące zwiększenie udziału OZE w systemach energetycznych zostały przyjęte w 1996 roku (Zielona Księga) i 1997 r. (Biała Księga – „Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii”).

w 2007 roku¹⁶. Najważniejszym osiągnięciem polityki UE w sferze promowania zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego i zwiększania wykorzystania OZE stał się pakiet klimatyczno-energetyczny. Po raz pierwszy tzw. plan 20:20:20 został przedstawiony przez KE w 2007 r., a następnie doprecyzowany i przyjęty w postaci pakietu klimatyczno-energetycznego przez Parlament i Radę Europejską w grudniu 2008 r.¹⁷

Szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE miał rozwój globalnego rynku LNG (gazu skroplonego)¹⁸. Kraje europejskie zaczęły postrzegać technologię LNG jako sposób na dywersyfikację źródeł dostaw, a także zabezpieczenie na wypadek kryzysów gazowych w Europie i przerw w dostawach gazu od głównych dostawców drogą gazociągową. W efekcie inwestycje w terminale odbiorcze LNG w krajach UE umożliwiły umiarkowane zdywersyfikowanie dostaw – przed kryzysem finansowym dostawy LNG stanowiły około 15% importowanego do UE gazu. Niewątpliwie w tym okresie, mimo wysokich cen gazu w Europie, gaz w formie LNG był droższy. Mimo to dążenie do zwiększenia elastyczności w relacji do dostawców i wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw sprawiały, że wiele państw UE decydowało się na kapitałochłonne inwestycje w terminale LNG¹⁹.

¹⁶ Dane: Eurostat, *EU energy and transport in figures. 2010 edition*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, s. 37.

¹⁷ Formuła 20:20:20 oznacza realizację do 2020 r. następujących celów: (1) obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomem z roku 1990; (2) redukcja konsumpcji energii pierwotnej o 20% poprzez zwiększenie efektywności energetycznej; (3) oraz zwiększenie udziału źródeł odnawialnych w konsumpcji energii do 20%.

¹⁸ Technologia LNG (ang. *liquefied natural gas*) polega na zmrażaniu gazu ziemnego do temperatury 260 stopni Fahrenheita, przy której zmienia on swój stan fizyczny na ciekły. Wskazuje się na wiele zalet LNG, z których największą jest możliwość załadowania na jeden statek znacznej jego ilości – odpowiednika 5% dziennej konsumpcji gazu w USA. Po raz pierwszy technologię tę zastosowano w 1959 roku w transakcji transatlantycznej, kiedy to ze Stanów Zjednoczonych przetransportowano do Wielkiej Brytanii pierwszą partię skroplonego gazu, a następnie w połowie lat 60., w handlu pomiędzy Algierią a Wielką Brytanią i Francją. W 1969 roku również Japonia zaczęła importować LNG z Alaski. Po kryzysach naftowych, rząd japoński, ze względów bezpieczeństwa, zaczął promować LNG i dywersyfikować jego dostawy, wyprowadzając Japonię na pozycję największego światowego importera gazu skroplonego. D. Yergin, „The Next Prize”, *Foreign Affairs*, tom 82(6), listopad/grudzień 2003, s. 103–114. Upowszechnienie technologii LNG (postrzeganej w latach 90. przez większość państw jako zbyt drogą) i rozwój globalnego rynku LNG miało bezpośredni związek z trendami cenowymi i popytowymi na rynku energetycznym początku lat 2000.

¹⁹ Obecnie terminale LNG w UE posiadają: Wielka Brytania, Hiszpania, Francja, Belgia, Włochy, Grecja, Portugalia, Irlandia, Holandia.

2. Wpływ kryzysu finansowego na globalne trendy energetyczne oraz politykę energetyczną UE

Kryzys finansowy wprowadził rynki energetyczne w stan zamieszania i niepewności. Raport IEA z 2010 r. w wymowny i zwięzły sposób ujmuje to zjawisko w słowach: „Światowa branża energetyczna stoi w obliczu bezprecedensowej niepewności. Globalny kryzys ekonomiczny sprawił, że rynki energetyczne na całym świecie w stan nieładu, a tempo, w jakim światowa gospodarka się odbuduje będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju sektora energetycznego w nadchodzących latach”²⁰. Jednocześnie miał on zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na światowy system energetyczny. Początkowo spowolnienie gospodarcze wpłynęło na spadek popytu i zweryfikowanie prognoz najważniejszych ośrodków analitycznych²¹. Oznaczało to uspokojenie konsumentów poprzez oddalenie perspektywy pojawienia się deficytu surowcowego na rynku, a także spadek cen ropy i gazu. Z drugiej jednak strony, czynniki te wpłynęły na spadek dochodów krajów-producentów, koncernów, a tym samym również spadek inwestycji w i tak niedofinansowanym sektorze wydobywczym i transportowym.

W wyniku spadającego popytu branża energetyczna doświadczyła najpierw drastycznego spadku cen ropy w 2008 roku²² – stosunkowo niskie ceny ropy (tj. poniżej 70 USD/baryłkę) utrzymywały się w związku z niższym popytem w pierwszej połowie 2009 – a następnie ich wzrostu do poziomu blisko 100 USD za baryłkę pod koniec 2010 roku. Realizacja wszystkich niezbędnych inwestycji nawet przy cenie powyżej 100 USD za baryłkę była trudna, a straty finansowe, które w związku z kryzysem, spadkiem popytu i cen ponieśli eksporterzy i koncerny energetyczne, dodatkowo wpłynęły na obniżenie poziomu inwestycji w sektorze. Zgodnie z danymi IEA w 2009 r. w sektorze wydobywczym ropy i gazu ziemnego inwestycje spadły o 19% (tj. około 90 mld USD). Fakt, że kryzys finansowy dotknął poważnie najbardziej wrażliwy sektor produkcji paliw węglowodorowych ponownie wzbudził obawy o przyszłe bezpieczeństwa dostaw. Pod znakiem zapytania stanęła również transformacja ener-

²⁰ IEA, *World Energy Outlook 2010*, OECD/IEA 2010, s. 3.

²¹ Patrz: K. Pronińska, *Geopolityka surowców energetycznych – trendy globalne i regionalne po kryzysie finansowym*, „Rocznik Strategiczny 2010/11”, Scholar 2011.

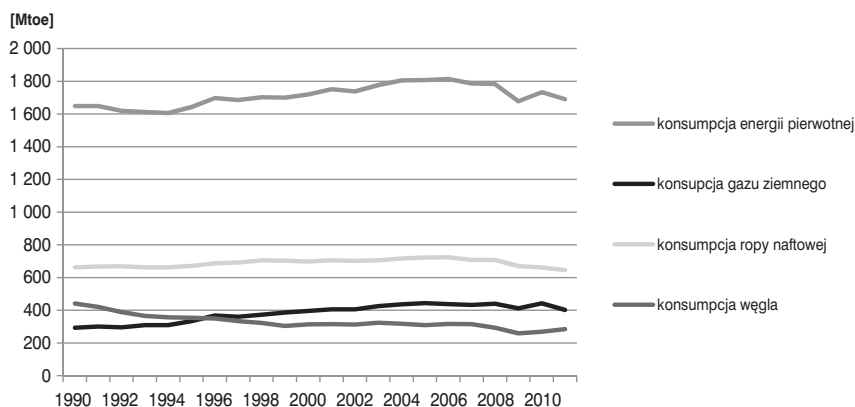
²² Według notowań NYMEX w lipcu 2008 cena ropy osiągnęła rekord – 145 USD za baryłkę, ale już od końca września ceny zaczęły spadać poniżej 100 USD za baryłkę, by osiągnąć w grudniu poziom niewiele ponad 40 USD! W ciągu zatem zaledwie czterech miesięcy ceny spadły o blisko trzy czwarte.

getyki w duchu zrównoważonego rozwoju i wdrażanie kosztownych nowoczesnych rozwiązań technologicznych.

W samej UE kryzys spowodował znaczący spadek konsumpcji wewnętrznej energii, choć jak wskazywano wcześniej, uznanie za jeden z priorytetów unijnej polityki energetycznej zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, prowadziło już wcześniej do ograniczania wzrostu konsumpcji. W rezultacie nawet przed globalnym kryzysem ekonomicznym konsumpcję energii pierwotnej UE cechowała stagnacja, co przedstawia poniższy wykres. W latach 1999–2004 konsumpcja w krajach UE-27 rosła, w 2006 r. ustabilizowała się, po czym w 2007 r. spadła o 2,2%. W roku 2009 odnotowała największy spadek o 5,6%, w kolejnym roku zaczęła się odbudowywać odnotowując wzrost o 3,8%, aby w 2011 r. ponownie spaść o 3,1%. W rezultacie w 2011 roku konsumpcja energii w UE kształtowała się wciąż poniżej poziomu 2008 roku. Łącznie w okresie 1990–2009 wewnętrzna konsumpcja energii UE wzrosła zaledwie o 2%. W tym czasie jednak konsumpcja odnawialnych źródeł energii i gazu ziemnego wzrosła odpowiednio o 116% i 41%²³.

Zgodnie z tendencją światową również największe koncerny rynku energetycznego UE zostały zmuszone do rewizji planów inwestycyjnych i decydowały się odkładać i/lub redukować planowane inwestycje. Dotyczyło to tak koncernów z krajów UE, jak i zewnętrznych dostawców (na czele z największym

Wykres 1. Dynamika konsumpcji energii pierwotnej i paliw kopalnych w UE w latach 1990–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP Statistical Review..., op. cit.

²³ Market Observatory for Energy, *Key Figures*, European Commission, czerwiec 2011, s. 12.

dostawcą gazu – Gazpromem, który zaczął mieć poważne problemy finansowe²⁴). Pojawiły się obawy, że wobec pogłębiających się deficytów budżetowych nie będzie możliwe wywiązanie się krajów członkowskich UE z realizacji celów polityki energetycznej tak w obszarze łączenia rynków energetycznych, wdrażania pakietu liberalizacyjnego, jak i pakietu klimatyczno-energetycznego. W obliczu pogłębiającej się zapaści gospodarczej w krajach członkowskich, aby uniknąć odkładania niezbędnych inwestycji w sektorze energetycznym, ale także pobudzić gospodarkę UE zdecydowała się przyjąć pakiety stymulacyjne (jako narzędzie walki z recesją) i potwierdziła w oficjalnych dokumentach założenia pakietu klimatyczno-energetycznego. Paradoksalnie zatem to właśnie w warunkach kryzysu finansowego przyjęto bezprecedensowy, jeśli chodzi o skalę pomocy finansowej skierowanej dla sektora energetycznego, Europejski Program Energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EERP – *European Energy Program for Recovery*). W ramach Programu EERP przyjętego na mocy rozporządzenia WE nr 663/2009 r. przeznaczono 3,85 mld euro na projekty infrastruktury energetycznej (z tego 2,3 mld euro na projekty infrastruktury gazowej i energii elektrycznej). Instrument ten służy finansowaniu projektów, które zwiększają bezpieczeństwo dostaw, przyczyniają się do większej integracji rynków energetycznych oraz implementacji polityki przeciwdziałania zmianom klimatu. Część projektów współfinansowanych w ramach EERP ma charakter dywersyfikacji źródeł i tras dostaw gazu ziemnego (połączenia gazociągowe i LNG), inne obejmują budowę wewnętrznych połączeń sieci elektroenergetycznych i rurociągowych, budowę morskich farm wiatrowych, czy wdrażanie technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla²⁵.

Dzięki wsparciu UE faktycznie zaczęto realizację budowy łączników między systemami energetycznymi i gazowymi państw członkowskich, przyspieszono realizację ważnych inwestycji o charakterze dywersyfikacyjnym oraz łączących rynki krajów członkowskich²⁶, ale także pobudzono inwestycje w OZE. W tym

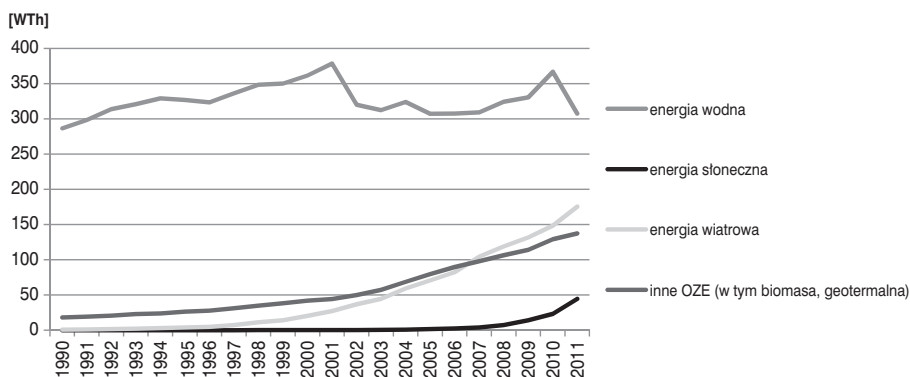
²⁴ W samym tylko 2009 roku Gazprom zredukował inwestycje o 17%, tj. o 761 mld rubli (źródło: *Gazprom faces problems at home and abroad*, „Financial Times”, 2 października 2009 r.). W kolejnych latach spadek popytu Europy na rosyjski gaz spowodował poważne problemy finansowe koncernu tym bardziej, że zachodnioeuropejscy partnerzy wykorzystali sytuację rynkową by wynegocjować niższe ceny za gaz importowany z Rosji.

²⁵ Do grudnia 2010 r. podjęto zobowiązania prawne w odniesieniu do 59 projektów, które otrzymały dotacje.

²⁶ W ramach EERP finansowane są: (1) połączenia gazowe pomiędzy regionem Morza Bałtyckiego, Morzem Adriatyckim i Egejskim oraz Morzem Czarnym, w tym interkonektory (Węgry–Chorwacja, Polska–Czechy, Rumunia–Węgry, Słowacja–Węgry, Bułgaria–Rumunia),

ostatnim przypadku z programu inwestycyjnego EEPR 565 milionów euro zostało przeznaczone na projekty farm wiatrowych i 910 milionów euro na rozwój inteligentnych sieci energetycznych (*smart grids*). W efekcie w okresie kryzysu finansowego jedynie produkcja i konsumpcja OZE w UE odnotowywała wzrost, co więcej energetyka odnawialna była jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się sektorów gospodarczych UE. Warto przy tym dodać, że również w skali świata nastąpił dynamiczny rozwój OZE. I tak w 2011 r. inwestycje w OZE zwiększyły się mimo kryzysu gospodarczego (o 5%) i ponad pięciokrotnie w porównaniu do roku 2004. Rok 2011 jest dodatkowo wart odnotowania, jako że po raz pierwszy inwestycje w energetykę słoneczną (36% wzrost) przewyższyły inwestycje w energetykę wiatrową. Największymi światowymi producentami energii słonecznej w tym okresie były: Niemcy (35,8% produkcji światowej) i Włochy (18,4%). Natomiast największy udział w energetyce wiatrowej przypadł na: Chiny (26,1%), USA (19,7%), Niemcy (12,1%), Hiszpanię (9,1%). UE łącznie produkowała w 2011 roku 18,3% światowej energii wiatrowej i 92,3% energii słonecznej. W przypadku energetyki wodnej na UE przypada zaledwie 8,8% światowej produkcji.

Wykres 2. Konsumpcja odnawialnych źródeł energii w UE w latach 1990–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BP Statistical Review..., op. cit.

terminal LNG w Świnoujściu, Skanled/Baltic Pipe; (2) połączenia gazowe z regionu Morza Kaspijskiego, Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu i wschodniego regionu Morza Śródziemnego do UE, w tym Nabucco, ITGI (wraz z nitką IGB obejmującą Grecję i Bułgarię), Gazociąg GALSI (Algieria–Włochy), terminal LNG na Cyprze, połączenie Hiszpania–Francja; (3) zwiększanie zdolności przesyłowej połączeń międzysystemowych dla potrzeb przepływu gazu na kierunku północ–południe w Europie Zachodniej, w tym interkonektory Francja–Belgia, Niemcy–Belgia–Wielka Brytania.

Ponieważ globalne trendy popytowo-podażowe tym silniej oddziałują na regionalne bezpieczeństwo energetyczne im bardziej dany region uzależniony jest od importu surowców energetycznych, kryzys był ważnym sygnałem dla UE, a jego implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego można było zaobserwować tak w odniesieniu do wskaźników popytowo-podażowych i cenowych, jak i konkretnych działań w obszarze polityki energetycznej UE. UE nie tylko potwierdziła założenia i cele polityki energetycznej, ale także właśnie w okresie kryzysu finansowego podjęła wiele ważnych, a niekiedy przełomowych działań i inicjatyw ustawodawczych. O skłonności do bardziej zdecydowanych działań w obszarze bezpieczeństwa dostaw, a także zewnętrznej polityki energetycznej zadecydowały nie tylko poważne problemy gospodarcze, ale także fakt, że w okresie wielkiej niepewności na światowym rynku energetycznym UE doświadczyła najpoważniejszego kryzysu gazowego w swojej historii. W wyniku sporów między największym dostawcą gazu do UE – Rosją a głównym krajem tranzytowym – Ukrainą doszło do odcięcia części, a w niektórych przypadkach całości, dostaw rosyjskiego gazu do krajów UE²⁷. Łącznie odcięto dostawy w wielkości 300 mln m³ dziennie przez 14 dni w rezultacie czego pomiędzy 6 a 20 stycznia 2009 r. kraje UE zostały pozbawione 20% dostaw gazu (30% importu), co miało poważne konsekwencje ekonomiczne. Straty dla krajów UE oszacowano na 1,6 mld euro²⁸. Kryzys ukazał jednak również braki infrastrukturalne istniejące w części krajów członkowskich (brak zdolności magazynowych, rewersyjnych połączeń międzysystemowych, tras dywersyfikujących dostawy) oraz luki uniemożliwiające nie tylko zapewnienie bezpieczeństwa dostaw w zewnętrznych sytuacjach kryzysów ale także pełną integrację rynku gazowego UE. W przeciwieństwie do zachodnioeuropejskich członków UE wiele państw z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej miała poważne problemy w zaspokojeniu krajowego wysokiego zapotrzebowania na gaz w styczniu 2009 r., gdyż wraz z odcięciem części (bądź większości dostaw) nie miała możliwości sprowadzenia gazu z rynku spot, nie miała również dostępu do LNG, czy innego alternatywnego źródła.

²⁷ Patrz szerzej: Gas Coordination Group, *Member State General Situation according to Significance of Impact*, Memo 09/3, 9 stycznia 2009 r., za: S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian gas dispute of 9 January 2009: a comprehensive assessment*, NG 9, Oxford Institute for Energy Studies, luty 2009, s. 55.

²⁸ J.A. Vinois, *The new EU approach on energy security and infrastructure*, w: J.M. Glachant, N. Ahner, A. de Monteclacque, „EU Energy Law & Policy. Yearbook 2011”, Claeys & Casteels 2011.

W rezultacie podczas gdy zachodnioeuropejskie magazyny i huby gazowe miały surowca pod dostatkiem (między innymi w związku z niższym popytem na gaz okresu kryzysu finansowego) kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej nie miały do nich dostępu, gdyż nie posiadały technicznych możliwości sprowadzenia brakujących ilości gazu. Podczas kryzysu brakowało również przejrzystości w ramach wewnętrznego rynku UE w odniesieniu do dostaw gazu oraz pojemności magazynów.

Czynniki te wpłynęły na ostateczne zapisy Traktatu Lizbońskiego odnoszące się po raz pierwszy w historii prawa pierwotnego UE w osobnym rozdziale do energii, jak również przyjmowane nowe regulacje z zakresu bezpieczeństwa dostaw. Przełomowe znaczenie w tym kontekście miało zwłaszcza rozporządzenie dotyczące bezpieczeństwa dostaw gazu z września 2010 r.²⁹

Traktat Lizboński w rozdziale XXI „Energia” określa cele działalności UE w sferze energetycznej, formalizuje dzieloną odpowiedzialność za politykę energetyczną między państwami członkowskimi a instytucjami UE i odwołuje się do „ducha solidarności” w sytuacjach kryzysów energetycznych. Art. 194 Traktatu Lizbońskiego wprowadza „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska” cztery cele polityki energetycznej UE: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Cele te zgodnie z literą Traktatu mają być realizowane „w duchu solidarności między państwami członkowskimi”³⁰. Choć na mocy Traktatu kompetencje UE w sferze polityki energetycznej są wyraźnie ograniczone – to państwa członkowskie decydują o strukturze bilansu energetycznego i importu surowców, a także bilateralnych stosunkach energetycznych – to jednak prawo energetyczne państw członkowskich musi być dostosowywane do zasad zliberalizowanego rynku, polityki klimatycznej i regulacji w obszarze bezpieczeństwa dostaw. Co więcej Traktat wzmocnił zewnętrzną reprezentację UE i umieścił politykę energetyczną

²⁹ *Communication on security of energy supply and international cooperation – The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*, 7 wrzesień 2011; *The Regulation (EU) No 994/2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC*.

³⁰ Traktat Lizboński, źródło: *PL C 83/134 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* 30.3.2010.

w zakresie rozwoju długookresowych stosunków z dostawcami i krajami tranzytowymi w ramach polityki zagranicznej UE. W wymiarze instytucjonalnym oznacza to jednak fragmentaryzację i niejasność co do roli poszczególnych instytucji UE w sferze zewnętrznej polityki energetycznej³¹. W rezultacie polizbońskiej rzeczywistości reguły zewnętrznej reprezentacji UE w stosunkach z eksporterami i krajami tranzytowymi są przedmiotem sporu między poszczególnymi instytucjami UE, co może mieć negatywny wpływ na efektywność działań UE w sferze zewnętrznej.

Znaczenie zapisów Traktatu Lizbońskiego dla wzmocnienia działań UE w sferze bezpieczeństwa energetycznego nie ogranicza się wyłącznie do wprowadzenia rozdziału ustanawiającego ramy prawne dla polityki energetycznej UE i zaliczenia bezpieczeństwa dostaw i promocji połączeń infrastrukturalnych do grona czterech filarów tej polityki. Szczególny charakter ma także art. 122 Traktatu, który odwołuje się do „ducha solidarności” krajów UE w sytuacjach zaburzeń dostaw strategicznych surowców, w tym w szczególności surowców energetycznych. Zgodnie z nim: „(...) Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”³². Zapisy te tworzą bazę prawną niezbędną do implementacji działań na rzecz solidarności energetycznej³³.

Dzięki zapisom Traktatu Lizbońskiego, mimo trwającego kryzysu finansowego, możliwe stało się bardziej zdecydowane podejście do polityki bezpieczeństwa energetycznego na poziomie wspólnotowym, czego spektaku-

³¹ Zewnętrzna reprezentacja UE do spraw dialogu energetycznego z krajami spoza UE przyjmuje „formę hybrydową” – zespół negocjacyjny składa się z Wysokiego Przedstawiciela, Komisarza ds. Energii oraz przewodniczącego RUE. W kwestiach natomiast takich jak projekty infrastrukturalne europejskiego interesu to Komisarz ds. Energii (oraz wspierający go DG Energy) odgrywa rolę pierwszoplanową. Projekty europejskiego interesu muszą uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego, który do tego na mocy art. 218 sam jest reprezentowany w IEA, Traktacie Karty Energetycznej, a także Wspólnocie Energetycznej. Rada Europejska i Prezydent są wprawdzie wyłączeni formalnie z procesu legislacyjnego w sferze energetycznej, ale odgrywają za to ważną rolę w określaniu strategicznych interesów i celów UE. Szerzej: J.F. Braun, *EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules. Between a new policy and business as usual*, „EPIN Working Paper” nr 31, luty 2011, s. 4–7.

³² Traktat Lizboński, *op. cit.*

³³ A. Biava, *The impact of the Russia-Ukraine Gas Disputes on the European Union Gas Market: The Energy Solidarity Issue*, w: B. Delbaux, M. Hunt, K. Talus, *EU Energy law and policy issues – 2nd Edition*, Euroconfidentiel 2010, s. 28.

larnym wyrazem stało się przyjęcie rozporządzenia UE 994/2010 dotyczącego bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Rozporządzenie, przyjęte przez PE we wrześniu 2010, w sposób szczegółowy reguluje zasady identyfikowania zagrożeń bezpieczeństwa dostaw gazu i ustala procedury działań prewencyjnych oraz mechanizmów kryzysowych. W porównaniu do wcześniejszej dyrektywy dotyczącej dostaw gazu (2004/67/WE), rozporządzenie podnosi znacznie standardy bezpieczeństwa gazowego. Symboliczne znaczenie ma fakt, że była to pierwsza propozycja legislacyjna dotycząca energetyki przyjęta w oparciu o art. 194 TUE³⁴. Zgodnie z nowymi regulacjami kraje UE powinny być lepiej przygotowane na wypadek przerwania dostaw gazu ziemnego, tak by nie dopuścić do wybuchu kryzysu, a zatem odcięcia dostaw do konsumentów końcowych. Koncepcja zwiększenia bezpieczeństwa dostaw gazu opiera się na zasadzie dzielonej odpowiedzialności pomiędzy przemysłem, rządem oraz organami regulacyjnymi na poziomie narodowym, regionalnym i europejskim. Tzw. chronieni konsumenci³⁵ mają mieć zagwarantowane dostawy przez co najmniej 30 dni w okresie zimowym w przypadku zakłóceń w dostawach. Kraje członkowskie i koncerny gazowe mają być zatem przygotowane na kryzys – czyli być w stanie zrekompensować braki zapasami, bądź alternatywnymi dostawami. Co więcej, zgodnie z przyjętym kompromisem, KE będzie musiała ogłosić stan kryzysowy dla regionu dotkniętego przerwami dostaw na wniosek jednego kraju, a na wniosek dwóch dotkniętych państw będzie zobowiązana do ogłoszenia stanu kryzysowego dla całej UE! Kryzys trzeciego stopnia – czyli sytuacja zagrożenia skutkować będzie uruchomieniem zasady solidarności energetycznej, czyli wzajemnej pomocy, m.in. poprzez umożliwienie dostępu do magazynów gazu, czy mocy przesyłowych³⁶. Choć zaznacza się, że interwencja na rynku powinna być jednak traktowana jako ostateczność.

Nowe regulacje w połączeniu z systemem wsparcia dla niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych sprawiają, że w warunkach kryzysu finansowego

³⁴ Patrz: J.A. Vinois, *The new EU approach on energy security and infrastructure*, w: J.M. Glachant, N. Ahner, A. de Monteclaque, „EU Energy Law & Policy. Yearbook 2011”, Claeys&Casteels 2011.

³⁵ Gospodarstwa domowe, szpitale, przedszkola, czy wybrane firmy.

³⁶ W dyrektywie 2004/67/EC przerwy w dostawach musiałyby stanowić 20% dostaw gazu do UE, żeby można było podjąć interwencję na poziomie UE. W myśl art. 2 u. 2 poważne zaburzenie dostaw oznaczało „sytuację, w której Wspólnota narażona byłaby na ryzyko utraty ponad 20% swoich dostaw z państw trzecich, a której to sytuacji, jako mającej miejsce na poziomie Wspólnoty, nie można byłoby adekwatnie zaradzić środkami krajowymi”.

powstają nowe instrumenty wspólnotowej strategii bezpieczeństwa dostaw, co wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne UE. Potwierdzeniem tego trendu jest Strategia „Energia 2020 – Strategia Energy 2020 – Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”, przyjęta na specjalnym posiedzeniu RE poświęconym energetyce i innowacji 4 lutego 2011 r.³⁷. Zawiera ona zapisy świadczące o istnieniu woli politycznej do wzmocnienia działań w sferze bezpieczeństwa energetycznego, w tym bezpieczeństwa zewnętrznych dostaw. Mimo problemów finansowych państw członkowskich Strategia 2020 nie zmienia ani krótkoterminowych ani długoterminowych celów polityki energetycznej UE, podkreślając, że *„odkładanie decyzji (dotyczących transformacji sektora energetycznego – aut.) będzie miało trudne do zmierzenia konsekwencje społeczne zarówno jeśli chodzi o długoterminowe koszty jak i bezpieczeństwo”*³⁸. W rezultacie potwierdza ona trzy priorytety polityki energetycznej – zrównoważony rozwój, liberalizację rynku oraz bezpieczeństwo dostaw, uznając jednocześnie rozbudowę infrastruktury energetycznej za kwestię kluczową. Dokument ten po raz pierwszy kilkakrotnie zwraca uwagę na zaostrzającą się rywalizację na rynkach surowcowych i tym samym konieczność rozwoju powiązań z dostawcami i krajami tranzytowymi poprzez tzw. „strategiczne partnerstwa energetyczne”.

Choć zasadniczo nie zmieniło się podejście państw członkowskich do wspólnej reprezentacji w stosunkach z zewnętrznymi dostawcami (jako istotnego elementu zewnętrznej polityki energetycznej) to jednak pewne bezprecedensowe kroki zostały również podjęte w odniesieniu do środowiska zewnętrznego UE. W Komunikacie KE z września 2011 roku zatytułowanym „Polityka energetyczna UE: stosunki z partnerami spoza UE”³⁹ uznano, że dwustronne stosunki państw członkowskich UE z państwami trzecimi „nie zwiększają bezpieczeństwa dostaw energii i konkurencyjności UE, a mogą wręcz prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego”. Odnosząc się do trendów globalnych KE podkreśla, że „UE musi zdobyć na arenie międzynarodowej silną, wpływową i odpowiadającą jej aspiracjom pozycję, aby zabezpieczyć dostawy energii na

³⁷ Tekst strategii po raz pierwszy został zaprezentowany w listopadzie 2010 r., a przyjęte w niej priorytety i cele strategiczne zostały potwierdzone podczas szczytu energetycznego UE, który odbył się 4 lutego 2011 r. w Brukseli.

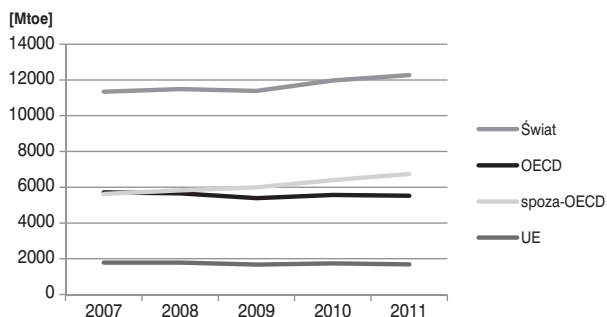
³⁸ *Energy 2020. A Strategy for competitive, sustainable and secure energy*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 4.

³⁹ *Communication on security of energy supply and international cooperation – The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders*, 7 wrzesień 2011.

swoje potrzeby”⁴⁰. W ślad za tymi konstatacjami Komunikat zapowiada podjęcie konkretnych działań na rzecz wzmocnienia zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej, zobowiązuje państwa do regularnej wymiany informacji na temat umów międzyrządowych dotyczących sfery energetycznej i przewiduje utworzenie kompleksowego systemu partnerstw energetycznych. Jego konsekwencją jest uzupełnienie instrumentów oddziaływania UE w sferze zewnętrznej polityki energetycznej m.in. poprzez zaproponowanie nowatorskiego rozwiązania blokowego występowania UE w negocjacjach z państwami trzecimi w przypadkach, gdy umowy międzynarodowe mają duży wpływ na unijne bezpieczeństwo energetyczne i cele w zakresie polityki energetycznej oraz jeżeli istnieje możliwość zapewnienia wyraźnej wartości dodanej poprzez wspólne działanie. W tym kontekście precedensowy charakter miało nadanie mandatu negocjacyjnego KE przez RUE w zakresie prowadzenia negocjacji z Azerbejdżanem i Turkmenistanem. Negocjacje rozpoczęły się we wrześniu 2011 r. i dotyczą przyjęcia prawnie wiążącego traktatu międzynarodowego w sprawie budowy gazociągu transkaspjskiego. Podwodny gazociąg byłby kluczowym elementem Korytarza Południowego UE, którym turkmeński gaz mógłby być transportowany do krajów UE, z pominięciem Rosji.

Polityka UE realizowana w warunkach kryzysu finansowego silnie wpływa na bezpieczeństwo energetyczne tak w jego wymiarze ekonomicznym, geostrategicznym, jak i instytucjonalnym. Działania podjęte na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw, udziału OZE w bilansie energetycznym, a także zewnętrznej reprezentacji mają tym większe znaczenie, że w przeciwieństwie

Wykres 3. Porównanie dynamiki konsumpcji energii UE i reszty świata w latach 2007–2011



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BP Statistical Review..., op. cit., s. 40.

⁴⁰ *Ibidem*.

do tendencji obserwowanych w UE światowa konsumpcja energii zaczęła się na tyle szybko odbudowywać, że zdążyła już w 2011 roku powrócić do poziomu z roku 2008. Po krótkim okresie gwałtownego spadku popytu, jako wyniku kryzysu finansowego, w 2010 roku wzrósł on aż o 5,6% w 2010 roku (oznaczało to największy wzrost procentowy od 1973 r.), a w 2011 roku o 2,5%.

Utrwalający się trend wzrostu światowego popytu na energię i dalsza transformacja rynku w kierunku umacniania roli konsumentów spoza OECD potwierdza długofalową perspektywę wzmacniającej się rywalizacji między głównymi centrami konsumpcji o zasoby surowcowe i kontrakty handlowe. W dobie globalnego kryzysu finansowego pojawiły się jednak dodatkowe czynniki modyfikujące ten trend zwłaszcza w odniesieniu do sektora gazu ziemnego. Są one związane z rewolucją technologiczną w sektorze produkcji gazu z niekonwencjonalnych źródeł oraz dalszym dynamicznym rozwojem rynku LNG. USA z technologią pozyskiwania gazu z łupków zmieniają rynek w sposób, który może w perspektywie długofalowej prowadzić do istotnych przeobrażeń struktury regionalnych rynków gazu. Już obecnie USA zapewniają dodatkowe dostawy, ograniczają własny popyt na importowany gaz i tym samym wpływają na niższe ceny surowca. Co więcej, transferują technologię do innych państw, w tym UE, które mogą posiadać znaczące rezerwy gazu niekonwencjonalnego (jak Brazylia, Argentyna, RPA, Australia, czy Polska). Jeśli zaczną one rozwijać produkcję gazu z łupków, wówczas z całą pewnością będzie to miało istotny wpływ na światowy handel gazem, w tym mechanizmy kształtowania cen.

Obok długofalowej perspektywy zmian związanych z rewolucją technologiczną, w bardzo interesujący sposób wydarzenia na rynku amerykańskim wpływały na sytuację na unijnym rynku gazu w warunkach kryzysu finansowego. Producenci gazu, dla których rynek amerykański był znaczącym odbiorcą zostali zmuszeni do poszukiwania nowych rynków zbytu. Oczywiście kierunkiem stała się Europa inwestująca już wcześniej w terminale do przyjmowania gazu skroplonego. Skierowanie znacznych ilości LNG na rynek europejski wpłynęło pozytywnie na wzrost konkurencji, spadek cen i zapełnienie europejskich magazynów gazu, ale utwierdziło także kraje UE w przekonaniu, że gaz może być najlepszym przejściowym rozwiązaniem w długofalowej transformacji energetyki⁴¹. W ten sposób gaz, będący najmniej szkodliwym dla środo-

⁴¹ O dynamicznym rozwoju LNG w UE świadczył wzrost jego udziału w całkowitym imporcie gazu do UE. W 2010 r. wynosił on blisko 19% całkowitego importu gazu. Wcześniej czynniki ekonomiczne przemawiały raczej na niekorzyść większego wykorzystania nowych możliwości

wiska źródłem energii spośród paliw kopalnych (ze względu na niską emisyjność CO₂) może z perspektywy UE odegrać istotną rolę w realizacji jej polityki klimatyczno-energetycznej, a zarazem stanowić „pomost” do niskoemisyjnego systemu energetycznego opartego na OZE.

3. Ocena bezpieczeństwa energetycznego UE – ujęcie statyczne vs. dynamiczne

Biorąc pod uwagę charakter współczesnych stosunków energetycznych, zakres powiązań transgranicznych oraz współzależności występujących na rynku energetycznym między poszczególnymi jego uczestnikami, w dążeniach do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kluczowe jest zarówno podejmowanie działań ukierunkowanych na zmniejszenie podatności na zewnętrzne zakłócenia dostaw, jak również minimalizowanie tego rodzaju zagrożeń. Innymi słowy w wymiarze wewnętrznym polityka zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oznacza zapewnienie stałej dostępności energii na rynku wewnętrznym poprzez stworzenie takiego systemu zasad bezpieczeństwa energetycznego (jak na przykład dywersyfikacja bilansu energetycznego, dostawców, technologii produkcji energii, utrzymywanie odpowiedniego poziomu rezerw strategicznych), procedur działania w sytuacjach kryzysowych i odpowiedniej infrastruktury, które umożliwią możliwie elastyczną reakcję na ewentualne zakłócenia zewnętrznych dostaw surowców. W wymiarze zewnętrznym polityka energetyczna odnosi się do obserwacji zewnętrznych trendów popytowo-podażowych, które wpływają na dostępność surowców oraz rywalizację na rynkach surowcowych i podejmowania takich działań, które będą minimalizowały ryzyko zakłóceń dostaw i znacznej fluktuacji cen surowców (współpraca, dialog z eksporterami, importerami, krajami tranzytowymi, inwestycje w krajach produkujących, inwestycje w nowe połączenia infrastrukturalne z eksporterami, etc.). W międzynarodowych stosunkach energetycznych kluczowe znaczenie ma zatem pozycja danego państwa, czy grupy państw w światowym łańcuchu dostaw surowców energetycznych. Silna pozycja stwarza możliwości większego oddziaływania w stosunkach międzynarodowych i kształtowania pewności dostaw energii.

importowych – transport tankowcami jest droższy – jednakże w 2009 r. okazało się, że LNG może być konkurencyjny względem cen gazu zakontraktowanego w oparciu o kontrakty długoterminowe i transportowanego rurociągami.

W obecnym układzie sił na rynku energetycznym UE odgrywa znaczącą rolę. Jest trzecim największym światowym konsumentem energii po Chinach i USA⁴². W 2011 r. konsumpcja energii pierwotnej w UE wynosiła 1690 Mtoe (co oznaczało spadek w porównaniu z rokiem 2010 o 3,1%)⁴³. Obecna konsumpcja 27 państw utrzymuje się na poziomie konsumpcji UE z 1996 r.! Jest to wynik, z jednej strony, świadomych decyzji politycznych w obszarze strategii energetycznej, której centralnym elementem stało się wdrażanie energooszczędnych technologii i zwiększanie efektywności energetycznej gospodarek. Z drugiej strony, również kryzys finansowy odcisnął piętno na popycie wewnętrznym i tym samym wskaźnikach konsumpcji i importu energii pierwotnej. UE z konsumpcją ropy w wielkości 13,4 mln baryłek dziennie (b/d) i gazu na poziomie 447,9 mld m³ zajmuje drugie miejsce wśród największych światowych konsumentów tych surowców⁴⁴. UE jako całość jest znacznie większym rynkiem dla dostawców gazu niż czterej najwięksi azjatyccy konsumenci energii razem wzięci – tj. Chiny, Indie, Japonia i Korea Południowa. Warto na to zwrócić uwagę, gdyż często są to państwa przedstawiane jako alternatywne rynki zbytu, zwłaszcza w strategii Rosji jako największego światowego eksportera gazu ziemnego. Będąc tak znaczącym konsumentem błękitnego paliwa UE jest zarazem największym na świecie jego importerem. W 2011 r. gazociągami importowała 327 mld m³ gazu, a w formie LNG sprowadzała 84,4 mld m³. Dla porównania USA importowały w 2011 r. 98 mld m³, a Japonia 106 mld m³⁴⁵.

Obok znaczenia UE jako jednego z najważniejszych importerów na światowym rynku energii, szczególnie ważna jest jej rola jako źródła inwestycji bezpośrednich (koncerny z UE są obecne w wielu miejscach na świecie inwestując w eksplorację, produkcję i transport surowców energetycznych) i źródła funduszy na inwestycje infrastrukturalne i inne niezbędne do unowocześniania sektora energetycznego, czy podnoszenia efektywności energetycznej gospodarek (nie tylko państw członkowskich, ale także podmiotów zewnętrznych). Z perspektywy eksporterów UE jest zatem zarówno ważnym rynkiem zbytu, jak również dostawcą zaawansowanych technologii dla sektora energetycznego.

⁴² W klasyfikacji indywidualnej największych konsumentów energii największa gospodarka energetyczna UE – Niemcy zajmują 7 miejsce.

⁴³ *BP Statistical Review of World Energy 2012, op. cit., s. 41.*

⁴⁴ *Ibidem, s. 9, 23.*

⁴⁵ Obliczenia na podstawie: *ibidem, s. 28.*

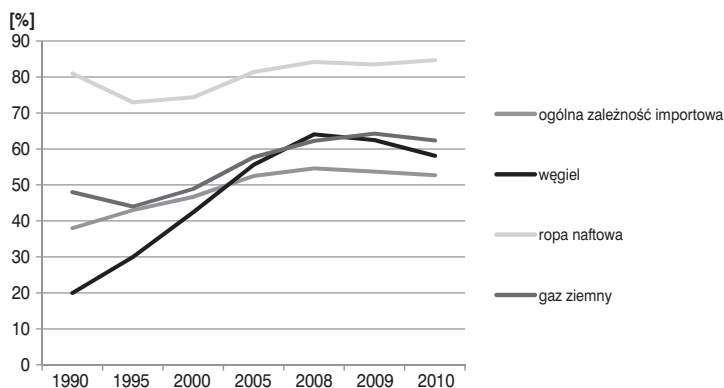
Mając na względzie te czynniki należy stwierdzić, że UE jest jednym z kluczowych podmiotów w światowym łańcuchu dostaw energii, co powinno pozytywnie wpływać na jej pozycję w negocjacjach z eksporterami, krajami tranzytowymi, czy w konkurowaniu z innymi czołowymi konsumentami. Silne współzależności importowo-eksportowe istniejące w stosunkach UE z kilkoma strategicznymi eksporterami surowców energetycznych zwiększają gwarancję dostaw na rynek unijny. Przyjmując jednak dynamiczne ujęcie, tj. oceniając politykę UE i jej wizerunek niestety okazuje się, że UE nie jest podmiotem na tyle koherentnym by być w stanie w pełni wykorzystać ten potencjał. Nie realizuje ona bowiem efektywnej zewnętrznej polityki energetycznej, nie jest postrzegana przez eksporterów jako wspólnota, ale raczej grupa państw o odmiennych interesach. Choć zatem UE zapewnia wsparcie instytucjonalne i finansowe (jak na przykład EEPR, TEN-E) swoim członkom, co wzmacnia ich pozycję na tle zewnętrznej konkurencji, to jednak główną jej słabością jest brak spójności przekazu wobec środowiska zewnętrznego. W określonych sytuacjach może to wpływać negatywnie na bezpieczeństwo energetyczne UE jako całości. Spektakularnym tego wyrazem jest niemożność realizacji koncepcji Korytarza Południowego – sztandarowego projektu UE wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw w drodze dywersyfikacji źródeł importu i szlaków dostaw gazu ziemnego. Konkurencja między projektami poszczególnych koncernów z krajów UE realizowanych z partnerami zewnętrznymi wprowadza niemoc decyzyjną i brak efektów w postaci budowy nowych tras. Sytuację sporów wewnątrz UE wykorzystują jej konkurenci podpisując kontrakty i realizując własne inwestycje infrastrukturalne w regionie Morza Kaspijskiego (jak na przykład Chiny), a także Rosja starająca się forsować w miejsce unijnych projektów własne trasy (casus South Stream)⁴⁶.

Dywersyfikacja tras importu paliw węglowodorowych i korzystne kontakty z zewnętrznymi dostawcami mają tymczasem podstawowe znaczenie dla UE ze względu na kształt bilansu energetycznego i poziom zależności importowych. Ropa naftowa i gaz ziemny są podstawowymi nośnikami energii pierwotnej konsumowanej w UE. Łącznie paliwa węglowodorowe pokrywają 60% wewnętrznego zapotrzebowania na energię. Analiza porównawcza struktury konsumpcji energii pierwotnej w UE i na świecie wskazuje, że unijny bilans charakteryzuje zdecydowanie mniejszy udział węgla w całkowitej konsumpcji

⁴⁶ O konkretnych konkurujących projektach i szansach na ich realizację oraz inwestycjach chińskich i rosyjskich koncernów, patrz: K. Pronińska, *Geopolityka surowców – trendy globalne i regionalne po kryzysie finansowym*, „Rocznik Strategiczny 2010/11”, Scholar 2011.

(UE – 16%, świat – 27%), jak również znacznie wyższy od średniej światowej udział źródeł nuklearnych (13%). UE jest światowym liderem konsumpcji energii nuklearnej przypada nań 33% światowej produkcji. Niski udział paliw stałych, które w skali globalnej są drugim najważniejszym źródłem energii pierwotnej jest efektem wysiłków podejmowanych przez UE na rzecz integracji polityki klimatycznej i energetycznej, a także stawianie problematyki zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego w centrum unijnej polityki energetycznej. Zgodnie z tym proekologicznym kierunkiem UE dąży do jeszcze większej dywersyfikacji bilansu energetycznego zwłaszcza poprzez zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii, ale także gazu ziemnego, o czym była już mowa. Obecnie ponad 10% konsumowanej w UE energii pierwotnej pochodzi ze źródeł odnawialnych⁴⁷. Dywersyfikacja bilansu energetycznego o OZE w perspektywie długofalowej ma szansę istotnie wpłynąć na obniżenie zależności UE od importu pierwotnych nośników energii.

Wykres 4. Kształtowanie się ogólnej zależności importowej UE i zależności importowej w odniesieniu do poszczególnych paliw kopalnych



Zależność importowa = import netto/całkowita konsumpcja (konsumpcja wewnętrzna + bunkry morskie⁴⁸)

Zależność od importu węgla/ropy/gazu = import netto/całkowita konsumpcja wewnętrzna węgla/ropy/gazu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *EU energy in Figures...*, op. cit., (2012).

⁴⁷ Dane dotyczące struktury konsumpcji energii w UE na 2010 rok, źródło: Eurostat, *EU energy in Figures. Statistical pocketbook 2012*, Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2012.

⁴⁸ To ilość paliwa dostarczanego na statki dalekomorskie i okręty wszystkich bander włącznie z własnymi. Jest to suma sprzedaży paliw statkom własnej i obcej bandery oraz zużycia paliw w żegludze morskiej pomniejszone o zakupy w obcych portach.

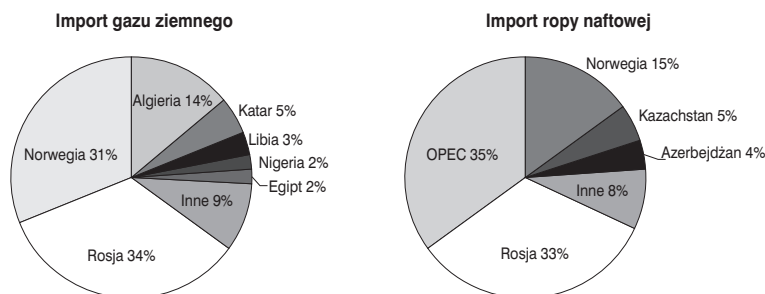
Obecnie większość konsumowanej w UE energii pierwotnej pochodzi ze źródeł zewnętrznych, co więcej w ciągu ostatnich dwóch dekad obserwowany był trend wzrostu zapotrzebowania UE na wszystkie importowane paliwa kopalne (patrz wykres 4). Wzrastające zależności importowe niosą poważne implikacje dla bezpieczeństwa energetycznego – sprawiają, że Unia jako całość staje się coraz bardziej wrażliwa na różnego rodzaju wydarzenia destabilizujące sytuację na światowych rynkach surowcowych. W ciągu dwóch ostatnich dekad całkowita zależność importowa UE wzrosła o 16%. Największa jest zależność UE od importu ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Widać to również w strukturze całkowitego importu energii: 60% importu przypada na ropę naftową, 26% gaz ziemny, 13% paliwa stałe.

Jak ukazuje powyższy wykres, w oparciu o wewnętrzną produkcję UE jest w stanie zaspokoić zaledwie 15% zapotrzebowania na ropę naftową oraz 37% zapotrzebowania na gaz ziemny. Co więcej, zależność importowa w odniesieniu do wszystkich paliw kopalnych istotnie wzrosła w porównaniu do lat 90. Najbardziej w latach 1990–2010 wzrosła zależność importowa w odniesieniu do węgla (o 38%) i gazu ziemnego (o 15%). Obecnie jedynymi krajami o ujemnej zależności importowej od węgla są Czechy i Polska. Eksporterem netto gazu w gronie państw UE pozostały jedynie Dania i Holandia. W 2010 roku aż 17 państw członkowskich zaopatrywało ponad 85% wewnętrznego rynku gazu w drodze importu. Jeśli natomiast chodzi o ropę naftową to z wyjątkiem Danii wszystkie kraje członkowskie UE są importerami netto ropy i pokrywają większość swego zapotrzebowania w drodze importu, a w przypadku 18 państw członkowskich import zaspokaja ponad 90% konsumpcji tego surowca. Kryzys finansowy w połączeniu z efektami polityki zwiększania efektywności energetycznej UE wpłynął na niewielki spadek zależności importowej UE, jednakże nawet przy dalszym spadku popytu na paliwa kopalne w UE, państwa członkowskie będą musiały zaspokajać lwią część popytu na energię dostawami ze źródeł zewnętrznych. W tych uwarunkowaniach wpływ na bezpieczeństwo energetyczne UE będzie miało zachowanie dostawców zewnętrznych – ich zdolność do zaopatrywania rynku UE, stosunki z krajami członkowskimi i podejście do zasad europejskiego rynku energii w tym zagadnienia kształtowania cen surowców. Bezpieczeństwo dostaw warunkuje bowiem nie tyle sam fakt istnienia wysokiej zależności importowej, lecz „poziom ryzyka, jaki towarzyszy poszczególnym rodzajom dostaw, czy to w odniesieniu do konkretnego dostawcy, czy określonego

paliwa”⁴⁹. W tym kontekście kluczowym zagadnieniem jest wiarygodność partnerów gospodarczych, od których kupowane są surowce. Wzrost zależności importowej nie oznacza automatycznie spadku bezpieczeństwa dostaw, bezpieczeństwo może jednak się obniżyć, jeśli wraz ze wzrostem wskaźnika zależności importowej wzrasta ryzyko zakłóceń dostaw (czyli udział surowców z niestabilnych obszarów, czy od mniej wiarygodnych eksporterów).

Obecnie głównymi źródłami dostaw ropy i gazu na rynek UE są region byłego ZSRR, Bliski Wschód i Afryka Północna oraz Morze Północne. Znaczenie bardziej rozproszone regionalnie są źródła importu paliw stałych.

Wykres 5. Źródła importu gazu i ropy do UE-27 w 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, *EU energy in Figures...*, op. cit., (2011).

Analiza źródeł importu paliw węglowodorowych, na poziomie indywidualnych eksporterów, wskazuje, że UE ma kilku strategicznych dostawców. Przy czym najważniejszym dostawcą jest Rosja. Zachowanie i charakter strategicznych dostawców – ich wiarygodność, przewidywalność, kondycja ekonomiczna, etc. – jest zatem zagadnieniem podstawowym w ocenie perspektyw na stabilność dostaw na rynek UE. Wizerunek Rosji jako dostawcy naruszył kryzys gazowy z 2006 r. i 2009, ale obawy związane z rosyjskim kierunkiem dostaw mają również głębsze przyczyny. Rosyjski sektor wydobywczy i transportowy jest niedoinwestowany, a kryzys finansowy wpłynął na gorszą kondycję finansową rosyjskich koncernów. Jednocześnie reżim inwestycyjny panujący w kraju nie sprzyja napływowi zagranicznych inwestycji. Czynniki te mogą powodować w przyszłości problemy techniczne z realizacją dostaw. Oznacza to, że z jed-

⁴⁹ D. Johnson, *EU-Russian energy links*, w: D. Johnson, P. Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Routledge, London–New York, 2005, s. 182.

nej strony pojawiają się obawy dalszego wykorzystywania przez Rosję surowców energetycznych celem realizacji interesów ekonomicznych, czy politycznych w relacji do bliskiej zagranicy, a niekiedy również krajów UE – tak jak to miało miejsce przy kryzysach gazowych rosyjsko-ukraińskich, naftowych rosyjsko-białoruskich, ale także wstrzymaniu dostaw do litewskiego kompleksu rafineryjnego Możejki, czy łotewskiego terminalu w Windawie. Jednakże silne uzależnienie Rosji od unijnego rynku zbytu, zwłaszcza wobec konkurencji ze strony innych producentów i problemów z odbudowaniem popytu w UE w warunkach kryzysu, powinno raczej zniechęcać do tego rodzaju manipulacji, a zwiększać skłonność do negocjacji bardziej atrakcyjnych formuł kontraktów długoterminowych. Dlatego też większy niepokój powinna raczej budzić zdolność Rosji do zaopatrywania rynku UE – odłożone inwestycje w i tak silnie niedofinansowanym sektorze wydobywczym i transportowym mogą w przyszłości stanowić barierę w zwiększeniu dostaw do UE.

Biorąc pod uwagę znaczenie gazu ziemnego w bilansie energetycznym UE fakt, iż posiada ona zaledwie trzech strategicznych dostawców gazu – Rosję, Norwegię oraz Algierię, którzy przy tym utrzymują dominującą pozycję w poszczególnych regionach UE – niesie problemy dla bezpieczeństwa dostaw. Ograniczenia natury geopolitycznej, ekonomicznej, a także technologicznej powodują, że UE nie dysponuje zbyt wieloma możliwościami dywersyfikacji źródeł importu gazu. Tym bardziej opisane trendy globalne zachodzące na rynku gazu ziemnego w warunkach kryzysu finansowego mają kluczowe znaczenie dla dynamiki bezpieczeństwa energetycznego UE. Rozwój produkcji gazu niekonwencjonalnego w USA i zwiększenie podaży LNG na europejskim rynku tworzą nowe perspektywy dywersyfikacji i zabezpieczenia na wypadek problemów w realizacji dostaw od głównych eksporterów. Zwiększenie elastyczności dostaw i liczby potencjalnych dostawców w połączeniu z nowymi regulacjami na poziomie UE wzmacnia bezpieczeństwo energetyczne UE tak w wymiarze ekonomicznym, jak i geostrategicznym. Biorąc pod uwagę ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa dostaw, podstawowe znaczenie ma liberalizacja rynku i wprowadzenie większej konkurencji, co powinno wpłynąć na mechanizm cenowy kontraktów długoterminowych (ceny zakontraktowanego na 20–30 lat gazu są indeksowane do cen ropy naftowej) i prowadzić do większej elastyczności formuł/klauzul kontraktów długoterminowych. W wymiarze geostrategicznym – większa elastyczność infrastruktury i większa dostępność gazu z różnych źródeł zmniejsza podatność na zakłócenia w dostawach surowca.

Należy jednak mieć na względzie, że poszczególne kraje członkowskie mają bardzo odmienną wyjściową sytuację energetyczną, tj. różny potencjał, poziom zależności importowych od poszczególnych dostawców, a co za tym idzie różne możliwości oddziaływania w sytuacjach zaburzeń dostaw. Dlatego też szczególne znaczenie mają działania podejmowane na szczeblu UE zmierzające zgodnie ze strategią „Energia 2020” do sytuacji, w której *„żadne państwo UE nie będzie odizolowane od europejskiej sieci elektrycznej i gazowej po 2015 r. i nie będzie obawiać się o swoje bezpieczeństwo w związku z brakiem właściwych połączeń”*⁵⁰.

Bezpieczeństwo dostaw w dużej mierze zależy od tzw. zdolności *swing* (elastyczności kraju w zakresie źródeł zaopatrzenia). To ona decyduje w jakim stopniu zakłócenia z danego kierunku oddziaływałyby na bezpieczeństwo energetyczne. Elastyczność systemu energetycznego zależy od zakresu dywersyfikacji źródeł importu, ilości alternatywnych połączeń infrastrukturalnych, wielkości dodatkowych mocy przesyłowych zainstalowanych w danym kraju i w krajach sąsiednich, a także potencjału eksporterów (producentów „*swing*”), którzy mieliby dostarczyć dodatkowe ilości surowców energetycznych. Pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi UE występują znaczące różnice w zakresie możliwości elastycznej reakcji na zakłócenia dostaw. Stosunkowo niska elastyczność rynku gazu i wynikające z niej trudności szybkiej i łatwej zmiany dostawców charakteryzują zwłaszcza kraje UE z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W tej części Europy brakuje rewersyjnych połączeń międzysystemowych, połączeń z terminalami LNG, europejskimi hubami gazowymi, a także magazynami gazu. Państwa członkowskie Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej są zatem skazane na import gazu rosyjskiego, co niesie określone implikacje polityczne i ekonomiczne. Jeśli dla całej UE zależność importowa od rosyjskiego gazu wynosi 24,4%, to dla państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r. średnia zależność od rosyjskich dostaw wynosi ponad 76,2%. W rezultacie, przerwy w dostawach gazu, jakie miały miejsce w wyniku kryzysów gazowych Rosji i Ukrainy uderzały głównie w bezpieczeństwo dostaw gazu tej grupy państw UE. Świadczyły one również o rażącym braku odpowiedniej infrastruktury, która umożliwiałaby zrekompensowanie braków surowca dostawami z innych źródeł.

⁵⁰ *Energy 2020. A Strategy for competitive, sustainable and secure energy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 14.

Mając na względzie zróżnicowanie państw członkowskich szczególną rolę dla wzmocnienia bezpieczeństwa „najsłabszych ogniw” składających się na bezpieczeństwo energetyczne UE jako całości odgrywają regulacje przyjęte przez UE w warunkach kryzysu finansowego. W tym odniesieniu zarówno program pomocowy UE – EEPR, jak i regulację dotyczącą bezpieczeństwa dostaw gazu należy ocenić jako wzmacniające bezpieczeństwo energetyczne tak na poziomie całej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Zwiększone w ostatnich latach inwestycje w infrastrukturę transportową (terminale LNG, interkonektory, magazyny gazu) mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw. Dzięki nim UE systematycznie zwiększa swą zdolność swing. Jednakże biorąc pod uwagę wysoką wrażliwość poszczególnych regionów UE na potencjalne zakłócenia dostaw, należy podkreślić, że dopóki nie zostaną zrealizowane projekty strategicznych połączeń infrastrukturalnych pomiędzy krajami UE oraz Unią a alternatywnymi dostawcami możliwość skutecznej reakcji w sytuacjach kryzysowych będzie poważnie ograniczona. Wciąż także, jak wskazywano, podstawowym problem w obszarze dywersyfikacji tras importu jest brak nowych połączeń z Azją Centralną i Bliskim Wschodem, ze względu na brak spójnej wizji realizacji projektu Korytarza Południowego.

KINGA SMOLEŃ*

Międzynarodowa rola Turcji jako „łącznika energetycznego” po zimnej wojnie

Wprowadzenie

Od czasu zakończenia drugiej wojny światowej systematycznie wzrasta światowa konsumpcja surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego. Szacuje się, że do 2030 roku ludzkość będzie potrzebować o 45% więcej energii niż obecnie.¹ Zapotrzebowanie na nieodnawialne kopalne źródła energii pierwotnej, warunkowane są przez następujące czynniki:² wysoki przyrost demograficzny w państwach, które są głównymi konsumentami surowców energetycznych (liczba ludności na świecie zwiększa się od 80 do 100 milionów rocznie, co powoduje wzrost energii o około 2% w skali roku³); zmiany technologiczne; rozwój gospodarczy w państwach wysokorozwiniętych oraz nowo uprzemysłowionych.

* Mgr Kinga Smoleń jest doktorantką na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ World Economic Outlook, MFE 2008, International Energy Outlook, EIA 2006.

² J. Potulski, *Surowce energetyczne i linie przesyłowe jako przedmiot geopolityki Morza Kaspijskiego*, w: B. Bojarczyk, T. Kaspuśniak (red.), *Region czarnomorsko-kaspijski w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011, s. 22.

³ M. Bartosik, *Ziemia w pułapce energetycznej*, „Biuletyn Techniczno-Informacyjny” 2/2010, s. 5, cyt. za: T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011, s. 23.

W rezultacie coraz większe zużycie kopalin energetycznych i ich stała eksploatacja sprawiły, że społeczność międzynarodowa stanęła przed problemem wyczerpywalności złóż surowców naturalnych. Spośród 65 państw producentów ropy naftowej, aż 54 przekroczyło *peak oli* bądź znajduje się w fazie szczytu wydobywania.⁴

Dostęp do złóż utrudnia także nierównomierne ich rozmieszczenie oraz lokalizacja na obszarach niestabilnych politycznie lub dotkniętych długotrwałymi konfliktami (problem ataków na elementy systemu energetycznego).

W warunkach tych wzrasta międzynarodowa rywalizacja na światowych rynkach ropy naftowej i gazu ziemnego. Pojawiają się również symptomy militarystyki polityki energetycznej największych konsumentów i producentów kopalin energetycznych.⁵

Rywalizacja i militarystyka stają się instrumentami wykorzystywanymi przez państwa w celu zapewnienia sobie bezpieczeństwa energetycznego, które najczęściej oznacza; po pierwsze, zapewnienia oczekiwanego poziomu dostaw energii po przystępnych cenach, w sposób, który nie zagraża podstawowym celom i wartościom podmiotu państwowego; po drugie, zagwarantowanie ciągłości dostaw energii po optymalnych kosztach przy zachowaniu niezależności politycznej.⁶

Jednym z istotnych „graczy” na międzynarodowym rynku energetycznym jest Turcja. Konsekwencją coraz bardziej niezależnej, wielowektorowej i proaktywnej polityki zagranicznej tego państwa – zwłaszcza pod przywództwem Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) – która zakłada pragmatyczną współpracę polityczną i gospodarczą z sąsiednimi regionami, jest przyjęcie koncepcji polityki energetycznej, mającej na celu odgrywanie przez Turcję międzynarodowej roli *łącznika energetycznego*.

Próby zacieśnienia przez Republikę Turcji relacji energetycznych z niemal wszystkimi sąsiadami można uznać za: „dążenia do minimalizacji zagrożeń

⁴ *Ibidem*, s. 25.

⁵ K. Pronińska, *Zagrożenia i wyzwania dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego*, w: K. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2009, s. 59–60.

⁶ G. Bahgat, *Energy security. The Caspian Sea*, „Mineral & Energy – Raw Materials Report” 2005, vol. 20, nr 2, s. 5, cyt. za: J. Potulski, *Surowce energetyczne...*, *op. cit.*, s. 22–23; o bezpieczeństwie międzynarodowym zob. szerzej: R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 15–38.

poprzez pogłębienie współzależności”⁷ oraz budowę silnej pozycji w wymiarze politycznym i gospodarczym.

Biorąc pod uwagę, że przedmiotem analizy w ramach artykułu jest: międzynarodowa rola Turcji jako *łącznika energetycznego* po zimnej wojnie zasadne jest określenie: pojęcia i specyfiki międzynarodowej roli *łącznika energetycznego* państwa. Następnie przeanalizować należy: uwarunkowania, koncepcję oraz realizację międzynarodowej roli Turcji *łącznika energetycznego*.

Przedział czasowy obejmie lata po zakończeniu zimnej wojny. O wyborze tego okresu zdecydowały następujące czynniki. Po pierwsze, w warunkach nowego porządku międzynarodowego niedostatek surowców energetycznych oraz groźba wyczerpania się ich zasobów po raz pierwszy poważnie zagroziły bezpieczeństwu państw. Po drugie, doszło do niespotykanej wcześniej intensyfikacji rywalizacji oraz militaryzacji dostępu do złóż węglowodorów i w rezultacie wykorzystywania surowców jako narzędzia nacisku politycznego.

1. Pojęcie i specyfika międzynarodowej roli łącnika energetycznego państwa

Określenie istoty i specyfiki roli *łącznika energetycznego* nie jest możliwe bez wcześniejszego zdefiniowania roli międzynarodowej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jest ona: „spójnym systemem wybranych przez państwo działań w stosunkach zewnętrznych”.⁸

W takim ujęciu rola międzynarodowa jest jednocześnie warunkowana przez wyznaczniki środowiska wewnętrznego i międzynarodowego, a także przez osiągniętą przez państwo pozycję międzynarodową.⁹

Uznaje się, że rzeczywista rola międzynarodowa państwa jest jednocześnie funkcją roli narzucanej mu przez system międzynarodowy, wybranej przez podmiot państwowy oraz w pewnym stopniu roli przez niego deklarowanej.¹⁰

Państwa uwzględniając swoją pozycję, żywotne interesy, a także nacisk z „zewnątrz” czyli z systemu międzynarodowego niejednokrotnie dokonują

⁷ E. Wyciszkievicz, *Polityka energetyczna Turcji. Implikacje dla Unii Europejskiej*, w: A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011, s. 293.

⁸ Z.J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990, s. 20.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 21.

wyboru kilku ról międzynarodowych. Najczęściej są to role: mediatora, pomostu, przywódcy regionalnego, hegemonu, producenta, konsumenta itd.¹¹

Uwzględniając wzrost znaczenia bezpieczeństwa energetycznego w polityce państw oraz problemy międzynarodowego rynku energetycznego, warunkowane zwłaszcza przez nadmierną eksploatację i wyczerpywanie się zasobów energetycznych, coraz więcej podmiotów państwowych wybiera bądź deklaruje odgrywanie roli *łącznika energetycznego*.

Rola ta oznacza, że państwo decyduje się pełnić funkcję korytarza tranzytu/przesyłu surowców energetycznych do innych podmiotów państwowych. W sytuacji, gdy pełnienie roli korytarza tranzytu nie spełnia aspiracji i oczekiwań państwa – w ramach odgrywania roli *łącznika energetycznego* – może ono zabiegać o pozycję energetycznego węzła tranzytowego, przeładunkowego i dystrybucyjnego. Wiąże się to z możliwością pełnienia aktywnej roli w rozdzielaniu i sprzedaży węglowodorów, a także budowania silnej pozycji państwa na rynku surowców energetycznych i w systemie międzynarodowym.

2. Uwarunkowania międzynarodowej roli Turcji jako *łącznika energetycznego* po zimnej wojnie

Politycy formułujący cele i podejmujący decyzje, dotyczące określonych działań w sferze politycznej muszą uwzględniać wiele złożonych uwarunkowań. Uwarunkowania te oddziałują w sposób stały oraz istotny na proces decyzyjny. Mają charakter wewnętrzny i zewnętrzny.

Uwarunkowania wewnętrzne odzwierciedlają wewnętrzne, specyficzne cechy państwa, które w znaczny sposób determinują tzn. wpływają pozytywnie bądź ograniczają możliwość realizacji polityki państwa.

Uwarunkowaniem wewnętrznym, które ma istotny wpływ na politykę energetyczną Turcji jest czynnik ekonomiczny. Należy przez niego rozumieć: poziom rozwoju gospodarczego oraz zasoby własne surowców energetycznych.

Uwarunkowania o charakterze zewnętrznym, odzwierciedlają wpływ środowiska na politykę państwa. Szanse realizacji polityki państwa w znacznej mie-

¹¹ O kryterium wyboru i klasyfikacji ról międzynarodowych zob. szerzej: *ibidem*, s. 21–30; M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, w: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 177–187.

rze uzależnione są od reakcji środowiska międzynarodowego.¹² Jej cele adresowane są do pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych, dlatego też ośrodek decyzyjny powinien je uwzględniać, podobnie jak wszelkie zmiany, które zachodzą w dynamicznym środowisku międzynarodowym.¹³

Wśród uwarunkowań zewnętrznych, które determinują politykę energetyczną Turcji należy wymienić czynniki geopolityczne oraz systemowe. Uwarunkowania geopolityczne określają usytuowanie terytorialne państwa w relacji strategicznej do innych państw. Uwarunkowania systemowe, czyli aktualny kształt systemu międzynarodowego, w istotny sposób wpływają natomiast na działania państw w środowisku międzynarodowym.

2.1. Uwarunkowania (geo-)ekonomiczne

2.1.1. Poziom rozwoju gospodarczego

Turcja posiada jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się gospodarek w Europie.

Przez kilka lat przed kryzysem gospodarczym z lat 2008–2009 realny wzrost gospodarczy Turcji utrzymywał się na poziomie około 6% PKB.¹⁴ W 2011 roku wyniósł 8,5% PKB.¹⁵

Według zestawień Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2009 roku Turcja była 17 państwem świata pod względem wielkości PKB¹⁶. Co więcej, od 1985 roku jej przeciętny roczny wzrost PKB był wyższy niż państw należących do strefy euro¹⁷. Obniżył się też poziom inflacji – w 2008 roku wynosił on 10,1%, w 2010 roku już tylko 6,5%¹⁸. Kryzys nie zahamował również inwestycji zagranicznych – w 2010 roku wyniosły one 14,3 miliardów dolarów, a rok wcze-

¹² T. Łoś-Nowak, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997, s. 52.

¹³ R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat...*, *op. cit.*, s. 29.

¹⁴ CIA – The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 15.06.2011].

¹⁵ *Ibidem*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 28.10.2012].

¹⁶ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx, cyt. za: M. Śmigasiewicz, *Geopolityczne perspektywy Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1, s. 87.

¹⁷ M. Śmigasiewicz, *Geopolityczne...*, *op. cit.*

¹⁸ CIA – The World Factbook, *op. cit.*

śniej 13,8 miliardów dolarów¹⁹. Wzrosły także rezerwy walutowe. W 2008 roku wynosiły 74,2 milionów dolarów, a w 2009 już 75,3 milionów²⁰.

Od pewnego czasu można zaobserwować korzystne zmiany w udziale poszczególnych sektorów gospodarki w realnym PKB. Coraz większy udział mają w nim usługi 62,6% (2011 rok), wzrasta również udział sektora przemysłowego 28,1% (2011 rok), spada rolnictwa, który wynosi tylko 9,3% (2011 rok)²¹. W porównaniu do zestawień sprzed trzech lat o 2,2% zwiększył się udział sektora przemysłowego, natomiast o 2,1% obniżył udział usług w realnym PKB²².

Tabela 1. Dynamika PKB Turcji na tle państw członkowskich OECD oraz państw strefy Euro w %

	1985–1995	1996–2002	2003–2008	2009–2010	2011–2012*
Turcja	4,4	3,1	5,9	1,7	5,4
Strefa euro	2,5	2,4	1,8	–1,2	1,8
Średnia OECD	2,9	2,9	2,4	–0,3	2,5

* prognozy

Źródło: OECD Economics Outlook 88 Database i OECD Economics Outlook 86 Database, www.oecd.org, cyt. za: M. Śmigasiewicz, *Geopolityczne perspektywy Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1, s. 88.

2.1.2. Zasoby własne surowców energetycznych

Obserwowany od kilku lat szybki rozwój gospodarki Turcji, spowodował wzrost zużycia energii. Obecnie struktura bilansu energetycznego tego państwa składa się w 38% z ropy naftowej, 32% węgla kamiennego, 23% gazu ziemnego i tylko w 7% z hydroelektrowni.²³

¹⁹ *Ibidem*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 15.06.2011].

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 28.10.2012].

²² *Ibidem*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 15.06.2011].

²³ M. A. Piotrowski, *Turcja jako pomost energetyczny między Wschodem i Zachodem*, w: A. Balcer, J. Rohoziński, W. Konończuk, W. Tworkowski, R. Sadowski, M. Menkiszak, M.A. Piotrowski (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*, Raport OSW cz. II, Warszawa 2008, s. 90.

Biorąc pod uwagę, że Turcja nie posiada znaczących zasobów węglowodórów i jedynie w około 30% zapotrzebowanie na energię zaspokaja z własnych źródeł²⁴, doszło do pogłębienia zależności państwa od dostawców zewnętrznych. Według danych z 2009 roku Republika Turcji importuje około 93% ropy naftowej i blisko 100% gazu ziemnego²⁵. Ponad 2/3 importowanych dostaw błękitnego paliwa pochodzi z Rosji²⁶. Dostawcami gazu są także: Iran, Azerbejdżan, Algieria oraz Nigeria²⁷.

Brak dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego i w rezultacie uzależnienie od Rosji można rozpatrywać w kategoriach zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. W przypadku dostaw ropy naftowej nie ma aż tak jednostronnej zależności. Od początku XXI wieku największymi dostawcami tego surowca do Turcji są: Rosja, Iran, Arabia Saudyjska, Libia i Syria²⁸.

Tabela 2. Produkcja, konsumpcja, import ropy przez Turcję (w mln t)

	1995	2000	2001	2002	2003	2010	2020*
Produkcja ropy	3,5	2,8	2,5	2,4	2,3	1,5	0,7
Konsumpcja ropy	28,6	30,3	28,4	30,1	29,9	39,8	49,8
Import ropy	26,4	28,9	26,4	28,2	28,5	38,5	50,5

* prognozy

Źródło: IEA; www.eia.doe.gov.

Tabela 3. Produkcja, konsumpcja, import gazu przez Turcję (mld m³)

	1995	2000	2001	2002	2003	2010	2020*
Produkcja gazu	0,2	0,6	0,3	0,4	0,6	0,3	0,3
Konsumpcja gazu	7,0	14,9	16,0	17,6	21,2	40,7	43,0
Import gazu	6,9	14,4	15,8	17,1	20,7	50,1	41,0

* prognozy

Źródło: www.eia.doe.gov.

²⁴ E. Wyciszkievicz, *Polityka energetyczna Turcji...*, op. cit., s. 272.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ The Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources Strategic Plan (2010–2014), April 2010, s. 26, cyt. za: *ibidem*.

²⁸ Zob. szerzej: A. Łoskot, *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE?*, Raport OSW, Warszawa 2005.

Uzależnienie od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych i w rezultacie konieczność dywersyfikacji źródeł dostępu do węglowodorów to nie jedyne problemy sektora energetycznego w Turcji. Państwo zmuszone jest również poszukiwać możliwości zagospodarowania zakontraktowanych na najbliższe lata nadwyżek gazu ziemnego.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, Turcja stanęła przed prognozą szybkiego wzrostu wewnętrznej konsumpcji nośników energii. Po 1990 roku, aż siedmiokrotnie zwiększyło się zapotrzebowanie na błękitne paliwo. Proces ten warunkowany był m.in. przez rozwijający się sektor przemysłowy, a także większe zapotrzebowanie odbiorców indywidualnych i gazo-elektrowni²⁹. Według prognoz sprzed 2005 roku, konsumpcja gazu w 2010 roku miała wynieść 53 miliardy m³.³⁰ Co w przypadku braku określonych działań mogło doprowadzić do wzrostu zależności od importu z jednego źródła i okresowych niedoborów surowca.

Chcąc zapobiec tym prognozom, rząd Turcji przedsięwziął szereg kroków, z których najważniejszymi było zawarcie kontraktów na kupno gazu z Azerbejdżanu, Rosji, Iranu, Algierii i Nigerii.³¹ Dzięki podpisanym umowom, Turcja zapewniła sobie stabilne i zróżnicowane dostawy, mające zaspokoić rosnącą konsumpcję wewnętrzną w ciągu następnych dwóch dekad.

Kryzys gospodarczy z 2008 roku, przyczynił się jednak do spadku spożycia energii w państwie oraz wpłynął na korektę prognoz. Konsumpcja gazu w 2010 roku wyniosła tylko 42 miliardy m³.³² Tymczasem państwo miało zakontraktowane na ten rok aż 51,8 miliardów m³.³³ Zgodnie z zawartymi w kontraktach gazowych klauzulami *take – or – pay* istnieje ryzyko, że Turcja zmuszona będzie zapłacić ponad 1 miliard dolarów kary za nieodebranie zakontraktowanego surowca.³⁴

²⁹ M.A. Piotrowski, *Turcja jako pomost...*, *op. cit.*, s. 92.

³⁰ EIA-Official Energy Statistics from U.S. Government, http://tonto.eia.doe.gov/dnov/ngo_pl [dostęp: 30.07.2010].

³¹ A. Balcer, *W stronę strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Turcji w polityce zagranicznej*, Warszawa 2010.

³² EIA-Official Energy Statistics from U.S. Government, http://tonto.eia.doe.gov/dnov/ngo_pl [dostęp: 30.07.2010].

³³ M.A. Piotrowski, *Turcja jako pomost...*, *op. cit.*, s. 94.

³⁴ *Ibidem*.

Tabela 4. Zakontraktowane przez Turcję dostawy gazu ziemnego

Kontrakt z	Wielkość importu	Data podpisania	Okres obowiązywania
Rosja – transbał.1	6 mld m ³	1986 (uzupełnienie 1999)	25 lat, do 2011
Rosja – transbał.2	8 mld m ³	1998	23 lata, do 2021
Rosja – Błękitny Potok	16 mld m ³	1997	25 lat, do 2027
Azerbejdżan	6,6 mld m ³	2001	30 lat, do 2020
Turkmenistan	16 mld m ³	1999	od 2006
Iran	10 mld m ³	1996	25 lat, do 2026
Algieria(LNG)	4 mld m ³	1988	20 lat, do 2014
Nigeria(LNG)	1,2 mld m ³	1995	22 lata, do 2020
Umowa wstępna z			
Egipt	4 mld m ³		
Irak	10 mld m ³		

Źródło: www.botas.gov.tr.

2.2. Uwarunkowania geopolityczne

Turcja leży na styku dwóch kontynentów: Azji i Europy. Półwysep Anatolijski wraz z przylegającą do niego częścią Wyżyny Armeńskiej i płyty Syryjskiej, stanowi 97% powierzchni państwa i jest najdalej na zachód wysuniętym przyczółkiem lądu azjatyckiego. Około 3% terytorium Turcji znajduje się w Europie na południowo-wschodnim krańcu Półwyspu Bałkańskiego. Obydwie części państwa stykają się nad Dardanelami i Bosforem – cieśninami łączącymi Morze Egejskie z Morzem Czarnym. Północne brzegi Półwyspu Anatolijskiego otaczają Morze Czarne, zachodnie Morze Egejskie, południowe Morze Śródziemne. Turcja dysponuje specyficznym, geostrategicznym położeniem. Usytuowana jest we wschodniej części Morza Śródziemnego oraz Basenie Morza Czarnego (posiada kontrolę nad cieśninami Bosfor i Dardanele), pomiędzy Europą, a Bliskim Wschodem, Afryką Północną i Kaukazem.

Otoczające Turcję regiony charakteryzują się dużą niestabilnością, ale posiadają znaczne zasoby surowców energetycznych. Na rozciągającym się w promieniu do 2 tysięcy km od granic Turcji tzw. łuku energetycznym znajduje się 76,3% rozpoznanych rezerw ropy naftowej oraz 71,3% rozpoznanych rezerw gazu ziemnego.³⁵ W skład tzw. łuku energetycznego wchodzi: region kaspijski, Rosja, Zatoka Perska oraz Afryka Północna.

³⁵ *Ibidem*.

2.3. Uwarunkowania systemowe

Obecny kształt struktury geopolitycznej, na którą składają się: specyfika położonych w sąsiedztwie Turcji obszarów oraz interesy kluczowych na światowym rynku surowców energetycznych państw – dostawców i odbiorców, to kolejny czynnik, który predestynuje państwo to do odgrywania roli *łącznika energetycznego*.

Potwierdzone rezerwy energetyczne znajdujące się na dnie Morza Kaspijskiego wynoszą od 17 do 44 miliardów baryłek ropy naftowej oraz 232 biliony stóp sześciennych gazu ziemnego³⁶. Największe zasoby ropy naftowej wśród państw regionu kaspijskiego posiadają Kazachstan i Azerbejdżan, a gazu ziemnego – Turkmenistan oraz Uzbekistan.³⁷ Według danych „Oil and Gas Journal” – na tle światowych złóż – zasoby ropy naftowej, które znajdują się na dnie Morza Kaspijskiego stanowią około 1,5%, natomiast błękitnego paliwa blisko 4%³⁸.

Nie są to oczekiwane wielkości. Należy jednak wziąć pod uwagę, że są to dane szacunkowe, gdyż złoża kaspijskie nie zostały do końca zbadane. Według prognoz US Energy Information Administration wzrost wydobywania ropy naftowej w państwach basenu Morza Kaspijskiego w 2025 roku wyniesie 5,01 miliona baryłek dziennie, co będzie stanowić w tym czasie 1/4 ogólnego wzrostu wydobywania państw nienależących do OPEC.³⁹

Zasoby regionu kaspijskiego posiadają także strategiczne znaczenie ze względu na małe prawdopodobieństwo znalezienia w skali globalnych nowych obszarów bogatych w surowce energetyczne oraz konieczność znalezienia alternatywnych, niezależnych od Rosji, korytarzy tranzytowych dla eksportu gazu ziemnego do Europy. Ponadto państwa-producenci z regionu (poza Iranem) nie są powiązani z OPEC.

³⁶ Energy Information Administration, *Country Analysis Brief: Caspian Sea*, Washington D.C. 2007, www.eia.doe.gov/cabs/Caspian/Full.html [dostęp: 30.08.2008].

³⁷ Energy Information Administration, *World Proved Reserves of Oil and Natural Gas, Most Recent Estimates*, www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.htm; www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Caspian/images/caspian_balances.pdf, za: O. Pliszczyńska, *Problem wykorzystania zasobów energetycznych Morza Kaspijskiego*, w: B. Bojarczyk, A. Ziętek (red.), *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, Lublin 2008, s. 212.

³⁸ O. Pliszczyńska, *Problem wykorzystania...*, *op. cit.*, s. 212–213.

³⁹ T. Kapuśniak, *Polityka czarnomorska Turcji*, Lublin 2010, s. 29.

W kontekście wysokiej konsumpcji globalnej ropy naftowej należy uznać, że w następnych dekadach Zatoka Perska pozostanie kluczowym regionem będącym w stanie zaspokajać stale rosnące potrzeby ludzkości. Dla przykładu tylko na terytorium Arabii Saudyjskiej znajduje się 22% światowych rezerw ropy naftowej.⁴⁰ Wydobycie ropy z tego obszaru jest stosunkowo mało kosztowne, realizowane z własnych inwestycji. Eksport jest natomiast opłacalny ze względu na rozwiniętą sieć terminali naftowych. W sumie na państwa Zatoki Perskiej przypada 70% arabskiego eksportu ropy naftowej.⁴¹

Pomimo potwierdzonych stosunkowo wysokich zasobów gazu ziemnego (Iran drugie, po Rosji, miejsce na świecie, 14,9% światowych rezerw) region Zatoki Perskiej eksploatuje w niewielkim stopniu złoża tego węglowodoru. Poza Iranem do największych producentów w regionie zaliczają się: Katar i Zjednoczone Emiraty Arabskie. Eksport na rynek zewnętrzny utrudnia niedostatecznie rozbudowana infrastruktura oraz niestabilność polityczna na tym obszarze.

Niestabilność wewnętrzna i geopolityczna Bliskiego Wschodu sprawia, że Afryka Północna rozpatrywana jest w kontekście istotnego źródła dostaw gazu ziemnego szczególnie do państw Unii Europejskiej. Dostawcami tego surowca do Europy są takie państwa jak: Egipt, Algieria oraz Libia. Dysponują one odpowiednio: 1,1, 2,6 oraz 0,8 procentowymi światowymi rezerwami błękitnego paliwa.⁴²

Mając na uwadze globalne rosnące zapotrzebowanie na surowce energetyczne oraz potrzebę dywersyfikacji ich dostaw, dostęp do węglowodorów oraz przebieg tras przesyłowych stał się jednym z geopolitycznych priorytetów ważnych podmiotów międzynarodowych: Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych oraz Rosji.

Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone wspierają dwie koncepcje. Pierwsza z nich zakłada przesył gazu ziemnego osią NG.3 (państwa Morza Kaspijskiego – Bliski Wschód – Unia Europejska), w skład której wchodzić będą priorytetowe projekty budowy nowych sieci rurociągów gazowych, dostarczających na rynek Unii Europejskiej surowce pochodzące z: Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej, przez terytorium Turcji, z ominięciem Rosji i Iranu.⁴³

⁴⁰ BP *Statistical Review of World Energy*, London 2012.

⁴¹ J. Soliński, *Światowe rezerwy surowców energetycznych*, „Energetyka”, luty 2008, http://www.cire.pl/pliki/2/7829swiatowe_rezerwy_surowcow.pdf [dostęp: 21.10.2010].

⁴² BP *Statistical...*, *op. cit.*

⁴³ T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011, s. 52.

Druga koncepcja przewiduje wykorzystanie osi NG.6 do budowy tzw. Wschodnio-Śródziemnomorskiego Pierścienia Gazowego. Jego celem jest zwiększenie pojemności gazociągów między państwami członkowskimi regionu śródziemnomorskiego, a Libią – Egiptem – Jordanią – Turcją.⁴⁴

Obie koncepcje tras przesyłu surowców energetycznych zgodne są z oczekiwaniami Stanów Zjednoczonych, gdyż ich realizacja prawdopodobnie będzie skutkować osłabieniem pozycji Federacji Rosyjskiej i Iranu w takich kluczowych obszarach jak: region kaspijski, Azja Środkowa oraz Bliski Wschód. Nie bez znaczenia jest również prognozowany wzrost zależności tego państwa od importu ropy naftowej do poziomu 70% konsumpcji w 2020 roku.⁴⁵

Transport węglowodorów osiami: NG3 i NG6 oraz odgrywanie przez Turcję roli państwa tranzytowego niesie za sobą poważne implikacje dla polityki Unii Europejskiej. Konieczność importu surowców energetycznych spoza państw członkowskich (62% gazu ziemnego i 82% dostaw ropy naftowej) oraz uzależnienie od dostaw z Rosji (41% całego importu gazu ziemnego i 27% ropy naftowej)⁴⁶ zmusza organizację do poszukiwania sposobów dywersyfikacji dostaw i budowy wspólnego rynku energetycznego.

Na konieczność zmian w polityce energetycznej Unii Europejskiej zwracają także uwagę prognozy Komisji Europejskiej. Według nich do 2030 roku import surowców energetycznych do państw członkowskich w przypadku gazu wzrośnie do 84% natomiast ropy aż 95%.⁴⁷

W odpowiedzi na zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich instytucje Unii Europejskiej wypracowały koncepcję bezpieczeństwa energetycznego. Koncentruje się ona na następujących problemach: bezpieczeństwie dostaw poprzez ich dywersyfikację; konkurencyjności, czyli stworzeniu wspólnego rynku energetycznego wewnątrz organizacji; zwiększeniu udziału alternatywnych źródeł energii w celu przeciwdziałania efektowi cieplarnianemu i zmianom klimatycznym; zintegrowaniu wspólnej wizji polityki energetycznej państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.⁴⁸

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ M.A. Piotrowski, *Turcja jako pomost...*, *op. cit.*, s. 96; zob. szerzej: T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 47–64.

⁴⁶ T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 134.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 140–141, *Green Paper. Towards a European Strategy for the Security of Supply*, Commission of the European Communities, November 2000 (COM2000) 769 final, s. 75, <http://>

W dokumentach Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego akcentowane jest „osiowe” położenie Turcji względem regionu kaspijskiego i Zatoki Perskiej.

Unia Europejska uznaje Turcję za ważnego partnera w ramach polityki realizowanej wobec sąsiednich regionów: Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwa Śródziemnomorskiego, Synergii Czarnomorskiej. Wszystkie inicjatywy przewidują współpracę w zakresie zwiększania konkurencyjności, bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych, a także ochrony środowiska naturalnego.⁴⁹

Realizacja koncepcji przesyłu surowców energetycznych tzw. korytarzem kaukasko-tureckim zagraża wpływom Rosji na Kaukazie i w Azji Środkowej. Popierane przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone projekty eksportu węglowodorów podważają monopol koncernów z Rosji: Gazpromu i Transneftu w zakresie kontroli tras przesyłu surowców z regionu kaspijskiego.⁵⁰ Tym samym ograniczają udział Rosji w rynku energetycznym państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wobec tych zagrożeń Federacja Rosyjska wypracowała strategię działania, na którą składają się: określona polityka wobec wybranych państw (utrwalanie zależności, polityka cenowa, przejmowanie przedsiębiorstw sektora energetycznego i sieci przesyłowych, czasowe wstrzymywanie dostaw) oraz popieranie konkurencyjnych projektów przesyłu surowców wobec tych, które ograniczają jej pozycję monopolisty na rynku energetycznym⁵¹.

Rosja sprzeciwia się koncepcji tzw. korytarza kaukasko-tureckiego i jako trasę alternatywną proponuje tzw. drogę północną, która do transportu surowców z regionu kaspijskiego wykorzystuje jej terytorium. Kluczowy w tranzycie

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0769:EN:HTML [dostęp: 2.11.2012]; Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, Commission of the European Communities, March 2006 (COM2006) 105 final, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf [dostęp: 2.11.2012]; *Second Strategic Energy Review. An EU Energy Solidarity and Security Action Plan*, Commission of the European Communities, November 2008, COM(2008) 781 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:EN:PDF> [dostęp: 2.11.2012].

⁴⁹ M.A. Piotrowski, *Turcja jako pomost...*, *op. cit.*, s. 97.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ E. Wyciszewicz (red.), *Geopolityka ropy naftowej. Wpółzależność energetyczna stosunki między państwami na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008, s. 157–158.

węglowodorów jest ropociąg, który łączy pola naftowe w Kazachstanie z portem w Noworosyjsku w Rosji.⁵²

Federacja Rosyjska popiera koncepcję przedłużenia gazociągu Błękitny Potok, dzięki którym poza Turcją, możliwy byłby tranzyt gazu również do państw członkowskich Unii Europejskiej i Izraela.

Promuje także rozbudowę gazociągu Południowy Potok z regionu czarnomorskiego do Bułgarii i dalej do Europy Południowej (szczegółowo z Bułgarii gazociąg ma odgałęziać się na południowy zachód przez Grecję i Adriatyk na południe Włoch i na północny zachód przez Syberię, Węgry do Austrii).⁵³

Jako konkurencyjny wobec rurociągu Samsun-Ceyhan Rosja popiera projekt Burgas-Aleksandropolis, którym ropa z Rosji i Kazachstanu ma płynąć do Bułgarii i Grecji.

3. Koncepcja międzynarodowej roli Turcji jako *łącznika energetycznego* po zimnej wojnie

Opracowane przez Ministerstwo Energii i Zasobów Naturalnych (ETKB) priorytetowe cele polityki energetycznej Turcji na lata 2010-2014 zakładają:

- zapewnienie wystarczających, pewnych i opłacalnych dostaw energii na potrzeby własne;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii;
- stymulowanie inwestycji gwarantujących zaspokojenie zapotrzebowania na energię;
- uwzględnienie oddziaływań sektora energetycznego na środowisko naturalne.⁵⁴

Turcja nie ma pełnić roli państwa tranzytu, które gwarantuje tylko niezależny oraz opłacalny pod względem ekonomicznym tranzyt surowców energetycznych z regionu kaspijskiego, Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej do członków Unii Europejskiej. Państwo ma stać się w wymiarze regulacyjnym

⁵² J. Potulski, *Surowce energetyczne...*, *op. cit.*, s. 29–30.

⁵³ Zob. szerzej: V. Socor, *South Stream: Gazprom's New Mega Project*, „Eurasia Daily Monitor” 2007, vol. 4, nr 123, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=32826 [dostęp: 2.11.2012].

⁵⁴ Zob. szerzej: The Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources Strategic Plan (2010–2014), http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar_EN/ETKB_2010_2014_Stratejik_Plani_EN.pdf [dostęp: 2.11.2012].

i infrastrukturalnym integralną częścią systemu energetycznego w Europie i współkształtować relacje energetyczne.

Realizacja tego założenia ma po pierwsze, umożliwić Turcji realizację aktywnej roli w rozdzielaniu i sprzedaży węglowodorów. Po drugie, spowodować, że tranzyt i sprzedaż surowców stanowić będą ważne źródło dochodu, a także narzędzie budowania pozycji państwa w regionie i w Europie. Po trzecie, zapewnić bezpieczeństwo energetyczne. Po czwarte, uczynić z Republiki Turcji ważny podmiot współtworzący politykę bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej.⁵⁵

Zgodnie z koncepcją polityki energetycznej Turcji przez jej terytorium przebiega infrastruktura, która umożliwia tranzyt surowców energetycznych ze Wschodu do Europy, a zwłaszcza państw Unii Europejskiej. Wschód rozumiany jest w koncepcji jako:

- obszar postradziecki – kluczowe znaczenie posiada na tym obszarze region Morza Kaspijskiego i projekty z nim związane, w których realizację Turcja jest aktywnie zaangażowana.
- Bliski Wschód – Iran, Egipt (gaz), Irak (ropa); tranzyt ma się odbywać przez terytorium Turcji, przy zmniejszaniu, a docelowo zlikwidowaniu tranzytu ropy przez cieśniny Bosfor i Dardanele.

W rezultacie dziesięcioletnich rządów Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (*Adalet ve Kalkınma Partisi* – AKP), która zgodnie z założeniami polityki zagranicznej pt.: *Strategiczna Głębia*⁵⁶ podejmuje proaktywne działania wobec państw z najbliższego sąsiedztwa (szczególnie z Bliskiego Wschodu i regionu Morza Kaspijskiego), konieczna stała się korekta koncepcji energetycznej państwa.

Kierunek zdecydowanie prozachodni zastąpiła polityka wielowektorowa, która opiera się na umiejętnym wykorzystywaniu kwestii energetycznych w kontaktach z wszystkimi ważnymi podmiotami na międzynarodowym rynku energetycznym: Unią Europejską, Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Iranem.⁵⁷

⁵⁵ Zob. O. Lesser, *Changes on the Turkish Domestic Scene and Their Foreign Policy Implications*, w: Z. Khalilzad, I.O. Lesser, F.S. Larrabee (red.), *The Future of Turkish-Western Relations: Toward A Strategic Plan*, Santa Monica 2000.

⁵⁶ Zob. szerzej: A. Murinson, *The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy*, „Middle Eastern Studies” 2006, vol. 42, nr 6, s. 951–953; A. Davutoğlu, *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, „Insight Turkey” January 2008, http://findarticles.com/p/articles/mi_7057/is_1_10/ai_n28514730/pg_2/?tag=content;col1 [dostęp: 1.05.2012].

⁵⁷ E. Wyciszewicz, *Polityka...*, s. 273.

Kolejnym ważnym elementem nowej polityki energetycznej jest adaptowanie się do zmian, które zachodzą w sektorze energetycznym. Zgodnie z nimi Turcja unika antagonizowania obecnych i potencjalnych dostawców surowców energetycznych oraz jednocześnie popiera wiele, nawet konkurencyjnych wobec siebie projektów energetycznych.⁵⁸ Ma to w przyszłości zagwarantować państwu wiele alternatywnych dróg rozwoju polityki energetycznej.

4. Realizacja międzynarodowej roli Turcji jako *łącznika energetycznego* po zimnej wojnie

Międzynarodowa rola Turcji jako *łącznika energetycznego* przejawia się w podejmowaniu prób zacieśnienia relacji energetycznych z niemal wszystkimi sąsiadami oraz ważnymi „graczami” na światowym rynku surowców energetycznych.

Pogłębienie współzależności pomiędzy partnerami, po pierwsze, zagwarantować ma jej bezpieczeństwo energetyczne. Po drugie, zapewnić status państwa węzłowego dla regionalnych i globalnych relacji energetycznych.⁵⁹

Wielowektorową koncepcję polityki energetycznej Turcji odzwierciedla zaangażowanie państwa w kilka, niejednokrotnie wykluczających się projektów energetycznych oraz współpraca z Rosją i Iranem.

Sieć gazociągów i ropociągów już przebiegających bądź zgodnie z planem mających przebiegać przez terytorium Turcji oraz jej udział w inicjatywach energetycznych przeanalizowane zostaną według klucza geograficznego.

4.1. Region kaspijski

W ramach inicjatyw wspierających powstanie tzw. południowego korytarza energetycznego, czyli infrastruktury, która umożliwi – z pominięciem terytoriów Rosji i Iranu – tranzyt węglowodorów do Unii Europejskiej, rząd Turcji włączył się w powstanie gazociągów: Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE), Nabucco, Trans-Caspian Gas Pipeline (TCGP) oraz Korpezhe-Kurt Kui.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 293.

Gazociąg Baku–Tbilisi–Erzurum (BTE)⁶⁰ został oddany do użytku w 2006 roku. Łączy on Baku z Tbilisi i prowadzi dalej do Erzurum w Turcji. Gazociąg zastępuje istniejące od czasu Związku Radzieckiego linie Gazi–Magomed–Gazakh, które wyeksploatowane, nie są już w stanie zapewnić właściwego transportu błękitnego paliwa.

Jeśli zrealizowany zostanie projekt budowy gazociągu po dnie morza z Turkmenistanu do Azerbejdżanu, Baku–Tbilisi–Erzurum może stać się główną trasą przesyłu gazu ziemnego z basenu Morza Kaspijskiego do Unii Europejskiej.

Gazociąg Nabucco został w 2007 roku uznany przez Unię Europejską za najważniejszy projekt mający znaczenie dla dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego. Inicjatywa przewidywała dostawy gazu do Wspólnoty z: Azerbejdżanu, Egiptu, Iranu, Iraku, Kazachstanu i Turkmenistanu. Gazociąg miał transportować surowiec nowym szlakiem przez Azję Mniejszą i Balkany i stanowić alternatywę wobec monopolu Federacji Rosyjskiej na dostawy gazu do Europy Środkowo-Wschodniej.⁶¹ Czas realizacji projektu przypadał na lata 2010–2014. Planowana długość gazociągu wynosiła 3300 km, zaś przepustowość 31 miliardów m³.⁶²

Uwzględniając strategiczne znaczenie projektu, Parlament Europejski przeznaczył na jego realizację 200 milionów euro pomocy finansowej.⁶³ Gazociąg otrzymał także gwarancje pożyczek na poziomie 4 miliardów euro m.in. z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego.⁶⁴

Pomimo wsparcia wielu podmiotów, gazociąg Nabucco prawdopodobnie nie zostanie zrealizowany w powyższym kształcie.⁶⁵ Dotychczasową koncepcję budowy gazociągu przekreśla decyzja Turcji i Azerbejdżanu, które w grudniu 2011 roku zdecydowały o budowie gazociągu TANAP – Trans Anadolu Doğalgazu Boru Hattı. TANAP połączy złoza gazowe Morza Kaspijskiego z granicą Bułgarii i Gruzji przez terytoria Azerbejdżanu, Gruzji i Tur-

⁶⁰ J. Potulski, *Surowce energetyczne...*, op. cit., s. 33.

⁶¹ P. Turowski, *Fiasko projektu Nabucco w następstwie walki o kontrolę nad szlakami transportowymi z południa*, „Bezpieczeństwo narodowe” nr 22, Warszawa 2012, s. 141.

⁶² Zob. szerzej: K. Smoleń, *Polityka energetyczna Turcji po zimnej wojnie*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” nr 5, Lublin 2010.

⁶³ P. Turowski, *Fiasko projektu...*, op. cit., s. 143.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 146–149.

cji. Jego przepustowość wyniesie 10 miliardów m³ rocznie. Prace nad gazociągiem zakończą się w 2018 roku. Koszt budowy szacowany jest na 7 miliardów dolarów. TANAP wybuduje konsorcjum, w którym firmy z Azerbejdżanu będą posiadać 80% udziałów, zaś z Turcji 20%. Po uruchomieniu gazociągu tranzyt błękitnego paliwa do Europy będzie odbywał się w dwóch etapach. Do granicy z państwami Unii Europejskiej gaz transportowany będzie przez TANAP. Od granicy z Bułgarią i Grecją przez jeden lub dwa rurociągi, które powstaną najpóźniej do 2017 roku. Ich właścicielem stanie się konsorcjum złożone z koncernów energetycznych, które pochodzić będą z Europy. Projekt TANAP uznawany jest za konkurencyjny wobec Nabucco, gdyż w Azerbejdżanie, Gruzji oraz Turcji pokrywa się z jego trasą przesyłu.⁶⁶

W kontekście rywalizacji o kontrolę nad szlakiem przesyłu gazu ze złóż Azerbejdżanu, fiasko Nabucco prawdopodobnie przyniesie Turcji korzyści ekonomiczne w postaci tańszego uzyskiwania surowców energetycznych.⁶⁷ Wpisuje się to w strategię rządu Republiki Turcji wobec projektu Nabucco, która w obliczu stagnacji procesu negocjacyjnego z Unią Europejską, zakładała maksymalizację korzyści gospodarczych i politycznych, wynikających z realizacji przedsięwzięcia, m.in. uzyskania ustępstw cenowych ze strony Azerbejdżanu.⁶⁸

Projekt gazociągu Trans-Caspian Gas Pipeline (TCGP)⁶⁹ zakłada, że przebiegać będzie on po dnie Morza Kaspijskiego. Połączy on Turkmenistan z Baku w Azerbejdżanie i następnie zostanie przedłużony do Erzurum w Turcji. Uruchomienie gazociągu zakończyć ma monopol Federacji Rosyjskiej na eksport błękitnego paliwa z Azji Środkowej.

Gazociąg Korpezh–Kurt Kui⁷⁰ łączy Turkmenistan przez terytorium Iranu z Turcją i państwami Europy Zachodniej. Nie gwarantuje on stałych dostaw gazu, gdyż jego trasa przebiega przez obszary, na których często dochodzi do ataków terrorystycznych, dokonywanych przez członków Partii Pracujących Kurdystanu (PKK).

Interconnector Turcja–Grecja–Włochy (ITGI)⁷¹ jest przedłużeniem gazociągu Interconnector Turcja–Grecja. W jego ramach przez 300 km odcinek łączący Turcję i Grecję na dnie Morza Marmara tłoczony jest gaz z Azer-

⁶⁶ *Ibidem*, s. 143, 150

⁶⁷ *Ibidem*, s. 151–152.

⁶⁸ E. Wyciszkievicz, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 281.

⁶⁹ J. Potulski, *Surowce energetyczne...*, op. cit.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 32.

⁷¹ T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 207.

bejdżanu. Drugim członem gazociągu ma być połączenie Posejdon z Grecją i Włochami, które będzie przedłużeniem gazociągu ITG do Włoch. Budowa połączenia o długości 207 km ma potrwać do 2014 roku. Jego przepustowość będzie wynosić 8 miliardów m³.

Dążąc do maksymalizacji korzyści ekonomicznych oraz mając na uwadze pragmatyczną współpracę z Rosją, niezależnie od inicjatyw realizowanych w ramach tzw. korytarza południowego, Turcja zaangażowała się w zainicjowane, a następnie wspierane przez rząd tego państwa gazociągi: TransBalkan i Blue Stream.

TransBalkan⁷² został oddany do użytku w latach 1987–1988. Jego trasa biegnie przez Bułgarię do Malkoclar. Stanowi on przedłużenie sieci gazociągów, przebiegających przez Ukrainę i Rumunię do Bułgarii. Głównym celem gazociągu jest tranzyt gazu ziemnego z Rosji do Turcji. Jego przepustowość wynosi 20 miliardów m³ rocznie.

W perspektywie planów Unii Europejskiej, dotyczących dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, kontrowersje wzbudza gazociąg Blue Stream.⁷³ Uruchomiony w 2003 roku gazociąg biegnie po dnie Morza Czarnego trasą 390 km, łącząc Dżugbę w Rosji z Samsunem w Turcji. Jego przepustowość wynosi 16 miliardów m³ rocznie.

Od kilku lat pojawiają się koncepcję budowy tzw. drugiej nitki Blue Stream. Jedna z nich zakłada przesył błękitnego paliwa do państw członkowskich Unii Europejskiej. Druga – popierana przez Turcję – przewiduje przedłużenie gazociągu aż do Izraela. Zgodnie z tym projektem na pierwszym etapie powstałby gazociąg łączący Samsun z Ceyhan. Następnie zostałby on przedłużony poprzez budowę podmorskiego odcinka z Ceyhan do portu w Hajfie lub zbudowanie instalacji skraplania i regazyfikacji LPG we wspomnianych dwóch terminalach.

Wysunięta przez Turcję koncepcja przedłużenia gazociągu Blue Stream warunkowana jest koniecznością pragmatycznej współpracy. W sytuacji stałego wzrostu zależności od zewnętrznych dostaw węglowodorów, Turcja dąży do złagodzenia asymetrii, panującej w relacjach z Rosją.⁷⁴ Kolejnym celem państwa są niezakłócone dostawy, które gwarantować może zmiana pozycji z końcowego odbiorcy nośników energii na podmiot tranzytowy.⁷⁵

⁷² M.A. Piotrowski, *Turcja jako pomost...*, *op. cit.*, s. 101.

⁷³ *Ibidem*, s. 105.

⁷⁴ E. Wyciszkiewicz, *Polityka energetyczna...*, *op. cit.*, s. 280.

⁷⁵ *Ibidem*.

Realizacja powyższych założeń w połączeniu z rozbudowaną infrastrukturą, przebiegającą przez terytorium Turcji, ma w zamyśle jej przywódców, umocnić pozycję strategiczną państwa w systemie międzynarodowym.⁷⁶

W ramach realizacji koncepcji energetycznej Turcja podejmuje działania, mające na celu ograniczenie przepływu tankowców naftowych przez cieśniny Bosfor i Dardanele. Dąży tym samym do zwiększenia tranzytu lądowego. Taka polityka, motywowana jest zarówno względami ekologicznymi, jak i ekonomicznymi.⁷⁷ Dlatego też większość z realizowanych dotychczas w regionie kaspijskim projektów ropociągów, opiera się na rozwiązaniach, pozwalających ominąć cieśniny czarnomorskie.

Kluczową inwestycją w regionie jest ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC). Ropa transportowana jest nim z Azerbejdżanu, z ominięciem Rosji, przez terytorium Gruzji do Turcji. Ropociąg został oddany do użytku w 2006 roku. Codziennie przepływa nim do Turcji około jednego miliona baryłek ropy naftowej. Jest ona w większości kierowana do Europy Zachodniej. Ropociąg BTC zbudowało konsorcjum o tej samej nazwie. Większościowe udziały posiada w nim brytyjski koncern BP oraz azerski SOCAR, zaś mniejszościowe m.in. amerykański Chevron, norweski Statoil oraz włoski Eni. Koszt budowa ropociągu wyniósł ponad 4 miliardy dolarów.

Niewykluczone, że w przypadku finalizacji projektu ropociągu Kaszagan–Aktau⁷⁸ Baku–Tbilisi–Ceyhan będzie miał dodatkowe źródło dostaw. Planowany ropociąg ma umożliwić przesył ropy naftowej ze złoża Kaszagan do portu w Aktau. Stamtąd surowiec miałby być transportowany statkami do portów w Azerbejdżanie i ropociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan,

Powstało również kilka strategicznych koncepcji tzw. *by-passów* Bosforu i Dardaneli. Nadal znajdują się one jednak w stadium realizacji. Niektórymi z nich zainteresowani są rosyjscy producenci ropy, jak na przykład Burgas–Aleksandrupolis. Inne natomiast, jak np. BTC czy Burgas–Vlore spotykają się z przychylnym stanowiskiem Stanów Zjednoczonych.

W chwili obecnej najbliższej realizacji, wydają się być dwa projekty szlaków. Pierwszym z nich jest projekt Burgas–Aleksandrupolis. W jego powstanie zaangażowało się kilka poważnych podmiotów politycznych m.in. Federacja Rosyjska, Komisja Europejska oraz Grecja i Bułgaria. W marcu 2007 roku rządy

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ A. Łoskot, *Turcja – korytarz tranzytowy...*, *op. cit.*, s. 10–12.

⁷⁸ J. Potulski, *Surowce energetyczne...*, *op. cit.*, s. 32.

wspomnianych państw podpisały umowę oraz zawiązały konsorcjum TBOPC, z przewagą spółki z Rosji BAPC.⁷⁹

Drugi z nich to ropociąg Samsun–Ceyhan⁸⁰. Wpisuje się w politykę energetyczną Turcji, zgodnie z którą państwo ma zwiększać swe tranzytowe znaczenie. Służyć ma temu budowa rurociągu z czarnomorskiego portu Samsun do Ceyhan, którym miałyby płynąć ropa naftowa z Rosji. Początkowo sceptyczny rząd Federacji Rosyjskiej ostatecznie zaakceptował projekt. W maju 2010 roku oba państwa podpisały memorandum o dostawach.

4.2. Bliski Wschód

Zgodnie z założeniami strategii „Strategiczna Głębia”, która zakłada wielowektorową politykę zagraniczną oraz pragmatyczną współpracę z państwami sąsiednimi, Turcja podejmuje aktywne działania w sektorze energetycznym na Bliskim Wschodzie. Angażuje się ona we wspólne przedsięwzięcia m.in. z: Iranem, Irakiem i Egiptem.

Kooperacja Turcji z Iranem na rynku energetycznym wywołuje krytykę zwłaszcza ze strony Stanów Zjednoczonych. Wywołuje ona również niepokój Rosji, która obawia się, że transport przez Turcję gazu ziemnego ze złóż w Iranie do Europy, negatywnie wpłynie na jej pozycję monopolisty w tranzyście surowców w regionie.

Zgodnie z memorandum podpisanym przez Turcję i Iran w 2007 roku w dłuższej perspektywie czasu do Turcji mają zostać uruchomione dostawy gazu w wysokości 30 miliardów m³ rocznie, z czego 20 miliardów m³ ma być przesyłane do Europy.⁸¹ Umowa zakładała również udzielenie kompanii naftowej TPAS z Turcji koncesji na zagospodarowanie złoża gazowego Południowy Pars w Iranie.⁸²

Wspólnym przedsięwzięciem Turcji i Iraku jest uruchomiony w 2002 roku gazociąg Iran Pipeline⁸³. Przesyła on błękitne paliwo z Tabrizu w Iraku do węzła w Erzurum na terytorium Turcji. W 2008 roku Turcja i Iran podpisały porozumienie o budowie dwóch nowych gazociągów uzupełniających istnie-

⁷⁹ M.A. Piotrowski, *Turcja – korytarz tranzytowy...*, *op. cit.*, s. 99.

⁸⁰ E. Wyciszkievicz, *Polityka energetyczna...*, *op. cit.*, s. 277–278.

⁸¹ *Ibidem*, s. 275.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ M. A. Piotrowski, *Turcja – korytarz tranzytowy...*, *op. cit.*, s. 101.

jące połączenie z Tabrizu do Ankary.⁸⁴ Przepustowość gazociągu wynosi obecnie 10 miliardów m³. W przypadku unormowania stosunków politycznych ze Stanami Zjednoczonymi i dalszej obecności gazu na rynku Unii Europejskiej w 2020 roku przepustowość gazociągu ma wynosić od 30 do 40 miliardów m³.

Dążąc do umocnienia pozycji państwa tranzytu surowców energetycznych oraz podmiotu, który kształtuje parametry międzynarodowego rynku energetycznego, w 2004 roku Turcja podpisała umowę z Egiptem na transport gazu z Egiptu do Unii Europejskiej.⁸⁵ Surowiec (ewentualnie pochodzący również z Iraku) z gazociągu transarabskiego (łączyć ma państwa arabskie znad Morza Śródziemnego, przepustowość odcinka należącego do Turcji ma wynosić od 4 do 6 miliardów m³) ma być transportowany trasami TGI i Poseidon.

Jednoznacznie kwalifikując – dla potrzeb analizy w ramach publikacji – Turcję jako państwo położone na Bliskim Wschodzie zasadne jest przedstawienie projektu gazociągu South European Gas Pipeline (SEGP)⁸⁶. Zgodnie z planowaną koncepcją jego trasa przesyłu ma biec z Turcji przez Bułgarię, Serbię i Chorwację na Węgry, które stałyby się rynkiem docelowym i węzłem dystrybucji. Koszt budowy gazociągu wstępnie szacowany jest na 4 miliardy dolarów. Zasilany byłby on przez błękitne paliwo z Federacji Rosyjskiej.

Ropociąg Kirkuk–Ceyhan⁸⁷ stanowił przed laty główną trasę przesyłu ropy naftowej z Iraku na terytorium Turcji. Składa się on z dwóch równoległych połączeń z części położonego w Iraku Kurdystanu do terminalu Ceyhan w Turcji. Przepustowość obu „nitek” wynosi 70 milionów ton rocznie. Z powodu niestabilnej sytuacji na tym obszarze przesył ropociągów nie przekracza jednak 25 milionów ton. Infrastruktura Kirkuk–Ceyhan uległa kilkakrotnie poważnym uszkodzeniom, m.in. na skutek interwencji Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 roku oraz ataków Al-Kaidy w 2006 roku.

W 2006 roku Turcja i Izrael zadeklarowały gotowość uruchomienia podmorskich połączeń dla transportu ropy naftowej, gazu ziemnego, wody pitnej i energii elektrycznej do Hajfy. Tranzyt miałby przebiegać za pośrednictwem istniejącego ropociągu Ejlat-Ashkelon Pipeline (EAP)⁸⁸. Jak dotąd projekt nie został zrealizowany.

⁸⁴ E. Wyciszkievicz, *Polityka energetyczna...*, op. cit.

⁸⁵ M. A. Piotrowski, *Turcja –korytarz tranzytowy...*, op. cit., s. 104.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 98–99.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 100.

Zakończenie

W warunkach późnowestfalskiego systemu międzynarodowego nastąpiło przewartościowanie pojęcia bezpieczeństwa. Na znaczeniu zyskał jego pozamilitarny wymiar. O pozycji, i co się z tym wiąże możliwości realizowania przez państwo założeń polityki zagranicznej, zaczęło decydować m.in. bezpieczeństwo energetyczne.

Republika Turcji – z racji geostrategicznego położenia – postrzegana jest przez uczestników systemu międzynarodowego jako państwo tranzytu dla surowców energetycznych z Bliskiego Wschodu i regionu kaspijskiego do państw członkowskich Unii Europejskiej.

Dynamiczne zmiany w pozimnowojennym środowisku międzynarodowym dostrzegli także decydenci polityczni w Turcji. Zaczęli oni deklarować chęć pełnienia przez Turcję roli korytarza surowców energetycznych, a także opracowali strategię energetyczną, która precyzuje najważniejsze cele polityki energetycznej państwa.

Głównym obszarem zainteresowań Turcji stał się Bliski Wschód oraz region czarnomorsko-kaspijski, z których ropociągami i gazociągami Republika Turcji zamierza transportować surowce energetyczne do Europy.

Turcja ma aspiracje, aby być nie tylko pośrednikiem w dostawach surowców energetycznych, ale pełnić także aktywną rolę w ich sprzedaży i redystrybucji.

Realizacja założeń strategii energetycznej stanowi dla Turcji nie tylko ważne źródło dochodu, ale także narzędzie budowania pozycji państwa na Bliskim Wschodzie, regionie kaspijskim oraz w Europie (szczególnie wśród członków Unii Europejskiej). Efektywne odgrywanie międzynarodowej roli *łącznika energetycznego* gwarantować ma jej również bezpieczeństwo energetyczne oraz uczynić z Turcji ważny podmiot, współtworzący unijną politykę bezpieczeństwa energetycznego.

WYMIAR ŻYWNOŚCIOWY BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

MONIKA SZKARŁAT*

Agrobiotechnologia jako czynnik realizacji bezpieczeństwa żywnościowego

1. Bezpieczeństwo żywnościowe jako kategoria bezpieczeństwa międzynarodowego

Współcześnie można wymienić nawet kilkaset różnych definicji bezpieczeństwa żywnościowego, których autorzy zwracają uwagę na istotne ich zdaniem komponenty oraz uwarunkowania, stanowiące o stanie/poczuciu bezpieczeństwa w wymiarze żywnościowym. Nie bez przyczyny użyto sformułowań „stan” (ma charakter mierzalny, oparty na obiektywnych danych) i „poczucie” (odnosi się do sytuacji odbioru poziomu bezpieczeństwa przez jednostkę, opartego na subiektywnych i niemierzalnych odczuciach), co pokazuje kierunek ewolucji w definiowaniu tego zjawiska. Na bogactwo i różnorodność w procesie eksplanacji pojęcia zwrócili uwagę M. Smith, J. Pointing i S. Maxwell, przygotowując w 1992 roku kompilację definicji terminu bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstwa domowego. Udało im się odnaleźć prawie 200 wyjaśnień tego pojęcia¹. Poczynając od lat 70. XX wieku, kiedy wzrosło zainte-

* Dr Monika Szkarłat jest adiunktem w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ M. Smith, J. Pointing, S. Maxwell, *Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography*, w: *Household Food Security: Concepts, Indicators and Measurements*.

resowanie wymiarem żywnościowym bezpieczeństwa narodowego, poprzez lata 80. XX wieku, gdy zaczęto przywiązywać większą wagę do wymiaru ludzkiego/jednostkowego bezpieczeństwa żywnościowego, aż do obecnych czasów, w których Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (ang. *Food and Agriculture Organization* – FAO) w marcu 2012 r. – po dekadach dominacji pojęcia bezpieczeństwo żywnościowe – uznała, że należy wprowadzić do debaty publicznej nie mniej ważne pojęcie niezależności żywnościowej. Możliwość zachowania suwerenności/niezależności żywnościowej powinna być rozpatrywana zarówno w wymiarze jednostkowym, jak też wspólnotowym (rodzina, społeczność lokalna, etniczna, naród czy społeczność międzynarodowa/ludzkość)².

Zgodnie z definicją podaną w Deklaracji Rzymskiej Światowego Szczytu Żywnościowego (1996) bezpieczeństwo żywnościowe ma miejsce wtedy, gdy „(...) wszyscy ludzie, w każdym czasie, mają fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej, odpowiedniej i posiadającej właściwe walory odżywcze żywności, która spełnia ich potrzeby i preferencje żywieniowe, tak aby mogli prowadzić zdrowe i aktywne życie”³. Podana definicja ma szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy. Co istotne intencją jej autorów było podkreślenie, że bezpieczeństwo żywnościowe zależy od szeregu czynników, nie tylko ekonomicznych. Znamiennym jest, że zmiana w postrzeganiu tej kategorii bezpieczeństwa polega też na nieutożsamianiu go wyłącznie w kategoriach jednego z wymiarów bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo żywnościowe w tej definicji to bezpieczeństwo ludzi, jednak brak tu wyraźnego podkreślenia pozycji jednostki – jako podstawowego podmiotu, który powinien cieszyć się bezpieczeństwem i niezależnością żywnościową – co stanowi fundament międzynarodowego systemu praw człowieka, a konkretnie prawa do właściwego wyżywienia.

Jak podkreśla G. Kent, zakres przedmiotowy bezpieczeństwa żywnościowego obejmuje problemy związane z dostępem fizycznym i ekonomicznym do żywności, pomijając niezwykle istotny komponent odpowiedniego wyżywienia,

A Technical Review, (red.) S. Maxwell, T. Frankenberg (UNICEF/IFAD, 1992) URL, <http://www.ifad.org/hfs/tools/hfs/hfspub/index.htm> [dostęp: 3.11.2012].

² G. Lawrence, P. McMichael, *The Question of Food Security*, „International Journal of Sociology of Agriculture and Food” June 2012, vol. 19, nr 2, s. 135.

³ *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, FAO Corporate Document Repository, UNC, 1998, URL, <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.HTM>.

które – co oczywiste – jest uzależnione od dostępu do żywności, ale ma tu też znaczenie dostęp do usług podstawowej opieki medycznej, socjalnej czy edukacji. Bezpieczeństwo żywnościowe jako kategoria ontologiczna jest więc komponentem szerszej kategorii, którą jest bezpieczeństwo żywienia i odnosi się do żywnościowego wymiaru tego ostatniego. Rozróżnienie to jest wprowadzone m.in. po to, aby pamiętać, że korzystne dane świadczące o zadowalającym poziomie bezpieczeństwa żywnościowego (dostępności żywności na rynku danego państwa) nie wyklucza występowania przypadków niedożywienia czy złego żywienia wśród populacji tego kraju. Dla przykładu, wysoki odsetek ludności – w tym szczególnie dzieci i kobiet – cierpiących z powodu m.in. niedoboru żelaza czy prowitaminy A lub umierających w wyniku biegunki może występować w państwie, w którym fizyczna dostępność żywności jest niczym nieograniczona⁴.

Natomiast bezpieczeństwo żywienia, bezpieczeństwo żywnościowe jak też bezpieczeństwo zdrowotne i socjalne wchodzi w skład bezpieczeństwa rozumianego jako zdolność samodzielnego utrzymania się i godziwej egzystencji (ang. *livelihood security*). Chodzi tu zarówno o aktywność ściśle związaną z rolnictwem, pracą na roli, produkcją żywności, jak też wszelkie inne zajęcia generujące zysk potrzebny do zakupu żywności czy leków, opłacenia pomocy medycznej czy edukacji. Co równie istotne i warte podkreślenia, wymienione wymiary bezpieczeństwa są ze sobą powiązane i współzależne, gdyż nie można osiągnąć bezpieczeństwa żywienia bez spełnienia kryterium realizacji bezpieczeństwa zdrowotnego czy socjalnego⁵.

2. Agrobiotechnologia – specyfika i stan komercjalizacji

Agrobiotechnologia – inaczej określana jako zielona biotechnologia – to dział biotechnologii rolniczej, której badacze koncentrują się na poprawie właściwości związanych z technologią upraw, jakością plonów oraz sposobem wytwarzania nasion (męska sterylność). Przedmiotem zainteresowania są rośliny rolnicze, zarówno z przeznaczeniem na żywność, pasze jak też wyko-

⁴ G. Kent, *Freedom from Want. The Human Right to Adequate Food*, Georgetown University Press Washington, D. C., 2005, URL, http://www.academia.edu/993450/The_Human_Right_to_Adequate_Food, s. 21.

⁵ *Ibidem*, s. 22–23.

rzystywane przez inne branże przemysłu. Najbardziej znane i jednocześnie budzące najwięcej kontrowersji innowacje agrobiotechnologii to rośliny genetycznie zmodyfikowane⁶.

Genom transgenicznych roślin uprawnych, w wyniku zastosowania technik inżynierii genetycznej, został poddany modyfikacji, przez co zmianie uległa jedna lub więcej cech rośliny. Zasadniczy kierunek badań to uzyskanie cech odporności na herbicydy, choroby oraz szkodniki owadzie, przedłużenie trwałości, odporność na stresy abiotyczne (susza lub nadmierna wilgotność, zasolenie, niska temperatura), zmiana profilu kwasów tłuszczowych czy sposób wytwarzania nasion. Przyszłość agrobiotechnologii to m.in. produkcja biomateriałów czy żywności funkcjonalnej. Zdecydowanie najbardziej kontrowersyjną aplikacją nowoczesnej agrobiotechnologii są rośliny transgeniczne z przeznaczeniem na żywność. Zgodnie z definicją Rozporządzenia 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady „genetycznie zmodyfikowana żywność” oznacza żywność zawierającą, składającą się lub wyprodukowaną z GMO (ang. *genetically modified organism*). A termin „wyprodukowane z GMO” oznacza uzyskane w całości lub części z GMO, ale niezawierające lub nieskładające się z GMO⁷.

Produkcja roślin genetycznie zmodyfikowanych rozpoczęła się w połowie lat 90. XX wieku i co roku notowany jest wzrost zarówno powierzchni upraw, jak też liczby państw decydujących się na wprowadzenie nowych odmian. Zgodnie z najnowszymi danymi za 2011 rok powierzchnia upraw roślin transgenicznych na świecie osiągnęła poziom 160 milionów ha. W porównaniu z 2010 rokiem nastąpił wzrost areалу o 12 milionów ha. Za początek komercyjnej uprawy roślin GM uznaje się 1996 rok, a po 16 latach wdrażania stwierdza się, że jest to jedna z najszybciej upowszechnianych technologii, notująca 94-krotny wzrost areálu upraw GM (1996 – 1,7 miliona ha, 2011 – 160 milionów ha). W 2011 roku uprawy roślin GM prowadzono w 29 państwach, z czego 19 to państwa rozwijające się, a 10 rozwinięte. Co równie istotne populacja tych państw stanowi 60% (\approx 4 miliardy ludzi) światowej populacji⁸.

⁶ M. Szkarłat, *Żywność genetycznie zmodyfikowana w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UMCS, Lublin 2011, s. 49.

⁷ *Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed*, OJ L 268, 18.10.2003, s. 1–23.

⁸ C. James, *BRIEF 43. Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2011*, Executive Summary, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications, ISAAA 2011, URL, <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/43/executivesummary/default.asp>, s. 1 [dostęp: 26.11.2012].

Tabela 1. Światowe uprawy roślin transgenicznych w 2011 roku

Lp.	Państwo	Powierzchnia upraw (w mln ha)	Rodzaj upraw
1.	USA	69,0	Kukurydza, soja, bawełna, rzepak, burak cukrowy, papaja, dynia, lucerna
2.	Brazylia	30,3	Soja, kukurydza, bawełna
3.	Argentyna	23,7	Soja, kukurydza, bawełna
4.	Indie	10,6	Bawełna
5.	Kanada	10,4	Rzepak, kukurydza, soja, burak cukrowy
6.	Chiny	3,9	Bawełna, papaja, topola balsamiczna, pomidor, słodka papryka
7.	Paragwaj	2,8	Soja
8.	Pakistan	2,6	Bawełna
9.	RPA	2,3	Kukurydza, soja, bawełna
10.	Urugwaj	1,3	Soja, kukurydza
11.	Boliwia	0,9	Soja
12.	Australia	0,7	Bawełna, rzepak
13.	Filipiny	0,6	Kukurydza
14.	Myanmar	0,3	Bawełna
15.	Burkina Faso	0,3	Bawełna
16.	Meksyk	0,2	Bawełna, soja
17.	Hiszpania	0,1	Kukurydza
18.	Kolumbia	<0,1	Bawełna
19.	Chile	<0,1	Kukurydza, soja, rzepak
20.	Honduras	<0,1	Kukurydza
21.	Portugalia	<0,1	Kukurydza
22.	Czechy	<0,1	Kukurydza
23.	Polska	<0,1	Kukurydza
24.	Egipt	<0,1	Kukurydza
25.	Słowacja	<0,1	Kukurydza
26.	Rumunia	<0,1	Kukurydza
27.	Szwecja	<0,1	Ziemniak
28.	Costa Rica	<0,1	Bawełna, soja
29.	Niemcy	<0,1	Ziemniak
	Ogółem	160,0	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. James, Brief 43, ISAAA 2011.

W uprawę roślin transgenicznych w 2011 roku zaangażowanych było 16,7 miliona rolników, co w porównaniu z 2010 rokiem stanowi wzrost o 1,3 miliona. Według autorów najnowszego raportu grupy ISAAA 90% z tej liczby stanowili biedni rolnicy z państw rozwijających się. Co z tym związane, 50% światowych upraw roślin GM było prowadzone w państwach rozwijających się, a na kolejne lata przewiduje się przekroczenie tej proporcji i dominację tych państw w stosunku do powierzchni upraw w państwach rozwiniętych. Do grona państw rozwijających się, które najintensywniej rozwijają swój sektor agrobiotechnologiczny zaliczają się Indie, Chiny, Brazylia, Argentyna i RPA. Łączna powierzchnia upraw GMO stanowi 44% światowego areалу upraw GMO. Jednocześnie populacja tych państw stanowi 40% światowej populacji, co należy brać pod uwagę przy analizie i interpretacji danych statystycznych dotyczących światowego poziomu komercjalizacji roślin transgenicznych. Dane te nie wskazują na równomierne upowszechnianie technologii we wszystkich państwach, a raczej na jej koncentrację w małej grupie dużych państw o znaczącym potencjale demograficznym⁹.

Zwolennicy agrobiotechnologii twierdzą, że pomimo relatywnie krótkiego okresu komercyjnego wykorzystania roślin transgenicznych, są dowody potwierdzające, że ich uprawa niesie wymierne korzyści dla rolników – niestety – w mniejszym stopniu dla konsumentów żywności. Według G. Brookes’a i P. Barfoot’a, którzy analizowali wpływ ekonomiczny i społeczny upowszechnienia GMO, bezpośredni zysk dla gospodarstw rolnych uprawiających rośliny transgeniczne wyniósł w 2010 roku w skali świata 14 miliardów USD, a od 1996 roku dochody gospodarstw wzrosły o 78,4 miliarda USD. Najlepsze wyniki osiągnęli rolnicy uprawiający transgeniczną bawełnę Bt, co było konsekwencją poważnego wzrostu plonowania roślin. Rolnicy uprawiający bawełnę odporną na szkodniki zyskali dodatkowe 5 miliardów USD dochodu. Dane zebrane przez badaczy wskazują również na pozytywny efekt uprawy kukurydzy GM, co było wynikiem wyższych plonów oraz obniżenia kosztów niezbędnych zabiegów agronomicznych. W tabeli 2 przedstawiono szczegółowe dane dotyczące wzrostu dochodów gospodarstw rolnych uprawiających rośliny GM. Dane za okres 1996-2012 odnoszą się do obecnie najbardziej rozpowszechnionych na świecie roślin GM (soja, kukurydza, rzepak, bawełna). Kategoria „Inne” obejmuje papaję odporną na wirusy i buraka cukrowego odpornego na herbicydy.

⁹ C. James, *BRIEF 43...*, *op. cit.*, s. 4–5.

Wzrost dochodu był szacowany po uwzględnieniu i przeanalizowaniu danych o wysokości plonów i ich jakości, kosztach zakupu nasion i środków ochrony roślin.

Tabela 2. Rośliny transgeniczne – wzrost dochodu gospodarstw rolnych na świecie, 1996–2010 (miliony USD, wartość nominalna)

Cecha	Wzrost dochodu gospodarstwa, 2010	Wzrost dochodu gospodarstwa, 1996–2010	Udział (%) wzrostu zysku gospodarstwa w ogólnej wartości produkcji roślin GM w państwach z sektorem agrobiotech, 2010	Udział (%) wzrostu zysku gospodarstwa w światowej produkcji danej rośliny (odmiany GM i nie-GM), 2010
Soja odporna na herbicydy	3 299,80	28 389,20	3,50	3,20
Kukurydza odporna na herbicydy	438,50	2 672,80	0,50	0,20
Bawełna odporna na herbicydy	148,30	1 062,40	0,40	0,30
Rzepak odporny na herbicydy	472,40	2 657,80	5,70	1,40
Kukurydza odporna na szkodniki	4 522,30	18 969,30	5,40	3,20
Bawełna odporna na szkodniki	5 030,10	24 371,90	14,00	11,90
Inne	90,20	301,50	Brak danych	Brak danych
Razem	14 001,60	78 424,90	6,25	4,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Brookes, P. Barfoot, *GM Crops: Global Socio-economic and Environmental Impacts 1996–2010*, PG Economics Ltd, UK, May 2012, URL, <http://www.pgeconomics.co.uk/page/33/global-impact-2012> [dostęp: 1.11.2012].

Oszacowano, że koszt związany z użytkowaniem nowej technologii w 2010 roku wyniósł średnio 28% sumy ogólnych zysków osiągniętych przez rolnika. Według autorów istnieje różnica pomiędzy kosztami poniesionymi przez rolników z państw rozwijających się (17%) i państw rozwiniętych (37%). Wynika to m.in. ze słabiej działającego systemu ochrony własności intelektualnej oraz większej skali wzrostu dochodów rolników wdrażających nowe nasiona GM w państwach rozwijających się w porównaniu do państw rozwiniętych¹⁰.

¹⁰ G. Brookes, P. Barfoot, *The Income and Production Effects of Biotech Crops Globally 1996–2010*, *GM Crops and Food: Biotechnology in Agriculture and the Food Chain*, vol. 3, issue 4, October/November/December 2012, PG Economics, Dorchester, UK, URL, <http://www.landesbioscience.com/journals/gmcrops/article/20097/>, s. 267–268 [dostęp: 1.11.2012].

3. Agrobiotechnologia a bezpieczeństwo żywnościowe

W wielu publikacjach propagujących komercjalizację roślin transgenicznych próbuje się dowodzić, że rośliny GM oraz produkowana z nich żywność stanowią szansę i istotny czynnik warunkujący bezpieczeństwo żywnościowe. Zwolennicy innowacji argumentują, że dzięki wyższej wydajności tego rodzaju upraw będzie można skutecznie radzić sobie z problemem głodu i niedożywienia na świecie. Łatwo jest nie zgodzić się z tym poglądem, ponieważ jak ogólnie wiadomo zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego oraz jego konsekwencje w postaci np. głodu czy niedożywienia nie wynikają z niedostatku żywności na świecie, niewystarczających mocy produkcyjnych rolnictwa aby zaspokoić potrzeby wciąż rosnącej populacji. Szacunki międzynarodowych gremiów zajmujących się tematyką bezpieczeństwa żywnościowego stanowią, że dysproporcja w dostępie do żywności jest związana z niewłaściwie działającym systemem dystrybucji żywności, który jest niesprawiedliwy i niekorzystny dla najbiedniejszych. Natomiast wykorzystanie roślin transgenicznych dla poprawy stanu bezpieczeństwa żywnościowego jest zasadne, ale nie można wywoływać mylnego przekonania, że proponuje się światu technologię, która uratuje ludzkość od głodu. Z drugiej strony prawdą jest, że uprawy transgeniczne stanowią korzystne uzupełnienie dla właściwych praktyk agronomicznych, jak też ogólnej polityki rolnej, reform gospodarczych i działań legislacyjnych, podejmowanych na wielu poziomach zarządzania bezpieczeństwem żywnościowym.

Zarówno obecnie dostępne odmiany GM jak też rośliny, nad którymi badania trwają, będą stanowiły ważne uzupełnienie działań skierowanych na unowocześnienie produkcji żywności oraz dostosowanie jej do wyzwań związanych m.in. z degradacją środowiska naturalnego, zmianami klimatycznymi czy upowszechnianiem produkcji roślin na biopaliwa. Szczególnie użyteczne mogą się okazać odmiany roślin GM odporne na szkodniki, których wpływ w regionach tropikalnych i subtropikalnych jest wyjątkowo dotkliwy. Poza tym duże nadzieje wiąże się z upowszechnieniem w najbliższej przyszłości roślin transgenicznych odpornych na stresy abiotyczne (susza lub nadmierna wilgotność, temperatura, zasolenie). Zaletą niektórych roślin transgenicznych jest ich wydajność z hektara, co jest ważne w kontekście kurczącego się areалу gruntów nadających się pod uprawę rolną lub rosnącej konkurencji o ziemię pomiędzy sektorem produkcji żywności a sektorem energetycznym.

Należy zaznaczyć, że na obecnym etapie zaawansowania technologicznego najczęściej korzyści związanych z uprawą roślin transgenicznych odczuwają rolnicy. Poza poprawą produktywności wymienia się także: skrócenie czasu wykonywania niezbędnych zabiegów agronomicznych (zmniejszenie częstotliwości podawania środków ochrony roślin, łatwiejsze i skuteczniejsze odchwaszczanie upraw), stosowanie systemów bezorkowych (oszczędność na kosztach paliwa zużywanego do pracy maszyn rolniczych, zmniejszenie kosztów pracy), plony mają lepszą jakość (krótsze żniwa, wyższa cena produktu końcowego, rośliny GM mają znacznie niższą zawartość mykotoksyn), bezpieczeństwo osób zajmujących się opryskami (zmniejszenie liczby wymaganych aplikacji herbicydów, rośliny same produkują insektycydy), zmniejszenie ryzyka utraty plonów wskutek ataku szkodników, skrócenie okresu wzrostu rośliny, co pozwala na wcześniejszy zbiór i kolejne wysianie w tym samym sezonie (praktyka stosowana przez wielu rolników uprawiających bawełnę w Indiach)¹¹.

Choć nie można odmówić wiarygodności i rzetelności autorom zestawienia przedstawionego w przywoływanym raporcie to oni sami przyznają, że analizy statystyczne nie oddają w pełni obrazu rzeczywistości, a pokazują ogólną tendencję. Istnieje szereg różnic i rozbieżności, co wynika ze specyfiki badanej materii. Różnice w populacji szkodników czy zachwaszczeniu pól mogą zmieniać się z sezonu na sezon, co ma przełożenie na opłacalność stosowania roślin transgenicznych. Rośliny różnie reagują na warunki klimatyczne, rodzaj podłoża, dostępność wody. Trzeba pamiętać, że pięć najczęściej uprawianych roślin GM nie stanowią odmian typowych dla rolnictwa np. regionów tropikalnych lub nie były tworzone z myślą o przetrwaniu w takich warunkach. Nie można też wykluczyć błędów koncepcyjnych i metodologicznych podczas zbierania danych, np. wybór zbyt małej grupy uczestniczącej w badaniu ankietowym lub niereprezentatywność uczestników (badanie prowadzone tylko w dużych i nowoczesnych gospodarstwach rolnych), zbyt krótki czas objęty badaniem (nie można porównać wyników z kilku sezonów). To oczywiście tylko niektóre z przyczyn mogących prowadzić do zafałszowania obrazu skali wpływu omawianej innowacji na poprawę bezpieczeństwa żywnościowego.

Formułując propozycje radzenia sobie z zagrożeniami bezpieczeństwa żywnościowego należy uwzględnić kilka istotnych założeń. Po pierwsze, nie ma uniwersalnego mechanizmu gwarantowania stabilności żywnościowej, bo sytuacja

¹¹ G. Brookes, P. Barfoot, *The Income and Production...*, op. cit., s. 268–269.

każdego regionu, państwa czy społeczności jest inna. Po drugie, trzeba pamiętać o różnicach pomiędzy poszczególnymi systemami rolnymi. Warunkowane jest to czynnikami klimatyczno-geograficznymi, politycznymi, gospodarczymi, społecznymi, kulturowymi, ekologicznymi itp. Po trzecie, bezpieczeństwa żywnościowego nie można osiągnąć wyłącznie poprzez zmianę technologiczną w rolnictwie. Tu niezbędne są daleko idące i różnorodne działania, poczynając od reformy rolnej i gruntowej, dywersyfikacji źródeł dochodu czy stosowania kilku metod produkcyjnych, ale też stworzenia systemu wsparcia finansowego i socjalnego, edukacji – zarówno ogólnej (walka z analfabetyzmem, przedwczesnym porzucaniem nauki), jak też rolniczej i żywnościowej.

Optymalną perspektywą patrzenia na rolę nowoczesnych technologii jest uznanie ich za kolejny element procesu wzmacniania pozycji i tworzenia nowych możliwości, o czym pisze w swoich pracach A. Sen. Innowacje agrobiotechnologiczne mogą sprawić, że produkcja rolnicza będzie bardziej proekologiczna, a żywność będzie spełniała wymogi bezpieczeństwa. Błędem jest uciekanie się do determinizmu technologicznego i przekonywanie, że tylko GMO jest remedium na problemy rolnictwa lub – przeciwnie – tylko produkcja organiczna gwarantuje konsumentom dostęp do bezpiecznej żywności. Racjonalna strategia budowania bezpieczeństwa żywnościowego państwa powinna uwzględniać działania organizacyjne i instytucjonalne wspierające badania i rozwój różnych narzędzi pomagających osiągnąć cel¹².

Ważna jest ponadto świadomość, że zielona biotechnologia i jej aplikacje tworzą zarówno szanse jak i zagrożenia, których proporcje względem siebie zależą przede wszystkim od sposobu wdrożenia innowacji. A konkretnie, chodzi tu np. o ustalenie zasad dostępu i form rozpowszechniania innowacji (dostęp ograniczony tylko dla tych, których na to stać czy przyjęcie szerszej formuły). Inne elementy wzmacniające szanse związane z agrobiotechnologią to istnienie prawnych ram dotyczących rozwoju i finansowania badań naukowych, ochrony własności intelektualnej, zagwarantowanie aktywnego udziału sektora publicznego, co zapewni szerszy dostęp do technologii, sprawnie funkcjonujący rynek zbytu produktów rolno-spożywczych, dobrze zorganizowana infrastruktura komunikacyjna itd. Trzeba też brać pod uwagę, że komercjalizacja roślin transgenicznych może pociągać za sobą negatywne konsekwencje

¹² P. Aerni, *Is Agricultural Biotechnology Part of Sustainable Agriculture? Different Views in Switzerland and New Zealand*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, issue 2, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n2/v13n2a07-aerni.htm>, s. 158–172 [dostęp: 2.11.2012].

dla bioróżnorodności czy ograniczać dostęp do roślin stosowanych tradycyjnie w diecie danej społeczności¹³.

Rozważając użyteczność współczesnej agrobiotechnologii dla realizacji celów bezpieczeństwa żywnościowego zazwyczaj uwaga skupia się na potrzebach społeczności niestabilnych pod względem żywnościowym, cierpiących z powodu permanentnego lub sezonowego niedożywienia. W zdecydowanej większości są to mieszkańcy państw rozwijających się, choć ten problem jest – na mniejszą skalę – również obecny w państwach bogatej Północy. Wstępnym założeniem do debaty na temat znaczenia komercjalizacji roślin GM dla podniesienia bezpieczeństwa żywnościowego powinno być – po pierwsze – stwierdzenie, że technologia i jej produkty to tylko jeden element zmiany na lepsze. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że nie najważniejszy, bo nie determinujący zmiany. Po drugie, w przypadku tej konkretnej technologii jest ona niedostosowana do potrzeb rolników z państw biednego Południa, gdyż brakuje jednego z najistotniejszych czynników – właściwego zarządzania zarówno rozwojem, upowszechnianiem i dostępnością innowacji jako takich, jak też zarządzania bezpieczeństwem żywnościowym na poziomie krajowym.

Niedostosowanie kierunku badań nad nowymi odmianami roślin transgenicznych do oczekiwań i potrzeb rolników np. z regionu Afryki Subsaharyjskiej ma kilka przyczyn. Po pierwsze, w państwach najbiedniejszych, z zacofanym sektorem rolnym, praktycznie nie istnieje sprawnie działający system publicznie finansowanych badań naukowych nad udoskonalaniem odmian roślin rolniczych czy nowymi technikami agronomicznymi. Nie ma też funduszy na wdrażanie niezbędnych zmian prawno-instytucjonalnych w rolnictwie. Skutkuje to daleko idącą zależnością od nowinek technologicznych przychodzących z zewnątrz, zazwyczaj w postaci innowacji chronionej patentem i oferowanej przez duże międzynarodowe koncerny agrobiotechnologiczne lub lokalnych spedytorów, współpracujących z firmami międzynarodowymi¹⁴.

Poza wspomnianym już problemem niedostosowania odmian GM do warunków panujących w danej strefie geograficznej, a nawet niewystępowania dzikich czy konwencjonalnie uprawianych odmian tej rośliny, trzeba mieć

¹³ *Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, IAASTD Global Report 2009, B.D. McIntyre, H.R. Herren, J. Wakhungu, R.T. Watson (red.), URL, <http://www.agassessment.org/index.cfm?Page=IAASTD%20Reports&ItemID=2713>, s. 352, 353 [dostęp: 2.11.2012].

¹⁴ Szerzej: R. Paarlberg, *Starved for Science. How Biotechnology is Being Kept Out of Africa*, Harvard University Press 2008, passim.

świadomość, że zdecydowana większość badań nad kolejnymi modyfikacjami genetycznymi roślin uprawnych jest warunkowana zyskiem. Dlatego mniejsze znaczenie ma rozwiązanie konkretnego problemu z jaki borykają się rolnicy w Afryce, a priorytetem jest opracowanie odmiany GM, na którą będzie popyt wśród odbiorców prowadzących wielkoobszarowe, przemysłowe gospodarstwa rolne. Obecnie, większość komercyjnie uprawianych roślin transgenicznych posiada cechy, dzięki którym praca tych rolników może być mniej czasochłonna, wymagająca mniejszego zaangażowania parku maszynowego, niższego zużycia paliwa, a przez to obniżenia kosztów produkcji¹⁵.

Taki stan rzeczy jest w dużej mierze pochodną specyfiki sektora agrobiotechnologicznego na świecie, który jest zdominowany przez kilka największych korporacji transnarodowych takich jak Monsanto, DuPont, Syngenta, BASF czy Bayer Crop Science. To te firmy są właścicielami praw patentowych do wielu komercyjnie uprawianych roślin transgenicznych, prowadzą badania nad nowymi odmianami i cechami. Jednocześnie nie można też pominąć faktu ich aktywności w obszarze badań i rozwoju, gdzie albo same inwestują w badania naukowe lub nabywają prawa do wykorzystania osiągnięć badawczych mniejszych firm biotechnologicznych, które są bądź przejmowane, bądź łączą się z dużym przedsiębiorstwem.

Oczekiwanie najuboższych i najbardziej zagrożonych niestabilnością żywnościową kierowane są przede wszystkim na badania nad odmianami roślin uprawnych, które staną się odporne na stresy abiotyczne. Te już teraz są przyczyną poważnych strat w rolnictwie państw rozwijających się, a jak przewiduje się – w wyniku postępującego ocieplania klimatu – sytuacja ulegnie pogorszeniu. Nawet jeśli gospodarstwa rolne korzystają z systemu sztucznego nawadniania – co nie jest niestety powszechne – zmniejszy się dostępność wody, a co za tym idzie spadnie wartość i jakość plonów. Według ETC Group straty plonów w ciągu następnych 10 lat mogą wynieść 50% w regionie Afryki Subsaharyjskiej. Ta sama organizacja w raporcie z 2010 roku przestrzega przed niebezpieczną praktyką wnoszenia wniosków o ochronę patentową na całe sekwencje genomu roślin. Jest to przemyślana taktyka nastawiona na zabezpieczenie przyszłych zysków. Uczestniczy w tym 6 największych na świecie korporacji chemicznych i nasiennych, które również są zaangażowane w badania nad nowymi odmianami roślin odpornych na stresy abiotyczne (ang. *climat*

¹⁵ E.A. Abergel, *Climate-ready Crops and Bio-capitalism: Towards a New Food Regime?*, „International Journal of Sociology of Agriculture and Food” October 2011, vol. 18, nr 3, s. 262.

ready crops). Rośliny tego typu nie są jeszcze uprawiane komercyjnie. Problemem jest bardzo skomplikowany proces badawczy, gdyż konieczne jest dokonanie jednoczesnej modyfikacji genów odpowiedzialnych za różne cechy. Ponadto nie ma też pewności jak odmiany transgeniczne będą się zachowywały w prawdziwej uprawie, a nie na poletkach doświadczalnych, gdzie ich wzrost jest cały czas monitorowany. Co jednak najważniejsze dla bezpieczeństwa żywnościowego najuboższych to fakt, że innowacja, która nie jest jeszcze powszechnie dostępna, już podlega ścisłej kontroli wąskiej grupy ludzi. Jak podaje ETC Group od czerwca 2008 r. do czerwca 2010 r. w ramach opublikowanych rodzin patentów, przynajmniej w 261 przypadkach umieszczono wnioski o ochronę cechy odporności na stresy abiotyczne w roślinach. Wnioski te nie dotyczyły konkretnych odmian roślin uprawnych, ale podobnych sekwencji genetycznych występujących u prawie wszystkich roślin uprawnych. W 201 (77%) przypadkach wnioski pochodziły od 6 największych korporacji i ich partnerów (Monsanto, Syngenta, DuPont, BASF, Dow, Bayer oraz Mendel Biotechnology and Evogene). Trzy firmy są tu niekwestionowanymi liderami, zgłaszając 173 wnioski: Monsanto, BASF, DuPont. Taka wyprzedzająca monopolizacja rynku produktów, których realnie jeszcze nie ma, będzie miała daleko idące negatywne konsekwencje dla państw i rolników niestabilnych żywnościowo. Nowe odmiany roślin będą droższe od ich konwencjonalnych odpowiedników, gdyż będą zawierały opłatę za użytkowanie technologii. Firmy będą dyktowały warunki nie tylko dostępu do produktu końcowego, ale też bez ich zgody nie będzie można prowadzić badań naukowych, gdyż sekwencje genomu potrzebne do analiz będą chronione patentem. To wreszcie sprawi, że utrzymywać się będzie dysproporcja w transferze technologii – nie będzie trafiać do najbardziej potrzebujących¹⁶.

Dla przykładu, szacuje się, że rynek genetycznie zmodyfikowanej kukurydzy odpornej na suszę będzie wart około 2,7 miliarda USD, a nie jest to jedyna roślina nad którą trwają badania. Oczywiście są przykłady projektów badawczo-rozwojowych typu partnerstwo publiczno-prywatne, w których uczestniczą firmy biotechnologiczne wraz z fundacjami, stowarzyszeniami, publicznymi instytutami badawczymi itp., których celem jest opracowanie odmian odpornych na stresy abiotyczne i udostępnienie ich najbardziej potrzebującym rolnikom.

¹⁶ Capturing 'Climate Genes'. *Gene Giants Stockpile 'Climate Ready' Patents*, ETC Group 2011, Action Group on Erosion, Technology and Concentration, URL, http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/pdf_file/Genegiants2011_0.pdf [dostęp: 2.11.2012].

Jednak to tylko jednostkowe przypadki. Jednocześnie zaniedbuje się badania nad udoskonaleniem odmian roślin występujących lokalnie i tradycyjnie obecnych w diecie danej społeczności, tzw. *orphan crops*. Mają one szereg zalet: ich uprawa jest znana lokalnym rolnikom od pokoleń, często są podstawowym składnikiem posiłków, są dostosowane do warunków klimatycznych i glebowych panujących w regionie. Niestety, badania nad nimi nie są finansowo opłacalne, ponieważ uprawa tego typu roślin jest ograniczona do konkretnego regionu, a poza tym nie można liczyć na zyski ze sprzedaży nasion, bo odbiorcami byłoby ubodzy rolnicy afrykańscy, azjatyccy czy z państw Ameryki Południowej¹⁷.

Zdaniem autorów raportu International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) wysiłki należy skierować przede wszystkim na reformę rolną, której podstawowym założeniem musi być dywersyfikacja źródeł dochodów gospodarstwa rolnego. Ta metoda jest od jakiegoś czasu stosowana m. in. w Kenii, gdzie rolnicy zostali zachęcani do jednoczesnej uprawy kilku roślin regionalnych. To skutkowało poprawą poziomu suwerenności żywnościowej gospodarstwa, jak też pozwoliło wygenerować dodatkowy dochód ze sprzedaży nadwyżek plonów¹⁸. Innym pomysłem zaproponowanym przez sektor biotechnologiczny jest wprowadzanie do uprawy roślin poddanych biofortyfikacji. Najbardziej znanym przykładem jest złoty ryż (ang. *golden rice*) o podwyższonej zawartości karotenoidów, w tym przypadku prowitaminy A (prekursor witaminy A)¹⁹. Pomimo wyraźnych korzyści zdrowotnych z uprawy tego typu roślin wielu specjalistów wyraża obawy o poziom i tempo ich upowszechnienia. Grupą docelową są ubodzy rolnicy, ich rodziny i społeczności, w których funkcjonują. Jest raczej mało prawdopodobne, że zdecydują się oni na zakup droższych nasion roślin biofortyfikowanych, ponieważ nie będzie ich na to stać, nie będą widzieć sensu wydawania większej sumy pieniędzy na nasiona, które nie dają wyższego plonu i co równie istotne – większość z nich nie ma świadomości, że oni i ich bliscy

¹⁷ Por.: M. Qaim, *The Economics of Genetically Modified Crops*, „Annual Review of Resource Economics” June 26, 2009, DOI: 10.1146/annurev.resource.050708.144203, URL, <http://www.cof.orst.edu/cof/teach/agbio2011/Readings%202011/Economics%20of%20GM%20Crops%20Ann%20Rev%20Econ%202009.pdf>, s. 684 [dostęp: 3.11.2012].

¹⁸ Szerzej: *Agriculture at a Crossroads...*, *op. cit.*, s. 418, 482, 483.

¹⁹ Por.: J.A. Thomson, D.N. Shepherd, H.D. Mignouna, *Developments in Agricultural Biotechnology in Sub-Saharan Africa*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, nr 4, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n4/v13n4a04-thomson.htm>, s. 314–319 [dostęp: 3.11.2012].

są niedożywieni. Stąd nie widzą potrzeby uprawy tego typu roślin. Nie znaczy to, że komercjalizacja roślin takich jak złoty ryż jest całkowicie nietrafionym pomysłem, ponieważ wyniki badań porównawczych prowadzonych na Filipinach potwierdzają jego skuteczność jako metody zapobiegania niedoborom witaminy A w diecie w zestawieniu z kosztami leczenia skutków diety ubogiej w karotenoidy. Wprowadzenie złotego ryżu pozwoli na redukcję o 60% kosztów opieki medycznej związanych z leczeniem skutków niedoboru witaminy A. Aby jednak w pełni wykorzystać potencjał tej innowacji należy edukować rolników o zaletach uprawy roślin biofortyfikowanych, uruchomić narodowe lub regionalne programy profilaktyki zdrowotnej i edukacji żywieniowej²⁰.

Pośród pozytywnych efektów komercjalizacji roślin transgenicznych odpornych na herbicydy i insektycydy podkreśla się spadek zużycia środków ochrony roślin, co wpływa na bezpieczeństwo zdrowotne rolników oraz zmniejsza negatywne oddziaływanie rolnictwa na środowisko naturalne. Według danych przedstawionych przez G. Brookes'a i P. Barfoot'a od 1996 roku zużycie pestycydów w uprawach transgenicznych spadło o 448 milionów kg (spadek o 9%). Najlepsze wyniki notuje się w uprawach bawełny Bt (spadek o 23,9%), która tradycyjnie jest uważana za uprawę o najwyższym wykorzystaniu insektycydów. Ma to związek ze specyfiką gatunku, który jest atakowany przez liczną grupę szkodników (np. prawie 150 różnych gatunków w Indiach), a odmiany bawełny Bt są odporne na jeden lub 2 rodzaje szkodników²¹. W efekcie po kilku sezonach uprawy odmian transgenicznych rośnie populacja szkodników drugorzędnych. Można temu zaradzić stosując systemy refugiów obsiewnych konwencjonalnymi odmianami bawełny, które opryskują się pestycydem. W rzeczywistości mało który rolnik jest informowany o dodatkowych zabiegach, które powinien wdrożyć. Do rzadkości należą też szkolenia czy kampanie informacyjne organizowane czy to przez spedytatorów nasion i środków ochrony roślin czy instytucje publiczne, władze lokalne. Rację więc mają S. Wang, D.R. Just i P. Pinstrup-Andersen uznając za nieprawdziwe twierdzenie jakoby w przypadku roślin GM „technologia była w nasionach”. Stosowanie tych produktów wymaga konkretnej wiedzy i umiejętności, które z cza-

²⁰ M. Qaim, *The Economics of Genetically...*, op. cit., s. 680.

²¹ G. Brookes, P. Barfoot, *GM Crops: Global Socio-economic and Environmental Impacts 1996–2010...*, op. cit., s. 18.

sem przekładają się na zmianę praktyk agronomicznych i ewentualne korzyści materialne i pozamaterialne²².

Pogłębiona analiza literatury wskazuje, że wyniki badań, wywiadów i ankiet z rolnikami z różnych części świata nie dają podstaw do tak jednoznacznych twierdzeń. Okazuje się, że – szczególnie w państwach rozwijających się – istnieje wiele rozbieżności, które wynikają z kilku przyczyn. Po pierwsze, z badań prowadzonych w Chinach wynika, że rolnicy bardzo często nie potrafią właściwie ocenić skali infestacji szkodników w danym sezonie i stosują zbyt dużą dawkę insektycydu. Po drugie, wielu potwierdzało, że zakup droższych nasion GM był poważnym wydatkiem, dlatego stosowali wyższe dawki insektycydów, aby mieć pewność, że nie stracą przyszłych plonów. To skutkowało poważnymi konsekwencjami finansowymi dla gospodarstwa. Prawdopodobnie udało się uniknąć podobnych błędów gdyby wiedza rolnicza właścicieli gospodarstw była większa. Rolnicy stosują pestycydy nie przestrzegając zaleceń dotyczących ilości aplikacji, czasu podania środków chemicznych itp. Dodatkową przeciwnością jest m.in. brak systemów irygacyjnych, co w praktyce uniemożliwia pełne korzystanie z zalet odmian transgenicznych. Przyznać też trzeba, że dla wielu ubogich rolników inwestycja w nasiona bawełny Bt to gra opatrzona wysokim ryzykiem. Zwrot kosztów zakupu i zysk z plonów jest pewny tylko w sezonach, gdy populacja szkodników jest wysoka. Dlatego wielu z nich preferuje bezpieczniejszy wariant, czyli zakup nasion bawełny konwencjonalnej i stosowanie zamiennie 2 lub więcej odmian²³.

Stosowanie roślin transgenicznych przyczynia się również do redukcji kosztów paliwa, ograniczenia stosowania maszyn rolniczych, niższych kosztów pracy (mniejsza liczba osób zatrudnionych w gospodarstwie) oraz łatwiejszego zarządzania zachwaszczeniem upraw. Przez zmniejszenie zużycia paliwa i maszyn rolniczych uzyskuje się pozytywny efekt w postaci niższej emisji

²² D. Glover, *Exploring the Resilience of Bt Cotton's 'Pro-Poor Success Story'*, „Development and Change” November 2010, vol. 41, issue 6, s. 969, 970. Por.: J.D. Vitale, G. Vognan, M. Ouattara, O. Traore, *The Commercial Application of GMO Crops in Africa: Burkina Faso's Decade of Experience with Bt Cotton*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, nr 4, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n4/v13n4a05-vitale.htm>, s. 328, 329 [dostęp: 3.11.2012].

²³ D. Glover, *Exploring the Resilience...*, *op. cit.*, s. 965, 966. Por.: A. Raybould, H. Quemada, *Bt Crops and Food Security in Developing Countries: Realized Benefits, Sustainable Use and Lowering Barriers to Adoption*, „Food Security” September 2010, vol. 2, issue 3, s. 248, 250, 251, 254, 255.

gazów szklarniowych²⁴. Jest to oczywiście prawda, ale beneficjentami są przede wszystkim właściciele dużych i przemysłowych gospodarstw rolnych, z rozbudowanym parkiem maszynowym oraz zatrudniający dodatkowych pracowników. Tych korzyści prawie zupełnie nie odczuwają biedni rolnicy, prowadzący niskoobszarowe rodzinne gospodarstwa. W większości przypadków nie korzystają z maszyn rolniczych, zabiegi agronomiczne, takie jak odchwaszczanie pól, prowadzone są ręcznie. Zajmują się tym robotnicy rolni, dla których bardzo często jest to jedyne źródło utrzymania. A trzeba też pamiętać, że bezrolni mieszkańcy obszarów wiejskich są zaliczani do grupy najbardziej narażonej na niestabilność żywnościową i dyskryminację w dostępie do żywności²⁵. Wprowadzenie roślin transgeniczných odpornych na herbicydy poniekąd odbiera im pracę. Z drugiej strony, manualnym odchwaszczaniem pól w wielu biednych regionach zajmują się kobiety i dzieci. Uprawa nowych odmian roślin jest dla nich szansą np. na powrót do szkoły – w przypadku dzieci – czy poświęcenie więcej czasu rodzinie – w przypadku kobiet²⁶.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że produkty współczesnej agrobiotechnologii – przede wszystkim rośliny genetycznie zmodyfikowane – powinny być traktowane jako kolejna innowacja, stanowiąca wsparcie w wysiłkach zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa i suwerenności żywnościowej na świecie. Każda technologia i jej aplikacje powinna być traktowana jako dopełnienie działań o charakterze politycznym, społecznym, prawnym i gospodarczym, podejmowanych przez różne podmioty. W tym konkretnym przypadku najbardziej oczekiwane są zmiany związane z reformą rolną i gruntową, wdrażanie narzędzi ułatwiających działalność rolną (pomoc finansowa i socjalna, edukacja), a co najważniejsze stworzenie sprawnego systemu wielopoziomowego zarządzania polityką rolną i żywnościową.

²⁴ Szerzej: G. Brookes, P. Barfoot, *GM Crops: Global Socio-economic and Environmental Impacts 1996–2010...*, op. cit., s. 20, 21.

²⁵ J. Rodenburg, M. Demont, *Potential of Herbicide-Resistant Rice Technologies for Sub-Saharan Africa*, „AgBioForum” 2009, vol. 12, nr 3–4, URL, <http://www.agbioforum.org/v12n34/v12n34a07-rodenburg.htm>, s. 315–318 [dostęp: 3.11.2012].

²⁶ M. Qaim, *Benefits of Genetically Modified Crops for the Poor: Household Income, Nutrition, and Health*, „New Biotechnology” November 2010, vol. 27, nr 5, s. 554, 555. Zob.: M. Gusta, S.J. Smyth, K. Belcher, P.W.B. Phillips, *Economic Benefits of Genetically-modified Herbicide-tolerant Canola for Producers*, „AgBioForum” 2011, vol. 14, nr 1, URL, <http://www.agbioforum.org/v14n1/v14n1a01-smyth.htm>, s. 5–11 [dostęp: 3.11.2012].

POLITYKA PAŃSTW WOBEC PROBLEMÓW BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO

ŁUKASZ ZAMEŃCKI*

Polityka państw w zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu historycznym

Celem rozdziału jest przedstawienie historycznej zmienności postrzegania bezpieczeństwa ekonomicznego państw oraz przeprowadzenie węzłowej analizy wykorzystywanych instrumentów tworzenia równowagi w zakresie względnie stabilnego funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej. Dobór instrumentów zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego wymaga właściwej diagnozy zagrożeń dla zaplecza surowcowego, finansowego i rolno-spożywczego państw, z tego powodu w pracy pokrótce przedstawiono także historię źródeł zagrożeń ekonomicznych państw.

1. Determinanty działań państw na rzecz zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego

Konstytutywnym zadaniem państwa i podstawową potrzebą człowieka jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa. Nie jest więc zaskoczeniem, że historia wspólnot politycznych jest kroniką działań na rzecz jego zagwarantowania. Sposoby jego osiągania są jednak zdeterminowane formą panujących w danym

* Dr Łukasz Zameński jest adiunktem w Instytucie Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

czasie stosunków społeczno-ekonomicznych. Znaczenie kwestii ekonomicznych dla bezpieczeństwa państwa zaczęło być bardzo wyraźnie dostrzegane na początku XX wieku wraz z postępującymi współzależnościami ekonomicznymi między państwami oraz zwiększającą się technicyzacją i masowością konfliktów militarnych. Jednakże historia działań wspólnot politycznych na rzecz zapewnienia zaplecza surowcowego, finansowego, technologicznego i rolnospożywczego odzwierciedla historyczny rozwój funkcji społeczno-ekonomicznych państwa, wraz z jego celami i instrumentami działania. Działania państw w zapewnianiu bezpieczeństwa ekonomicznego odzwierciedlały bowiem między innymi dostępne środki oraz przyjęte schematy aksjonormatywne. Uznanie, że zadaniem państwa jest dbałość np. o realizację zasady sprawiedliwości społecznej jest elementem orientacji ideologicznej determinującym działania instytucji publicznych w sferze bezpieczeństwa. Wymaga także określonych środków technicznych. Przyjęte założenia doktrynalne prowadzą do wykluczenia bądź włączenia pewnych działań w zakres zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego (np. równomierna dystrybucja dóbr). Jednocześnie polityka państw w stosunku do bezpieczeństwa ekonomicznego musi uwzględniać:

- potrzeby obywateli i ich oczekiwania wobec państwa w danym momencie historycznym,
- zmianę źródeł zagrożeń dla równowagi gospodarki narodowej,
- dostępne instrumentarium przywracania równowagi i realizowania postępu.

Powyższe punkty są ze sobą ściśle powiązane. Zagrożenia bowiem to w aspekcie subiektywnym stany niepewności, obawy czy strachu, wynikające z odczucia braku zaspokojenia potrzeb. Oczekiwania wobec państwa są więc wypadkową panujących zagrożeń. Działania państwa są natomiast odpowiedzią na realne (np. zaistniałe) i potencjalne (np. spodziewane) zagrożenia bezpieczeństwa państwa, realizowane dostępnymi środkami.

2. Historyczna zmienność źródeł bezpieczeństwa ekonomicznego

Bezpieczeństwo ekonomiczne w literaturze przedmiotu przedstawia się z reguły jako wieloaspektowe zjawisko, na które składają się co najmniej trzy jego wymiary: finansowy, surowcowo-energetyczny i żywnościowy.¹ Jako że

¹ Por. m.in.: K. Raczkowski (red.) *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012; Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekono-*

wymienione płaszczyzny wydają się być historycznie trwałe, badanie zmienności źródeł bezpieczeństwa ekonomicznego nie może od nich abstrahować. Podkreślić jednak należy, że wynikające dla tak rozumianego bezpieczeństwa ekonomicznego zagrożenia wydają się być zmienne, co spowodowane jest samą historyczną nietrwałością wcześniej wskazanych determinantów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Historycznie zmienne zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa pogrupować można na te przynależące do sfery:

- technicznej (np. charakter infrastruktury państwa),
- ekonomicznej (np. specyfika finansów państwa, ceny surowców na rynkach międzynarodowych),
- politycznej (np. relacje między państwami importerami/pośrednikami a krajami spożycia, występujące konflikty regionalne)
- środowiskowej (istniejące ograniczenia środowiskowe, wyczerpywanie się zasobów surowców).

Pomocną w analizie źródeł bezpieczeństwa ekonomicznego w ujęciu historycznym może być termodynamiczna koncepcja rozwoju społecznego amerykańskiego antropologa Lesliego A. White'a. Na jej podstawie możemy wskazać wzrost znaczenia poszczególnych dóbr dla funkcjonowania społeczeństw, a tym samym bezpieczeństwa ekonomicznego – począwszy od zwierząt i ziemi (społeczeństwa pierwotne i feudalne), do surowców mineralnych dochodząc (industrializacja gospodarek).

W tym ujęciu, na etapie społeczności neolitycznych z punktu widzenia bezpieczeństwa wspólnot, rola czynników materialnych w trakcie konfliktów zbrojnych była minimalna. Każdy zdrowy mężczyzna był zdolny w dowolnym

micznego państwa. Ujęcie instytucjonalne, Warszawa 2012; K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011; R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008; K. Żukrowska, M. Grącik (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006; D.B. Bobrowa, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997; S. Koziej, *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 4; S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; Z. Stachowiak i J. Placzek (red.), *Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa*, Warszawa 2002; J. Placzek (red.), *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Warszawa 2009; E. Frajtag-Mika, W. Putkiewicz, Z. Kołodziejak, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996; K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004; R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003; Z. Kołodziejak (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Łódź 1986; W. Staniewicz, *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1981.

momencie podjąć walkę zbrojną. Między wspólnotami występowała swoistego rodzaju równowaga energetyczna, wynikająca z faktu wykorzystywania jedynie energii ludzkiego ciała. Konflikty rozwiązywano siłowo przy użyciu prostych narzędzi walki, jak np. maczugi. Konflikty nie miały charakteru zmagañ długotrwałych i masowych, a zatem także zaplecze żywnościowe nie było kluczowe. Biorący udział w konflikcie wykorzystywał narzędzia i ubrania dnia codziennego. Ewentualna konieczność gromadzenia pożywienia pojawiała się jedynie w sytuacji dłuższych wypraw drużyny wojskowej, kiedy to niezbędne było zaaprowidowanie plemienia na czas nieobecności większości mężczyzn. Koczowniczy tryb życia powodował również brak konieczności obrony infrastruktury ekonomicznej. Walki toczyły się najczęściej o tereny łowne, dostęp do wody, kobiet czy nowych miejsc do koczowania.

Polityka zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego wspólnot nie zmieniła się znacznie również wraz z rozwojem cywilizacji agrarnych. Techniki prowadzenia konfliktów nadal opierały się na sile fizycznej, choć wzrosło znaczenie zaplecza żywnościowego armii, a broń stawała się bardziej finezyjna (zastoso-
wanie miedzi i żelaza do produkcji broni). Źródłem władzy stało się posiadanie ziemi, a żywność z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego stała się produktem strategicznym². W początkowym okresie feudalizmu panowała jednak głównie gospodarka naturalna, charakteryzująca się rozwojem samowystarczalnych gospodarstw chłopskich³. Rozwój wielkich struktur agrarnych wymagał natomiast centralizacji władzy i rozbudowy aparatu administracyjnego i prawnego wspólnoty politycznej.

Wraz z rozrostem państw i zwiększaniem liczby uczestników wojen na znaczeniu zyskiwały finansowe aspekty prowadzenia konfliktów⁴. To zaś prowadziło do rozbudowy systemu poboru różnorodnych danin. Opanowanie nowych technik wyrobu broni także wpłynęło na bezpieczeństwo państw. Nowe instrumenty walki umożliwiały uzyskanie przewagi w konflikcie. Technika zatem zaczęła być źródłem przewagi militarnej. Rozwój środków walki przyczynił się także do zwiększenia znaczenia infrastruktury komunikacyjnej państwa. Jako

² Zob.: P. Górski, J. Placzek, M. Skarżyński, M. Sulek, *Wojna a gospodarka, problemy, myśl, proces przemian*, Warszawa 2008, s. 15.

³ Rola rynków była zatem minimalna, pojawiały się na nich bowiem tylko niewielkie nadwyżki gospodarstw rolnych.

⁴ Słynnym powiedzeniem Cycerona stały się słowa *pecunia nervus belli* (pieniądz jest nerwem wojny).

pierwsi dostrzegli to starożytni Rzymianie i Chińczycy rozbudowując własne systemy dróg⁵.

Istotną zmianę w zakresie ogólnoeconomicznego rozumienia bezpieczeństwa państwa przyniósł XVII wiek. W tym czasie w Europie wraz z rozwojem doktryny merkantylizmu, istotnym źródłem bezpieczeństwa ekonomicznego stały się zapasy pieniądza kruszcowego. Merkantyлизм doprowadził do rozwinięcia polityk handlowych polegających na utrzymywaniu dodatniego bilansu handlowego. Tym samym państwa takie jak Anglia, czy Francja podejmowały działania dyskryminujące towary z innych państw. Aby utrzymać przewagę gospodarczą, rozwijały zaś własne floty. Jednocześnie przesłanki ekonomiczne stały się głównym powodem wszczynania wojen. Nowa doktryna ekonomiczna przyniosła również ideę państwa jako głównego podmiotu realizacji bezpieczeństwa ekonomicznego, która głęboko zakorzeniła się w świadomości społecznej. Państwo zaczęło też pełnić rolę monopolisty nad produkcją broni oraz przejęło zadanie wyposażania w sprzęt wojskowy żołnierza⁶.

Przełom w zakresie ekonomicznych podstaw prowadzenia konfliktów przyniósł zaś schyłek XVIII wieku. Jak podkreśla Stanisław Koziej sytuacja w zakresie stosowanych w trakcie konfliktów środków „radikalnie zmieniła się na przełomie XVIII i XIX wieku w czasie, gdy trwała już druga industrialna fala cywilizacyjna. Nastąpiło to w rezultacie pojawienia się armii masowych, opartych na powszechnym poborze i wyposażonych w wielką ilość coraz skuteczniejszych, o coraz większej sile rażenia, środków walki. Gwałtownie wzrósł potencjał energetyczny wojsk, natomiast możliwości w sferze informacyjnej (środki łączności) zwiększyły się tylko nieznacznie. Rozpoczęła się era dominacji czynnika masy, dominacji czynnika materialnego”⁷. Z punktu widzenia ekonomicznych aspektów obrony zaplecze żywnościowe i surowcowe zaczęło odgrywać istotną rolę.

Rozwój masowości armii końca XVIII wieku sygnalizować może znaczny, zauważalny wówczas, wzrost wydatków wojskowych państwa – w 1784 roku we Francji wydatki wojskowe stanowiły 66% całości wydatków państwa, a w Brandeburgii i Prusach w latach 1797–1798 – 71%⁸. W XIX wieku wojny przestały

⁵ Wiazało się to także ze znacznym rozwojem taktyki wojennej w Rzymie i Chinach.

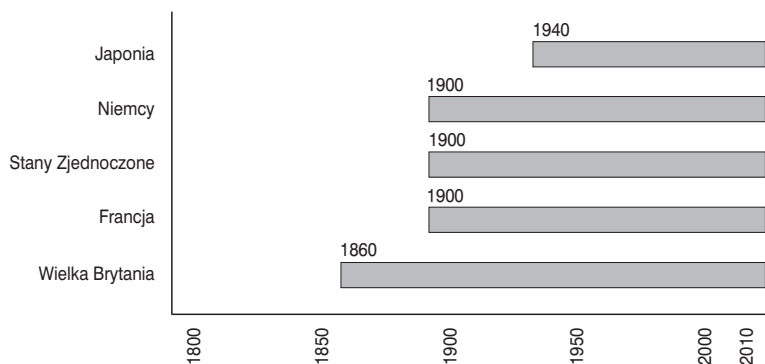
⁶ P. Górski, J. Płaczek, M. Skarżyński, M. Sulek, *Wojna a gospodarka...*, op. cit., s. 96.

⁷ S. Koziej, *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 4, s. 10.

⁸ P. Górski, J. Płaczek, M. Skarżyński, M. Sulek, *Wojna a gospodarka...*, op. cit., s. 111.

być konfliktami toczonymi na obrzeżach państwa, o których przeciętny obywatel dowiadywał się co najwyżej z informacji oficjalnych, często już po zakończeniu konfliktu, a stały się wojnami absolutnymi angażującymi zasoby całego społeczeństwa. Wydatki wojenne Niemiec tylko w latach 1883–1908 zwiększyły się 3-krotnie, a w Anglii 2-krotnie⁹. Zgromadzone natomiast w czasie pokoju rezerwy surowcowe państw wystarczyły zaledwie na 2–3 miesiące I wojny światowej. W 1916 roku na potrzeby wojska w armii rosyjskiej oddano natomiast 40–50% zboża towarowego¹⁰.

Wykres 1. Zwiększenie znaczenie surowców dla bezpieczeństwa ekonomicznego wybranych państw



Źródło: opracowanie własne.

Jednocześnie pod koniec XVIII i na początku XIX wieku w związku ze zmianami w strukturze gospodarczej państw (tzw. rewolucja przemysłowa) zmienia się sfera bezpieczeństwa ogólnoeconomicznego państw. Od roku 1820 do końca XIX wieku produkcja przemysłowa w Europie zwiększyła się 30-krotnie, produkcja żelaza i surowki wzrosła ponad 12-krotnie, a wydobywanie węgla 10-krotnie¹¹. W samej tylko Wielkiej Brytanii, liderującej wspomnianym przemianom, nastąpił znaczny wzrost wydobywania węgla kamiennego, a w latach 1830–1870 dziesięciokrotnie wzrosła produkcja surowki żelaza¹². Węgiel zaczął więc pełnić funkcję surowca strategicznego. Stał się jednocze-

⁹ J. Skodlarski, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012, s. 204.

¹⁰ *Ibidem*, s. 205.

¹¹ J. Skodlarski, *Historia...*, *op. cit.*, s. 146.

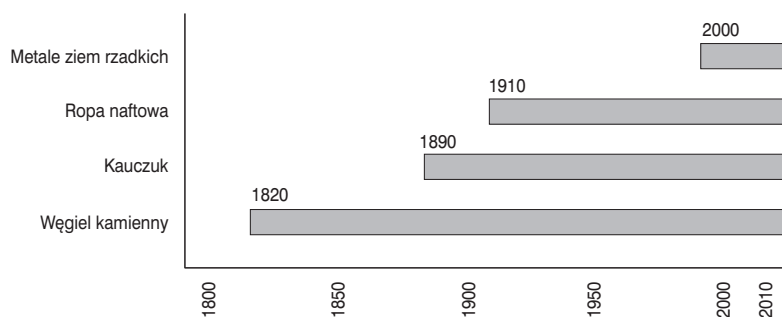
¹² J. Szpak, *Historia gospodarcza powszechna*, Warszawa 2007, s. 186.

śnie dobrem kluczowym z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Z czasem zauważalne są też zmiany w znaczeniu poszczególnych surowców. Wyraża to chociażby wzrost zapotrzebowania poszczególnych gałęzi gospodarki na dane surowce. Przykładowo w trakcie II wojny światowej udział produkcji wojennej w ogólnym zużyciu surowców w odniesieniu do aluminium wyniósł 97,1% a stali 81,4%¹³. XX wiek był również wiekiem ropy naftowej ze względu na rozwój motoryzacji. Wraz z konstrukcją i postępem badań nad silnikiem spalinowym jeszcze w drugiej połowie XIX wieku wybuchła „gorączka ropy”. W XX wieku znaczenie zyskały również metale kolorowe, w szczególności miedź, ołów i aluminium.

W XXI wieku rośnie znaczenie innych surowców, dotychczas praktycznie niezauważanych. Odwołując się chociażby do listy kluczowych surowców nie-energetycznych przygotowanej przez UE¹⁴ podkreślić należy rolę minerałów ziem rzadkich.

Wykres 2. Zwiększone znaczenie wybranych surowców dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa



Źródło: opracowanie własne.

W zakresie bezpieczeństwa finansowego nowe zjawiska przynosi XIX wiek. Wynikało to z postępującej liberalizacji handlu po 1815 roku oraz usprawnienia transportu morskiego. Procesy te doprowadziły do sytuacji, w której w latach 1800–1870 obroty towarowe w skali światowej zwiększyły się ośmio-

¹³ W. Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1981, s. 147.

¹⁴ *Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf [dostęp: 10.11.2012].

krotnie¹⁵, a wartość światowej wymiany towarowej wzrosła ponad 20-krotnie¹⁶. Oprócz zwiększającego się przepływu kapitału wraz ze wzrostem międzynarodowej wymiany dóbr, w drugiej połowie XIX wieku wzrosło także znaczenie morskich linii komunikacyjnych (*sea lines of communication*)¹⁷.

Powrót polityk protekcyjnych oraz odejście od wielostronnych strategii kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego nastąpiło na nowo z początkiem XX wieku. Oznaczało to m.in. ograniczanie importu, wzrost ceł, subsydiowanie własnego przemysłu¹⁸.

Dopiero doświadczenia II wojny światowej przyniosły zmianę postrzegania sposobu zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego na metody wielostronne realizowane m.in. w formie ustaleń z Bretton Woods, czy ekonomicznej integracji zachodnioeuropejskiej. W ten sposób w drugiej połowie XX wieku obiektem zainteresowania decydentów w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego stał się przepływ kapitałów, który był możliwym źródłem destabilizacji finansowej sytuacji państwa¹⁹. To doprowadziło także do wzrastającego znaczenia korporacji międzynarodowych w zagadnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego.

Podsumowując zagadnienie źródeł bezpieczeństwa ekonomicznego państwa należy podkreślić, że w szerszej perspektywie historycznej zauważalne jest, zasygnalizowane pobeżnie powyżej, przechodzenie od rozumienia bezpieczeństwa ekonomicznego jako ekonomicznych aspektów obrony (zdolność państwa do zaspokojenia potrzeb w trakcie konfliktu zbrojnego) do bezpieczeństwa ogólnoeconomicznego państwa (dbałości o czynniki odpowiedzialne za wzrost gospodarczy państwa). Wraz z rozwojem instytucji państwa wzrastał bowiem stopień ekonomizacji działań wojennych. O ile w okresie wojen plemiennych nie występowała potrzeba długotrwałych przygotowań żywnościowych i surowcowych do prowadzenia konfliktów, o tyle industrializacja doprowadziła do wywindowania znaczenia zaplecza ekonomicznego prowadzenia

¹⁵ J. Szpak, *Historia gospodarcza...*, op. cit., s. 192.

¹⁶ J. Skodlarski, *Historia...*, op. cit., s. 148.

¹⁷ Znaczenie kontrolowania transportu morskiego jako środka wpływu wykorzystywanego w trakcie konfliktów udowodniono jednak jeszcze w latach wcześniejszych, chociażby w okresie wojen napoleońskich. Natomiast niszczenie dostaw żywności dla wojska było już często praktyką w konfliktach w XVII wieku.

¹⁸ Z. Stachowiak, *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2012, s. 57.

¹⁹ Przykładem takiego rozlewającego się na inne kraje kryzysu może być azjatycki kryzys finansowy, który rozpoczął się w 1997 roku.

działań wojennych. Z tego też powodu dyskusja oscylowała wokół potencjału gospodarczo-wojennego. Wiek XX ukazał natomiast wyraźnie, że czynniki ekonomiczne mogą być narzędziem agresji ekonomicznej. Szczególnie dobitnie podkreślił to światowy kryzys naftowy lat 70., będący przede wszystkim efektem działań państw OPEC. Wśród historycznie stosowanych przez państwa instrumentów agresji ekonomicznej wyróżnić możemy środki takie jak: bariery celne i embargo; ograniczanie dostępu podmiotów do rynku, np. w wyniku odpowiednio skonstruowanych umów handlowych; presje finansowe i ograniczenia dewizowe; skupywanie lub sprzedawanie nadwyżek dóbr strategicznych; uzależnianie ekonomiczne; zakazy przepływu osób i współpracy naukowej; blokady gospodarcze i transportowe; podważanie zaufania²⁰.

3. Instrumenty zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego

Determinanty działań państw w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego warunkują także instrumenty jego zapewniania. Stąd też historyczna zmienność zakresu i skali zagrożeń wymusza modyfikację zachowań państwa. Państwa, aby dokonać wyboru odpowiednich instrumentów, musiały przeprowadzać oceny własnego poziomu bezpieczeństwa, co z reguły czyniły odpowiadając na pytania dotyczące: znaczenia danego dobra dla gospodarki teraz i w dłuższym okresie czasu; poziomu podaży danego dobra w kraju i zagranicą; ceny dobra w chwili bieżącej i w przyszłości (dynamika zmian ceny); ulokowania terytorialnego danego dobra (w kraju – z punktu widzenia obronno-ekonomicznego; za granicą – jakie relacje panują między państwem importującym a eksportującym) i kanałów jego przepływu; możliwości substytucyjności danego dobra; podmiotów sprawujący dyspozycję nad dobrem (jaki jest stosunek tego podmiotu do kraju-importera; kto ma udziały w firmie-produkcji) i liczby producentów dobra oraz ewentualnych pośredników; możliwości zwiększenia podaży dobra i jego przepływu.

Zmienność instrumentarium dbałości o bezpieczeństwo ekonomiczne wiąże się ściśle z postępem społecznym, gospodarczym i technicznym. Instrumenty państwa w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego można podzielić na:

²⁰ Cf. W. Putkiewicz, *Wojna gospodarcza*, w: E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996, s. 126–127.

- **instrumenty polityczne**, jak chociażby rozwijanie przyjaznych stosunków zagranicznych, które mają ułatwić tworzenie stref wspólnego rynku;
- **instrumenty prawne**, do których zaliczymy wszelkie zmiany prawa krajowego i ratyfikowanie umów międzynarodowych sprzyjających wzrostowi gospodarczego;
- **instrumenty ekonomiczne (rynkowe)**, zmierzające do modyfikacji alokacji rynkowej, wsparcia rozwoju technologicznego czy wzrostu zainteresowania sektora prywatnego daną gałęzią gospodarki;
- **instrumenty technologiczne**, takie jak normy i standaryzacja mające na celu polepszanie jakości produktów na rynku;
- **instrumenty o charakterze kulturowym**, związane z kształtowaniem świadomości społecznej w zakresie racjonalnego gospodarowania.

Historycznie pierwszym elementem zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego wspólnot społecznych było posiadanie ziemi umożliwiającej produkcję żywności zaspokajającej potrzeby fizjologiczne. Środki jego zapewnienia wynikały głównie z wielkości posiadanego areалу oraz postępu w zakresie uprawy ziemi. Poszczególne społeczności w celu zwiększenia plonów zmieniały systemy agrotechniczne począwszy od systemu żarowego i jednopółwki, poprzez dwupółwkę, trójpółwkę, aż do płodozmianu. Jednocześnie wprowadzały bardziej skomplikowane systemy nawadniania, nawożenia i pielęgnacji roślin przy zastosowaniu coraz bardziej skomplikowanych narzędzi (radło, socha, żelazny pług, etc.). Wprowadzenie tylko systemu trójpółwki w większości regionów Europy w XII–XIII wieku zwiększyło produktywność rolnictwa o ponad 50%. Zwiększała się również rola hodowli – hodowla konia, który co prawda był droższy w utrzymaniu, spowodował zwiększenie efektywności prac na roli oraz jego wykorzystanie do celów wojskowych.

Wraz z rozwojem gospodarki towarowo-pieniężnej instrumentem bezpieczeństwa ekonomicznego stawał się kruszec. Jego znaczenie zwiększyło się jeszcze wraz z nastaniem w ekonomii doktryny merkantylizmu. Działania na rzecz dodatniego bilansu handlowego charakterystyczne dla merkantylizmu wymuszały rozbudowę floty morskiej. Rozbudowa floty oraz technicyzacja środków walki podniosła znaczenie zdolności państw do ochrony własnych kanałów komunikacyjnych.

W związku z rozwojem handlu międzynarodowego istotne stało się rozwijanie przyjaznych stosunków z państwami eksporterami. Na przełomie XVIII i XIX wieku częstym środkiem prowadzenia konfliktów były bowiem blokady

gospodarcze. Jednocześnie rozwój technicznych możliwości transportu oraz pojawienie się nowych podmiotów w handlu światowym (np. Japonia) doprowadziło pod koniec XIX wieku do powstania nowego zjawiska determinującego bezpieczeństwo ekonomiczne państw – protekcyjizmu celnego, a za tym wojen celnych (w latach 80. i 90. XIX wieku – wojna francusko-włoska i niemiecko-rosyjska).

XIX wiek, który przyniósł rewolucję przemysłową podniósł także znaczenie zaopatrzenia gospodarek w surowce. Wraz ze wzrostem znaczenia surowców zmieniała się polityka kolonialna państw europejskich, która coraz bardziej nasycona zaczęła być przemocą militarną (imperializm formalny). Uzyskanie kolonii jako elementu podnoszenia bezpieczeństwa ekonomicznego uważane była za tak ważne, że nawet kraje o średnim potencjalnym gospodarczym, jak np. Polska w okresie dwudziestolecia międzywojennego, rozważały dostęp do własnych kolonii²¹. Podniesienie znaczenia surowców, doprowadziło także w XX wieku do powstawania rurociągów transportujących niektóre z nich. To zaś przyczyniło się do rozwoju kierunku badań zwanego potocznie „geopolityką rurociągów”.

XIX, a w szczególności XX wiek, owocuje również podkreśleniem znaczenia finansowej płaszczyzny bezpieczeństwa ekonomicznego państw. W drugiej połowie XIX wieku, w związku z rozwojem systemu walutowego opartego na złocie ważnym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego stał się ten kruszec.

Obecnie w dobie globalizacji instrumentem zapewniania sobie bezpieczeństwa ekonomicznego stało się regulowanie przepływu dewiz oraz bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni, w której dochodzi do wielu decyzji ekonomicznych. Swobodniejszy przepływ kapitału doprowadził do zwiększenia znaczenia wielostronnych układów i ekonomicznych struktur międzynarodowych jako instrumentem bezpieczeństwa finansowego. Państwa w związku ze zwiększającymi się współzależnościami ekonomicznymi między podmiotami gospodarczymi (także nie-państwowymi) w większym niż dotychczas stopniu zmuszone są zwracać uwagę na wysokość deficytu i długu publicznego oraz wielkość i strukturę rezerw walutowych. Wraz z przechodzeniem państw do trzeciego

²¹ Więcej w: Ł. Zamęcki, *Polityka surowcowa II Rzeczypospolitej w latach 1935–1939 (analiza decyzyjna)*, Warszawa 2010, s. 194–218 oraz *idem*, *Aspekt surowcowy polskich działań emigracyjno-kolonialnych w latach trzydziestych XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” 2010, nr 2. Tam też odwołania do źródeł archiwalnych.

etapu rozwoju, opartego na innowacyjności²² bezpieczeństwo ekonomiczne zależne jest także coraz bardziej od jakości systemu edukacji oraz rozwoju sektora badań i infrastruktury wysokich technologii.

Konkludując, wykorzystywanymi przez państwa instrumentami ekonomicznymi, politycznymi, prawnymi, technologicznymi i kulturowymi zapewniania bezpieczeństwa w odniesieniu do poszczególnych płaszczyzn bezpieczeństwa ekonomicznego było:

- Bezpieczeństwo surowcowe: różnicowanie dostawców surowców, tworzenie rezerw strategicznych, poszukiwanie nowych źródeł i substytutów, rozwój infrastruktury wydobywczej, przesyłowej i działania na rzecz ograniczenia zużycia surowców i ich przetwarzania, bezpieczny transport surowców;
- Bezpieczeństwo finansowe: nieuzależnianie rynku walutowego od jednej waluty; obecnie regulowanie dozwolonej wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego;
- Bezpieczeństwo żywnościowe: rozwój własnej bazy żywnościowej (np. w drodze innowacji w produkcji żywności), zmiana nawyków żywieniowych obywateli²³.

Punktem wspólnym zapewniania bezpieczeństwa ekonomicznego we wszystkich jego płaszczyznach (finansowej, surowcowej, żywnościowej) staje się w niektórych momentach historycznych (np. w okresie dwudziestolecia międzywojennego – w dużej mierze w związku z zaistniałym kryzysem gospodarczym) odwoływanie się do haseł samowystarczalności ekonomicznej.

²² Bezpieczeństwo ekonomiczne na dwóch wcześniejszych etapach rozwoju państw zależne było od wielkości zasobów czynników produkcji na kolejnym etapie rozwoju, od zwiększającej się wydajności.

²³ W związku z postępującymi zmianami w biosferze coraz częściej podkreśla się, jako ważny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego, dostęp do źródeł wody pitnej. Patrz szerzej: K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne...*, op. cit., s. 120–135.

ANDRZEJ SZEPTYCKI*

Polityczne aspekty bezpieczeństwa ekonomicznego (casus Ukrainy)

Streszczenie

Ukraińska gospodarka jest w istotnym stopniu uzależniona od rosyjskiej. Wpływa to zarówno na bezpieczeństwo państwa zarówno w wymiarze stricte ekonomicznym, jak i polityczno-militarnym. Najważniejszym przejawem uzależnienia od Rosji jest sektor energetyczny. Rosja wykorzystuje ten fakt jako instrument nacisku na władze Ukrainy, czego przejawem były w szczególności dwa kryzysy gazowe w latach 2006 i 2009. Ukraińscy oligarchowie przywiązują duże znaczenie do współpracy z Rosją, gdyż jest ona dla nich ważnym partnerem gospodarczym; dlatego również w sferze politycznej wspierają rozwiązania korzystne dla Rosji. Istotnym aspektem współzależności łączących oba państwa jest wreszcie współpraca w sferze przemysłu zbrojeniowego. Na płaszczyźnie ekonomicznej jest ona uzasadniona; natomiast na płaszczyźnie polityczno-militarnej utrudnia ona Ukrainie rozwój współpracy z innymi partnerami (NATO) i nie gwarantuje jej należytego bezpieczeństwa w razie ew. konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Przeciwdziałanie tym problemom wymaga podjęcia kompleksowych działań o charakterze gospodarczych (prorozwojowa polityka ekonomiczna), jak i politycznych (demokratyzacja systemu politycznego, przejrzystość mechanizmów decyzyjnych, walka z korupcją itd.).

Wprowadzenie

Większość definicji bezpieczeństwa ekonomicznego utożsamia je z zapewnieniem państwu i społeczeństwu zasobów niezbędnych do przetrwania (woda, żywność, surowce energetyczne) oraz stworzeniem warunków do niezagrażonego rozwoju gospodarczego¹. Niektórzy autorzy wskazują również na polityczne aspekty tego zagadnienia: bezpieczeństwo ekonomiczne to w ich rozumieniu stopień podatności danego państwa na przeniesienie przez gospodarkę działań o charakterze politycznym².

Dobrym przykładem ilustrującym tę tezę jest Ukraina. Ukraińska gospodarka jest w istotnym stopniu uzależniona od rosyjskiej³. Potencjał ekonomiczny Federacji Rosyjskiej znacząco przekracza potencjał Ukrainy. Analiza zmian PKB Rosji i Ukrainy w ciągu minionego dwudziestolecia wykazuje istnienie silnych związków między obiema gospodarkami. Należy odnotować w szczególności fakt, że zmiany produktu krajowego w przypadku Ukrainy następowały relatywnie później niż w Rosji i miały zwykle bardziej znaczący charakter, co świadczy o asymetrycznym charakterze zależności pomiędzy oboma krajami. Rosja jest największym partnerem handlowym Ukrainy (przede wszystkim z powodu uzależnienia ukraińskiej gospodarki od rosyjskich surowców energetycznych) i jednym z ważnych inwestorów w tym kraju⁴.

Uzależnienie ekonomiczne od Rosji ma negatywne konsekwencje gospodarcze. Ukraińska gospodarka jest podatna na zmiany koniunktury w sąsiednim państwie. Uzależnienie od paliw sprowadzanych z Rosji przekłada się na

* Dr Andrzej Szeptycki jest adiunktem w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 16–20.

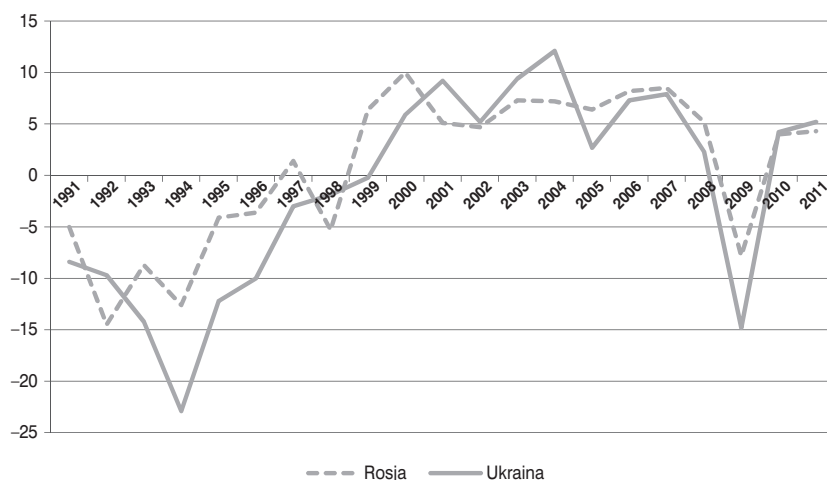
² Zob. na ten temat np. R.H. Wagner, *Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence*, „International Organization” 1988, t. 42, nr 3, s. 461–483.

³ Na temat uzależnienia Ukrainy od Rosji zob. A. Szeptycki, *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*, Warszawa 2013 [w druku]. O ekonomicznych aspektach tego zagadnienia pisał m.in. P. D'Anieri, *Economic Interdependence in Ukrainian-Russian Relations*, Albany 1999.

⁴ Według oficjalnych danych ukraińskich, rosyjskie inwestycje w tym kraju wynoszą ok. 7,5% całości BIZ. W praktyce jednak, jeśli wziąć pod uwagę inwestycje dokonane na Ukrainie za pośrednictwem „rajów podatkowych”, wielkość rosyjskich BIZ można oszacować na ok. 25%. Na temat rosyjskich inwestycji na Ukrainie zob. N. Blyakha, *Russian foreign direct investment in Ukraine*, „Electronic Publications of Pan-European Institute” 2009, nr 7, s. 16–17, Uniwersytet w Turku, www.tse.fi [dostęp: 23.07.2012].

wysoki deficyt w handlu z tym krajem; ponadto konieczność sfinansowania importu z Rosji ogranicza możliwość sprowadzania innych, bardziej potrzebnych dla rozwoju gospodarki, dóbr z państw trzecich. Zarazem jednak zależność w sferze gospodarczej jest znaczącym instrumentem pozwalającym Federacji Rosyjskiej oddziaływać na Ukrainę w sferze politycznej. Omówienie całości relacji gospodarczych pomiędzy Ukrainą a Rosją i ich implikacji politycznych wykraczałaby poza ramy tej pracy. Dlatego analizowana problematyka zostanie przedstawiona w oparciu o trzy przykłady: relacje energetyczne⁵, działalność ukraińskich oligarchów⁶ i współpracę zbrojeniową⁷.

Wykres 1. Zmiany PKB w Rosji i na Ukrainie w latach 1991–2011 (w %)



Źródło: Bank Światowy, www.worldbank.org [dostęp: 21.09.2012].

⁵ Najbardziej kompleksowo rolę problematyki energetycznej w relacjach ukraińsko-rosyjskich przedstawia M.M. Balmaceda, *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power, Oligarchs' Profits and Ukraine's Missing Energy Policy, 1995–2006*, New York–London 2007. W Polsce pisał o tym m.in. autor niniejszej rozprawy – zob. A. Szeptycki, *Stosunki pomiędzy Federacją Rosyjską i Ukrainą w sektorze gazowym*, w: E. Wyciszewicz (red.), *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze post-sowieckim*, Warszawa 2008, s. 97–135.

⁶ Na temat ukraińskich oligarchów zob. np. R. Puglisi, *The Rise of the Ukrainian Oligarchs*, „Democratization” 2003, t. 10, nr 3, s. 99–123.

⁷ Zob. na ten temat np. W.M. Behma, *Oboronno-promysłowi kompleksi Ukrainy ta Rosiji: spiwrobitnyctwo, partnerstwo, konkurencija*, Kyjiv 1998.

Tabela 1. Porównanie potencjałów gospodarczych Rosji i Ukrainy (2009–2010)

	Rosja	Ukraina
PKB (USD, 2010)	1,48 bln	138 mld
PKB <i>per capita</i> (USD, 2010)	10,440	3,014
Wielkość obrotów handlowych z zagranicą (USD, 2009)	595 mld	109 mld
Wielkość handlu zagranicznego w porównaniu do PKB (w %)	52	103

Źródło: *GDP (current US\$), GDP Per Capita (current US\$), Trade (% of GDP)*, Bank Światowy, www.worldbank.org [dostęp: 21.09.2012]; *International Trade Statistics 2010*, Geneva 2010, s. 14.

Tabela 2. Główni partnerzy handlowi Ukrainy (2010 rok)

Lp.	Eksport towarów (% całości)		Import towarów (% całości)	
1.	Rosja	26,1	Rosja	36,5
2.	Turcja	5,9	Chiny	7,7
3.	Włochy	4,7	Niemcy	7,6
4.	Białoruś	3,7	Polska	4,6
5.	Polska	3,5	Białoruś	4,2
6.	Niemcy	2,9	Stany Zjednoczone	2,9
7.	Egipt	2,8	Włochy	2,9
8.	Unia Europejska	25,4	Unia Europejska	19,5

Źródło: *Heohraficzna struktura zowniszn'oji torhiwli Ukrainy towaramy za 2010 rik*, Państwowa Służba Statystyki Ukrainy, www.ukrstat.gov.ua.

1. Zależność energetyczna

Ukraina jest w zasadniczy sposób uzależniona od importu surowców energetycznych z Rosji. Chodzi przede wszystkim o gaz ziemny odgrywający pierwszoplanową rolę w bilansie energetycznym Ukrainy. Sytuacja taka wynika z trzech powodów: ukraińska gospodarka jest wysoce energochłonna, produkcja krajowa w niewielkim stopniu zaspokaja potrzeby Ukrainy, istniejąca sieć rurociągów, powstała w większości przed 1991 rokiem, umożliwia Ukrainie sprowadzanie gazu wyłącznie z Rosji lub za jej pośrednictwem z Azji Środkowej. W 2010 roku 100% gazu importowanego przez Ukrainę pochodziło z Federacji Rosyjskiej⁸. Także większość ropy i paliwa do reaktorów jądrowych

⁸ *BP Statistical Review of World Energy*, London, June 2011, s. 31.

była sprowadzana z Rosji. Podstawowym atutem Ukrainy jest jej potencjał jako kraju tranzytowego – zwłaszcza jeśli chodzi o rosyjski gaz. W 2008 roku przez Ukrainę płynęło ok. 70%, czyli blisko 82 mld m³ gazu eksportowanego przez Federację Rosyjską do UE⁹. Uzależnienie Rosji od tranzytu przez Ukrainę ogranicza możliwości nacisku na ukraińskiego sąsiada. Tranzyt rosyjskich surowców energetycznych jest też wymiernym źródłem dochodu dla ukraińskiego budżetu.

Do 2006 roku Rosja subsydiowała ukraińską gospodarkę, dostarczając jej gaz poniżej poziomu tzw. cen europejskich. Wedle rosyjskich szacunków, zyski jakie Ukraina czerpała z dwustronnej współpracy w latach 2000–2005 wynosiły rocznie ok. 1,5 mld USD¹⁰. Utrzymując cenę za gaz na stosunkowo niskim poziomie, Federacja Rosyjska chciała nakłonić Ukrainę do zacieśnienia dwu- i wielostronnej współpracy i zaakceptowania rosyjskiej polityki na obszarze poradzieckim. Ostatnie porozumienie określające cenę za rosyjski gaz na 50 USD podpisano w czerwcu 2004 roku. Był to jeden z elementów mających wesprzeć w kampanii wyborczej prorosyjskiego kandydata na prezydenta Wiktora Janukowycza.

Po „pomarańczowej rewolucji” i objęciu urzędu prezydenta przez prozachodniego prezydenta Wiktora Juszczenkę, nowe władze Ukrainy podjęły pewne działania na rzecz ograniczenia uzależnienia od północnego sąsiada. Miały temu służyć m.in. modernizacja ukraińskiego sektora energetycznego przy wsparciu państw UE i próby rozwoju alternatywnych szlaków przesyłowych¹¹. W praktyce działania te przyniosły ograniczone efekty¹². Rosja natomiast podjęła decyzję o zaprzestaniu subsydiowania ukraińskiej gospodarki poprzez eksport taniego gazu: podniesienie ceny za ten surowiec płaconej przez Ukrainę miało służyć zarówno zwiększeniu dochodów do rosyjskiego budżetu, jak i osłabieniu pozycji nowych władz ukraińskich¹³. W tych okolicznościach doszło do dwóch tzw. kryzysów gazowych pomiędzy Rosją a Ukrainą.

⁹ A. Łoskot-Strachota, K. Pełczyńska-Nałęcz i in., *Ekspansja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja*, „Raport OSW”, Warszawa, kwiecień 2008, s. 6.

¹⁰ S.A. Kulik, A.N. Spartak, I.Ju. Jurgens, *Ekonomiczeskie intieresy i zadacz Rossii w SNG*, Ekon-Inform, Moskwa 2010, s. 58.

¹¹ A. Dubien, *The Opacity of Russian-Ukrainian Energy Relations*, „Russie. Nei. Visions”, Paris, May 2007, nr 19, s. 8–9.

¹² M.M. Balmaceda, *Energy Dependency...*, op. cit., s. 137.

¹³ G. Gromadzki, W. Konończuk, *Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007, s. 20, 22.

Pod koniec 2005 roku Rosja zaproponowała znaczącą podwyżkę ceny za eksportowany na Ukrainę gaz (z 50 do 200–230 USD za 1000 m³). Wobec braku porozumienia w tej kwestii, 1 stycznia 2006 roku ograniczyła dostawy tego surowca na Ukrainę, obciążając ją zarazem winą za zaistniałą sytuację¹⁴. Zmniejszenie dostaw na Ukrainę zaowocowało również spadkiem dostaw do państw europejskich. Po kilku dniach przedstawiciele Gazpromu, Naftohazu Ukrainy i firmy pośredniczącej RosUkrEnergo podpisali porozumienie, które zakończyło kryzys. Ukraina miała sprowadzać gaz rosyjski i środkowoazjatycki po uśrednionej cenie 95 USD za 1000 m³; cena ta miała jednak obowiązywać jedynie przez pół roku. W zamian swoją pozycję na ukraińskim rynku umocniły powiązane z Gazpromem spółki RosUkrEnergo i UkrHazEnergo¹⁵. Kryzys gazowy stał się przedmiotem wewnętrznych sporów na Ukrainie. RN przyjęła wotum nieufności wobec rządu J. Jechanurowa, jednak decyzja ta nie weszła w życie z powodu chaosu prawnego, jaki zapanował po wejściu w życie reformy konstytucyjnej przyjętej podczas „pomarańczowej rewolucji”. Sytuacja ta mogła przyczynić się do słabego wyniku proprezydenckiej „Naszej Ukrainy” w wyborach do Rady Najwyższej w marcu 2006 roku. Kryzys pokazał słabość Ukrainy, która mimo deklarowanej chęci integracji ze strukturami zachodnimi, wciąż chciała otrzymywać tani rosyjski gaz. Rosja nadal dysponowała efektywnym instrumentem wpływu na ukraińskiego sąsiada, choć jednocześnie kryzys obniżył jej wiarygodność w krajach UE jako dostawcy gazu.

Porozumienia z 2006 roku nie rozwiązały kwestii ceny za gaz, jaką miała płacić Ukraina. Trzy lata później sytuacja się powtórzyła. W listopadzie – grudniu 2008 roku strona rosyjska zagroziła zwiększeniem ceny za gaz do 400–418 dolarów za 1000 m³ i przerwaniem dostaw, o ile Ukraina nie spłaci swoich długów za wcześniejsze dostawy tego surowca. Stawiając tak radykalne żądania, Rosja dążyła do dalszego skłócenia ukraińskich przywódców, dyskredytacji Ukrainy na arenie międzynarodowej i zmuszenia tego do zaakceptowania podwyżki ceny gazu, które pozwoliłyby na zwiększenie wpływów do rosyjskiego budżetu w dobie kryzysu gospodarczego. Obie strony nie osiągnęły kompromisu. W efekcie 1 stycznia 2009 roku Gazprom przerwał dostawy gazu

¹⁴ *Zajawlenije MID Rossii o situacii w rossijsko-ukrainskich otnoszenijach w gazowej sfierie*, 01.01.2006, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, www.mid.ru [dostęp: 23.07.2012].

¹⁵ *Soglaszenije ob uregulirowanii otnoszenij w gazowej sfierie*, „Ukrainska Prawda”, 4 stycznia 2006 r., Moskwa, www.pravda.com.ua [dostęp: 23.07.2012].

na Ukrainę. W dniu 7 stycznia przerwano również dostawy do UE przez terytorium Ukrainy, za co obie strony sporu zrzuciły nawzajem na siebie odpowiedzialność. Kryzys zakończyło porozumienie zawarte w połowie stycznia przez premier Julię Tymoszenko i prezydenta Władimira Putina, skonkretyzowane potem w długoterminowej umowie o współpracy w latach 2009–2018 podpisanej przez Gazprom i Naftohaz Ukrainy. Ustalono, że od 2009 roku Ukraina będzie otrzymywać rosyjski gaz według poziomu tzw. cen europejskich, przy czym przez pierwszy rok – z 20% zniżką¹⁶.

Zgoda Ukrainy na tzw. ceny europejskie okazała się istotnym wyzwaniem dla ukraińskiej gospodarki ze względu na konieczność pokrycia rosnących opłat za gaz. Po wyborach w 2010 roku nowy, bardziej przychylny Rosji prezydent Wiktor Janukowycz i jego współpracownicy podjęli działania na rzecz rewizji ustaleń z 2009 roku. Służyć temu miały tzw. porozumienia charkowskie zawarte w kwietniu 2010 roku przez przywódców obu państw. W zamian za zgodę na przedłużenie stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej o 25 lat (z 2017 do 2042 roku) Ukraina uzyskała obniżkę ceny za rosyjski gaz – o 30% w przypadku gdy cena kontraktowa nie przekraczała 330 USD za 1000 m³ lub o 100 USD, jeśli cena ta była wyższa od 330 USD¹⁷. Wedle oficjalnych deklaracji, ustalenia te miały pozwolić zaoszczędzić Ukrainie ok. 40 mld USD w latach 2010–2019¹⁸.

Już wkrótce okazało się, że cena za gaz i tak jest z perspektywy Ukrainy za wysoka, co było m.in. wynikiem wzrostu cen za ten surowiec na światowych rynkach; w połowie 2011 roku Ukraina płaciła za gaz 295 USD. W tych okolicznościach ukraińskie władze podjęły starania zmierzające do uzyskania dalszych obniżek ze strony Rosji. Ta jednak gotowa była na to jedynie pod warunkiem uzyskania ze strony Ukrainy kolejnych ustępstw, takich jak akcesja do Unii Celnej współtworzonej przez Rosję, Białoruś i Kazachstan lub fuzja naj-

¹⁶ A. Górską, W. Konończuk, *Koniec rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego*, „Tydzień na Wschodzie”, 21 stycznia 2009 r., nr 3 (78), Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl [dostęp: 23.07.2012]. Szerzej zob. S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment*, „Working Paper”, Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, February 2009, nr 27.

¹⁷ *Uhoda miż Ukrajinoju ta Rosijs'koju Federacijeu z pytan' perebuwannia Czornomors'ko-ho Flotu Rosijs'koji Federaciji na terytoriji Ukrajiny*, Charkiw 27 kwietnia 2010, Rada Najwyższa Ukrainy, www.rada.gov.ua [dostęp: 23.07.2012].

¹⁸ S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and Its Implications for Europe*, „Working Paper”, The Oxford Institute of Energy Studies, June 2010, nr 42, s. 22.

większej firmy energetycznej w kraju Naftohazu Ukrainy z Gazpromem¹⁹. Do września 2012 roku Ukraina nie zaakceptowała tych postulatów.

2. Ukraińscy oligarchowie

W drugiej połowie lat 90. na Ukrainie – podobnie jak i w Rosji – ukształtowały się wielkie grupy przemysłowo-finansowe (grupy oligarchiczne). Odgrywają one istotną rolę zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej. Po wyborach parlamentarnych w 2002 roku ukraińscy oligarchowie zajęli kluczowe stanowiska w państwie – Wiktor Janukowycz, przedstawiciel tzw. klanu donieckiego został premierem, Serhij Tihipko (klan dniepropietrowski) – prezesem banku centralnego, Wiktor Medwedczuk (klan kijowski) – szefem administracji prezydenta.

Wielkie fortuny na Ukrainie powstały dzięki dwóm zasadniczym czynnikom: nieprzejrzystej prywatyzacji oraz równie mało transparentnemu handlowi gazem z Rosją. Ukrainą. Ihor Bakaj, jeden z wpływowych oligarchów w latach 90., stwierdził krótko: „Wszyscy bogaci ludzie na Ukrainie zbili swe majątki na gazie”²⁰. Z czasem aktywność gospodarcza grup oligarchicznych uległa dywersyfikacji; ważnym jej obszarem stał się sektor metalurgiczny²¹. Sytuacja taka wymuszała rozwój współpracy z innymi partnerami zagranicznymi, w szczególności UE, choć Rosja nadal odgrywała ważną rolę zarówno jako dostawca surowców energetycznych dla ukraińskiego przemysłu, jak i odbiorca mało konkurencyjnych ukraińskich towarów.

Ukraiński system oligarchiczny ma dynamiczny charakter i ulega rekonfiguracji wraz ze zmianami władzy politycznej na Ukrainie. Obecnie najważniejszą rolę odgrywają grupa System Capital Management, której właścicielem jest Rinat Achmetow i tzw. grupa RosUkrEnergo Dmytra Firtasza. SCM i RUE to dwie z czterech frakcji w rządzącej Partii Regionów, obok ludzi skupionych

¹⁹ V. Socor, *Ukraine's Government Frantically Seeks Another Discount On Russian Gas*, „Eurasia Daily Monitor”, 22 kwietnia 2011 r., Fundacja Jamestown, www.jamestown.org [dostęp: 23.07.2012].

²⁰ A. Åslund, *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Warszawa 2010, s. 331

²¹ A. Sarna, *Ukraińska metalurgia: gospodarcze ogniwo oligarchicznego systemu władzy*, „Prace OSW”, Warszawa maj 2002, nr 5, s. 29–40.

wokół syna prezydenta Ołeksandra Janukowycza i grupy „starych donieczczan”, na czele których stoi premier Mykoła Azarow.

Grupa SCM wywodzi się z dawnego klanu donieckiego. Prowadzi działalność w czterech głównych sferach: przemysł górniczo-hutniczy, energetyka, bankowość i ubezpieczenia oraz media i telekomunikacja; jest też właścicielem klubu piłkarskiego Szachtar Donieck. Jej zakłady produkcyjne mieszczą się nie tylko na Ukrainie, ale również m.in. we Włoszech, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. SCM kontroluje obecnie ok. 70% produkcji wzbogaconej rudy żelaza na Ukrainie²².

Na płaszczyźnie gospodarczej, SCM dąży do umocnienia swojej pozycji poza Ukrainą, w szczególności w UE. Zarówno współpracuje, jak i rywalizuje z rosyjskimi partnerami. W 2004 roku rosyjski koncern Siewierstal zabiegał o kupno największego kombinatu stalowego na Ukrainie Kryworizstal; przypadł on jednak Rinatowi Achmetowowi i Wiktorowi Pinczukowi, innemu ukraińskiemu oligarsze, a zarazem zięciowi prezydenta Leonida Kuczmy. W 2006 roku spółka Metinvest International należąca do SCM uzyskała jednak prawo do bezpośredniego zakupu gazu od Gazpromu. Decyzja ta po części uniezależniała grupę od ukraińsko-rosyjskich sporów w sektorze gazowym i zdawała się lepiej gwarantować bezpieczeństwo energetyczne jej przedsiębiorstw²³.

Poglądy donieckiego oligarchy na ukraińską politykę są pochodną dwu czynników: jego interesów ekonomicznych oraz polityki Partii Regionów. Właściciel SCM i jego współpracownicy opowiadają się za członkostwem Ukrainy w UE i przeciwko akcesji do NATO²⁴. Ukraiński oligarcha przywiązuje dużą wagę do relacji z Rosją. Deklaruje, że Federacja Rosyjska to to „sąsiad, partner i przyjaciel”. Oba kraje powinny łączyć równoprawne i wzajemnie korzystne partnerstwo. Achmetow ze szczególną uwagą odnosi się do dwu zagadnień: relacji gazowych i statusu języka rosyjskiego na Ukrainie (29% ukraińskiego społeczeństwa uważa rosyjski za język ojczysty). W tym pierwszym przypadku najważniejszą rolę odgrywa uzależnienie ukraińskiego przemysłu od rosyjskich

²² V. Socor, *Akhmetov Expands Steel And Iron Holdings On The Eve Of Ukraine's Elections*, „Eurasia Daily Monitor”, 28 września 2007 r., Fundacja Jamestown, www.jamestown.org [dostęp: 20.07.2012].

²³ *Pidpryjemstva Achemtowa budut' otrymuwaty rosijskij haz napriamu*, „Ukraińska Prawda”, 11 września 2006 r., www.pravda.com.ua [dostęp: 20.07.2012].

²⁴ A. Szeptycki, *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 2 (LXI), s. 55–56.

surowców energetycznych. W tym drugim liczą się kwestie polityczne, głównie troska o elektorat Partii Regionów. Właściciel SCM konsekwentnie opowiada się za poszanowaniem praw rosyjskojęzycznych mieszkańców Ukrainy i zrównaniem statusu języków ukraińskiego i rosyjskiego²⁵.

Achmetow promuje swoje koncepcje nie tylko za pośrednictwem Partii Regionów, ale i kontrolowanych przez siebie mediów: gazety „Siegodnia” (średnio 1,2 mln czytelników dziennie) i ogólnoukraińskiego kanału telewizyjnego Ukraina (średnia oglądalność – 10%). Wspomniane media krytykują współpracę Ukrainy z instytucjami euroatlantyckimi i niektóre negatywne z perspektywy Rosji epizody z ukraińskiej historii, takie jak działalność Ukraińskiej Powstańczej Armii²⁶.

Firma RosUkrEnergo zajmowała się w przeszłości handlem gazem pomiędzy odbiorcami z Europy Środkowej i producentami w Azji Środkowej²⁷. W 2006 roku została pośrednikiem w handlu tym surowcem pomiędzy Rosją i Ukrainą. W 2008 roku, pod naciskiem premier Tymoszenko, jej rola we współpracy pomiędzy oboma krajami została jednak istotnie ograniczona. Działalność biznesowa Firtasza obejmuje również nieruchomości, media, przemysł chemiczny oraz metale kolorowe²⁸.

Właściciel RUE zasadniczo nie wypowiada się na temat polityki zagranicznej. W praktyce jednak Firtasz jest tym spośród ukraińskich oligarchów, który jest najściślej związany z Rosją. Połowę udziałów w RUE posiada Gazprom, Firtasz – 45%. Po porozumieniach z 2006 roku RosUkrEnergo była więc zarówno pośrednikiem w dwustronnym handlu gazem, jak i przedstawicielem rosyjskiego koncernu. Należy podkreślić, że rzeczywista rola RosUkrEnergo w dwustronnych relacjach gazowych jest niejasna; można sądzić, że wprowadzenie w 2006 roku instytucji pośrednika miało służyć wyprowadzaniu zysków z handlu gazem na

²⁵ R. Achmietow (wystąpienie), *Ja iz biednoj siemi, spali my na połu, na raskładuskie...*, „Ukraińska Prawda”, 19 lutego 2006 r., Donieck, www.pravda.com.ua [dostęp: 20.07.2012].

²⁶ D. Dutsyk, *Media Ownership Structure in Ukraine: Political Aspects*, w: O. Khabyuk, M. Kops (red.), *Public Service Broadcasting: A German-Ukrainian Exchange of Opinions*, „Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne”, Cologne, grudzień 2010, nr 277, s. 36–37; S. Łeszczenko, *Orbity politycznych media: sfery wpływu Pinczuka, Achmetowa, Poroszenka, Juszczenka...*, „Ukraińska Prawda”, 6 grudnia 2006 r., www.pravda.com.ua [dostęp: 20.07.2012].

²⁷ Por. P. Ševce, *The role of Intermediary Companies in Russian-Ukrainian Relations and Implications for the Countries of Central Europe*, „Despite Borders”, 1 listopada 2006 r., www.despiteborders.com [dostęp: 27.08.2012].

²⁸ J. Piński, K. Trębski, *Monarchowie Wschodu*, „Wprost”, 24 września 2007 r.

potrzeby rosyjskich i ukraińskich grup oligarchicznych czy polityków. Firtasz miał też prawdopodobnie związki z jednym z przywódców rosyjskiego świata przestępczego Siemionem Mogilewiczem²⁹. Z grupą RosUkrEnergo są też kojarzeni inni politycy i biznesmeni związani z Rosją, tacy jak Wałerij Choroszkowski, w przeszłości prezes Jewraz Group, największego rosyjskiego koncernu stalowego. Choroszkowski jest obecnie wicepremierem Ukrainy, a zarazem właścicielem najpopularniejszej stacji telewizyjnej Inter (17% oglądalności) i kilku innych powiązanych z nią kanałów. Wedle niektórych źródeł może być figurantem działającym w imieniu znanego rosyjskiego oligarchy Romana Abramowicza³⁰.

Przedstawiciele grupy RUE, tacy jak szef administracji prezydenta Janukowycza Serhij Lowoczkin, mogli mieć wymierny wpływ na orientację ukraińskiej polityki zagranicznej po ostatnich wyborach prezydenckich. Ekipa prezydenta Janukowycza sfinalizowała w 2011 roku negocjacje na temat umowy stowarzyszeniowej z UE. Ta jednak nie została podpisana i nie weszła w życie z powodu sytuacji wewnętrznej na Ukrainie, w szczególności skazania na siedem lat więzienia lidera ukraińskiej opozycji Julii Tymoszenko. Można sądzić, że osoby związane z RUE lobbowały za zdecydowanymi działaniami wobec byłej premier Ukrainy, dążąc do pogorszenia relacji z UE. Taki scenariusz był bowiem zgodny z interesami Rosji, która była przeciwna zawarciu umowy stowarzyszeniowej Ukraina – UE³¹. Są to jednak niepotwierdzone hipotezy.

3. Współpraca w sferze przemysłu zbrojeniowego

Zarówno Rosja, jak i Ukraina odziedziczyły po ZSRR rozbudowany przemysł zbrojeniowy. Po 1991 roku oba kraje stanęły przed podobnymi wyzwaniami związanymi z niedostatkiem finansowania przemysłu zbrojeniowego, nieefektywnym zarządzaniem, korupcją, odpływem kadr³², czy brakiem konse-

²⁹ T. Warren, *Key Man in Ukraine Gas Dispute Faces Questions*, „Financial Times”, 14 lipca 2006 r.

³⁰ *Abramowycz krim Szewczenka, wołodije szcze i „Interom”?*, „Ukraińska Prawda”, 31 lipca 2006 r., www.pravda.com.ua [dostęp: 20.07.2012].

³¹ W. Konończuk, T.A. Olszański, *Sprawa Tymoszenko pogłębia kryzys w relacjach Ukrainy z UE*, „Tydzień na Wschodzie”, 19 października 2011 r., nr 33 (193), Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl [dostęp: 7.07.2012].

³² Zob. E. Fomin, I. Oswald, V. Voronkov, *Armament, Migration, and Brain Drain The Military Industrial Complex and Scientific Institutions in Russia*, „Working Paper” (Centre For Inde-

kwentnej polityki reform. Najistotniejszy był jednak fakt, że w warunkach głębokiego kryzysu gospodarczego produkcja przemysłu obronnego przekraczała potrzeby i możliwości finansowe armii³³. W tej sytuacji podjęto dwa zasadnicze działania: niezbyt skuteczne próby konwersji przemysłu obronnego na cele cywilne i przestawienie działalności produkcyjnej na eksport.

Ukraina i Rosja prowadzą szeroko zakrojoną współpracę w sferze przemysłu zbrojeniowego. Szacuje się, że na początku obecnego wieku ukraiński sektor zbrojeniowy był w 70–80% uzależniony od dostaw z FR, rosyjski zaś w 50–60% od dostaw z pozostałych państw WNP (przede wszystkim z Ukrainy). Oba kraje wiązało w tym okresie ok. 40 porozumień o współpracy w sektorze zbrojeniowym³⁴. Relatywnie mniejsze znaczenie ma handel gotowymi produktami obronnymi. W latach 2007–2008 do Rosji trafiało ok. 20% eksportu ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego (do pozostałych krajów WNP – 14%)³⁵. Nie ma precyzyjnych informacji na temat wielkości rosyjskiego eksportu broni na Ukrainę, co wynika przede wszystkim z faktu, że jest on mało znaczący.

Pierwszoplanową rolę w dwustronnej współpracy odgrywają sektor kosmiczno-rakietowy i lotnictwo – zarówno jeśli chodzi o zastosowania ściśle wojskowe, jak i wojskowo-cywilne. Wśród dwustronnych i wielostronnych projektów z udziałem Ukrainy i Rosji trzeba wymienić program „Sea Launch” służący do wnoszenia na orbitę ładunków przy pomocy rakiet wyrzeliwanych z ruchomych platform morskich³⁶, konstrukcję satelity badawczego Sicz-1M, współpracę przy budowie samolotów pasażerskich An-140 i An-148, czy projekt samolotu transportowego An-70.

Współpraca Ukrainy z Rosją w sferze wojskowo-technicznej znajduje uzasadnienie na gruncie ekonomicznym (istnienie zamkniętych cykli produkcyj-

pendent Social Research), St. Petersburg 1995, nr 1, Centre For Independent Social Research, www.cisr.ru [dostęp: 26.07.2012].

³³ W.M. Behma, *Oborono-promysłowi kompleksi...*, op. cit., s. 115.

³⁴ W.A. Waszanow, G.Ju. Browczuk, *Ekonomiczeskoje sotrudnicestwo Rossii i Ukrainy*, Moskwa 2004, s. 100–101; M.P. Bilobloc'kij, *Ekonomicznij ta naukowo-technicznij rozrizny ukrajin's'ko-rosijs'kich widnosyn*, w: S.I. Pyrożkow, B.O. Parachons'kij (red.), *Ukraina ta Rosija u systemi miżnarodnych widnosyn: stratehična perspektywa*, Kyjiw 2001, s. 129–130.

³⁵ V. Badrak, S. Zgurets, *A Profile of the Ukrainian Defence-Industrial Complex*, w: M. Maigre, P. Fluri (red.), *Almanac on Security Sector Governanace in Ukraine 2010*, Geneva 2010, s. 211.

³⁶ R. Wolczuk, *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*, London–New York 2002, s. 43.

nych powstałych w czasach radzieckich, możliwość rozwoju wybranych gałęzi przemysłu i skuteczniejszego wyjścia na światowe rynki). Wpisuje się ona w światowe tendencje na rynku uzbrojenia wymuszające rozwój kooperacji międzynarodowej i powstawanie wielonarodowych firm producenckich³⁷. Niemniej pociąga ona również szereg negatywnych konsekwencji dla Ukrainy.

Na płaszczyźnie ekonomicznej współpraca z Rosją utrudnia rozwój ukraińskich przedsiębiorstw zbrojeniowych, które mogłyby konkurować z rosyjskimi partnerami, i spycha je do roli podwykonawców. Wykorzystując uzależnienie ukraińskiego przemysłu zbrojeniowego od dostaw komponentów i surowców z Rosji, FR dąży też do ograniczenia produkcji przedsiębiorstw, które eksportują swoje wyroby na rynki inne niż rosyjski³⁸. Współpraca z rosyjskim przemysłem nie zapewni modernizacji ukraińskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego i nie zagwarantuje dostępu do najnowszych rozwiązań technicznych, co mogłyby jej zaoferować państwa zachodnie³⁹.

Na płaszczyźnie polityczno-wojskowej istniejące powiązania stanowią dla Rosji dogodny instrument nacisku na Ukrainę. Sprawiają one w szczególności, że Ukraina będzie mogła w przyszłości zmodernizować swoje siły zbrojne jedynie z pomocą Rosji⁴⁰. Taka sytuacja byłaby szczególnie problematyczna, gdyby miało dojść do pogorszenia relacji między oboma krajami lub w skrajnym wypadku – konfliktu zbrojnego⁴¹. Uzależnienie od Rosji może mieć również wpływ na – obecnie bardzo hipotetyczne – dążenia Ukrainy do NATO. Rosja w przeszłości wykorzystywała istniejące między oboma państwami związki w sferze przemysłu zbrojeniowego jako instrument przeciwko dążeniom Ukrainy do członkostwa w Sojuszu. Ponadto, bliska współpraca z Rosją utrudnia Ukrainie przystosowanie swych zdolności produkcyjnych do standar-

³⁷ R.A. Bitzinger, *Challenges Facing the Global Arms Industry in the 21st Century*, w: idem (red.), *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Santa Barbara 2009, s. 6.

³⁸ *Eksperty: Rosija wkraj wybirkoju postawlaje Ukrajini produkciju WPK*, „Dzerkało tyżnia”, z 20–26 czerwca 2009 r.

³⁹ Por. O. Jiżak, A. Szewcow, *Wpływ procesiw jewroatlantycznoji intehraciji Ukrainy na rozwytołk wijs'koho-promysłowoho kompleksu Ukrainy*, „Analityczni zapysky szczodo problem i podij suspilnoho rozwytku”, siezen' 2008, Państwowy Instytut Studiów Strategicznych, www.niss.gov.ua [dostęp: 26.07.2012].

⁴⁰ H. Perepelitsa, *Military-Industrial Cooperation between Ukraine, Belarus, and Russia: Possibilities, Priorities, Prospects*, w: R. Legvold, C. Wallander (red.), *Swords and Sustenance. The Economics of Security in Belarus and Ukraine*, Cambridge–London 2004, s. 143.

⁴¹ *Ibidem*, s. 145.

dów NATO, co ogranicza możliwości rozwoju kooperacji z Sojuszem tak na płaszczyźnie polityczno-wojskowej, jak i gospodarczej.

Wnioski

Analiza *casusu* Ukrainy i jej relacji ekonomicznych z Rosją dowodzi, że zależności w sferze gospodarczej mogą mieć wymierne konsekwencje polityczne. Mówiąc o bezpieczeństwie ekonomicznym nie sposób zatem abstrahować od tego zagadnienia. Zależności gospodarcze łączące Ukrainę z Rosją zaowocowały kryzysem politycznym w 2006 roku (wotum nieufności dla rządu Jechanurowa), skłoniły władze ukraińskie do zaakceptowania przedłużenia stacjonowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Ukrainie do 2042 roku, utrudniając rozwój współpracy Ukrainy z Sojuszem Północnoatlantyckim, być może przyczyniły się do zablokowania podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Biznesmeni, którzy zbili fortuny na często nie transparentnej współpracy ekonomicznej z Rosją, piastują ważne stanowiska państwowe, a ich interesy gospodarcze splatają się z działalnością polityczną.

Ukraina mogłaby przeciwdziałać tym niekorzystnym zjawiskom poprzez podjęcie prorozwojowej polityki ekonomicznej. Ważną rolę odegrałoby w tym kontekście znalezienie alternatywnych dostawców surowców strategicznych oraz rynków zbytu dla rodzimej produkcji, przyciągnięcie inwestycji zagranicznych i dostęp do nowych technologii⁴². Równie ważne jest jednak podjęcie działań o charakterze pozaekonomicznym – zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Wśród tych pierwszych trzeba wymienić wzmocnienie systemu demokratycznego, ustanowienie przejrzystych mechanizmów podejmowania decyzji w administracji publicznej, walkę z korupcją, wypracowanie społecznego konsensusu w kwestii głównych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej. Wśród tych drugich duże znaczenie ma przede wszystkim rozwój wielopłaszczyznowej współpracy z innymi państwami niż Rosja, w szczególności z UE i NATO.

⁴² K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia...*, op. cit., s. 106–130.

IWONA WYCIECHOWSKA*

Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne i politykę Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Relacje pomiędzy migracjami a bezpieczeństwem nie były przedmiotem badań nauki o stosunkach międzynarodowych do końca lat 70. XX wieku. Wynikało to między innymi z tego, że za pierwszoplanowego aktora stosunków międzynarodowych uważano państwo narodowe. Pozostali uczestnicy stosunków międzynarodowych byli traktowani marginalnie. Wzrost znaczenia zagrożeń asymetrycznych spowodował wzrost zainteresowania międzynarodowymi przemieszczaniami ludności, a następnie konieczność badań tych procesów¹.

Globalizacja znacznie przyspieszyła procesy migracyjne, w tym znaczeniu, że w coraz krótszym czasie, coraz większe grupy ludzi chcą lub muszą zmienić swoje dotychczasowe miejsce zamieszkania². Liczba międzynarodowych migrantów z 82 milionów w roku 1970, przez 175 milionów w roku 2000

* Mgr Iwona Wyciechowska jest starszym wykładowcą w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007, szczególnie: s. 95–111 i 242–252; S. Castels, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011.

² I. Golin, G. Cameron, M. Balarajan, *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton University Press 2010.

wzrosła do 200 milionów w roku 2005 i do 214 milionów w roku 2008 wliczając w tę liczbę tylko tych migrantów, którzy przebywają poza swoimi ojczystymi państwami więcej niż rok i wliczając liczbę 16 miliona uchodźców. Jedna osoba na 35 jest migrantem, co stanowi 3,1% populacji światowej³. Szacuje się, że 20 do 30 milionów imigrantów, to imigranci nielegalni (nieudokumentowani). Stanowi to 10 do 15% ogółu migrantów⁴. Prawie połowa (48,6%) wśród migrantów to kobiety, a spośród nich 51% mieszka w państwach rozwiniętych. W Europie, wliczając europejskie terytorium Rosji, żyje 56,1 miliona migrantów, co stanowi 7,7% populacji tego kontynentu⁵. Transfery pieniężne od migrantów wyniosły w 2008 roku 444 miliardy dolarów, w tym do państw rozwijających się 338 miliardów dolarów⁶.

Migracje międzynarodowe były fenomenem XX wieku i pozostają nim w wieku XXI. Obok przepływów towarów, kapitału i usług przez granice państw, migracje tworzą osnowę procesów globalizacyjnych, osnowę, powiązań i wzajemnych zależności między tymi procesami. Zmiany dokonujące się w pozostałych elementach globalizacji mają przemożny wpływ na migracje. Tam, gdzie przepływa kapitał, tam, gdzie skupiają się usługi, tam, gdzie wędrują towary, wędrować też będą ludzie skuszeni możliwością pracy, zarobku i dzięki niemu – lepszemu życiu.

Migracje międzynarodowe wpływają na bezpieczeństwo państw w sposób specyficzny, będąc zjawiskiem złożonym zarówno, jeśli chodzi o przyczyny, przebieg, jak i skutki. Zagrożenia ze strony migracji można podzielić na: a. kulturowe, b. polityczne, c. społeczne, d. ekonomiczne. Wymienione kategorie zagrożeń są od siebie zależne i wzajemnie na siebie oddziałują.

Na bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej wpływają migracje wewnętrzne oraz migracje zewnętrzne. Ze względu na specyfikę zagrożeń

³ United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration>.

⁴ International Labour Organization's Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy, http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en/docName--KD00096/index.htm.

⁵ Migration in an interconnected world: New directions for action. Raport of the Global Commission on International Migration, October 2005; na skalę migracji międzynarodowych zwraca także uwagę R. Kosłowski, *International Migration and the Globalization of Domestic Politics. A Conceptual Framework*, w: *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, R. Kosłowski (wyd.), New York 2005.

⁶ World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.

nia, jakim mogą być migracje, bezpieczeństwo ekonomiczne Unii Europejskiej to bezpieczeństwo Unii jako całości, bezpieczeństwo państw – członków Unii, bezpieczeństwo jednostek zamieszkujących te państwa, zarówno ich obywateli, jak i migrantów⁷. Niezarządzane, niekontrolowane, nielegalne migracje międzynarodowe mogą być zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej, ale ze względu na to, że migranci są zazwyczaj zdesperowani, że siła oddziaływania czynników przyciągających, jak i wypychających (*pull and push*) jest tak duża, iż migracji nie można zatrzymać, należy z migracji skorzystać jako siły mogącej wspomóc rozwój gospodarczy Unii Europejskiej⁸.

1. Regulacje prawne UE w zakresie migracji

Traktat z Lizbony, którego oficjalna nazwa brzmi: „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”⁹ został podpisany 13 grudnia 2007 roku, a wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku. W TWE, którego nazwę zmieniono na „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”¹⁰ tytuł IV stanowi o „Swobodnym przepływie osób, usług i kapitału”, zaś w tytule V, zatytułowanym „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” umieszczono rozdział 2 o „Polityce dotyczącej kontroli granicznej, azylu i migracji”.

Tytuł IV w Rozdziale 1 – „Pracownicy” w art. 45 „zapewnia swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii”. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami Państw Członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Ograniczenia mogą być jedynie uzasadnione ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne. Tak więc, obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą ubiegać się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnie przemieszczać się w tym celu

⁷ Na temat bezpieczeństwa ekonomicznego państw pochodzenia migrantów, czyli państw emigracyjnych: K. Księżpolski, *Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, w: L. Kacprzaka i J. Knopka (red.), *Bezpieczeństwo państwa a procesy migracyjne*, Piła 2008, s. 79–92.

⁸ *The Future of International Migration to OECD Countries*, OECD 2009, Rozdział 2: *Immigration “Pull” Factors in OECD Countries over the Long Term* i Rozdział 3: *Migration “Push” Factors in Non-OECD Countries over the Long Term*, s. 51–192.

⁹ Dz. U. UE z dnia 17.12.2007 C 306/01.

¹⁰ Dz. U. UE 2010 C/47.

po terytorium Państw Członkowskich, przebywać w jednym z Państw Członkowskich w celu podjęcia tam pracy, przebywać na terytorium Państwa Członkowskiego po ustaniu zatrudnienia. Traktat daje także obywatelom Państw Członkowskich prawo do przedsiębiorczości zakazując ograniczeń w zakresie przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego.

Najważniejsze ustalenia dotyczące wjazdu na terytorium Unii Europejskiej obywateli państw trzecich znajdują się w art. 77, 78 i 79 przytoczonego powyżej rozdziału 2. Unia zapewnia w nich prowadzenie polityki zapewniającej brak jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych, zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych oraz stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Środki, jakie między innymi, przewiduje się w Traktacie, to wspólna polityka w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu, kontrola osób, które przekraczają granice zewnętrzne, stworzenie warunków do swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich w krótkim okresie na terytorium państw Unii.

Unia zapewnia, że rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państw trzecich wymagającemu ochrony międzynarodowej oraz mającej na celu przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Traktat w art. 78 wylicza też środki, które mają zapewnić funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, takie, jak jednolity status azylu, jednolity status ochrony uzupełniającej, wspólny system tymczasowej ochrony w wypadku masowego napływu wysiedleńców, wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednego ze statusów, kryteria i mechanizmy ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl lub ochronę uzupełniającą lub tymczasową. Art. 79 zapewnia, że Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium Państw Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczania. Dalej w tym artykule wymienia się środki, które mają służyć zarysowanym powyżej celom, takie jak ustalanie warunków długookresowego przebywania na terenie Państw Unii cudzoziemców z państw trze-

cich, kwestie związane z łączeniem rodzin, określenie praw związanych ze swobodnym przemieszczaniem się w granicach Unii, kwestie związane z wydaleniem i odsyłaniem osób przebywających na terenie Unii nielegalnie. Unia daje sobie prawo do zawierania z państwami trzecimi umów o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają lub przestali spełniać warunki legalnego pobytu na terytorium jednego z Państw Członkowskich.

Z przytoczonych zapisów w „Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” wysnuć można oczywisty wniosek. Prawo do swobodnego przemieszczania się nie ma charakteru absolutnego.

W dobie dynamicznych procesów globalizacyjnych, ich skali i siły oddziaływania we współczesnych stosunkach międzynarodowych, charakterystycznym zjawiskiem stało się dążenie do integracji państw (pomimo przejściowych trudności wymuszonych kryzysem gospodarczym), przyczyniającej się do możliwości realizacji interesów, zwiększania korzyści ekonomicznych oraz znaczenia w świecie. Integrujące się państwa, wprowadzają dla swoich obywateli zasady umożliwiające swobodne przemieszczanie się po całym integrującym się obszarze.

Jednocześnie, dostrzegając określone niebezpieczeństwa przemieszczania się przez granice zewnętrzne osób niepożądanych, a będących obywatelami państw trzecich, integrujące się państwa poszukują skutecznych rozwiązań niedopuszczania na swoje terytorium takich osób w celu ochrony porządku, bezpieczeństwa i zdrowie publicznego, a także, co nie mniej ważne, rynku pracy. Obserwujemy usilne próby znajdowania takich rozwiązań, które pozwoliłyby państwom na wypełnianie ich zobowiązań międzynarodowych, wynikających często z prawa zwyczajowego, nierzadko przez te państwa inspirowanych i wprowadzanych jako zobowiązania międzynarodowe¹¹, a jednocześnie pozwoliłyby im tak kształtować politykę migracyjną, aby możliwym było niewpuszczanie na ich terytoria osób niepożądanych z punktu widzenia interesów państwowych, narodowych i społecznych. Do ustawodawstw wewnętrznych państw zostały zatem wprowadzone takie instytucje, jak bezpieczny kraj

¹¹ Jak chociażby zasada *non-refoulement*, czyli zakaz cofania uchodźcy na terytorium, gdzie jego życie bądź zdrowie są zagrożone z powodu rasy, obywatelstwa, religii, przynależności do grupy społecznej lub przekonań politycznych, art. 33 Konwencji z 1951 roku; szerzej: B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993, rozdział 4, s. 75–93.

pochodzenia, bezpieczny kraj trzeci, czy zasada odpowiedzialności przewoźnika¹².

Państwa członkowskie Wspólnot Europejskich już w Traktacie o Utworzeniu Wspólnot Europejskich z 1957 roku¹³, wprowadziły zapisy mówiące o konieczności zapewnienia swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału (art. 3 c), a zapisy o środkach dotyczących wjazdu i poruszania się osób po rynku wewnętrznym (art. 3 d)¹⁴ rozwinął art. 100 c¹⁵. Zasada o swobodnym

¹² Ustawa o cudzoziemcach, Dz. U. z 2011 r., nr 264, poz. 1573, Brzmienie od 21 lipca 2012; Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach, Dz. U. z 2011 r., Nr 191, poz. 1133, Nr 291, poz. 1707.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2006.234.165

Bezpieczny kraj trzeci:

na podstawie tzw. drugiej rezolucji londyńskiej z 30 listopada 1992, przyjętej przez Radę Unii Europejskiej w celu zharmonizowania postępowania państw członkowskich w związku z krajami trzecimi przyjmującymi, posłużenie się koncepcją b.k.t. (inaczej: kraju trzeciego przyjmującego lub kraju pierwszego azylu) umożliwia państwom członkowskim Unii Europejskiej odesłanie osoby ubiegającej się o azyl do państwa trzeciego po rozpatrzeniu wniosku o azyl w trybie przyspieszonym. B.k.t. są państwa, w których osoba ubiegająca się o azyl korzysta z następujących gwarancji: 1. jej życie lub wolność nie są zagrożone; 2. nie musi liczyć się z torturami, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem; 3. korzystała już z ochrony danego kraju lub może z niej całkowicie

Bezpieczny kraj pochodzenia

– kraj, co do którego można jednoznacznie wykazać w obiektywny i podlegający weryfikacji sposób, że warunki w nim panujące nie zmuszają jego obywateli do starania się o status uchodźcy, lub można stwierdzić w taki sam sposób, że okoliczności, które mogły w przeszłości uzasadniać odwoływanie się do konwencji genewskiej z 1951 o statusie uchodźców, przestały istnieć. W odniesieniu do wniosków o azyl osób pochodzących z takich krajów stosowana jest procedura uproszczona (przyspieszona) ich rozpatrywania. W myśl konkluzji Rady Unii Europejskiej z 30 listopada 1992 w sprawie krajów, w których ryzyko prześladowań jest co do zasady niewielkie, każde państwo członkowskie Unii Europejskiej uznaje dane państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia, biorąc pod uwagę kryteria: 1. liczbę uchodźców i udział uznanych osób ubiegających się o azyl w poprzednich latach; 2. stopień przestrzegania praw człowieka; 3. funkcjonowanie instytucji demokratycznych; 4. poziom stabilności politycznej. Zob. też bezpieczny kraj trzeci. jawnie korzystać; 4. jest chroniona przed wydaleniem lub odesłaniem. Zob. też bezpieczny kraj pochodzenia.

¹³ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisany 25 marca 1957 roku w Rzymie, obecna nazwa obowiązuje po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej 1 listopada 1993 roku w: W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska (wybór i redakcja), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

¹⁴ W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot...*, op. cit., s. 12.

¹⁵ *Ibidem*, s. 51.

przepływie towarów, osób, usług i kapitału została rozwinięta także w artykułach dotyczących swobodnego przepływu siły roboczej (art. 48–51)¹⁶, uprawnień do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej (art. 52–58)¹⁷ i dotyczących usług (art. 59–66)¹⁸. Zasada wolnego przepływu osób jest traktowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości jako jedna z zasad prawa wspólnotowego, a sama jest uważana także za ważne prawo socjalne¹⁹.

Układ z Schengen²⁰, czyli umowa międzynarodowa, zawarta między niektórymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, mająca na celu swobodny przepływ osób na obszarze umawiających się państw – sygnatariuszy, został podpisany w 1985 roku, Porozumienie Wykonawcze do Układu podpisano w Dublinie w 1990 roku, a wszedł on w życie w 1995 roku²¹. Poszczególne państwa członkowskie mają i nadal wypracowują swoje odrębne systemy przyjmowania imigrantów, w oparciu o wspólne ustalenia. Układ stworzył natomiast obszar swobodnego przemieszczania się obywateli państw – stron, w konsekwencji przyjęcia którego, koniecznym było stworzenie granicy zewnętrznej i określenie zasad jej przekraczania przez obywateli państw trzecich i bezpaństwowców. O pozwoleniu na ich pozostanie decyduje, w ramach stosowania zasady jednej szansy, państwo, określone jako właściwe do rozpatrzenia wniosku o azyl. Zasada jednej szansy, którą wypracowała Konwencja Dublińska z 1990 roku, znowelizowały dyrektywy z 2003 roku (tzw. Dublin II) i z 2008 roku²², oznacza, że do rozpatrzenia wniosku o azyl jest kompetentne tylko jedno, określone państwo. Obecnie do Układu z Schengen należą państwa Unii Europejskiej z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii, Bułgarii i Rumunii oraz Cypru,

¹⁶ *Ibidem*, s. 33–34.

¹⁷ *Ibidem*, s. 34–38.

¹⁸ *Ibidem*, s. 37–38.

¹⁹ M. Duszczyk, *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, IPS UW, ASPRA-JR, Warszawa 2002, szczególnie rozdział I: *Zasada swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej*, s. 13–29.

²⁰ *Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze do Układu*, Seria DOKUMENTY, Zeszyt 2, 11/1998, MSW i A, Warszawa kwiecień 1998 r.

²¹ I. Wyciechowska, *Zasady i konsekwencje Porozumienia z Schengen*, w: S. Parzymies, R. Zięba (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, s. 457–477.

²² Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. U. L 50 z 25.2.2003, str. 1 zmienione przez: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1103/2008, Dziennik Urzędowy z dnia 22 października 2008 r., L 304 80 14.11.2008.

zaś spoza Unii stronami Układu są Islandia i Norwegia, będące członkami Nordyckiego Związku Paszportowego oraz Szwajcaria i Lichtenstein, a także San Marino i Watykan, które nie są członkami Unii, ale mają granicę otwartą z Włochami oraz Monaco, w podobnej sytuacji – otwarta granica z Francją. Na podstawie zapisów z Schengen, państwa mogą czasowo, w określonych okolicznościach zamykać swoje granice, co miało już miejsce kilkakrotnie, ze względu na stan podwyższonego niebezpieczeństwa w czasie Szczytu G8, Szczytów NATO, czy Mistrzostw w Piłce Nożnej.

2. Wpływ zagrożeń bezpieczeństwa na zmiany Układu z Schengen

Układ z Schengen nie odpowiadał nowym zagrożeniom bezpieczeństwa. Pojawiła się zatem potrzeba jego dostosowania do nowej dynamiki bezpieczeństwa międzynarodowego, na którą znaczny wpływ miał rozwój migracji i zjawiska terroryzmu międzynarodowego.

Dwa razy doszło wśród państw – stron Układu z Schengen do sytuacji spornych co do wypełniania zobowiązań wynikających z Układu. Obie sytuacje były spowodowane zagrożeniem zwiększenia nielegalnej imigracji, a tym samym obniżeniem poziomu bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej i jej obywateli. Po zamachach na WTC z 11 września 2001 r. oraz atakach terrorystycznych w Madrycie 11 marca 2004 roku i Londynie 7 lipca 2005 roku, Niemcy zaproponowały przyjęcie umowy międzynarodowej pozwalającej m.in. na dostęp do policyjnych baz danych państw UE. Traktat z Prüm, zwany potocznie „Schengen III” lub „Schengen plus” został podpisany 27 maja 2005 roku przez ministrów spraw wewnętrznych siedmiu państw: Austrii, Belgii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga i Niemiec²³. Z uwagi na fakt, że Traktat jest umową międzynarodową zawartą poza porządkiem prawnym UE, Niemcy, które sprawowały w pierwszej połowie 2007 roku prezydencję UE, zainicjowały wdrożenie zapisów Traktatu z Prüm do ram prawnych UE. W czerwcu 2007 roku Rada Ministrów Spraw Wewnętrznych UE „politycznie” przyjęła decyzję Rady o wzmocnieniu współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu ter-

²³ Oficjalna nazwa: *Porozumienie w sprawie pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji*. Dokument został opublikowany 7 lipca 2005 r. przez Radę UE pod numerem 10900/05.

roryzmu i przestępczości transgranicznej, która wdraża część zapisów Traktatu do ram prawnych UE²⁴.

Postanowienia ww. decyzji pozwalają na bezpośrednią wymianę DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów pomiędzy państwami członkowskimi UE. Nowe regulacje wprowadzają możliwość bezpośredniego porównywania indywidualnych profili DNA z profilami znajdującymi się w bazach danych innych państw członkowskich w ramach prowadzonego śledztwa. Decyzja Rady pozwala także na wymianę pomiędzy państwami członkowskimi danych osobowych w celu zapobiegania aktom terrorystycznym oraz zawiera ustalenia na temat wspólnych akcji policyjnych.

O ile Układ z Schengen powstał, aby umożliwić swobodny przepływ osób w ramach wspólnego obszaru, znosząc kontrole osób na granicach wewnętrznych i wprowadzając środki zabezpieczające granice zewnętrzne, o tyle Konwencja z Prüm podpisana została w celu zwiększenia efektywności ochrony granic i efektywniejszego działania w walce z nielegalną migracją, przestępczością zorganizowaną, terroryzmem. W konsekwencji, po początkowej krytyce podkreślającej „wyłamywanie się” części państw z porządku Schengen, postanowienia z Prüm zostały wdrożone do porządku prawnego (*acquis communautaire*) Unii Europejskiej.

Druga sytuacja kryzysowa, której głównym powodem była zintensyfikowana imigracja do państw Unii Europejskiej, miała miejsce w 2011 roku w trakcie trwania „arabskiej wiosny”. W kwietniu 2011 roku doszło do rozmów między premierem Włoch Silvio Berlusconim i prezydentem Francji Nicolasem Sarkozy, które prasa nazwała „szczytem wysokiego napięcia”. Do rozmów doszło po serii sporów i dyskusji na tle tunezyjskich imigrantów, przybywających na włoskie wybrzeża. Wielu z nich chciało przedostać się do Francji, na co pozwalały władze w Rzymie, przyznając im tymczasowe prawo pobytu, by mogli przekroczyć granicę włosko-francuską. Francja jednak nie chciała przyjmować tych imigrantów²⁵. Obaj przywódcy porozumieli się w Rzymie w sprawie koniecz-

²⁴ W dniu 6 sierpnia 2008 r. zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE dwie decyzje Prüm: Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, oraz Decyzja Rady 2008/616/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. dotycząca wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (wraz z „Załącznikiem”).

²⁵ Rząd włoski podpisał 5 kwietnia 2011 roku umowę z władzami Tunezji, zgodnie z którą wszyscy nowi imigranci mieli być odsyłani z Lampedusy z powrotem do swojego kraju. Umowa

ności wspólnego rozwiązania kryzysu powstałego w związku z masowym napływem imigrantów, a także dokonania zmian w układzie z Schengen. Postanowili wystosować list do Unii Europejskiej z apelem, by włączyła się w rozwiązanie problemu imigracji, głównie fali uciekinierów z Tunezji. Napisali w nim: „Sytuacja związana z migracją w rejonie Morza Śródziemnego może błyskawicznie rozwinąć się w prawdziwy kryzys, mogący podminować zaufanie, jakie nasi obywatele pokładają w prawie do swobodnego przemieszczania się”²⁶.

W odpowiedzi na powyższy apel, Komisja Europejska zapowiedziała zmiany w kodeksie dotyczącym układu z Schengen. Zmiany te miały rozwiązać wątpliwości, kiedy kraje mogą czasowo przywracać kontrole na wewnętrznych granicach w UE. W art. 23 kodeksu Schengen przewidziano możliwość czasowego przywrócenie kontroli granicznych w sytuacjach zagrożenia porządku publicznego²⁷. W lipcu 2011 roku Parlament Europejski przyjął zmiany przepisów Układu z Schengen, które doprecyzowały możliwość przywracania kontroli na granicach państw. Jednocześnie zapisano, że mechanizm przywracania kontroli wewnątrz Schengen nie będzie mógł ograniczać prawa obywateli UE do swobodnego przemieszczania się²⁸.

Nie były to jedyne sytuacje, związane z migracjami przez zewnętrzną granicę Schengen, które prowadziły do restrykcyjnych zachowań państw Unii Europejskiej. Przykładem może być Francja, która deportowała rumuńskich Romów, których państwo obywatelstwa, będąc członkiem Unii Europejskiej, nie jest stroną Układu z Schengen.

Dyskusja dotycząca reformy Schengen ujawniła, że poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej nie radzą sobie z problemem migracji i azylu.

nie obejmowała tych imigrantów, którzy przybyli na włoską wyspę przed 5 kwietnia. Imigranci ci otrzymali od włoskich władz tzw. pozwolenia humanitarne na sześciomiesięczny pobyt we Włoszech i w strefie Schengen.

Warunkiem takiego pozwolenia jest m.in. posiadanie dowodu tożsamości. Francja kwestionowała dokumenty Tunezyjczyków, bo wydały je władze włoskie, a nie kraj pochodzenia.

Przyjmowanie obywateli z państw trzecich należy do kompetencji narodowych. Według unijnych regulacji, to kraj, przez którego granicę imigrant dotarł do UE, powinien zająć się także procedurą ewentualnego udzielenia mu statusu uchodźcy, co stawia w gorszej pozycji kraje na peryferiach UE.

²⁶ *Tusk: zamykanie granic to pomysł niefortunny*, PAP, 27 kwietnia 2011 r., 21:13.

²⁷ Od 1995 roku do 2010 roku, a więc w ciągu 15 lat funkcjonowania Układu z Schengen państwa członkowskie oficjalnie zgłaszały do Komisji Europejskiej potrzebę przywracania kontroli na granicach wewnętrznych aż 60 razy. Najczęściej korzystała z tego Francja.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie zmiany konwencji z Schengen, P7_TA(2011)0336.

Dotyczy to także problemów w zakresie integracji imigrantów w społeczeństwach państw przyjmujących, negatywnych nastrojów wobec cudzoziemców oraz dyskryminacji imigrantów w różnych dziedzinach życia społecznego. Jednym z najbardziej zaniedbanych obszarów w kontekście integracji imigrantów jest rynek pracy. W państwach europejskich większość cudzoziemców jest traktowana jako tania siła robocza, często zasilająca szarą strefę. Często wynika to z długotrwałych procedur, będących raczej barierą, a nie drogą do uzyskania pozwolenia na pracę. Podobne trudności piętrzą się przed imigrantami próbującymi nostryfikować swoje dyplomy lub inne kwalifikacje zdobyte w państwach trzecich. Jeżeli państwa Unii Europejskiej i Unia jako całość chce mieć pożytek z i tak nieuchronnej migracji musi zaoferować imigrantom nie tylko klarowne procedury na granicach, ale także programy integracyjne, włącznie z integracją na rynku pracy. Zamykanie granic powinno być decyzją ostateczną w sytuacjach rzeczywistego zagrożenia bezpieczeństwa.

3. Wpływ imigracji na rozwój gospodarczy UE

Na korzyści z pracy imigrantów jednoznacznie wskazują dane Eurostatu. Odsetek ludności czynnej zawodowo w Europie spadnie w najbliższych 50 latach o 50 milionów. W tym czasie ludność Europy wzrośnie jedynie o 10 milionów, podczas gdy Unia przyjmie 60 milionów imigrantów. W nadchodzących dziesięcioleciach Unia Europejska stanie w obliczu wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Istnieją trzy główne czynniki, które tłumaczą ten trend: utrzymujący się niski współczynnik dzietności, wzrost długości życia i pokolenie wyżu demograficznego, które wkrótce zacznie osiągać wiek emerytalny²⁹.

Sytuacja jest wręcz alarmująca, bo nic nie wskazuje na to, aby opisany powyżej trend miał ulec modyfikacjom. Podkreśla się, że tak znaczna liczba osób starszych przy mniejszej ilości ludzi młodych będzie stanowiła duże wyzwanie. Emeryci stanowią znaczącą i szybko rosnącą część ludności UE (120 milionów, czyli 24%), w szczególności obecnie, gdy pokolenia wyżu demograficznego dobiegają wieku emerytalnego, a jednocześnie spada liczba osób w wieku

²⁹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> > ... > Eurostat; Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Manuscript completed in March 2011, European Union, 2011: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

najwyższej aktywności zawodowej. W 2008 r. na każdego obywatela UE powyżej 65 roku życia przypadały cztery osoby w wieku produkcyjnym (15–64 lata). Do 2060 r. stosunek ten zmieni się na jeden do dwóch³⁰. Potrzeba wsparcia dla osób starszych jest spotęgowana rozpadem modelu tradycyjnej rodziny, w efekcie coraz większa liczba emerytów mieszka samotnie.

Struktura demograficzna społeczeństwa ulega zmianom. Instytut ONZ zajmujący się prognozami ludnościowymi obliczył, że jeśli do 2050 roku pragniemy utrzymać proporcje pokoleniowe społeczeństwa na tym samym, obecnym poziomie, europejska imigracja netto musiałaby wynosić rocznie ok. 25 milionów. To niemal 5 krotnie więcej niż obecnie. W ciągu 50 lat potrzebnych byłoby ok. 1,3 miliarda imigrantów, co stanowi podwójną liczbę obecnych mieszkańców Europy. Gdyby Europa chciała zachować liczbę ludności na obecnym poziomie, to i tak potrzebowałaby 2 miliony imigrantów rocznie. Według prognoz ONZ, odsetek osób powyżej 65. roku życia w Europie wyniesie do 2030 r. 23,8%, czyli dwa razy więcej niż w 1990 roku. Zgodnie z wytycznymi ONZ, za społeczeństwo stare uznaje się takie, w którym osoby przekraczające 65. rok życia stanowią ponad 7% populacji³¹.

Zachodzące procesy demograficzne bardzo silnie oddziałują na rynek pracy. Obecnie 27 państw Unii Europejskiej zamieszkuje ponad 495,3 miliona osób, z czego ponad 17% (84,6 miliona) to ci, którzy przekroczyli 65 rok życia. Prognozy demograficzne na najbliższe lata nie są zbyt optymistyczne. W ciągu kolejnych 10 lat liczba emerytów w UE zwiększy się o 15 milionów, a do 2028 roku aż o 33,6 milionów. Oznacza to, że za dwadzieścia lat niemal co czwarty Europejczyk będzie już po swoich 65 urodzinach. Jednocześnie od 2012 roku zacznie topnieć liczba ludności w wieku produkcyjnym (18–64 lata). Przewiduje się, że w 2028 roku osób zdolnych do pracy będzie aż o 7,3 milionów mniej niż jest to obecnie. Europa starzeje się w zatrważającym tempie. Średni wiek Europejczyka to około 40 lat. Zmiany w strukturze wiekowej społeczeństw Starego Kontynentu wiążą się ze wzrostem nakładów na opiekę zdrowotną i socjalną, powodują ryzyko niestabilności systemu emerytalnego i w konsekwencji stanowią ryzyko dla rozwoju gospodarczego.

„Zwłaszcza demografia tłumaczy europejskie obawy o przyszłość. Ludność Europy starzeje się i spada odsetek zatrudnionych w stosunku do reszty popu-

³⁰ Biała księga w sprawie emerytur: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=en>.

³¹ World Population Prospects (ONZ), Office of Health Economics (OHE).

lacji. Z prognoz wynika, że mediana wieku wzrośnie z 37,7 roku w 2003 r. do 52,3 w roku 2050. W połowie stulecia amerykańska mediana wyniesie zaledwie 35,4. Oznacza to prawdopodobnie, że udział Europy w światowym PKB spadnie, ponieważ imigracja raczej nie dostarczy rozwiązania problemu demograficznej słabości Starego Kontynentu. Społeczeństwa europejskie boją się wzrostu imigracji. Fakt, że szybko rosnące drugie i trzecie pokolenie urodzonych w Europie „imigrantów” nie asymiluje się, należy do głównych przyczyn europejskiego braku poczucia bezpieczeństwa. Gospodarka europejska domaga się większej liczby imigrantów, niż jest w stanie znieść europejska polityka” – pisał w 2010 roku Ivan Krastew³².

W Raporcie demograficznym 2010 Komisji Statystycznej Unii Europejskiej, Eurostatu, kwestiom migracji poświęca się wiele miejsca, podkreślając, że jednym z pięciu głównych, najważniejszych wyzwań wobec zmian demograficznych w Europie powinna być efektywniejsze wsparcie dla imigracji i integracji imigrantów³³. Istnieją dwa główne elementy zmian demograficznych: naturalna zmiana demograficzna i migracja netto (różnica między liczbą osób, które napłynęły a liczbą osób, które opuściły dane terytorium w badanym okresie). Jednym z możliwych środków przeciwdziałania starzeniu się społeczeństwa i spadkowi konkurencyjności europejskich gospodarek jest więc przyjmowanie i integracja imigrantów. Jednakże istnieją różne czynniki, które wzmacniają niechęć do goszczenia imigrantów. Nie można bowiem oczekiwać, że ludność napływowa zmieni swoją kulturę i wierzenia wraz z przyjazdem do nowego kraju. Wielokulturowość nie została dobrze wypracowana, a jak twierdzą niektórzy, polityka wielokulturowości poniosła klęskę. Imigranci nie są w pełni zintegrowani³⁴. Wraz ze wzrostem liczby imigrantów większą popularność zdobywają ruchy nacjonalistyczne, a nawet faszystowskie. Jednym z niepokojów części zachodnich społeczeństw jest możliwość islamizacji Europy. Nawet w krajach, gdzie przybysze stanowią nikły odsetek całej populacji, nacjonalistyczne nastroje nasilają się przy „odpowiednim” pokierowaniu obawami autochtonów. Przykładem może być Finlandia, w której obcokrajowcy stanowią zaledwie 3,1% społeczeństwa, a w ostatnich wyborach skrajnie prawicowa, antyunijna Partia Prawdziwych Finów otrzymała ponad 11% głosów.

³² I. Krastew, przeł. T. Bieroń, *Emeryckie mocarstwo*, Newsweek.pl.

³³ *Demography Report 2010*, op. cit.

³⁴ Paul Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, wyd. Czarne, Wołowiec 2010.

Tymczasem jest to kraj, który wkrótce będzie musiał zmierzyć się z problemami demograficznymi, bowiem Finowie należą do najszybciej starzejących się społeczeństw. Kraje UE zmagają się z wielkimi problemami ekonomicznym. Przykładem może być Grecja. Rosnący dług publiczny mocno zagraża gospodarkom między innymi Portugalii i Włoch, a Hiszpania boryka się z wysokim bezrobociem. Mimo to Europa ciągle wydaje się mieszkańcom Azji i Afryki rajem, do którego warto dostać się za wszelką cenę.

Starzenie się społeczeństw europejskich stało się wyzwaniem, głównie natury ekonomicznej. Ogromna liczba ludzi starszych przy mniejszej ilości osób w wieku produkcyjnym to finansowe obciążenie. Znaczna większość krajów stosuje repartycyjny system emerytalny, tj. oparty na umowie międzypokoleniowej, zgodnie z którą pokolenie pracujące finansuje ze swoich składek emerytury pokolenia starszego. To oznacza, że im mniej osób w wieku produkcyjnym, tym mniej pieniędzy na świadczenia. Rozwiązaniem mogłoby być zwiększenie dzietności lub właśnie przyjmowanie imigrantów. Pierwsze jednak trudno osiągnąć wobec znacznych zmian we współczesnym stylu życia (młodzi ludzie nie chcą mieć liczego potomstwa i nie skłaniają się ku temu nawet przy oferowanych przez rządy ulgach i zasiłkach). Drugie wyjście z trudnej sytuacji niesie za sobą problemy społeczne i jest trudne do wdrożenia wobec kulturowych i istniejących już problemów ekonomicznych (np. bezrobocia). Niemalym wyzwaniem, zarówno ekonomicznym, jak i społecznym, jest stworzenie wydolnego systemu opieki. Starość nieodmiennie wiąże się z intensyfikacją rozmaitych problemów zdrowotnych. Rzesza pacjentów i pensjonariuszy wymaga finansowych i formacyjnych (tj. związanych z odpowiednim wykształceniem) nakładów, tymczasem wiele państw wciąż nie jest na to przygotowanych. Już dziś do Włoch, Niemiec, czy Wielkiej Brytanii szczególnie zapraszane są osoby, imigranci, wykonujące prace pielęgniarские i opiekuńcze, tymczasem starzenie się dotyczy przecież niemal wszystkich krajów UE.

Jeśli migracja miałaby stać się antidotum na zmniejszającą się ilość osób czynnych zawodowo, a tym samym na kłopoty związane z utrzymaniem i zwiększaniem tempa rozwoju gospodarczego, to należałoby odstąpić od restrykcyjnej polityki UE i zweryfikować działania państw członkowskich zmniejszających do minimum legalną imigrację. Nie tylko to, że działania te często noszą znamiona nieprzestrzegania międzynarodowych zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka, lecz mogą powodować skutek odwrotny do zamierzonego. Obecna polityka migracyjna może przyczynić się do wzrostu migra-

cji nielegalnych i zintensyfikowania przestępczości zorganizowanej. Migranci, którzy dążą, nierzadko, za wszelką cenę, do poprawy jakości swojego życia, z braku perspektyw we własnym kraju, będą próbowali dotrzeć do Europy przy pomocy wyspecjalizowanych grup przestępczych. Działanie UE nie może ograniczać się do uszczelniania granic i doskonalenia procedur wydalenia imigrantów.

Komisja Europejska podaje, że według danych za 2007 r. w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej legalnie przebywało 18,5 milionów imigrantów spoza UE (tzw. obywateli krajów trzecich), co stanowi około 4% całkowitej liczby ludności. Około 9 milionów unijnych obywateli mieszkało w krajach UE innych niż ich własny kraj. W porównaniu z tą liczbą, nielegalni imigranci stanowią jedynie znikomą mniejszość. Mimo że z definicji nie może być mowy o oficjalnych danych na ten temat, szacunkowe dane Komisji Europejskiej wskazują, że w państwach członkowskich UE nielegalnie przebywa co najmniej 4,5 milionów osób. Każdego roku na granicach Unii zatrzymywanych jest około 500 000 osób. Liczba osób ubiegających się o azyl jest jeszcze mniejsza. Utrzymuje się na najniższym poziomie od ponad dziesięciu lat i wynosi średnio nieco powyżej 200 000 osób rocznie³⁵.

Skąd się więc biorą owe zagrożenia, skoro w tym samym dokumencie Komisji Europejskiej czytamy: „Imigracja w Unii Europejskiej jest i pozostanie faktem. Imigranci stanowią część gospodarczej i kulturowej tkanki UE. Są obecni na wszystkich poziomach aktywności zawodowej, uzupełniając niedobory, których nie mogą wypełnić miejscowi pracownicy. Są wśród nich wysoko wykwalifikowani specjaliści w dziedzinie IT, pielęgniarki i inni pracownicy opieki zdrowotnej, a także osoby wykonujące prace, których obywatele Unii nie chcą się już podejmować. Wyzwanie polega na zapewnieniu korzyści z imigracji dla wszystkich – obywateli i społeczeństwa UE, imigrantów i ich rodzin oraz w miarę możliwości dla ich krajów pochodzenia”³⁶.

Każde państwo członkowskie UE ma prawo do określenia liczby i rodzaju napływowych pracowników, których potrzebuje, oraz do wydania tym osobom pozwoleń na pracę i dokumentów pobytowych. Kraje przyjmujące są wtedy odpowiedzialne za integrację imigrantów i ich rodzin w ich nowym kraju. Imigracja jest jednak kwestią wrażliwą. Unia Europejska i jej państwa członkow-

³⁵ *Szansa i wyzwanie*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Tekst ukończono w maju 2009 r., <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/81/pl.doc>.

³⁶ *Ibidem*.

skie zgadzają się, że wymaga ona ostrożnego zarządzania i zwiększonej współpracy.

Unia Europejska stanowi swoisty magnes dla imigrantów, postrzegających Europę jako obszar dobrobytu i stabilności. W latach 50 i 60. XX wieku państwa europejskie zapraszały imigrantów, którzy byli niezbędni dla rozwijających się gospodarek. Imigranci pomogli zbudować dobrze prosperujące gospodarki, a ich śladem ruszyli kolejni, jako że prawidłowością są migracje łańcuchowe. Jedna fala migracyjna pociąga za sobą następną.

Pytaniem retorycznym pozostanie, czy zagrożenia tkwią głównie w niechęci do imigrantów natury kulturowej i nieumiejętności integracji imigrantów do społeczeństw europejskich oraz nieumiejętnego zarządzania polityką migracyjną?

Rozwiązaniem – jak podaje Projekt Europa 2030 – będzie m.in. wspólne staranie, by wypromować UE jako atrakcyjne miejsce do życia dla imigrantów. Bez migracji UE nie poradzi sobie z niedoborami kadr i kwalifikacji³⁷. Demograficzne problemy Unii Europejskiej rozwiążą działania dwójakiego rodzaju: zwiększenie współczynnika uczestnictwa w rynku pracy i stosowanie wyważonej, sprawiedliwej i wyprzedzającej polityki migracyjnej. Raport zwraca uwagę, że do wypełnienia luki demograficznej potrzebnych będzie netto 100 milionów imigrantów.

Wszystko to prowadzi do wniosku, że Europie potrzeba zmiany mentalności. Zbyt często w państwach Unii Europejskiej postrzega się imigrację jako ciężar do dźwigania, a nie jako szansę do wykorzystania. Szansą mogłaby się stać polityka kształtująca dwustronną mobilność między państwem pochodzenia i państwem docelowym, co mogłoby zachęcić do migracji cyrkulacyjnej. Następnym krokiem mogłoby się stać inwestowanie w system edukacyjny, pomagający rozwijać umiejętności możliwe do późniejszego, wspólnego z państwem pochodzenia wykorzystania³⁸.

4. Imigracje wewnątrzunijne do otwartych rynków pracy

Po rozszerzeniu UE w 2004 r. Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja otworzyły swoje rynki pracy dla pracowników z nowych krajów członkowskich. W kolejnych latach następne kraje decydowały się na otwarcie rynków pracy. Jako

³⁷ *Projekt Europa 2030. Wyzwania i szanse*, Raport dla Komisji Europejskiej sporządzony przez Grupę Refleksji dotyczący przyszłości UE do roku 2030.

³⁸ *Ibidem*.

ostatnie zrobiły to od 1 maja 2011 roku Austria i Niemcy. Oba kraje wykorzystały maksymalny siedmioletni okres przejściowy zapisany w traktacie akcesyjnym. Zdaniem niemieckiej deputowanej Nadji Hirsch, otwarcie przez Niemcy rynku pracy to duża szansa dla jej kraju. „Brakuje nam wykwalifikowanych pracowników”³⁹ – podkreśla i przypomina badania, z których wynika, że populacja w wieku produkcyjnym zmniejszy się w Niemczech do 2025 r. aż o 6,5 miliona osób. „Tego nie uda nam się nadrobić lepszą edukacją, zwiększeniem zatrudnienia kobiet, wydłużeniem wieku emerytalnego”⁴⁰.

Według Rady UE liczba wyjazdów za pracę na terenie Unii wzrosła z 900 tys. do 1,9 milionów w okresie 2003-2009. Obecnie na terenie starej „Piętnastki” mieszka ok. 2,3 milionów obywateli nowych państw Unii. To niewiele w porównaniu z 19 milionów obywatelami spoza UE. Ta liczba ma wzrosnąć do 3,3 milionów w 2015 r. i do 3,9 milionów w 2020 r.⁴¹ Najwięcej migrantów zarobkowych pochodziło z Polski i Litwy, najmniej z Węgier i Czech. Migracje przyczyniły się do większego o 0,11% wzrostu gospodarczego w UE. W dłuższej perspektywie ten wpływ będzie bardziej widoczny – ma osiągnąć 0,2% PKB⁴².

Zostały jeszcze dwa nowe kraje UE, których dotyczą restrykcje – Rumunia i Bułgaria. Te państwa wstąpiły do Unii w 2007 r. i kraje członkowskie mogą stosować ograniczenia w dostępie do rynku pracy do 2013 r. Po pięciu latach od wstąpienia Bułgarii i Rumunii do UE oraz po zakończeniu drugiego okresu przejściowego regulującego dostęp do unijnych rynków pracy aż 10 krajów UE wstrzymało się z pełnym otwarciem swoich rynków pracy dla obywateli Bułgarii i 11 dla obywateli Rumunii. Kraje te to: Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Malta, Holandia, Wielka Brytania, Irlandia oraz dodatkowo Hiszpania dla Rumunii. Obserwatorzy zarówno z Bułgarii jak i z Rumunii podkreślają, że ta decyzja jest nie tylko nieuzasadniona, ale również szkodliwa. Jak podaje Open Society Institute Sofia, masowa emigracja z Bułgarii i Rumunii wystąpiła w latach 90. XX wieku, kiedy żaden z tych krajów nie był członkiem UE. Z kolei dane z UE Labour Force Survey pokazują, że liczba Bułgarów i Rumunów rezydujących w krajach UE wzrosła wprawdzie z 690 tys. w 2003 r. do 1,8 milionów pod koniec 2007 r., ale obec-

³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content20110504>.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM_PRESS+20110504STO18667+0+DOC+XML+V0//PL.

⁴² *Ibidem*.

nie poziom emigracji z obu krajów maleje w związku z ich rozwojem gospodarczym. Badania pokazują także, że większość emigrantów z Bułgarii i Rumunii pracuje w takich krajach, jak: Hiszpania, Niemcy, Włochy, Grecja oraz Wielka Brytania. Poza Grecją wszystkie z wymienionych krajów utrzymały restrykcje w dostępie do rynków pracy. Interesującym przypadkiem jest zniesienie w 2009 roku ograniczeń przez Hiszpanię dla obywateli Bułgarii, co jednak nie spowodowało znacznego wzrostu migracji w tym kierunku (Bułgarów jest tam obecnie ok. 167 tysięcy, czyli niewiele więcej niż w 2008 r., kiedy było ich tam 154 tysięcy). Utrzymano jednak restrykcje dla Rumunów, których w tym kraju pracuje już około 829 tysięcy, czyli około pięciokrotnie więcej niż Bułgarów⁴³.

Negatywnie oceniają otwarcie w 2004 roku rynku pracy brytyjscy labourzyści. Lider opozycyjnej Partii Pracy Ed Miliband w przemówieniu wygłoszonym w czerwcu 2012 roku w ośrodku badawczym IPPR (Institute for Public Policy Research) powiedział, że otwarcie brytyjskiego rynku pracy dla imigrantów z nowych państw członkowskich UE z chwilą ich przyjęcia do Unii w 2004 roku było błędem oraz że należało przyjąć okresy przejściowe. *„Głęboko niepokojąca jest sytuacja, w której w kluczowych dla gospodarki gałęziach przemysłu, w budownictwie czy rolnictwie działają agencje pośrednictwa pracy chlubiące się tym, że wszyscy ich pracownicy to Polacy, lub wyrażające się niepochlebnie o kwalifikacjach miejscowych pracowników”*⁴⁴. Jedynym wytłumaczeniem takiej postawy może być fakt, że przez transfery pieniężne traci gospodarka Wielkiej Brytanii. Według ośrodka Migrationwatch cztery miliardy funtów wypływają co roku z kraju w postaci przesyłek pieniężnych, co oznacza, że liczba przekazów wzrosła o prawie sto procent w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Rzeczywista liczba jest prawdopodobnie jeszcze większa, ponieważ duża ilość pieniędzy jest wysyłana z Wielkiej Brytanii za granicę drogą nieoficjalną. Za to tylko 2,3 miliarda funtów wpływa co roku do kraju dzięki Brytyjczykom mieszkającym za granicą. Dla Migrationwatch jest to dowodem na to, iż stwierdzenie, że imigranci stymulują brytyjską gospodarkę jest „złudne”. Andrew Green, prezes ośrodka, powiedział: „Od lat mówiono nam, że imigracja przynosi naszej gospodarce same korzyści, ale to stwierdzenie nie ma podstaw, jeśli przyjrzymy się dowodom. Wraz ze wzrostem zatrudnienia zagranicz-

⁴³ „Biuletyn Migracyjny”, luty 2012, nr 34, Ośrodek Badań Nad Migracjami, UW.

⁴⁴ www.tvn24.pl/.../brytyjska-lewica-otwarcie-ryнку-pracy-było-błędem... W latach 2004–2008 do Wielkiej Brytanii przyjechało do pracy około miliona imigrantów z ośmiu nowych krajów UE, z czego blisko 60% stanowili Polacy.

nych pracowników, liczba zatrudnionych Brytyjczyków spada. A teraz dowiadujemy się, że liczba przekazów pieniężnych gwałtownie wzrosła, bo imigranci wysyłają oszczędności do swoich krajów. Takie właśnie są rzeczywiste korzyści niekontrolowanej imigracji.”⁴⁵

Dane brytyjskiego Biura Statystyk Narodowych pokazują, że w 2007 roku imigranci mieszkający w Wielkiej Brytanii wysłali do swoich krajów ponad 11 miliardów funtów, 9 miliardów więcej niż w 1998 roku. To prawie dwie trzecie sumy, którą rząd brytyjski wydaje na pomoc zagraniczną (6,3 miliardy funtów w 2008 roku), natomiast cztery miliardy funtów to w przybliżeniu koszt zakupu dwóch nowych lotniskowców planowanych dla brytyjskiej Marynarki Wojennej. Suma pieniędzy wysłanych przez Brytyjczyków mieszkających za granicą w tym samym okresie pozostała niezmienną i wyniosła około 2,3 miliarda funtów rocznie, co oznacza, że 4,5 miliona funtów netto dziennie wypływa z Wielkiej Brytanii. Andrew Green dodaje: „Nie sugerujemy, że przekazy pieniężne powinny zostać zabronione, bo są ważnym źródłem dochodu dla wielu rodzin na całym świecie, ale twierdzenie, że masowa imigracja przynosi naszej gospodarce same korzyści jest nieprawdą i czynniki, takie jak te wcześniej przez nas opisane, jasno na to wskazują”⁴⁶. W opublikowanym w zeszłym roku raporcie Komitetu ds. Gospodarki przy Izbie Lordów (izbie wyższej brytyjskiego parlamentu) napisano, że nie znaleziono „żadnych dowodów” na to, aby imigracja przynosiła jakiegokolwiek znaczące korzyści gospodarcze dla obecnej populacji Wielkiej Brytanii⁴⁷.

5. Transfery pieniężne od imigrantów: strata gospodarek państw przyjmujących, czy zysk dla rozwoju gospodarki światowej?

Ze społeczności imigrantów płyną z powrotem do ich ojczyzn przekazy pieniężne. Przekazy są ważnym źródłem wsparcia finansowego, które bezpośrednio podnosi dochód rodzin migrantów – uważa Hans Timmer, dyrektor

⁴⁵ J. Nakonieczna, *Migracje międzynarodowe a rozwój państw*, Żurawia Papers, Zeszyt 9, Warszawa 2009, s. 65–68; K.M. Księżpolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 120–135.

⁴⁶ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8349244,Zimmermann_Niemiecki_dobrobyt_zalezny_od_pol_miliona.html#ixzz2GdZgTyYZ [dostęp: 20.12.2012]

⁴⁷ http://polishexpress.polacy.co.uk/akt,imigranci_wysylaja_miliony,1769.html

w Banku Światowym. Przelewy jego zdaniem wpływają na wzrost inwestycji w zdrowie, edukację i drobny biznes, a ich wartość na całym świecie trzykrotnie przekracza oficjalną pomoc rozwojową⁴⁸.

Zgodnie z oceną Banku Światowego („Migration and Remittances Factbook 2011”) w 2010 r. przekazy pieniężne, głównie od migrantów do ich rodzin w krajach pochodzenia, sięgną 440 miliardów dolarów, w tym 325 miliardów dolarów trafi do krajów rozwijających się. W ciągu kolejnych dwóch lat zgodnie z prognozami tej instytucji strumień pieniędzy od migrantów sięgnie już niemal 500 miliardów dolarów. Najwięcej dostaną mieszkańcy Indii – 55 miliardów dolarów – i Chin – 51 miliardów dolarów. Polska w tym zestawieniu znalazła się na 12. miejscu na świecie z przekazami sięgającymi 9,1 miliardów dolarów (ale wyżej od nas są takie kraje rozwinięte jak Francja, Niemcy, Hiszpania czy Belgia). Najwięcej pieniędzy wysyłanych jest z takich krajów jak Stany Zjednoczone (48,3 miliardów dolarów), Arabia Saudyjska (26 miliardów dolarów) i Szwajcaria (19,6 miliardów dolarów).

W 2008 i 2009 r. przekazy pieniężne stały się szczególnie istotne dla biednych krajów, biorąc pod uwagę drastyczny spadek dopływu prywatnego kapitału spowodowany kryzysem – zwraca uwagę Dilip Ratha, menedżer ds. migracji i przekazów w Banku Światowym. Jednak wysokie bezrobocie skłania wiele krajów przyjmujących imigrantów do zacieśniania polityki migracyjnej, a to może ograniczyć przyrost przelewów pieniężnych. Wpływ na nie mogą mieć też wahania kursów walutowych⁴⁹.

Na przełomie wieków migracja netto do UE wynosiła znacznie poniżej 1 miliona osób rocznie. Obecnie średnia roczna liczba migrantów wynosi blisko 1,75 miliona. W ostatnich latach największy odsetek nowych dokumentów pobytowych wydano członkom rodzin imigrantów będących już rezydentami (około 35%), a w następnej kolejności nowym napływowym pracownikom (28%) i studentom (15%). Spośród 18,5 miliona obywateli krajów trzecich, którzy legalnie przebywają w UE, największe grupy stanowią osoby przybyłe z Turcji (2,3 miliona), Maroka (1,7 miliona), Albanii (0,8 miliona) i Algierii (0,6 miliona). Liczba rezydentów urodzonych poza UE jest większa. Wielu

⁴⁸ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8639553,Pieniadze_od_migrantow_pomogly_przetrwac_kryzys_ich.html#ixzz2Ga6fqyb9; na temat przekazów pieniężnych (tak zwane remittances): P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010, s. 159–161.

⁴⁹ Patrz szerzej E.J.G. Huxley, *Back Street New Worlds: A Look at Immigrants in Britain*, William Morrow and Company, New York 1965.

imigrantów decyduje się wystąpić o przyznanie obywatelstwa kraju przyjmującego i przestaje występować w statystykach.

Statystyki dotyczące migracji mają jednak jedynie orientacyjny charakter. Wychwytyją różnicę między liczbą osób nowo przybyłych do UE i rezydentów ją opuszczających. W statystykach nie rozróżnia się imigrantów z powodów ekonomicznych i innych nowych rezydentów, takich jak studenci lub osoby przybywające z przyczyn innych niż ekonomiczne.

Próbując rozwikłać zagadnienie zawarte w tytule tej części nie znajdujemy jednoznacznej odpowiedzi. Na rozwój gospodarki w skali światowej składa się także rozwój gospodarek państw przyjmujących migrantów. Można zaryzykować ogólną tezę, że pieniądze zainwestowane w państwach pochodzenia imigrantów mogą przyczynić się do rozwoju gospodarczego tych państw lub, przynajmniej, zmniejszyć biedę, co przyczynić się może do zmniejszania dysproporcji rozwojowych w świecie, co z kolei, może wpłynąć na zmniejszenie presji migracyjnej⁵⁰. Z drugiej jednak strony, sukcesy migrantów w państwach przyjmujących mogą zainicjować kolejne, łańcuchowe fale migracyjne. W ten sposób wracamy do wniosku o konieczności wypracowania przez Unię Europejską systemu zarządzania migracjami, który nie może polegać jedynie na strzeżeniu granic i zawracaniu lub wydalaniu imigrantów.

Za odpowiedź na pytanie, jaki wpływ ma migracja na bezpieczeństwo ekonomiczne UE, niech posłużą słowa szefa renomowanego Niemieckiego Instytutu Badań nad Gospodarką, prof. Klausa Zimmermanna, który na łamach „Hamburger Abendblatt” oświadczył, że w trybie pilnym Niemcy potrzebują wykwalifikowanej siły roboczej z zagranicy. Co roku będzie ubywać ćwierć miliona pracowników, przez co poziom dobrobytu będzie spadać i nieuniknionym stanie się wydłużenie wieku emerytalnego do 70 lat⁵¹. Jak wynika z badań, już za pięć lat w starzejącym się niemieckim społeczeństwie dramatycznie zacznie brakować rąk do pracy. Zdaniem prof. K. Zimmermanna, co roku Niemcy powinny przyjmować pół miliona wykształconych imigrantów. W taki

⁵⁰ J. Nakonieczna, *Migracje międzynarodowe a rozwój państw*, Żurawia Papers, Zeszyt 9, Warszawa 2009, s. 65–86; K.M. Księżpolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011, s. 120–135.

⁵¹ http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8349244,Zimmermann_Niemiecki_dobrobyt_zalezy_od_pol_miliona.html#ixzz2GdZgTYYZ.

sposób braki na rynku pracy łatają Australia czy Kanada. O starzeniu się społeczeństwa i braku wykwalifikowanych kadr wiadomo od dawna – wakaty nie znikają nawet w dobie kryzysu i 6 procentowej recesji. Liczbę brakujących specjalistów – inżynierów, ale również nauczycieli w Niemczech – szacuje się na 60 tys. Tylko w koncernie Siemens w zeszłym roku brakowało 2 tys. wykwalifikowanych pracowników.

Polityka migracyjna powinna być dostosowana do potrzeb rynku. Najsukcesowniej mogą okazać się proste zasady. Na przykład: osoby posiadające pracę powinny otrzymywać prawo pobytu ze zgodą na pracę. Europa musi mieć świadomość, że inne gospodarki, także centra gospodarki światowej też borykają się z problemem demograficznym, jakim jest sytuacja już istniejąca lub grożąca im w najbliższych latach: problem starzejących się społeczeństw. Zagroza to systemom emerytalnym, rynkowi pracy i w konsekwencji obniżeniem poziomu dobrobytu. O imigrantów już niedługo państwa będą ze sobą rywalizować, proponując coraz lepsze warunki ich przyjęcia na swoim terytorium i oferując im coraz lepsze warunki pracy, płacy, życia.

W przeciwieństwie do Ameryki Północnej, Europie bliższy jest model „twierdzy Europa” niżli regionu potrafiącego korzystać z imigrantów. Wynika to z historii, różnych procesów narodotwórczych, geopolityki. Niemniej jednak sytuacja już wymusza na Unii Europejskiej potrzebę wypracowania spójnego systemu przyjmowania i integrowania imigrantów. Spójnego, bo nie możemy sobie pozwolić na rywalizację poszczególnych państw członkowskich o imigrantów. Procesu migracyjnego nie da się zatrzymać, ale należy wypracować system współpracy z potencjalnymi państwami emigracyjnymi, pochodzenia migrantów, dotyczącego systemów edukacyjnych, podnoszenia kwalifikacji w zawodach najbardziej deficytowych w Unii, ale mogących być przydatnymi także dla gospodarek państw pochodzenia migrantów. W dobie łatwego przemieszczania się należy nie tylko dostrzegać łatwość docierania migrantów do wymarzonych państw wysokorozwiniętych, ale uczynić z osiągnięć cywilizacyjnych w transporcie i łączności walor umożliwiający łatwy powrót do ojczyzny i ponownego przyjazdu do państwa imigracji. Należy uczynić walor z przywiązania ludzi do swoich ojczyzn, ich kultury, wyznawanej religii, przywiązania do miejsc pochodzenia. Zamiast ksenofobii i bojaźni przed obcą, bo inną kulturą i religią, pozwolić je kultywować, aby powrót do państwa pochodzenia stał się czymś naturalnym, ale też ponowny przyjazd i podjęcie pracy w państwie przyjmującym imigrantów nie stwarzał trudności. Ta droga nie jest łatwa,

bo wymaga nie tylko dokładnego określania potrzeb rynku pracy, i to nie tylko własnego, ale także państwa pochodzenia imigrantów, wykreowania zapotrzebowania na konkretny system edukacyjny i stworzenie go, a także przekonania społeczeństw, że cyrkulacyjny system migracyjny zakładający cele strategiczne, rozpisane na wiele lat, nie jest zagrożeniem, ale może stać się antidotum na demograficzne kłopoty, regres na rynku pracy, spadek dobrobytu. Wydaje się, że Unia Europejska nie ma innego wyjścia, jak zacząć stwarzać taki system, czyli zacząć zarządzać migracjami, co zakłada świadome kreowanie konkretnych rozwiązań. Nie unikniemy, przynajmniej na początku, posiadającej pewien kontekst pejoratywny, selektywnej polityki imigracyjnej, ale w dłuższym okresie czasu ta selektywność będzie naturalnym następstwem świadomej polityki edukacyjnej.

Należy też założyć, że nie unikniemy całkowicie nielegalnej imigracji. Zarządzanie migracjami może się jedynie przyczynić do znacznego zmniejszenia liczby nieudokumentowanych migrantów i to z innych kierunków, niż te, które sama Unia określi jako najbardziej pożądane. Pożądana imigracja to ta z państw, z którymi Unia podpisze umowy doprowadzające do możliwości cyrkulacyjnej migracji. Nie może dojść do błędu, który państwa europejskie popełniały po zakończeniu II wojny światowej, także w latach 50. i 60. ubiegłego wieku, podpisując umowy o zatrudnieniu obywateli państw europejskich i spoza kontynentu europejskiego, ale zakładając, że imigranci zarobkowi po upływie, najczęściej pięcioletnich, kontraktów wrócą do swoich państw⁵². Tak się, oczywiście, nie stało. Pozostali w Europie. Europa nie potrafiła ich zintegrować, a dziś, często trzecie już pokolenie imigrantów wciąż nie czuje się w Europie, jak u siebie w domu. Dowiodły tego choćby motywy zamachu w 2005 roku w Londynie.

Migracje mogą mieć ogromny wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne UE, ale tylko wówczas będzie to rzeczywiste bezpieczeństwo, jeżeli UE zdoła, po pierwsze, zdiagnozować rynek pracy na całym obszarze Unii i, po drugie, wypracować klarowny i przyjęty przez wszystkie państwa Unii program zarządzania migracjami nie tylko wewnątrz granic zewnętrznych, ale także na zewnątrz, proponując państwom emigracyjnym programy współpracy korzystne także dla ich gospodarek. W moim przekonaniu na tym polega także kreowanie procesu

⁵² P. Kaczmarczyk, *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, WUW 2005, s. 150–161; P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010, s. 252, s. 264–268.

globalizacji, który nie powinien być procesem żywiołowym, lecz kształtowanym nie tylko przez uczestników transnarodowych, jak choćby korporacje nastawiane z definicji na zysk, ale przez państwa, skupione, jak w przypadku Europy w organizacji międzynarodowej, której podstawowym celem jest wspieranie pokoju, wartości, które Unia przyjęła jako podstawowe (art. 2: „poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”) oraz dobrobytu jej narodów⁵³.

Warto na zakończenie przypomnieć słowa Elspeth Huxley, która w latach sześćdziesiątych przeanalizowała grupy nowych społeczności imigracyjnych: „Imigracja przypomina deszczowy dzień. Tak naprawdę nie chcemy, aby nadszedł, ale wiemy, że jest korzystny dla ogrodów, a w każdym razie nie możemy temu zapobiec, więc równie dobrze powinniśmy wykorzystać to jak najlepiej”⁵⁴. Słowa te nie straciły na swej aktualności.

⁵³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. UE z dnia 17.12.2007 C 306/01, Dz. U. UE 2010 C/47.

⁵⁴ E. J. G. Huxley, *Back Street New Worlds: A Look at Immigrants in Britain*, William Morrow and Company, New York 1965.

ZAKOŃCZENIE

KRZYSZTOF M. KSIĘŻOPOLSKI

Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej

1. Bezpieczeństwo ekonomiczne jako kategoria badawcza

Bezpieczeństwo ekonomiczne w dobie kryzysu światowego nabiera nowego znaczenia z punktu widzenia strategii oraz polityki państw. Zwracają na to uwagę liczni badacze. Nie należy się temu zjawisku dziwić ponieważ studia nad bezpieczeństwem odzwierciedlają warunki globalnej polityki¹. Do niedawna sądzono, iż zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego mogą być powodowane przez inne państwa, ale nie poprzez zagrożenia pochodzące z rynku. Konsekwencją kryzysu jest zmiana optyki patrzenia na tą problematykę nie tylko w krajach Południa, jak to miało miejsce wcześniej, tj. od kryzysu meksykańskiego w 1995 roku, ale również w państwach Północy. W wyniku kryzysu te ostatnie zostały bezpośrednio dotknięte zagrożeniami związanymi z funkcjonowaniem rynku, a skala zjawiska okazała się na tyle duża, iż przez ostatnie cztery lata państwa Unii Europejskiej nie były sobie w stanie z tym problemem poradzić.

W latach 90. mimo publikacji naukowych dotyczących bezpieczeństwa ekonomicznego, które powstawały już w latach 70. i 80., wśród polskich elit politycznych przeważała wiara w niewidzialną rękę rynku, która miała regulować

¹ V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security*, „Journal of Peace Research” 2002, t. 37, nr 3, s. 391–403.

jego funkcjonowanie. Zwolennicy liberalizmu uważali, iż pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego związane jest z interwencją państwa w rynek, a szerzej w gospodarkę, co z gruntu jest szkodliwe. Zamykanie się przed zagrożeniami wynikającymi z funkcjonowania gospodarki zarówno wewnętrznymi jak i tymi zewnętrznymi prowadziło do słabego poziomu regulacji zarówno funkcjonowania instytucji finansowych jak również samych rynków. Nie brano pod uwagę odwiecznych problemów w funkcjonowaniu rynków takich jak np. spekulacje destabilizujące, czy też zjawisko nadużycia. Równie trudno do dyskursu politycznego przebijały się kwestie możliwego wykorzystania korporacji transnarodowych, czy funduszy narodowych do realizacji interesów państwowych wpływając na zachodzące w latach 90. i później procesy prywatyzacyjne. Bardzo często starano się wybierać pewne wymiary bezpieczeństwa ekonomicznego np. finanse, energetyka, surowce, żywności, woda pomijając ich wzajemne powiązania. W przypadku energetyki koncentrowano się na kwestiach dywersyfikacji, czy wskaźniku zależności energetycznej, które w swojej istocie bez odpowiedniej interpretacji i wypełnienia treścią są bezużyteczne. Istotnym elementem analizy tego aspektu bezpieczeństwa ekonomicznego powinno być połączenie analizy politologicznej i ekonomicznej. Jeśli uwzględnia się jedynie analizę politologiczną w oderwaniu od ekonomicznej lub odwrotnie, wówczas prowadzi to do powstawania błędnych strategii i polityk, których emanacją są dysfunkcyjne struktury administracji publicznej i służb specjalnych.

W ostatnich latach proces ekonomizacji bezpieczeństwa, czyli wzrostu znaczenia czynnika ekonomicznego w zapewnieniu bezpieczeństwa nabrał dużej dynamiki. Wpływ na ten proces miały liczne pojawiające się w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego zagrożenia płynące z rynku, jak: kryzys meksykański; wykorzystanie Gazpromu jako narzędzia oddziaływania na Ukrainę; dynamiczny wzrost cen żywności w latach 2005–2007; kryzys finansowy 2008 roku. Ergo zagrożenia te istotnie wpłynęły na rozszerzenia znaczenia pojęcia i pojawienie się nowych obszarów badania, wydających się wielce obiecującymi zarówno dla ekonomistów i politologów.

W przypadku bezpieczeństwa ekonomicznego problem supremacji – co jest ważniejsze, czy polityka, czy ekonomia – ma charakter pozorny i akademicki i jest z gruntu fałszywy. Bezpieczeństwo ekonomiczne nie zakłada supremacji ani polityki, ani ekonomii ponieważ w swojej istocie pojęcie to jest zarówno politologiczne jak i ekonomiczne. Dwoistość tego pojęcia jest widoczna w wielu jego elementach, które zostaną omówione poniżej.

Określenie miejsce bezpieczeństwa ekonomicznego, czy militarnego w hierarchii celów państwa, czyli wyboru między siłą ekonomiczną, a siłą militarną wynika z warunków globalnej polityki i ekonomii oraz z procesów zachodzących w sferze wewnętrznej danego państwa zarówno w warstwie społeczno-politycznej, jak i ekonomicznej. Oznacza to, iż czasami dla przetrwania państwa będzie ważniejsza siła ekonomiczna, a innym razem siła militarna. Ustalenie hierarchii między bezpieczeństwem ekonomicznym a militarnym w polityce i strategii państw ulega ciągłej zmianie i ewolucji. Sztuką prowadzenia właściwej polityki bezpieczeństwa jest więc sztuka wyboru między siłą ekonomiczną a siłą militarną w zależności od wymienionych powyżej uwarunkowań. W celu wyciągania prawidłowych wyników badanie i analizowanie bezpieczeństwa wymaga odwoływania się do wielu aspektów życia społecznego, ergo wymaga interdyscyplinarnego podejścia.

Reasumując, bezpieczeństwo ekonomiczne jest kategorią zarówno politologiczną jak i ekonomiczną, na którą wpływają czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, wymagającą interdyscyplinarnego badania. Definicja bezpieczeństwa powinna w związku z powyższym spełniać te kryteria. Do czołowy autorów definiujących bezpieczeństwo ekonomiczne należą: Eric Marshall Green², Andrzej Lubbe³, Stanisław Michałowski, Eliza Frejtag-Mika⁴, James Sperling i Emil Kirchner⁵, Patrick De Souza⁶, Christopher Dent⁷, Ramesh Thakur⁸, Vincent Cable⁹, czy też C. Richard Neu i Charles Wolf¹⁰. W niniejszej publikacji przyjęto definicję przedstawioną na początku 2000 roku i zamieszczoną w książce *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw z 2004 roku*. Cała praca była pozytywnie przyjęta przez

² E.M. Green, *Economic Security and High Technology Competition in an Age of Transition: The Case of the Semiconductor Industry*, Praeger Publishers, Westport 1996, s. 22.

³ A. Lubbe, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, t. 6, nr 4, s. 61–78 (*National Economic Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 1997, nr 4).

⁴ E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz, *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 1996, s. 10.

⁵ J. Sperling, E. Kirchner, *Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe*, „Review of International Studies” 1998, t. 24, nr 1, s. 221–237.

⁶ P. De Souza, *Economic Strategy and National Security*, Westview, Boulder 2000, s. 37.

⁷ Ch. Dent w: A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 210.

⁸ R. Thakur, *The United Nations, Peace and Security: from Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 230.

⁹ V. Cable, *What is International Economic Security*, „International Affairs” 1995, t. 71, nr 2, s. 306.

¹⁰ C.R. Neu, Ch. Wolf, *The Economic Dimensions of National Security*, Rand Corporation, Santa Monica 1994, s. xi.

środowisko badające problematykę bezpieczeństwa¹¹ w toku prowadzonych dalszych badań została ona pozytywnie zweryfikowana w licznych publikacjach oraz wystąpieniach na konferencjach w kraju i za granicą. Również w książce *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, w której wykorzystano operacyjnie tą definicję do między innymi systematyki zagrożeń, porządkowania pojęciowego, która zdaniem E. Haliżaka jest udaną próbą całościowego ujęcia problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego¹², co kolejny raz potwierdziło użyteczność tej definicji. Bezpieczeństwo ekonomiczne definiuję jako niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnienie komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw. Definicja ta łączy w sobie element ekonomiczny i politologiczny. Niezakłócone funkcjonowanie gospodarek jest bowiem możliwe w przypadku spełnienia zarówno warunków ekonomicznych (na przykład importu zaopatrzeniowego i inwestycyjnego), jak i warunków politycznych – czyli braku niepokojów społecznych w postaci strajków, kontestacji władz centralnych, chęci obalenia rządu czy też tendencji separatystycznych. To niezakłócone funkcjonowanie mieści w sobie zapewnienie ładu politycznego, spokoju społecznego, odpowiedniego funkcjonowania gospodarek, jak również odpowiednich regulacji umożliwiających wzrost gospodarczy. Definicja ta zawiera również element porównawczy zewnętrzny, związany z zapewnieniem komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw¹³. Definicja ta wskazuje na relatywizację poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego, co jest niezwykle ważne z punktu widzenia badania bezpieczeństwa, która to kategoria jest w istocie relatywna. Mimo upływu lat i zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych, definicja ta nie straciła na swojej aktualności w warstwie poznawczej i analitycznej¹⁴. Spełnia ona zarazem wszystkie przedstawione powyżej kryteria definicyjne bezpieczeństwa ekonomicznego, a mianowicie: jest kategorią zarówno politologiczną jak i ekonomiczną, na którą wpływają tak czynniki zewnętrzne jak i wewnętrzne, wymagającą interdyscyplinarnego badania.

¹¹ Patrz szerzej: R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 394; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 14.

¹² Z recenzja książki K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, prof. dr hab. Edward Haliżak.

¹³ K.M. Księżopolski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Metody i środki przeciwdziałania*, Kolor Plus, Warszawa 2004, s. 39–54.

¹⁴ K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 28.

2. O dwoistości politycznej i ekonomicznej bezpieczeństwa ekonomicznego

Dwoistość kategorii bezpieczeństwa ekonomicznego wynika z procesu ekonomizacji bezpieczeństwa, który wprowadza ją do dyskursu politycznego, strategicznego, medialnego i społecznego. Proces ekonomizacji w swojej istocie ma charakter obiektywnego procesu warunkowanego zarówno czynnikami zewnętrznymi jak również wewnątrzpaństwowymi, które wpływają na dynamikę procesu. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne są następujące czynniki mające wpływ na ten proces: demokratyczne systemy sprawowania władzy, wzrost rywalizacji państw o zasoby, wzrastające globalne przepływy kapitałów, wzrost niestabilności światowego systemu finansowego, wzrost poziomu zadłużenia międzynarodowego (co ogranicza pole do decyzji politycznych rządów), wzrost wagi i oddziaływania na stosunki międzynarodowe, ale również sferę wewnętrzną państw podmiotów niepaństwowych, takich jak korporacje międzynarodowe i osoby fizyczne (swoim potencjałem przewyższają często potencjał ekonomiczny państw). Wszystkie te czynniki zmuszają państwa do przyjęcia roli regulatora. Skala regulacji, które ograniczają aktywność podmiotów niepaństwowych, powodując zmniejszenie uzyskiwanych przez nie korzyści, jest decyzją polityczną podejmowaną przez rządy. Mogą one być również podejmowane przez ugrupowania integracyjne jak Unia Europejska lub organizacje międzynarodowe, ale w każdym z tych przypadków decydują rządy. Podjęte decyzje regulacyjne muszą uwzględniać czynniki wewnętrzne takie jak np. nastroje społeczne, trwałość koalicji, terminy wyborów i wiele innych czynników wewnętrznych, które są przedmiotem badań politologów, socjologów i ekonomistów.

Funkcja regulatora nie jest jedyną jaką odgrywają państwa. Relatywizacja bezpieczeństwa, polegająca na porównywaniu swojej siły, zasobów z innymi państwami, skłania je do stosowania dwóch strategii oddzielnie lub łącznie, a mianowicie: poprawianie własnego komponentu bezpieczeństwa ekonomicznego lub negatywne oddziaływanie na komponent bezpieczeństwa ekonomicznego innego państwa, osłabianie go. Wybór strategii działania będzie podyktowany zarówno kalkulacją polityczną jak i ekonomiczną, czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Dobrym przykładem dylematów dotyczących strategii działania jest stosowanie sankcji ekonomicznych. Skuteczne sankcje ekonomiczne osłabiają komponent ekonomiczny przeciwnika, z drugiej strony

będą one wywoływać koszty w gospodarce państwa je wprowadzającego, a także dla tych państw, które nie będą w ich stosowaniu uczestniczyć.

Stosowanie przez państwa sankcji ekonomicznych ma na celu wywołanie za pomocą narzędzi ekonomicznych efektów w postaci zmian politycznych. Zmiany w polityce mogą polegać na zgodzie danego państwa na narzucanie jakiegoś zobowiązania lub podjęcie, ewentualnie zaprzestanie jakiegoś działania. Zmiany w polityce państwa bardzo często są możliwe po zmianach politycznych wewnątrz układu rządzącego – czyli zmiana u sterów rządu w sposób demokratyczny w wyniku wyborów lub też w wyniku rewolucji, która może zmienić nie tylko rządzących, ale również ustroj polityczny. Tym samym stosując sankcje ekonomiczne należy brać pod uwagę czynniki polityczne i ustrojowe charakteryzujące dane państwo. Kierowanie się tylko i wyłącznie analizą wzajemnych relacji handlowych i finansowych i pomijanie wymienionych powyżej czynników politycznych warunkujących podejmowanie decyzji o stosowaniu sankcji ekonomicznych powoduje, iż takie sankcje są mało efektywne. Przykładem takich krajów w stosunku do których nie uwzględniano czynnika politycznego przy stosowaniu sankcji był Irak. Sankcje doprowadziły ludność tego kraju na skraj zagłady, co spowodowało wprowadzenie przez ONZ programu „Ropa za Żywność”, który umożliwiał eksport ropy naftowej i import żywności i leków. Cele stawiane przed sankcjami nie zostały osiągnięte, co spowodowało użycie siły zbrojnej i obalenie Sadama Husajna. Reasumując wybór strategii działania wymaga uwzględnienia w planowaniu obok czynników ekonomicznych również czynników politycznych.

* * *

Znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego w politykach i strategiach państw wynika z procesu ekonomizacji bezpieczeństwa napędzanego obecnie przez kryzys w strefie euroatlantyckiej. Podjęte działania w Stanach Zjednoczonych i Europie roją nadzieję na przezwyciężenie tego stanu. Jednak konsekwencje umieszczenia bezpieczeństwa ekonomicznego na szczycie hierarchii celów polityk i strategii państw, przy pewnej rezerwie w stosunku do liberalizmu gospodarczego, nie napawają optymizmem co do przyszłych możliwości współpracy między państwami. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego w przeciwieństwie do bezpieczeństwa militarnego nie jest grą o sumie dodatniej, co skłania do stwierdzenia, iż ostrość rywalizacji między państwami w nadchodzących latach może być duża, szczególnie jeśli uwzględni się zjawisko ocieplania klimatu, a także wzrost migracji międzynarodowych.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

Communication on security of energy supply and international cooperation – The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders, 7 wrzesień 2011.

Dz. U. UE z dnia 17.12.2007 C 306/01, Dz. U. UE 2010 C/47.

Energy 2020. A Strategy for competitive, sustainable and secure energy, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

European Commission, *Energy: Let us overcome our dependence*, Luxembourg: Office of Publications of the European Communities, 2002.

Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply, Commission of the European Union, Brussels, 29.11.2000, COM(2000) 769 final.

Porozumienie w sprawie pogłębienia współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości transgranicznej i nielegalnej imigracji, przyjęte przez RUE 7 lipca 2005 r., nr 10900/05.

Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed, OJ L 268, 18.10.2003.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie zmiany konwencji z Schengen, P7_TA(2011)0336.

Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, FAO Corporate Document Repository, UNC, 1998, URL, <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613E/W3613E00.HTM>.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. U. L 50 z 25.2.2003.

Second Strategic Energy Review. An EU Energy Security and Solidarity Action Plan, COM(2008) 781 final, 13 listopada 2008 r.

Second Strategic Energy Review. An EU Energy Solidarity and Security Action Plan, Commission of the European Communities, November 2008, COM(2008) 781 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:EN:PDF> [dostęp: 2.11.2012].

The Regulation (EU) No 994/2010 concerning measures to safeguard security of gas supply and repealing Council Directive 2004/67/EC.

The Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources Strategic Plan (2010–2014), http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar_EN/ETKB_2010_2014_Stratejik_Plani_EN.pdf [dostęp: 2.11.2012].

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej*, źródło: PL C 83/134 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 30.3.2010.
- Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podpisany 25 marca 1957 roku w Rzymie*, w: W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska /wybór i redakcja/, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 1996.
- Układ z Schengen i Porozumienie Wykonawcze do Układu*, Seria DOKUMENTY, Zeszyt 2, listopad 1998.
- Ustawa o cudzoziemcach*, Dz. U. z 2011 r., Nr 264.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 2006.234.165.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach*, Dz. U. z 2011 r., Nr 191.
- Zielona Księga, *Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, Bruksela 8.03.2006, KOM(2006) 105.

Raporty

- CEPS, *Bank state aid in the financial crisis fragmentation or level playing field? A CEPS task force report*, Centre for European Policy Studies, Brussels, October 2010.
- IMF, *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, October 2012.
- Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, IAASTD Global Report 2009, ed. by B. D. McIntyre, H.R. Herren, J. Wakhungu, R.T. Watson, URL, <http://www.agassessment.org/index.cfm?Page=IAASTD%20Reports&ItemID=2713> [dostęp: 2.11.2012].
- BP Statistical Review of World Energy 2012*, BP 2012.
- Brookes G., Barfoot P., *GM Crops: Global Socio-economic and Environmental Impacts 1996–2010*, PG Economics Ltd, UK, May 2012, URL, <http://www.pgeconomics.co.uk/page/33/global-impact-2012> [dostęp: 1.11.2012].
- Brookes G., Barfoot P., *The Income and Production Effects of Biotech Crops Globally 1996–2010, GM Crops and Food: Biotechnology in Agriculture and the Food Chain*, vol. 3, issue 4, October/November/December 2012, PG Economics, Dorchester, UK, URL, <http://www.landesbioscience.com/journals/gmcrops/article/20097/> [dostęp: 1.11.2012].
- Capturing 'Climate Genes'. Gene Giants Stockpile 'Climate Ready' Patents*, ETC Group 2011, Action Group on Erosion, Technology and Concentration, URL, http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/pdf_file/Genegiants2011_0.pdf [dostęp: 2.11.2012].
- CIA – The World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html> [dostęp: 15.06.2011].
- Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/report-b_en.pdf [dostęp: 10.11.2012].
- Demography Report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans*, European Union 2011, URL, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
- EIA-Official Energy Statistics from U.S. Government, http://tonto.eia.doe.gov/dnov/ngo_pl [dostęp: 30.07.2010].
- Energy Information Administration, *Country Analysis Brief: Caspian Sea*, Washington D.C. 2007, www.eia.doe.gov/cabs/Caspian/Full.html [dostęp: 30.08.2008].

- Energy Information Administration, *World Proved Reserves of Oil and Natural Gas, Most Recent Estimates*, www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.htm.
- Eurostat, *EU energy and transport in figures. 2010 edition*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.
- Eurostat, *EU energy in Figures. Statistical pocketbook 2012*, Luxemburg: Publication Office of the European Union, 2012.
- IEA, *World Energy Outlook 2008*, OECD/IEA 2008.
- IEA, *World Energy Outlook 2010*, OECD/IEA 2010.
- International Labour Organization's *Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy*, URL, http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang--en/docName--KD00096/index.htm.
- James C., *BRIEF 43. Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2011, Executive Summary*, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications, ISAAA 2011, URL, <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/43/executivesummary/default.asp> [dostęp: 26.11.2012].
- Łoskot A., *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE?*, Raport OSW, Warszawa 2005.
- Łoskot-Strachota A., Pełczyńska-Nałęcz K. i in., *Ekspansja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja*, „Raport OSW”, Warszawa, kwiecień 2008.
- Market Observatory for Energy, *Key Figures*, European Commission, czerwiec 2011.
- Migration in an interconnected world: New directions for action*, Report of the Global Commission on International Migration, October 2005.
- Second Strategic Energy Review. An EU Energy Solidarity and Security Action Plan, Commission of the European Communities, November 2008, COM(2008) 781 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0781:FIN:EN:PDF> [dostęp: 2.11.2012].
- The Future of International Migration to OECD Countries*, OECD 2009.
- The Republic of Turkey Ministry of Energy and Natural Resources Strategic Plan (2010-2014), http://www.enerji.gov.tr/yayinlar_raporlar_EN/ETKB_2010_2014_Stratejik_Planı_EN.pdf [dostęp: 2.11.2012].
- United Nations' *Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision*, URL, <http://esa.un.org/migration>.
- World Bank's Migration and Development Brief 11: Migration and Remittance Trends 2009*, (November 3, 2009) URL, <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80>.
- World Economic Outlook, MFE 2008, International Energy Outlook, EIA 2006.
- HM Treasury Annual Report and Accounts 2010-11*, July 2011, National Audit Office, http://www.hm-treasury.gov.uk/press_100_08.htm.

Monografie i publikacje zbiorowe

- Aluchna M., Pindelski M., Płoszajski P. (red.), *Strategie zarządzania uwagą na współczesnym rynku*, Warszawa 2008.
- Åslund A., *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Warszawa 2010.
- Balcer A., *W stronę strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Turcji w polityce zagranicznej*, Warszawa 2010.
- Balmaceda M.M., *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union: Russia's Power, Oligarchs' Profits and Ukraine's Missing Energy Policy, 1995–2006*, New York–London 2007.

- Becket M., *Jak działa giełda*, przeł. I. Wiśnios, Warszawa 2007.
- Behma W.M., *Oboronno-promysłowi kompleksy Ukrainy ta Rosiji: spiwrobitnyctwo, partnerstwo, konkurencija*, Kyjiw 1998.
- Bielecka M., *Role międzynarodowe państwa*, w: Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.
- Blumer H., *Interakcjonizm symboliczny. Perspektywa i metoda*, przeł. G. Woroniecka, Kraków 2008.
- Buczek S.B., *Efektywność informacyjna rynków akcji. Teoria a rzeczywistość*, wyd. 2 (popr.), Warszawa 2005.
- Buzan B., Waever O., Wilde J., *Environmental, Economic and Social Security*, Working Papers, Centre for Peace and Conflict Research, Copenhagen 1995.
- Buzan B., Waever O., Wilde J., *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londyn 1998.
- Castells M., *Spoleczeństwo sieci*, M. Marody (red.), przeł. K. Pawluś i in., Warszawa 2011.
- Castels S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- D'Anieri P., *Economic Interdependence in Ukrainian-Russian Relations*, Albany 1999.
- Darin B., *Spoleczeństwo sieci*, przeł. M. Fronia, Warszawa 2008.
- Davenport Th.H., Beck J.C., *The Attention Economy*, Harvard 2001.
- Dayan D., Katz E., *Wydarzenia medialne. Historia transmitowana na żywo*, przeł. A. Sawisz, wstęp do wydania polskiego W. Godzic, Warszawa 2008.
- Delbaux B., Hunt M., Talus K., *EU Energy law and policy issues – 2nd Edition*, Euroconfidentiel 2010.
- Dijk van J., *Spoleczne aspekty nowych mediów. Analiza społeczeństwa sieci*, przeł. J. Konieczny, Warszawa 2010.
- Dubien A., *The Opacity of Russian-Ukrainian Energy Relations*, „Russie. Nei. Visions”, Paris, May 2007, nr 19.
- Duszczyk M., *Swobodny przepływ pracowników w negocjacjach o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, IPS UW, ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- EU Energy Law. The Internal Energy Market. The Third Liberalization Package*, tom I, Claeys&Casteels 2010.
- Fama E., *Efficient Capital Markets. A Review of Theory and Empirical Work*, „The Journal of Finance” 1970, vol. 25, nr 2.
- Golin I., Cameron G., Balarajan M., *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Defie Our Future*, Princeton University Press 2010.
- Górski P., Płaczek J., Skarżyński M., Sulek M., *Wojna a gospodarka, problemy, myśl, proces przemian*, Warszawa 2008.
- Granovetter M.S., *The Strenghth of Weak Ties*, „American Journal of Sociology” 1973, vol. 78, issue 6, s. 1360–1380.
- Gromadzki G., Konończuk W., *Energetyczna gra. Ukraina, Mołdawia i Białoruś między Unią a Rosją*, Warszawa 2007.
- Huxley E.J.G., *Back Street New Worlds: A Look at Immigrants in Britain, William Morrow and Company*, New York 1965.
- Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa 2006.
- Johnson D., *EU-Russian energy links*, w: D. Johnson, P. Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Routledge, London–New York, 2005.
- Johnson D., Robinson P., *Perspectives on EU-Russia Relations*, Routledge, London–New York 2005.

- Jones Ch., *Security of Supply*, w: Ch. Jones (red.), *EU Energy Law. The Internal Energy Market. The Third Liberalization Package*, t. I, Claeys&Casteels 2010.
- Kaczmarczyk P., *Migracje zarobkowe Polaków w dobie przemian*, WUW 2005.
- Kapuśniak T., *Polityka czarnomorska Turcji*, Lublin 2010.
- Kent G., *Freedom from Want. The Human Right to Adequate Food*, Georgetown University Press Washington, D. C., 2005, URL, http://www.academia.edu/993450/The_Human_Right_to_Adequate_Food.
- Kołodziejak Z. (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoria i praktyka*, Łódź 1986.
- Koslowsky R., *International Migration and the Globalization of Domestic Politics*, New York 2005.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Książkowski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.
- Książkowski K.M., *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004.
- Książkowski K.M., *Wpływ migracji na bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, w: L. Kacprzak, J. Knopek, *Bezpieczeństwo państwa a procesy migracyjne*, Piła 2008.
- Kulik S.A., Spartak A.N., Jurgens I.Ju., *Ekonomiczeskije intieriesy i zadaczii Rossii w SNG*, Ekon-Inform, Moskwa 2010.
- Kuźniar R., Balcerowicz B., Bieńczyk-Missala A., Grzebyk P., Madej M., Pronińska K., Sułek M., Tabor M., Wojciuk A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012.
- Kuźniar R., Lachowski Z., *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian*, Warszawa 2003.
- Lesser O., *Changes on the Turkish Domestic Scene and Their Foreign Policy Implications*, w: Z. Khalilzad, I.O. Lesser, F.S. Larrabee (red.), *The Future of Turkish-Western Relations: Toward A Strategic Plan*, Santa Monica 2000.
- Łoś-Nowak T., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław 1997.
- Madej M., *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, PISM, Warszawa 2007.
- Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011.
- Nakonieczna J., *Migracje międzynarodowe a rozwój państw*, „Żurawia Papers”, Zeszyt 9, Warszawa 2009.
- Nofsinger J.R., *Psychologia inwestowania. Wydanie drugie*, Gliwice 2006.
- Paarlberg R., *Starved for Science. How Biotechnology is Being Kept Out of Africa*, Harvard University Press 2008.
- Pietras J., *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990.
- Piotrowski M.A., *Turcja jako pomost energetyczny między Wschodem i Zachodem*, w: A. Balcer, J. Rohoziński, W. Konończuk, W. Tworkowski, R. Sadowski, M. Menkiszak, M.A. Piotrowski (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*, Raport OSW cz. II, Warszawa 2008.
- Pliszczyńska O., *Problem wykorzystania zasobów energetycznych Morza Kaspijskiego*, w: B. Bojarczyk, A. Płaczek J., *Zarys ekonomiki bezpieczeństwa*, Warszawa 2009.
- Płoszajski P. (red.), *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w nowej gospodarce*, Warszawa 2012.
- Potulski J., *Surowce energetyczne i linie przesyłowe jako przedmiot geopolityki Morza Kaspijskiego*, w: B. Bojarczyk, T. Kapuśniak (red.), *Region czarnomorsko-kaspijski w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2011.
- Pronińska K., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Elipsa, Warszawa 2012.

- Pronińska K., *Zagrożenia i wyzwania dla globalnego bezpieczeństwa energetycznego*, w: K. Księżopolski (red.), *Problemy bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2009.
- Putkiewicz W., *Wojna gospodarcza*, w: E. Frejtag-Mika, Z. Kołodziejak, W. Putkiewicz (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne we współczesnym świecie*, Radom 1996.
- Pyrożkow S.I., Parachons'kyj B.O. (red.), *Ukraina ta Rosija u systemi miżnarodnych widnosyn: stratehiczna perspektywa*, Kyjiw 2001.
- Raczkowski K., *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012.
- Scheffer P., *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, wyd. Czarne, Wołowiec 2010.
- Skodlarski J., *Historia gospodarcza*, Warszawa 2012.
- Smith M., Pointing J., Maxwell S., *Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography*, w: S. Maxwell, T. Frankenberg (red.), *Household Food Security: Concepts, Indicators and Measurements. A Technical Review*, UNICEF/IFAD, 1992.
- Stachowiak Z., *Teoria i praktyka mechanizmu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Ujęcie instytucjonalne*, Warszawa 2012.
- Stankiewicz W., *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1981.
- Stępniewski T., *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011.
- Sulowski S., Brzeziński M. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Szeptycki A., *Ukraina wobec Rosji. Studium zależności*, Warszawa 2013 (w druku).
- Szkarłat M., *Żywność genetycznie zmodyfikowana w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UMCS, Lublin 2011.
- Szpak J., *Historia gospodarcza powszechna*, Warszawa 2007.
- Waszanow W.A., Browczuk G.Ju., *Ekonomiczeskoje sotrudnicestwo Rossii i Ukrainy*, Moskwa 2004.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993.
- Wolczuk R., *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991–2000*, London–New York 2002.
- Wyciechowska I., *Zasady i konsekwencje Porozumienia z Schengen*, w: S. Parzymies, R. Zięba, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*.
- Wyciskiewicz E. (red.), *Geopolityka rurociągów. Współzależność energetyczna a stosunki między państwowe na obszarze postsowieckim*, Warszawa 2008.
- Wyciskiewicz E., *Polityka energetyczna Turcji. Implikacje dla Unii Europejskiej*, w: A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, Warszawa 2011.
- Youngs R., *Energy Security Europe's New Foreign Security Challenge*, Routledge 2009.
- Zamęcki Ł., *Polityka surowcowa II Rzeczypospolitej w latach 1935–1939 (analiza decyzyjna)*, Warszawa 2010.
- Ziarko-Siwek U., *Efektywność informacyjna rynku finansowego w Polsce*, Warszawa 2005.
- Zięba R., *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.
- Zięba R., Parzymies R. (red.), *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, Scholar, Warszawa 2004.
- Ziętek (red.), *Region Azji Centralnej jako obszar wpływów międzynarodowych*, Lublin 2008.
- Żukrowska K., Grącik M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Studia i artykuły

- Abergel E.A., *Climate-ready Crops and Bio-capitalism: Towards a New Food Regime?*, „International Journal of Sociology of Agriculture and Food” October 2011, vol. 18, nr 3.
- Aerni P., *Is Agricultural Biotechnology Part of Sustainable Agriculture? Different Views in Switzerland and New Zealand*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, issue 2, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n2/v13n2a07-aerni.htm> [dostęp: 2.11.2012].
- Bahgat G., *Energy security. The Caspian Sea*, „Mineral & Energy – Raw Materials Report” 2005, vol. 20, nr 2.
- Bartosik M., *Ziemia w pułapce energetycznej*, „Biuletyn Techniczno-Informacyjny” 2010, nr 2.
- Braun J.F., *EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules. Between a new policy and business as usual*, „EPIN Working Paper” nr 31, luty 2011.
- Davutoğlu A., *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, „Insight Turkey”, styczeń 2008.
- Eberstack N., *Population change and national security*, „Foreign Affairs” 1990, vol. 69, nr 3.
- Glover D., *Exploring the Resilience of Bt Cotton's 'Pro-Poor Success Story'*, „Development and Change” November 2010, vol. 41, issue 6.
- Koziej S., *Podstawy bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 4.
- Lawrence G., McMichael P., *The Question of Food Security*, „International Journal of Sociology of Agriculture and Food” czerwiec 2012, vol. 19, nr 2.
- Matthews J.T., *Redefining Security*, „Foreign Affairs” 1989, vol. 68, nr 2.
- Moran T., *International economics and national security*, „Foreign Affairs” 1990, vol. 69, nr 5.
- Murinson A., *The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy*, „Middle Eastern Studies” 2006.
- Pirani S., Stern J., Yafimava K., *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and Its Implications for Europe*, „Working Paper” nr 42, The Oxford Institute of Energy Studies, Oxford kwiecień 2010.
- Pirani S., Stern J., Yafimava K., *The Russo-Ukrainian gas dispute of 9 January 2009: a comprehensive assessment*, NG 9, Oxford Institute for Energy Studies, luty 2009.
- Pronińska K., *Energy and security – global and regional dimensions*, SIPRI Yearbook 2007, Oxford University Press 2007.
- Pronińska K., *Geopolityka surowców – trendy globalne i regionalne po kryzysie finansowym*, „Rocznik Strategiczny” 2010, nr 11, Scholar 2011.
- Puglisi R., *The Rise of the Ukrainian Oligarchs*, „Democratization” 2003, t. 10, nr 3.
- Qaim M., *The Economics of Genetically Modified Crops*, „Annual Review of Resource Economics” June 26, 2009, DOI: 10.1146/annurev.resource.050708.144203.
- Raybould A., Quemada H., *Bt Crops and Food Security in Developing Countries: Realized Benefits, Sustainable Use and Lowering Barriers to Adoption*, „Food Security” September 2010, vol. 2, issue 3.
- Śmigasiewicz M., *Geopolityczne perspektywy Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 1.
- Smoleń K., *Polityka energetyczna Turcji po zimnej wojnie*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych” nr 5, Lublin 2010.
- Socor V., *South Stream: Gazprom's New Mega Project*, „Eurasia Daily Monitor” 2007, vol. 4, nr 123, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=32826 [dostęp: 2.11.2012].
- Soliński J., *Światowe rezerwy surowców energetycznych*, „Energetyka”, luty 2008, http://www.cire.pl/pliki/2/7829swiatowe_rezerwy_surowcow.pdf [dostęp: 21.10.2010].

- Thomson J.A., Shepherd D.N., Mignouna H.D., *Developments in Agricultural Biotechnology in Sub-Saharan Africa*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, nr 4, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n4/v13n4a04-thomson.htm> [dostęp: 3.11.2012].
- Turowski P., *Fiasko projektu Nabucco w następstwie walki o kontrolę nad szlakami transportowymi z południa*, „Bezpieczeństwo narodowe” nr 22, Warszawa 2012.
- Ullman R., *Redefining Security*, „International Security” 1983, vol. 8, nr 1.
- Vinois J.A., *The new EU approach on energy security and infrastructure*, w: Glachant J.M., Ahner N., Monteclacque A., „EU Energy Law & Policy. Yearbook 2011”, Claeys& Casteels 2011.
- Vitale J.D., Vognan G., Ouattarra M., Traore O., *The Commercial Application of GMO Crops in Africa: Burkina Faso's Decade of Experience with Bt Cotton*, „AgBioForum” 2010, vol. 13, nr 4, URL, <http://www.agbioforum.org/v13n4/v13n4a05-vitale.htm> [dostęp: 3.11.2012].
- Yergin D., *The Next Prize*, „Foreign Affairs”, tom 82(6), listopad/grudzień 2003.
- Zamęcki Ł., *Aspekt surowcowy polskich działań emigracyjno-kolonialnych w latach trzydziestych XX wieku*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” 2010, nr 2.

