

TEORIA I METODOLOGIA STUDIÓW EUROPEJSKICH

Przegląd Europejski

Nr 3 (29), 2013

Tomasz Grzegorz Grosse

Instytut Europeistyki, WDiNP Uniwersytet Warszawski

Analiza teoretyczna polityki zagranicznej UE - przykład polityki wobec rynków finansowych

Wprowadzenie

Istnieje bogata literatura przedmiotu na temat polityki zagranicznej Unii Europejskiej (UE) (określanej mianem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [WPZiB]) (Grosse, 2010, s. 33-66). Uznaje się, że podstawowym problemem są tutaj różnice interesów geopolitycznych między głównymi państwami członkowskimi i wykorzystywanie instrumentów europejskich przede wszystkim do realizacji celów narodowych (i wzmocnienia polityki zagranicznej państw członkowskich). Towarzyszy temu niezdolność wypracowania wspólnej dla wszystkich aktorów europejskich, a jednocześnie dalekosiężnej i adekwatnej do zmieniającej się sytuacji międzynarodowej - strategii w polityce zagranicznej. Brakuje także odpowiedniej strategii geoekonomicznej, która podporządkowywałaby instrumenty gospodarcze UE szerszym celom geopolitycznym (Grosse, 2012, s. 220-231). Wyrazem wspomnianych dysfunkcji jest nieodpowiednia struktura instytucjonalna tej polityki, która nie pozwala na sprawne i adekwatne do wyzwań międzynarodowych podejmowanie decyzji. Towarzyszy temu słabość zasobów, które państwa członkowskie gotowe są przeznaczyć na wspólną politykę zagraniczną. W tej sytuacji ambicje przywódców europejskich do odgrywania znaczącej roli w skali globalnej trudno zaspokoić. Słabe jest także oddziaływanie idei europejskich w środowisku międzynarodowym, gdyż nie towarzyszy temu ani konsekwentne działanie w obronie tych idei, ani odpowiednie wsparcie materialne.

Celem niniejszego opracowania jest analiza polityki zagranicznej UE w odniesieniu do regulacji rynków finansowych. Chciałbym ocenić, czy zewnętrzna polityka gospodarcza cierpi na te same problemy, które specjaliści dostrzegają w WPZiB lub WP-BiO. Szczególnie interesuje mnie perspektywa geoeconomiczna. A konkretnie to, czy można dostrzec powiązania między interesami geopolitycznym aktorów europejskich a podejmowanymi inicjatywami wobec rynków finansowych w skali globalnej. Ponadto, celem niniejszego opracowania jest próba uchwycenia najlepszej perspektywy teoretycznej w naukach społecznych dla badania wyżej przedstawionych zjawisk. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w literaturze przedmiotu widoczne są przynajmniej trzy rodzaje podejścia koncepcyjnego do zewnętrznej polityki gospodarczej UE. Mam na myśli teorię realistyczną, instytucjonalną i konstruktywistyczną.

Trzy nurty teoretyczne

Po pierwsze, występuje realistyczne spojrzenie na funkcjonowanie rynków finansowych w skali globalnej. Sposób regulowania tych rynków jest według niektórych specjalistów silnie zakorzeniony w geopolityce (Arner, 2011, s. 236-260). Przejawem tego zjawiska jest twierdzenie, że rola w procesie kształtowania tych regulacji zależy od usytuowania danego kraju w systemie międzynarodowym. Państwa mające największy potencjał geopolityczny, w tym również gospodarczy i silny sektor finansowy – wywierają główny wpływ na funkcjonowanie oraz sposób regulacji rynków finansowych (Sobel, 1994; Oatley, Nabors 1998, s. 35-54; Simmons, 2001, s. 589– 620; Singer, 2004, s. 531-565; Posner, 2009, s. 665–699). Niejednokrotnie wykorzystują również swoją siłę polityczną i ekonomiczną na tych rynkach do realizacji własnych celów geopolitycznych. Wspomniane podejście nawiązuje do realizmu strukturalnego (Doran, 1991; Waltz, 1979; Hoffmann, 1968, s. 17). Oddziaływanie na funkcjonowanie rynków oraz władza w instytucjach międzynarodowych (zajmujących się rynkami finansowymi) - jest wypadkową struktury sił w porządku międzynarodowym. Decydujące znaczenie mają wzajemne relacje między głównymi aktorami, w tym m.in. zajmowane przez nich role w systemie międzynarodowym oraz relacje między ich potencjałami politycznymi i ekonomicznymi.

W analizie polityki europejskiej podejście realistyczne uwypukla znaczenie ambicji geopolitycznych głównych państw członkowskich UE (Abdelal, 2009, s. 30-31). Aktywna rola Europy na świecie miała prowadzić zarówno do wzmocnienia potencjału poszczególnych państw, jak również samej Unii Europejskiej na arenie między-

dowej (Jacoby, Meunier 2010, s. 299-317). Szczególne znaczenie miała rywalizacja ekonomiczna i spory polityczne ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki (USA) (Posner, Véron, 2010, s. 400-415). Na płaszczyźnie strategicznej były one związane z jednej strony z próbami zwiększenia autonomii aktorów europejskich w relacjach transatlantyckich (lub chęcią wprowadzenia bardziej partnerskich relacji we wzajemnych stosunkach), a z drugiej z chęcią równoważenia przewag amerykańskich w polityce światowej i na globalnych rynkach finansowych.

W ujęciu szkoły realistycznej relacje transatlantyckie w odniesieniu do rynków finansowych cechuje asymetria potencjałów między Ameryką a Europą. Przekłada się ona na większą władzę USA, zarówno w skali globalnej, jak również znaczący wpływ na regulacje wewnątrz-europejskie. Geopolityka jest obecna w kształtowaniu sojuszy wobec kwestii regulacji rynków finansowych. Jest to podkreślane zwłaszcza w odniesieniu do współpracy amerykańsko – brytyjskiej, ale również wpływu Waszyngtonu na stanowisko Berlina (w szczególności w okresie poprzedzającym zjednoczenie Niemiec) (Katzenstein, 2005).

Realistyczną interpretację wobec zewnętrznej polityki gospodarczej UE można również dostrzec analizując wewnętrzne uwarunkowania największych państw członkowskich. Jednym z głównych celów ich polityki zagranicznej jest wzmocnienie krajowego sektora finansowego i ułatwienie jego ekspansji zewnętrznej. Tego typu podejście określam jako ‘syndrom narodowego sektora finansowego’. Oprócz korzyści bezpośrednich wynikających dla krajowej finansjery miało to niekiedy ważny aspekt geoeconomiczny. Było bowiem utożsamiane z korzyściami dla całej narodowej gospodarki. Niejednokrotnie miało prowadzić do wzmocnienia potencjału geopolitycznego danego państwa na scenie europejskiej i światowej (Morgan, 2012, s. 373-387). ‘Syndrom narodowego sektora finansowego’ przyczyniał się do rywalizacji wewnętrznej w Europie i rozbieżności stanowisk między największymi państwami broniącymi interesów własnych sektorów finansowych. Innym skutkiem był brak klarownego przywództwa w polityce zewnętrznej UE i konsekwentnie realizowanej linii politycznej. Rezultatem są trudności przyjęcia wspólnej strategii geoeconomicznej w Europie a niekiedy nawet spójnego stanowiska w stosunku do regulacji rynków finansowych. W ujęciu realistycznym można to interpretować, jako przykłady rozbicia strukturalnego wewnątrz Europy, a więc osłabienia jej potencjału i zdolności oddziaływania w stosunkach międzynarodowych.

Drugim podejściem do analizy zewnętrznych polityk gospodarczych UE są koncepcje instytucjonalne. Kładą one nacisk na słabość instytucjonalną polityki europejskiej, w tym brak odpowiednich struktur decyzyjnych, jednolitej reprezentacji

i procedur wypracowujących wspólne stanowisko na arenie międzynarodowej. Przejawem tej słabości w odniesieniu do kwestii zewnętrznych rynków finansowych są niewielkie kompetencje Komisji Europejskiej. Na arenie międzynarodowej ma ona znacznie słabszą pozycję polityczną aniżeli najsilniejsze państwa członkowskie (Story, Walter, 1997, s. 288; Dür, Elsig, 2011, s. 323-338). Reprezentanci omawianej szkoły teoretycznej uznają jednocześnie, że wzmacnianie instytucji polityki zagranicznej w kolejnych traktatach przekłada się na stopniowy wzrost siły politycznej Europy (Posner, 2009, s. 667, 680, 691-692).

Koncepcje instytucjonalne starają się wyjaśnić głębsze przyczyny stosunkowo niewielkiej skuteczności polityki UE na arenie światowej. Bezpośrednim czynnikiem sprawczym jest wspomniana już słabość instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki zewnętrznej. Bardziej zasadniczą przyczyną jest zróżnicowanie instytucji kapitalistycznych na Starym Kontynencie, przede wszystkim między rozwiązaniami liberalnymi a koordynacyjnymi (zakładającymi silniejszą kontrolę ze strony państwa) (Fioretos, 2010, s. 383-399; Grosse, 2010).

To te różnice są głównym źródłem sprzeczności interesów i niemożności prezentowania spójnego stanowiska w wielu sprawach na arenie międzynarodowej. W rezultacie głównymi aktorami na tej arenie nie jest Unia, ale największe państwa członkowskie. Ich potencjał pozwala przede wszystkim na blokowanie niekorzystnych dla nich rozwiązań, aniżeli na skuteczne wprowadzanie nowych inicjatyw wobec rynków finansowych.

Podejście instytucjonalne stara się również wyjaśnić specyfikę stanowiska Europy wobec regulacji omawianych rynków. Dążenia polityków europejskich są określane jako próba silniejszego ‘zarządzania globalizacją’ (*managed globalisation*) (Abdelal, Meunier, 2010, s. 350-367); (Abdelal, 2009, s. 196-212; Jacoby, Meunier, 2010, s. 300-301). Zmierzają one do wzmocnienia instytucji i regulacji międzynarodowych. Takie podejście ma służyć wzmocnieniu władzy państw europejskich nad rynkami finansowymi i w instytucjach międzynarodowych. Jest ono również związane z próbą ‘transferu instytucjonalnego’ rozwiązań europejskich na poziom globalny (Posner, 2009, s. 667). Trudno nie dostrzec rozdziewu między szeroko zakrojonymi planami i ambicjami polityków europejskich a podstawą instytucjonalną uniemożliwiającą skuteczne działanie. Dlatego eksperci uznają, że ‘zarządzanie globalizacją’ jest bardziej figurą retoryczną, aniżeli efektywnie wdrażaną strategią polityczną (Hay, 2007, s. 300).

Wreszcie trzecim nurtem teoretycznym jest podejście konstruktywistyczne. Kładzie ono nacisk na znaczenie idei neoliberalnych w procesach funkcjonowania i ‘konstruowania’ regulacji globalnych rynków finansowych (Jabko, 2006, s. 7-8). Wyjaśnia

tym samym nieskuteczność Europy w tym względzie. Jest to związane z nadmiernie dogmatycznym podejściem polityków europejskich do idei liberalnych, które jednocześnie stanowią podstawę dla rozwoju integracji europejskiej (Grosse, 2013; Mügge, 2011, s. 185-206). Ponadto, opierając się na ideach liberalnych Europejczykom trudniej jest podjąć skuteczne negocjacje z USA, zwłaszcza w zakresie ochrony protekcyjnej rynku wewnętrznego. Są niejako zmuszeni do 'gry na zasadach amerykańskich', a więc zgodnie z preferowanymi w USA normami neoliberalnymi. Osłabia to pozycję negocjacyjną Brukseli wobec Waszyngtonu. Kolejnym czynnikiem jest silna rola lobby sektora bankowego oraz samoregulacji pozostawionej rynkom finansowym. Jest to pokłosie założeń ideologicznych (nawiązujących do koncepcji 'market-making' i liberalnych zasad regulacyjnych). Ich konsekwencją jest zjawisko utraty sterowności (wpływu) władz publicznych na funkcjonowanie rynków finansowych (Baker, 2010, s. 647-663).

Wszystkie trzy podejścia teoretyczne będą analizowane w kolejnych przykładach zewnętrznej polityki UE wobec rynków finansowych. Celem tej analizy jest próba weryfikacji tych założeń i uchwycenia ich wzajemnych relacji. Rozważania teoretyczne mają także pozwolić na znalezienie najważniejszych przyczyn i mechanizmów funkcjonowania zewnętrznej polityki gospodarczej UE.

Wpływ na regulacje i organizacje międzynarodowe

Podejście instytucjonalne uwypukla konieczność budowy silnych instytucji unijnych, jako warunku dla podniesienia pozycji międzynarodowej Europy. Według niektórych ekspertów (Posner, 2010, s. 108-121) decydenci europejscy doskonale zdają sobie sprawę z deficytów polityki zagranicznej w tym obszarze i przynajmniej od początku lat 2000-nych usilnie starają się zmienić sytuację. Ich działania zmiierają w kilku kierunkach. Po pierwsze, budując nowe lub wzmacniając dotychczasowe instytucje odpowiadające w imieniu Wspólnoty za zewnętrzną politykę gospodarczą. Po drugie, podejmują działania regulacyjne na rynku wewnętrznym, co ma służyć wzmocnieniu pozycji negocjacyjnej UE w relacjach zewnętrznych, a także przyczynić się do uzgodnienia wspólnego stanowiska między państwami członkowskimi. Może być ono później wykorzystane do prowadzenia polityki zagranicznej UE w odniesieniu do regulacji globalnych rynków finansowych. Po trzecie, regulacje europejskie stanowią podstawę dla ewentualnego 'transferu instytucjonalnego' wzorów unijnych w skali światowej.

Podejście europejskie cechuje nacisk na prowadzenie rozmów wielostronnych i budowanie porozumień na forum organizacji międzynarodowych. Przykładem są działania w ramach grupy G20, Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW¹) i w Radzie Stabilności Finansowej (FSB²). Takie podejście jest zgodne z wcześniej omówioną koncepcją ‘zarządzania globalizacją’ (*managed globalisation*). Współgra również z ideą budowania nowego, wielobiegunowego ładu międzynarodowego. Wspomniana koncepcja odnosi się do geopolitycznych zmian, jakie zachodzą po upadku ładu zimnowojennego. Próba tworzenia bardziej wielostronnych instytucji międzynarodowych służy zrównoważeniu dominacji USA w porządku post-zimnowojennym. W ten sposób politycy niektórych państw europejskich dążą do zwiększenia własnej roli w relacjach transatlantyckich. Starają się również zbudować podstawy dla europejskiego przywództwa w instytucjach międzynarodowych, w tym m.in. w odniesieniu do regulacji rynków finansowych. Oprócz tego Europa prowadzi dialog bilateralny i stara się wzmocnić instytucje służące takim negocjacom, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Wyrazem dążenia do wzmocnienia instytucji europejskich w polityce zagranicznej były reformy podjęte w ramach Traktatu z Lizbony (Wessel, 2011, s. 621-635). Nadają one osobowość prawną UE i umożliwiają bezpośredni udział w organizacjach międzynarodowych (np. art. 220 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [TFUE]). Wprowadzają instytucję Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego zadaniem jest m.in. przedstawianie na zewnątrz stanowiska UE i koordynacja działań państw członkowskich w tym obszarze (art. 27 Traktatu o Unii Europejskiej [TEU]). Warto jednak dodać, że kompetencje Wysokiego przedstawiciela zostały ograniczone i nie mogą w żaden sposób wpływać na suwerenną politykę zagraniczną poszczególnych państw (deklaracja nr 13 dołączona do TFEU).

Kompetencje instytucji wspólnotowych w zewnętrznej polityce gospodarczej są bardzo zróżnicowane. Są najsilniejsze tam, gdzie UE ma najwięcej uprawnień, a więc w polityce handlowej, rolnej, rybołówstwie i polityce konkurencji (Hoffmeister, 2007, s. 41–68). Wyrazem tego jest silna rola Komisji Europejskiej w Organizacji do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO³) oraz Światowej Organizacji Handlu (WTO⁴). W tej ostatniej Komisja należy do grona założycieli i ma prawo głosu w imieniu całej Wspól-

¹ *International Monetary Fund* – powołany w roku 1944 na konferencji w Bretton Woods.

² *Financial Stability Board* – rada powstała w roku 2009 jako sukcesor Forum Stabilności Finansowej (Financial Stability Forum).

³ *Food and Agricultural Organization of the United Nations* - Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa powołana w roku 1945.

⁴ *World Trade Organization* – rozpoczęła funkcjonowanie w styczniu 1995 roku.

noty (choć istnieje także mechanizm głosowania przez państwa członkowskie). Pozycję Komisji wzmacnia zarówno procedura rozwiązywania sporów w ramach WTO (gdzie reprezentuje interesy państw członkowskich), jak również wewnątrz-unijne mechanizmy uzgadniania stanowiska w sprawach zewnętrznej polityki handlowej.

Znacznie mniejsze są kompetencje instytucji europejskich w obszarze regulacji rynków finansowych. Rzutuje to na zewnętrzną politykę prowadzoną w tym obszarze. Ani Komisja Europejska, ani inne instytucje UE nie mają wiodącej pozycji w reprezentowaniu całej Wspólnoty. Główną rolę nadal odgrywają państwa członkowskie. Nie ma jednak wspólnej reprezentacji państw członkowskich np. w organizacjach międzynarodowych, ani procedury wcześniejszego uzgadniania ich wspólnego stanowiska w tych instytucjach (Mügge, 2011, s. 383-384; Wessel, 2011, s. 624). Zasadniczym problemem jest więc brak wspólnej reprezentacji UE oraz spójnego stanowiska negocjacyjnego strony europejskiej. W niektórych organizacjach obok państw członkowskich uczestniczą przedstawiciele UE (tak jest w G20 i FSB), w niektórych jedynie na zasadach obserwatora (MFW, G8).

Tak jak wspomniałem, rządy największych państw UE mają z reguły silniejszą pozycję polityczną w tych organizacjach, aniżeli przedstawiciele całej Unii (Dür, Elsig, 2011). Wprawdzie niektórzy specjaliści wskazują na stopniowy wzrost roli Komisji Europejskiej w grupie G8, a później uzyskanie formalnego statusu w G20 (Niemann, Huigens, 2011, s. 420-442). W dalszym ciągu jest ona jednak ograniczona międzyrządową formułą panującą w tych organizacjach. Kompetencje instytucji europejskich w zewnętrznej polityce wobec rynków finansowych mają najczęściej drugorzędny lub techniczny charakter. Jednak nawet w takiej roli wspomniane instytucje UE są silnie nadzorowane przez rządy, m.in. poprzez procedurę komitologiczną. Tak jest m.in. w przypadku kontroli pracy Komisji Europejskiej w FSB realizowanej przez Europejski Komitet Papierów Wartościowych (ESC⁵). Dodatkowym problemem jest brak wspólnej reprezentacji między instytucjami unijnymi, a niekiedy nawet lekka rywalizacja między nimi. Przykładowo w spotkaniach G20 bierze udział przewodniczący Komisji, przewodniczący Rady Europejskiej oraz prezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Podobnie jest w G8 (choć uczestniczą oni tylko w roli obserwatora). W FSB biorą udział przedstawiciele Komisji i EBC.

Przykładem omawianych zjawisk jest udział przedstawicieli Europy w pracach Komitetu Bazylejskiego Nadzoru Bankowego⁶. Dominujące znaczenie dla wypracowania

⁵ *European Securities Committee* – komitet powstał w 2001 roku jako niezależna od Komisji Europejskiej instytucja komitologiczna i jednocześnie pełniąc funkcje doradcze wobec Komisji w sprawach rynków papierów wartościowych.

⁶ *Basel Committee on Banking Supervision* – instytucja powstała pod koniec 1974.

kolejnych standardów bankowych w rokowaniach międzynarodowych mieli reprezentanci państw członkowskich. Uzgodnione na tym forum decyzje były następnie przenoszone do prawa europejskiego. Rola instytucji unijnych, m.in. Komisji - sprowadzała się do sprawnego przeprowadzenia procesu legislacyjnego oraz nadzoru nad implementacją odpowiednich dyrektyw w państwach UE (Mügge, 2011, s. 393).

Podsumowując należy uznać, że wzmocnienie instytucjonalne polityki zagranicznej UE, przynajmniej w obszarze zewnętrznej polityki wobec rynków finansowych - jest bardzo słabe (Pauly, 2008, s. 73–89; Véron, 2007). Dominujące znaczenie mają interesy największych państw członkowskich (i posiadających najsilniejsze sektory finansowe). Brakuje wspólnej reprezentacji lub choćby procedur uzgadniania stanowiska w organizacjach międzynarodowych. Widoczna jest natomiast rywalizacja między odmiennymi interesami, a także innymi uwarunkowaniami krajowymi. Należą do nich odmienne instytucje kapitalistyczne lub dominujące idee na temat zakresu i sposobu regulacji rynków finansowych.

Ekspertki zwracają wprawdzie uwagę, że pod wpływem kryzysu wzrosła aktywność Europejczyków w instytucjach o zasięgu globalnym na rzecz wprowadzenia ograniczeń dla rynków finansowych (Helleiner, Pagliari, 2010, s. 1-17). Widoczna była również próba wzorowania się na niektórych regulacjach unijnych (co dowodzi zamiarów ‘transferu instytucjonalnego’ z UE na zewnątrz). Niemniej skuteczność tych zabiegów była bardzo niewielka. Było to związane ze słabością instytucji europejskich, co nawiązuje do sposobu wyjaśniania przyjętego w teorii instytucjonalnej. Co więcej rola instytucji unijnych w kryzysie została osłabiona, co wynika m.in. z rosnącego znaczenia największych państw i prób odzyskania przez nie sterowności nad polityką europejską (Tsoukalis, 2011, s. 19-44).

Oprócz tego widoczne były inne przyczyny, które są z kolei zgodne z podejściem realistycznym. Silne rozbieżności między państwami europejskimi, choć są powiązane z uwarunkowaniami instytucjonalnymi (odmiennymi instytucjami kapitalistycznymi w poszczególnych krajach), to jednak przede wszystkim wynikają z ‘syndromu narodowego sektora finansowego’. Należy więc je wiązać z chęcią obrony przez władze państwowe narodowych interesów geoeconomicznych. W okresie kryzysu finansowego wspomniana tendencja jeszcze się pogłębiła. Rządy ratując z funduszy publicznych krajowe instytucje bankowe stały się bardziej odpowiedzialne za dobro tego sektora, od którego uzależniona była także kondycja realnej gospodarki i przyszłość wielu miejsc pracy. Jednocześnie kryzys strefy euro odwrócił uwagę polityków europejskich od regulacji globalnych rynków finansowych. Obniżył także w znaczący sposób prestiż Europy w relacjach zewnętrznych, a tym samym osłabił jej relatywny potencjał polityczny (tj. ujmowany w relacji do innych aktorów) w organizacjach międzynarodowych (Zielonka 2013).

W okresie kryzysu finansowego zyskała na znaczeniu nowa formuła G20 – grupa największych gospodarek świata⁷. Choć była ona praktykowana jeszcze w latach 90-tych XX-ego wieku, to została sformalizowana i rozbudowana w latach 2008-2009. Została również silniej zorientowana na kwestie stabilności światowej gospodarki i określanie reguł międzynarodowej architektury finansowej. Spotkania G8⁸ nadal się odbywają, ale ich znaczenie w polityce światowej wyraźnie osłabło na rzecz G20.

Podstawową przyczyną wzrostu znaczenia politycznego G20 był kryzys finansowy gnębiący centrum finansów międzynarodowych, a więc USA i Europę Zachodnią. Dotychczasowi liderzy porządku międzynarodowego oczekiwali, że mocarstwa wschodzące wspomogą finansowo pogrążony w kryzysie Zachód. W zamian za tę pomoc oferowano im większy zakres władzy w instytucjach międzynarodowych (w tym samym czasie podjęto prace nad reformą Międzynarodowego Funduszu Walutowego i FSB). Jest to więc przykład słabnięcia geopolitycznego Zachodu, który został zmuszony do dzielenia się władzą z nowymi potęgami.

Ameryka dążyła przy tym do takiej reformy wspomnianych instytucji, aby w jak największym stopniu utrzymać *status quo*, a więc własne przywództwo. Dlatego odrzuciła propozycję francuską aby ograniczyć nową instytucję do czternastu państw (G14) (Cooper, 2010, s. 741-757). Francuzi zabiegali o podwyższenie roli Europy, w tym m.in. proponowali aby w spotkaniach grupy uczestniczył przedstawiciel strefy euro. Chcieli również zrównoważyć pozycję USA w tej organizacji. Tymczasem dyplomacja USA nalegała na wprowadzenie do grupy własnych sojuszników geopolitycznych, m.in. Australii, Korei Południowej, Turcji, Arabii Saudyjskiej. Chodziło o to, aby wspomniane kraje równoważyły m.in. rolę Chin w tej organizacji, a jednocześnie wspierały przywództwo USA.

Reforma G20 osłabiła relatywne wpływy USA, ale jeszcze bardziej rolę międzynarodową Europy. Unia Europejska wprawdzie wprowadziła do omawianej organizacji nowe kraje (na zasadach nieformalnych Hiszpanię i Holandię) oraz sformalizowała obecność przewodniczących Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej i prezesa Europejskiego Banku Centralnego. Jednak w sumie reprezentacja Starego Kontynentu – w stosunku do formuły G8 - wyraźnie straciła na znaczeniu. Podobny kierunek reform

⁷ Oficjalnymi członkami G20 są: Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Indie, Indonezja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Niemcy, Republika Południowej Afryki, Rosja, Stany Zjednoczone Ameryki, Turcja, Unia Europejska, Wielka Brytania, Włochy.

⁸ W okresie zimnowojennym G7 skupiała siedem najważniejszych państw Zachodu (USA, Kanadę, Francję, Niemcy, Włochy, Wielką Brytanię i Japonię). W roku 1997 przekształciła się w G8 - grupę reprezentującą główne mocarstwa zachodnie plus Rosję.

(wzorowany na G20) odbył się w Radzie Stabilności Finansowej (FSB) (Helleiner, Pagliari, 2011, s. 169-200). Pozycję Europy dodatkowo osłabia brak jednolitej reprezentacji oraz wspólnego stanowiska w ramach tych organizacji. Dodać należy, że przedstawiciele innych państw dopominali się ograniczenia wielkości reprezentacji europejskiej w G20. Uznawali bowiem, że jej pozycja polityczna jest nadmierna w stosunku do realnego potencjału gospodarczego (Elson, 2011, s. 181-186). Zmiany wprowadzane w przyszłości w omawianej organizacji będą zapewne odbywały się kosztem Europy.

Pod wpływem kryzysu przedstawiciele niektórych państw europejskich podejmowali na forum G20 próby ograniczenia rynków finansowych. Opowiadali się m.in. za bardziej restrykcyjną regulacją funduszy alternatywnych (głównie hedgingowych) oraz zmniejszeniem pro-cyklicznego oddziaływania omawianych rynków (m.in. poprzez wprowadzenie w skali globalnej podatku od transakcji finansowych). Natomiast byli niechętni ograniczaniu instytucji finansowych ‘zbyt wielkich aby upaść’ (Persaud, 2010, s. 637-646). Jak pokazał kryzys - stanowią one jedno z największych zagrożeń dla stabilności systemu finansowego. Stanowisko europejskie w tej sprawie wynikało z ‘syndromu narodowych sektorów finansowych’ i dążenia do wzmacniania krajowych championów w rywalizacji na światowych rynkach. Dlatego podział tych instytucji np. na część inwestycyjną i klasyczną część bankową - mógłby zagrozić ich globalnej ekspansji inwestycyjnej.

Ambitne propozycje w zakresie ograniczenia funduszy hedgingowych zostały zablokowane przez USA i Wielką Brytanię (Quaglia, 2011, s. 665-682). Zgodzono się jedynie na zwiększenie informacji gromadzonych przez władze regulacyjne przy rejestracji tych funduszy. Nawiązywało to do postulatu zwiększenia ich transparentności, ale nie miało większego znaczenie dla wzmocnienia nad nimi kontroli ze strony władz publicznych. Przykład ten pokazuje relatywną słabość przedstawicieli Europy na forum G20. Wynika to nie tyle z problemów instytucjonalnych (brak wspólnej reprezentacji i stanowiska), ale przede wszystkim słabnącego potencjału geopolitycznego i gospodarczego Starego Kontynentu (Moschella, 2011, s. 97-112). Przykład ten pokazuje, że przyczyny braku sukcesów Europy na forum międzynarodowym lepiej wyjaśnia teoria realistyczna, niż instytucjonalna.

Innym przykładem potwierdzającym realistyczną interpretację zmiany roli geopolitycznej Europy jest reforma MFW z 2009 roku. Była ona bezpośrednim następstwem uzgodnień poczynionych na forum G20. Dotyczyła systemu kwotowego, który odpowiada za dostęp poszczególnych państw do środków MFW, udział w finansowaniu tej instytucji (wielkość kapitału członkowskiego) oraz w systemie głosowania i podziale stanowisk. Reforma wzmocniła wpływy wschodzących potęg (takich jak Chiny, Indie,

Brazylia, ale również Rosja). Była niekorzystna dla państw Eurolandu, z wyjątkiem Francji, której przedstawiciele uczestniczyli w znacznym stopniu w jej negocjowaniu. Należy jednak dodać, że system kwotowy MFW w dalszym ciągu uprzywilejowuje państwa europejskie. Dlatego wiele krajów domaga się ograniczenia wpływów Europy w tej organizacji. Na marginesie warto zauważyć, że wprowadzenie jednolitej reprezentacji UE (lub Eurolandu) stałoby się zapewne okazją do ograniczenia zakresu władzy Europy w MFW. Wstępne kalkulacje pokazują, że zmieniłoby to sposób liczenia kwot państw UE i prowadziłoby do osłabienia ich roli w Funduszu (Bénassy-Quéré, Béreau, 2011, s. 223-247). Szczególnie niekorzystne byłoby wyjęcie z obliczania systemu kwot - wewnątrz-unijnej wymiany handlowej, czego m.in. domagają się inne kraje.

Co ciekawe, reforma MFW z roku 2009 była korzystna dla USA i Wielkiej Brytanii. Dowodzi to tendencji do podtrzymywania wpływów głównego mocarstwa światowego i jego sojuszników w dotychczasowych organizacjach międzynarodowych (swoją pozycję nieznacznie poprawiła również Polska). Wprawdzie USA (i szerzej Zachód) są zmuszone do dzielenia się wpływami z nowymi potęgami, ale reformy przebiegają w taki sposób, aby utrzymać wiodącą rolę Ameryki. Nie jest też przypadkiem, że Ameryka przestała bronić wpływów europejskich. Jest to związane z ambiwalentną postawą Europy wobec sojuszu transatlantyckiego i jej próbami równoważenia wpływów USA na forum międzynarodowym.

W rezultacie, to nie czynniki instytucjonalne decydują o relatywnym zmniejszaniu władzy Europy w MFW. Reforma instytucji w kierunku wspólnej reprezentacji UE lub strefy euro, byłaby raczej pretekstem do kolejnego osłabienia, a nie do wzmocnienia wpływów europejskich. Słabnięcie pozycji Starego Kontynentu wynika z uwarunkowań strukturalnych, tj. ogólnych przeobrażeń systemu międzynarodowego. Dotyczy to zmniejszania geopolitycznej i ekonomicznej roli Zachodu: tj. USA oraz państw europejskich, a także rosnącego znaczenia wschodzących potęg, zwłaszcza Chin. Jest również rezultatem błędnej strategii przywódców europejskich w relacjach transatlantyckich. Zamiast wzmocnić sojusz z USA niektóre państwa członkowskie zwracają się w stronę równoważenia wpływów amerykańskich w ramach wielobiegunowego ładu światowego.

Tak jak wcześniej wspomniałem Europejczycy przykładali dużą rolę do wzmocnienia własnych instytucji uznając, że będzie to wzmocniało ich pozycję w relacjach zewnętrznych. Ponieważ bardzo istotne dla regulacji rynków finansowych mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi dlatego nalegali na ustanowienie trwałych instytucji bilateralnych między odpowiednimi władzami USA i UE. Miało to zarazem osłabiać relacje USA z poszczególnymi państwami i wzmocnić przywództwo instytucji wspól-

notowych w dialogu transatlantyckim. W 2002 roku powstał sformalizowany dialog regulacyjny między obu stronami w sprawach usług finansowych⁹. Został później przemianowany na Transatlantycką Radę Gospodarczą¹⁰. Pozwoliło to Komisji Europejskiej na bezpośrednie negocjowanie w imieniu Wspólnoty wielu zagadnień prawnych z ministerstwem skarbu USA i władzami regulacyjnymi (przede wszystkim SEC¹¹). Wprowadzono zasadę wzajemnego rozpoznania (*mutual recognition*) we wzajemnych relacjach (Posner, 2010, s. 116). Skłoniono stronę amerykańską do poprawy wcześniejszych lub wprowadzenia nowych przepisów finansowych. Były to pewne osiągnięcia instytucjonalne. Dlatego Amerykanie odmawiają dalszego wzmacniania dialogu transatlantyckiego, próbując raczej podejmować bardziej dla nich korzystne relacje dwustronne z poszczególnymi państwami członkowskimi (Mügge, 2011, s. 394). Jest to pośredni dowód na słuszność podejścia europejskiego, jak i na poprawność wyjaśniania wzajemnych relacji w oparciu o teorię instytucjonalną. Niemniej, wspomniane reformy nie zmieniły zasadniczo asymetrycznych relacji między obu stronami. Rezultaty negocjacji prowadzonych w nowych instytucjach dialogu transatlantyckiego - były najczęściej bardziej korzystne dla USA, aniżeli Europejczyków.

Dobrą ilustracją omawianych zjawisk są uzgodnienia dotyczące międzynarodowych standardów księgowych. Przynajmniej do roku 2002 podstawowe znaczenie w skali światowej miał amerykański standard (US GAAP¹²), który został wprowadzony przez organizację amerykańskich księgowych (FASB¹³) pod nadzorem władz USA (SEC). Decydenci europejscy dążyli do zrównoważenia wpływów amerykańskich w omawianym zakresie. Zaproponowali wprowadzenie unijnego standardu księgowego (IFRS¹⁴) w odniesieniu do wszystkich spółek notowanych na giełdach w UE (poczynając od roku 2005). Zabiegali również o jego upowszechnienie w skali globalnej. W oparciu o dialog transatlantycki - Komisja Europejska doprowadziła do wzajemnego rozpoznania obu standardów między USA i UE (w 2007 roku).

Niemniej ambicje Europejczyków i ich sukcesy w promowaniu standardu europejskiego przyćmiewa to, że został on wypracowany przez branżową organizację z siedzibą w Londynie, która jest m.in. współtworzona przez ekspertów blisko związanych z ame-

⁹ *EU-US Regulatory Dialogue on Financial Services*, (Posner, 2009, s. 669).

¹⁰ *Transatlantic Economic Council* – rada powstała w roku 2007.

¹¹ *US Securities and Exchange Commission* – amerykańska komisja papierów wartościowych i giełd. Została powołana w roku 1934.

¹² *US Generally-Accepted Accounting Principles*.

¹³ *US Financial Accounting Standard Board*.

¹⁴ *International Financial Reporting Standards* - Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej.

rykańskimi korporacjom audytowymi (IASB¹⁵). Standard został oparty na zasadzie samoregulacji przez środowisko finansowe i opiera się na anglosaskich normach księgowych. Jest także zbliżony do standardu amerykańskiego, co zostało dodatkowo wzmocnione przez proces konwergencji obu standardów ustalony pomiędzy obu organizacjami środowiskowymi (w roku 2007) (Leblond, 2011, s. 443-461; Posner, 2009, s. 689; Mügge, 2011, s. 396). To ukazuje dość symboliczny wymiar równoważenia standardu USA przez tzw. standard europejski i iluzoryczne zwycięstwo UE w dialogu transatlantyckim.

Komisja Europejska (intensywnie wspierana przez dyplomatów francuskich) podjęła wprawdzie próbę zwiększenia wpływu politycznego na IASB. W 2009 roku utworzono przy tej organizacji radę monitorującą (*Monitoring Board*), w której przedstawiciele UE mają równą liczbę miejsc co władze USA. Jednak faktycznie utrzymana została dominacja anglosaska w tym gremium, gdyż na szesnaście osób przynajmniej osiem wywodzi się z państw o liberalnym nastawieniu do rynków finansowych¹⁶. Próbę zrównoważenia wpływów USA w zakresie międzynarodowych standardów księgowych trudno uznać za udaną. Nie wzmocniono również władzy instytucji europejskich nad rynkami finansowymi. Omawiane zmiany standardów księgowych wzmocniły raczej liberalne normy wzorowane na rozwiązaniach amerykańskich oraz zasadę samoregulacji międzynarodowej finansjery (Dür, 2011, s. 619-635).

Zastanawiając się nad koncepcyjnym wyjaśnieniem ostatniego przykładu można przytoczyć wszystkie trzy analizowane teorie. W podejściu europejczyków widać silne przywiązanie do idei neoliberalnych, a także przekonanie, że regulacja rynkowa (*market-making*) opierająca się na samoregulacji jest najbardziej profesjonalna i efektywna (Helleiner, Pagliari, 2011, s. 172, 174-175, 180). Jest to zgodne z konstruktywistycznym podejściem do regulacji rynków finansowych. Z kolei z podejściem instytucjonalnym zgodna jest generalna słabość instytucji unijnych. W sytuacji, kiedy państwa członkowskie nie były w stanie wypracować wspólnej formuły trzeba było delegować funkcje regulacyjne do organizacji branżowej. Omawiany przykład można także tłumaczyć w odniesieniu do realizmu. Najbardziej skuteczna okazała się strona mająca największy potencjał polityczny i gospodarczy, a więc USA. Polityka europejska w części wynikała z 'syndromu narodowych sektorów finansowych'. Decydentom zależało bowiem na tym, aby na nowym standardzie korzystali inwestorzy europejscy

¹⁵ *International Accounting Standards Board* - Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, powstała w roku 2001.

¹⁶ Pochodzą oni głównie z USA i Wielkiej Brytanii. Oprócz tego w tej liczbie znajduje się jeden Australijczyk i Hindus. (Leblond, 2011, s. 455).

i mogli łatwiej funkcjonować nie tylko na wspólnym rynku, ale przede wszystkim na rynkach zewnętrznych. Wymagało to kierowania się liberalnymi normami regulacyjnymi, które nie stanowiłyby nadmiernego utrudnienia dla takiej ekspansji. Zasada wzajemnego rozpoznania nie zmniejszyła asymetryczności w relacjach transatlantyckich, choć pozwoliła na stosunkowo ‘bezbolesne’ dostosowanie działalności największych firm europejskich na rynku amerykańskim (Posner, Véron, 2010, s. 402-403).

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu starałem się przyjrzeć zewnętrznej polityce UE wobec rynków finansowych. Można tutaj odnaleźć wszystkie największe bolączki polityki zagranicznej UE: słabość instytucji, brak długofalowej i wspólnej strategii działania, sprzeczność interesów między największymi państwami członkowskimi. Nic więc dziwnego, że kolejne próby UE wzmocnienia regulacji rynków finansowych w skali światowej okazały się mało skuteczne. Dominującym podejściem na forum organizacji międzynarodowych pozostała niechęć do podejmowania wiążących lub harmonizujących regulacji w tym obszarze. Utrzymano tendencję do przyjmowania dość ogólnych standardów finansowych i ich swobodnej implementacji na poziomie narodowym. Pod wpływem kryzysu zwiększyła się natomiast skłonność do decentralizacji regulacyjnej na poziom państwowy i wzmocnienia nadzoru nad rynkami finansowymi na tym szczeblu (Arner, 2011, s. 255-259; Helleiner, Pagliari, 2011, s. 185-196).

Starałem się odnieść swoją analizę do trzech głównych nurtów teoretycznych w naukach politycznych. Spojrzenie teoretyczne miało na celu pomóc w odróżnieniu przyczyn wiodących od tych drugoplanowych, a także w ustaleniu wzajemnych mechanizmów przyczynowo-skutkowych między poszczególnymi zjawiskami. Chodziło także o weryfikację założeń teoretycznych w odniesieniu do praktyki funkcjonowania zewnętrznej polityki gospodarczej UE. Starałem się ustalić, która teoria najlepiej wyjaśnia zachodzące zjawiska, a która pełni jedynie rolę uzupełniającą.

Wszystkie dyskutowane teorie mają zastosowanie do zewnętrznej polityki UE wobec rynków finansowych. Jednak kluczowe znaczenie dla zrozumienia procesów zachodzących w tym obszarze ma podejście realistyczne. Instytucjonalizm i konstruktywizm jedynie dodatkowo wyjaśniają przyczyny słabości polityki europejskiej. Obie teorie są w pełni komplementarne z realizmem. Można też uznać, że teoria realistyczna ukazuje głębsze przyczyny zachodzących zjawisk.

Przedstawione przykłady dostarczają wielu dowodów słabości instytucjonalnej UE, w tym braku wspólnej reprezentacji oraz spójnego stanowiska w polityce zagranicznej. Jest to wyjaśniane przez naukowców poprzez zróżnicowanie instytucji kapitalistycznych funkcjonujących w poszczególnych państwach, zwłaszcza między Wielką Brytanią a krajami Europy kontynentalnej. Omawiane zjawiska odnoszą się wprost do teorii instytucjonalnej. Jednak głębsze przyczyny słabości instytucjonalnej tkwią w różnicach geopolitycznych i rywalizacji geoeconomicznej między narodowymi sektorami finansowymi. Dlatego wyjaśnienia nawiązujące do teorii realistycznej zdają się lepiej identyfikować przyczyny zasadnicze. Różnice interesów geoeconomicznych piętrzą bowiem przeszkody dla osiągnięcia wspólnego stanowiska między państwami członkowskimi. Ponadto, ‘syndrom narodowych sektorów finansowych’ utrudnia delegację kompetencji do instytucji wspólnotowych. To wszystko osłabia instytucje unijne w polityce zewnętrznej.

Można również zauważyć, że różnice w zakresie instytucji kapitalistycznych między poszczególnymi krajami pokrywają się w dużym stopniu z podziałami geopolitycznymi w Europie. Państwa reprezentujące liberalny model kapitalizmu, takie jak Wielka Brytania, są z reguły uznawane za największych sojuszników USA w UE. Natomiast państwa kapitalizmu koordynacyjnego, przede wszystkim Francja i Niemcy – poszukują raczej większej autonomii w relacjach transatlantyckich. W ten sposób czynnik instytucjonalny (różnice kapitalizmów) splata się z czynnikiem realistycznym (podziałem geopolitycznym). Trudno wprawdzie dowieść, że jedna grupa uwarunkowań jest ważniejsza od drugiej, ale niewątpliwie nawzajem się wzmacniają.

Francuska metoda ‘zarządzania globalizacją’ (*managed globalisation*) polegająca na próbie wzmacniania organizacji międzynarodowych i regulacji globalnych dla rynków finansowych - jest przykładem zastosowania koncepcji instytucjonalnych w praktyce. Podobne do tego są próby wzmacniania instytucji europejskich na wspólnym rynku po to, aby uzyskać silniejszą pozycję w negocjacjach zewnętrznych i ewentualnie wykorzystać rozwiązania unijne do późniejszego ‘transferu instytucjonalnego’ w skali światowej. Wspomniane działania, choć nawiązują do instytucjonalizmu, są zakorzenione w realistycznych kalkulacjach i interesach. Ich celem jest bowiem wzmocnienie potencjału ‘narodowych sektorów finansowych’ oraz ułatwienie im ekspansji na zewnętrzne rynki zbytu. Wyjaśnia to przy okazji dlaczego deklarowana przez polityków chęć ograniczenia rynków finansowych poprzez lepsze ‘zarządzanie globalizacją’ napotyka na trudności w realizacji. Otóż trudno wprowadzać restrykcje dla wspomnianych rynków i jednocześnie promować ekspansję narodowych championów finansowych. Oprócz tego metoda ‘zarządzania globalizacją’ ma na celu zwiększenie wpływów politycz-

nych i gospodarczych przedstawicieli Europy (przede wszystkim największych państw UE) w organizacjach międzynarodowych. Dotyczy to podniesienia roli geopolitycznej aktorów europejskich, zwłaszcza w relacji do USA.

Stany Zjednoczone Ameryki mają bowiem w dalszym ciągu największe znaczenie dla funkcjonowania rynków finansowych na świecie. Ich pozycję wobec Europy cechuje silna asymetria potencjałów (finansowego i geopolitycznego). I to ona powoduje, że wyniki negocjacji transatlantyckich w kontrowersyjnych sprawach są najczęściej korzystne dla Waszyngtonu, a mniej dla Brukseli lub innych stolic europejskich. Różnice potencjałów geoeconomicznych oraz wzajemne relacje strukturalne między USA i Europą są więc podstawowym wytłumaczeniem słabych efektów zewnętrznej polityki Unii wobec regulacji rynków finansowych. Świadczy to dobitnie o trafności realistycznej interpretacji omawianego tematu.

Również idee liberalne, które torują drogę dla swobody rynków finansowych w Europie i na świecie - są zakorzenione w uwarunkowaniach geoeconomicznych. Tym samym rola idei w omawianych procesach ma większe odniesienie do realizmu, aniżeli konstruktywizmu. Neoliberalizm stanowi ideologiczną bazę dla amerykańskiego ładu na światowych rynkach finansowych. Dotyczy to wiodącej roli zarówno inwestorów amerykańskich na globalnych rynkach, jak również dyplomacji USA w organizacjach międzynarodowych zajmujących się tymi rynkami. To wyjaśnia dlaczego, pomimo krytyki liberalnych zasad 'market-making' w dobie kryzysu - są one w dalszym ciągu podstawą dla organizacji omawianych rynków. Decyduje o tym siła polityczna USA i próba utrzymania wpływów amerykańskich na świecie - zarówno na płaszczyźnie inwestycyjnej, jak i politycznej. Za ideami podążają więc konkretne interesy, a liberalizm na rynkach finansowych sprzyja z reguły największym graczom. W przypadku państw europejskich - idee liberalne niejednokrotnie współgrają z promocją narodowych sektorów finansowych. Są więc powiązane z interesami geoeconomicznymi największych państw UE.

Niektórzy specjaliści (Jabko, 2006, s. 8) wypowiedają się o europejskiej polityce wobec rynków finansowych w kontekście 'strategicznego konstruktywizmu'. Jest to koncepcja, która łączy realizm z konstruktywizmem. Idee liberalne i promujące rozwój wspólnego rynku w Europie służą bowiem celom strategicznym. Przede wszystkim mają wspierać geopolityczny projekt integracji europejskiej, choć również przy okazji interesy poszczególnych państw członkowskich. Wspomniana koncepcja dość dobrze pokazuje, jak silne znaczenie w Europie mają idee liberalne dla osiągnięcia celów strategicznych, zarówno gospodarczych, jak i geopolitycznych.

Zastosowanie koncepcji ‘strategicznego konstrukttywizmu’ w odniesieniu do polityki unijnej wobec rynków finansowych wskazuje na przerost ambicji polityków europejskich wobec rzeczywistego potencjału instytucjonalnego i materialnego UE. Błędny jest również wybór koncepcji ładu wielobiegunowego, mającej równoważyć pozycję USA w polityce światowej i ją ograniczać na światowych rynkach finansowych. Miała ona budować wpływy gospodarcze i polityczne Europy w skali globalnej.

Problemem kalkulacji geopolitycznych przywódców europejskich jest to, że osłabianie powiązań transatlantyckich lub próby ograniczania roli USA - nie prowadzą do stworzenia silnego bieguna europejskiego w polityce międzynarodowej. Potencjał Europy jest nadal niewystarczający, dodatkowo został poważnie nadwyrężony w okresie kryzysu strefy euro. Państwa członkowskie nie kwapią się do łożenia środków na politykę zagraniczną, co jest nieodzownym warunkiem uzyskania wpływów w skali globalnej. Największą trudnością jest jednak słabość systemu politycznego w UE. Zjednoczona Europa nie ma jednolitego systemu decyzyjnego i jasno określonej strategii geopolitycznej oraz geoeconomicznej (tj. takiej, która do realizacji celów strategicznych wykorzystuje instrumenty gospodarcze). Zamiast tego istnieją poważne sprzeczności między interesami głównych państw członkowskich i nieustanne próby wykorzystywania instrumentów europejskich do partykularnych korzyści, w tym m.in. zwiększania korzyści poszczególnych krajów lub narodowych sektorów gospodarczych. Niekiedy odbywa się to kosztem innych państw UE. Niemal zawsze prowadzi do rozbitcia strukturalnego w Europie, co osłabia jej potencjał w relacjach zewnętrznych.

Choć teoria realistyczna najbardziej trafnie wyjaśnia politykę zagraniczną Europy wobec rynków finansowych, to jest w pełni komplementarna z instytucjonalizmem i konstrukttywizmem. Wspomniane koncepcje dobrze uzupełniają, a niekiedy nawet wypuklają znaczenie realizmu. Przykładem jest choćby kwestia słabości instytucjonalnej Europy. Dotyczy ona nie tylko nieodpowiedniej reprezentacji lub braku wspólnych stanowisk, ale przede wszystkim złego systemu decyzyjnego i deficytu legitymacji politycznej dla decyzji podejmowanych na szczeblu unijnym. To wszystko osłabia potencjał polityczny UE w relacjach zewnętrznych, a więc ma dalekosiężne znaczenie geopolityczne.

Innym przykładem może być ściśle powiązanie idei konstrukttywistycznych i realizmu. Dość dobrze wyjaśnia to wspomniana już koncepcja ‘strategicznego konstrukttywizmu’. Według niej dotychczasowe procesy integracji europejskiej opierały się w największym stopniu na ideach neoliberalnych. W nadmiernym stopniu uprzywilejowały one interesy sektora finansowego, niekiedy kosztem innych grup społecznych

oraz stabilności realnej gospodarki. ‘Syndrom narodowych sektorów finansowych’ jest bowiem powiązany z silnym lobbieniem przedstawicieli tego sektora na władze publiczne, a także utożsamieniem interesów finansjery z dobrem całej gospodarki i niemal racją stanu. ‘Strategiczny konstruktywizm’ w wydaniu europejskim powinien raczej bazować na ideach eksponujących konieczność wzrostu gospodarczego i rozwoju realnej gospodarki (Tsoukalis, 2011, s. 36-39). To wymagałoby ograniczenia dotychczasowej swobody rynków finansowych oraz podporządkowania ich działania logice rozwoju całej gospodarki.

Przykład ten pokazuje jak istotne znaczenie ma kwestia wyboru odpowiedniej platformy ideologicznej dla skuteczności osiągnięcia celów w polityce zagranicznej. Idee stanowią ‘miękki’ składnik potencjału geopolitycznego danego podmiotu na arenie światowej. Mogą być elementem strategicznej przewagi nad innymi aktorami. Tak się stało w przypadku bardziej korzystnej pozycji negocjacyjnej USA nad Europejczykami na gruncie idei liberalnych. Idee mogą stać się również czynnikiem osłabiającym potencjał w sferze materialnej, tak jak destabilizacja rynków finansowych obniżyła potencjał Europy Zachodniej (i w pewnym stopniu również USA). Potencjał w sferze ideologicznej ma więc duże znaczenie geopolityczne. Jak wykazała analiza przeprowadzona w niniejszym opracowaniu – idee wpływają w bezpośredni sposób na inne elementy potencjału strategicznego, wśród których wymienić trzeba m.in. jakość zarządzania w systemie politycznym oraz poziom rozwoju gospodarczego.

Literatura

Abdelal Rawi (2009), *Capital Rules. The Construction of Global Finance*, Cambridge – London.

Abdelal Rawi, Meunier Sophie *Managed globalization: doctrine, practice and promise*, “Journal of European Public Policy”, 2010, vol. 17, nr 3, s. 350-367.

Arner Douglas W. (2011), *The Politics of International Financial Law and the Global Financial Crisis*, [w:] Tomer Broude, Marc L. Busch, Amy Porges (red.): *The Politics of International Economic Law*, Cambridge – New York, s. 236-260.

Baker Andrew, *Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance*, “International Affairs” 2010, vol. 86, nr 3, s. 647-663.

Bénassy-Quéré Agnès, Sophie Béreau, *Rebalancing IMF Quotas*, “World Economic”, 2011, s. 223-247.

Cooper Andrew F., *The G20 as an improvised crisis committee and/or a contested ‘steering committee’*, “International Affairs”, 2010, vol. 86, nr 3, s. 741-757.

Doran Charles F. (1991), *System in crisis, New imperatives of high politics at century’s end*, Cambridge.

Dür Andreas, *Fortress Europe or open door Europe? The external impact of the EU's single market in financial services*, "Journal of European Public Policy", 2011, vol. 18, nr 5, s. 619-635.

Dür Andreas, M. Elsig, *Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies*, "Journal of Public Policy", 2011, 18:3, s. 323-338.

Elson Anthony (2011), *Governing Global Finance. The Evolution of Reform of the International Financial Architecture*, Basingstoke.

Fioretos Orfeo, *Europe and the new global economic order: internal diversity as liability and asset in managing globalization*, "Journal of European Public Policy", 2010, vol. 17, nr 3, s. 383-399.

Grosse Tomasz Grzegorz, *Geoeconomic relations between the EU and China: the case of the Galileo satellite system*, [w:] *Reconfiguration of the Global Scene and the Megaspaces of the XXI century*, Patrycja Artymowska, Antoni Kukliński, Piotr Żuber (red.), „Regional Development Forum”, 2012, vol. 7, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 220-231.

Grosse Tomasz Grzegorz (2012), *Strategiczny konstruktywizm: Realistyczno-konstruktywistyczne wyjaśnienie liberalizacji rynków finansowych w Europie*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.): *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin – Warszawa, s. 145-166.

Grosse Tomasz Grzegorz (2010), *Kulturowe podstawy zróżnicowań kapitalizmu w Europie*, [w:] *Kultura i gospodarka*, Jacek Kochanowicz, Mirosława Marody (red.), Warszawa, s. 223-246.

Grosse Tomasz Grzegorz, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2010, nr 1 (53), s. 33-66.

Hay Colin (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge.

Helleiner Eric, Stefano Pagliari (2010), *Crisis and the reform of international financial regulation*, [w:] Eric Helleiner, Stefano Pagliari, Hubert Zimmermann (red.), *Global Finance in Crisis. The politics of international regulatory change*, London – New York, s. 1-17.

Helleiner Eric, Stefano Pagliari, *The End of an Era in International Financial Regulation? A Postcrisis Research Agenda*, "International Organization", 2011, vol. 65, Winter, s. 169-200.

Hoffmann Stanley (1968), *Gulliver's Troubles: Or the Setting of American Foreign Policy*, New York.

Hoffmeister Frank, *Outsider or frontrunner? Recent developments under international and European Union in international organizations and treaty bodies*, "Common Market Law Review", 2007, 44, s. 41-68.

Jabko Nicolas (2006), *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca – London.

Jacoby Wade, Sophie Meunier, *Europe and the management of globalization*, "Journal of European Public Policy", 2010, 17: 3, s. 299-317.

Katzenstein Peter J. (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca – London.

Leblond Patrick, *EU, US and international accounting standards: a delicate balancing act In governing global finance*, “Journal of European Public Policy”, 2011, 18:3, s. 443-461.

Morgan Glenn, *Supporting the City: economic patriotism in financial markets*, “Journal of European Public Policy”, 2012, vol. 19, nr 3, s. 373-387.

Moschella Maria, *Searching for a Fix for International Financial Markets: The European Union and Domestic Politico-Economic Changes*, “Journal of Contemporary European Studies”, 2011, vol. 19, nr 1, s. 97-112.

Mügge Daniel, *From Pragmatism to Dogmatism: European Union Governance, Policy Paradigms and Financial Meltdown*, “New Political Economy”, 2011, vol. 16, nr 2, s. 185-206.

Niemann Arne, Judith Huigens, *The European Union’s role in the G8: a principal – agent perspective*, “Journal of European Public Policy”, 2011, vol. 18:3, s. 420-442.

Oatley Thomas, Robert Nabors, *Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord*, “International Organization”, 1998, 52 (1), s. 35–54.

Pauly Louis W., *Financial Crisis Management in Europe and Beyond*, “Contributions to Political Economy”, 2008, 27 (1), s. 73–89.

Persaud Avinash, *The locus of financial regulation: Home versus host*, “International Affairs”, 2010, 86:3, s. 637-646.

Posner Eric, *Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of the Millennium*, “International Organization”, 2009, 63 (4), s. 665–699.

Posner Eric (2010), *Is a European approach to financial regulation emerging from the crisis?* [w:] Eric Helleiner, Stefano Pagliari, Hubert Zimmermann (red.): *Global Finance in Crisis. The politics of international regulatory change*, London – New York, s. 108-121.

Posner Eric, Nicolas Véron, *The EU and financial regulation: Power without purpose?*, “Journal of European Public Policy”, 2010, vol. 17, nr 3, s. 400-415.

Quaglia Lucia, *The ‘Old’ and ‘New’ Political Economy of Hedge Fund Regulation In the European Union*, “West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 4, s. 665-682.

Simmons Blake A., *International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation*, “International Organization”, 2001, 55 (3), s. 589– 620.

Singer David Andrew, *Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization*, “International Organization”, 2004, 58 (3), s. 531– 65.

Sobel Andrew Carl (1994), *Domestic Choices, International Markets: Dismantling National Barriers and Liberalizing Securities Markets*, Chicago.

Story Jonathan, Ingo Walter (1997), *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge.

Tsoukalis Loukas, *The JCMS Annual Lecture: The Shattering of Illusions – And What Next?* “Journal of Common Market Studies”, 2011, vol. 49, Annual Review, s. 19-44.

Tsoukalis Loukas, Anastatios Emmanouilidis (2011) (eds.): *The Delphic Oracle on Europe. Is There a Future for the European Union?* Oxford – New York.

Véron Nicolas (2007), *Is Europe Ready for a Banking Crisis?* “Bruegel Policy Brief”, 2007, 03, August, Brussels.

Waltz Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Addison-Wesley.

Wessel Ramses A., *The Legal Framework for the Participation of the European Union In*

International Institutions, "Journal of European Integration", 2011, vol. 33, nr 6, s. 621-635.

Zielonka Jan, *European Foreign Policy and the Euro-crisis*, EUI Working papers, RSCAS 2013/23, Florence 2013.

Theoretical analysis of EU's foreign policy – the case of policy towards financial markets

Abstract

The purpose of this article is to analyze the EU's foreign policy with regard to the regulation of financial markets. I would like to assess whether the external economic policy suffers from the same problems that professionals perceive in the Common Foreign and Security Policy. In addition, the purpose of this article is to find out the most promising of theoretical perspectives in the social sciences for the study of the phenomena described above. It should be noted that in the literature can be seen at least three conceptual approaches to the EU's external economic policy: realism, institutionalism and constructivism.

Keywords: geoeconomics, EU foreign policy, EU Policy towards Financial Market Regulation, constructivism, institutionalism, realism

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza polityki zagranicznej UE w odniesieniu do regulacji rynków finansowych. Chciałbym ocenić, czy zewnętrzna polityka gospodarcza cierpi na te same problemy, które specjaliści dostrzegają we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Ponadto, celem artykułu jest próba uchwycenia najlepszej perspektywy teoretycznej w naukach społecznych dla badania wyżej przedstawionych zjawisk. Należy bowiem zwrócić uwagę na to, że w literaturze przedmiotu widoczne są przynajmniej trzy rodzaje podejścia koncepcyjnego do zewnętrznej polityki gospodarczej UE: teoria realistyczna, instytucjonalna i konstruktywistyczna.

Słowa kluczowe: geoeconomia, polityka zagraniczna UE, polityka UE wobec rynków finansowych, konstruktywizm, instytucjonalizm, realizm.