

UNIA EUROPEJSKA

ISTOTA SZANSE WYZWANIA

„Podjęte w opracowaniu studia mają charakter wielowymiarowej analizy oraz syntezy dotyczących złożoności i specyfiki systemu Unii Europejskiej, stojących przed nią wyzwań oraz szans, jakie stwarza członkostwo w tej organizacji w warunkach zmieniających się realiów w gospodarce światowej, jak również w Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich. (...) Dokonane analizy i syntezy pozwalają wyciągnąć wnioski niezbędne dla zrozumienia procesów integracji w UE w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym oraz ich wieloaspektowych skutków, określenia wyzwań, jakie te procesy ze sobą niosą oraz wskazania szans nimi implikowanych. Stanowią jednocześnie cenny wkład do polskiej literatury poświęconej studiom europejskim”.

Z recenzji naukowej prof. dr hab. Leokadii Oręziak

„Recenzowane dzieło (...) wyróżnia się kompleksowym charakterem. Redaktorzy postanowili zebrać w uporządkowany sposób wybrane, aktualne i istotne zagadnienia z zakresu integracji w ramach Unii Europejskiej. Zawarte w publikacji rozważania mają charakter wielowymiarowy i interdyscyplinarny. (...) Na uwagę zasługuje możliwość wykorzystania książki w procesie dydaktycznym na różnych szczeblach edukacji, w szczególności – na poziomie szkoły średniej oraz kształcenia akademickiego. Stanowi to wartość dodaną dzieła, które dzięki temu znaleźć może odbiorców nie tylko wśród naukowców, ale także nauczycieli, uczniów i studentów”.

Z recenzji naukowej prof. dra hab. Zbigniewa Czachóra

„Recenzowana pozycja stanowi ważny głos we współczesnej debacie na temat źródeł, ewolucji i tendencji rozwojowych procesów integracyjnych w Europie. Punktowo analizuje wybrane elementy konstrukcji europejskiej, wskazuje jej słabe i mocne strony, prowokuje refleksję nad kształtem i mechanizmami rządzącymi jej funkcjonowaniem. Efekt synergii wynikły ze współpracy autorów reprezentujących różnorodne podejścia badawcze przyniósł pozytywną wartość dodaną w postaci wielopłaszczyznowej i kompleksowej analizy”.

Z recenzji naukowej prof. nadzw. dra hab. Rafała Riedla



ISBN 978-83-7556-928-5
EAN 9788375569285

UNIA EUROPEJSKA
ISTOTA SZANSE WYZWANIA
CEDEWU

UNIA EUROPEJSKA

ISTOTA SZANSE WYZWANIA

Redakcja naukowa

Ewa Latoszek, Magdalena Proczek, Aleksandra Szczerba-Zawada,
Anna Masłoń-Oracz, Kamil Zajączkowski



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Konrad
Adenauer
Stiftung



CEDEWU

UNIA EUROPEJSKA

ISTOTA SZANSE WYZWANIA

UNIA EUROPEJSKA ISTOTA SZANSE WYZWANIA

Redakcja naukowa

Ewa Latoszek, Magdalena Proczek, Aleksandra Szczerba-Zawada,
Anna Mastoń-Oracz, Kamil Zajączkowski



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Konrad
Adenauer
Stiftung



Recenzenci: prof. dr hab. Zbigniew Czachór; prof. dr hab. Leokadia Oręziak,
prof. nadzw. dr hab. Rafał Riedel.

Recenzja metodyczno-dydaktyczna: mgr Małgorzata Remplewicz-Ciborowska.

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Ewa Latoszek, prof. nadz. dr hab. Magdalena Proczek,
dr Aleksandra Szczërba-Zawada, dr Anna Masłoń-Oracz, dr Kamil Zajączkowski.

Copyright: Polskie Stowarzyszenie Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA).

Wydanie książki dofinansowane przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus+
(nr projektu 575302-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-PROJECT) oraz przez Fundację Konrada
Adenauera w Polce, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego i Polskie Stowarzyszenie
Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA).

Wydawnictwo CeDeWu oraz Autorzy dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej pu-
blikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani
za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wyko-
rzystania informacji zawartych w książce.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International License

Zdjęcie (grafika) udostępnione dzięki: Agnieszka Natalia Bury

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Redakcja i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I, Warszawa 2018

ISBN 978-83-7556-928-5

EAN 9788375569285

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (48 22) 374 90 20 lub 22

Made in Poland

Spis treści

Wstęp.....	11
 1. Jak jednoczyła się Europa – geneza integracji europejskiej	
– <i>Olga Barburska</i>	13
1.1. Znaczenie pojęcia integracji	14
1.2. Idea Europy a jedność Europy.....	15
1.2.1. Kształtowanie się europejskiej tożsamości	17
1.2.2. Ewolucja „idei Europy”	20
1.2.3. Kiedy narodziła się Europa?	25
1.3. Tendencje dezintegracyjne	27
1.4. Dorobek cywilizacji europejskiej	32
1.5. Rola Europy w dziejach świata.....	37
1.6. Zasługi i przewinienia Europy w świecie	39
1.7. Integracja europejska dzisiaj	43
Bibliografia	47
Część metodyczna.....	48
 2. O solidarności i pokoju jako fundamencie współpracy państw,	
czyli jak powstała Unia Europejska – Aleksandra Borowicz	51
2.1. Od podziałów w Europie do integracji gospodarczej.....	52
2.2. W stronę Unii Europejskiej	54
2.3. Unia Europejska jako jednolita organizacja międzynarodowa.....	56
2.4. Fundamentalne zasady integracji europejskiej.....	57
Bibliografia	61
Część metodyczna.....	61
 3. Kto, co i jak? O aktorach integracji europejskiej – Joanna Stefaniak	63
3.1. Ewolucja systemu instytucjonalnego UE.....	64
3.2. Charakterystyka instytucji UE.....	65
3.3. Podział kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie	75
Bibliografia	80
Część metodyczna.....	81

4. Dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej – Anna Ogonowska	85
4.1. Początki polityki jawności Rady Unii Europejskiej	86
4.2. Pierwsze regulacje Rady Unii Europejskiej dotyczące dostępu do dokumentów	88
4.3. Wpływ traktatu z Amsterdamu na dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej	91
4.4. Wpływ traktatu lizbońskiego na dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej	94
4.5. Dostęp do wyników głosowań, wyjaśnień do głosowań, oświadczeń	98
Bibliografia	103
Część metodyczna.....	106
 5. Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej	
– Aleksandra Szczerba-Zawada.....	109
5.1. Strategia Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka	110
5.2. Prawa człowieka w dorobku prawnym Unii Europejskiej	111
5.3. Prawa człowieka w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	115
5.4. Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej – zagadnienia wybrane	116
5.4.1. Prawa obywateli Unii	116
5.4.2. Prawa obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii	118
5.4.3. Zakaz dyskryminacji.....	120
Bibliografia	123
Część metodyczna.....	124
 6. Migracja a integracja (imigrantów) w Unii Europejskiej	
– w poszukiwaniu rozwiązania – Marta Pachocka, Dominik Wach	127
6.1. Unia Europejska a migracje międzynarodowe.....	128
6.1.1. Podstawowe pojęcia i definicje	128
6.1.2. Polityka UE i wybrani aktorzy w obszarze migracji.....	133
6.1.3. Sytuacja migracyjna w Unii Europejskiej a kryzys migracyjny i uchodźczy 2014+	136
6.2. Unia Europejska a integracja (imigrantów)	140
6.2.1. Definicja integracji immigrantów w dorobku prawnym i dokumentach oficjalnych Unii Europejskiej.....	141

6.2.2. Polityka integracyjna i działania integracyjne w dokumentach Unii Europejskiej	142
6.2.3. Unijne źródła finansowania integracji imigrantów	147
Bibliografia	149
Część metodyczna.....	153
7. Jeśli nie euro, to co? – Magdalena Proczek.....	161
7.1. Geneza i ewolucja strefy euro	162
7.2. Euro jako waluta międzynarodowa	171
7.3. Korzyści i szanse oraz koszty i zagrożenia wynikające z przyjęcia wspólnej waluty	173
7.4. Polska a strefa euro	177
Bibliografia	179
Część metodyczna.....	180
8. Rola budżetu Unii Europejskiej w finansowaniu procesu integracji europejskiej – Agnieszka Kłós	183
8.1. Pojęcie budżetu Unii Europejskiej	184
8.2. Wieloletnie ramy finansowe	185
8.3. Zasady budżetowe	186
8.4. Uchwalanie i realizacja budżetu Unii Europejskiej.....	188
8.5. Propozycje zmian struktury dochodów budżetu Unii Europejskiej	190
Bibliografia	195
Część metodyczna.....	197
9. Swoboda przepływu towarów na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Wspólna polityka handlowa UE – Ewa Latoszek, Wanda Dugiel	199
9.1. Istota rynku wewnętrznego Unii Europejskiej	200
9.2. Proces tworzenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.....	202
9.2.1. Zakaz stosowania na rynku wewnętrznym opłat o skutku równoważnym do ceł.....	204
9.2.2. Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych: zakaz wprowadzania	204
9.2.3. Wyłączenia od zakazu środków posiadających skutek równoważny do stosowania ograniczeń o charakterze ilościowym.....	205

9.3. Proces harmonizacji norm prawa krajowego w warunkach funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.....	206
9.4. Działania na rzecz zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego – bezpieczeństwo produktów na rynku wewnętrznym.....	207
9.5. Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej.....	211
9.5.1. Zmiany instytucjonalne w kształtowaniu wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej.....	211
9.5.2. Rola Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym.....	212
9.5.3. Umowy handlowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi	215
Bibliografia	222
Część metodyczna.....	226
10. Młodzi przedsiębiorcy w Unii Europejskiej – Joanna Lubimow	229
10.1. Swoboda przedsiębiorczości.....	230
10.1.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy swobody przedsiębiorczości	231
10.1.2. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej.....	232
10.2. Swoboda przedsiębiorczości w wybranych krajach Unii Europejskiej	234
10.2.1. Swoboda przedsiębiorczości na przykładzie Niemiec	234
10.2.2. Swoboda przedsiębiorczości na przykładzie Czech	238
10.2.3. Swoboda działalności w Rzeczypospolitej Polskiej	242
10.3. Fundusze europejskie jako źródło finansowania wydatków związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej.....	246
Bibliografia	249
Część metodyczna.....	251
11. Wymierny rezultat europejskiej solidarności	
– fundusze Unii Europejskiej – Małgorzata Dziembała	259
11.1. Spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna w UE w świetle wybranych wskaźników	260
11.2. Korzyści dla państw członkowskich wynikające z wdrażania funduszy UE.....	265
11.3. Polityka spójności i jej cele	267
11.4. Instrumenty i zasady polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020	270

11.5. Realizacja polityki spójności w Polsce	273
Bibliografia	277
Część metodyczna.....	280
12. Innowacje – czym są i jaka jest ich rola? Przykład Unii Europejskiej	
– <i>Anna Masłoń-Oracz, Ewa Osuch-Rak</i>	283
12.1. Istota i klasyfikacja innowacji	284
12.2. Pojęcie innowacyjności	287
12.3. Narodowy system innowacji (NSI)	288
12.4. Polityka innowacyjna	289
12.5. Innowacje w Unii Europejskiej.....	291
Bibliografia	293
Część metodyczna.....	294
13. Unia Europejska jako aktor globalny	
– <i>Dariusz Milczarek, Kamil Zajączkowski</i>	297
13.1. Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych.....	298
13.2. Potencjał ekonomiczny UE i ekonomiczne stosunki zewnętrzne UE.....	301
13.3. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	304
13.4. Od kryzysu integracji do kryzysów w polityce zagranicznej.....	308
13.5. Europa traci wpływy	311
Bibliografia	314
Część metodyczna.....	318
14. Unia Europejska jako aktor w regionie śródziemnomorskim	
– <i>Artur Adamczyk</i>	321
14.1. Geneza polityki śródziemnomorskiej Wspólnot Europejskich	323
14.2. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie	326
14.3. Nowa inicjatywa współpracy w regionie	
– Europejska Polityka Sąsiedztwa	330
14.4. Unia dla Śródziemnomorza	332
14.5. Polityka UE wobec arabskiej wiosny	333
14.6. Perspektywy polityki Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim.....	337
14.7. Najważniejsze problemy UE w regionie śródziemnomorskim	339
Bibliografia	344
Część metodyczna.....	347

15. Brexit i co dalej? Perspektywy i wyzwania (dez)integracji europejskiej

– Jan Misiuna	349
15.1. Zmiana w postrzeganiu procesu integracyjnego Europy	349
15.2. Brexit – procedury, negocjacje, konsekwencje	350
15.3. Potencjalne scenariusze dalszej dezintegracji europejskiej.....	353
15.4. Czy dezintegracja europejska jest realna?	356
Bibliografia	358
Część metodyczna.....	360

Wstęp

Integracja międzynarodowa jest zjawiskiem niezwykle dynamicznym. Będąc jej egzemplifikacją integracja w Unii Europejskiej rysuje się na tym tle wyjątkowo – tempo i zakres procesów europejskiej integracji przesądza o niezwyklej intensywności kooperacji państw w jej ramach. Dokonująca się od ponad półwiecza ich współpraca obejmuje bowiem znoszenie barier w handlu, transferze usług, kapitału i osób, tworzenie nowych instytucji, wspólnych polityk i wprowadzanie nowych ram prawnych. Oparcie tej współpracy o model ponadnarodowy przesądziło o nadaniu UE specyficznych cech, wyróżniających ją na tle innych organizacji międzynarodowych. Państwa członkowskie stworzyły bowiem system władzy publicznej z ośrodkiem zarządzania ulokowanym ponad nimi, którego podmiotami są także jednostki pochodzące z tych państw i w ramach którego następuje sądowa kontrola wykonywania przyjętych zobowiązań traktatowych. Finalny kształt Unii Europejskiej nie jest jednak przesądzony, a ścieranie się elementów supranarodowych i międzyrządowych, będące stałym parametrem UE, czyni z niej strukturę *in statu nascendi*.

Książka „Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania” stanowi głos w dyskusji na temat złożoności i specyfiki systemu Unii Europejskiej, stojących przed nim wyzwań oraz szans, jakie stwarza członkostwo w tej organizacji. Dyskusja ta nabiera obecnie tempa. Aktualny „moment integracyjny” skłania bowiem do refleksji nad kształtem dotychczasowych mechanizmów współpracy. Otwartym pozostaje pytanie o to, czy będą one ewoluować w stronę rozwiązań oryginalnych, odpowiadających specyfice Unii Europejskiej, czy też podążą śladami znanymi z rozwiązań krajowych lub międzynarodowych. Kluczowe dla określenia owego kierunku wydaje się być kryterium skuteczności, które pozwoliłoby wykazywać UE szybszą reakcję na oddziałujące na nią czynniki wewnętrzne oraz zewnętrzne.

Uwzględnienie aktualnego tempa biegu wydarzeń i procesów w UE uzasadnia podejmowanie działań o charakterze edukacyjno-badawczym dotyczących stanu procesów integracyjnych w Unii Europejskiej, także w perspektywie rozwojowej. Prezentowana publikacja zawiera artykuły uczonych z ośrodków akademickich z całej Polski, których jednym z głównych punktów zainteresowań jest właśnie problematyka integracji europejskiej a jej motywem przewodnim jest pogłębiona, wielopłaszczyznowa refleksja nad procesami integracji w Unii Europejskiej w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym.

Celem podjętego przez autorów wysiłku twórczego było krytyczne prześledzenie genezy, dynamiki i zasad procesów integracyjnych w Unii Europejskiej oraz ich wieloaspektowych skutków, określenie wyzwań, jakie te procesy ze sobą niosą oraz wskazanie szans nimi implikowanych. Niniejsza publikacja dotyka szerokiego

spektrum dziedzin, działań, zagadnień. Ich analiza i ocena ukazuje, na ile problemy wewnętrzne i zewnętrzne Unii oddziałują na procesy integracji na obecnym etapie oraz na ile procesy te oddziałują na wewnętrzną strukturę i otoczenie zewnętrzne UE. Zakres zagadnień podjętych w książce obejmuje genezę integracji w ramach Unii Europejskiej, jej główne zasady, system instytucjonalny Unii Europejskiej, kwestie ochrony praw człowieka, migracji, zagadnienia z zakresu integracji gospodarczej i walutowej, problematykę innowacji, wspólnej polityki handlowej, zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz tendencje dezintegracyjne w Unii Europejskiej.

Wyrażamy nadzieję, że problematyka poruszana w książce spotka się z zainteresowaniem szerokiego kręgu odbiorców – teoretyków i praktyków, wykładowców i studentów, nauczycieli i uczniów oraz wszystkich tych, którzy poszukują rzetelnego źródła wiedzy na temat Unii Europejskiej. Unikalna struktura rozdziałów, obejmująca część merytoryczną oraz metodologiczną, jak również propozycje scenariuszy zajęć na płycie CD, pozwalają żywić nadzieję także na praktyczne wykorzystanie książki – publikacja może zostać bowiem zastosowana w procesie dydaktycznym na różnych etapach kształcenia.

Pragniemy wyrazić podziękowanie wszystkim instytucjom i osobom, które przyczyniły się do powstania tej pracy – zarówno w formie wsparcia finansowego, jak również merytorycznego. Za współfinansowanie niniejszej książki dziękujemy w szczególności Komisji Europejskiej i Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, Centrum Europejskiemu Uniwersytetu Warszawskiego oraz Polskiemu Stowarzyszeniu Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA).

Redaktorzy naukowci

1.

Jak jednoczyła się Europa – geneza integracji europejskiej*

Rozpoczynając prezentację różnorodnych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej jako unikatowego w skali świata ugrupowania integracyjnego, należy pamiętać, że procesy integracji europejskiej nie przebiegały i nie przebiegają w historycznej próżni. Współczesna UE jest wytworem długiej ewolucji systemów politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych rządzących życiem naszego kontynentu; ewolucji, której nie można rozważać jedynie w kontekście minionych 70 lat (kiedy procesy integracyjne przybrały najbardziej rozwiniętą formę), lecz w znacznie dłuższej, wielowiekowej perspektywie. Mówiąc obrazowo, Unia Europejska sięga swymi korzeniami głęboko w liczącą tysiące lat historię Europy, nie bez powodu nazywanej Starym Kontynentem.

Treść i struktura niniejszego rozdziału opiera się na takim właśnie postulatcie konieczności poznawania historycznych uwarunkowań integracji europejskiej¹. Tego rodzaju podejście wymaga najpierw określenia, czym jest samo pojęcie „integracji”, a następnie zidentyfikowania oraz opisanie jej ideowych i materialnych podstaw w odniesieniu już tylko do zjawisk oraz procesów zachodzących w Europie. Wprowadzanie w życie konkretnych koncepcji i przedsięwzięć integracyjnych było bowiem uzależnione od ukształtowania się „idei Europy”, której symboliczne narodziny można sytuować w średniowieczu. Idea ta z kolei krystalizowała się na bazie wspólnej

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

¹ Z bardzo bogatej literatury na temat historii integracji europejskiej por. A. Landuyt, *European Integration between History and New Challenges*, Il Mulino, Bologna 2014; O. Barburska, D. Milczarek, *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013; K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011; K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006; M. Nadolski, *Z dziejów integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.

tożsamości, czyli na wspólnym systemie wartości oraz na poczuciu odrębności w stosunku do innych cywilizacji i kręgów kulturowych. Uwzględnić przy tym trzeba także „drugą stronę medalu”, czyli oddziaływanie tendencji dezintegracyjnych i odśrodkowych, które stanowiły niezbędne uzupełnienie procesów jednoczących Europę. Aby jednak wszystkie te elementy mogły zaistnieć oraz zadziałać, potrzebny był solidny fundament, wspólny dla wszystkich Europejczyków.

Fundamentem tym był i nadal jest bogaty, budowany przez stulecia dorobek cywilizacji europejskiej opisany w dalszej części rozdziału. Dorobek ten stał się niezwykle ważnym spoiwem łączącym Europejczyków, tworząc tym samym podstawy europejskiej jedności i co za tym idzie – podstawy europejskiej integracji. Podkreślić przy tym należy, że dorobek ten mógł zawierać elementy o charakterze zarówno pozytywnym, jak i negatywnym. Dwoistość tę ukazuje szczególnie wyraźnie analiza dokonań Starego Kontynentu z szerszej perspektywy historyczno-geograficznej, czyli badanie, jaką rolę Europa odegrała w dziejach świata. Zajmując przez kilkadziesiąt lat dominującą pozycję na arenie międzynarodowej, Europejczycy mogli odczuwać z tego powodu przede wszystkim dumę, choć czasami przynosiło to również wstyd. Niemniej odgrywanie takiej roli było bardzo ważnym czynnikiem sprzyjającym umacnianiu paneuropejskiej tożsamości i tym samym zacieśnianiu procesów integracyjnych. Ich uwieńczeniem stała się współczesna Unia Europejska, której krótką, syntetyczną charakterystykę zawiera ostatnia część rozdziału.

1.1. Znaczenie pojęcia integracji

Rozważania na temat historii integracji europejskiej należy rozpocząć od określenia podstawowych terminów odnoszących się do niej, w tym przede wszystkim pojęcia integracji jako takiej. Pochodzi ono od łacińskiego czasownika *integratio*, oznaczającego zespolenie, scalenie, tworzenie jednolitej całości.

Integracja jest pojęciem wieloznacznym i różnie interpretowanym, stanowiącym przedmiot badań wielu dyscyplin naukowych, m.in. ekonomii, prawa, socjologii, politologii, nauki o stosunkach międzynarodowych czy ostatnio europeistyki. Takie zróżnicowanie podejść badawczych skutkuje jednak pojawianiem się odmiennych ocen i interpretacji. Powoduje to, że nie ma jednej, powszechnie stosowanej definicji integracji. Trudności w tym zakresie potęguje fakt, że przez integrację można rozumieć zarówno sam proces scalania, jak i określony stan, osiągnięty w tym procesie.

Wśród definicji o charakterze politologicznym można przytoczyć tę autorstwa Kazimierza Łastawskiego, który określa integrację jako wielostronny proces dobrowolnego zbliżenia i tworzenia powiązań wewnątrz grupy państw, prowadzący do ukształtowania się własnego ośrodka kierowniczego². Z kolei według Antoniego Marszałka integracja oznacza łączenie się ze sobą krajów wchodzących w skład związku

² K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2003, s. 15.

integracyjnego, prowadzące do tego, że związek ten w relacji do otaczających krajów nieczłonkowskich stanie się pewną całością, a państwa członkowskie jego częściami³.

Procesy i zjawiska integracji stanowią niezwykle ważne zjawisko we współczesnym świecie, odgrywając w nim coraz bardziej znaczącą rolę. Tendencje integracyjne sprzyjają bowiem zacieśnianiu się różnorodnych więzi, relacji i przede wszystkim współzależności pomiędzy ogółem uczestników stosunków międzynarodowych. Przejawia się to m.in. wzrostem znaczenia organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza – powstawaniem coraz większej liczby ugrupowań integracyjnych (głównie o charakterze ekonomicznym) o różnym zasięgu i skali powiązań wewnętrznych. Przyjmują one rozmaite formy, poczynając od struktur bardzo luźnych, poprzez ugrupowania mające ściślejsze więzi (np. strefy wolnego handlu), a kończąc na jednostce politycznej charakteryzującej się tak dalece zaawansowanymi i wszechstronnymi procesami integracyjnymi jak Unia Europejska.

Ugrupowania te tworzone są w dużej mierze przez państwa, które nadal odgrywają bardzo ważną rolę w stosunkach międzynarodowych, ale już nie w pełni dominującą. Na znaczeniu zyskują bowiem także uczestnicy niepaństwowi, w tym tacy właśnie jak UE czy też potężne korporacje transnarodowe. W sumie tworzy się system, w którego ramach coraz więcej najważniejszych decyzji podejmowanych jest nie indywidualnie przez państwa narodowe, ale wspólnie, przez wielu uczestników stosunków międzynarodowych na szczeblach subregionalnym, regionalnym czy globalnym. W tego typu tendencje znakomicie wpisują się założenia i działania integracji europejskiej, której owocem jest obecna Unia Europejska. Nie tylko została ona utworzona w wyniku procesów integracyjnych (stanowiących najważniejszy czynnik warunkujący jej powstanie i rozwój), ale także procesy te nadal kreuje i nawet wyznacza ich najwyższe standardy, dzięki doprowadzaniu własnych procesów zjednoczeniowych do poziomu, jakiego nie osiąga żadne inne ugrupowanie w świecie.

1.2. Idea Europy a jedność Europy

Jak wskazano wyżej, bez znajomości genezy, przebiegu oraz ewolucji procesów integracji nie da się badać czynników, które w decydującej mierze wpłynęły na obecny kształt Unii Europejskiej oraz będą decydowały o jej przyszłym rozwoju. Jak określił to dobitnie Jerzy Łukaszewski: „Przyszłości nie można oddzielić od przeszłości”, a „kto nie zna źródeł i początkowych impulsów integracji europejskiej, nie zrozumie tendencji, tradycji i (...) reguł, które wyznaczają dzisiaj kierunek jej rozwoju”⁴. Potwierdza to konieczność poznawania oraz studiowania historii traktowanej nie jako archiwum suchych faktów, ale przede wszystkim jako sztuka poznawania prawidłowości i współzależności, a także jako skarbnica doświadczeń do wykorzystania na dziś i jutro.

³ A. Marszałek, *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 19.

⁴ J. Łukaszewski, *Cel: Europa. Dziesięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Noir sur Blanc, Warszawa 2002, s. 11.

Rzymska maksyma *historia vitae magistra est*, wskazująca historię jako nauczycielkę życia, powinna być zatem z całą powagą traktowana jako wskazówka także przy badaniu procesów integracji europejskiej – i to również tych najnowszych, których analiza nie jest możliwa bez znajomości różnorodnych uwarunkowań historycznych. Przykładem może służyć polityka Francji, państwa odgrywającego ogromną rolę w powojennych procesach integracyjnych, którego stanowiska wobec konkretnych przedsięwzięć nie sposób zrozumieć bez uwzględniania jego tradycji i doświadczeń z przeszłości.

Patrząc na zagadnienie z perspektywy historycznej i ujmując je w sposób skrótowy, integrację europejską można przedstawić jako proces formułowania oraz wprowadzania w życie idei jedności Europy. W tym sensie integracja europejska jako dążenie do jednoczenia Starego Kontynentu ma długą historię. Idea ta była rozmaicie rozumiana oraz realizowana: pojmowano ją jako zjednoczenie oparte nie tylko na szczytnych zasadach humanizmu postulującego ideę „braterstwa ludów”, ale również jako konkretne projekty polityczne lub gospodarcze i społeczno-kulturowe, zaś obok przedsięwzięć integracyjnych podejmowanych w sposób pokojowy, występowały również próby wprowadzania ich w życie drogą dominacji czy podboju. Oznacza to, że tak powszechnie używane obecnie pojęcie „integracji europejskiej” nie odnosi się wyłącznie do czasów współczesnych.

Przed przedstawieniem genezy oraz przebiegu procesów integracyjnych w Europie należy wprowadzić ważne uściślenia koncepcyjne i terminologiczne. Konieczne jest bowiem rozróżnienie pomiędzy „ideą Europy”, opierającą się na koncepcji jedności całego kontynentu, a integracją Europy, czyli konkretnymi pomysłami oraz przedsięwzięciami zjednoczeniowymi. Wprawdzie dla celów popularyzatorskich czy publicystycznych dopuszczalne jest stawianie między nimi znaku równości, niemniej pojęcia te nie są w pełni tożsame. Mówiąc obrazowo, aby koncepcję integracji europejskiej można było wcielać w życie, czyli aby podejmowano próby faktycznego zjednoczenia kontynentu, najpierw musiał zostać zainicjowany oraz dokonywać się proces krystalizowania się idei jedności Europy. Innymi słowy, przed integrowaniem się Europa musiała się „narodzić” jako odrębny od innych byt, czyli musiała ukształtować się „idea Europy”. Takie narodziny stanowiły długotrwały, rozłożony na całe stulecia proces, którego realizacja wymagała zaistnienia określonych okoliczności.

W tym miejscu należy z naciskiem podkreślić, że bardzo trudno jest wprowadzać jasne i czytelne kryteria jednoznacznego podziału na sferę kształtowania się samej „idei Europy” oraz dziedzinę realnej integracji. Na przestrzeni dziejów zdarzało się bowiem, że obie te sfery pokrywały się ze sobą lub wprost przeciwnie – funkcjonowały niezależnie od siebie. Można tu przytoczyć przykłady konkretnych działań o charakterze zjednoczeniowym, jak starożytne imperium rzymskie, którego funkcjonowanie obiektywnie kładło podwaliny pod procesy integracyjne na naszym kontynencie, ale które zarazem nie odwoływały się do „idei Europy” z tego prostego powodu, iż taka jeszcze wtedy w pełni się nie wykrystalizowała. Z drugiej strony można znaleźć przykłady haseł, zwłaszcza z okresu Oświecenia, wzywających do

braterstwa ludów europejskich zgodnie z „ideą Europy”, ale zarazem nie postulujących tworzenia określonych, konkretnych struktur integracyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że generalną zasadą było: najpierw ukształtowanie się „idei Europy”, a następnie na jej podstawie pojawienie się możliwości podejmowania konkretnych przedsięwzięć zjednoczeniowych.

1.2.1. Kształtowanie się europejskiej tożsamości

Podstawowym czynnikiem umożliwiającym narodziny „idei Europy” było kształtowanie się europejskiej tożsamości. Zagadnienie to należy do bardzo szerokich i skomplikowanych, tak więc spośród wielu czynników konstytuujących ową tożsamość można wskazać jedynie najważniejsze. Należą do nich:

- wspólny system wartości,
- poczucie odrębności w stosunku do „innych”.

Przyjmowany i akceptowany przez większość mieszkańców kontynentu wspólny system wartości, kształtowany przez wspólnotę losów historycznych, bazował na wszechstronnym dorobku europejskiego kręgu cywilizacyjnego. Dorobek ten obszerniej będzie analizowany w dalszych rozważaniach, tutaj wystarczy wskazać, że poszczególne epoki, poczynając od antyku, a kończąc na współczesności, sukcesywnie wносиły swój wkład w rozwój Europy praktycznie w każdej dziedzinie ludzkiego życia. Dorobek ten stanowił niezwykle istotne spoiwo, łączące Europejczyków i budujące podstawy paneuropejskiej jedności.

Sprzyjało temu oddziaływanie czynników ujednolicających życie społeczno-polityczne społeczeństw europejskich. Do czynników tych należały m.in. wpływ dorobku cywilizacyjnego starożytności (np. stosowane aż do dzisiaj normy prawa rzymskiego), uniwersalizm zasad religii chrześcijańskiej czy używanie, przynajmniej przez elity, wspólnego języka, poczynając od greki i łaciny. Wzajemne przenikanie się (tzw. dyfuzja) wzorców szeroko rozumianej kultury przyczyniało się do powstania specyficznej wspólnoty ideowej, religijnej i w znacznej mierze politycznej – i to bez względu na wszystkie występujące wówczas konflikty, napięcia i tendencje odśrodkowe.

W kształtowaniu się europejskiej tożsamości kluczowe znaczenie miało także kryształizowanie się poczucia odrębności w porównaniu z innymi, najczęściej sąsiadującymi obszarami, cywilizacjami czy społecznościami, opartymi na odmiennych, nieeuropejskich systemach wartości. Należy przy tym od razu wyjaśnić, że to poczucie odrębności – zwłaszcza w dłuższej perspektywie historycznej – bynajmniej nie musiało oznaczać negowania, odrzucania czy wręcz zwalczania „innych”. Jedną z cech charakterystycznych cywilizacji europejskiej było szerokie korzystanie z dorobku innych kultur, a imigranci traktowani byli zawsze jako element pożądany i pożyteczny. Bez szerokiej wymiany ludzi i związanej z tym wymiany idei Europa nigdy nie osiągnęłaby swojej świetności, o czym świadczą zarówno procesy migracyjne zachodzące

dzące w ramach kontynentu⁵, jak i napływ cudzoziemców z obszarów bliżej czy dalej leżących⁶. Kształtowanie się europejskiej odrębności miało więc raczej charakter procesu uświadamiania sobie różnic pomiędzy „nami” a „nimi”; różnic, które zresztą nie zawsze świadczyły na korzyść Europejczyków.

Kwestia ta ma niezwykle istotne znaczenie nie tylko w perspektywie historycznej, ale także wobec trudnych problemów współczesności. Chodzi tu o dyskusje na temat przyjęcia do Unii Europejskiej takich państw jak Turcja i Ukraina, a także przeżywany obecnie kryzys uchodźczy, wywołujący z powodu masowego napływu „obcych” rozmaite kontrowersje polityczno-ideologiczne i społeczno-gospodarcze. Logicznym uzupełnieniem analizy zagadnienia europejskiej odrębności jest bowiem konieczność zadania zasadniczego pytania: co jest europejskie, a co już nim nie jest, czyli gdzie leżą granice Europy?⁷

Sprawę komplikuje fakt, że granice te mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter. Z czysto geograficznego punktu widzenia Europa nie jest przecież oddzielnym kontynentem, a jedynie subkontynentem czy raczej stosunkowo niewielkim półwyspem ogromnego kontynentu eurazjatyckiego. Co więcej, ów „mały przylądek Azji” (jak niektórzy go nazywają) nie wszędzie ma jasno zarysowane granice naturalne. O ile są one dosyć oczywiste w przypadku granic morskich na północy, zachodzie i południu⁸, to nie są one jasno wytyczone na wschodzie oraz na styku z Azją Środkową i Bliskim Wschodem. Wschodnie granice Europy wyznaczono arbitralnie wzdłuż linii Uralu i Kaukazu dopiero w XVIII w., zaś wyznaczenie południowo-wschodniego krańca kontynentu na Bosforze ma również bardzo umowny charakter. Gdzie więc sięga Europa pod względem geograficznym?

Trudno także określić granice polityczne i kulturowe Europy. Tutaj zagadnienie komplikuje fakt, że na przestrzeni wieków Europa rozumiana jako pewien określony byt polityczno-kulturowy przemieszczała się w wymiarze geograficznym, zmierzając wyraźnie na północ. W odniesieniu do starożytności można ją w dużym uproszczeniu utożsamiać z obszarem oddziaływania antycznej cywilizacji greckiej i rzymskiej, leżącym przede wszystkim na obrzeżach Morza Śródziemnego. Dla starożytnych Greków „Europa” oznaczała początkowo część, a później całą Grecję i dopiero z czasem poczęła odnosić się do terenów położonych dalej, natomiast dla Rzymian głównym punktem odniesienia były granice (*limes*) ich wielkiego imperium, nieobejmującego przecież całej dzisiejszej Europy – poza rzymskimi *limes* leżał, głównie w centrum i na wschodzie naszego kontynentu, świat obcych barbarzyńców (*barbaricum*)⁹.

⁵ Jednym z wielu przykładów jest trudna do przecenienia rola cudzoziemskich artystów i rzemieślników w tworzeniu dorobku materialnego i duchowego państw europejskich – tak np. kompleks pałacowy Wersalu w dużej mierze został zbudowany przez Włochów i Hiszpanów, a w Polsce przykładem jest działalność niemieckiego rzeźbiarza Wita Stwosza czy włoskiego malarza Bernarda Bellotto zwanego Canaletto.

⁶ Tu przykładem może być społeczność żydowska, która odegrała ogromną rolę w rozwoju praktycznie wszystkich sfer życia dawnej i współczesnej Europy.

⁷ Szerzej na ten temat patrz: *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2017.

⁸ Nawet i tu pojawia się jednak kwestia przynależności Grenlandii i Islandii, a także szeregu wysp na Atlantyku.

⁹ Nazwa pochodzi o greckiego słowa *barbaros*. Wywodziło się ono w sposób dźwiękonaśladowczy z imitacji nieartykułowanego bełkotu: bar-bar-bar, jakim mieli się porozumiewać ci, których mowy Grecy nie rozumieli.

Upadek cesarstwa rzymskiego, spowodowany m.in. najazdami „europeizujących się” barbarzyńców, a także takie wydarzenia jak inwazje ze strony wojującego islamu z południa, doprowadziły do przesunięcia obszaru tworzącej się dopiero Europy z regionów śródziemnomorskich bardziej w kierunku dzisiejszego centrum kontynentu, a później także w kierunku Skandynawii oraz Europy Środkowej i Wschodniej. Miało to związek z faktem, że w dobie średniowiecza europejskie granice wytyczał zasięg chrześcijaństwa. Powodowało to, iż dla pogańskich ludów na północy i wschodzie – jak np. dla piastowskiej Polski – jedyną drogę do cywilizowanej Europy stanowiło przyjęcie chrztu, a następnie aktywne uczestnictwo w europejskiej wspólnocie państw narodowych.

W ten sposób ukształtował się stopniowo obszar dzisiejszej Europy, a raczej obszar oddziaływania europejskiej cywilizacji, utożsamianej najczęściej z jej zachodnioeuropejskim, chrześcijańsko-łacińskim odłamem¹⁰. W czasach współczesnych jednym z najważniejszych czynników decydujących o kształcie politycznym i kulturowym Europy jest natomiast funkcjonowanie Unii Europejskiej. Wprawdzie przynależność do niej ani w odniesieniu do państw, ani tym bardziej do jednostek nie decyduje o „europejskości”, lecz nie ulega wątpliwości, że dla świata zewnętrznego to właśnie Unia jest najczęściej utożsamiana z Europą jako taką.

Nie zmienia to faktu, że granice polityczne i kulturowe współczesnej Europy nadal nie są jasno określone. Dowodzą tego chociażby wspomniane kontrowersje wokół ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej Ukrainy i Turcji. Abstrahując od argumentów merytorycznych przeciwników i zwolenników akcesji obydwu tych państw, widać wyraźnie, że ani strona unijna, ani nawet kandydaci nie mają w tej kwestii zdecydowanego stanowiska. Wynika to z prostego faktu, że zarówno decydenci i mieszkańcy Unii, jak też Ukraińcy oraz Turcy sami do końca nie wiedzą, jak precyzyjnie zdefiniować swoje tożsamości i przynależności kulturowo-polityczne pod względem ich stosunku wobec „europejskości”.

Problem ten dotyczy zresztą także innych narodów, w tym zwłaszcza Rosjan oraz w znacznej mierze Brytyjczyków. Narody te od wieków są na swój sposób rozdarte pomiędzy poczuciem przynależności do europejskiego kręgu kulturowego (do którego wniosły ogromny wkład), a tendencjami do ortodoksyjnego zachowania swej własnej, słowiańskiej lub anglosaskiej odrębności. Daje to określone, wymierne skutki, gdyż Rosja w swych dziejach potrafi – tak jak dzieje się to obecnie – zdecydowanie odżegnywać się od współpracy z Europą i szukać innej drogi rozwoju, a w przypadku Wielkiej Brytanii podobny proces doprowadził już do wystąpienia tego kraju z UE (tzw. brexitu)¹¹.

mieli. Przypomina to etymologię nazwy „Niemcy” (czyli ludu niemówiącego naszym językiem), którą Słowianie nadali Germanom posługującym się niezrozumiałym językiem.

¹⁰ Nieprzypadkowo dla wielu badaczy zasięg kultury europejskiej na Wschodzie pokrywał się z zasięgiem budownictwa sakralnego w stylu barokowym, niewystępującym w sztuce wschodniego prawosławia. Tego rodzaju zasięg pokrywa się z wpływami kulturowymi wywieranymi na wschodzie przez polsko-litewską Rzeczpospolitą Obojga Narodów – szerzej patrz: N. Davies, *Zaginione królestwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2010, rozdział: *MDL. Wielkie księstwo, które miało królów*.

¹¹ Por. S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Aspra-JR, Warszawa 2006; M. Upham, *Britain Explained: Understanding British Identity*, John Harper Publishing, London 2017.

Tak więc z powodu braku jednoznacznych kryteriów przy określaniu tego, czym jest Europa jako odrębny byt, należy uwzględnić przede wszystkim aspekty kulturowe. Stary Kontynent wykształcił bowiem unikatową, promieniującą na inne obszary, wyjątkową cywilizację. Szeroko pojmowana kultura zawsze stanowiła – i nadal stanowi – podstawowy czynnik odróżniający Europę od innych cywilizacji: najpierw barbarzyńskich, wschodnich, azjatyckich, bliskowschodnich, a później tych leżących na jeszcze dalszych obszarach naszego globu.

Europejska tożsamość, traktowana jako niezbędny warunek narodzin „idei Europy”, z jednej strony opiera się zatem na wspólnym systemie wartości, czyli kanonie podzielanych przez Europejczyków idei i poglądów, bazujących na bogatym dorobku europejskiego kręgu kulturowego oraz mających odzwierciedlenie w wypracowywanych przez stulecia koncepcjach ideologicznych, religijnych, kulturowych, politycznych itd. Z drugiej strony tożsamość ta kształtowała się w swoistej opozycji wobec świata zewnętrznego, opierając się na poczuciu odrębności w stosunku do „innych”, a zarazem przynależności do określonej wspólnoty, budowanej na bazie przeżywanych razem losów historycznych.

1.2.2. Ewolucja „idei Europy”

Jak wskazano wcześniej, dzięki uformowaniu się wspólnej tożsamości mogła narodzić się „idea Europy”, a to z kolei umożliwiało dopiero podejmowanie konkretnych przedsięwzięć integracyjnych. Pozostaje jednak do rozważenia istotna kwestia. W jaki sposób i w ramach jakiego horyzontu czasowego doszło do ukształtowania się tej idei? Zbadanie tej kwestii pozwoli na podjęcie próby odpowiedzi na zasadnicze pytanie o czas narodzin Europy jako odrębnego bytu cywilizacyjnego. Pytanie jest o tyle uzasadnione, że dopiero wyznaczenie stosownej cezury pozwala rozpocząć dyskusję na temat rzeczywistych początków europejskich procesów zjednoczeniowych.

Chodzi tu oczywiście o podjęcie próby wyznaczenia cezury bardzo przybliżonej, umownej czy wręcz symbolicznej. Nie może być inaczej w przypadku zagadnienia obejmującego ogromną spuściznę historyczną, różnorodnie interpretowanego i w sumie bardzo dyskusyjnego, a nawet kontrowersyjnego. Wielość poglądów w tej dziedzinie bardzo utrudnia tego typu analizę, chociaż nie czyni jej niemożliwą.

I tak, na wstępie należy przypomnieć genezę samej nazwy „Europa”. Nazwa ta przez całe wieki była stosunkowo rzadko używana w życiu codziennym, będąc bardziej pojęciem kartograficznym, co tym bardziej świadczy o kulturowej genezie „idei Europy”. Pochodzenie od starogreckiego mitu¹² wskazuje wyraźnie nie tylko na jej sięgające antyku korzenie czasowe, ale także na rodowód geograficzny oraz cywilizacyjno-kulturowy. Można zatem uznać, że pojęcie Europy jako odrębnego bytu

¹² Według greckiego mitu, imię Europa nosiła córka Agenora, władcy fenickiego miasta Sydon leżącego w tzw. Azji Mniejszej, czyli dzisiejszej Turcji. Uważana za najpiękniejszą kobietę swych czasów, została dostrzeżona przez boga Zeusa, który w postaci białego byka ukazał się jej podczas zabawy nad morzem i porwał ją na Kretę – por. J. Parandowski, *Mitologia. Wierzenia i podania Greków i Rzymian*, Puls, Londyn-Warszawa 2016.

o charakterze kulturowym i politycznym wytworzyło się w Grecji już w okresie między wojnami z Persją a epoką Aleksandra Wielkiego. Przyczyniło się do tego starcie dwóch odmiennych cywilizacji, opierających się na przeciwstawnych wartościach: helleńskiej wolności i wschodnim despotyzmie. Tego rodzaju głęboka sprzeczność uświadamiała Grekom ich odrębność, prowadząc do ukształtowania się podziału: helleńska Europa kontra barbarzyńska Azja. W takim ujęciu można twierdzić, że wojny grecko-perskie były pierwszym w dziejach starciem między cywilizacją europejską a obcą, w tym przypadku azjatycką.

Jak już wspomniano, dla Greków Europa ograniczała się jednak tylko do ich ojczyzny oraz obszarów pozostających pod ich bezpośrednimi wpływami. Rozszerzanie się obszaru Europy – traktowanej cały czas jako pewna idea kulturowa – następowało stopniowo, w pierwszym rzędzie wraz z podjętą przez Aleksandra Wielkiego ekspansją cywilizacji hellenistycznej, której dorobek stał się trwałym elementem składowym tożsamości europejskiej. Nie oznacza to rzecz jasna, że wszystkie zdobycze terytorialne Aleksandra (sięgające od dzisiejszej Grecji i Turcji, poprzez Bliski Wschód, aż do północnych Indii) można uznać za części składowe Europy, niemniej świadczyło to o rosnącej atrakcyjności oraz sile promieniowania cywilizacji, którą coraz bardziej zasadnie można było określać mianem europejskiej lub może „preeuropejskiej”.

Odnosi się to w jeszcze większym stopniu do sytuacji w epoce panowania starożytnego Rzymu, chociaż stworzone przezeń wielkie imperium nie było ani pod względem geograficznym, ani polityczno-kulturowym tożsame z tak czy inaczej traktowanym pojęciem Europy. Mając swoje daleko rozrzucone granice wytyczone na Renie i Dunaju oraz na azjatyckim Eufracie i afrykańskiej Saharze, a także obejmując ludy o odmiennych kulturach, cesarstwo rzymskie miało bardziej uniwersalistyczny charakter. Jego mieszkańcy czuli się zatem nie tyle Europejczykami, co obywatelami lub poddanymi imperium. Ich wspólną tożsamość kształtował zarówno wszechstronny dorobek rzymskiej cywilizacji, jak i specyficzne poczucie odrębności. Greckie przeciwieństwo: „helleńska Europa – barbarzyńska Azja” zastąpione zostało nowym podziałem: cywilizowany świat Rzymu kontra świat barbarzyńców.

Wszystko to nie zmienia jednak faktu, że z długiej perspektywy historycznej to właśnie wszechstronne osiągnięcia Rzymian, bazujące w wielkiej mierze na dorobku starożytnych Greków, położyły fundament pod cywilizację przyszłej Europy. Tym samym stanowiły kluczowy element w kształtowaniu się europejskiej tożsamości, dumnej z dokonań Antyku i w coraz większym stopniu poczuwającej się do własnej odrębności oraz wspólnoty dziejów. W obiektywny sposób pomagało to w stopniowym kształtowaniu się „idei Europy” – bez względu na to, jak rzadko i z jakim trudem samo to pojęcie funkcjonowało w starożytnym świecie.

Co więcej, doświadczenia Rzymu w tworzeniu bardzo sprawnie, centralnie zarządzanej państwowości, łączącej tak rozległe i tak zróżnicowane obszary, stały się punktem odniesienia dla późniejszych wizji integracji europejskiej. Na przestrzeni kilku wieków następujących po upadku cesarstwa rzymskiego, kiedy to nasiliły się procesy dezintegracji kontynentu, przykład Rzymu jako czynnika jednoczącego

stawał się inspiracją dla wielu pomysłów integracyjnych. Ich twórcy odwoływali się do dorobku „złotego wieku” panowania rzymskiego (*Pax Romana*) nie tylko w zakresie zapewnienia pokoju i dobrobytu, ale też jedności.

Procesy dezintegracyjne wczesnego średniowiecza początkowo nie sprzyjały kształtowaniu się wspólnej „idei Europy”. Niemniej nawet w tych czasach chaosu, ciągłych najazdów barbarzyńców i ogólnego regresu tworzono wartości duchowe i materialne wzbogacające dorobek europejskiego kręgu kulturowego. Dotyczyło to zwłaszcza bezpośredniego spadkobiercy imperium rzymskiego, jakim było cesarstwo bizantyjskie. Istniejące przez nieomal dokładnie tysiąc lat (do czasu zdobycia przez Turków w XV w.), Bizancjum nie tylko przechowało znaczą część spuścizny antyku, ale również wzbogacało kulturę własną i zachodnioeuropejską o dorobek Orientu. Cywilizacja bizantyjska przez wieki odgrywała wielką rolę w życiu społeczno-politycznym kontynentu, zwłaszcza Europy Wschodniej, stając się ostatecznie jednym ze źródeł europejskiej tożsamości.

Dzieje Bizancjum pokazują ponadto wagę nowego czynnika, który w ogromny, wręcz decydujący sposób wpłynął na dalszy kształt i losy Europy. Czynnikiem tym było chrześcijaństwo¹³. Jego znaczenie jest trudne do przecenienia, gdyż odegrało ono kluczową rolę spoiwa, które po raz pierwszy w dziejach naszego kontynentu jednocześnie:

- umacniało „ideę Europy” w różnych jej aspektach,
- inicjowało oraz pomagało realizować konkretne koncepcje i przedsięwzięcia integracyjne o charakterze *stricte* europejskim.

Rola chrześcijaństwa w odniesieniu do „idei Europy” polegała przede wszystkim na umocnieniu – a być może nawet na ostatecznym ukształtowaniu – europejskiej tożsamości. Zgodnie z przedstawioną wcześniej klasyfikacją, polegało to, z jednej strony, na stworzeniu nowego, powszechnie obowiązującego systemu wartości, a drugiej – na ugruntowaniu poczucia religijno-kulturowej odrębności, prowadzącego (wraz z tym nowym kanonem wartości) do kształtowania się Europy jako specyficznej wspólnoty.

W odniesieniu do systemu wartości, to obok wkładu w rozwój nowożytnej filozofii (zwłaszcza w sferze dociekań nad istotą ludzkiej egzystencji) chrześcijaństwo stworzyło zarówno własny kanon zasad wiary zdecydowanie odmienny od wierzeń pogańskich, jak i kompleksowy system zachowań obowiązujących wszystkich jego wyznawców. Kładąc duży nacisk na zewnętrzne aspekty praktyk religijnych, Kościół rozpowszechniał taką samą obrzędowość i liturgię, a także podobny rytm i styl życia (np. nakaz postu w piątek czy zakaz pracy w dni świąteczne). Tym samym następował proces ujednolicania bardzo wielu aspektów życia społecznego w skali całego kontynentu, co jeszcze bardziej sprzyjało formowaniu się poczucia przynależności do wspólnoty.

Prowadziło to z kolei do szybszego krystalizowania się poczucia odrębności. Istotną rolę odegrało tu zagrożenie ze strony „innych” – od kiedy agresywne ludy barba-

¹³ Szerzej na ten temat patrz: P. Mazurkiewicz, *Chrześcijańskie korzenie Europy*, [w:] *Cywilizacja europejska: wykłady i eseje*, red. M. Koźmiński, Scholar, Warszawa 2004.

rzyńskie z epoki cesarstwa rzymskiego ucywilizowały się i zdomowiły w Europie, główne niebezpieczeństwo płynęło ze strony wojującego islamu, który poczynawszy od końca pierwszego tysiąclecia naszej ery zaczął inwazję od strony Półwyspu Iberyjskiego oraz Bałkanów. W tym przypadku jednak do groźby zbrojnej agresji doszedł aspekt religijny oraz polityczno-kulturowy, gdyż wróg oznaczał dodatkowo obcego w wierze, poganina walczącego z wiarą chrześcijańską. Miało to ważne znaczenie, gdyż pozwalało na ukształtowanie się kolejnego w dziejach kontynentu podziału: chrześcijanin kontra poganin.

Biorąc zaś pod uwagę fakt, że zasięg ówczesnego chrześcijaństwa w zdecydowanej mierze pokrywał się z obszarem Europy, pomagało to w kształtowaniu się nowej tożsamości europejskiej, opartej na wspólnej religii. Oznaczało to zarazem wytworzenie się swoistej zbitki ideowej i myślowej: chrześcijanin to mieszkaniec Europy (cokolwiek by ten termin wówczas nie znaczył) i odwrotnie – Europejczyk to chrześcijanin. Ślady takiego myślenia w odniesieniu do tego drugiego członku znajdujemy po dzień dzisiejszy.

Tego rodzaju koncepcje znajdowały dodatkowo uzasadnienie w tym, że religia chrześcijańska odegrała w dziejach Europy rolę znacznie wykraczającą poza współudział w budowaniu tożsamości jej mieszkańców. W wiekach średnich Kościół wniósł bowiem ogromny wkład w ogólnocywilizacyjny rozwój naszego kontynentu. Z jednej strony dotyczyło to popierania rozwoju nauki, kultury, szkolnictwa czy gospodarki. Czyniło tak wiele ośrodków władzy kościelnej, a także poszczególni dostojnicy, na czele z papieżami. Wielką zasługę miała w tym dziele większość zakonów, tworzących za pośrednictwem sieci klasztorów nowoczesną infrastrukturę społeczno-gospodarczą i kulturową, pociągająca za sobą rozszerzanie osadnictwa. Z drugiej strony struktura organizacyjna Kościoła, ze swoim systemem hierarchii i władzy, stanowiła załączek oraz podstawę dla formowania się administracji państw europejskich. Tworzyła się ona na bazie jednostek kościelnego podziału terytorialnego, jakim są do tej pory parafie i diecezje. Co więcej, dzięki swemu wykształceniu i kompetencjom, to właśnie kler dostarczał najlepszych kadr tworzącym się strukturom władzy młodych państw europejskich.

W ten sposób w średniowiecznej Europie ukształtował się system dwóch nakładających się na siebie wspólnot: chrześcijańskiej i politycznej. W dłuższej perspektywie czasowej prowadziło to wprawdzie do konfliktów pomiędzy władzą kościelną a świecką, czyli między sferą *sacrum* i *profanum*, lecz jednocześnie umożliwiało chrześcijaństwu odgrywanie ważnej roli w kolejnej interesującej nas sferze.

Poczynając od wczesnego średniowiecza Kościół i religia chrześcijańska należały do podstawowych czynników inicjujących oraz realizujących konkretne koncepcje i przedsięwzięcia integracyjne w skali całego kontynentu. Ideologiczną podstawę stanowiła tu idea uniwersalizmu chrześcijańskiego. Była ona przejawem dążenia nie tyle do zbudowania jednolitego państwa europejskiego, ile do objęcia Europy wspólnym porządkiem religijno-ideowym, zmierzającym – zgodnie z aspiracjami wielu papieży i władców świeckich – do zbudowania chrześcijańskiego imperium (*imperium christianum*).

Takie połączenie aspektów religijnych i politycznych powodowało, że przynależność do świata cywilizowanego, obejmującego obszar kształtującej się Europy, wymagała przynależności do Kościoła. Z tego względu między V a X w. nastąpił wspomniany już proces przechodzenia na chrześcijaństwo prawie wszystkich ludów europejskich, poczynając od Europy Zachodniej i kończąc na jej rubieżach centralnych i wschodnich¹⁴. Jednym z głównych motywów chrystianizacji były racchy polityczne – wielu władców feudalnych, niejednokrotnie rządzących bardzo słabymi państwami, nie było w stanie samodzielnie zabezpieczyć swych interesów i w naturalny sposób przyjmowali zwierzchnictwo papieża czy cesarstwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że istotne znaczenie miała także atrakcyjność kształtującej się stopniowo paneuropejskiej kultury opartej na wzorcach chrześcijańskich. Przynależność do niej zapewniała nie tylko ochronę polityczną, ale również wydatnie pomagała w przyspieszeniu ogólnego rozwoju cywilizacyjnego poszczególnych państw. Uformował się w ten sposób podział: cywilizowany świat chrześcijańskiej Europy kontra świat barbarzyńskich pogan.

Istotną rolę odegrało także kształtowanie się w całej średniowiecznej Europie specyficznego stanu rycerskiego. Wyznawany przezeń etos, głęboko przesiąknięty ideałami chrześcijaństwa, miał uniwersalny, paneuropejski charakter i był ważnym czynnikiem ujednolicającym system wartości oraz wzorce zachowań elit na całym kontynencie. Rycerstwo angażowało się przy tym w rozmaite projekty o charakterze tak naprawdę politycznym, mających jednak religijne uzasadnienie – klasycznym przykładem były krucjaty, podejmowane nie tylko dla wyswobodzenia Ziemi Świętej, ale także dla podboju ziem pogańskich w Europie Wschodniej (np. w formie działalności tak dobrze znanego w Polsce Zakonu Krzyżackiego)¹⁵.

Wszystko to stanowiło podstawę do formułowania wizji zjednoczeniowych, a nade wszystko do podejmowania konkretnych przedsięwzięć integracyjnych, opartych na ideach chrześcijaństwa. Przykładem może być zainicjowana przez Karola Wielkiego próba swoistej reaktywacji imperium rzymskiego w nowych, tylko europejskich granicach, kontynuowana w idei Świętego Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego. Takie zamysły i przedsięwzięcia podejmowane były na podstawie rozmaitych motywacji, w tym ambicji personalnych czy dynastycznych, zarówno przez władzę duchowną (na czele z kierującymi Kościołem papieżami), jak i przez władzę świecką, przede wszystkim kolejnych cesarzy. Prowadziło to do trwającej kilka stuleci walki obydwu tych ośrodków władzy, toczzonego z różnym skutkiem: pomimo sukcesów papieża (symbolizowanych słynnym upokorzeniem cesarza w Canossie), zwycięstwo odniosła ostatecznie władza świecka. Z punktu widzenia naszych rozważań najważniejsze jest jednak to, że obie strony – bez względu na dzielące je różnice polityczne i doktrynalne – opierały swoje działania na zasadach uniwersalizmu chrześcijańskiego.

¹⁴ Okresy tworzenia się państwowości europejskich pokrywają się w zasadzie z datami chrztu ich władców: na Zachodzie król Franków Chlodwig uczynił to już w 496 r., zaś w Europie Środkowej i Wschodniej nastąpiło to 500 lat później – władcy np. Polski i Węgier przyjęli chrzest w latach 966-972. Na temat początków polskiej państwowości patrz: P. Jasienica, *Polska Piastów*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2007.

¹⁵ Więcej na ten temat: S. Runciman, *Dzieje wypraw krzyżowych*, t. 1-3, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987.

1.2.3. Kiedy narodziła się Europa?

Uwzględniając rolę i dokonania chrześcijańskiego średniowiecza oraz dorobek poprzedniej epoki antyku, można wreszcie pokusić się o podjęcie próby odpowiedzi na kluczowe pytanie o symboliczną datę narodzin Europy. Przy uwzględnieniu rozmaitych możliwych interpretacji wydaje się, że konieczne jest tu wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy subiektywnym a obiektywnym wymiarem tego zagadnienia.

W wymiarze subiektywnym w odniesieniu zarówno do epoki starożytności, jak też wczesnego średniowiecza trudno mówić o całkowitym spełnieniu podstawowego warunku pojawienia się oraz ugruntowania „idei Europy”, jakim byłoby ukształtowanie się jasno określonej, dojrzałej tożsamości europejskiej. Jak już sygnalizowano, ani mieszkańcy imperium rzymskiego, ani poddani wczesnośredniowiecznych państw feudalnych nie czuli się w pełni Europejczykami: jedni utożsamiali się raczej z ideą *Pax Romana*, a drudzy – z ideałami chrześcijaństwa (być może najbliżsi „idei Europy” byli Grecy jako jej „wynalazcy”, ale dla nich miała ona wymiar ograniczony geograficznie i kulturowo-politycznie, sprowadzając się przede wszystkim do obszaru wpływów cywilizacji helleńskiej). Proces krystalizowania się europejskiej tożsamości był zatem bardzo długotrwały i toczył się z rozmaitym natężeniem, zależnym od ogólnego przebiegu procesów historycznych w skali całego kontynentu.

Decydujące znaczenie miało jednak to, że „idea Europy” rodziła się bardziej w wymiarze obiektywnym. Następowo to dzięki kumulowaniu się oddziaływania szeregu czynników, wśród których do najważniejszych należało stopniowe nawarstwianie się bogatego dorobku ogólnocywilizacyjnego, tworzonego w trakcie kolejnych epok przez państwa i ludy zamieszkujące obszar kształtującej się powoli Europy. Dorobek ten bowiem pełnił – jak już podkreślano – funkcję podstawy dla stopniowego kształtowania się odrębnej, paneuropejskiej tożsamości, bazującej dodatkowo na takich wspomnianych już elementach, jak wspólny system wartości oraz poczucie odrębności, oparte na postrzeganiu tego samego zagrożenia zewnętrznego i przeżywaniu podobnych losów historycznych. W taki zatem sposób formowała się „idea Europy”, umożliwiającą powstawanie funkcjonującej obiektywnie wspólnoty mieszkańców całego kontynentu – i to bez względu na wyznawane przez nich poglądy oraz bez względu na to, czy subiektywnie zdawali sobie z tego sprawę czy nie! Mówiąc obrazowo i w dużym uproszczeniu, na przestrzeni kolejnych wieków mieszkańcy Europy chcąc nie chcąc stawali się Europejczykami.

W pewnym momencie historycznym nastąpiło jeśli nie pełne połączenie, to przynajmniej wyraźne zbliżenie owych dwóch wymiarów: subiektywnego i obiektywnego. Zdaniem wielu badaczy, miało to miejsce mniej więcej na przełomie pierwszego i drugiego tysiąclecia naszej ery. Poczynając gdzieś od X-XI w. już nie tylko europejskie elity, ale także społeczeństwa zdały sobie sprawę oraz w pełni odczuły fakt realnego istnienia wspólnej, paneuropejskiej przestrzeni społecznej, kulturowej, gospodarczej i politycznej.

Wbrew bowiem potocznym, nieuzasadnionym poglądom, epoka średniowiecza nie była jedynie czasem rozbicia terytorialnego i zacofania cywilizacyjnego. Wprost przeciwnie – w istocie średniowieczna Europa pod pewnymi względami osiągnęła stan jedności, do którego w XXI w. dopiero usilnie dążymy. Pod względem kulturowym ówczesne elity polityczne, duchowne i intelektualne z różnych państw tworzyły relatywnie homogeniczną społeczność, posługującą się wspólnym językiem (jakim była łacina, uniwersalnie stosowana jak później francuski czy obecnie angielski) oraz prowadząc intensywną wymianę myśli między jej uczestnikami, czego przykładem była np. aktywność Erazma z Rotterdamu. W ten sposób formowała się specyficzna wspólnota intelektualistów, którą później nazywano „republiką oświeconych” (*république de lettrés*), kładąca fundamenty pod zarówno teoretyczne, jak praktyczne koncepcje jedności europejskiej.

Jedności w sferze umysłowej w ramach całego kontynentu towarzyszyła, jak można to określić współczesnym językiem, „swoboda przepływu osób, towarów, kapitałów i usług”, które to rozwiązania formalnie Wspólnoty Europejskie wprowadziły dopiero w II połowie XX w. Przejawiało się to m.in. w możliwości swobodnego przemieszczania się ludzi (stąd np. ożywione osadnictwo rolnicze czy miejskie z krajów zachodnioeuropejskich, głównie z Niemiec, w Europie Środkowej) bądź rozwoju ogólnoeuropejskiego handlu. Sprzyjał temu brak formalnych ograniczeń i barier przy przekraczaniu granic państwowych (często umownych), jak również fakt, że nieukształtowane jeszcze w pełni pojęcie narodowości (zastępowane poczuciem przynależności do danej społeczności lub poddaństwa wobec określonego władcy) nie stwarzało większych napięć na tle samych odrębności etnicznych¹⁶. Średniowieczni kupcy, osadnicy, artyści, uczeni nie mieli kłopotów ze swobodnym przemieszczaniem się, z przekraczaniem granic, podejmowaniem pracy czy też pobieraniem nauk na obszarach całej ówczesnej Europy. W praktyce oznaczało to, że np. hiszpański artysta bez przeszkód tworzył we Francji, niemiecki rzemieślnik pracował w Krakowie, a litewski szlachcic studiował na włoskich uczelniach (potwierdza to wskazaną już wcześniej ogromną rolę migracji wewnętrznych oraz napływu imigrantów spoza kontynentu w rozwoju całej Europy).

W sumie wszystko to pozwala na postawienie dosyć oczywistej tezy, że narodziny Europy nie były jednostkowym zjawiskiem, możliwym do dokładnego usytuowania w czasie. Stanowiły raczej skomplikowany, długotrwały proces rozłożony na prawie dwa tysiąclecia, którego realizacja przypomina funkcjonowanie „struktur długiego trwania” według koncepcji Fernanda Braudela¹⁷. W bardzo umowny sposób można jedynie przyjąć, że proces ten osiągnął w okresie zaawansowanego średniowiecza, około X-XI w., nową jakość, pozwalającą na mówienie o istnieniu od tej pory

¹⁶ Przypomnieć należy, że europejskie państwa narodowe poczęły tworzyć się stosunkowo późno, od XVIII-XIX w. Wtedy dopiero poczęły one w sposób bardziej efektywny kontrolować przepływ osób przez ich granice, do tej pory odbywający się praktycznie bez przeszkód nawet w okresach konfliktów zbrojnych.

¹⁷ Chodzi o bardzo powolne, mogące trwać nawet setki lat przemiany cywilizacyjne, z których znaczenia ludzie współcześni nie muszą zdawać sobie sprawy – szerzej patrz: F. Braudel, *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1999.

Europy jako relatywnie spójnej wspólnoty kulturalno-religijnej oraz odrębnego bytu o charakterze ideologiczno-politycznym. Symbolicznym przejawem zachodzących wówczas przemian był swoisty renesans samej nazwy „Europa” czy też przymiotnika „europejski”, które stopniowo przestają być stosowane głównie przez geografów i kartografów, a zaczynają być wykorzystywane do określania rozmaitych przedsięwzięć prowadzących ostatecznie do współczesnych procesów integracyjnych.

Należy przy tym wskazać, że wszystko to nie miało jednak charakteru automatycznego następstwa wydarzeń. Wprost przeciwnie, na zasadach swoistego sprzężenia zwrotnego pomysły i projekty integracyjne pojawiły się na szerszą skalę wtedy, gdy w średniowiecznej Europie – będącej już stosunkowo spójną wspólnotą kulturową – zachodziły intensywne procesy odśrodkowe w sferze politycznej, m.in. w formie rozdrobnienia wielu państw na dużą liczbę mniejszych bytów (w Polsce znanego jako rozbięcie dzielnicowe). Nie ulega wątpliwości, że stanowiło to swoisty paradoks: aby zacząć się jednaczyć, Europejczycy musieli przedtem podzielić się pod względem politycznym.

1.3. Tendencje dezintegracyjne

Uzupełnieniem występujących w dziejach Europy dążeń do jedności były wyraźnie zauważalne tendencje dezintegracyjne i odśrodkowe, zmierzające do różnicowania czy też zachowywania odrębności¹⁸. Na pierwszy rzut oka obie tendencje, do integracji i dezintegracji, zdają się być przeciwstawne, ale w istocie tylko się uzupełniają. Jak określił to celnie Ferdynand Kinsky, „jedność i różnorodność są charakterystyczne dla historii i kultury europejskiej”¹⁹. Co więcej, można postawić tezę, że równoczesne występowanie owej „jedności i różnorodności” bardzo się Europie przysłużyło, przyczyniając się do większej dynamiki, bogactwa oraz wszechstronności europejskiej kultury i cywilizacji. Czerpały one bowiem z różnorodnych, zmieniających się na przestrzeni dziejów źródeł (takich jak m.in. imigracja), unikając popadania w skostnienie łatwo prowadzące do uwiąznięcia i nawet upadku²⁰. Na tendencje dezintegracyjne w dziejach Starego Kontynentu nie należy zatem patrzeć jako na zjawiska same w sobie negatywne, a raczej jako na „drugą stronę medalu” historii integracji.

Tendencje do dywersyfikacji były i nadal są w Europie bardzo silne m.in. z tego względu, że rzadko który region świata stanowi tak wielką mozaikę kultur, systemów społeczno-ekonomicznych, języków czy narodowości²¹. Wystarczy podać, że współ-

¹⁸ Na ten temat zobacz także rozdział 15 niniejszej książki.

¹⁹ F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, WAM, Kraków 1999, s. 23.

²⁰ Ostrzegawczym przykładem może być przypadek cywilizacji islamu, w średniowieczu niezwykle prężnej i przewyższającej pod wieloma względami dokonania Europy, a obecnie całkowicie zdominowanej przez ortodoksyjne nurty religijne i w efekcie marginalnej pod względem osiągnięć w dziedzinie kultury, nauki czy gospodarki – por. K. Brataniec, *Zachód i islam. Dylematy relacji*, AFM, Kraków 2009.

²¹ Więcej na ten temat patrz: K. Wielecki, *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, rozdz. 1.

częście na naszym kontynencie występuje ponad 80 narodów i grup etnicznych, reprezentujących cztery główne, mocno wymieszane rasy: śródziemnomorską, nordyczną, laponoidalną i armenoidalną, z dodatkowymi domieszkami innych ras, przede wszystkim semicko-chamickiej. W wielu przypadkach granice państw pokrywają się zasadniczo z podziałami etnicznymi (jak np. w bardzo homogenicznej pod tym względem Polsce), ale występują również kraje wieloetniczne, jak np. Belgia czy Szwajcaria. Wszystko to powoduje, że z naukowego punktu widzenia i wbrew rasistowsko-nacjonalistycznym hasłom nie istnieje coś takiego jak „czysty rasowy” Polak, Niemiec czy Anglik, gdyż jest to pod względem genetycznym po prostu niemożliwe.

Wiąże się z tym wielkie zróżnicowanie językowo-kulturowe – dominującą grupę stanowią języki indoeuropejskie (dzielące się z kolei na cztery główne grupy: romańskie, germańskie, słowiańskie i celtyckie)²² oraz inne języki, takie jak ugrofińskie oraz baskijski i turecki. Języki te używane są zarówno w państwach narodowych, jak i w ramach szerszych stref – przykładem może być obszar języka francuskiego (którego używa się, oprócz Francji, także w Belgii czy Szwajcarii) lub niemieckiego (Niemcy, Austria, Belgia, Szwajcaria).

Stwarzało to obiektywne warunki do powstawania oraz utrzymywania się wszelkiego typu zróżnicowań, przejawiających się m.in. w istnieniu bardzo wielu organizmów państwowych na obszarze dzisiejszej Europy. Ich aktualna liczba i tak nie jest duża w porównaniu z tym, co miało miejsce w historii – wystarczy przypomnieć okres średniowiecznego rozbicia dzielnicowego, owocującego nieprzebraną ilością królestw, księstw, wolnych miast itp. (same tylko Włochy i Niemcy aż do zjednoczenia w XIX w. dzieliły się na kilkadziesiąt podmiotów). Ogromne zróżnicowanie społeczne, ekonomiczne czy kulturowe występuje nie tylko w skali kontynentu, ale również w wymiarze regionalnym, a nawet w ramach poszczególnych państw, aby przytoczyć takie przykłady jak wspomniane Szwajcaria i Belgia.

Tego rodzaju różnorodność nie jest oczywiście charakterystyczna tylko dla Europy, gdyż występuje ona także w niektórych innych regionach świata. Stary Kontynent nie jest więc tu wyjątkiem, ale za jego *differentia specifica* trzeba uznać fakt, że obecnie to zróżnicowanie zasadniczo nie stwarza, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, podstaw do pojawiania się poważniejszych napięć czy konfliktów. Wyjątkiem w tej mierze były i są takie tragiczne wydarzenia jak wojny domowe na Bałkanach lub trwający konflikt zbrojny na Ukrainie, ale stanowią one wyjątek od reguły, wykazujący przy tym negatywne skutki braku uczestnictwa w zachodnioeuropejskich procesach integracyjnych. Natomiast inne punkty zapalne – jak konflikty w Kraju Basków i Irlandii Północnej bądź napięcia międzyetniczne w Belgii i Hiszpanii – nie stwarzają jednak bezpośredniego zagrożenia dla pokoju europejskiego. Nie zmieniają one również wizerunku Europy jako stabilnego regionu na tle innych obszarów świata, nękanych znacznie poważniejszymi sporami i konfliktami.

Ukształtowanie się tego rodzaju różnorodności jest wynikiem wielowiekowej ewolucji społeczeństw europejskich, podlegających oddziaływaniu najrozmaitszych

²² Dodatkowo do języków indoeuropejskich zalicza się języki bałtyckie oraz albański i grecki.

czynników wewnętrznych i międzynarodowych, których szersza prezentacja wychodziłaby oczywiście poza ramy niniejszych skrótowych rozważań. Można zatem wskazać jedynie przykłady czynników oddziałujących w długiej perspektywie historycznej, które dotyczą roli odgrywanej przez:

- chrześcijaństwo instytucjonalne,
- gospodarkę i politykę morską.

Nie powtarzając zawartych we wcześniejszych rozważaniach ocen pozytywnej roli tej religii w budowaniu podstaw jedności europejskiej, należy wskazać, że przyczyniała się ona także do pojawiania się zjawisk i procesów wprost przeciwnych. Budowane od schyłku epoki antycznej i rozwinięte w wiekach średnich chrześcijańskie imperium nie tylko nie zdołało stworzyć z całej Europy jednolitej wspólnoty politycznej na podłożu religijnym (czego dobitnym przejawem był wspomniany konflikt pomiędzy papieżem a cesarstwem), lecz dodatkowo samo ulegało procesom rozpadu. Chodzi tu najpierw o mającą miejsce w XI w. tzw. wielką schizmę, dzielącą chrześcijaństwo na odłamy zachodni i wschodni, czyli katolicyzm i prawosławie. Co więcej, rzymski katolicyzm wygenerował następnie schizmy we własnym łonie w formie zainicjowanych w XVI w. rozmaitych odłamów protestantyzmu, takich jak luteranizm, kalwinizm, anglikanizm i inne.

Podziały te miały doniosłe konsekwencje nie tylko doktrynalno-instytucjonalne (poprzez pojawienie się różnych, konkurujących czy nawet zwalczających się form tej samej religii oraz rozmaitych ośrodków władzy duchownej), ale także polityczne. Niezwykle ważne było bowiem to, że tego typu starcia nie ograniczały się do sporów teologicznych, ale przenosiły się do życia publicznego. Skutkowało to m.in. okrutnymi represjami wobec przeciwników religijno-ideologicznych, prowadzonymi zresztą nie tylko przez cieszącą się złą sławą katolicką inkwizycję, lecz również przez instytucje protestanckie oraz władze państwowe²³. Co najważniejsze jednak, pod sztandarami konkurujących wyznań toczono otwarte konflikty zbrojne, tzw. wojny religijne, o charakterze wojen domowych (np. we Francji) lub międzypaństwowych, jak wojna trzydziestoletnia w XVII w., będąca najbardziej niszczycielskim konfliktem w dziejach naszego kontynentu²⁴.

Skutki tych tragicznych podziałów odczuwalne są do dnia dzisiejszego, czego przejawem jest m.in. wciąż utrzymujące się napięcie w relacjach pomiędzy Kościołem katolickim a innymi wyznaniem chrześcijańskimi czy niektórymi siłami politycznymi i nawet władzami państwowymi²⁵. Wprawdzie współcześnie gorączka

²³ Większość procesów kończących się skazaniem na śmierć osób oskarżanych o czary (głównie kobiet) toczyło się przed sądami świeckimi. Do procesów takich dochodziło w Europie jeszcze w XIX w.!

²⁴ Wojna ta – co jest mało znanym faktem historycznym – przyniosła relatywnie większe straty ludzkie i materialne niż walki podczas każdej z wojen światowych (tak jak mało znane jest to, że dla Polski najbardziej niszczycielskim najazdem w jej dziejach był „potop szwedzki”, będący zresztą swoistym pokłosiem europejskich wojen religijnych).

²⁵ Przykładem może być bardzo konsekwentnie prowadzona od początku XX w. polityka całkowitego oddzielenia kościoła od państwa we Francji, nazywanej przez całe wieki „najstarszą córą Kościoła”. Zachowanie pełnej świeckości w funkcjonowaniu państwa przestrzegane jest przez kolejne rządy bez względu na ich

konfliktów na podłożu religijnym jest znacznie niższa niż przed wiekami, niemniej wybucha czasami płomieniem prawdziwej wojny, jak w przypadku konfliktów w Irlandii Północnej czy na Bałkanach.

Dodać to tego należy ambiwalentną, a czasami wręcz negatywną rolę europejskich kościołów chrześcijańskich, w tym zwłaszcza rzymskokatolickiego, w dziedzinie kształtowania się nowożytnego społeczeństwa obywatelskiego. Wbrew głoszonym niekiedy w tym zakresie tezom, należy bowiem pamiętać, że instytucje religijne od zawsze zdecydowanie popierały konserwatywne wizje stosunków społecznych i politycznych – patrząc z perspektywy historycznej, Kościół najpierw stał w obronie feudalnego porządku społeczno-politycznego (*ancien régime*) w jego walce przeciwko rewolucji burżuazyjnej głoszącej hasła wolności i praw człowieka, potem zaciekle zwalczał wszelkie ruchy robotnicze (w tym walkę o podstawowe prawa pracownicze) oraz rozmaite tendencje emancypacyjne (np. równouprawnienie kobiet), a obecnie twardo przeciwstawia się m.in. nowym trendom w dziedzinie obyczajowości, w tym zwłaszcza w sferze seksualizmu. Wszystko to w sposób obiektywny dzieliło oraz nadal dzieli Europę pod względem ideologicznym, politycznym i społeczno-kulturowym, a tym samym osłabia tendencje integracyjne.

Z kolei przykładem czynnika o charakterze gospodarczo-społecznym sprzyjającego tendencjom dezintegracyjnym może być wpływ szeroko rozumianej gospodarki i polityki morskiej na losy Europy²⁶. To bardzo ciekawe zagadnienie jest stosunkowo mało znane i wyraźnie niedoceniane (zwłaszcza w naszej części kontynentu), a przecież czynnik ten odegrał ogromnie ważną rolę historyczną. Przede wszystkim stworzył możliwości dysponowania przez Europę odpowiednim potencjałem oddziaływania w skali światowej, jak również przyczynił się do ukształtowania się już wiele wieków temu swego rodzaju europejskiego „międzynarodowego podziału pracy”. Skutkował on trwałym, utrzymującym się praktycznie aż do dzisiaj pęknięciem kontynentu na dwie części.

Morze od starożytności odgrywało ważną rolę w procesach rozwojowych naszego kontynentu, m.in. w rozwoju handlu, lecz jego znaczenie zdecydowanie wzrosło w epoce odkryć geograficznych i ekspansji kolonialnej, czyli mniej więcej od połowy XV w. Aby dysponować odpowiednimi środkami do prowadzenia tej ekspansji, zaangażowane w nią państwa Europy Zachodniej najpierw musiały rozwinąć taki przemysł stoczniowy, który byłby w stanie budować już nie tylko małe statki do żeglugi przybrzeżnej (dominującej w wiekach poprzednich), ale przede wszystkim duże jednostki pełnomorskie. O skali przedsięwzięcia świadczą wymownie dane mówiące, że do skonstruowania np. średniej wielkości XVII-wiecznego galeonu potrzeba było około 10 tys. dębów (!), zaś powstające wówczas ogromne okręty wojenne mogły być uzbrajane w setki dział (taką siłą ognia nie dysponowały żadne jednostki lądowe) oraz osiągać wielkości kadłubów i masztów liczonych w wielu dziesiątkach metrów.

orientacje polityczne oraz cieszy się powszechnym poparciem społecznym – por. J. Baszkiewicz, *Historia Francji*, Bellona, Warszawa 1995, rozdz. 10.

²⁶ Więcej na ten temat: M. Mollat du Jourdin, *Europa i morze. Tworzenie Europy*, Krag/Volumen, Warszawa 1995.

Tworzenie tego typu konstrukcji pociągało za sobą doniosłe konsekwencje gospodarcze, społeczne i ostatecznie polityczne. Przemysł okrętowy wymagał dużej mobilizacji siły roboczej, sprawnie funkcjonującej infrastruktury transportowej i przetwórczej, tworzenia wielkich, dobrze zorganizowanych stoczní, rozwoju kooperujących manufaktur produkujących żagle, liny, okucia, uzbrojenie itd. W znakomitej mierze przyczyniło się to do powstania bazy technologiczno-organizacyjnej oraz odpowiednich warunków społecznych dla przyszłych rewolucji przemysłowych w krajach Europy Zachodniej, w tym zwłaszcza we Francji i Anglii. Szczególnie w tym ostatnim kraju intensywny rozwój przemysłu stoczníowego doprowadził do wycięcia lasów w poszukiwaniu surowca i tym samym rozszerzenia areálu gruntów rolnych. Stworzone zostały w ten sposób warunki do rozwoju hodowli owiec, a co za tym szło – rozwoju przemysłu włókienniczego, który z kolei umożliwił forsowną industrializację ze wszystkimi jej późniejszymi konsekwencjami. Mówiąc obrazowo, u podstaw europejskich rewolucji przemysłowych znajdował się m.in. XVII- oraz XVIII-wieczny galeon.

Procesy te dotyczyły jednak tylko tych państw zachodnioeuropejskich, które powiązały swój rozwój z umacnianiem polityki oraz gospodarki morskiej, odgrywających, jak widać, bardzo ważną rolę stymulatorów postępu gospodarczo-społecznego. Natomiast większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej (w tym także polsko-litewska Rzeczpospolita Obojga Narodów) nie wzięła udziału w tym wyścigu cywilizacyjnym, nie wykazując, generalnie rzecz biorąc, większego zainteresowania ani problematyką morską, ani intensywnym rozwojem gospodarczym. Tym samym określiły one swoje miejsce w tworzącym się wówczas „międzynarodowym podziale pracy”, rezygnując z włożenia liczącego się wkładu w rozkwit europejskiego przemysłu i handlu o zasięgu już wtedy światowym. Jednocześnie same skazały się na odgrywanie roli wyłącznie zaplecza surowcowego, dostarczającego Europie Zachodniej potrzebnego jej zboża, lnu, skór, drewna itp. (jedynym polskim „wynalazkiem” gospodarczym tej epoki był model ekstensywnego rolnictwa folwarcznego opartego na nieludzkim wyzysku chłopów pańszczyźnianych).

O tym, iż tego typu podejście nie zależało tylko od uwarunkowań geopolitycznych, świadczyły przykłady polityki Rosji i Polski. Kolejni władcy rosyjscy, poczynając od Piotra Wielkiego, starali się, pomimo niekorzystnych warunków geograficznych, budować potęgę morską swego państwa, słusznie upatrując w niej jeden z głównych atrybutów mocarstwowości oraz możliwości skuteczniejszego oddziaływania na arenie międzynarodowej²⁷. W tym samym czasie ani rządząca Polską klasa szlachecka, ani poszczególni królowie (nawet Wazowie pochodzących z „morskiej” Szwecji) nie przykładali żadnej wagi do polityki morskiej, znajdującej się wyraźnie w cieniu ekspansji terytorialnej na Wschód – i to pomimo dysponowania realnymi możliwościami zdobycia szerszego dostępu do wybrzeża bałtyckiego. Co gorsze, skutecznie tłumiono

²⁷ Wymownym przejawem determinacji carów była budowa Petersburga, faktycznej stolicy dynastii Romanów, ale przede wszystkim portu pełnomorskiego, wznoszonego ogromnym nakładem kosztów ludzkich i finansowych w najbardziej niekorzystnych warunkach geologicznych.

rozwój ekonomiczny kraju, krępując aktywność gospodarczą mieszczan i wręcz zakazując jej szlachcie oraz ograniczając się jedynie do prowadzenia eksportu wspomnianych wyżej surowców potrzebnych Europie Zachodniej²⁸. Co gorsze, skutki podejmowanych wówczas decyzji niestety są odczuwalne aż do dnia dzisiejszego.

1.4. Dorobek cywilizacji europejskiej

Jak podkreślano we wcześniejszych rozważaniach, wprowadzanie w życie konkretnych koncepcji oraz przedsięwzięć integracyjnych było uzależnione od ukształtowania się najpierw „idei Europy”. Idea ta z kolei mogła się rozwinąć na bazie dorobku materialnego i duchowego cywilizacji europejskiej. Stanowił on fundament wspólny dla wszystkich Europejczyków – bez względu na moment historyczny ich egzystencji, miejsce zamieszkania, narodowość, pochodzenie socjalne, stopień zamożności, wykształcenie czy bagaż doświadczeń indywidualnych i grupowych. To dzięki niemu każdy mieszkaniec kontynentu może się czuć i *de facto* jest członkiem wielkiej wspólnoty, w ramach której elementy jednoczące przeważają nad zróżnicowaniem. Dziedzictwo to kształtowało się dzięki wysiłkom kolejnych pokoleń dzielących wspólne losy historyczne, a powstały w ten sposób dorobek stawał się niezwykle istotnym spoiwem łączącym Europejczyków, tworząc tym samym podstawy europejskiej jedności i co za tym idzie – podstawy europejskiej integracji.

Dorobek cywilizacji Europy jest czymś dynamicznym, nie sprowadzającym się tylko do dokonań naszych przodków, lecz ciągle wzbogacanym przez współczesność; obejmuje osiągnięcia i porażki we wszystkich wymiarach: kulturowym, filozoficzno-religijnym, politycznym, prawnym, gospodarczym, techniczno-naukowym, społecznym, militarnym. Wkład do niego wносиły kolejne epoki (poczynając od antyku i średniowiecza, poprzez renesans, oświecenie i następne epoki, aż po czasy najnowsze), najważniejsze religie (przede wszystkim chrześcijaństwo, ale także judaizm i inne wyznania), nurty ideowo-filozoficzne, a także poszczególne ludy i narody, grupy i warstwy społeczne oraz wybitne jednostki²⁹.

I tak, w ujęciu chronologicznym, solidne, trwałe podwaliny pod dorobek cywilizacyjny Europy położyła epoka starożytności³⁰. Jak już sygnalizowano, w epoce tej pojawiły się nie tylko pierwociny „idei Europy”, ale nade wszystko ukształtowały się kluczowe dla dalszych losów całej naszej cywilizacji idee, pojęcia i instytucje. Grecy wprowadzili demokrację i oparte na niej struktury państwa, filozofię i etykę, podsta-

²⁸ Już Jean Jacques Rousseau wskazywał na nienadążanie Polski za rozwojem zachodniej części Europy (choć jednocześnie pozytywnie oceniał niektóre aspekty polskiego życia politycznego) – por. J.J. Rousseau, *Uwagi nad rządem Polski*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924.

²⁹ Obszernie na ten temat: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999. Por. także: J.M. Roberts, *A History of Europe*, Helicon, Oxford 1996 oraz J. Carpentier, F. Lebrun, *Historia Europy*, Volumen, Warszawa 1994.

³⁰ Por. klasyczne prace: N.G.L. Hammond, *Dzieje Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986 oraz E. Gibbon, *Zmierzch Cesarstwa Rzymskiego*, t. 1-2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995.

wowe kategorie sztuki, poczucie wolności osobistej itd. Rzymianie uzupełnili to m.in. o obowiązujące do dziś rozumienie prawa, udoskonalili system państwowości, w tym zwłaszcza administracji, rozwinęli naukę i sztukę, mieli ogromne dokonania w sztuce wojennej, stanowiące niedościgły wzór przez wiele następnych stuleci.

Antyk miał również doniosłe dokonania gospodarcze i techniczne, czy szerzej – w sferze kultury materialnej. Wśród bardzo wielu przykładów można wskazać rozwój imponującego budownictwa, obejmującego nie tylko domy mieszkalne i gmachy użyteczności publicznej (świątynie, amfiteatry, urzędy), ale także wielkie przedsięwzięcia infrastrukturalne w rodzaju dróg, mostów czy wodociągów, z których część nadal jest wykorzystywana współcześnie. Co więcej, greccy i rzymscy budowniczowie wypracowali ponadczasowe kanony architektury i urbanistyki, stanowiące wzorzec oraz inspirację dla następnych pokoleń architektów (elementy tzw. klasycyzmu, nawiązujące do wzorców antycznych, od stuleci pojawiają się cyklicznie w architekturze nie tylko w Europie, ale i na całym świecie).

Dorobek średniowiecza bywa zupełnie niesłusznie niedoceniany. Epokę tę często uważa się za czas ciemnoty i zacofania³¹. W rzeczywistości okres ten przyniósł – oprócz wykrystalizowania się „idei Europy” – doniosłe przemiany w różnych sferach życia, znacznie wzbogacające dorobek cywilizacji europejskiej. Umocniły się lub ukształtowały struktury wielu państw (zwłaszcza tych „młodych” na wschodzie i w centrum kontynentu); zaczął formować się nowy, stanowy system społeczny (odmienny od opartego na niewolnictwie systemu starożytności); powstało wspomniane *imperium christianum* zmieniające wierzenia, światopogląd oraz styl życia Europejczyków. W znacznej mierze uległy zmianie również warunki ich materialnej egzystencji. Pomimo ciągłego występowania wojen i epidemii, następował rozwój rolnictwa, handlu, rzemiosła oraz osadnictwa miejskiego. Przejawem tego był m.in. bujny rozwój budownictwa sakralnego, owocujący konstrukcją potężnych katedr gotyckich, uznawanych przez wielu za najwspanialsze budowle tworzone ręką człowieka³².

Otwierające epokę nowożytną odrodzenie (renesans) przyniósł przede wszystkim – zgodnie ze swą nazwą – oparty na ideach humanizmu nawrót zainteresowania kulturą starożytną³³ (pokazuje to kolejny raz ciągłość w rozwoju cywilizacji europejskiej.) Sięganie po najlepsze wzorce antyku w połączeniu z mądrą polityką mecenatu ze strony władców państwowych, Kościoła czy arystokracji, doprowadziło m.in. do niebywałego rozkwitu sztuki, architektury, literatury oraz w znacznej mierze nauki. Wśród niezliczonych przykładów można wskazać osiągnięcia najbujniej rozwijającej się w tym czasie kultury włoskiej, by wymienić tylko kolejny raz zabytki architektoniczne w rodzaju rzymskiej bazyliki Świętego Piotra bądź też dokonania całej plejady wielkich twórców i artystów tej epoki.

³¹ Szerzej o dokonaniach tej epoki pisze: J. Huizinga, *Jesień Średniowiecza*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996.

³² Abstrahując nawet od wspaniałych walorów estetycznych i duchowych katedr (zwłaszcza tych budowanych we Francji), należy podkreślić ich maestrię konstrukcyjną, a także przypomnieć, że dopiero w XIX i XX w. zaczęły powstawać budowle wyższe niż katedralne wieże.

³³ Por. J. Delumeau, *Cywilizacja Odrodzenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1967.

Dorobek cywilizacyjny odrodzenia obejmuje także zainicjowanie wielkiej ekspansji Europy na bliższe i dalsze obszary całego naszego globu. O jej przejawach i konsekwencjach będzie mowa nieco dalej, teraz należy tylko podkreślić, że przyczyniła się ona z jednej strony do faktycznej dominacji Starego Kontynentu w świecie przez okres blisko pięćuset lat, z drugiej zaś – do istotnych przemian w europejskich strukturach politycznych, gospodarczych i społecznych. Przemiany te w znacznej mierze nie tylko ukształtowały układ sił pomiędzy mocarstwami europejskimi, ale również przyczyniły się do swoistego skoku rozwojowego w gospodarce europejskiej. Miało to związek z pojawieniem się zaczątków tzw. pierwszej rewolucji przemysłowej oraz powstaniem nowego porządku ekonomiczno-społecznego na naszym kontynencie.

Wielkie dokonania cywilizacyjne w dziedzinie gospodarki i techniki charakteryzowały także epokę oświecenia³⁴. Na szczególne podkreślenie zasługują jednak osiągnięcia w rozwoju nauki, a nade wszystko w krystalizowaniu się nowych, wielkich idei filozoficznych, politycznych i społecznych. Oparte na zasadach triumfującego wówczas racjonalizmu badania naukowe doprowadziły do położenia fundamentów pod gmach nowoczesnej wiedzy w różnych dziedzinach, zwłaszcza w zakresie nauk ścisłych i przyrodniczych. Natomiast wielcy myśliciele epoki (by wymienić tylko tytułem przykładu francuskich encyklopedystów) dali swoją twórczością silny impuls do daleko idących przemian światopoglądowych, a w sferze społeczno-politycznej – wręcz do rewolucji.

Ukształtowała się wówczas ostatecznie koncepcja człowieka jako indywidualistycznej jednostki, formułowane zaś na tej podstawie wolnościowe i demokratyczne idee praw człowieka oraz praw obywatela były zarazem hasłami i siłą sprawczą Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Zniszczyła ona dawny, feudalno-stanowy porządek polityczny i społeczny, wprowadzając zmiany promieniujące nie tylko na całą Europę, ale i na ówczesny świat. Wbrew gwałtownej reakcji sił *ancien régime*, nowy ustrój burżuazyjny (oparty także na dorobku uprzedniej rewolucji angielskiej) odniósł historyczne zwycięstwo, stając się uniwersalną podstawą liberalno-demokratyczną oraz wolnorynkową dla większości współczesnych systemów politycznych, gospodarczych i społecznych. Tym samym dokonania oświecenia na trwale zajęły poczesne miejsce w dziejach zarówno Europy, jak i całej ludzkości.

Następujące po sobie kolejno okresy wieków XIX i XX uzupełniały dorobek Europy o dalsze zdobycze intelektualne i materialne³⁵. Coraz bardziej istotną rolę w tym względzie zaczęły odgrywać czynniki gospodarcze. Należał do nich przede wszystkim handel ogólnoeuropejski (funkcjonujący już od czasów starożytnych i rozszerzony następnie na skalę globalną w dobie ekspansji kolonialnej), który opierał się na coraz szybszym rozwoju najpierw rzemiosła, później produkcji manufakturowej, w wieku zaś XIX – dojrzałego przemysłu przechodzącego swoje kolejne rewolucje technologiczno-organizacyjne. W efekcie stulecie to doprowadziło do stworzenia

³⁴ Więcej patrz: P. Chaunu, *Cywilizacja wieku Oświecenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1971.

³⁵ Por. N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka...*, op. cit., rozdziały X-XII oraz J. Carpentier, F. Lebrun, *Historia Europy*, op. cit., część czwarta.

z naszego kontynentu, w ramach narastającej współpracy ekonomicznej, relatywnie spójnej jednostki gospodarczej. Miało to ogromne znaczenie, gdyż w perspektywie historycznej to właśnie zjawiska natury ekonomicznej w dużej mierze zadecydowały o tempie i zakresie ogólnych procesów integracyjnych przebiegających współcześnie.

Doniosłe zmiany zachodziły także w sferze polityczno-ideologicznej, społecznej i kulturalnej. Głównym konkurentem dla systemu burżuazyjnego stawał się socjalizm: najpierw utopijny, później różne jego odmiany w rodzaju marksizmu, socjaldemokracji czy bolszewizmu. Nie licząc głoszonych przez część z nich radykalnych haseł walki klasowej, ich programy zawierały postulaty uzupełnienia reguł demokracji liberalnej zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zapewnienia – obok politycznych – także praw socjalnych. Próby realizacji haseł socjalistycznych prowadziły do rozbieżnych rezultatów. Z jednej strony do fiaska bądź tragicznych wypaczeń, jak miało to miejsce w państwach bloku sowieckiego bądź w krajach faszystowskich. Z drugiej jednak strony idee sprawiedliwości społecznej znalazły praktyczne zastosowanie w wielu demokracjach zachodnioeuropejskich, gdzie wprowadzano „kapitalizm z ludzką twarzą”, owocujący funkcjonowaniem tzw. państwa dobrobytu (*welfare state*).

Wiązało się to z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego i wydatną poprawą warunków bytowych coraz szerszych grup społecznych. Proces ten został zainicjowany w połowie XIX w. i trwał, z przerwami na obydwie wojny światowe, całe minione stulecie, prowadząc do zapanowania bezprecedensowego dobrobytu w Europie Zachodniej. Wraz z istnieniem *welfare state* prowadziło to do ukształtowania się europejskiego modelu społecznego, oznaczającego, w ogromnym skrócie, istnienie dobrze rozwiniętego systemu zabezpieczeń społecznych i dbanie o jakość życia. Model ten, uważany za wielkie osiągnięcie cywilizacji Starego Kontynentu, wprowadzany był w większości państw członkowskich Wspólnot Europejskich, potem Unii Europejskiej, stał się więc zarazem swoistą wizytówką integracji europejskiej. Jego uzupełnieniem były różnorodne osiągnięcia w zakresie ogólnej demokratyzacji życia społecznego, w tym m.in. emancypacji kobiet czy lepszego dostępu do oświaty i kultury szerokich rzesz społeczeństwa. Wraz z mającym miejsce w okresie minionych dwustu lat bujnym rozwojem filozofii, sztuki, nauki oraz techniki, czyniło to z Europy jedno z głównych centrów cywilizacji światowej.

Dla pełni obrazu należy podać, że tego rodzaju wysoka pozycja poczęła ulegać pewnemu relatywnemu osłabieniu na przestrzeni ostatnich kilku dekad, co wynika przede wszystkim z szybkiego umacniania się głównych konkurentów Starego Kontynentu: Stanów Zjednoczonych i państw azjatyckich z Chinami na czele³⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że bogaty, nawarstwiający się przez stulecia dorobek cywilizacyjny Europy wciąż jest imponujący i nadal ulega rozszerzaniu.

W ramach rysowania pełniejszego obrazu poruszanych tu zagadnień warto również przedstawić niedoceniane czy czasami wręcz zapomniane dokonania niektórych

³⁶ Na temat zmieniającej się pozycji i roli Europy w świecie szerzej patrz: R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, PISM, Warszawa 2016 oraz *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

ludów zamieszkujących nasz kontynent. Nie chodzi tu o dorobek poszczególnych narodów żyjących współcześnie, ale o swoistą rehabilitację całej cywilizacji, jaką stworzyli tzw. barbarzyńcy³⁷. Nazwą tą określano, jak pamiętamy, ludy, z którymi mieszkańcy Europy stykali się już od czasów starożytnych i które wyodrębniano zgodnie z kryterium „obcości”, a najczęściej także na podstawie ich „niższości” kulturowej.

Tego typu klasyfikacje były jednak niezupełnie prawdziwe i słuszne: świat *barbaricum* obejmował bowiem zarówno ludy utrzymujące różnorodne kontakty z mieszkańcami Europy i stojące na stosunkowo wysokim poziomie rozwoju (jak np. Persowie walczący ze starożytnymi Grekami), jak też bardziej prymitywne ludy koczowniczych najeźdźców, w rodzaju Hunów czy Wandalów³⁸. Barbarzyńcy ci rzeczywiście przyczynili się walcnie do upadku cesarstwa rzymskiego, ale ulegając stopniowej „europeizacji” nie tylko przejęli dorobek kulturowy podbitych ziem, ale zaczęli go wydatnie wzbogacać. Przykładem mogą służyć plemiona germańskie, które po okresie zaciętej konfrontacji z Rzymem stały się w znacznej mierze jego spadkobiercami, jak np. Frankowie, tworzący podwaliny najpierw imperium Karola Wielkiego, a następnie państwa francuskiego, od których pochodzi sama nazwa Francji (pokazuje to kolejny raz, że do pojęcia „obcego” w dziejach Europy należy podchodzić bardzo ostrożnie, gdyż ten „obcy” może być „swój” w stopniu większym niż wydaje się nam to na pierwszy rzut oka).

Innym przykładem barbarzyńskiego ludu wnoszącego wielki wkład w cywilizację europejską okresu średniowiecza byli pochodzący ze Skandynawii wikingowie. Ich wyprawy morskie na słynnych łodziach miały, zgodnie ze zwyczajami epoki, łupieżczy charakter, ale też przynosiły pozytywne skutki. Przyczyniały się one m.in. do rozwoju sztuki żeglarskiej i wojennej, handlu oraz wytyczania nowych szlaków komunikacyjnych, sięgających od Europy Północnej po Morze Śródziemne. Wikingowie przyczynili się także bezpośrednio do ukształtowania niektórych państwowości, jak np. w Normandii czy na Rusi (a według najnowszych badań – także w piastowskiej Polsce).

Ogólnie rzecz biorąc, ludy zwane barbarzyńskimi pozostawiły po sobie znaczący dorobek w najrozmaitszych sferach kultury duchowej i materialnej. Tak np. wyraźne ślady ich sposobu myślenia i obyczajowości znajdujemy w średniowiecznym etosie rycerstwa europejskiego, przenoszonym później przez stulecia w formie kodeksu honorowego szlachty i arystokracji. Wbrew pozorom, cywilizacja barbarzyńska nie była również prymitywna pod względem materialnym, o czym świadczą jej osiągnięcia w dziedzinie m.in. techniki wytopu i obróbki żelaza, zdobnictwa, budowy domów i jednostek żeglugowych. Przykład tej cywilizacji pokazuje wielkie zróżnicowanie elementów składających się na wielowiekowy dorobek Europy, a także rozmaite sposoby jego oddziaływania na to wszystko, co stanowi podstawy europejskiej jedności.

³⁷ Więcej patrz: K. Modzelewski, *Barbarzyńska Europa*, Iskry, Warszawa 2004.

³⁸ Od nazwy tego ostatniego ludu, które w 455 r. zdobył i spłądował Rzym, pochodzi określenie „wandalizm”, będące synonimem rozmyślnej profanacji lub destrukcji.

1.5. Rola Europy w dziejach świata

Specyfiką procesów historycznych zachodzących w Europie – w tym także procesów integracyjnych – zawsze było to, że nie miały one znaczenia tylko lokalnego czy regionalnego, lecz w ogromnym stopniu wpływały na losy całej ludzkości. Z tego względu przy prezentowaniu dorobku europejskiego kręgu kulturowego, traktowanego zarazem jako fundament dla tendencji integracyjnych, konieczne jest przynajmniej skrótowe zarysowanie roli, jaką Europa odegrała w dziejach świata.

Z historycznego punktu widzenia Europa była i jest szczególnym regionem świata. Ten stosunkowo niewielki obszar stanowiący zachodni cypel potężnego kontynentu eurazjatyckiego zawsze zajmował wyjątkową pozycję polityczną, ekonomiczną, militarną oraz kulturową w historii ludzkości. Do tej pory odgrywa trudną do przecenienia rolę w jej rozwoju cywilizacyjnym, także dzięki zachodzącym na nim procesom integracyjnym w ramach Unii Europejskiej.

Rzeczowej debacie na temat międzynarodowego znaczenia Europy grożą dwa niebezpieczeństwa: z jednej strony zadufany w sobie europocentryzm, mogący prowadzić nawet do ksenofobii i rasizmu, a z drugiej – fałszywie pojmowana poprawność polityczna powodująca pomniejszanie europejskiego dorobku na tle osiągnięć innych regionów świata. Znalezienie tu „złotego środka” („wynalazku” kultury antycznej!) nie jest sprawą prostą. Nie wdając się zatem w szczegółową analizę historyczną, warto jedynie przypomnieć, jaki wkład wniósł nasz kontynent w ogólny rozwój reszty świata, a także spróbować dokonać rozrachunku, w czym Europa zawiniła ludzkości. Pozwoli to na lepsze zaprezentowanie atutów i zarazem obciążeń, z jakimi ma obecnie do czynienia Unia Europejska, będąca spadkobierczynią dorobku europejskiego kręgu kulturowego.

I tak, patrząc na mapę współczesnego świata, można ją analizować w najrozsądniejszy sposób, także pod kątem cywilizacyjnego oddziaływania europejskiego kręgu kulturowego na pozostałe obszary naszego globu³⁹. Gdyby takie właśnie kryterium konsekwentnie zastosować (nie wnikając na razie w ocenę polityczną lub moralną tego oddziaływania), okazałoby się, że zdecydowana większość naszej planety pozostawała i do chwili obecnej pozostaje pod bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami Europy. O ile wpływy bezpośrednie wydają się, jako ogólnie znane fakty historyczne, wyraźniej zauważalne, o tyle łatwo o niedocenianie wpływów pośrednich, wielokrotnie żywych do dnia dzisiejszego.

Nie wolno bowiem zapominać, że wiele powstałych na innych kontynentach ośrodków cywilizacyjnych ma korzenie europejskie i bezpośrednio wywodzi się

³⁹ Warto zwrócić uwagę na pewien charakterystyczny szczegół. Europejczycy przyzwyczajeni są do mapy świata wyglądającej w ten sposób, iż Eurazja i obszary do niej przyległe przedstawiane są centralnie, a pozostałe kontynenty – po bokach. Mamy tu do czynienia z ewidentnym przejawem (nawet podświadomym) europocentryzmu, z którego przejawami nie wszyscy nie-Europejczycy muszą się zgadzać. Na przykład zdarzają się mapy amerykańskie z uplasowanym centralnie kontynentem amerykańskim, a na niektórych mapach azjatyckich to Chiny zajmują pozycję środkową.

z naszego kręgu kulturowego. Najbardziej znaną, a także tą najbardziej prężną „córá” Europy jest oczywiście cywilizacja Stanów Zjednoczonych (czy raczej po uwzględnieniu Kanady cywilizacja północnoamerykańska). Amerykanie w ciągu ponad 200 lat istnienia niepodległej państwowości bardzo wiele osiągnęli, samodzielnie wyrastając na pozycję czołowego supermocarstwa współczesnego świata, nikt jednak nie zaprzeczy, że z perspektywy historycznej ich dorobek opiera się na zdobyczach cywilizacji europejskiej. To samo można powiedzieć o innych wysoko rozwiniętych regionach, jak Ameryka Łacińska czy Australia, ale nawet ośrodki cywilizacji z własną, bogatą historią, jak np. Chiny, Japonia bądź Indie, w znacznej mierze korzystały i nadal korzystają z osiągnięć szeroko rozumianego europejskiego kręgu kulturowego. Można by zatem określić te cywilizacje jako „europochodne”, zastrzegając przy tym, iż ma to oczywiście jedynie wymiar historyczno-kulturowy. Należy także uwzględnić pewną hierarchię tej „europochodności”, oznaczającą, że np. Stany Zjednoczone mają bez wątpienia mocniejsze korzenie europejskie niż Indie.

W wymiarze historycznym wpływy Europy najsilniejsze były w okresach rozkwitu odkryć geograficznych⁴⁰ oraz apogeum ekspansji kolonialnej mocarstw europejskich, kiedy nad ich imperiami – jak w przypadku Wielkiej Brytanii – zgodnie ze znanym powiedzeniem „słońce nigdy nie zachodziło”. Panowanie to przejawiało się wyraźną dominacją nad innymi państwami i narodami, sprawowaną przez Europejczyków w nieomal wszystkich dziedzinach⁴¹. Przybierała ona formy uzależnienia polityczno-militarnego (nie zawsze równoznacznego z bezpośrednią okupacją)⁴², ekonomicznego (potrzebom gospodarek metropolii były podporządkowane systemy ekonomiczne krajów podbitych i zależnych), a także ideologicznego i kulturowego, przejawiającego się rozprzestrzenianiem na cały ówczesny świat odpowiednich wzorców i norm wypracowanych na Starym Kontynencie.

Jak już wspomniano, po drugiej wojnie światowej oddziaływanie Europy zdecydowanie osłabło oraz przybrało mniej bezpośrednie formy, chociaż w wielu dziedzinach – jak np. w sferze gospodarki i handlu – wciąż pozostawało liczącym się czynnikiem kształtującym stosunki międzynarodowe. Podkreślić przy tym należy, że decydującą rolę w tym względzie zaczęły odgrywać procesy integracyjne zachodzące w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej. Znaczenie międzynarodowych uwarunkowań tych procesów wynika przede wszystkim z tego, że w znacznej mierze warunkują one oddziaływanie innych czynników decydujących o rozwoju całego kontynentu, tworząc dla nich swego rodzaju tło czy też ogólny kontekst.

⁴⁰ Na marginesie należy wskazać, że samo pojęcie „odkrycia geograficzne” niejako z natury oznacza stanowisko europocentryczne, przyjmujące punkt widzenia, że to Europa coś odkrywała (np. Amerykę), podczas gdy na innych kontynentach nie mówi się przecież o odkrywaniu Europy.

⁴¹ Szerzej patrz: F. Braudel, *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV-XVIII wiek. Czas świata*, t. 3, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992, rozdz. V: *Świat za czy przeciw Europie?*

⁴² Na przykład Brytyjczycy w Indiach rządili nie tyle za pomocą bardzo nielicznych sił zbrojnych i kadr urzędniczych, ile dzięki umiejętnemu stosowaniu zasady „dziel i rządź”, czyli utrzymywaniu kontroli nad konkurującymi między sobą państewkami lokalnych władców.

1.6. Zasługi i przewinienia Europy w świecie

Nie ulega wątpliwości, że cywilizacja ludzka zawdzięcza Europie ogromną liczbę rozmaitych osiągnięć we wszystkich praktycznie dziedzinach życia. Próbuąc jedynie naszkicować ten dorobek, pominiemy osiągnięcia w zakresie gospodarki czy wszelkiego typu nauk ścisłych, których samo wymienienie wymagałoby oddzielnej publikacji. Wystarczy ograniczyć się do wskazania wybranych, podstawowych zdobyczy przede wszystkim w dziedzinach szeroko pojmowanych zagadnień polityki i kultury.

I tak, można zacząć od wprowadzonego przez starożytnych Greków pojęcia demokracji, która położyła podwaliny pod inne kategorie polityczno-ideologiczno-prawne, m.in. instytucję nowożytnego państwa. Zachodząca w Europie w ciągu stuleci ewolucja tej instytucji doprowadziła do ukształtowania typów państwowości będących modelem dla całego cywilizowanego świata⁴³. Dotyczy to także współczesnego rozumienia praw obywatelskich oraz praw człowieka. Tworzyły się one wraz z kształtowaniem się takich pojęć, jak m.in. wprowadzone przez Rzymian rozumienie prawa jako systemu uprawnień i obowiązków, obligujących nie tylko poddanych, ale i władców. Koncepcja ta została rozwinięta, m.in. przez rewolucje burżuazyjne: angielską i francuską, w oświeceniowy katalog praw i swobód politycznych przynależnych człowiekowi oraz obywatelowi, później uzupełniony (także pod wpływem działalności różnych odcieni ruchów lewicowych) o prawa społeczne. Wszystko to w efekcie stworzyło fundamenty charakterystycznych dla epoki nowożytnej liberalnych modeli ładu społeczno-ekonomicznego.

Należy podkreślić, że kolejnym, głęboko europejskim osiągnięciem jest oparte na liberalnych zasadach polityczno-ideologicznych pojęcie jednostki ludzkiej jako podmiotu, a nie przedmiotu stosunków społecznych, cieszącego się przy tym przyrodzonymi, niezbywalnymi prawami i wolnościami. W innych kręgach kulturowych, kształtowanych odmiennymi koncepcjami polityczno-ideowymi, religijnymi czy społeczno-kulturowymi, człowiek jako jednostka niekoniecznie musi mieć taki indywidualistyczny status, będąc często traktowany jedynie jako „trybik” całkowicie podporządkowany religii, rodzinie, grupie etnicznej czy społeczeństwu (czasami utożsamianemu z systemem władzy)⁴⁴. Powoduje to, niekiedy zawzięte, spory ideologiczno-polityczne o uniwersalizm koncepcji praw człowieka forsowanych przez Zachód, w tym zwłaszcza UE. Koncepcje te, chociaż teoretycznie mają zastosowanie wobec wszystkich ludzi, bywają w wielu miejscach świata odrzucane zgodnie z argumentacją, iż nie odpowiadają lokalnym uwarunkowaniom. Pojmowanie jednostki

⁴³ Obowiązujący w większości państw świata system polityczny i prawny oparty jest na Monteskiuszowskiej zasadzie trójpodziału władzy państwowej oraz na zasadach europejskiego prawa kontynentalnego lub też anglosaskiego prawa precedensowego (*common law*). Nieliczne wyjątki obejmują głównie fundamentalistyczne państwa islamskie, gdzie stosowane jest prawo koraniczne (np. Iran, Arabia Saudyjska) lub też kraje będące „sierotami po komunizmie”, jak Kuba i Korea Północna.

⁴⁴ Dla pełni analizy należy zaznaczyć, że tego typu podejście do statusu i praw jednostki było charakterystyczne także dla różnych systemów totalitarnych w Europie, przede wszystkim hitlerowskiego faszyzmu oraz bolszewickiego komunizmu.

jako indywiduum opiera się także na kolejnym dorobku kultury europejskiej, jakim są założenia religii chrześcijańskiej, w której człowiek ma własne, indywidualne więzi z Bogiem, wzmacniające poczucie własnej odrębności, nie występujące powszechnie w innych religiach, nawet monoteistycznych⁴⁵.

Z narodziłym w Europie systemem liberalnych wartości polityczno-ideologicznych wiąże się model gospodarki wolnorynkowej. Nie wchodząc w rozważania nad konkretnymi rozwiązaniami ekonomicznymi, należy tylko wskazać, że tego rodzaju koncepcja jest przede wszystkim wytworem długiej ewolucji systemów społeczno-gospodarczych funkcjonujących na naszym kontynencie. Wraz z rozprzestrzenianiem się innych wartości została „wyeksportowana” do praktycznie wszystkich pozostałych części świata, stając się obecnie w ramach procesów globalizacji naczelną dyrektywą w zakresie rozwoju gospodarczego współczesnego świata. Nawet jeśli weźmiemy pod uwagę występowanie rozmaitego typu zjawisk kryzysowych w pierwszej dekadzie XXI w., podważających skuteczność zachodniego modelu ekonomiczno-społecznego, to nie pojawiła się żadna inna poważna alternatywa, która realnie mogłaby zanegować jego podstawowe założenia. Tak np. ogólnoświatowy kryzys finansowo-gospodarczy zainicjowany na jesieni 2008 r. obnażył wprawdzie słabości modelu opierającego się na zasadach dogmatycznego liberalizmu, ale jednocześnie nie doprowadził do ukształtowania się nowego modelu w skali globalnej.

Jak widać, stworzony na Starym Kontynencie zestaw podstawowych wartości liberalnych wciąż stanowi kapitałny wkład Europy w inspirowanie oraz podtrzymywanie procesów rozwojowych całej ludzkości. Dla uniknięcia zarzutów jednostronności, trzeba wskazać, że dorobkiem Europejczyków o zasięgu ogólnoludzkim i ogólnoświatowym były oczywiście także inne systemy wartości: praktycznie wszystkie najważniejsze nurty polityczne i ideologiczne współczesnego świata mają europejskie korzenie, poczynając od skrajnie prawicowych (fasyzm) do skrajnie lewicowych (komunizm).

Wartości określane jako liberalne mają jednak tę przewagę nad wszystkimi innymi twórami cywilizacji Starego Kontynentu, że są obecnie dominujące w całym świecie. To m.in. dzięki tym wartościom, traktowanym zarówno jako oręż propagandowy, jak i czynniki warunkujące wysoką efektywność swojego systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego, Zachód mógł wygrać powojenną konfrontację z systemem komunistycznym. To totalne, jak się zdawało, zwycięstwo upoważniało nawet do formułowania poglądów o jego absolutnej trwałości, prowadzącej zgodnie ze znaną tezą Francisa Fukuyamy do „końca historii”⁴⁶. To także m.in. dzięki tym wartościom

⁴⁵ Na marginesie warto dodać, że to poczucie odrębności indywidualnej prowadziło również do ukształtowania się pewnych pojęć bardzo charakterystycznych dla europejskiego kręgu kulturowego, jak np. zajmowania ogromnie ważnej pozycji w twórczości kulturalnej (czy szerzej, w całym życiu społecznym) przez uczucie miłości między mężczyzną a kobietą. W wielu innych kręgach cywilizacyjnych odgrywa ono zdecydowanie mniejszą rolę, będąc sprowadzane do społecznej instytucji małżeństwa i rodziny lub czysto seksualnych funkcji prokreacyjnych. Jednym z wielu przykładów może być kultura starożytnych Chin oraz Japonii, o czym szerzej: I. Morris, *Świat Księcia Promienistego*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973.

⁴⁶ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Z-sk i Spółka, Poznań 2000.

państwa zamożnej Północy (należące w zdecydowanej większości do cywilizacji „europochodnych”) wciąż zajmują bardzo ważną pozycję we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Z systemem wartości wiąże się, mające ogromne znaczenie, oddziaływanie Europy za pośrednictwem osiągnięć nauki, przede wszystkim „królowej nauk”, jaką jest filozofia. Wprawdzie w innych kręgach kulturowych również uzyskiwano ważny dorobek w sferze prób spekulatywnego objaśniania istoty świata i człowieka, ale samo pojęcie filozofii oraz jej imponujący rozwój zawdzięcza się Europejczykom. Ma to tak istotną wagę, gdyż to właśnie ta dyscyplina w ogromnej mierze kształtuje – nawet gdy nie w pełni zdajemy sobie z tego sprawę – światopogląd współczesnego człowieka, owocujący nie tylko jego rozwojem umysłowym, ale również dokonaniem w sferze materialnej (przykładem może służyć silne oddziaływanie racjonalizmu mającego przecież swój oświeceniowy rodowód). Innymi słowy, fascynujące zdobycze współczesnej kultury, nauki i techniki, zarówno w Europie, jak i w skali całego świata, są owocem mniej lub bardziej bezpośredniego oddziaływania idei stworzonych przez całe stulecia przez myślicieli europejskich⁴⁷.

Z drugiej jednak strony, aby nie popaść w idealistyczny europocentryzm, należy wskazać również na przewinienia Europejczyków w stosunku do reszty świata. Lista przewinień, zawierająca także najcięższe zbrodnie, jest niestety długa, więc można wymienić tylko kilka wymownych przykładów historycznych. Odbywające się pod hasłami szerzenia chrześcijaństwa średniowieczne wyprawy krzyżowe na wiele stuleci zatruiły stosunki Europy ze światem islamu (co ma negatywne reperkusje do dnia dzisiejszego)⁴⁸, prowadzona zaś pod podobnymi sztandarami ekspansja kolonialna przynosiła niewyobrażalne cierpienia oraz wyzysk ludom różnych kontynentów. Rozpoczęło się to od faktycznego ludobójstwa dokonanego na tubylcach obydwu Ameryk, poprzez rozwijanie haniebnego procederu niewolnictwa, eksploatację gospodarczą Afryki i Azji, aż po stosunkowo niedawne, powojenne konflikty kolonialne, jak np. prowadzone przez Francuzów „brudne wojny” w Indochinach i Algierii.

Oczywiście nie tylko Europejczycy byli w tym względzie winni. Inne cywilizacje także podejmowały tragiczne w skutkach ekspansje, których ofiarą padała zresztą również Europa (dość wspomnieć tylko najazdy mongolskie, mauretańskie bądź tureckie) i to nie ściśle europejskim wynalazkiem był religijny fanatyzm czy handel niewolnikami⁴⁹. Niemniej to nasz kontynent, „eksportując” wraz z niewątpliwymi dobrodziejstwami cywilizacyjnymi także rozliczne grzechy, w rodzaju chorobliwie rozwiniętego poczucia wyższości wobec innych, przyczynił się do ugruntowania wielu negatywnych zjawisk w całym świecie, jak chociażby rasizmu białego człowieka.

⁴⁷ Szerzej na ten temat patrz: B. Russell, *Mądrość Zachodu*, Penta, Warszawa 1995.

⁴⁸ Do owych negatywnych doświadczeń sięgają fundamentaliści islamscy walczący nie tylko z wpływami politycznymi czy gospodarczymi Zachodu, ale także z jego kulturą. Zapominają jednocześnie o tym, że także islam był siłą agresywną wobec Europy, o czym świadczy jego wielowiekowe panowanie na Półwyspie Iberyjskim oraz Bałkanach – por. M. Sadowski, *Dżihad – święta wojna w islamie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.

⁴⁹ W pełni europejskim „wynalazkiem” stały się natomiast obozy koncentracyjne, zastosowane przez Brytyjczyków podczas wojen burskich na przełomie XIX i XX w.

Nieprzypadkowo zatem cywilizacja Zachodu – zainicjowana w Europie i rozwinięta w innych kulturach „europochodnych”, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych – potrafi budzić tak ostrą krytykę oraz obawy w szerokich kręgach społeczności międzynarodowej, przede wszystkim w krajach biednego Południa. Prawdziwym problemem jest fakt, że to odrzucanie systemu stworzonego przez bogatą Północ może z kolei prowadzić do rozmaitych zjawisk negatywnych. W ekstremalnej formie mogą one powodować nawet konflikty zbrojne lub też narastanie prawdziwej plagi współczesności, jaką jest międzynarodowy terroryzm. Jak pokazały następstwa wydarzeń z 11 września 2001 r., stwarza on ogromne zagrożenie dla całego świata, w tym także dla Europy, o czym świadczą m.in. liczne ataki terrorystyczne, jakich ofiarą padają niektóre państwa unijne, w tym zwłaszcza Niemcy, Francja i Wielka Brytania.

Generalnie rzecz biorąc, w trakcie całej burzliwej historii stosunków ze światem zewnętrznym Stary Kontynent przekazywał mu zarówno wiele dobrego, jak i część złego. Jednocześnie Europa dużo brała od innych cywilizacji, aktywnie uczestnicząc w ogólnoświatowej wymianie oraz przenikaniu różnych kultur. Co więcej, stała się swego rodzaju liderem, stanowiąc na tle standardów międzynarodowych wzór w rozmaitych dziedzinach. Dotyczy to m.in. tolerancyjnego, opartego na zasadach demokracji oraz ochrony praw człowieka i obywatela rozwoju społecznego, który doprowadził do ukształtowania się specyficznego modelu europejskiego, w znacznie mierze wciąż czerpiącego z założeń „państwa dobrobytu” (obecnie krytykowanego, ale nadal dla wielu atrakcyjnego „wynalazku” pochodzącego właśnie z naszej części świata). Nie pomniejszając w żadnej mierze bogatego dorobku pozostałych kontynentów, można zatem stwierdzić, iż do dziedzictwa całej ludzkości Europa wniosła wyjątkowo dużo, do chwili obecnej będąc jednym z czołowych ośrodków rozwoju życia gospodarczego, politycznego, społecznego, naukowego czy kulturalnego naszej planety.

Wszystko to powoduje, że obecna Unia Europejska znajduje się wyjściowo w bardzo dogodnej pozycji. Uważana jest bowiem zarówno za główną spadkobierczynię, jak i za kontynuatorkę dorobku wielowiekowej cywilizacji europejskiej – jak obrazowo określił to Aleksander Krawczuk, „Unia Europejska, ta struktura bez granic, z jedną monetą, jest współczesnym Imperium Romanum”⁵⁰. Z tego względu Unia dysponuje relatywnie lepszymi szansami w promowaniu swych wartości, ekspansji ekonomicznej czy ochronie interesów politycznych. Pomimo że w jej dorobku historycznym występują wspomniane przewinienia, dorobek ten stanowi dla UE wyraźny atut. Sprzyja on osiągnięciom współczesności, czyli wspomaga rozwój potencjału Unii Europejskiej w różnych dziedzinach oraz umacnia jej pozycję i rolę w świecie. Dorobek historyczny stanowi dla współczesnych mieszkańców Europy zarówno skarbnicę realnych osiągnięć, jak i magazyn cennych doświadczeń. Niektóre z nich są smutne lub tragiczne; w większości jednak stanowią powód do paneuropejskiej dumy, sprzyjającej kształtowaniu się europejskiej tożsamości, a co za tym idzie – ułatwiają rozwój i umacnianie europejskich procesów integracyjnych.

⁵⁰ Wywiad z A. Krawczukiem *Powrót Imperium Romanum*, „Polityka” 10.01.2009.

1.7. Integracja europejska dzisiaj

Procesy integracyjne zachodzące na kontynencie europejskim na przełomie XX i XXI w. należą bez wątpienia do najważniejszych zjawisk we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Ich znaczenie wynika nie tylko z faktu, że w zasadniczej mierze decydują o kształcie i losach Europy (w tym również o rozwoju naszego kraju), ale również z tego względu, iż stanowią jeden z bardzo ważnych czynników oddziałujących na sytuację gospodarczą, polityczną, społeczną czy kulturalną w skali globalnej. Co więcej, dla żyjących obecnie ludzi europejskie procesy zjednoczeniowe stanowią jeden z najbardziej oczywistych procesów w stosunkach międzynarodowych, bez którego w zasadzie nie sposób wyobrazić sobie obecnego świata.

Decydującą rolę w tym względzie odgrywali i nadal odgrywają główni aktorzy europejskich procesów integracyjnych: niegdyś Wspólnoty Europejskie, a obecnie będąca ich emanacją Unia Europejska. Wprawdzie procesy jednoczenia się Europy mają oczywiście znacznie szerszy wymiar, obejmując więcej uczestników stosunków międzynarodowych niż liczba państw członkowskich Unii (aby wymienić tylko najważniejsze organizacje jak NATO, Rada Europy czy OBWE). Niemniej nie ulega wątpliwości, że to integracja w ramach WE/UE odegrała zasadniczą rolę w tych procesach i to właśnie ona stanowi fundament całego gmachu jedności europejskiej.

Współczesna integracja europejska charakteryzuje się pewnymi specyficznymi cechami. Do najważniejszej z nich należy unikatowość oraz ogromna złożoność fenomenu Unii Europejskiej. Korzystając z omawianego wyżej, promieniującego na cały świat historycznego dorobku europejskiego kręgu kulturowego, Unia stanowi jedyny w dziejach ludzkości przykład tak dalece zintegrowanego ugrupowania międzynarodowego, opierającego się na właściwych mu założeniach ideowo-politycznych, określanych hasłowo jako wartości europejskie. Wartości te oparte są, najogólniej rzecz biorąc, na poszanowaniu zasad demokracji, praworządności i praw człowieka. UE charakteryzuje się przy tym cechami, z których wprawdzie część nie jest unikatowa czy szczególna, ale których występowanie w sposób jednoczesny i łączny tworzy, na zasadzie swoistej synergii, nową jakość i czyni Unię bytem niepowtarzalnym.

Unikatowość Unii polega przede wszystkim na głębi i skali integracji. Należy wyraźnie podkreślić, że żadne inne ugrupowanie w świecie nie rozwinęło w tak dużym stopniu zachodzących w jego ramach procesów integracyjnych. Dotyczy to zarówno głębi przyjętych rozwiązań (czego dowodzi m.in. wyłączność kompetencji unijnych w pewnych dziedzinach), jak i skali działań integracyjnych. Rozszerzając się stopniowo, objęły one praktycznie wszystkie – chociaż z różną intensywnością – sfery życia: gospodarkę, politykę, kwestie społeczne i kulturowe, badania naukowe, obronność itd. To samo odnosi się do kształtu organizacyjnego oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych – żadne z innych światowych ugrupowań integracyjnych nie osiągnęło takiego stopnia spójności i zarazem sprawności działań swoich instytucji.

Przejawem efektywności procesów integracji europejskiej jest uzyskanie przez Unię Europejską potężnego potencjału, określanego podstawowymi wyznacznikami

geopolitycznymi, takimi jak zasoby ludzkie, obszar, zdolności gospodarcze, społeczne, kulturalne, naukowe czy militarne. Potencjał ten należy do czołowych w świecie, zwłaszcza jeśli chodzi o jego wymiar ekonomiczny. Dowodzą tego dokonania gospodarki unijnej, która łącząc – dzięki mechanizmom jednolitego rynku oraz unii gospodarczo-walutowej – wysiłki ekonomiczne państw członkowskich, zajmuje czołowe lokaty w świecie, biorąc przy tym aktywny udział w procesach globalizacji. Jak pokazują podstawowe wskaźniki makroekonomiczne, państwa członkowskie UE dysponują łącznie PKB większym niż Stany Zjednoczone; zajmują czołowe miejsce w handlu światowym, należą do największych inwestorów zagranicznych itd.

Sukcesy te umożliwia wspomniane zjawisko synergii, dzięki któremu ogólna pozycja UE jest znacznie lepsza niż wynikałoby to tylko z mechanicznego dodania potencjałów poszczególnych państw Unii. Co więcej, dysponując tak znacznym potencjałem, Unia Europejska jest – zgodnie z wyznawanymi przez siebie wartościami – promotorem demokracji, praworządności, ochrony praw człowieka, a także zwolennikiem pokojowego rozwiązywania problemów międzynarodowych oraz największym w świecie dostarczycielem wszechstronnej pomocy, głównie dla krajów rozwijających się.

Kolejną cechą charakterystyczną jest nieokreśloność jej fenomenu. Unia, jako struktura znajdująca się *in statu nascendi*, podlega nieustannym przemianom i stanowi, jeśli można to tak określić, raczej toczący się proces niż osiągnięty stan. Z tego powodu z wielkim trudem poddaje się ona wszelkim ocenom, analizom, a zwłaszcza klasyfikacjom. Z poznawczego punktu widzenia, jak określił to jeden z badaczy, Unia Europejska jest „intelektualną lamigłówką”⁵¹ natomiast pod względem politycznym, jak z kolei ujął to trafnie w znanym powiedzeniu były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors, „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym”⁵².

Dodatkową komplikacją jest fakt, że w przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia ze strukturą bardzo niejednorodną w wymiarze instytucjonalno-prawnym oraz funkcjonalnym, którą należy traktować jako swoistą kategorię zbiorczą. Obejmuje ona bowiem nie tylko właściwą strukturę unijną, czyli Unię jako taką. Dodatkowo należy bowiem uwzględnić jej państwa członkowskie, zachowujące przecież większość swoich suwerennych kompetencji i będących pełnoprawnymi członkami społeczności międzynarodowej. Powoduje to określone skutki, m.in. przyczyniając się do powstawania utrudnień w sprawnym funkcjonowaniu całej Unii Europejskiej.

Wpływ na jej funkcjonowanie miało także przyjęcie określonych modeli integracyjnych⁵³. Do najważniejszych modeli mających największy wpływ na realne funkcjonowanie europejskich procesów integracyjnych i oddziałujących na te procesy w sposób łączny należą dwa modele: federalizm i konfederalizm. W wielkim skrócie można powiedzieć, że federalizm (utożsamiany z tzw. metodą wspólnotową) postuluje

⁵¹ M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London-New York 2000, s. 254.

⁵² Cyt. za: D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 10.

⁵³ Więcej o tych modelach patrz: O. Barbarska, D. Milczarek, *Historia integracji europejskiej w zarysie*, op. cit., s. 105-120; K. Popowicz, *Historia integracji...*, op. cit., rozdz. 1: *Koncepcje i projekty integracyjne*.

zacieśnianie procesów integracyjnych dzięki powstawaniu instytucji ponadnarodowych dysponujących władzą w stosunku do państw członkowskich, co może prowadzić docelowo do utworzenia „europejskiego państwa federalnego”. Natomiast konfederalizm (oparty na metodzie międzyrządowej) zakłada tworzenie struktur integracyjnych na podstawie związku suwerennych państw zachowujących swoje podstawowe kompetencje (zgodnie z hasłem „Europy ojczyzn”), ograniczając przy tym integrację do prowadzenia współpracy o charakterze międzyrządowym.

Z tymi dwoma modelami podstawowymi powiązane są kolejne modele: funkcjonalizm oraz modele elastycznej czy też zróżnicowanej integracji. Ujmując rzecz ponownie w sposób uproszczony można określić, że pierwszy z nich zakłada realizację procesów integracji (głównie ekonomicznej) pragmatyczną metodą „małych kroków”, zwiększającą realny zakres wszechstronnych powiązań pomiędzy państwami członkowskimi niekoniecznie za pośrednictwem instytucji ponadnarodowych. Z kolei różne modele elastycznej lub zróżnicowanej integracji, opierające się na zasadzie tzw. wzmocnionej współpracy możliwej w ramach UE, postulują mniejsze lub większe różnicowanie zakresu i tempa europejskich procesów integracyjnych w zależności od zdolności bądź woli politycznej poszczególnych państw członkowskich.

Dokonując ogólnych ocen Unii Europejskiej należy wskazać, że oczywiście mogą występować kontrowersje dotyczące rozmaitych aspektów jej działalności, tym bardziej że przeżywa ona obecnie głęboki kryzys mający wiele odsłon w sferze politycznej, gospodarczej, ideowej⁵⁴. Zdaniem największych pesymistów w ramach Unii „czasy świetności mamy już za sobą”, a ona sama „jest w ostatniej fazie dekadencji”⁵⁵. Bez wątpienia Unia Europejska przeżywa poważne kłopoty, ale trzeba pamiętać, że kryzysy były i są swego rodzaju motorem napędowym europejskich procesów integracyjnych – jak słusznie twierdzi Tomasz G. Grosse, każdy kryzys prowadzi „do rozwoju integracji”, będąc wręcz „podstawowym czynnikiem popychania jej do przodu”⁵⁶. Integracja europejska przeżywała już poważniejsze turbulencje, tak więc zapewne wyjdzie z obecnego kryzysu obronną ręką, gdyż jej idea nadal utrzymuje ogromny potencjał rozwojowy.

Bez względu jednak na mniej lub bardziej zasłużoną krytykę, integracja europejska charakteryzuje się jedną zasadniczą zaletą, której nie są w stanie zanegować nawet jej najzagorzalsi przeciwnicy – trwające od końca II wojny światowej procesy integracyjne zagwarantowały Europie bezprecedensowo długi okres pokoju, połączony z trwałą stabilizacją polityczną oraz dynamicznym rozwojem ekonomicznym prowadzącym do dobrobytu. Osiągnięto to tworząc (przy wsparciu ze strony amerykańskiego sojusznika) odpowiednie struktury bezpieczeństwa oraz współpracy

⁵⁴ Szerzej na ten temat: *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Aspra-JR, Warszawa 2016 oraz J.M. Fiszer, *Kryzys integracji europejskiej czy kryzys Unii Europejskiej? Przesłanki i skutki*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 3.

⁵⁵ Wywiad z A. Pérez-Reverte *Nadchodzi nowy świat. Burzy i naporu*, „Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny” 14-15.03.2015.

⁵⁶ T.G. Grosse, *Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2015, nr 4, s. 108.

politycznej, ekonomicznej i militarnej. I to wystarczy, aby to unikatowe w skali świata przedsięwzięcie uznać za ogromny sukces Europejczyków.

Cechą charakterystyczną powojennych procesów integracyjnych był ponadto ich uniwersalny charakter. Przejawiało się to w obejmowaniu przez nie szerokiego zakresu niemal wszystkich sfer życia politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego państw Europy, najpierw jej części zachodniej, a obecnie także wschodniej. W związku z tym idea jedności kontynentu nie została „zawłaszczona” przez żadną pojedynczą orientację polityczną bądź światopoglądową, pozostając koncepcją o różnorodnych i zarazem bardzo ogólnych założeniach. Powoduje to, że nawet jeśli w obecnych czasach obserwujemy w wielu krajach UE nasilanie się z rozmaitych powodów tendencji antyunijnych, to idea ta jest wciąż atrakcyjna dla bardzo wielu mieszkańców naszego kontynentu.

* * *

Uwzględniając wszystkie elementy powyższej charakterystyki, można zamknąć niniejsze rozważania przedstawieniem propozycji definicji Unii Europejskiej jako najważniejszej struktury organizującej współczesne procesy integracyjne zachodzące na Starym Kontynencie. Z powodu braku jednej ogólnie przyjętej czy formalnie obowiązującej definicji UE, poniższa propozycja ma oczywiście charakter autorski⁵⁷.

I tak, można powiedzieć, że Unia Europejska stanowi samoistny byt czy też strukturę polityczno-organizacyjno-prawną będącą związkiem (wspólnotą, zbiorowością) suwerennych państw, tworzącym regionalne ugrupowanie o najbardziej zaawansowanych w świecie pod względem głębi i skali procesach integracyjnych. Jednocześnie UE realizuje wspólnie wytyczone przez jej członków różnorodne cele ekonomiczne, polityczne, militarne, społeczno-kulturowe i inne za pośrednictwem właściwych sobie mechanizmów, które obejmują zarówno tworzenie ponadnarodowych struktur decyzyjnych w ramach metody wspólnotowej, jak i współpracę międzyrządową między państwami członkowskimi, wykorzystując przy tym wspólnie określone i akceptowane sposoby oraz metody działania.

Dotychczasowy przebieg, a także rezultaty procesów integracji europejskiej dowodzą, że tak skonstruowane instytucje i mechanizmy funkcjonowania Unii Europejskiej zdały swój historyczny egzamin. Wprawdzie UE przeżywa obecnie szereg poważnych problemów, a nawet kryzysów o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym, lecz doświadczenia z przeszłości wykazują, że sytuacje kryzysowe w wielu przypadkach ostatecznie tylko umacniały procesy integracyjne. Obecnie nie wiadomo, jaka będzie ich przyszłość, ale niemniej już teraz można stwierdzić, że tak dla Polski, jak i dla całej Europy funkcjonowanie Unii Europejskiej stanowiło i stanowi – bez względu na wszelkie możliwe trudności – ogromną, historyczną szansę zapewnienia pokoju, wszechstronnego rozwoju we wszystkich dziedzinach oraz umocnienia pozycji i roli Starego Kontynentu na arenie światowej.

⁵⁷ Patrz: O. Barburska, D. Milczarek, *Historia integracji europejskiej w zarysie...*, op. cit., s. 27-28.

Bibliografia

- Barburska O., Milczarek D., *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Bellona, Warszawa 1995.
- Bieleń S., *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Aspra-JR, Warszawa 2006.
- Brataniec K., *Zachód i islam. Dylematy relacji*, AFM, Kraków 2009.
- Braudel F., *Historia i trwanie*, Czytelnik, Warszawa 1999.
- Braudel F., *Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV-XVIII wiek. Czas świata*, t. 3, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992.
- Burgess M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London-New York 2000.
- Carpentier J., Lebrun F., *Historia Europy*, Volumen, Warszawa 1994.
- Chaunu P., *Cywilizacja wieku Oświecenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1971.
- Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999.
- Davies N., *Zaginione królestwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2010.
- Delumeau J., *Cywilizacja Odrodzenia*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1967.
- Fiszer J.M., *Kryzys integracji europejskiej czy kryzys Unii Europejskiej? Przestanki i skutki*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 3.
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Z-sk i Spółka, Poznań 2000.
- Gibbon E., *Zmierzch Cesarstwa Rzymskiego*, t. 1-2, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995.
- Grosse T.G., *Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 4.
- Hammond N.G.L., *Dzieje Grecji*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986.
- Huizinga J., *Jesień Średniowiecza*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1996.
- Jasienica P., *Polska Piastów*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2007.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, WAM, Kraków 1999.
- Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężenia*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Aspra-JR, Warszawa 2016.
- Kuźniar R., *Europa w porządku międzynarodowym*, PISM, Warszawa 2016.
- Landuyt A., *European integration between history and new challenges*, Il Mulino, Bologna 2014.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2003.
- Łukaszewski J., *Cel: Europa. Dziesięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Noir sur Blancs, Warszawa 2002.
- Marszałek A., *Wprowadzenie do teorii suwerenności i integracji europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 2001.
- Mazurkiewicz P., *Chrześcijańskie korzenie Europy*, [w:] *Cywilizacja europejska: wykłady i eseje*, red. M. Koźmiński, Scholar, Warszawa 2004.
- Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Modzelewski K., *Barbarzyńska Europa*, Iskry, Warszawa 2004.

- Mollat du Jourdin M., *Europa i morze. Tworzenie Europy*, Krag/Volumen, Warszawa 1995.
- Morris I., *Świat Księcia Promienistego*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1973.
- Nadolski M., *Z dziejów integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Parandowski J., *Mitologia. Wierzenia i podania Greków i Rzymian*, Puls, Londyn-Warszawa 2016.
- Popowicz K., *Historia integracji europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2006.
- Roberts J.M., *A History of Europe*, Helicon, Oxford 1996.
- Rousseau J.J., *Uwagi nad rządem Polski*, Krakowska Spółka Wydawnicza, Kraków 1924.
- Runciman S., *Dzieje wypraw krzyżowych*, t. 1-3, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1987.
- Russell B., *Mądrość Zachodu*, Penta, Warszawa 1995.
- Sadowski M., *Dżihad – święta wojna w islamie*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8.
- Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2017.
- Upham M., *Britain Explained: Understanding British Identity*, John Harper Publishing, London 2017.
- Wielecki K., *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Barburska O., Milczarek D., *Historia integracji europejskiej w zarysie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Nadolski M., *Z dziejów integracji europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Carpentier J., Lebrun F., *Historia Europy*, Volumen, Warszawa 1994.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W trakcie zajęć uczestnicy zapoznają się z genezą integracji europejskiej, czyli z historycznymi początkami oraz korzeniami procesów jednoczenia się Europy w różnych wymiarach (kulturowym, ideowo-politycznym, gospodarczym itp.). Dzięki temu, posiłkując się przy tym niezbędną wiedzą z zakresu historii powszechnej i Polski, słuchacze będą mogli lepiej zrozumieć istotę, przebieg oraz najważniejsze cechy charakterystyczne współczesnych procesów integracji europejskiej przebiegających w ramach Unii Europejskiej.

Cele zajęć

- zapoznanie z najważniejszymi zjawiskami historycznymi kształtującymi powstawanie Europy jako odrębnego bytu w wymiarze zarówno duchowo-koncepcyjnym, jak i materialnym,
- zapoznanie z podstawowymi składnikami pojęcia Europa,
- wyjaśnienie procesów integracyjnych i dezintegracyjnych jako niezbędnych elementów konstituowania się jedności kontynentu europejskiego,
- poznanie pozytywnej i negatywnej roli Europy w dziejach świata, co stanowi czynnik wpływający na ocenę współczesnej Unii Europejskiej,
- wykształcenie umiejętności rozumienia podstawowych mechanizmów funkcjonowania UE jako unikatowego ugrupowania integracyjnego.

Słowa kluczowe

- Europa jako odrębna cywilizacja,
- tożsamość europejska,
- dorobek cywilizacji europejskiej,
- europejskie procesy integracyjne i dezintegracyjne,
- rola Europy w świecie,
- Unia Europejska,
- słabe i mocne strony UE.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- prezentacja multimedialna,
- analiza tekstów źródłowych,
- praca w grupach i prezentacje.

Przebieg zajęć

1. Przed rozpoczęciem zajęć uczestnicy powinni zapoznać się z tekstem rozdziału w książce. Na początku zajęć wskaż ich uczestnikom jej główne cele, a następnie przedstaw prezentację multimedialną. Na tej podstawie zainicjuj debatę, w ramach której uczestnicy podejmą próbę pokazania, jak kształtowała się „idea Europy” i od kiedy można mówić o istnieniu Europy jako takiej, czyli odrębnego bytu o charakterze przede wszystkim kulturowym i w określonej mierze ideowo-politycznym, gospodarczym i wreszcie geograficznym (ze wskazaniem kłopotów z określeniem granic Europy).
2. W ramach kolejnej debaty niech uczestnicy przedstawią najważniejsze przeciwieństwa kształtujące poczucie odrębności mieszkańców Europy w stosunku do „innych”, co należy traktować jako jeden podstawowych elementów określających tożsamość europejską. Z jednej strony należy podać, jakie główne zagrożenia dla Europy w ujęciu historycznym stwarzali przedstawiciele „innych”, a z drugiej – wskazać przykłady

wpływów obcych cywilizacji, ludów czy jednostek, które w pozytywny sposób wpłynęły na rozwój Europy.

3. Podziel uczestników na dwie grupy. Jedna z nich ma wskazać największe osiągnięcia, jakimi Europa może poszczycić się w stosunkach z resztą świata. Druga grupa wskaże najważniejsze przewinienia i grzechy Europejczyków popełnione wobec innych regionów. Na koniec zadaj pytanie: Co z tego bagażu historycznego, zdaniem uczestników, przeważa i bardziej wpływa na współczesny wizerunek Unii Europejskiej traktowanej jako następczyni i spadkobierczyni wielowiekowej cywilizacji europejskiej?
4. Podziel uczestników na dwie grupy. Pierwsza ma za zadanie przedstawić pozytywny wkład religii chrześcijańskiej (zwłaszcza w wymiarze instytucjonalnym) w dzieło jednoczenia kontynentu europejskiego zarówno w wymiarze duchowym, polityczno-ideowym i kulturowym, jak i w wymiarze materialnym (organizacyjnym, gospodarczym itp.). Druga grupa powinna przedstawić zagadnienie z odmiennego punktu widzenia, prezentując rolę chrześcijaństwa w pojawieniu się i pogłębianiu różnorodnych procesów dezintegracyjnych i odśrodkowych trapiących Europę aż do dnia dzisiejszego.
5. Podziel uczestników zajęć na kilka zespołów mających przygotować własne prezentacje. Zadaniem zespołów będzie omówienie dorobku cywilizacyjnego jako podstawy do procesów integracyjnych, który to dorobek został osiągnięty przez poszczególne epoki: starożytność, średniowiecze, odrodzenie, oświecenie i kolejne epoki. Prezentację zakończ zadaniem pytania: Jaki wkład w ten dorobek wnoszą czasy najnowsze?
6. W ramach burzy mózgów przedstaw uczestnikom problem: Jakie są główne cechy charakterystyczne współczesnej Unii Europejskiej? Jakie są podstawowe modele integracji europejskiej? Jaką można podać definicję UE? Uczestnicy powinni także odpowiedzieć na pytanie, jakie są zasadnicze wady, a jakie podstawowe zalety integracji europejskiej patrząc z perspektywy minionych 70 lat.

2.

O solidarności i pokoju jako fundamencie współpracy państw, czyli jak powstała Unia Europejska*

Dzisiejsza Unia Europejska (UE) składa się z 28 państw członkowskich i jest jednym z głównych graczy pod względem ekonomicznym i politycznym na arenie międzynarodowej. W 2017 r. jedno z państw członkowskich – Wielka Brytania – rozpoczęło procedurę wyjścia z Unii Europejskiej. Wyzwanie, przed którym stoi UE oraz Wielka Brytania jest precedensem w historii funkcjonowania UE oraz poprzedzających jej powstanie Wspólnot Europejskich. Również Polska będzie musiała wypracować nową formułę współpracy, nie tylko gospodarczej, z państwem, które opuściło Unię Europejską.

W 2009 r. Unia Europejska stała się organizacją międzynarodową na mocy traktatu lizbońskiego¹. Traktat ten wszedł w życie 1 grudnia 2009 i określił m.in. podział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Tym samym obywatele wiedzą, jakie polityki realizowane są na szczeblu europejskim, krajowym, a które wspólnie – zgodnie z fundamentalnymi zasadami UE. Zanim jednak powstała Unia Europejska, integracja postępowała stopniowo i obejmowała kolejne obszary. Celem tej części książki jest przedstawienie najważniejszych faktów i wydarzeń, które doprowadziły do tego punktu w historii UE oraz scharakteryzowanie zasad realizacji procesów integracyjnych w jej ramach.

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

¹ Oficjalna nazwa: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; w wersji roboczej określany jako traktat reformujący.

2.1. Od podziałów w Europie do integracji gospodarczej

Po II wojnie światowej w centrum zainteresowania największych polityków europejskich stała kwestia zaspokojenia podstawowej potrzeby, jaką była gwarancja pokoju i odbudowa Europy. Za warunek jej realizacji uznano współpracę między państwami europejskimi. Do głównych propagatorów idei integracyjnych należeli francuski polityk Jean Monnet i ówczesny minister spraw zagranicznych Francji Robert Schuman. Kluczowe dla sukcesu planowanych działań było przezwycięzenie niechęci pomiędzy Francją i Niemcami. Pojednanie to pokazało innym państwom europejskim, że integracja jest możliwa i jest kluczem do stabilności i pokoju na kontynencie europejskim. W dyskusji nad kształtem integracji europejskiej po II wojnie światowej dominowały trzy koncepcje: federalna, konfederacyjna i funkcjonalna (ramka 2.1).

Ramka 2.1. Główne koncepcje integracyjne po II wojnie światowej

Federacja

Federaliści wskazywali, że to właśnie suwerenność państw jest przyczyną wojen i konfliktów pomiędzy narodami. Federacja, przez częściowe ograniczenie suwerenności i stworzenie państwa związkowego, jest w stanie zagwarantować trwały rozwój społeczno-gospodarczy, a tym samym wyeliminować zagrożenie wojnami. Integracja polityczna stanowiłoby w kolejnych etapach podstawę do integracji gospodarczej². Integracja w koncepcji federalnej wymaga centralizacji konkretnych funkcji na poziomie rządu federalnego oraz jednocześnie decentralizacji na poziomie regionalnym (lokalnym), aby maksymalnie zaangażować jednostkę. Wspólnota tworzona przez narody dzięki wewnętrznym procesom i mechanizmom jest niezależna od systemów zewnętrznych. Altiero Spinelli, jeden z głównych zwolenników federalnej koncepcji zjednoczenia Europy, podkreślał, że w pierwszej kolejności należałoby zbudować instytucje ponadnarodowe o charakterze demokratycznym, kosztem instytucji narodowych.

Konfederacja

Podejście konfederacyjne (współpraca międzyrządowa), którego głównymi propagatorami byli m.in. Charles de Gaulle oraz Winston Churchill, podkreślało znaczenie dla obywateli Europy suwerenności narodów, która powinna stanowić zasadniczy fundament współpracy narodów. Konfederaci nie wykluczali tworzenia organów ponadnarodowych na potrzeby realizacji konkretnych celów. Pełna koncepcja konfederacyjna przyjęła obecny kształt dopiero w latach 60. XX w. i została sformułowana przez Charlesa de Gaulle'a. Według niego instytucje i organizacje międzynarodowe mają być wsparciem dla krajów i kontynuacją ich rządów, a nie służyć do odbierania kompetencji na poziomie narodowym. Wymiana poglądów i określanie stanowisk przez państwa miały stanowić bodziec do rozwoju idei zjednoczeniowej w Europie. Zwolennicy tej koncepcji w pierwszym okresie mocno krytykowali powstające organy poszczególnych Wspólnot i wskazywali, że jedyną dopuszczalną funkcją, jaką powinny pełnić, jest funkcja techniczno-organizacyjna lub doradcza³.

Funkcjonalizm

Koncepcję funkcjonalistyczną, która pojawiła się w latach 40. XX w., uważa się za odłam koncepcji federacyjnej, dlatego też w literaturze jej przedstawiciele nazywani są federalistami pragmatycznymi⁴. Według funkcjonalistów sukces integracji uzależniony jest w zasadzie od intensywnej współpracy gospodarczej. Przez tworzenie powiązań gospodarczych następuje zmniejszenie lub likwidacja powodów, dla których państwa mogą walczyć ze sobą. Co więcej, według funkcjonalistów efekty integracji gospodarczej będą rozlewały się na kolejne dziedziny (tzw. efekt *spillover*). To właśnie koncepcja funkcjonalizmu zdominowała procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej, co znalazło odzwierciedlenie w działaniach „ojców Europy” i w deklaracji Schumana.

Źródło: A. Borowicz, *Fundamenty integracji europejskiej*, [w:] *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Łatoszek, A. Stępiak, Sopot 2011, s. 109-111.

² J. Borowiec, *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 32-33.

³ A. Marszałek, *Europejska idea integracji międzynarodowej w perspektywie historycznej*, Wydawnictwo MADO, Toruń 2008, s. 219-223.

⁴ W. Grabska, *Koncepcja i praktyka w EWG*, Warszawa 1988, s. 23-32.

Dokumentem, który stanowił podwaliny integracji europejskiej, była deklaracja wygłoszona 9 maja 1950 r. przez Roberta Schumana. Zawierała ona zobowiązanie do oddania pod kontrolę organom ponadnarodowym sektorów górnictwa oraz hutnictwa żelaza i stali Francji oraz Niemiec. To właśnie rozwój przemysłu ciężkiego był utożsamiany z groźbą wybuchu kolejnej wojny. Dlatego też przełamanie wrogości pomiędzy Francją i Niemcami w postaci wspólnej deklaracji stało się impulsem do dalszych negocjacji.

W wyniku negocjacji przyjęto traktat paryski⁵, którego sygnatariuszami była tzw. wielka szóstka, czyli Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy (RFN) oraz Włochy. Traktat został również skierowany do Wielkiej Brytanii, która odrzuciła propozycję jego podpisania. Traktat paryski został podpisany 18 kwietnia 1951 r. Tak powstała pierwsza ze Wspólnot, Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS).

Bezpośrednio cele EWWiS koncentrowały się na aspektach ekonomiczno-społecznych, tj. rozwoju gospodarczym, wzroście zatrudnienia czy poprawie warunków życia w krajach członkowskich (tabela 2.1). Jednak była to organizacja, która pozwoliła na stworzenie fundamentów dla utrzymania pokoju w Europie. W dniu prezentacji swojej deklaracji Robert Schuman powiedział: „Dokładnie w pięć lat po kapitulacji Niemiec Francja dokonuje pierwszego decydującego aktu konstrukcji europejskiej i włącza do niego Niemcy. Ta zmiana umożliwi inne wspólne działania, dotąd niemożliwe. Zrodzi się z tego Europa mocno zjednoczona”⁶.

Traktat paryski podpisało sześć państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN oraz Włochy. Po ratyfikacji przez sygnatariuszy wszedł w życie 25 lipca 1952 r. Umowa została podpisana na 50 lat, co oznacza, że ta Wspólnota, jako jedyna, była utworzona na czas określony.

Europejscy przywódcy nie poprzestali na tym pierwszym sukcesie. Wraz z utworzeniem EWWiS rozpoczął się proces dynamicznego rozwoju integracji na kontynencie europejskim.

Państwa, które tworzyły Wspólnotę, zdecydowały na konferencji ministrów spraw zagranicznych w Messynie w 1955 r. (1-2 czerwca) o utworzeniu organizacji koncentrującej się na aspektach współpracy gospodarczej, a także organizacji, która zajmie się pokojowym wykorzystaniem energii atomowej. W 1957 r. podpisano dwa dokumenty, zwane traktatami rzymskimi, ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Zaczęły one funkcjonować 1 stycznia 1958 r., kiedy traktaty rzymskie weszły w życie⁷. Utworzenie Euratomu wynikało z zapotrzebowania energetycznego Europy po II wojnie światowej, gdyż w znacznej mierze uzależniona była ona od importu surowców. Co więcej, Europa chciała być równorzędnym aktorem na arenie międzynarodowej w zakresie rozwoju wykorzystania energii atomowej obok ówczesnego Związku Radzieckiego (ZSRR) i Stanów Zjednoczonych (USA).

⁵ Oficjalna nazwa Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

⁶ <http://uniaeuropejska.org/deklaracja-schumana/> (dostęp 03.01.2018).

⁷ Traktaty rzymskie ustanawiające EWG oraz Euratom podpisano 25 marca 1957 r.

Tabela 2.1. Wybrane zadania ugrupowań integracyjnych po II wojnie światowej

EWWiS	Euratom	EWG
• zapewnienie systematycznych dostaw węgla i stali • kontrolowanie cen i ujednolicenie warunków dostępu do węgla i stali • wykluczenie ochronnych regulacji poszczególnych krajów • poprawa warunków życia oraz pracy robotników	• koordynacja programów szkoleniowych i badawczych w obszarze energii atomowej • pomoc finansowa, płatne dostarczanie materiałów atomowych, sprzętu, urządzeń i ekspertów, prowadzenie własnych szkoleń i badań wg programu ustalonego przez Radę ugrupowania	• eliminacja opłat celnych i ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy państwami członkowskimi • wprowadzenie Wspólnej Taryfy Celnej oraz wspólnej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich • ustanowienie wspólnej polityki rolnej i transportowej, likwidacja barier w przepływie usług, osób i kapitału • koordynacja polityki gospodarczej

Źródło: E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 64-68.

Wszystkie trzy Wspólnoty, które powstały w latach 50. XX w., miały jeden cel: utrzymać pokój w Europie oraz odbudować solidarnie Europę przez wzajemne wsparcie państw członkowskich. Wraz z powstaniem EWG zaczął funkcjonować Europejski Fundusz Społeczny, którego głównym celem było zwiększenie zatrudnienia oraz poprawa poziomu życia pracowników. Chociaż EWWiS i Euratom koncentrowały się na konkretnych sektorach gospodarki, to właśnie te aspekty ich funkcjonowania świadczyły o tym, że nadrzędną ich rolą było zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju w Europie. W odniesieniu do EWG ziściła się koncepcja funkcjonalna, podkreślająca, jak istotne znaczenie dla pokoju ma współpraca gospodarcza na danym terytorium (tabela 2.1).

W wyniku podpisania traktatu fuzyjnego w 1965 r. trzy Wspólnoty posiadały wspólne instytucje i do 1993 r. funkcjonowały pod jedną nazwą Wspólnoty Europejskie. Zachowały jednocześnie odrębność prawną.

2.2. W stronę Unii Europejskiej

Lata 50. i 60. XX w. przyniosły dynamiczny proces pogłębiania integracji w ramach EWG. Powstała unia celna, wprowadzono wspólną politykę handlową w stosunku do państw trzecich oraz usuwano stopniowo bariery w przepływie osób, usług i kapitału. Lata 70. XX w. przyniosły spowolnienie procesów integracyjnych i powrót nastrojów protekcyjnych względem własnych interesów narodowych. Dlatego dekada ta nazywana jest okresem eurosklerozy. Skoncentrowanie się na interesie własnego kraju i odwrócenie się od działań na rzecz Wspólnoty wynikało ze spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło wraz z nadejściem kryzysu naftowego. Mimo to do Wspólnot dołączyły w 1973 r. Dania, Irlandia i Wielka Brytania, w 1981 r. Grecja, a w 1986 r. Hiszpania i Portugalia. Poszerzanie składu członkowskiego następowało stopniowo (tzw. proces poszerzania integracji).

Początek lat 90. XX w. przyniósł zmiany we Wspólnotach Europejskich. Prezydent Francji F. Mitterand oraz kanclerz Republiki Federalnej Niemiec H. Kohl zapropono-

wali, aby dokonać rewizji istniejących umów międzynarodowych stanowiących podwaliny dla Wspólnot i zamienić je w Unię Europejską.

W wyniku intensywnych prac w Maastricht 7 lutego 1992 r. podpisano Traktat o Unii Europejskiej (TUE), ratyfikowany z opóźnieniem 11 miesięcy w stosunku do planowego terminu. Wynikało to z różnej daty jego przyjęcia w różnych państwach członkowskich oraz z długich negocjacji. Traktat z Maastricht jednoznacznie wskazywał na dążenie do unii politycznej przez realizację m.in. kolejnego etapu unii gospodarczo-walutowej⁸. W traktacie znalazło się wiele protokołów, które dotyczyły określonych wyłączeń dla wybranych państw członkowskich, np. Danii czy Wielkiej Brytanii, w obszarze wspólnej waluty, dziedzinie sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz obywatelstwa Unii.

Unia Europejska, oparta na trzech filarach – o charakterze gospodarczym, politycznym i policyjno-sądowym, powstała 1 listopada 1993 r. Jej celem było dalsze poszerzenie składu członkowskiego, reforma instytucjonalna oraz utworzenie unii gospodarczo-walutowej. Jednak Unia Europejska nie była spójną organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną. W znaczącej części obszarów decyzje podejmowano metodą współpracy międzyrządowej, co nie umniejszało kompetencji państw narodowych. Należy jednak pamiętać, że kwestie związane z polityką handlową⁹, tj. wysokością ceł, ograniczeniami ilościowymi w stosunku do państw trzecich czy unią celną były realizowane przez Komisję Europejską. Co więcej, traktat z Maastricht wskazywał, iż każde państwo członkowskie przystępujące do UE od tego momentu decyduje się na docelowe dołączenie do unii gospodarczo-walutowej, a tym samym będzie dążyć do wypełnienia niezbędnych warunków – tzw. kryteriów konwergencji.

Tabela 2.2. Najważniejsze traktaty europejskie

Nazwa traktatu	Miejsce podpisania	Data zawarcia/data wejścia w życie	Okres obowiązywania
Traktat ustanawiający EWWIS	Paryż	18.04.1951/25.07.1952	50 lat
Traktat ustanawiający EWG	Rzym	25.03.1957/01.01.1958	nieograniczony
Traktat ustanawiający Euratom	Rzym	25.03.1957/01.01.1958	nieograniczony
Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję	Bruksela	08.04.1965/01.07.1967	nie dotyczy
Jednolity Akt Europejski	Luksemburg Haga	17.02.1986 28.02.1986/01.07.1987	nieograniczony
Traktat o UE	Maastricht	07.02.1992/01.11.1993	nieograniczony
Traktat z Amsterdamu	Amsterdam	02.10.1997/01.05.1999	nieograniczony
Traktat z Nicei	Nicea	26.02.2001/01.02.2003	nieograniczony
Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy	Rzym	29.10.2004/nieratyfikowany	nieograniczony
Traktat z Lizbony	Lizbona	13.12.2007/01.12.2009	nieograniczony

Źródło: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa 2012, s. 39.

⁸ Więcej o procesie utworzenia unii gospodarczo-walutowej w rozdziale 7 niniejszej książki.

⁹ Szerzej o WPH w rozdziale 9 niniejszej książki.

2.3. Unia Europejska jako jednolita organizacja międzynarodowa

Zanim doszło do ujednolicenia charakteru prawnego Unii Europejskiej, miało miejsce kilka istotnych wydarzeń. W 1995 r. do UE dołączyły Austria, Finlandia i Szwecja. Państwa członkowskie w liczbie 15 rozpoczęły przygotowania do nadchodzącego największego w historii UE rozszerzenia, które ostatecznie nastąpiło w maju 2004 r.

Dlatego też weszły w życie dwa traktaty rewizyjne, tj. traktat amsterdamski i traktat nicejski (tabela 2.2). Reformy dotyczyły obszarów w ramach filarów ustanowionych przez traktat z Maastricht, ale również przygotowały podwaliny dla kwestii związanych z polityką spójności, której głównymi beneficjentami będą państwa przygotowujące się do członkostwa w UE; porządkowały też kwestie przeliczania głosów w organach UE.

Otwarcie się UE na nowe państwa członkowskie z regionu Europy Środkowej i Wschodniej bezpośrednio nawiązywało do idei solidarności i dążenia UE do wyrównywania poziomu życia obywateli w Europie, co jest i było podkreślane w traktatach. Członkowie UE świadomie podjęli decyzję o przyjęciu nowych państw i potrzebie zmian wielkości finansowania w obszarze polityki spójności, rolnej czy rybołówstwa. Jednocześnie dla państw UE rozszerzenie oznaczało nowe rynki zbytu, a tym samym większą sprzedaż towarów i usług ich rodzimych przedsiębiorstw, co w konsekwencji miało się przełożyć na dodatkowe miejsca pracy. Tym samym, w wyniku negocjacji i przygotowania się państw kandydujących, w dniu 1 maja 2004 r. Unia Europejska powiększyła się o 10 nowych państw członkowskich: Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Trzy lata później do UE dołączyły Bułgaria i Rumunia (1 stycznia 2007 r.). Kolejne rozszerzenie nastąpiło 1 lipca 2013 r., kiedy do UE dołączyła Chorwacja.

Ramka 2.2. Krótko o konstytucji dla Europy

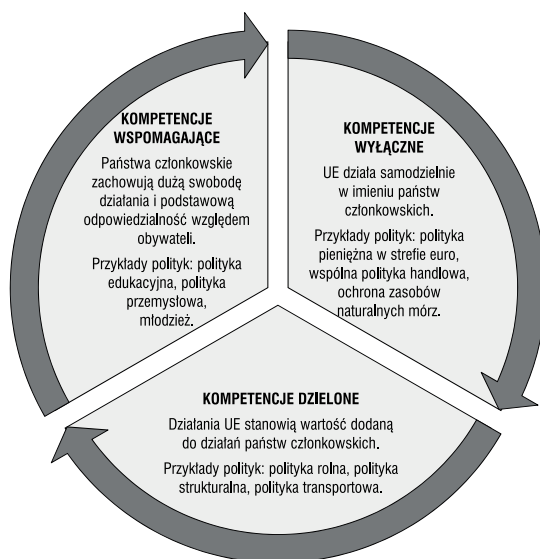
W latach 2000-2004 trwały prace nad stworzeniem konstytucji dla Europy. W dniu 29 października 2004 r. w Rzymie podpisano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Planowano, że prace ratyfikacyjne zakończą się w 2006 r. Państwa członkowskie o przyjęciu traktatu miały zdecydować w referendum lub decyzją parlamentów narodowych. Przyjęcie traktatu w proponowanej formie zostało zablokowane przez odrzucenie go w drodze referendum przez obywateli Francji i Holandii. W 2006 r. nastąpił powrót do dyskusji nad kształtem tego dokumentu. Również Polska wskazywała na potrzebę dalszej pracy nad dokumentem, którego postanowienia mogą wzmocnić funkcjonowanie UE, podkreślając jednocześnie, że Europa jest nadal „Europą narodów”.

W lipcu 2007 r. przedstawiono nowy projekt traktatu i dopiero w październiku ustalono jego ostateczny kształt. Podpisano go 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Najważniejsze jego postanowienia odnoszą się do zmniejszenia liczby komisarzy w Komisji Europejskiej, ujednolicenia osobowości prawnej UE, podziału kompetencji w Unii Europejskiej, wprowadzenia stanowisk Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Źródło: T. Hoffman, *Kontrowersje wokół Traktatu lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 255-278.

Dzisiaj Polska jest członkiem jednolitej organizacji międzynarodowej, działającej w oparciu o Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Elementami składowymi są: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Traktat ten porządkował charakter prawny, instytucjonalny i podmiotowość Unii Europejskiej. Wprowadził m.in. podział kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi z poszanowaniem zasady subsydiarności¹⁰ (pomocniczości), w szczególności w obszarze kompetencji dzielonych, w których działania mają stanowić wartość dodaną i być uzupełnieniem działań państw członkowskich (rysunek 2.1).

Rysunek 2.1. Podział kompetencji w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

2.4. Fundamentalne zasady integracji europejskiej

Dzisiejsza Unia Europejska integruje 28 państw, które posługują się 24 oficjalnymi językami. Niezależnie od zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej pod wpływem procesu globalizacji, Unia Europejska kieruje się kilkoma podstawowymi zasadami, które są przejawem solidarności i dążenia do osiągnięcia dobrobytu w Europie. Zasady, którymi kieruje się w swoich działaniach, są specyficzne, ponieważ dotyczą różnych państw, a jednocześnie muszą być ponadczasowe, aby zachować swoją aktualność.

¹⁰ Więcej o zasadzie subsydiarności w punkcie 2.4. rozdziału oraz rozdziale 3 niniejszej książki.

Zasada integracji rynkowej. Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest rynek wewnętrzny, a państwa członkowskie gwarantują jego realizację. Integracja europejska od początku opierała się na dążeniu do stworzenia konkurencyjnych i otwartych rynków. Również z tej zasady wywodzi się jedno z kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej: „posiadanie funkcjonującej gospodarki rynkowej, zdolnej do radzenia sobie z siłami konkurencji na jednolitym rynku”¹¹.

Zasada jedności celu. Państwa, które zdecydowały się na utworzenie kolejno EW-WiS, EWG, Euratomu, a następnie Unii Europejskiej wyznaczają ponadnarodowe cele, które jednocześnie muszą być spójne z celami danego kraju. Państwa członkowskie w momencie akcesji decydują się właśnie na wspólne działania oparte na realizacji dobra wspólnego (pkt. 1, art. 3 TUE). Jedność celów narodowych i wspólnotowych jest realizowana poprzez jednolitą strukturę instytucjonalną, poszanowanie i przestrzeganie porządku prawnego UE, realizację polityk i programów unijnych.

Zasada pogłębiania integracji. Unia Europejska rozpoczęła integrację gospodarczą od utworzenia unii celnej. Dzisiaj znajduje się na etapie niepełnej unii gospodarczo-walutowej, wyznaczając sobie kolejne i coraz bardziej zaawansowane formy współpracy. UE jest najbardziej zaawansowaną formą integracji gospodarczej i politycznej, jaka funkcjonuje na świecie. Przykładem tej zasady mogą być pierwsze słowa Preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej „Zdecydowani przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich [...]”.

Zasada poszerzania integracji. Unia Europejska jest otwarta dla państw europejskich. Skład członkowski nie jest katalogiem zamkniętym. Jedynym warunkiem jest przynależność do kontynentu europejskiego.

Zasada poszanowania różnorodności. Wyrazem tej zasady jest treść motta UE: „zjednoczona w różnorodności”, które podkreśla wielokulturowy charakter Unii Europejskiej. To właśnie różnorodność, którą reprezentują obywatele 28 państw (na dzień dzisiejszy), wyróżnia tożsamość europejską. Traktaty podkreślają ochronę różnych kultur i dziedzictwa narodowego, religii. Przejawem tej zasady jest również poszanowanie interesów narodowych, będących wynikiem wielowiekowych różnicowanych powiązań z krajami trzecimi lub chociażby zróżnicowania krajów członkowskich pod względem struktury prawnej i instytucjonalnej.

Zasada konwergencji i spójności społeczno-gospodarczej. Jednym z nadrzędnych celów Unii Europejskiej jest konwergencja, czyli zbliżenie pod względem rozwoju oraz osiągnięcie spójności. Dzięki temu z procesu integracji europejskiej nie wyłącza się krajów odbiegających poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Dążenie do zmniejszania różnic w jakości życia obywateli Europy stanowi jedną z zasadniczych idei integracji europejskiej, o której marzyli ojcowie Europy po II wojnie światowej.

Zasada ochrony modelu socjalnego. Zasada ta odnosi się do poszanowania modeli socjalnych (model anglosaski czy skandynawski), które funkcjonują w różnych pań-

¹¹ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 5.

stwach członkowskich. Wynika to ze specyficznych uwarunkowań rynkowych występujących w poszczególnych krajach. Niezależnie od tego UE podkreśla, że jej zadaniem jest dążenie do pełnego zatrudnienia, wspieranie powszechnego dostępu do minimalnych świadczeń socjalnych dla obywateli UE oraz realizacja europejskiej polityki społecznej. Natomiast te polityki w UE nie podlegają kompetencjom instytucji unijnych, a opierają się na współpracy i koordynacji działań państw członkowskich.

Zasada niedyskryminacji. Jest ona ściśle powiązana z zasadą poszanowania różnorodności. Równość obywateli UE jest realizowana w wielu płaszczyznach, m.in.:

- równości wobec prawa,
- zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie społeczne czy orientację seksualną,
- zakazu dyskryminacji ze względu na kraj pochodzenia, czyli obywatelstwo.

Zasada ta jest realizowana w szczególności przez wspieranie równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz integracji osób niepełnosprawnych. W aktualnie realizowanej strategii Europa 2020¹² podkreśla się, że Unia Europejską ma być inteligentną gospodarką, opartą na zrównoważonym rozwoju i włączeniu społecznym¹³.

Zasada integracji z gospodarką światową. Unia Europejska jest elementem globalnych powiązań gospodarczych i politycznych. Ze względu na znaczenie wśród największych państw musi pozostać otwarta na sprawy międzynarodowe i odpowiedzialnie być zaangażowana. Z jednej strony jest to uwarunkowane realizacją działań poszczególnych państw członkowskich, z drugiej zaś Unia, jako partner globalny i podmiot prawa międzynarodowego, musi brać czynny udział w wydarzeniach międzynarodowych. Jest istotnym ogniwem gospodarki światowej i musi realizować swoje zobowiązania na arenie międzynarodowej.

Zasada subsydiarności (pomocniczości). Jest to główna zasada przyświecająca działaniom Unii Europejskiej. Stanowi ona podstawę podziału kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. Zasada subsydiarności pozwala na realizację interesów narodowych poprzez działania wspólnotowe. Mówi ona, że „decyzje podejmowane będą jak najbliżej obywateli”. Innymi słowy, Unia Europejska ma wyłączne prawo decydowania w ściśle określonych dziedzinach, jak:

- unia celna,
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- wspólna polityka handlowa.

¹² Pełna nazwa: Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

¹³ Szerzej na temat zakazu dyskryminacji w kontekście ochrony praw człowieka w UE por. rozdział 6 niniejszej książki.

UE ma również wyłączne prawo zawierania umów międzynarodowych (art. 3 TFUE). W pozostałych dziedzinach Unia Europejska ma wzmacniać, uzupełniać i wspierać działania państw członkowskich, a nie je zastępować¹⁴.

Oprócz fundamentalnych zasad integracji europejskiej o tożsamości obywateli europejskich decydują również wspólne symbole. Oficjalna strona UE www.ec.europa.eu wskazuje cztery symbole Unii Europejskiej:

1. Flaga Unii Europejskiej z 12 złotymi gwiazdkami na niebieskim tle, która została przejęta od Rady Europy jako symbol Wspólnot w 1986 r.
2. Hymn, również przejęty od Rady Europy, który jest aranżacją *Ody do radości* – finału IX Symfonii Ludwiga van Beethovena.
3. Dzień Europy przypadający na 9 maja – dzień podpisania deklaracji Schumana.
4. Motto: „Zjednoczona w różnorodności”, które jest w użyciu od 2000 r., podkreślające bogactwo kultur i tradycji, wyrażające dążenie do zapewnienia pokoju oraz dobrobytu.

Deklaracja nr 52 dołączona do aktu końcowego konferencji międzynarodowej, która przyjęła Traktat z Lizbony wskazuje, że 16 państw (bez Polski) wskazało, że będzie traktowało: flagę UE, hymn, Dzień Europy, motto oraz wspólną walutę euro jako symbole wyrażające poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią. Warto pamiętać, że właśnie elementy o charakterze państwowym były jednym z powodów niepodpisania Konstytucji dla Europy.

* * *

Najbliższe lata można postrzegać jako sprawdzian dla Unii Europejskiej. Liczne wyzwania, przed którymi stanęła w ostatnim czasie, jak kryzys migracyjny, brexit (a nawet nexit) czy nadchodzące negocjacje kolejnych budżetów wieloletnich będą okazją do weryfikacji, na ile w rzeczywistości wyznajemy wspólne zasady i wartości, które w okresach ożywienia gospodarczego łatwo jest wypełnić.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że UE z kryzysów i spowolnienia procesów integracyjnych wielokrotnie wychodziła wzmocniona i z nowymi planami. Nie jest jednak powiedziane, że i tym razem tak się stanie. Jest to moment przełomowy dla Unii Europejskiej i okazja m.in. dla Polski, kraju liczącego się w Unii Europejskiej, do wywarcia wpływu na przyszły kształt UE.

¹⁴ Zobacz szerzej nt. podziału kompetencji w rozdziale *Kto, co i jak? O aktorach integracji europejskiej*.

Bibliografia

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, PWE, Warszawa 2012.
- Borowicz A., *Fundamenty integracji europejskiej*, [w:] *Podstawy wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Latoszek, A. Stępnia, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2011.
- Borowiec J., *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Hoffman T., *Kontrowersje wokół Traktatu Lizbońskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Grabska W., *Koncepcja i praktyka w EWG*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Marszałek A., *Europejska idea integracji międzynarodowej w perspektywie historycznej*, Wyd. Mado, Toruń 2008.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Traktat o Unii Europejskiej.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2016.
- Borowiec J., *Ekonomia integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Traktat o Unii Europejskiej.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Zajęcia mają służyć zapoznaniu uczestników z uwarunkowaniami procesów integracyjnych w Europie. Zrozumienie zasad i kontekstu określonych zdarzeń wspiera proces rozumienia zmian zachodzących w Unii Europejskiej. Pogłębienie wiedzy w tym obszarze zwiększa zdolności do samodzielnej oceny określonych bieżących wydarzeń, argumentacji i obrony własnego zdania.

Cele zajęć

- ukazanie przesłanek integracji europejskiej i różnych jej koncepcji,
- zapoznanie uczestników z procesem integracji europejskiej po II wojnie światowej,
- wyjaśnienie kontekstu najważniejszych wydarzeń, które doprowadziły do utworzenia UE przez 28 państw europejskich,
- wskazanie elementów łączących cele różnych krajów w Europie,
- prezentacja fundamentalnych zasad przyświecających działaniom UE.

Słowa kluczowe

- integracja gospodarcza,
- poszerzanie integracji,
- pogłębianie integracji,
- federacja, konfederacja, funkcjonalizm,
- organizacja międzynarodowa.

Metody realizacji zajęć

- burza mózgów,
- dyskusja,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Przedstaw uczestnikom cel zajęć, wskazując, że etapy integracji są istotne z punktu widzenia dzisiejszych wyzwań, przed którymi stoi Unia Europejska.
2. Wybierz najważniejsze pojęcia z powyższego tekstu (wg uznania) i zapisz je na niewielkich kartonikach. Uczestników podziel na kiluosobowe grupy. Każda z grup otrzymuje zestaw haseł, które losują uczestnicy zajęć i starają się samodzielnie wyjaśnić. Prowadzący zajęcia, poza przygotowaniem haseł, pozostaje w trakcie ćwiczenia bierny, pozwalając słuchaczom na swobodę w wyrażaniu swoimi słowami zdobytej wiedzy.
3. Wskaż najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi dzisiejsza Unia Europejska. Poproś o skomentowanie sytuacji na podstawie wiedzy uczestników. Zapytaj o stanowisko Polski i ich zdanie w tym obszarze.
4. W następnym kroku poproś uczestników w ramach burzy mózgów o nazwanie korzyści z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i odwołanie się do zasad, którymi kieruje się Unia Europejska. Polska np. korzysta ze środków w ramach funduszy strukturalnych – realizacja zasady konwergencji i spójności społeczno-gospodarczej itd.

3.

Kto, co i jak? O aktorach integracji europejskiej

Unia Europejska jest strukturą zintegrowaną, w której przenikają się dwa poziomy instytucjonalne: poziom unijny i poziom krajowy. Każde państwo, podejmując decyzję o włączeniu się w struktury Unii, przyjmuje zasadę podporządkowania się decyzjom podejmowanym na szczeblu UE przez odpowiednie instytucje zgodnie z zasadami przyjętymi w prawie unijnym. Z drugiej strony Unia Europejska jest wspólnotą, która szanuje odrębność swoich państw członkowskich, ich różnorodność, historię, tradycje czy prawo do podejmowania własnych decyzji w zakresie, który nie został na mocy prawa traktatowego włączony do obszarów wyłącznej lub dzielonej (z państwami członkowskimi) kompetencji UE.

Obecny system instytucjonalny UE jest wynikiem wielu zmian wprowadzanych do struktury ustalonej w traktatach założycielskich w rezultacie kolejnych reform. Podyktowane były one zmieniającymi się uwarunkowaniami wynikającymi z rozwoju wspólnoty państw europejskich w wyniku rozszerzania integracji na nowe obszary gospodarcze, społeczne i polityczne oraz zwiększania liczby państw członkowskich.

Celem opracowania jest przedstawienie struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem wielopoziomowości rządzenia. Przybliżony również zostanie zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji i podział kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie w zakresie stanowienia prawa i prowadzenia polityk unijnych.

Prezentacja aspektów funkcjonowania instytucji unijnych w kontekście podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie stanowi podstawę zrozumienia funkcjonowania i praktycznego zastosowania zasady pomocniczości w systemie instytucjonalnym.

3.1. Ewolucja systemu instytucjonalnego UE

Początkowo każda ze Wspólnot Europejskich (EWWiS, EWG i Euratom) miała swoje własne instytucje. Doprowadziło to do powstania bardzo rozbudowanego układu instytucjonalnego, w ramach którego funkcjonowały: Wysoka Władza (EWWiS), dwie Komisje (EWG i Euratom), trzy Rady (EWWiS, EWG i Euratom), dwa Komitety Ekonomiczno-Społeczne (EWG i Euratom), Komitet Konsultacyjny (EWWiS) oraz Wspólne Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości¹. Wraz z rozwojem integracji europejskiej stopniowo zmieniał się kształt i zadania instytucji. Pierwsze zmiany wprowadzone zostały w 1967 r., kiedy to uproszczono system instytucjonalny i wprowadzono instytucje wspólne dla wszystkich trzech Wspólnot. Z połączenia Wysokiej Władzy i dwóch Komisji powstała jedna Komisja Wspólnot Europejskich, a z dotychczasowych Rad utworzono jedną Radę Ministrów. W kolejnych latach wprowadzano dalsze zmiany w strukturze instytucjonalnej: dokonywano zmian w zakresie kompetencji instytucji już funkcjonujących oraz pojawiały się nowe instytucje. Ostatnie znaczące reformy dotyczące funkcjonowania systemu instytucjonalnego UE wprowadzone zostały na mocy traktatu lizbońskiego.

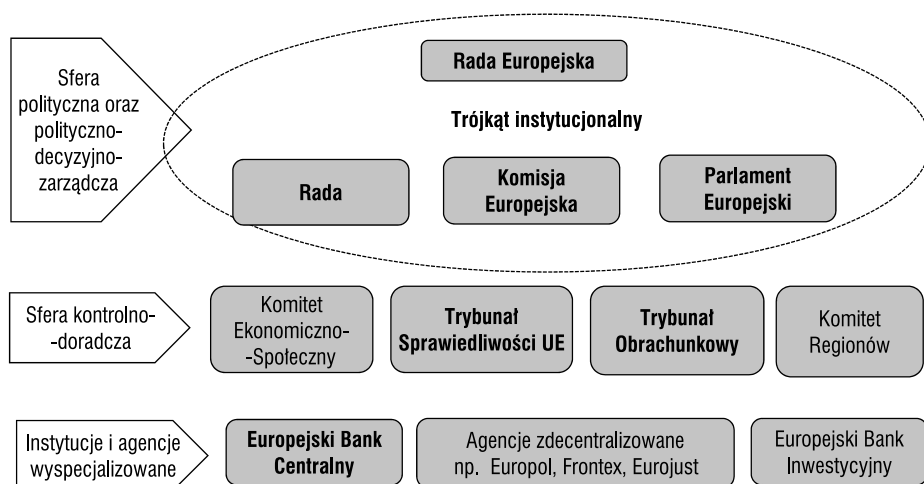
W obecnej strukturze instytucjonalnej UE można wyróżnić cztery nawzajem przenikające i uzupełniające się sfery: polityczną, decyzyjno-zarządczą, kontrolno-doradczą oraz poziom instytucji wyspecjalizowanych. Instytucje z pierwszych dwóch sfer tworzą tzw. trójkąt instytucjonalny. Taki układ instytucji unijnych wynika z konieczności uwzględnienia dwóch podstawowych czynników:

- utworzenia instytucji formalnie niezależnych od państw członkowskich, które zarządzałyby UE jako całością i równocześnie czuwały nad ich sprawnym funkcjonowaniem;
- przyjęcia rozwiązań instytucjonalnych, które zabezpieczają interesy państw członkowskich.

Zgodnie z art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) instytucjami UE są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Szczegółowe zasady funkcjonowania instytucji unijnych określone są zapisami traktatowymi oraz regulaminami wewnętrznymi tych instytucji. Pozostałe jednostki (organy lub agencje wyspecjalizowane) nie mają statusu instytucji europejskich i są regulowane odrębnie na mocy prawa traktatowego bądź wtórnego i regulaminów wewnętrznych (rysunek 3.1).

¹ A. Wierzychowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 33-34.

Rysunek 3.1. Struktura instytucjonalna UE



Pogrubienie – instytucje w rozumieniu art. 13 TUE.

Źródło: opracowanie własne.

Instytucje UE działają przy uwzględnieniu trzech podstawowych zasad, ukształtowanych przez postanowienia prawa traktatowego oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Są to²:

- zasada jednolitych ram instytucjonalnych, oznaczająca jednolity system instytucjonalny;
- zasada równowagi instytucjonalnej, zgodnie z którą każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów i zgodnie z procedurami oraz warunkami w nich ustalonymi;
- zasada lojalnej współpracy między instytucjami.

3.2. Charakterystyka instytucji UE

Rada Europejska (RE) jest instytucją europejską, w której prowadzone są dyskusje na najwyższym międzynarodowym szczeblu oraz podejmowane strategiczne polityczne decyzje dotyczące przyszłości UE zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Zgodnie z postanowieniami TUE, Rada Europejska „nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju oraz określa ogólne polityczne kierunki i priorytety rozwoju UE” (art. 15 TUE). Nie uczestniczy ona w procesie stanowienia aktów ustawodawczych, jak również nie realizuje działań dotyczących bezpośredniego zarządzania

² J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 94.

Unią. Ze względu na swój skład ma jednak decydujący wpływ na kierunki i zakres podejmowania decyzji w UE, jej członkami są bowiem głowy państw członkowskich (prezydenci) lub szefowie rządów państw członkowskich (premierzy). W posiedzeniach RE uczestniczy także jej przewodniczący. Rada Europejska współpracuje z innymi instytucjami UE, ponieważ w spotkaniach (tzw. szczytach unijnych) uczestniczy także przewodniczący Komisji Europejskiej jako członek Rady Europejskiej oraz zapraszany jest przewodniczący Parlamentu Europejskiego na początek posiedzenia³.

Rada Europejska (podobnie jak Rada Unii Europejskiej) jest instytucją, w której reprezentowane są przede wszystkim interesy narodowe. Zgodnie z art. 15 TUE, o ile Traktaty nie stanowią inaczej, RE podejmuje decyzje w drodze konsensusu. W pozostałych przypadkach decyzje w Radzie Europejskiej podejmowane są zarówno jednomyślnie (najczęściej), jak i zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów. W wielu sytuacjach bardzo trudno jest pogodzić różne stanowiska czy oczekiwania państw członkowskich, dlatego w związku z politycznym charakterem RE, jej Przewodniczący dąży do uzyskania kompromisu akceptowalnego przez wszystkich członków. Wymaga to umiejętności ze strony przewodniczącego RE do prowadzenia mediacji pomiędzy państwami członkowskimi, aby doprowadzić do wypracowania wspólnego stanowiska, i równocześnie woli szefów państw członkowskich do ustępstw i kompromisów ze względu na ogólne dobro i rozwój UE (jeśli nie jest sprzeczne z interesem narodowym danego państwa członkowskiego).

Obok Rady Europejskiej, międzyrządową instytucją UE jest Rada Unii Europejskiej (dalej Rada). W instytucji tej reprezentowane są przede wszystkim interesy państw członkowskich, zaś rolą państwa sprawującego prezydencję jest znalezienie konsensusu w celu uwzględniania interesu Unii Europejskiej jako całości⁴.

Rada działa zarówno z własnej inicjatywy, tzn. przede wszystkim państwa sprawującego prezydencję, jak też realizuje postanowienia i wytyczne Rady Europejskiej. Jest, wspólnie z Parlamentem Europejskim, organem legislacyjnym Unii Europejskiej. Oznacza to, że Rada negocjuje z Parlamentem Europejskim ostateczny tekst większości aktów prawnych obowiązujących następnie we wszystkich państwach członkowskich. Rada koordynuje również działania państw członkowskich w sferach gospodarczych, społecznych i polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Ponadto, zgodnie z postanowieniami traktatowymi, Rada tworzy wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, uchwała budżet oraz zawiera umowy międzynarodowe (wynegocjowane przez Komisję Europejską)⁵.

Unikalność Rady polega na specyfice struktury tej instytucji, ponieważ jest to pojedynczy podmiot prawny, który w zależności od omawianego tematu zbiera się w różnych składach osobowych (tzw. konfiguracjach lub formacjach) (rysunek 3.2).

³ M. Pawłowska, *Rada Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 13-14. Szerzej na temat Rady Europejskiej także A. Szczerba-Zawada, *Pozycja ustrojowa Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.

⁴ M. Sapała, *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E. Małuszyńska i G. Mazur, Difin Warszawa 2015, s. 67, A. Wierchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 97.

⁵ A. Wierchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 97-101.

W Radzie każde państwo członkowskie jest reprezentowane przez jednego przedstawiciela szczebla ministerialnego, który podejmuje decyzje w imieniu rządu swojego państwa⁶. Powinni to być ministrowie konstytucyjni odpowiednich resortów rządów centralnych, gdyż podejmują oni polityczne zobowiązania dotyczące przyjmowania odpowiednich aktów prawnych. Na posiedzenia Rady są też zapraszani komisarze odpowiedzialni za omawiane dziedziny lub przedstawiciele Europejskiego Banku Centralnego, jeśli tematyka dotyczy funkcjonowania wspólnej waluty⁷.

Bez względu na skład Rady każda z 10 formacji podejmuje decyzje wiążące w imieniu całej Rady. W Radzie nie ma hierarchizacji, jednakże Rada do Spraw Ogólnych pełni specjalną rolę koordynatora prac pozostałych składów oraz przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej⁸. Szczególne zadania ma także Rada do Spraw Zagranicznych, która odpowiada za działania zewnętrzne UE.

Rysunek 3.2. Składy Rady Unii Europejskiej

- Rada ds. Ogólnych (GAC)
- Rada ds. Spraw Zagranicznych (FAC)
- Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA)
- Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO)
- Rada ds. Konkurencyjności (COMPET)
- Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE)
- Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH)
- Rada ds. Środowiska (ENV)
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu (EYCS)

Źródło: *Rada Unii Europejskiej. Składy Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/> (dostęp 30.01.2018).

Wzajemne przenikanie się wymiaru unijnego i narodowego jest widoczne w systemie przewodniczenia pracom Rady. Pracami Rady kieruje państwo członkowskie, które w danym półroczu sprawuje tzw. prezydencję w Radzie UE⁹. W zakresie obowiązków prezydencji jest kierowanie pracami nad procesem decyzyjnym (legislacyjnym) w Radzie oraz dbałość o ciągłość programu UE i porządek procedur legislacyjnych, w tym planowanie i prowadzenie posiedzeń Rady i jej organów przygotowawczych¹⁰. Ponadto ważnym zadaniem prezydencji jest dbałość o współpracę państw członkowskich oraz reprezentacja Rady w stosunkach z innymi instytucjami UE. Taki system powoduje, iż każde państwo członkowskie ma bezpośredni wpływ na

⁶ A.A. Ambroziak, *Rada*, [w:] *Proces decyzyjny...*, op. cit., s. 185-186.

⁷ *Ibidem*.

⁸ A. Wierchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 85-86, Szczegółowa analiza kompetencji Rady zawarta jest w A.A. Ambroziak, *Rada...*, op. cit., s. 192-211.

⁹ Poza Radą ds. Zagranicznych, której zawsze przewodniczy Wysoki Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

¹⁰ A. Wierchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 83-85.

funkcjonowanie Unii, wyznaczanie priorytetów i realizowanie szczegółowych działań w zakresie przyjętych wcześniej celów i bierze na siebie większą odpowiedzialność za funkcjonowanie Unii Europejskiej.

Prezydencja działa wspólnie w grupie trzech państw członkowskich (tzw. trio) przez 18 miesięcy, z czego każde państwo sprawuje prezydencję przez sześć miesięcy¹¹. Kolejność poszczególnych prezydencji, na podstawie uzgodnienia i decyzji politycznej Rady Europejskiej, wyznacza zasada równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach Unii (tabela 3.1). Ponieważ Wielka Brytania podjęła decyzję o opuszczeniu struktur unijnych, tym samym została wykreślona z systemu rotacyjnego.

Tabela 3.1. Kolejność prezydencji w latach 2011-2026

ROK	I POŁOWA (styczeń-czerwiec)	II POŁOWA (lipiec-grudzień)	ROK	I POŁOWA (styczeń-czerwiec)	II POŁOWA (lipiec-grudzień)
2011		Polska	2019	Rumunia	Finlandia
2012	Dania	Cypr	2020	Chorwacja	
2013	Irlandia	Litwa	2020		Niemcy
2014	Grecja		2021	Portugalia	Słowenia
2014		Włochy	2022	Francja	Rep. Czeska
2015	Łotwa	Luksemburg	2023	Szwecja	
2016	Holandia	Słowacja	2023		Hiszpania
2017	Malta		2024	Belgia	Węgry
2017		Estonia	2025	Polska	Dania
2018	Bułgaria	Austria	2026	Cypr	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzji Rady (UE) 2016/1316.

W Radzie, w zależności od rodzaju decyzji, stosuje się jeden z trzech systemów głosowań¹²:

- zwykłą większością głosów w sprawach organizacyjnych,
- kwalifikowaną większością głosów (większość ustawodawstwa UE),
- jednogłośnie w sprawach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w nielicznych dziedzinach określonych w traktatach (kwestie fiskalne i społeczne).

W systemie większości kwalifikowanej obowiązuje obecnie zasada podwójnej większości, według której większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeśli ustanawia ją 55% członków Rady (przy 28 państwach jest to 16 państw) zamieszkanych łącznie przez co najmniej 65% populacji UE. Aby przeciwdziałać dyktatowi dużych państw przy blokowaniu decyzji, przyjęto zasadę mniejszości blokującej, która musi obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie reprezentujące co najmniej 35% ludności UE.

¹¹ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji Rady, Dz. Urz. UE 2009 L 315/50.

¹² Rada Unii Europejskiej. System głosowań, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/voting-system/> (dostęp 30.01.2018).

Rada do pomocy merytorycznej dysponuje rozbudowaną siecią różnorodnych organów pomocniczych, tzw. organów przygotowawczych Rady¹³. Do tych, które bezpośrednio przygotowują jej posiedzenia należy Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER), który opiniuje projekty aktów prawnych, wypracowuje porozumienia i kompromisy oraz koordynuje prace innych organów pomocniczych¹⁴. COREPER tworzą przedstawiciele państw europejskich akredytowani przy UE (w randze ambasadorów). Reprezentują oni stanowiska rządów swoich państw członkowskich, dlatego wzajemna współpraca i wypracowywanie porozumień już w fazie przygotowawczej pozwala na sprawne i efektywne prace w Radzie, umożliwiając jej koncentrowanie się na najbardziej kontrowersyjnych tematach, pozostawionych do wyłącznej decyzji międzyrządowej instytucji Unii. Warto zauważyć, iż mogą oni prowadzić negocjacje nie tylko w ramach danego aktu prawnego, ale, nieoficjalnie, w ramach obszarów objętych formacjami COREPER I lub II¹⁵. Na niższym poziomie politycznym prowadzone są prace w ramach tzw. grup roboczych Rady. W nich przedstawiciele państw członkowskich (eksperti), zwykle przyjeżdżający ze swoich państw, wypracowują zapisy aktów prawnych kierując się instrukcjami swoich rządów. Te zapisy są następnie negocjowane przez COREPER, a ostatecznie przez Radę i Parlament Europejski¹⁶.

Drugim współlegislatorem obok Rady jest Parlament Europejski. Wraz z postępem integracji europejskiej kolejne reformy przynosiły zmiany w jego składzie, strukturze, a zwłaszcza wzrost znaczenia wśród instytucji unijnych i przy podejmowaniu decyzji¹⁷. Parlament Europejski jest instytucją, w której reprezentowani są obywatele państw członkowskich, a nie kraje członkowskie jako takie.

Parlament Europejski to jedyna instytucja unijna, której członków wybierają obywatele państw członkowskich w bezpośrednich wyborach w głosowaniu wolnym i tajnym (art. 14 TUE). Liczba europosłów nie może przekroczyć 751 wybieranych na okres pięć lat (750 członków + przewodniczący)¹⁸. W PE reprezentowane są wszystkie państwa członkowskie, jednakże liczba reprezentantów poszczególnych państw jest zróżnicowana w zależności od liczby ludności danego państwa, ale nie więcej niż 96 (od 6 dla Estonii, Cypru, Malty i Luksemburga do 96 dla Niemiec, w przypadku Polski to 51 miejsc). W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii ze struktur unijnych w 2019 r. liczba posłów do Parlamentu Europejskiego zmniejszy się z 751 do 705. Zwolnione przez Wielką Brytanię 73 miejsca zostaną rozdzielone: 27 zostanie

¹³ Przy Radzie funkcjonuje około 150 wysoko wyspecjalizowanych komitetów i grup roboczych. Mogą mieć charakter stały lub być tworzone do zadań specjalnych. Szerzej na ten temat patrz: Rozdział III. Organy Przygotowawcze Rady, [w:] *Proces decyzyjny...*, op. cit., s. 81-184. Lista organów przygotowawczych na dany moment dostępna jest na stronie Rady UE: <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/>

¹⁴ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 110.

¹⁵ Formacja COREPER I w skład której wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli ze wszystkich państw członkowskich przygotowuje posiedzenia prace sześć formacji Rady: AGRIFISH, COMPET, EYCS, EPSCO, ENV oraz TTE. Natomiast COREPER 2, który tworzą stali przedstawiciele ze wszystkich państw członkowskich, przygotowuje prace czterech formacji Rady: ECOFIN, FAC, GAC, JHA.

¹⁶ Szerzej na temat grup roboczych patrz: A. A. Ambroziak, *Grupy robocze i komitety Rady*, [w:] *Proces decyzyjny...*, op. cit., s. 81-100.

¹⁷ M. Sapała, *Instytucje Unii...*, op. cit., s. 73

¹⁸ Art. 14 ust. 2 TUE.

rozdzielone między 14 krajów UE, które są niedoreprezentowane, a pozostałe 46 będzie dostępne w przypadku kolejnych rozszerzeń UE¹⁹.

Członkowie Parlamentu są niezależni w wykonywaniu swego mandatu i reprezentują swoich wyborców. Nie mogą przyjmować instrukcji ani od rządów państw, których są obywatelami, ani od parlamentów narodowych, ani od innych instytucji i organów UE. Nie mogą również pełnić żadnych innych funkcji czy zajmować stanowisk. Posłowie w Parlamencie zasiadają według przynależności do jednego z ośmiu²⁰ ogólnoeuropejskich ugrupowań politycznych, tzw. frakcji (rysunek 3.3). Jednakże w celu dyskusji i ewentualnego wspierania interesów kraju, skąd pochodzą mogą tworzyć koła narodowe. Poszczególne frakcje reprezentują cały wachlarz poglądów na temat integracji europejskiej: od skrajnego federalizmu po otwarty eurosceptycyzm.

Posłowie do PE pracują w komisjach. Komisje zalecają przygotowanie wniosków ustawodawczych za pośrednictwem przyjętych sprawozdań, proponują poprawki na posiedzenie plenarne oraz powołują zespoły negocjacyjne do prowadzenia negocjacji z Radą w sprawie prawodawstwa UE. Ponadto przyjmują sprawozdania z własnej inicjatywy, organizują wysłuchania z udziałem ekspertów oraz nadzorują inne organy i instytucje UE²¹.

Parlament pełni cztery podstawowe funkcje²²:

- ustawodawczą, gdyż uczestniczy w stanowieniu prawa (wraz z Radą),
- budżetową, bo uczestniczy w ustalaniu budżetu (wraz z Radą),
- kontrolną, bo sprawuje nadzór demokratyczny nad innymi instytucjami unijnymi,
- nominacyjną, do której należy powoływanie Komisji lub zgłoszenie wobec niej wotum nieufności.

Przewodniczący Parlamentu może brać udział w spotkaniu merytorycznym przed szczytem unijnym, podczas którego informuje członków Rady Europejskiej o stanowisku PE w stosunku do aktualnych problemów będących przedmiotem obrad Rady Europejskiej.

Parlament Europejski ma trzy siedziby. W Strasburgu, gdzie jest główna siedziba, odbywają się sesje plenarne, w Brukseli odbywają się sesje dodatkowe oraz spotkania komisji parlamentarnych, natomiast w Luksemburgu mieści się Sekretariat Generalny PE czyli administracja.

¹⁹ Parlament Europejski, P8_TA-PROV(2018)0249, Composition of the European Parliament, European Parliament legislative resolution of 13 June 2018 on the draft European Council decision establishing the composition of the European Parliament (00007/2018 – C8-0216/2018 – 2017/0900(NLE)).

²⁰ Liczebność grup politycznych zmienia się w poszczególnych kadencjach Parlamentu Europejskiego.

²¹ *Parlament Europejski. Komisje*, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html>, (dostęp 03.01.2018).

²² Por. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracje europejskie...*, op. cit., s. 101; A. Wierzchowska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 147.

Rysunek 3.3. Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim oraz ich rozkład i liczba posłów (stan na styczeń 2017).



Źródło: Parlament Europejski. Grupy polityczne, <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/hemicycle.html>, (dostęp 31.01.2018).

W odróżnieniu do instytucji reprezentującej interesy obywateli państw członkowskich, Komisja Europejska jest unijnym organem ponadnarodowym. Jest to główna instytucja zarządzająca Unią Europejską, a terminu „Komisja” używa się w dwóch znaczeniach, jako odnoszącego się do:

- członków Komisji, tj. zespołu osób (po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego) wyznaczonych przez rządy państw członkowskich i zaakceptowanych przez Parlament Europejski do kierowania instytucją o tej nazwie i podejmowania w jej imieniu decyzji,
- samej instytucji i jej całego personelu²³.

²³ A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska [w:] Proces decyzyjny..., op. cit., s. 37.*

Komisja jest instytucją politycznie niezależną, która reprezentuje i chroni wspólne interesy Unii Europejskiej jako całości. Również jej poszczególni członkowie, komisarze, są niezależni i nie mogą przyjmować żadnych instrukcji z rządów lub innych organów międzynarodowych czy unijnych²⁴. Dlatego w Komisji Europejskiej nie są reprezentowane interesy państw członkowskich, a komisarze nie funkcjonują jako reprezentanci państw, których są obywatelami. Jednakże w praktyce komisarze nie są całkiem neutralni, ponieważ wielu z nich piastowało wcześniej wysokie stanowiska polityczne (byli premierami, ministrami) w państwach, z których pochodzą. W związku z tym znają oni dobrze problemy i uwarunkowania państwa pochodzenia, co może mieć wpływ na prezentowane przez nich stanowisko²⁵.

Komisja to instytucja skupiona tylko i wyłącznie na interesie Unii Europejskiej, a zwłaszcza na jej efektywnym funkcjonowaniu w ramach wytyczonych przez traktaty. Decyzje podejmowane przez Komisję są kolegialne, co oznacza, iż wszyscy komisarze powinni promować ostateczne wyniki decyzji Komisji.

Do podstawowych zadań Komisji Europejskiej należą²⁶:

- inicjatywa ustawodawcza – komisja przygotowuje projekty aktów prawnych, chyba że traktat stanowi inaczej;
- zarządzanie Unią – komisja pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, w tym wykonuje budżet i zarządza programami unijnymi;
- nadzorowanie przestrzegania prawa – pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości UE, Komisja czuwa nad stosowaniem oraz przestrzeganiem traktatów i legislacji unijnej przez państwa członkowskie oraz przedsiębiorców, a także środków przyjmowanych przez instytucje na podstawie traktatów, tzw. „strażniczka traktatów”;
- reprezentacja Unii na zewnątrz, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach.

Interesy poszczególnych państw członkowskich nie zawsze są zgodne z interesem UE lub państwa członkowskie nie przestrzegają określonych zasad czy też nie podejmują określonych działań, dlatego Komisja często uczestniczy w sporach z państwami członkowskimi. Wykonując swoje funkcje Komisja współpracuje z innymi instytucjami unijnymi, a zwłaszcza z Radą i Parlamentem Europejskim, a także z parlamentami narodowymi państw członkowskich za pośrednictwem stałych przedstawicieli i oficerów łącznikowych parlamentów narodowych²⁷.

Struktura administracyjna Komisji opiera się na 28 Dyrekcjach Generalnych (DG) oraz służbach ogólnych i wewnętrznych. Dyrekcje generalne KE pełnią funkcje zbliżone do ministerstw w administracjach narodowych państw członkowskich UE i re-

²⁴ Art. 245 TFUE.

²⁵ A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny...*, op. cit., s. 39.

²⁶ A. Wierchowiska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 119; M. Sapala, *Instytucje Unii...*, op. cit., s. 63-65.

²⁷ A.A. Ambroziak, *Komisja Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny...*, op. cit., s. 80.

alizują politykę prowadzoną przez komisarza zgodnie z planem prac KE²⁸. Siedziba Komisji znajduje się w Brukseli.

W celu zapewnienia efektywnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości powołano Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Jest to instytucja sądownicza Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA). Czuwa on, we współpracy z sądami państw członkowskich, nad jednolitym stosowaniem i jednolitą wykładnią prawa Unii.

Trybunał spełnia trzy podstawowe funkcje²⁹:

- kontroluje legalność aktów prawnych instytucji Unii Europejskiej,
- czuwa nad poszanowaniem przez państwa członkowskie i instytucje unijne obowiązków wynikających z traktatów,
- dokonuje wykładni prawa Unii obowiązującą we wszystkich krajach UE (na wniosek sądów krajowych).

TSUE jest najważniejszym organem prawnym UE i ostatnią instancją apelacyjną. Może orzekać o zgodności prawa UE z traktatami, odpowiada na pytania sądów krajowych dotyczące interpretacji prawa unijnego. Trybunał rozstrzyga też spory prawne między instytucjami UE a państwami członkowskimi. W określonych sytuacjach do Trybunału mogą również wnosić sprawy osoby fizyczne, przedsiębiorstwa lub organizacje, które uważają, że ich prawa zostały naruszone przez instytucje UE. Dzięki swojemu orzecznictwu Trybunał wyjaśnia i doprecyzowuje zasady leżące u podstaw procesu integracji i często wyznacza kierunek rozwoju UE³⁰.

Struktura Trybunału zmieniała się na przestrzeni lat. Obecnie obejmuje ona Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd (od 1989 r.)³¹. Każde państwo członkowskie może nominować jednego sędziego do Trybunału Sprawiedliwości, natomiast w Sądzie zasiada 46 sędziów, w tym co najmniej po jednym przedstawicielu z każdego państwa. Dodatkowo w Trybunale Sprawiedliwości funkcjonują tzw. rzecznicy generalni. Ich zadaniem jest publiczne przedstawianie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnionych wniosków w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości UE wymagają jego zaangażowania.

Trybunał jest instytucją niezależną i nie reprezentuje stanowiska instytucji unijnych ani państw członkowskich. TSUE dba o prawidłowe stosowanie i interpretację przepisów prawa unijnego i jest jedyną instytucją uprawnioną do takiej interpretacji.

Inną instytucją weryfikującą działalność organów Unii Europejskiej jest Europejski Trybunał Obrachunkowy odpowiedzialny za kontrolę finansów UE³². Jako zewnętrzny kontroler Unii Europejskiej przyczynia się do poprawy zarządzania

²⁸ *Ibidem*, s. 48.

²⁹ Trybunał Sprawiedliwości UE, *Informacje ogólne*, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pl/ (dostęp 03.01.2018).

³⁰ M. Sapała, *Instytucje Unii...*, op. cit., s. 79.

³¹ W latach 2004-2016 funkcjonował również Sąd do spraw Służby Publicznej, a jego właściwości zostały powierzone Sądowi, w wyniku reformy systemu sądowniczego Unii.

³² Art. 285 TFUE.

finansami UE i pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych jej obywateli³³. W tym celu swoje funkcje pełni na zasadzie pełnej niezależności kierując się wyłącznie ogólnym interesem Unii. Do podstawowych funkcji ETO należą³⁴:

- kontrola wszystkich dochodów i wydatków Unii pod względem ich zgodności z prawem i prawidłowości formalnej oraz zapewnienie należytego zarządzania finansami,
- sporządzanie rocznego sprawozdania po zamknięciu każdego roku budżetowego,
- wspomaganie Parlamentu Europejskiego i Rady w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

W skład ETO każde państwo członkowskie może zaproponować jednego przedstawiciela mianowanego na 6-letnią kadencję³⁵.

„Najmłodszą” instytucją unijną jest Europejski Bank Centralny (EBC). Utworzony 1 czerwca 1998 r. został włączony do grona instytucji w znaczeniu traktatowym na mocy traktatu lizbońskiego. Razem z bankami centralnymi państw strefy euro tworzy Eurosystem, a z bankami centralnymi wszystkich państw członkowskich UE (niezależnie od ich waluty) – Europejski System Banków Centralnych (ESBC).

Eurosystem pełni funkcję banku centralnego unii walutowej³⁶, a EBC jest główną instytucją zarządzającą wspólną walutą euro³⁷. Celem podstawowym ESBC, a więc i EBC, jest utrzymanie stabilności cen³⁸. Główne zadania EBC polegają na prowadzeniu polityki pieniężnej Unii, przeprowadzaniu operacji walutowych związanych z utrzymywaniem stabilności cen, utrzymywaniem i zarządzaniem oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich oraz na popieraniu należytego funkcjonowania systemów płatniczych³⁹.

Na mocy zapisów traktatowych EBC jest całkowicie niezależny od instytucji unijnych czy państw członkowskich, co przejawia się w niezależności dotyczącej prowadzenia polityki pieniężnej w strefie euro oraz niezależności personalnej i finansowej. EBC musi też przestrzegać zasad przejrzystości działań dotyczących przede wszystkim podejmowanych decyzji w odniesieniu do prowadzonej polityki pieniężnej⁴⁰. Niezależność i siła EBC są gwarantem stabilności monetarnej strefy euro⁴¹.

EBC jest zarządzane przez trzy ciała decyzyjne: Zarząd, Radę Prezesów i Radę Ogólną, która przestanie istnieć, gdy wszystkie państwa UE znajdą się w strefie euro.

³³ *Europejski Trybunał Obrachunkowy*, <http://www.eca.europa.eu/pl/> (dostęp 03.01.2018).

³⁴ A. Wierchowiska, *System instytucjonalny...*, op. cit., s. 193.

³⁵ Art. 286 TFUE.

³⁶ R. Kokoszyński, *Europejski Bank Centralny [w:] Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, s. 67.

³⁷ M. Sapała, *Instytucje Unii...*, op. cit., s. 81.

³⁸ Stabilność cen określona jest jako utrzymanie inflacji na poziomie poniżej 2% dla wskaźnika cen konsumpcyjnych (HICP).

³⁹ Rola i zadania są szczegółowo opisane w TFUE oraz statucie EBC i ESBC (Protokół 4 dołączony do TFUE).

⁴⁰ R. Kokoszyński, *Europejski Bank...*, op. cit., s. 85-87.

⁴¹ M. Sapała, *Instytucje Unii...*, op. cit., s. 82.

Ponieważ EBC jest centralnym ośrodkiem decyzyjnym Eurosystemu i ESBC, to jego organy są również ich organami decyzyjnymi⁴². Najważniejszą rolę w Eurosystemie pełni Rada Prezesów, składająca się z zarządu EBC oraz prezesów narodowych banków centralnych państw strefy euro. Natomiast zarząd EBC podejmuje decyzje operacyjne i odpowiada za wszystkie bieżące sprawy EBC, w tym za realizację ustalonej przez Radę Prezesów polityki pieniężnej. Członkowie zarządu EBC muszą być obywatelami państw członkowskich strefy euro ciesząc się autorytetem i mający doświadczenie w dziedzinie pieniądza lub bankowości.

W systemie instytucjonalnym UE funkcjonują także dwa niezależne organy doradcze: Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) i Komitet Regionów (KR). Są one organami konsultacyjnymi trzech instytucji: Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego⁴³. Obie instytucje spełniają podobne funkcje polegające na wydawaniu opinii oraz doradzaniu instytucjom unijnym w zakresie wyznaczonym przez traktaty: KES przede wszystkim w zakresie polityki gospodarczej i społecznej, natomiast KR w odniesieniu do polityki regionalnej, ochrony środowiska, edukacji i transportu. Opinie Komitetów nie są jednak wiążące dla instytucji unijnych⁴⁴.

Doradzanie i wydawanie opinii w różnych obszarach tematycznych kształtuje skład tych dwóch komitetów⁴⁵. W skład KES wchodzi przedstawiciele pracodawców (przedsiębiorców) i pracowników (np. związki zawodowe) oraz przedstawiciele rolników oraz organizacji pozarządowych z różnych obszarów życia społecznego (np. organizacje społeczne, kulturalne, sportowe). W skład KR wchodzi zaś przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych wybrani w demokratycznych wyborach. Osoby te pracując w swoich wspólnotach znają problemy swoich obywateli i stają się rzecznikami interesów regionalnych i lokalnych wobec UE, a jednocześnie powinny przekazywać informacje o sprawach europejskich do swoich społeczności lokalnych.

3.3. Podział kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie

Unia Europejska jest organizacją, która ma wyznaczone cele gospodarcze, społeczne i polityczne. Państwa członkowskie zgodziły się, najczęściej potwierdzając swoją zgodę w referendum akcesyjnym, iż pewne uprawnienia dotyczące stanowienia prawa oraz zarządzania zostaną przekazane w całości na szczebel unijny (po-nadnarodowy, w którym mogą brać skuteczny efektywny udział), natomiast inne będą podlegały regułom unijnym w ograniczonym zakresie lub wcale. Takie podejście jest dość oczywiste mając na uwadze dobro wspólne jakim jest UE i jej rozwój przy

⁴² *Ibidem*, s. 82-85, A. Wierzchowska, *System instytucjonalny...*, *op. cit.*, s. 203-207.

⁴³ Art. 300 TFUE ust. 1.

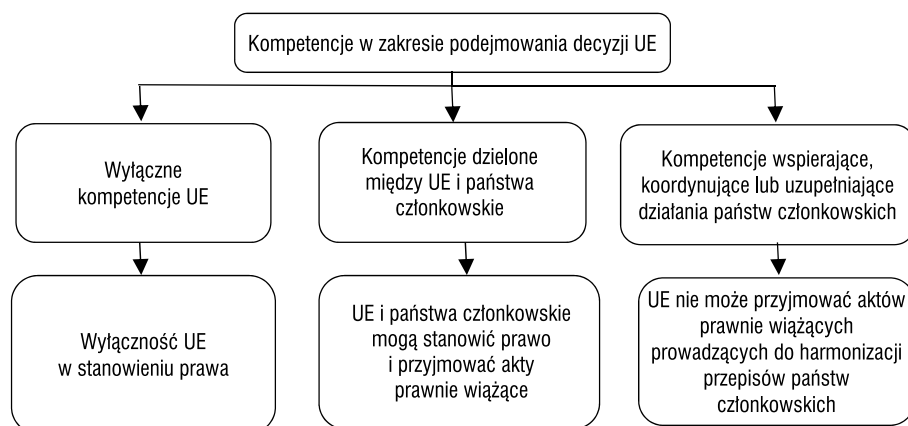
⁴⁴ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op. cit.*, s. 127.

⁴⁵ Art. 300 TFUE ust 2 i 3.

zachowaniu odrębności i różnorodności jej państw członkowskich. Jednakże podział kompetencji jest rzeczą bardzo trudną do jednoznacznego i precyzyjnego rozstrzygnięcia⁴⁶. Od momentu powstania Wspólnot Europejskich pojawiało się wiele nieporozumień, sporów oraz kontrowersji na tym tle. Pewne rozwiązania co do podziału kompetencji ukształtowały się w praktyce, natomiast zostały wyraźnie rozgraniczone i sformułowane dopiero w traktacie lizbońskim z 2007 r.

Zgodnie z art. 5 TUE, UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach przez państwa członkowskie. Kompetencje te zostały podzielone na trzy grupy, charakteryzujące się odmiennymi warunkami, do których przypisano odpowiednie obszary⁴⁷: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone między UE i państwa członkowskie oraz kompetencje wspierające, koordynujące lub uzupełniające (rysunek 3.4).

Rysunek 3.4. Rodzaje kompetencji UE



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 2 TFUE.

W obszarach wyłącznej kompetencji tylko Unia (instytucje UE) może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące. Stanowienie prawa krajowego w tych dziedzinach może mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach (które nie są sprzeczne z prawem UE). Zgodnie z przepisami traktatowymi kompetencje wyłączne UE ma w sześciu obszarach: unia celna, reguły konkurencji na rynku wewnętrznym UE, polityka pieniężna dla strefy euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólna polityka handlowa oraz zawieranie umów międzynarodowych, jeśli ich zawarcie przewiduje akt prawny Unii lub też jest to niezbędne dla wykonywania przez UE jej wewnętrznych kompetencji⁴⁸.

⁴⁶ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*..., op. cit., 63.

⁴⁷ Art. 2 TFUE.

⁴⁸ Art. 3 TFUE.

Kompetencje dzielone oznaczają, że Unia Europejska wspólnie z państwami członkowskimi może stanowić prawo w danym obszarze. Oznacza to wymóg współdziałania instytucji europejskich oraz podejmowania decyzji umożliwiających uwzględnienie interesów narodowych państw członkowskich. Kompetencje dzielone stosowane są w wielu obszarach określonych w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i obejmują między innymi: rynek wewnętrzny, politykę spójności, transport czy rolnictwo i rybołówstwo (z wyłączeniem ochrony zasobów mórz, które należą do kompetencji wyłącznych UE)⁴⁹.

Ostatni rodzaj kompetencji dotyczy takich dziedzin o wymiarze europejskim jak: ochrona zdrowia ludzkiego, przemysł, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, kultura, współpraca administracyjna i ochrona ludności⁵⁰. Są to obszary, które przyczyniają się do rozwoju Unii w długiej perspektywie czasowej. W tych obszarach decyzje oraz tworzenie prawa pozostają jednak w gestii państw członkowskich ze względu na bezpośrednie zaangażowanie krajowych środków oraz osiąganie krajowych celów. Unia (a więc wspólnie państwa członkowskie) może jedynie podejmować działania wspierając państwa członkowskie lub podejmując inne działania prowadzące do lepszego funkcjonowania UE jako całości.

W odniesieniu do niektórych obszarów funkcjonowania UE, państwa członkowskie zachowały wyłączne kompetencje w stanowieniu prawa i podejmowaniu działań. Dotyczy to np., stosowania środków zmierzających do utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, formułowania treści nauczania, organizacji systemów edukacyjnych oraz różnorodności kulturalnej i językowej.

W dziedzinach, które nie podlegają wyłącznym kompetencjom UE lub państw członkowskich, Unia Europejska powinna działać z poszanowaniem zasady pomocniczości. Została ona określona w art. 5 ust. 3 TUE i stanowi, iż „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”. Oznacza to, że wyklucza ona interwencję Unii (a więc inicjatywy legislacyjnej Komisji Europejskiej) w sprawach, które mogą zostać skutecznie uregulowane przez państwa członkowskie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym, oraz legitymizuje wykonywanie przez Unię uprawnień w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie są w stanie w wystarczający sposób osiągnąć celów proponowanego działania⁵¹. Zasadę tę można zilustrować następującym określeniem: „tyle państwa członkowskie, ile można, tyle Unii, ile koniecznie potrzeba”⁵².

⁴⁹ Art. 4 TFUE.

⁵⁰ Art. 6 TFUE.

⁵¹ *Parlament Europejski: Zasada pomocniczości*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html, (dostęp 30.01.2017).

⁵² M. Kruk, *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 29.

Nad przestrzeganiem stosowania zasady pomocniczości przez instytucje unijne, szczególnie Komisję Europejską, czuwają parlamenty narodowe⁵³. Wprowadzenie takiego rozwiązania do traktatu lizbońskiego jest odpowiedzią na pogłębiający się deficyt demokracji, którego jednym z przejawów stała się systematyczna redukcja znaczenia politycznego i prawnego parlamentów narodowych⁵⁴. W trakcie postępu procesów integracyjnych to właśnie parlamenty narodowe straciły najbardziej na znaczeniu, przede wszystkim w tych obszarach, w których decyzje podejmowane są na szczeblu unijnym. W takich wypadkach parlamenty narodowe zostały sprowadzone właściwie do roli wykonawców decyzji podejmowanych przez instytucje unijne.

Parlamenty narodowe są angażowane w procedurę stanowienia prawa UE zarówno na etapie formułowania ogólnych koncepcji legislacyjnych, opracowywania koncepcji konkretnych projektów, jak również na etapie gotowego projektu aktu prawnego. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi, Komisja Europejska ma obowiązek przesłać parlamentom narodowym projekty aktów prawodawczych⁵⁵, natomiast parlamenty narodowe mają prawo wyrazić swoją opinię czy proponowane akty prawne mogą być przyjęte. Jeżeli część parlamentów narodowych uzna dany akt prawny za niezgodny z zasadą pomocniczości (wystawi negatywną opinię) to można zastosować procedurę tzw. żółtej kartki⁵⁶ (rysunek 3.5). Dla skuteczności weta konieczne jest, aby negatywne opinie stanowiły przynajmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym⁵⁷. W takim przypadku Komisja może się wycofać lub dodatkowo uzasadnić konieczność wprowadzenia takiego aktu prawnego. Przy braku osiągnięcia wymaganego progu, Komisja jedynie powinna wziąć opinie parlamentów narodowych pod uwagę. Jeżeli Komisja postanowi nie wycofywać swojego wniosku, to w pierwszym czytaniu mogą wypowiedzieć się Parlament Europejski lub Rada i odrzucić taki wniosek, jeśli uznają go za niezgodny z zasadą pomocniczości („pomarańczowa kartka”). Jeżeli mimo negatywnej opinii parlamentów narodowych, taki akt prawny zostanie przyjęty, parlamenty narodowe oraz Komitet Regionów mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE o zbadanie jego legalności⁵⁸.

Wprowadzenie traktatem lizbońskim nowych uprawnień dla parlamentów narodowych w odniesieniu do kontroli działań instytucji unijnych, a zwłaszcza Komisji Europejskiej, w zakresie stanowienia prawa ma za zadanie wzmocnić rolę państw członkowskich w procesie stanowienia prawa. Zapisy te pozwalają również na zwięk-

⁵³ Art. 5 TUE. *Ibidem*, s. 43.

⁵⁴ C. Mik, *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015, s. 8.

⁵⁵ Zasadę pomocniczości stosuje się wyłącznie do aktów prawodawczych, natomiast nie ma ona zastosowania do innych aktów, które nie mają charakteru prawodawczego, np. akty wykonawcze, umowy międzynarodowe, opinie i zalecenia. *Ibidem*, s. 42.

⁵⁶ Art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu z Lizbony.

⁵⁷ Po jednym głosie na każdą izbę w parlamentach dwuizbowych i po dwa głosy na parlamenty jednoizbowe.

⁵⁸ Mechanizm monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości został przedstawiony w J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska...*, *op. cit.*, s. 81.

szenie wpływu państw członkowskich na rządzenie Unią Europejską i określanie co leży w ich indywidualnym interesie⁵⁹.

Rysunek 3.5. Kontrola przez parlamenty narodowe w praktyce – procedura „żółtej kartki” (przykłady)

- 1) Pierwsza „żółta kartka” – maj 2012 – wniosek w sprawie rozporządzenia Komisji dotyczącego wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.
Opinia negatywna: 12 parlamentów narodowych / izb parlamentów spośród 40 (19 na 54 przyznane głosy).
Rezultat: Komisja wycofała swój wniosek, uważając niemniej, że nie stwierdzono naruszenia zasady pomocniczości.
- 2) Październik 2013 r. – wniosek dotyczącym rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej
Opinia negatywna: 14 izb parlamentów narodowych z 11 państw członkowskich (18 głosów).
Rezultat: Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku, podając, że prawdopodobnie zostanie on – jako zgodny z zasadą pomocniczości – wprowadzony w życie w drodze wzmocnionej współpracy.
- 3) Maj 2016 – wniosek w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.
Opinia negatywna: 14 izb z 11 państw członkowskich w maju 2016 r.
Rezultat: Komisja postanowiła nie wycofywać wniosku, stwierdzając, że nie narusza on zasady pomocniczości.

Źródło: *Parlament Europejski, Zasada pomocniczości*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.2.pdf (dostęp 31.01.2017).

* * *

Od 2009 r. po Traktacie z Lizbony kompetencje, odpowiedzialność i władza głównych instytucji unijnych są podzielone i można je scharakteryzować następująco:

- Rada Europejska – wskazuje kierunki rozwoju Unii (polityczne i gospodarcze) oraz podejmuje działania pobudzające integrację europejską,
- Rada Unii Europejskiej – decyduje o uchwalanym prawie oraz jest platformą współpracy międzyrządowej dla prowadzenia polityk gospodarczych w celu rozwoju Unii,
- Parlament Europejski – reprezentuje obywateli Unii Europejskiej oraz uczestniczy w stanowieniu (uchwalaniu wspólnie z Radą) prawa i określaniu budżetu,
- Komisja Europejska – jest niezależną od państw członkowskich instytucją europejską, która zarządza Unią „na bieżąco” oraz proponuje środki prawne,
- Trybunał Sprawiedliwości UE – zapewnia przestrzeganie prawa unijnego,
- Trybunał Obrachunkowy – czuwa nad finansami UE,
- Europejski Bank Centralny – czuwa nad polityką pieniężną strefy euro.

Instytucje unijne są odpowiedzialne za obszary przypisane im w traktatach w wyniku zgody państw członkowskich na przeniesienie części kompetencji na poziom unijny. Jednakże tylko niewielka część uprawnień została przeniesiona na ten

⁵⁹ C. Mik, *Raport i wytyczne...*, op. cit., s. 29.

poziom w całości. W większości państwa członkowskie zachowały część lub nawet całość kompetencji. W takich dziedzinach instytucje UE nie mogą podejmować decyzji nie uwzględniając stanowiska państw członkowskich.

Bibliografia

- Ambroziak A.A., *Grupy robocze i komitety Rady*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Ambroziak A.A., *Komisja Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Ambroziak A.A., *Rada*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Decyzja Rady (UE) 2016/1316 z dnia 26 lipca 2016 zmieniająca decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodniczenia w organach przygotowawczych Rady, Dz. Urz. UE 2016 L 208/42.
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania Prezydencji Rady, Dz. Urz. UE 2009 L 315/50.
- Kokoszyński R., *Europejski Bank Centralny*, [w:] *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010.
- Kruk M., *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, Ius Novum, 4/2016.
- Mik C., *Raport i wytyczne do celów kontroli poszanowania zasady pomocniczości*, [w:] *Parlamenty narodowe wobec zasady pomocniczości w świetle prawa i praktyki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.
- Parlament Europejski, P8_TA-PROV(2018)0249, Composition of the European Parliament, European Parliament legislative resolution of 13 June 2018 on the draft European Council decision establishing the composition of the European Parliament (00007/2018 – C8-0216/2018 – 2017/0900(NLE)).
- Parlament Europejski. Grupy polityczne, <http://www.europarl.europa.eu/meps/pl/hemicycle.html>
- Parlament Europejski. Komisje, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/about-committees.html>
- Parlament Europejski: Zasada pomocniczości, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html
- Pawłowska M., *Rada Europejska*, [w:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędnika administracji publicznej*, red. A.A. Ambroziak, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011.
- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przy Traktacie z Lizbony.

- Rada Unii Europejskiej. *Organy przygotowawcze Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory-bodies/>
- Rada Unii Europejskiej. *Składy Rady*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/configurations/>
- Rada Unii Europejskiej. *System głosowań*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/voting-system/>
- Sapała M., *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E Małuszyńska i G. Mazur, Difin, Warszawa 2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2012 C 326/13.
- Trybunał Obrachunkowy, www.eca.europa.eu
- Trybunał Sprawiedliwości UE, Informacje ogólne, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/pl/
- Wierchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty Ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Sapała M., *Instytucje Unii Europejskiej*, [w:] *Europa 2014+*, red. E Małuszyńska i G. Mazur, Difin Warszawa 2015.
- Wierchowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Portal Unii Europejskiej, europa.eu
- Strony internetowe poszczególnych instytucji unijnych.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć uczestnicy zapoznają się z systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej. Dowiedzą się o zakresie kompetencji poszczególnych instytucji oraz o ich zależności od państw członkowskich. Poznają istotę podziału kompetencji dotyczących podejmowania działań w zakresie różnych typów polityk oraz istotę zasady pomocniczości.

Cele zajęć

- przekazanie wiedzy na temat poszczególnych poziomów instytucjonalnych Unii Europejskiej,
- nabycie umiejętności scharakteryzowania unijnych instytucji,
- przekazanie wiedzy na temat rodzajów kompetencji UE,

- wyjaśnienie wpływu państw członkowskich na podejmowanie decyzji w UE poprzez znajomość instytucji unijnych oraz znajomość idei kontroli stosowania zasady pomocniczości.

Słowa kluczowe

- instytucje unijne;
- system instytucjonalny;
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny;
- instytucje pomocnicze;
- trójkąt instytucjonalny;
- kompetencje UE: wyłączne, dzielone, wspierające i koordynujące;
- zasada pomocniczości.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- prezentacja multimedialna,
- analiza tekstów źródłowych,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że w ich trakcie zapoznają się z systemem instytucjonalnym UE oraz podziałem kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie.
2. Podziel uczestników zajęć na sześć grup, z których każda reprezentuje jedną instytucję unijną. Rozdaj im odpowiednie fragmenty tekstu, na podstawie których powinni przedstawić krótką charakterystykę danej instytucji. Powiedz, że szczególną uwagę powinni zwrócić na to:
 - jaką funkcję pełni dana instytucja w UE,
 - jak wybierani są członkowie tej instytucji,
 - czy dana instytucja reprezentuje Unię jako całość czy uwzględniany jest interes państwa członkowskiego,
 - czy reprezentanci państw członkowskich w tej instytucji są niezależni czy zależni od rządów swoich krajów.

Informacje można zapisywać na tablicy.

3. Po przeanalizowaniu tekstu przez uczestników podsumuj krótko system instytucjonalny UE oraz zależności między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi.
4. Następnie przedstaw krótką prezentację multimedialną prezentującą instytucje unijne oraz podział kompetencji pomiędzy instytucjami UE a państwami członkowskimi w zależności od prowadzonych działań. Omów na przykładzie polityki regionalnej

ideę kompetencji dzielonych oraz ideę zasady pomocniczości i jej zastosowania w systemie instytucjonalnym UE.

5. Na zakończenie zajęć podsumuj treści zaprezentowane w ich trakcie.
6. Dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe, poleć uczestnikom wyszukanie przedstawicieli Polski w poszczególnych instytucjach, ich liczebność oraz jakie pełnią funkcje.

4.

Dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej (dawniej Rada Ministrów) jest jedną z najważniejszych instytucji Unii Europejskiej. To ona podejmuje większość decyzji, ona ma najważniejszy wpływ na kształt unijnych aktów prawnych, chociaż rola Parlamentu Europejskiego w procesie prawodawczym w ostatnich dziesięcioleciach znacznie się zwiększyła. Na początku lat 90. XX w. został uwypuklony problem niejawności działań Rady Ministrów, zwłaszcza w procesie legislacyjnym. Aby rozwiązać ten problem Unia Europejska zaczęła realizować politykę jawności, która przejawia się w dwóch kluczowych kwestiach: publikacji pewnych dokumentów instytucji unijnych i dostępu do tych niepublikowanych oraz w jawności obrad. W niniejszym tekście skupiono się na kwestii dostępu do dokumentów Rady Unii Europejskiej i podsumowano w nim jej 25-letnie doświadczenia w tym zakresie. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, na ile zwiększyła się jawność działania tej instytucji oraz jakie obszary jej działalności nadal podlegają utajnieniu.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się definicję jawności (otwartości) jako zasad umożliwiających społeczeństwu śledzenie i kontrolę procesów zachodzących w instytucjach publicznych. Jednocześnie jest to mechanizm wymuszający na organach władzy i administracji większą odpowiedzialność¹. Natomiast przez dostęp do informacji (dokumentów) rozumie się zasady regulujące publikację przez instytucje publiczne pewnych informacji (dokumentów) oraz zasady dostępu do tych informacji, które wcześniej nie zostały podane do publicznej wiadomości².

¹ M.Z. Hillebrandt, D. Curtin, A. Meijer, *Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis*, „European Law Journal” 2014, No.1, s. 7; M. Bauhr, M. Grimes, *What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government*, „QOG Working Paper Series” 2012, No. 16, s. 4.

² Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych*, „Informacje BSE” 1991, nr 731, s. 13.

4.1. Początki polityki jawności Rady Unii Europejskiej

W latach 50. i 60. XX w., gdy nadawano podstawowy kształt głównym instytucjom Wspólnot Europejskich, polityka jawności nie odgrywała takiego znaczenia, jakiego nabrała w czasach współczesnych. W Europie, głównie w krajach skandynawskich, powszechne było przekonanie, że jawność jest niezastępowalnym atrybutem działalności każdej instytucji i organizacji publicznej oraz że jest ona niezwykle istotna dla prawidłowego funkcjonowania demokracji, ale państwa te nie należały do państw założycielskich Wspólnot. Presja na większą jawność w działalności Wspólnot Europejskich pojawiła się dość późno, a do zmiany postrzegania tego zjawiska walczyło się rozszerzenie Wspólnot i Unii Europejskiej o Danię (1973), Szwecję (1995) i Finlandię (1995). Pierwsze znaczące debaty nad tą kwestią prowadzono w trakcie negocjacji nad Traktatem o Unii Europejskiej (początek lat 90. XX w.). Holenderskie i duńskie władze podczas wstępnych prac zabiegały, aby wprowadzić do niego artykuł o prawie obywateli do informacji o przyszłej Unii, ale ich pomysł nie znalazł wystarczającego poparcia wśród przedstawicieli innych krajów członkowskich³. Aby jednak chociaż częściowo zaspokoić ich żądania, do traktatu z Maastricht dołączono niewiążącą Deklarację w sprawie dostępu do informacji⁴, w której zapowiedziano podjęcie działań mających na celu poprawienie dostępu do informacji będących w posiadaniu wspólnotowych instytucji. W tej samej deklaracji uznano, że jawność procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i publiczne zaufanie do władz publicznych.

Ten pierwszy symboliczny gest wejścia na ścieżkę większej otwartości został w sposób nieoczekiwany wzmocniony przez Duńczyków, którzy w pierwszym referendum ratyfikacyjnym odrzucili Traktat o Unii Europejskiej (czerwiec 1992). Referendum to wywołało szok w instytucjach wspólnotowych i wśród europejskich elit oraz zakończyło erę milczącej zgody⁵ społeczeństw państw członkowskich na proces integracji europejskiej. Wynik ten był nie mniejszym zaskoczeniem dla duńskiego rządu, bowiem wcześniej za przyjęciem traktatu opowiedział się duński parlament oraz większość partii politycznych⁶. W celu rozwiązania kryzysu ratyfikacyjnego podjęto z Duńczykami negocjacje. W październiku 1992 r. rząd duński przedstawił Białą księgę w sprawie Danii i traktatu z Maastricht⁷ oraz memorandum pt. Dania w Europie, w których wymienił kwestie budzące najwięcej obaw podczas duńskich debat nad traktatem. Jedną z siedmiu wymienionych tam kwestii była sprawa jawności i otwartość procesu decyzyjnego Wspólnot Europejskich. Zastrzeżenia Duńczyków

³ T. Bunyan, *Secrecy and openness in the European Union: the ongoing struggle for the freedom of information*, 2002, <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html> (6.10.2017); White paper on Denmark and the Maastricht Treaty, October 1992, s. 22, <http://aei.pitt.edu/45350/1/A7838.pdf> (dostęp 09.10.2017).

⁴ Council of the European Communities, Treaty on European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1992, s. 229.

⁵ P. Norris, *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research” 1997, No. 2, s. 276-277.

⁶ K. Siune, *The Danes said NO to the Maastricht Treaty. The Danish EC Referendum of June 1992*, „Scandinavian Political Studies” 1993, No. 1, s. 93.

⁷ White paper on Denmark..., *op. cit.*

nie były bezpodstawne, bowiem do 1992 r. wszystkie obrady Rady Ministrów, głównej instytucji decyzyjnej, były niejawne. Także po posiedzeniach tego ciała nie informowano szczegółowo o przebiegu obrad⁸. Nie istniały także do tego czasu ogólne zasady udostępniania dokumentów Rady.

W odpowiedzi przedstawiciele państw członkowskich na szczytach Rady Europejskiej w Birmingham⁹ w październiku i Edynburgu¹⁰ w grudniu 1992 r. podjęły decyzje, które odpowiadały na duńskie wątpliwości co do traktatu. Dużo miejsca poświęcono wtedy także kwestiom jawności procesu decyzyjnego. Zdecydowano, że proces ujawniania prac Rady rozpocznie się od transparentności jej dyskusji nad programami pracy Komisji Europejskiej i prezydencji. Ustalono także, że regularnie odbywać się będą jawne debaty nad najważniejszymi sprawami Wspólnot. Ich tematy i terminy miałyby być ustalane każdorazowo dla każdej prezydencji, a prawo zgłoszenia tematu miała Komisja Europejska lub państwo członkowskie. Jawne miały być także pierwsze debaty nad ważnymi projektami nowych aktów prawnych, chociaż negocjacje nad nimi nadal pozostawały poufne. W ustaleniach wyjaśniono także, że jawność debat oznacza, że będą one transmitowane w przekazie audio-wizualnym do sali prasowej w budynku Rady, czyli że będą głównie dostępne dla akredytowanych dziennikarzy. Uściślono także, że podjęcie jawnych obrad na jakiś temat wymaga jednomyślności wszystkich krajowych delegacji. Ustalenia obejmowały również jawność wyników głosowań w Radzie, o ile przeprowadzano formalne głosowanie. Jawne miały być także wyjaśnienia do głosowania, jeżeli takie zostały przygotowane przez głosujące państwo. Zdecydowano także o publikacji w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” wspólnych stanowisk podejmowanych przez Radę w jednej z procedur procesu legislacyjnego.

Podjęto wtedy także decyzję o rozszerzeniu zakresu i form współpracy z dziennikarzami. Dla nich przed posiedzeniami miałyby być organizowane przez prezydencję specjalne konferencje prasowe oraz przygotowywane informacje wyjaśniające kwestie, które miałyby być przedmiotem obrad. Informacja prasowa przygotowywana po posiedzeniu Rady w każdym jej możliwym składzie miała zawierać pełny opis ustaleń spotkania, wyjąwszy informacje, które mogły zagrozić interesom któregoś państwa członkowskiego, Rady lub Wspólnoty. Miała również zawierać wyjaśnienia dotyczące głosowań, z którymi nie wiązała się dyskusja (sprawy z punktu A porządku dziennego obrad Rady). W przyszłości informacje te miały obejmować także II i III filar Unii Europejskiej (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne), które w znacznym stopniu podlegały zasadom utajniania informacji. Zwrócono także uwagę, że wszystkie informacje powinny być podawane do publicznej wiadomości jak najszybciej i to we wszyst-

⁸ M. Nentwich, G. Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, „European Integration Online Papers” 1997, No. 15, s. 11.

⁹ The European Council. Birmingham, 16 October 1992, „Bulletin of the European Communities” 1992, No. 10, s. 7-8.

¹⁰ Edinburgh European Council. Edinburgh, 11 and 12 December 1992, „Bulletin of the European Communities” 1992, No. 12, s. 10, 18-19.

kich językach urzędowych. Postanowiono także usprawnić i rozszerzyć ogólną informację o funkcjonowaniu Rady.

W celu opracowania właściwych reguł postępowania odnośnie do jawności Komisja Europejska dokonała bardzo szerokiej analizy¹¹ polityki jawności w krajach członkowskich, innych państwach europejskich i innych krajach świata. Wynikało z niej, że polityka jawności Wspólnot Europejskich pozostawała daleko w tyle za rozwojem tej dziedziny w krajach europejskich. Przywołane przez Komisję Europejskiej wspólnotowe regulacje dotyczące jawności świadczą raczej o jej braku niż o aktywnej polityce otwartości¹². Na podstawie wzorów regulacji z badanych państw Komisja Europejska przedstawiła sugestie co do podstawowych unijnych zasad rządzących prawem dostępu do informacji. Zasady składały się z dwóch części: informacji o wniosku o udostępnienie dokumentów oraz o powodach, dla których wniosek mógłby zostać odrzucony. Rada Europejska w czerwcu 1993 r. w Kopenhadze zaakceptowała ten kierunek postępowania i wyraziła oczekiwanie, że do końca roku i Rada, i Komisja przyjmą odpowiednie regulacje w tym zakresie¹³. W grudniu 1993 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję, w której uregulowała kwestie dostępu do swoich dokumentów¹⁴ oraz zmieniła swój regulamin, wprowadzając w nim po raz pierwszy w historii przepisy o jawności niektórych swoich obrad. Podjęte decyzje dotyczące dostępu do dokumentów i jawności obrad były krokiem milowym w polityce jawności Rady Unii Europejskiej, ale jednocześnie rozpoczynały długi proces ściągania się obywateli Unii z Radą w kwestii granicy tego, co jawne.

4.2. Pierwsze regulacje Rady Unii Europejskiej dotyczące dostępu do dokumentów

Do lat 90. XX w. jedynym aktem regulującym dostęp do dokumentów Rady Ministrów, nie licząc regulacji dotyczących ochrony i bardzo ograniczonego udostępniania informacji niejawnych, było rozporządzenie z 1983 r. o otwarciu archiwów historycznych Wspólnot Europejskich, które regulowało dostęp do materiałów archiwalnych¹⁵. Przyjęto w nim zasadę, że dokumenty udostępnia się po 30 latach od ich

¹¹ Public access to institutions' documents. Communication to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, OJ 1993 C 156/5.

¹² Większość z nich dotyczy zakazu ujawniania informacji, a przywołana dyrektywa o dostępie do informacji o środowisku miała zastosowanie do instytucji publicznych krajów członkowskich, a nie do instytucji wspólnotowych. Do wyjątków na tej liście można zaliczyć regulacje dotyczące dostępu do archiwów wspólnotowych i publikację aktów prawnych.

¹³ European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency, „Bulletin of the European Communities” 1993, No. 6, s. 15-16.

¹⁴ Council decision of 20 December 1993 on public access to Council documents (93/731/EC), OJ 1993 L 340/43.

¹⁵ Council regulation (EEC, Euratom) no 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, OJ 1983 L 45/1.

sporządzenia. Pierwsze postanowienia, które świadczyły o istotnej zmianie podejścia do tego problemu, można zauważyć w nowym regulaminie¹⁶ Rady z 6 grudnia 1993 r., w którym zapowiedziano (art. 22), że Rada uchwali zasady dostępu do dokumentów. W ostatnim dniu 1993 r. w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich zostały opublikowane: wspólny dla Rady i Komisji Europejskiej kodeks postępowania w sprawie udostępniania dokumentów¹⁷ oraz decyzja Rady o zasadach udostępniania jej dokumentów¹⁸. Z porównania tych trzech dokumentów (regulaminu, kodeksu postępowania i decyzji Rady) wynika, że instytucje wspólnotowe nie miały wcześniej doświadczeń na tym polu i że nie miały do końca sprecyzowanego poglądu, jak te regulacje powinny wyglądać. Głównym aktem regulującym dostęp do dokumentów Rady miała być decyzja, jednak postanowienia o udostępnianiu wyników głosowań oraz wyjaśnień do głosowań znalazły się w regulaminie Rady w art. 7 ust. 5¹⁹.

W przyjętych zasadach przede wszystkim zwraca uwagę definicja dokumentu, która obejmowała tylko tekst pisany autorstwa samej Rady. Dostępem nie zostały objęte dokumenty stron trzecich będące w posiadaniu Rady oraz informacje inne niż tekstowe, np. nagrania dźwiękowe lub filmowe. W grudniu 1993 r. po raz pierwszy wyraźnie określono także wyjątki, w przypadku których dostęp dokumentów nie był udzielany. Chronione miały pozostać dokumenty dotyczące: bezpieczeństwa publicznego, stosunków międzynarodowych, stabilności walutowej, związane z postępowaniami sądowymi, śledztwami, kontrolami; tajemnice handlowe i przemysłowe, dokumenty zawierające dane osobowe; dokumenty, których ujawnienie mogłoby wpłynąć na interesy finansowe Wspólnot lub co do których autor zastrzegł poufność lub były chronione prawem kraju członkowskiego. Powyższe przepisy odnoszące się do sytuacji, w których dokumenty są nieujawniane, stanowią standardowy przykład wyjątków od zasady dostępu do dokumentów stosowany przez wiele państw.

W kodeksie postępowania, jak i w decyzji Rady, przyjęto regułę, że zasady udostępniania dokumentów nie zmieniają dotychczasowych uregulowań odnoszących się do informacji niejawnych i nie wpływają na zakres zobowiązań państw członkowskich. Można więc uznać, że przyjęte w grudniu 1993 r. zasady o dostępie ułatwiały sposób procedowania z wnioskami o dostęp (np. dawały aplikującemu po uzyskaniu decyzji odmownej możliwość wystąpienia o ponowne rozpatrzenie wniosku), ale nie wpływały na zakres informacji jawnych. Rada rozpoczęła udostępnianie dokumentów, których jawność nie budziła kontrowersji.

Pierwsza korekta regulacji dotyczących dostępu do dokumentów Rady nastąpiła w 1996 r. po wydaniu pierwszego sprawozdania²⁰ ze stosowania przez Radę decyzji o dostępie do dokumentów w latach 1994-1995. Już w tym pierwszym okresie zary-

¹⁶ Council decision of 6 December 1993 adopting the Council's Rules of Procedure, OJ 1993 L 304/1.

¹⁷ Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents, OJ 1993 L 340/41.

¹⁸ Council decision of 20 December 1993 on public access to Council documents (93/731/EC), OJ 1993 L 340/43.

¹⁹ Problem dostępu do wyników głosowań omówiono w osobnym punkcie tego tekstu.

²⁰ Report on the implementation of the Council Decision on public access to Council documents, July 1996, dokument Rady 8330/96.

sował się wyraźny problem stosowania ograniczeń tego prawa, na który zwracano uwagę także w kolejnych sprawozdaniach. Dotyczył on szczególnie dostępu do opinii przygotowywanych przez służby prawne Rady oraz niejawności jej posiedzeń. W sprawozdaniu wymienia się także problemy techniczne ze stosowaniem tego prawa (np. długość okresu na odpowiedź na wniosek, brak precyzji w określaniu, o jaki dokument chodzi wnioskodawcy). Z ich powodu w grudniu 1996 r. zmieniono decyzję²¹ o dostępie do dokumentów Rady, ale wniesione poprawki nie wpływały na zakres udostępnianych dokumentów, a jedynie na sposób procedowania z wnioskami. W drugim sprawozdaniu²² (za lata 1996-1997) dotyczącym stosowania przez Radę decyzji o udostępnianiu jej dokumentów odnotowano zwiększone zainteresowanie dokumentami Rady oraz wzrost wniosków załatwionych pozytywnie. Z nim również nie wiąże się żadna istotna decyzja rozszerzająca obszar informacji jawnych. Należy jednak z uznaniem odnotować otwarcie rejestru dokumentów wewnętrznych Rady 1 stycznia 1999 r., który ułatwiał składanie wniosku o udostępnienie dokumentów wcześniej nieopublikowanych.

Niezwykłe istotny wpływ na zakres prawa dostępu do dokumentów miały sprawy sądowe, w których zaskarżane były decyzje Rady odmawiające dostępu do jej dokumentów. W latach 1994-1997 trzy sprawy w istotny sposób wpłynęły na praktykę stosowania tego prawa. Zmieniły one sposób procedowania Rady z wnioskami o udostępnienie dokumentów, ale nie przyczyniły się do rozszerzenia zakresu informacji jawnych.

Pierwsze doświadczenia wynikały dla Rady z przegranego procesu z Johnem Carvelem i gazetą „The Guardian”. Carvel wystąpił do Rady z wnioskiem o udostępnienie kilku dokumentów. Część została mu udostępniona, natomiast odmówiono mu dostępu do dokumentów związanych z posiedzeniem Rady w składzie ministrów odpowiadających za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Sąd Pierwszej Instancji rozpatrujący skargę uchylił²³ decyzję Rady odmawiającą dostępu do dokumentów, uzasadniając to brakiem namysłu nad tym, czy w danej sprawie przeważa interes publiczny, czy uzasadnione jest utajnienie posiedzenia. Rada z góry założyła, że posiedzeniom tego ciała przysługuje niejawnosc, czym naruszyła własne reguły postępowania w sprawie dostępu.

Drugim istotnym doświadczeniem w ustalaniu reguł dostępu do dokumentów Rady była skarga Holandii na decyzję o udostępnianiu dokumentów i związany z nią kodeks postępowania, wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości już w lutym 1994 r. Holendrzy twierdzili w skardze, że Rada przyjęła złą podstawę prawną swojej decyzji oraz to, że kodeks postępowania nie ma mocy prawnej. Stali na stanowisku, że dostęp do informacji o przebiegu procesu legislacyjnego nie może zależeć

²¹ Council Decision of 6 December 1996 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents (96/705/EC, ECSC, Euratom), OJ 1996 L 325/19.

²² Second report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on public access to Council documents, 19 June 1998, document Rady 6715/2/98 REV 2 COR 1.

²³ Judgment of the Court of First Instance, T-194/94, Guardian Newspapers, EU:T:1995:183.

od wewnętrznej organizacji prac Rady. Trybunał tym razem przyznał jednak rację²⁴ Radzie, stwierdzając, że dopóki nie zostanie wydany ogólnounijny akt prawny regulujący dostęp do dokumentów, instytucje zmuszone są poprzez wewnętrzne regulaminy określać zasady dostępu.

Jeżeli obecność Danii w Unii Europejskiej otworzyła drogę do polityki jawności Unii Europejskiej, to pojawienie się w niej Szwecji²⁵ w 1995 r. dało dodatkowy impuls do uporządkowania tej kwestii na poziomie ogólnounijnym. Do legendy przeszedł test, jaki przeprowadził na Radzie Unii Europejskiej Szwedzki Związek Dziennikarzy (Svenska Journalistförbundet) zaraz po wejściu tego kraju do Unii Europejskiej. Zwrócił się on do szwedzkiej policji i Ministerstwa Sprawiedliwości o udostępnienie 20 dokumentów Rady nt. Europolu. W odpowiedzi uzyskał dostęp do 18, do dwóch odmówiono mu dostępu. Następnie zwrócił się do Rady Unii Europejskiej z wnioskiem o udostępnienie tych samych 20 dokumentów. W odpowiedzi na swój wniosek uzyskał dostęp do dwóch dokumentów, do 18 dostępu odmówiono. Szwedzcy dziennikarze odwołali się i poprosili, żeby Rada jeszcze raz zastanowiła się nad swoją decyzją. W odpowiedzi uzyskali dostęp do dodatkowych dwóch dokumentów. Z powodu tak dużej rozbieżności w udostępnianiu dokumentów szwedzcy dziennikarze postanowili wnieść skargę do Sądu Pierwszej Instancji na decyzję Rady. W postępowaniu sądowym Rada stała na stanowisku, że szwedzcy dziennikarze uzyskali dokumenty w sposób bezprawny. Po prawie trzyletnim procesie sąd ostatecznie uchylił²⁶ zaskarżoną decyzję, przyznając tym samym rację Szwedom.

4.3. Wpływ traktatu z Amsterdamu na dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej

Problemy z ratyfikacją traktatu z Maastricht uruchomiły nie tylko wewnątrzunijne działania mające na celu ujawnienie niektórych obrad instytucji Unii Europejskiej oraz określenie zasad dostępu do ich dokumentów, ale rozpoczęły także w otoczeniu Unii debatę nad deficytem demokracji we Wspólnotach Europejskich. Wraz ze zwiększaniem uprawnień unijnych instytucji nasilił się problem wpływu obywateli na kształt unijnych instytucji i na podejmowane przez nie decyzje. W debacie tej pojawiły się kwestie otwartości i transparentności. Są one postrzegane jako nieodzowny element tego, aby instytucje czuły się odpowiedzialne przed obywatelami za swoje działania. Niektórzy badacze zwracają jednak uwagę, że nawet najszerzej rozumiana

²⁴ Judgment of the Court, C-58/94, Netherlands/Council, EU:C:1996:171

²⁵ Szwedzi znani są z tego, że mają najbardziej liberalne ustawodawstwo dotyczące jawności działalności władz publicznych na świecie. Prawo to zostało ustanowione prawie 250 lat temu i jest przedmiotem szwedzkiej dumy.

²⁶ Judgment of the Court of First Instance, T-174/95, Svenska Journalistförbundet, EU:T:1998:127.

jawność i otwartość nie zastąpi realnego wpływu obywateli na proces decyzyjny²⁷. Dyskusje te doprowadziły do tego, że w 1997 r. po raz pierwszy na poziomie prawa pierwotnego (za sprawą traktatu z Amsterdamu) pojawił się przepis, który wprowadzał do traktatu o Wspólnocie Europejskiej artykuł 255 odnoszący się do dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej. Zobowiązano w nim trzy główne unijne instytucje, w tym Radę, do udostępniania swoich dokumentów według reguł, które miała uchwalić Rada. Traktat z Amsterdamu wszedł w życie 1 maja 1999 r., a na uchwalenie przez Radę ogólnounijnego rozporządzenia o dostępie do dokumentów trzeba było poczekać kolejne dwa lata. W międzyczasie Rada dostosowywała swoje regulacje pod wpływem własnych doświadczeń z udostępnianiem informacji oraz w związku z prowadzonymi przez siebie politykami.

W 1999 r. Sąd Pierwszej Instancji w sprawie²⁸ Heidi Hautala przeciwko Radzie Unii Europejskiej unieważnił decyzję Rady odmawiającej dostępu do dokumentów z tego powodu, że Rada nie rozważyła, czy może udostępnić chociaż część dokumentu. W innej sprawie Sąd Pierwszej Instancji uznał, że wydając decyzję, Rada niewystarczająco uzasadniła swoją odmowę udostępnienia dokumentu²⁹. W kolejnej sprawie sąd uznał, że Rada decydując, czy ujawnienie dokumentu nie wyrządzi szkody interesom publicznym, powinna swoją decyzję oprzeć na przewidywalnych zagrożeniach interesu publicznego, a nie tylko hipotetycznych³⁰.

W 1999 r. Rada wydała decyzję³¹, która w techniczny sposób miała ułatwić dostęp do dokumentów prawodawczych. Na jej podstawie Sekretariat Generalny Rady miał udostępniać listę tematów zawartych we wstępnych porządkach posiedzeń Rady i jej organów roboczych, o ile tematy te były związane z wykonywaniem przez Radę zadań prawodawcy. Lista miała zawierać także odniesienia do dokumentów będących przedmiotem obrad. Druga zmiana polegała na wpisaniu do rejestru dokumentów Rady informacji o dokumentach niejawnych, o ile ujawnienie ich istnienia nie naruszało wyjątków o dostępie do informacji.

Latem 2000 r. Rada w istotny sposób zmieniła postanowienia swojej decyzji o udostępnianiu dokumentów. Wprowadziła do niej przepisy³² odnoszące się do restrykcyjnej ochrony dokumentów sensytywnych, czyli takich, które oznaczono etykietą: ściśle tajne, tajne lub poufne (*Très Secret/Top Secret, Secret, Confidentiel*). W decyzji potwierdzono ochronę tych dokumentów. Na nowo sformułowało artykuł, który określał wyjątki prawa dostępu oraz określono warunki, jakie muszą być spełnione,

²⁷ A. Frost, *Restoring faith in government: transparency reform in the United States and the European Union*, „European Public Law” 2003, No. 1, s. 87–104; A. Héritier, *Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, „Journal of European Public Policy” 2003, No. 5, s. 814–833.

²⁸ Judgment of the Court of First Instance of T-14/98, Hautala, EU:T:1999:157.

²⁹ Judgment of the Court of First Instance, T-188/98, Kuijter, EU:T:2000:101.

³⁰ Judgment of the Court of First Instance T-211/00, Kuijter, EU:T:2002:30.

³¹ Council decision of 6 December 1999 on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (2000/23/EC), OJ 2000 L 9/22.

³² Council decision of 14 August 2000 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Council decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (2000/527/EC), OJ 2000 C 239/9.

aby dokument mógł być ujawniony. Powyższa nowelizacja miała związek z rozwojem unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Uszczegółowienie zasad dostępu do dokumentów Rady, które znalazło się w wydanej w kwietniu 2001 r. decyzji³³ Rady, dotyczyło sposobu postępowania z dokumentami stron trzecich. Ich udostępnienie było uzależnione od tego, czy nie ma do nich zastosowania któryś z wyjątków udostępniania dokumentów oraz czy autor dokumentu wyraził na to zgodę. W regulaminie Rady znalazły się także informacje o dodatkowych dokumentach, które mają być automatycznie udostępniane: wstępne porządki obrad Rady we wszystkich możliwych jej konfiguracjach, wszystkie dokumenty stron trzecich, co do których Rada nie została zobowiązana do poufności, teksty przyjęte przez Radę, które mają być opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Pod pewnymi warunkami miały być ujawniane także porządki obrad ciał pomocniczych Rady oraz inne raporty i opracowania jej dostępne, które nie były opiniami Biura Prawnego Rady lub stanowiskiem państwa członkowskiego. O dostęp do tych dwóch ostatnich typów dokumentów w przyszłości miała stoczyć się batalia sądowa.

Przełomowym momentem w historii polityki jawności Unii Europejskiej było wydanie rozporządzenia 1049/2001³⁴, które wypełniało postanowienia traktatu z Amsterdamu. Rozporządzenie to uchwaliła Rada i odnosiło się ono także do niej samej. Jego zaletą było wprowadzenie ujednoliconych zasad dostępu do dokumentu w trzech głównych unijnych instytucjach. Rozporządzenie określało ogólne zasady, warunki i ograniczenia rządzące prawem dostępu do dokumentów. Można także uznać, że wykorzystywało ono dotychczasowe doświadczenia Rady w tym zakresie. Traktat z Amsterdamu zobowiązywał unijne instytucje do zamieszczenia w swoich wewnętrznych regulaminach przepisów odnoszących się do dostępu do dokumentów. Wywiązując się z tego zadania, Rada w listopadzie 2001 r. zmieniła swój regulamin³⁵, w ten sposób, że jego Załącznikiem III stały się szczegółowe zasady udostępniania dokumentów. Zniknęły z niego szczegółowe zasady regulujące dostęp do dokumentów, ponieważ zastąpiły je teraz postanowienia rozporządzenia 1049/2001.

Rozporządzenie 1049/2001 przede wszystkim uregulowało zasady dostępu do unijnych dokumentów w szerszym kontekście. Przede wszystkim wiele uwagi poświęcono na określenie, jakie informacje mają być publikowane w Internecie. Nałożono więc dodatkowe obowiązki informacyjne na Radę. Pierwszym źródłem unijnych dokumentów był oczywiście „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich”, drugim źródłem miał być Internet, w którym obowiązkowo miały być publikowane najważniejsze, strategiczne dokumenty danej instytucji. Oprócz tego szczególną

³³ Council decision of 9 April 2001 on making certain categories of Council documents available to the public (2001/320/EC), OJ 2001 L 111/29.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE 2001 L 145/43.

³⁵ Council decision of 29 November 2001 amending the Council's Rules of Procedure (2001/840/EC), OJ 2001 L 313/40.

uwagę zwrócono na udostępnianie informacji o procesie legislacyjnym. Obowiązek ten wypełniały utworzone w drugiej połowie lat 90. dwie unijne bazy: Prelex³⁶ i Obserwatorium Legislacyjne. Ostatnim trybem zdobywania dokumentów Unii Europejskiej miały być wnioski o udzielenie dostępu. Rozporządzenie zdecydowanie rozszerzyło definicję dokumentu podlegającego udostępnieniu. Dokumentem stała się każda treść utrwalona na dowolnym nośniku, także zapis dźwięku lub nagranie filmowe, dotyczące polityki, działalności i decyzji unijnych instytucji. Nowością rozporządzenia było także to, że instytucje zostały zobowiązane do udostępniania nie tylko własnych dokumentów, ale wszystkich dokumentów, które były w ich posiadaniu. Kolejna zmiana dotyczyła obowiązku udostępniania fragmentu dokumentu, jeżeli nie było możliwe udostępnianie całości.

Rozporządzenie ustaliło wspólne dla wszystkich instytucji wyjątki od zasad dostępu, tworząc podstawowe reguły wyznaczania dokumentów niejawnych. Zmieniło tym samym zasady stosowane do tej pory przez Radę. Wyjątki zostały podzielone na cztery grupy, dotyczące: fundamentalnych kwestii interesu publicznego (bezpieczeństwa, porządku publicznego, obronności, spraw wojskowych, stosunków międzynarodowych, interesów ekonomicznych, finansowych i monetarnych Wspólnot i państw członkowskich); prywatności i integralności osób prywatnych; interesów osób fizycznych i prawnych oraz różnego rodzaju tajemnic zawodowych; dotyczące przebiegu procesu podejmowania decyzji. Ta ostatnia kategoria od zawsze budziła największą kontrowersję. Zgodnie z rozporządzeniem w trakcie podejmowania decyzji nie były ujawniane dokumenty związane z tym procesem. Mogły one być pod pewnymi warunkami ujawnione po podjęciu decyzji (w przypadku dokumentów Rady jej Sekretariat Generalny po podjęciu decyzji miał za zadanie upublicznić wszystkie dokumenty związane z daną decyzją, o ile nie miały do ich zastosowania wyjątki od prawa dostępu). Oprócz tego niejawne miałyby być opinie wyrażone w trakcie procesu podejmowania decyzji, jeżeli ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces decyzyjny. Ich ujawnienie uzależniono od tego, czy interes publiczny przeważa nad ochroną poufności procesu decyzyjnego. Każdemu państwu członkowskiemu pozwolono także zastrzec dostęp do dowolnego własnego dokumentu.

4.4. Wpływ traktatu lizbońskiego na dostęp do dokumentów Rady Unii Europejskiej

Taki stan regulacji dostępu do dokumentów Rady obowiązuje do dziś (lipiec 2018 r.), chociaż w międzyczasie zmieniały się regulacje Rady dotyczące jawności obrad i dostępu do wyników głosowań. Zdawać by się więc mogło, że na przełomie wieków regulacje Rady osiągnęły finalny kształt. Nie do końca jest to prawda, ponieważ na praktykę stosowania prawa dostępu do dokumentów cały czas mają

³⁶ Obecnie jest to część zawierająca akty ustawodawcze systemu Eur-Lex.

wpływ kolejne orzeczenia unijnego trybunału i sądu, sprawy podnoszone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz ratyfikacja traktatu z Lizbony. Zwłaszcza ta ostatnia kwestia rzuca wiele światła na przyszłość polityki jawności w Radzie Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany w polityce jawności instytucji Unii Europejskiej, powodując konieczność nowelizacji rozporządzenia 1049/2001. Komisja Europejska już w 2008 r. zaproponowała nowelizację³⁷ tego rozporządzenia, ale jego proces legislacyjny utknął na bardzo wczesnym etapie procedury legislacyjnej, obnażając rozbieżne stanowiska instytucji oraz państw członkowskich w tej kwestii. Najwięcej dyskusji wywołały: definicja dokumentu, wyjątki od prawa dostępu pozwalające instytucjom nie ujawniać opinii biur prawnych, relacja prawa ochrony danych osobowych do prawa dostępu do dokumentów oraz dostęp do dokumentów państw członkowskich³⁸. Do zrozumienia, jak ważne były to kwestie, wystarczy jeden przykład podany w rezolucji³⁹ Parlamentu Europejskiego z 2003 r. Stwierdzono w niej, że Rada Unii Europejskiej przestała nagrywać niektóre swoje posiedzenia, ponieważ takie nagranie stanowi dokument podlegający zasadom dostępu.

Kolejne próby uchwalenia nowelizacji⁴⁰ rozporządzenia 1049/2001 podjęte po wejściu w życie traktatu lizbońskiego ponownie doprowadziły do instytucjonalnego klinczu. Parlament Europejski w dwóch swoich rezolucjach⁴¹ wzywał do uchwalenia nowelizacji, jednak jak dotąd bezskutecznie. Parlament w ostatniej swojej rezolucji wskazuje wprost, że to Rada Unii Europejskiej blokuje porozumienie w tej sprawie. Trudności w uzgodnieniu zmian w rozporządzeniu wynikają z układu koalicji państw członkowskich w Radzie. Grupa państw pod przewodnictwem Szwecji w żadnym razie nie chce się zgodzić na ograniczenia prawa dostępu do dokumentów, myśli natomiast o jego rozszerzeniu. Natomiast inne państwa i niektóre unijne instytucje wolałyby to prawo, po 16 latach doświadczeń, ograniczyć. Grupa państw skłaniająca się do rozszerzania zakresu jawności Unii Europejskiej stanowi mniejszość, ale wystarczającą mniejszość, żeby zablokować państwa, które chciałyby jawność ograniczyć⁴². W obecnej chwili nie jest możliwe uzyskanie porozumienia w tej sprawie, w związku z czym trudno oczekiwać nowelizacji rozporządzenia 1049/2001, która czyniłaby zadość postanowieniom traktatu lizbońskiego oraz sankcjonowałaby orzecznictwo w tej dziedzinie.

³⁷ Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, 30.04.2008, COM(2008) 229.

³⁸ M. Augustyn, C. Monda, *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001*, „EIPAscope” 2011, No. 1, s. 18.

³⁹ European Parliament resolution on public access to Parliament, Council and Commission documents (implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 in the year 2002), P5_TA(2003)0413.

⁴⁰ Komisja Europejska, Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, 21.03.2011, COM(2011)137.

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie impasu w kwestii przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, P7_TA(2013)271; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 116 ust. 7 Regulaminu) w latach 2014-2015, P8_TA(2016)202.

⁴² M.Z. Hillebrandt, D. Curtin, A. Meijer, *Transparency in the EU...*, op. cit., s. 7.

Wpływ na prawo dostępu do dokumentów, zwłaszcza na zakres udostępnianych dokumentów, mają kolejne sprawy sądowe, w których Rada została zmuszona przez sąd lub trybunał do zmiany swojej odmownej decyzji. Przełamały one mit niedostępności opinii biur prawnych Rady, dostępu do stanowisk państw członkowskich w procesie legislacyjnym oraz do dokumentów związanych z umowami międzynarodowymi. To one także są przyczyną żądania niektórych krajów ograniczenia prawa dostępu.

Istotne rozstrzygnięcie w sprawie dostępu do dokumentów Rady przyniosły sprawy wniesione przez Szwecję i Mauricia Turco. Rzuciły one wyzwanie niejawności opinii prawnych, które Rada otrzymuje od swojego biura prawnego. Zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 opinie prawne mogą pozostać niejawne także po podjęciu decyzji w danej sprawie, o ile ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji. Jeżeli jednak interes publiczny przemawia za ich ujawnieniem, należy je ujawnić. Trybunał Sprawiedliwości w tych sprawach⁴³ stwierdził, że Rada nie może utajniać opinii prawnych tylko dlatego, że w procesie legislacyjnym podjęła ostateczne decyzję sprzeczną z tymi opiniami. Trybunał uznał, że jawność procesu legislacyjnego w tym przypadku przeważa. Rada powinna tym bardziej dokładniej uzasadnić obywatelom swoją decyzję, jeżeli nie zgadzała się z dostarczoną opinią prawną.

Inna kluczowa sprawa dotyczyła informacji o stanowiskach państw członkowskich w procesie legislacyjnym. Sąd Pierwszej Instancji⁴⁴, a następnie Trybunał Sprawiedliwości⁴⁵ uznały, że Rada Unii Europejskiej mało konkretnie uzasadniła, że udostępnienie stanowisk tych krajów będzie miało negatywne skutki, tym samym odmowa udzielenia dostępu do tych dokumentów została anulowana. Orzeczenia sądowe w tej sprawie sprawiły Radzie niemało kłopotu. Sekretariat Rady zastanawiał się nawet, w jaki sposób sporządzać notatki z posiedzeń organów pomocniczych Rady, aby w jak najmniejszym stopniu ujawniać stanowiska krajów członkowskich⁴⁶.

W kolejnej sprawie Sąd Pierwszej Instancji potwierdził, że aby można było odmówić dostępu do dokumentu, nie wystarczy, że zawiera on treści chronione wyjątkami. Instytucja powinna zbadać indywidualnie dany przypadek, czy rzeczywiście ujawnienie dokumentu może wyrządzić szkody. Musi także zbadać, czy w danym przypadku interes publiczny w ujawnieniu dokumentu nie przeważa nad jego ochroną. Nie jest też wystarczającym argumentem oznaczenie dokumentu jednym z symboli dokumentów niejawnych, a nawet sensytywnych. Nawet w takich przypadkach należy indywidualnie zbadać, czy ujawnienie dokumentu wyrządzi szkodę.

Orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji dotyczy także kolejnej kontrowersyjnej kwestii, mianowicie dokumentów związanych z zawieraniem umowami międzynarodowymi. W 2012 r. Rada przegrała proces z posłanką Parlamentu Europejskiego,

⁴³ Wyrok TS w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P, Szwecja i Turco przeciwko Radzie, EU:C:2008:374.

⁴⁴ Wyrok Sądu w sprawie T-233/09, Access Info Europe przeciwko Radzie, EU:T:2011:105.

⁴⁵ Wyrok TS w sprawie C-280/11 P, Access Info Europe, EU:C:2013:671.

⁴⁶ Opinion of the Council of the European Union to the own-initiative inquiry 01/2/2017/AB. Annex on access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts, 26.07.2017, s. 13-14, https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1503925436919_REPLY_201700213_20170726_154930.pdf&type=pdf&download=true&lang=en (dostęp 17.11.2017).

której odmówiła dostępu do dokumentów odnoszących się do wątpliwości, która wystąpiła w dyskusji nad podstawą prawną pewnej planowanej umowy międzynarodowej⁴⁷ i związanej z nią opinii prawnej. Sąd⁴⁸ uznał, że Rada nie miała wystarczających podstaw, aby odmówić dostępu do tych dokumentów.

Analizę stosowania przez Radę prawa dostępu do dokumentów można również znaleźć w sprawach podjętych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego obywatele mogą składać skargi na instytucje Unii Europejskiej w sprawie dostępu do informacji i który może także samodzielnie badać sposób administrowania sprawami Unii Europejskiej. W 2009 r. prowadził on np. sprawę dotyczącą jawności opinii Biura Prawnego Rady⁴⁹. Udało mu się doprowadzić do ujawnienia żadanego dokumentu, ale trudno uznać, że działania rzecznika przyczyniły się do trwałej zmiany postępowania Rady.

Wśród spraw, którymi zajął się rzecznik, warte odnotowania jest postępowanie w sprawie porozumień trójstronnych⁵⁰ oraz ostatnie z marca 2017 r., w którym rzecznik rozpoczął badanie przejrzystości prac legislacyjnych w Radzie, a szczególnie przejrzystości prac ciał roboczych Rady⁵¹. W sprawie dotyczącej porozumień trójstronnych chodziło o dostęp do dokumentów w zwykłej procedurze prawodawczej. Praktyka nieformalnych spotkań przedstawicieli trzech głównych instytucji biorących udział w procesie legislacyjnym, które nie są przewidziane przez traktaty i nie podlegają zasadom dostępu do dokumentów, doprowadziła w ostatnim czasie do poważnego problemu utajnienia procesu legislacyjnego Unii Europejskiej. W latach 2009-2014 85% wniosków legislacyjnych zostało uchwalonych w pierwszym czytaniu (wcześniej liczba ta nie przekraczała 30%), co oznacza, że instytucje prowadziły uzgodnienia co do treści aktów prawnych przed formalnymi etapami procedury legislacyjnej⁵². Wielkim zagrożeniem w tej praktyce jest brak kontroli opinii publicznej nad lobbieniem, ponieważ nie ma zapewnionego równego dostępu do dokumentów, które są przedmiotem dyskusji w trakcie tych nieformalnych obrad. Dobrym przykładem tego, co oznacza ta sytuacja, jest aktualnie prowadzona przed sądem sprawa, w której poseł Parlamentu Europejskiego skarży się na to, że odmówiono mu dostępu do wszystkich dokumentów związanych z pewnym procesem legislacyjnym⁵³. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w rozpoczętej przez siebie sprawie po uzyskaniu wyjaśnień od

⁴⁷ Chodziło umowę ze Stanami Zjednoczonymi dotyczącą przekazywania amerykańskim władzom danych z komunikatów finansowych w ramach zapobiegania terroryzmowi i finansowaniu terroryzmu.

⁴⁸ Wyrok Sądu w sprawie T-529/09, *Sophie in't Veld*, EU:T:2012:215.

⁴⁹ European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 1170/2009/KM against the Council of the European Union, 19.12.2011, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision.faces/en/11131/html.bookmark> (dostęp 14.11.2017).

⁵⁰ European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues, 12.07.2016, <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark> (dostęp 14.11.2017).

⁵¹ European Ombudsman, Access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts, 10.03.2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/caseopened.faces/pl/75850/html.bookmark> (dostęp 14.11.2017).

⁵² European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman setting out proposals..., *op. cit.*

⁵³ Skarga wniesiona w dniu 18 września 2015 r. – *De Capitani*/Parlament (Sprawa T-540/15), Dz. Urz. UE 2015 C 398/57.

Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej oraz po ich zapewnieniu, że będą starały się uporządkować kwestię jawności obrad trójstronnych⁵⁴, uznał ich dobrą wolę w tej kwestii i nie sformułował specjalnego sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego (jest to najmocniejszy wyraz zaniepokojenia rzecznika), ale sformułował bardzo konkretne propozycje rozwiązań tej kwestii. Według niego instytucje powinny ogłaszać kalendarz spotkań trójstronnych oraz streszczenia obrad tych ciał. Powinny także ujawniać tzw. czterokolumnowy dokument, w którym zostaną ujawnione stanowiska trzech unijnych instytucji w danej sprawie, porównane z ostatecznie uzgodnionym tekstem. Postulował także utworzenie bazy danych ze wszystkich dokumentami związanymi z daną procedurą legislacyjną⁵⁵.

Druga sprawa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, dotycząca przejrzystości prac legislacyjnych Rady, rozpoczęła się w marcu 2017 r., a jej finał trudny jest do przewidzenia. Warto odnotować jednak, że zarówno w sprawie porozumień trójstronnych, jak i jawności dokumentów ciał pomocniczych Rady, instytucja ta przede wszystkim mocno podważała uprawnienia rzecznika do badania tej kwestii. Stała na stanowisku, że rolą rzecznika jest badanie prawidłowości funkcjonowania działalności administracyjnej, natomiast nie ma on prawa badać procesu legislacyjnego, ponieważ nawet sprawy organizacyjne tego procesu nie leżą w jego kompetencjach⁵⁶.

4.5. Dostęp do wyników głosowań, wyjaśnień do głosowań, oświadczeń

Rada Unii Europejskiej osobno regulowała i reguluje dostęp do specjalnej kategorii swoich dokumentów, jaką są wyniki głosowań, związane z nimi wyjaśnienia, a także oświadczenia państw członkowskich wpisane do protokołu oraz części protokołów z nimi związane. Podstawowe postanowienia dotyczące dostępu do dokumentów Rady znajdowały się zawsze w osobnym dokumencie, który od 2001 r. stanowi załącznik do regulaminu Rady. Regulacje dotyczące dostępu do wyników głosowań, wyjaśnień i oświadczeń zawsze stanowiły część regulaminu posiedzeń Rady, ale nigdy nie zostały połączone z podstawowymi regulacjami dotyczącymi dostępu. Wydaje się, że dostęp do dokumentów jest wypełnieniem zobowiązań wobec obywateli Unii Europejskiej, natomiast regulacje dotyczące dostępu do wyników głosowań, wyjaśnień i oświadczeń zaspokajają w pierwszej kolejności żądania niektórych rządów krajów członkowskich, które w ten sposób zapewniają swoim obywatelom możliwość wglądu w działalność swojego przedstawiciela. Już na pierwszy rzut oka widać, że regulacje te stanowiły dla Rady pewien kłopot. Problemem było pogodzenie stano-

⁵⁴ Punkt 38 i 39 Porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa. Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE 2016 L 123/1.

⁵⁵ European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman setting out proposals..., *op. cit.*

⁵⁶ Opinion of the Council of the European Union to the own-initiative inquiry 01/2/2017/AB..., *op. cit.*

wisk różnych krajów. Chcąc jednocześnie zaspokoić słuszne żądania państw o bardziej liberalnym prawodawstwie o dostępie do informacji, Rada wchodziła w konflikt z interesami krajów o mniej liberalnym nastawieniu do tego prawa. Z tego też powodu regulacje te od samego początku tworzyły skomplikowany system indywidualnych przypadków, w których dostęp odbywa się pod pewnymi szczególnymi warunkami.

Ujawnianiem wyników głosowań po raz pierwszy zajęła się Rada Europejska podczas swojego spotkania w Edynburgu 1992 r. Postanowiła wtedy, że jawne mają być wyniki głosowań w Radzie Unii Europejskiej, jeżeli na jej posiedzeniu odbywają się formalne głosowania. A jeśli z tymi głosowaniami były związane wyjaśnienia, to one również mają być ujawnione. W 1993 r. w regulaminie⁵⁷ Rady te proste postanowienia zamieniono w bardzo warunkowy system udostępniania dokumentów.

Na początku należy wyjaśnić, że procedura ujawnienia wyników głosowań dotyczyła tylko tych przypadków, w których Rada działała jako prawodawca. Wiązało się to z koniecznością uściślenia, które to są sytuacje. Zgodnie z dołączoną do regulaminu definicją Rada działała jako prawodawca, gdy uchwałała wiążące państwa członkowskie lub podmioty z nich pochodzące akty prawne w formie rozporządzeń, dyrektyw, decyzji w ramach określonych w traktatach procedurach legislacyjnych (art. 43 i 189b i 189c traktatu o Wspólnocie Europejskiej w wersji po zmianach, jakie wprowadził traktat z Maastricht). Rada nie działała jako prawodawca, jeżeli uchwałała decyzje wewnętrzne, administracyjne, budżetowe, zatwierdzała umowy międzyinstytucjonalne lub umowy międzynarodowe lub przyjmowała akty niewiążące. W przypadku ujawniania wyników głosowania jawne stawały się także wyjaśnienia do głosowania dołączone do protokołu przez dany kraj członkowski, o ile oczywiście te wyjaśnienia nie naruszały interesu Rady.

O tym, jak drażliwa była kwestia udostępniania wyników głosowań czy szerzej mówiąc protokołów z posiedzeń Rady, świadczy także wydany w październiku 1995 r. kodeks postępowania⁵⁸ w przypadkach udostępniania protokołów i wpisanych do nich oświadczeń. W kodeksie przyjęto, że Rada każdorazowo zatwierdzając swój protokół z posiedzenia będzie decydowała, czy ujawnić odniesienia do dokumentów, które były przedmiotem jej obrad i które odnosiły się do jej działań prawodawczych.

Regulacje o dostępie do informacji zawarte w regulaminie Rady z 1993 r. zobowiązywały także do ujawniania wyników głosowań w Radzie, jeśli Rada przyjmowała wspólne stanowisko w procedurze współdecydowania lub jeśli w tej samej procedurze członek Rady brał udział w obradach komitetu pojednawczego. Osobno uregulowano w regulaminie Rady dostęp do wyników głosowań w Radzie w przypadku podejmowania decyzji w II lub III filarze Unii Europejskiej (tzn. dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Wyniki udostępniano na wniosek jednego państwa, o ile wszystkie pozostałe jednogłośnie na to się zgadzały.

⁵⁷ Council decision of 6 December 1993..., *op. cit.*

⁵⁸ Code of conduct on public access to the minutes and statements in the minutes of the Council acting as legislator, 2 October 1995, dokument Rady 10204/95.

Traktat z Amsterdamu, ustanawiając na poziomie Unii Europejskiej powszechne prawo dostępu do informacji, przyczynił się także do zmiany postanowień o dostępie do wyników głosowań, wyjaśnień do nich oraz oświadczeń dołączonych do protokołu. W samym traktacie zmieniono postanowienia dotyczące samej Rady (w nowej numeracji art. 207 ust. 3 traktatu o Wspólnocie Europejskiej) nakazując, żeby Rada w swoim regulaminie określiła, w jakich sytuacjach działa jako prawodawca. Miało to ułatwić podejmowanie decyzji odnośnie ujawniania jej dokumentów. Z tego powodu Rada Unii Europejskiej w 1999 r., po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego, zmieniła swój regulamin⁵⁹. Postanowienia określające, kiedy Rada działa jako prawodawca w zasadzie nie zostały zmienione (przeniesiono je z załącznika do artykułu 6), jedynie zrezygnowano z podawania odniesień do procedur legislacyjnych, w których Rada działa jako prawodawca. Zmiany dotyczące ujawnienia wyników głosowań zostały zwarte w znowelizowanym regulaminie Rady. Po raz kolejny postanowienia te stanowiły skomplikowany system indywidualnie regulowanych przypadków.

W regulaminie Rady z 1999 r. postanowiono, że jawne są te wyniki głosowań, wyjaśnienia do głosowań i oświadczenia krajów członkowskich dołączone do protokołów, które wiążą się z działaniami Rady jako prawodawcy (w trzecim sprawozdaniu⁶⁰ Rady ze stosowania decyzji o dostępie do dokumentów Rady można znaleźć informację, że wyniki tych głosowań były udostępniane automatycznie, bez oczekiwania na wnioski od obywateli). Powtórzono także wcześniejsze ustalenia, że jawne będą wyniki głosowań wtedy, gdy Rada przyjmuje wspólne stanowisko lub jej reprezentant głosuje w komitecie pojedynczym w procedurze współdecydowania lub gdy przyjmuje wspólne stanowisko w procedurze współpracy. Nowością regulaminu z 1999 r. było rozszerzenie zasady dostępu do wyników głosowania i wyjaśnień do nich na konwencje uchwalane w ramach III filaru Unii Europejskiej (odnoszące się do policji i współpracy sądowej w sprawach karnych). Jednak już oświadczenia i fragmenty protokołów z posiedzeń odnoszące się do tych głosowań miały być jawne na wniosek członka Rady, o ile Rada lub COREPER wyraziły na to zgodę. W regulaminie wyraźnie też stwierdzono, że nie będą ujawniane wyniki głosowań wstępnych i nad dokumentami przygotowawczymi.

W 1999 r. w nieznacznym stopniu zmieniono także zakres dostępu do wyników głosowań w Radzie nad aktami prawnymi związanymi z II i III filarem Unii Europejskiej. O ich ujawnienie mógł poprosić dowolny członek Rady, ale na ujawnienie musiała zgodzić się cała Rada lub COREPER jednomyślnie. Wyniki głosowania także w innych przypadkach były ujawniane na wniosek członka Rady za zgodą COREPER lub samej Rady.

Kolejna nowelizacja⁶¹ tych zasad, która miała miejsce w 2002 r., złagodziła warunki dostępu do oświadczeń i fragmentów protokołów związanych z działaniami

⁵⁹ Council decision of 31 May 1999 adopting the Council's rules of procedure, OJ 1999 L 147/13.

⁶⁰ Council of the European Union, Third report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on access to Council documents (1998-1999), Brussels, 22 December 2000, s. 3, dokument Rady 13275/00.

⁶¹ Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady (2002/682/WE, Euratom), Dz. Urz. UE 2002 L 230/7.

w obszarze policji i współpracy sądowej w sprawach karnych. Od tego czasu dostęp do tych dokumentów stawał się automatyczny i nie był uzależniony od żądania ich udostępnienia przez reprezentanta jednego z krajów członkowskich (art. 9 ust. 1). Rozszerzono także uprawnienia żądania dostępu do ujawnienia wyników głosowań w Radzie nad aktami prawnymi związanymi ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (dawny II filar Unii Europejskiej) oraz nad wspólnymi stanowiskami, wtedy gdy Rada podejmuje decyzje w obszarze policji i współpracy sądowej. Oprócz członka Rady ujawnienia głosowania mógł zażądać także członek COREPER. Jednak nadal ujawnienie objaśnień do głosowania, oświadczeń i fragmentów protokołów z nimi związanych zależało od inicjatywy członka Rady.

Ostatnia kluczowa zmiana zasad udostępniania wyników głosowań nastąpiła w 2009 r. na skutek wejścia w życie traktatu lizbońskiego, który podzielił akty uchwalane przez Radę Unii Europejskiej na ustawodawcze i nieustawodawcze. Podział ten jest trudny⁶² do zrozumienia dla zwykłego obywatela, ale wyjaśnia się częściowo, gdy zastosować do niego zasady jawności i dostępu do dokumentów. W świetle nowych postanowień dostęp do dokumentów, w tym do wyników głosowań, oświadczeń wpisanych do protokołów, fragmentów protokołów z nimi związanych, jest pełny w przypadku aktów ustawodawczych, natomiast nie jest w pełni gwarantowany w przypadku aktów nieustawodawczych. W regulaminie⁶³ Rady stwierdzono, że jawne są te wyniki głosowań, oświadczenia i fragmenty protokołów, które odnoszą się do aktów nieustawodawczych prawnie wiążących lub pierwszych obrad nad ważnymi projektami aktów prawnych. Nie mogą to być jednak dokumenty związane z aktami wewnętrznymi Rady, aktami administracyjnymi lub budżetowymi, aktami dotyczącymi stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych lub aktami niemającymi charakteru wiążącego. Nie zmieniły się natomiast postanowienia dotyczące dostępu do wyników głosowań nad aktami związanymi z politykami zewnętrznymi (dawną wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa).

* * *

Przeprowadzona powyżej analiza zmian w regulacjach dotyczących dostępu do dokumentów Rady Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że w latach 90. XX w. nastąpił istotny przełom w polityce jawności tej instytucji. Z instytucji zupełnie niejawnej stała się instytucją działającą częściowo jawnie, co więcej, daje się wyraźnie zauważyć także tendencję do systematycznego choć powolnego poszerzania zakresu udostępnianych dokumentów. Można także zauważyć w niektórych przypadkach poluzowanie reguł udostępniania dokumentów, jak choćby tych z wynikami głosowań.

⁶² M. Svobodová, *On the concept of legislative acts in the European Union law*, „The Lawyer Quarterly” 2016 No. 4, s. 256-267.

⁶³ Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz. Urz. UE 2009 L 325/35.

Nie zmienia to jednak faktu, że w niektórych kwestiach Rada Unii Europejskiej pozostaje fortecą niejawności, broniącą interesów swoich członków za cenę braku jawności procesu decyzyjnego, w tym także legislacyjnego. Powodów jej stanowiska w tej sprawie należy upatrywać w potrzebie zapewnienia efektywności procesu decyzyjnego oraz w konieczności pogodzenia rozbieżnych interesów państw członkowskich. Zapewnienie przestrzeni do swobodnej wymiany poglądów, ścierania się interesów i dochodzenia do kompromisów jest tym, co według niej przeważa nad społecznym żądaniem jawności tych procedur. Praktyka pokazuje jednak, że obywatele Unii Europejskiej z takim podejściem się nie godzą. Liczne procesy, w których unijne instytucje sądownicze przyznawały rację obywatelom lub podmiotom prawnym z państw członkowskich, świadczą o tym, że prawo do tajemnicy jest nadużywane. Należy także przypomnieć, że stroną społeczną nie rządzi zwykła ciekawość, a raczej prawo do sprawowania demokratycznej kontroli nad unijnymi instytucjami. Świadomość bycia obserwowanym i sprawdzanym, powinna powodować większą odpowiedzialność w podejmowaniu decyzji. Jest to bardzo ważny mechanizm, bez którego demokracja nie może dobrze funkcjonować.

Wyroki sądowe zmusiły Radę Unii Europejskiej do udostępnienia dokumentów, których ujawnić nie chciała. Wymusiły także inny sposób procedowania z wnioskami. Przede wszystkim orzecznictwo wyraźnie piętnuje udzielanie automatycznie negatywnej odpowiedzi na wnioski o dostęp do pewnego typu dokumentów. Trybunał i sąd stoją na stanowisku, że każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie, ważyć interes publiczny w ujawnieniu z interesem publicznym utrzymania tajemnicy. Na zakres jawnych dokumentów wpływ miał także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie jest on władny zmusić instytucji do ujawniania dokumentów, może jedynie działać jak mediator. Pełni jednak niezaprzeczalnie ważną rolę w nagłaśnianiu zachowań unijnych instytucji, które budzą obywatelski sprzeciw.

Dostęp do dokumentów Rady, pomimo wyraźnych działań mających na celu odtajnienie jej działalności, nadal nie jest pełny. Kluczową kwestią jest podział działalności Rady na ustawodawczą i nieustawodawczą. Teoretycznie można byłoby uznać, że część ustawodawcza działalności Rady jest już w pełni transparentna. Niestety, ostatnie doniesienia świadczące o tym, że instytucje unijne, w tym Rada, przeniosły główny ciężar dyskusji nad brzmieniem aktów prawnych poza formalne procedury procesu legislacyjnego, jest bardzo niepokojącym sygnałem. Można odnieść wrażenie, że dostęp do dokumentów wyraźnie przeszkadza Radzie w jej codziennej pracy. Niepokój dotyczący prawa dostępu do dokumentów Rady Unii Europejskiej wiąże się także z kliniczem, uniemożliwiającym nowelizację rozporządzenia 1049/2001. Taki stan trawa już prawie siedem lat i nic nie wskazuje na to, żeby w najbliższym czasie uległ zmianie.

Jeszcze bardziej niepokojące jest przyzwoleń na niejawność działalności Rady w sferze nieustawodawczej. W traktacie lizbońskim zagwarantowano obywatelom dostęp do dokumentów administracyjnych instytucji, które wcześniej były wyłączone spod zakresu stosowania tego prawa, tj. Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Tym bardziej dziwi,

że pozwala się Radzie na utajnianie dokumentów administracyjnych, budżetowych oraz tych związanych z relacjami pomiędzy unijnymi instytucjami i dotyczącymi spraw międzynarodowych.

Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w dziedzinie jawności procesu przyjmowania aktów w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wielkim osiągnięciem stało się w tej dziedzinie ujawnienie wyników głosowań w niektórych sprawach z tego obszaru. Natomiast sam proces stanowienia prawa w tym obszarze nadal pozostaje poza obywatelską kontrolą.

Bibliografia

- Augustyn M., Monda C., *Transparency and Access to Documents in the EU: Ten Years on from the Adoption of Regulation 1049/2001*, „EIPAscope” 2011, No. 1.
- Bauhr M., Grimes M., *What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government*, „QOG Working Paper Series” 2012, No. 16.
- Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, *Polityka jawności i przejrzystości Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do dokumentów publicznych*, „Informacje BSE” 1991, nr 731.
- Bunyan T., *Secrecy and openness in the European Union: the ongoing struggle for the freedom of information*, 2002, <http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html>
- Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents, OJ 1993 L 340/41.
- Code of conduct on public access to the minutes and statements in the minutes of the Council acting as legislator, 2 October 1995, dokument Rady 10204/95.
- Council decision of 14 August 2000 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents and Council decision 2000/23/EC on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (2000/527/EC), OJ 2000 C 239/9.
- Council decision of 20 December 1993 on public access to Council documents (93/731/EC), OJ 1993 L 340/43.
- Council decision of 29 November 2001 amending the Council's Rules of Procedure (2001/840/EC), OJ 2001 L 313/40.
- Council decision of 31 May 1999 adopting the Council's rules of procedure, OJ 1999 L 147/43.
- Council decision of 6 December 1993 adopting the Council's Rules of Procedure, OJ 1993 L 304/1.
- Council Decision of 6 December 1996 amending Decision 93/731/EC on public access to Council documents (96/705/EC, ECSC, Euratom), OJ 1996 L 325/19.
- Council decision of 6 December 1999 on the improvement of information on the Council's legislative activities and the public register of Council documents (2000/23/EC), OJ 2000 L 9/22.
- Council decision of 9 April 2001 on making certain categories of Council documents available to the public (2001/320/EC), OJ 2001 L 111/29.
- Council of the European Communities, Treaty on European Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1992.

- Council of the European Union, Third report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on access to Council documents (1998-1999), Brussels, 22 December 2000, dokument Rady 13275/00.
- Council regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, OJ 1983 L 45/1.
- Curtin D., Leino-Sandberg P., *Openness, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. In-depth analysis for the PETI committee*, European Parliament, Brussels 2016.
- Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady (2002/682/WE, Euratom), Dz. Urz. UE 2002 L 230/7.
- Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), Dz. Urz. UE 2009 L 325/35.
- Edinburgh European Council. Edinburgh, 11 and 12 December 1992, „Bulletin of the European Communities” 1992, No. 12.
- European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993. Conclusions of the Presidency, „Bulletin of the European Communities” 1993, No. 6.
- European Ombudsman, Access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts, 10.03.2017, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/caseopened.faces/pl/75850/html.bookmark>
- European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman closing his inquiry into complaint 1170/2009/KM against the Council of the European Union, 19.12.2011, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision.faces/en/11131/html.bookmark>
- European Ombudsman, Decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues, 12.07.2016, <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/69206/html.bookmark>
- European Parliament resolution on public access to Parliament, Council and Commission documents (implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 in the year 2002), P5_TA(2003)0413.
- Frost A., *Restoring faith in government: transparency reform in the United States and the European Union*, „European Public Law” 2003, No. 1.
- Héritier A., *Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information*, „Journal of European Public Policy” 2003, No. 5.
- Hillebrandt M.Z., Curtin D., Meijer A., *Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis*, „European Law Journal” 2014.
- Judgment of the Court, C-58/94, Netherlands/Council, EU:C:1996:171.
- Judgment of the Court of First Instance, T-194/94, Guardian Newspapers, EU:T:1995:183.
- Judgment of the Court of First Instance, T-174/95, Svenska Journalistförbundet, EU:T:1998:127.
- Judgment of the Court of First Instance of T-14/98, Hautala, EU:T:1999:157.
- Judgment of the Court of First Instance, T-188/98, Kuijer, EU:T:2000:101.
- Judgment of the Court of First Instance T-211/00, Kuijer, EU:T:2002:30.
- Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, 30.04.2008, COM(2008) 229.

- Komisja Europejska, Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, 21.03.2011, COM(2011)137.
- Nentwich M., Falkner G., *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, „European Integration Online Papers” 1997, No. 15.
- Norris P., *Representation and the democratic deficit*, „European Journal of Political Research” 1997, No. 2.
- Opinion of the Council of the European Union to the own-initiative inquiry 01/2/2017/AB. Annex on access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts, 26.07.2017, https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1503925436919_REPLY_201700213_20170726_154930.pdf&type=pdf&download=true&lang=en
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa. Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz. Urz. UE 2016 L 123/1.
- Public access to institutions’ documents. Communication to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, OJ 1993 C 156/5.
- Report on the implementation of the Council Decision on public access to Council documents, July 1996, dokument Rady 8330/96.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie impasu w kwestii przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, P7_TA(2013)271.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 116 ust. 7 Regulaminu) w latach 2014-2015, P8_TA(2016)202.
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz. Urz. UE 2001 L 145/43.
- Second report on the implementation of Council Decision 93/731/EC on public access to Council documents, 19 June 1998, dokument Rady 6715/2/98 REV 2 COR 1.
- Siune K., *The Danes said NO to the Maastricht Treaty. The Danish EC Referendum of June 1992*, „Scandinavian Political Studies” 1993, No. 1.
- Skarga wniesiona w dniu 18.09.2015 – De Capitani/Parlament (T-540/15), Dz. Urz. UE 2015 C 398/57.
- Svobodová M., *On the concept of legislative acts in the European Union law*, „The Lawyer Quarterly” 2016, No. 4.
- The European Council. Birmingham, 16 October 1992, „Bulletin of the European Communities” 1992, No. 10.
- White paper on Denmark and the Maastricht Treaty, October 1992, <http://aei.pitt.edu/45350/1/A7838.pdf>.
- Wyrok Sądu w sprawie T-233/09, Access Info Europe przeciwko Radzie, EU:T:2011:105.
- Wyrok Sądu w sprawie T-529/09, Sophie in’t Veld, EU:T:2012:215.
- Wyrok TS w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P, Szwecja i Turco przeciwko Radzie, EU:C:2008:374.
- Wyrok TS w sprawie C-280/11 P, Access Info Europe, EU:C:2013:671.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Fryźlewicz M., *Opinia prawna w sprawie dostępu do dokumentów Unii Europejskiej zawierających oznaczenie „LIMITÉ” – podstawy prawne, zasady stosowania klauzuli i zakres ochrony*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 2, s. 87–96, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/70816E8F5F265BE3C125818300356CAF/%24file/Strony_od_ZP_2_2017-7_Marcin%20Fry%C5%BAlewicz.pdf.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 2-16, https://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/5/15393-dostep-do-informacji-publicznej-plyta-cd-przemyslaw-szustakiewicz-darmowy-fragment.pdf.
- Rada Unii Europejskiej, *Piętnaste roczne sprawozdanie Rady z wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, Bruksela 12.05.2017, dokument Rady 7903/17, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7903-2017-INIT/pl/pdf>.
- Rada Unii Europejskiej, *Przewodnik po regulaminie wewnętrznym Rady. Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej i regulamin wewnętrzny Rady*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016, <https://www.consilium.europa.eu/media/29814/qc0415692pln.pdf>.
- Sangaletti C., *Transparency in the Council of the European Union*, 8.07.2016, https://www.cvce.eu/content/publication/2006/10/16/17c906d0-5a12-4726-bf6c-7279a73e8d8d/publishable_en.pdf.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W trakcie zajęć uczestnicy dowiadują się o aktualnych podstawowych regulacjach dotyczących dostępu do dokumentów Rady Unii Europejskiej oraz o społecznej batalii, jaka toczy się na salach sądowych i u Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o rozszerzenie zakresu informacji jawnych. Ćwiczenia związane z zajęciami polegają na odnajdywaniu w internecie pewnych informacji i na dyskutowaniu na temat sposobów ich odnajdywania i prezentacji informacji przez Radę.

Cele zajęć

- przybliżenie zagadnienia jawności działania władz publicznych na przykładzie Rady Unii Europejskiej,
- zachęcenie do aktywnego poszukiwania informacji na temat działalności władz,
- przekazanie wiedzy na temat dokumentów niejawnych i powodów utrzymywania ich w tajemnicy,
- sprawdzenie w praktyce teoretycznych wiadomości o tym, jak Rada Unii Europejskiej wywiązuje się ze swoich obowiązków informacyjnych wobec obywateli,
- ocena, na ile przyjęte przez nią rozwiązania rzeczywiście ułatwiają obywatelom zrozumienie procesów decyzyjnych władz publicznych.

Słowa kluczowe

- dostęp do informacji publicznej,
- Rada Unii Europejskiej,
- informacje jawne,
- informacje niejawne.

Metody realizacji zajęć

- prezentacja,
- ćwiczenia praktyczne,
- dyskusja.

Przebieg zajęć

1. Zajęcia rozpoczynają się od zapoznania uczestników z prawem dostępu do dokumentów w Radzie Unii Europejskiej. Oprócz historii rozwoju tego prawa należy przedstawić proces wyznaczania granicy pomiędzy dokumentami jawnymi i niejawnymi. Należy przedstawić też stanowiska różnych podmiotów w tej sprawie: Rady, państw członkowskich z podziałem na przychylne jawności i mniej przychylne, unijnych sądów, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwykłych ludzi.
2. Następnie należy z uczestnikami odbyć wstępną dyskusję na temat tego, dlaczego jawność działania instytucji publicznych jest taka ważna? Dlaczego na przykład w telewizji transmituje się obrady sejmu?
3. Następnie należy przejść do przedyskutowania z uczestnikami powodów, dla których pewne informacje nie są ujawniane. Należy zapytać, czy znają jakieś przykłady informacji niejawnych (ochrona danych osobowych, tajemnice służbowe, tajemnice handlowe, tajemnice spowiedzi, tajemnica adwokacka, tajemnica bankowa itp.). Kontynuując, należy przejść do powodów utajniania informacji, do których należy ochrona całego państwa i jego obywateli (np. kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego, obronności, całej polityki zagranicznej itp.).
4. Kolejna część zajęć powinna być poświęcona praktycznemu sprawdzeniu, jakie informacje o działalności Rady Unii Europejskiej są jawne. Należy z uczestnikami wejść na stronę internetową Rady (<http://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/public-register/>) i pozwolić im swobodnie poszukać, jakiego rodzaju informacje opisują jej działalność. Należy przy tym zastanowić się, czy są to informacje, które pozwalają obywatelom samodzielnie wyrobić sobie zdanie o jej pracach. Należy przede wszystkim ustalić, czy można obejrzeć, jak Rada Unii Europejskiej pracuje (tylko część posiedzeń jest jawna i transmitowana w Internecie, <https://video.consilium.europa.eu/pl/webcasts>). Czy istnieją dokumenty, z których możemy dowiedzieć się, co było przedmiotem obrad Rady, tzn. czy możemy przed spotkaniem przeczytać porządek jej obrad, a po posiedzeniu czy możemy zapoznać się z protokołami i dokumentami, które są w protokołach wymienione. Czy możemy poznać wyniki głosowania w Radzie. Czy łatwo możemy się dowiedzieć, czym aktualnie zajmują się organy pomocnicze Rady Unii Europejskiej (<http://www.consilium.europa.eu/pl/council-eu/preparatory>).

-bodies/). Czy łatwo możemy się zapoznać z dokumentami, nad którymi one pracowały. Czy możemy łatwo znaleźć ich dokumenty (należy spróbować odszukać w rejestrze dokumentów Rady Unii Europejskiej dokumenty tych ciał – w polu tytuł w cudzysłowie należy wpisać pełną angielską nazwę ciała, szukać należy w dokumentach angielskojęzycznych, angielską nazwę ciała można uzyskać, zmieniając język strony internetowej Rady w prawym górnym rogu). Proponowane zadania dla uczestników:

- odnalezienie w Internecie protokołów z posiedzeń Rady (http://www.consilium.europa.eu/register/pl/content/out?RESULTSET=1&DOC_SUBJECT=PV%20CONS&i=MING&ROWSPP=25&ORDERBY=ARCHIVEDATE%20DESC&DOC_LANCD=PL&typ=SET&NRROWS=500&DOC_YEAR=2017),
 - odnalezienie w Internecie wyników głosowań w Radzie (http://www.consilium.europa.eu/register/pl/content/out?PUB_DOC=%3E0&RESULTSET=1&DOC_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSPP=25&ORDERBY=DOC_DATE%20DESC&DOC_LANCD=PL&typ=SET&NRROWS=500&DOC_YEAR=2017),
 - odnalezienie w Internecie rejestru dokumentów Rady Unii Europejskiej (<http://www.consilium.europa.eu/register/pl/content/int/?typ=ADV>),
 - odnalezienie w rejestrze Rady dokumentów świadczących o ograniczeniach dostępu do dokumentów (należy szukać dokumentu w języku angielskim):
 - odtajnionego dokumentu zastrzeżonego (RESTREINT UE) nr 15445/1/07,
 - protokołu z wpisanymi do niego oświadczeniami państw członkowskich nr 11940/06,
 - dokumentu częściowo odtajnionego nr 11701/04,
 - odnalezienie w rejestrze dokumentu 13001/17 z wynikami głosowań i odczytanie informacji, który kraj był przeciwko przyjęciu aktu prawnego.
5. Należy przedstawić wybrane sprawy sądowe, które zmusiły Radę do udostępnienia dokumentów niejawnych.
6. Następnie należy przedstawić sprawy skarg na Radę, którymi zajmował się Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich.
7. Na koniec należy krótko omówić główne problemy tego prawa w Unii Europejskiej – czyli patową sytuację z nowelizacją rozporządzenia 1049/2001 oraz nowe zagrożenia dla jawności w postaci nieprzejrzystości procesu legislacyjnego Unii Europejskiej (trialogi, czyli porozumienia trójstronne).
8. Podsumowaniem zajęć powinien być powrót do dyskusji nt. tego, dlaczego prawo dostępu do dokumentów jest takie ważne w ustroju demokratycznym. Proponowane tematy do dyskusji:
- Jaka jest funkcja jawności działań władz publicznych w ustroju demokratycznym?
 - Czy informacja o pracach Rady Unii Europejskiej zawsze dostępna jest w języku polskim?
 - Według jakich kryteriów można odnajdywać wyniki głosowania? Czy można wyszukiwać je tematycznie?
 - Na podstawie podanego przykładu odtajnionego dokumentu zastrzeżonego proszę ustalić, z jakiego powodu mógł on zostać uznany pierwotnie za niejawny? (Dokument dotyczy strategii medialnej Unii Europejskiej i państw członkowskich w sytuacji zagrożenia lub ataku terrorystycznego).

5.

Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*

Unikalny projekt europejskiej integracji, zapoczątkowany w latach 50. ubiegłego wieku, nie był przedsięwzięciem o celach politycznych. Nie było więc zadaniem ani Europejskiej Wspólnoty Węgla Stali (powołanej do życia traktatem paryskim z 1951 r.), ani Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej czy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (stworzonych na podstawie traktatów rzymskich z 1957 r.) stanie na straży praw człowieka. Ochrona praw człowieka była w tamtym okresie zadaniem innej europejskiej organizacji międzynarodowej – Rady Europy. W toku procesów integracyjnych następowało nie tylko ich poszerzanie, ale także pogłębianie – obejmowanie nimi coraz nowych sfer funkcjonowania państw. W konsekwencji obszarem działania Unii Europejskiej stała się kwestia praw człowieka, zajmująca obecnie wysokie miejsce na agendzie działań UE.

Ochrona praw człowieka jest jednym z filarów aksjologicznych dzisiejszej Unii Europejskiej. Potwierdza to art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zgodnie z którym „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, nie-dyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Działalność na rzecz praw człowieka jest także celem Unii Europejskiej tak w sferze polityk wewnętrznych, w ramach których „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, rów-

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

ność kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka” (art. 3 ust. 3 TUE), jak i zewnętrznych. Także w tym wymiarze działań Unia propaguje bowiem swoje wartości, wśród których znajduje się przecież poszanowanie praw człowieka, oraz przyczynia się do „wyliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka”.

Celem rozdziału jest przybliżenie czytelnikowi rozwoju unijnych regulacji ochronnych z zakresu praw człowieka oraz ich obecnego stanu. Szczególny nacisk położony zostanie na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który rozstrzygając w konkretnych przypadkach o wykładni prawa unijnego z zakresu ochrony praw człowieka, decydował o generalnym znaczeniu tych norm.

5.1. Strategia Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka

W ciągu najbliższych lat w swoich działaniach Unia ma się kierować zasadami określonymi w strategicznych ramach UE dotyczących praw człowieka i demokracji¹. Ramy zakładają włączanie praw człowieka do głównego nurtu polityk UE, tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych, oraz przyjęcie bardziej zindywidualizowanego podejścia. Pomimo ich niewiążącego charakteru, w ramach podkreśla się znaczenie praw człowieka – możliwości korzystania z nich przez każdego na całym świecie – w działalności Unii, w szczególności we współpracy z partnerami zewnętrznymi. Konkretyzacją strategicznych ram są dwa plany działania UE, pierwszy, opracowany na lata 2012-2014, i drugi, obowiązujący w okresie 2015-2019. Pierwszy z programów zawierał szereg konkretnych działań, mających doprowadzić do osiągnięcia założonych wyników, m.in. w zakresie: działań przeciwko karze śmierci, dialogu poświęconego prawom człowieka, praw dziecka, przeciwdziałania torturom i innemu okrutnemu traktowaniu, ochrony dzieci w sytuacjach konfliktów zbrojnych, ochrony obrońców praw człowieka, przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego, przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i dziewcząt, propagowania wolności religii i przekonań, ochrony praw osób LGBT czy propagowania wolności słowa w Internecie i poza nim². Odpowiedzialnym za przeprowadzanie wskazanych działań program czynił Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wspiera go Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Komisja, Rada oraz państwa członkowskie, w ramach ich kompetencji zdefiniowanych w Traktacie o Unii Europejskiej. Obecnie wdrożeniu strategicznych ram UE dotyczących praw człowieka i demokracji służy nowy plan działania UE na lata 2015-2019 dotyczący tych kwestii³. Skonstruowany został tak, aby zapewniać wystarczający

¹ Por. Załącznik II do konkluzji Rady Unii Europejskiej z dnia 25 czerwca 2012 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/pl/pdf> (dostęp 30.04.2018).

² Por. *ibidem*, załącznik III.

³ Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 20 lipca 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/pl/pdf> (dostęp 30.04.2018).

poziom elastyczności, umożliwiające reagowanie na nowe wyzwania, które mogą się pojawiać. Plan ten, uwzględniający występowanie licznych sytuacji kryzysowych oraz powszechnego łamania praw człowieka i podstawowych wolności, „powinien umożliwić UE wyjście naprzeciw tym wyzwaniom dzięki bardziej skoncentrowanym działaniom, systematycznemu i skoordynowanemu stosowaniu instrumentów pozostających do jej dyspozycji oraz zwiększeniu wpływu jej polityk i narzędzi na miejscu”⁴. Plan kładzie nacisk na przejmowanie odpowiedzialności przez instytucje i mechanizmy lokalne, w tym krajowe instytucje praw człowieka, oraz na społeczeństwo obywatelskie, propagowanie zasady niedyskryminacji, równości płci i wzmocnienie pozycji kobiet, kompleksowe podejście do zapobiegania kryzysom związanym z prawami człowieka i rozwiązywania takich kryzysów, włączanie obaw związanych z prawami człowieka do zewnętrznych aspektów polityk UE, aby zapewnić większą spójność polityki, w szczególności w obszarze migracji, handlu i inwestycji, współpracy rozwojowej i zwalczania terroryzmu. W celu zapewnienia skutecznego wdrożenia planu działania ważne jest, by poszczególne instytucje Unii Europejskiej ze sobą współpracowały – przy poszanowaniu zasady autonomii instytucjonalnej – oraz by plan działania był realizowany przez państwa członkowskie zgodnie z podziałem kompetencji między nie a Unię Europejską.

5.2. Prawa człowieka w dorobku prawnym Unii Europejskiej⁵

Prawa człowieka i ich ochrona od początku towarzyszyły procesowi integracji europejskiej, choć w latach 50. i 60. XX w. ujmowano je w kontekście gospodarczych celów integracji. Dowodzi tego zarówno sposób ich sformułowania w traktatach założycielskich, jak i praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o pisane prawo pierwotne (traktatowe), to przykładem ilustrującym zakorzenienie praw człowieka w prawie Unii Europejskiej może być art. 119 Traktatu ustanawiającego EWG, nakładający na każde państwo członkowskie obowiązek zapewnienia do 31 grudnia 1961 r. stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę. Przez wynagrodzenie przywołany przepis rozumiał zwykłą podstawową lub minimalną płacę lub uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio z racji zatrudnienia od pracodawcy. Równość wy-

⁴ Rada przyjmuje nowy plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji „Prawa człowieka jako centralny element działań UE”, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/> (dostęp 30.04.2018).

⁵ Na ten temat porównaj także A. Szczerba-Zawada, *The European Union – from the Platform for Economic Cooperation to the System of Human Rights Protection*, [w:] *European Security and Stability in a Complex Global Order – the Case of Neighbourhood Policy*, red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Dziembała, A. Masłoń-Oracz, A. Kłos, Dom Wydawniczy Elipsa, Warsaw 2017, s. 52-55.

nagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznaczała natomiast na gruncie omawianego przepisu, że wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określone na podstawie takiej samej jednostki miary oraz że wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku. Wyrażający fundamentalne prawo człowieka – prawo do równego traktowania – przepis art. 119 został wprowadzony do traktatu rzymskiego nie w ramach kompetencji UE do ochrony praw człowieka, bowiem takiej UE nie posiadała w tamtym czasie, ale dla realizacji gospodarczych założeń integracji. Jego podstawowym celem było zapewnienie na tworzonego rynku wewnętrznym konkurencyjności cenowej towarów i usług pochodzących z Francji, która jako jedyne państwo członkowskie wprowadziło do swego ustawodawstwa zakaz dyskryminacji płacowej⁶.

Znaczenie ochrony praw człowieka w prawie Unii Europejskiej podkreślił także licznymi swymi orzeczeniami TSUE, który w latach 60. XX w. uznał, że ochrona praw człowieka (nazywanych w porządku prawnym UE prawami podstawowymi) należy do zasad ogólnych prawa unijnego⁷. TSUE nadał więc prawom podstawowym rangę najwyższego źródła prawa UE, tj. niepisanego prawa pierwotnego. Kolejne reformy traktatowe wzmocniły ochronę praw człowieka w Unii Europejskiej (m.in.)⁸:

- Jednolity Akt Europejski – w preambule uwypuklał przywiązanie uczestników procesów integracyjnych do praw podstawowych zagwarantowanych w ich konstytucjach i ustawach oraz podpisanych przez nich umowach międzynarodowych, w szczególności do wolności, równości i sprawiedliwości społecznej;
- traktat z Maastricht (TUE) – wprowadził kategorię obywatelstwa Unii, rozszerzając zakres zastosowania dotychczas znanych praw UE uprawnień jednostki (np. swobodę przepływu osób) bądź wprowadzając zupełnie nowe prawa związane ze statusem obywatela UE;
- traktat z Amsterdamu – przyznał Unii kompetencję do przyjmowania środków prawnych zwalczających dyskryminację opartą na określonych cechach prawnie chronionych;
- traktat z Lizbony – zakończył proces konstytucjonalizacji ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej.

Fundamentalne znaczenie dla zidentyfikowania miejsca praw podstawowych w porządku prawnym UE ma obecnie art. 6 TUE. Artykuł ten w ust. 3 przypomina, że „prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych

⁶ Tak wyjaśnia genezę omawianego przepisu m.in. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, red. A. Zawadzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2015, s. 23. Por. także wyrok TSUE C- 43/75, Defrenne, EU:C:1976:56.

⁷ Wyrok TSUE C-29/69, Stauder, EU:C:1969:57.

⁸ Na ten temat także E. Krzysztofik, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, r. 14, t. 2, s. 63 i nast. oraz J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej po traktacie lizbońskim*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa-Poznań 2011.

wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”, kodyfikując dotychczasowe orzecznictwo TSUE w tym przedmiocie. Ustęp 1 omawianego artykułu z kolei wskazuje na najważniejszy dokument ochrony praw człowieka w UE – Kartę praw podstawowych, stwierdzając, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty”. Co ważne, postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach, a jedynie zbierają w jednym dokumencie przestrzegane w porządku prawnym UE, m.in. w postaci zasad ogólnych, prawa podstawowe. Ustęp 2 art. 6 TUE upoważnia natomiast Unię Europejską do przystąpienia do jednego z najważniejszych międzynarodowych dokumentów ochrony praw człowieka, stwierdzając, iż „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Karta praw podstawowych (KPP) jest najważniejszym dokumentem ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej. Została ona przyjęta przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na szczycie w Nicei w 2000 r. jako dokument niewiążący prawnie. W wyniku ratyfikacji traktatu z Lizbony uzyskała ona status źródła prawa pierwotnego. Treść Karty odzwierciedla rozwój technologiczny, polityczny i społeczny, jaki dokonał się w państwach UE od czasu wejścia w życie EKPC w latach 50. XX w. Karta zawiera zarówno prawa niewystępujące na gruncie EKPC (dostęp do dokumentów, ochrona danych osobowych, prawo do dobrej administracji, prawo do poszanowania integralności człowieka, zakaz praktyk eugenicznych i zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich), jak i te, które objęte są zakresem praw i wolności konwencyjnych (np. prawo do małżeństwa, wolność stowarzyszeń, prawo do nauki, prawo do skutecznej skargi)⁹.

Prawa przewidziane w KPP zawarte są w sześciu rozdziałach zatytułowanych odpowiednio:

- *Godność* (art. 1-5) – który, m.in. zakazuje kary śmierci (art. 2), zabrania tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4), zakazuje niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5);
- *Wolności* (art. 6-19), gwarantujący prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 9), poszanowania wolności myśli, sumienia i religii (art. 10), prawo do nauki (art. 14), wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16) czy prawo własności (art. 17);
- *Równość* (art. 20-26) – który wyraża zasadę równości wobec prawa (art. 20), wprowadza otwarty katalog ochrony przed dyskryminacją (art. 21),

⁹ B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 218.

nakazuje zapewnienie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach (art. 23), wprowadza ochronę praw dzieci (art. 24) oraz praw osób starszych (art. 25);

- *Solidarność* (art. 27-38) – zawierający katalog praw społecznych, w tym postanowienia dotyczące zbiorowych praw pracowniczych (art. 27 i 28), ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34), ochrony zdrowia (art. 35), ochrony środowiska (art. 37) czy ochrony konsumentów (art. 38);
- *Prawa obywatelskie* (art. 39-46) – który wymienia takie prawa przysługujące wyłącznie obywatelom Unii bądź także obywatelom państw trzecich jak prawo do dobrej administracji (art. 41), prawo dostępu do unijnych dokumentów (art. 42), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44), możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43) oraz gwarancje zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 46);
- *Wymiar sprawiedliwości* (art. 47-50) – gwarantujący każdemu prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie (art. 47), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48), zasadę legalności i proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49) oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn (art. 50).

Zobowiązane do przestrzegania przepisów KPP są instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państwa członkowskie, ale jedynie w zakresie, w jakim stosują prawo Unii (art. 51)¹⁰.

Karta zbiera w jednym dokumencie prawa człowieka funkcjonujące w systemie UE, co jest niewątpliwą zaletą. Słabością KPP jest jednak jej mechanizm ochronny. Na mocy przepisów Karty nie powołano bowiem, wzorem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), odrębnego trybunału międzynarodowego, do którego jednostka mogłaby złożyć skargę w przypadku naruszenia przyznanych jej praw. Roszczenia takie są dochodzone przed sądami krajowymi jako elemente sądownictwa unijnego. Oznacza to, dla przykładu, że to sądy polskie są tymi, na których spoczywa obowiązek rozpatrywania spraw, w których polski obywatel podnosi zarzut naruszenia praw człowieka gwarantowanych Kartą przez polskie organy władzy publicznej w sytuacji, w której są one zobowiązane do ich przestrzegania.

¹⁰ Szerzej o zasadach stosowania Karty praw podstawowych UE: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, red. M. Wróblewski, TYRSA Sp. z o.o., Warszawa 2014.

5.3. Prawa człowieka w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej od samego początku stał na stanowisku, że jednostki są podmiotami prawa Unii Europejskiej, inaczej niż w przypadku prawa tworzonego w ramach typowych organizacji międzynarodowych. W wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*, od którego TSUE rozpoczął kształtowanie swojej roli strażnika praw człowieka w prawie unijnym, Trybunał stwierdził, że Unia Europejska (wtedy Wspólnota) stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły swoje kompetencje władcze i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek. W związku z tym prawo unijne, niezależne od prawa wewnętrznego państw członkowskich, może nie tylko nakładać na jednostki obowiązki, ale może również być również dla nich źródłem uprawnień. Uprawnienia te nie muszą być nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje unijne¹².

Powiązanie przez TSUE procesów integracyjnych z problematyką ochrony praw człowieka, stanowiące cechę charakterystyczną UE jako organizacji ponadnarodowej, wymagało, dla zapewnienia skuteczności tychże, ochrony przez Trybunał uprawnień przyznanych jednostce prawem unijnym. Trybunał czynił to przez wypracowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego, zasady jego bezpośredniego skutku i wreszcie przez uznanie praw podstawowych za zasady ogólne prawa unijnego. Pragmatyczne podejście – potrzeba zapewnienia efektywności norm prawa unijnego, także tych przyznających jednostce określone uprawnienia, skłoniła więc TSUE do przekonania, wyrażonego w wyroku w sprawie *Stauder*¹³, że ochrona praw podstawowych należy do zasad ogólnych prawa unijnego. Zadaniem TSUE jest stanie na straży przestrzegania tych zasad przez państwa członkowskie oraz godności i wolności jednostek¹⁴.

W kolejnych swych orzeczeniach TSUE rozwijał koncepcję ochrony praw podstawowych w prawie Unii:

- w wyroku w sprawie *Handelsgesellschaft* wskazał, że w prawie UE istnieją gwarancje dla ochrony praw podstawowych zbliżone do tych istniejących w państwach członkowskich, w związku z czym nie odwołał się wprost do praw podstawowych będących częścią prawa krajowego, ale uznał wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich za pośrednie źródło praw Unii, za inspirację do formułowania przez niego praw podstawowych¹⁵;

¹¹ Na ten temat porównaj także A. Szczerba-Zawada, *The European Union...*, op. cit., s. 55-58.

¹² Wyrok TSUE w sprawie C-26/62, *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

¹³ Wyrok TSUE w sprawie C-29/69, *Stauder*, EU:C:1969:57.

¹⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-13/94, *P przeciwko S*, EU:C:1996:170.

¹⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114.

- w wyroku w sprawie *Nold*¹⁶ przypomniał, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa Unii, których poszanowanie Trybunał gwarantuje. Wyjaśnił także, że zapewniając ochronę tych praw, Trybunał zobowiązany jest czerpać ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, by nie dopuścić do wydania na poziomie unijnym przepisów sprzecznych z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w konstytucjach tych państw, oraz z umów międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka, w ramach których państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły (m.in. EKPC);
- w wyroku w sprawie *Hauer*¹⁷ dopuścił możliwość ograniczenia praw podstawowych, jeśli tylko jest to uzasadnione celem prawnym i nie stanowi nadmiernej interwencji w dane uprawnienia (a zatem jeśli jest realizowane zgodnie z zasadą proporcjonalności). Jednocześnie jednak Trybunał wskazał, że pewne prawa podstawowe, jak prawo każdego człowieka do życia lub zakaz poddawania torturom i niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, w jego ocenie nie mogą takim ograniczeniom podlegać¹⁸. Z ich istoty wynika bowiem ich niederogowalny charakter (ich stosowania państwo nie może zaprzestać). Odmienna interpretacja godziłaby w źródło praw człowieka, jakim jest niezbywalna godność osoby, której poszanowanie Trybunał jest zobowiązany zapewnić¹⁹.

W wyniku rozwoju unijnego systemu ochrony praw człowieka, w którym dużą rolę odegrał TSUE, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania praw podstawowych w bardzo szerokim zakresie spraw. Prawa podstawowe jako część zasad ogólnych prawa UE bądź w wersji skodyfikowanej Kartą praw podstawowych wiążą bowiem unijny aparat instytucjonalny oraz państwa członkowskie w zakresie tzw. spraw unijnych, a zatem we wszystkich przypadkach wykazujących związek z prawem Unii Europejskiej, także w zakresie przewidzianych prawem UE wyjątków²⁰.

5.4. Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej – zagadnienia wybrane

5.4.1. Prawa obywateli Unii

Obywatelstwo Unii Europejskiej zostało wprowadzone traktatem z Maastricht z 1992 r. Przez potwierdzenie więzi łączącej obywateli z Unią Europejską miało być

¹⁶ Wyrok TSUE w sprawie C- 4/73, *Nold*, EU:C:1975:114.

¹⁷ Wyrok TSUE w sprawie C-44/79, *Hauer*, EU:C:1979:290.

¹⁸ Tak TSUE w wyroku w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, EU:C:2003:333, pkt 80.

¹⁹ Taki wniosek można wysnuć na podstawie wyroku TSUE w sprawie C-13/94, *P* przeciwko *S*, pkt 22.

²⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-260/89, *ERT*, EU:C:1991:254.

czynnikiem legitymizującym struktury integracyjne i budującym tożsamość europejską.

Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go (art. 20 ust. 1 TFUE). Nabycie obywatelstwa unijnego następuje automatycznie z momentem nabycia obywatelstwa krajowego jednego z państw członkowskich zgodnie z zasadami przyjętymi przez to państwo. Dodatkowy charakter obywatelstwa unijnego nie umniejsza jego znaczenia, bowiem zgodnie ze stanowiskiem TSUE status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalając obywatelom Unii znajdującym się w porównywalnej sytuacji korzystać w porównywalnym zakresie z praw przyznanych im prawem unijnym bez względu na ich krajowe obywatelstwo²¹. Istotą obywatelstwa unijnego jest więc zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową obywateli Unii w zakresie zastosowania prawa UE. Potwierdza to m.in. art. 21 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE, zgodnie z którym „w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”. Oznacza to, że każdy z obywateli i obywaterek Unii może korzystać, na zasadach równości, z praw przyznanych prawem Unii Europejskiej. Katalog tych uprawnień jest szeroki i różnicowany. Poniżej wskazane zostały wybrane z nich.

Obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE). Uprawnienie to uszczegóławia dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich²². Ten akt prawa określa warunki, jakim podlega wykonanie tego prawa przez obywateli Unii w zakresie wjazdu, pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy, pobytu przekraczającego trzy miesiące oraz pobytu stałego w państwie członkowskim innym niż państwo obywatelstwa. Ponieważ celem dyrektywy jest ułatwienie realizacji prawa swobodnego przemieszczania się, obywatel Unii na jej podstawie może wjechać na terytorium dowolnego państwa członkowskiego bez konieczności posiadania wizy, a jedynie z ważnym paszportem lub dowodem tożsamości. Ten sam wymóg będzie musiał być spełniony podczas pobytu nieprzekraczającego trzech miesięcy. Dla dłuższego pobytu obywatel Unii będzie musiał wykazać, że ma wystarczające środki finansowe na utrzymanie się w państwie członkowskim innym niż państwo swojego obywatelstwa (np. z prowadzonej w nim działalności gospodarczej) oraz że ma ubezpieczenie zdrowotne ważne w tym państwie. Legalne zamieszkiwanie w państwie członkowskim przez nieprzerwany okres 5 lat upoważnia obywatela Unii do nabycia prawa stałego pobytu w tym państwie.

Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma także prawo głosowania i kandydowania w wyborach

²¹ Np. wyrok TSUE w sprawie C-275/12, Samantha Elrick, EU:C:2013:684, pkt 19.

²² Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.

lokalnych w tym państwie, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa oraz prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa (art. 22 TUE). Ponieważ nie została przyjęta ujednolicona procedura wyborcza na poziomie UE, wybory do PE odbywają się w każdym państwie członkowskim zgodnie z krajową ordynacją wyborczą. Jej przepisy nie mogą jednak uzależniać wykonania czynnego ani biernego prawa wyborczego do PE od posiadania obywatelstwa krajowego tego państwa.

Wśród licznych uprawnień związanych z unijnym obywatelstwem wskazać można na prawo obywatela Unii na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie jego obywatelstwa nie ma swojego przedstawicielstwa, do opieki dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego z pozostałych państw członkowskich na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa (art. 23 TFUE) oraz prawo zwracania się do unijnych instytucji, w tym prawo petycji do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 24 TFUE). Ten w pełni niezależny organ UE bada przypadki tzw. niewłaściwego administrowania instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Każdy obywatel Unii (oraz każda osoba fizyczna bądź prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w dowolnym państwie członkowskim) może wnieść do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (ERPO) skargę podnoszącą zarzut m.in. dyskryminacji, nadużycia władzy, braku odpowiedzi, nieudzielenia informacji i zbędnej zwłoki jednej z unijnych instytucji czy organów. Kwestionowane zachowanie nie musi dotyczyć osoby skarżącej bezpośrednio, niemniej nie może dotyczyć działalności organów krajowych czy osób fizycznych. Skargę należy wnieść w ciągu dwóch lat od powzięcia informacji o kwestionowanym działaniu lub zaniechaniu, po uprzednim nawiązaniu kontaktu z instytucją UE, której zarzuca się niewłaściwe administrowanie, w celu rozwiązania danej kwestii, oraz na piśmie, w tym również za pomocą formularza skargi on-line dostępnego na stronie internetowej ERPO, w jednym z 24 języków urzędowych UE²³. Gdy ERPO stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, przekazuje sprawę do danej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej. Ta ma trzy miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie ERPO przesyła sprawozdanie do Parlamentu Europejskiego oraz danej instytucji czy organu. O wyniku dochodzenia informowana jest osoba, która skargę złożyła (art. 228 TFUE).

5.4.2. Prawa obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii

W prawie Unii Europejskiej prawa człowieka przysługują nie tylko obywatelom Unii, ale także obywatelom państw trzecich (migrantom zewnętrznym), w szczególności tym, którzy są członkami rodziny obywatela Unii. Reguluje je wspomniana już dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Przewiduje ona określone

²³ Szczegółowe informacje znajdują się na stronie www.ombudsman.europa.eu/pl/atyourservice/about-eo.faces (dostęp 30.04.2018).

uprawnienia dla członków rodziny obywatela Unii, by zapewnić efektywność praw tych ostatnich właśnie. Przyznane nią uprawnienia znajdują zastosowanie do:

- współmałżonka obywatela Unii;
- partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski na podstawie ustawodawstwa jednego z państw członkowskich (jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem);
- dzieci (bezpośrednich zstępnych) obywatela Unii lub jego współmałżonka bądź zarejestrowanego partnera, które nie ukończyły 21 roku życia lub pozostają na utrzymaniu;
- rodziców (bezpośrednich wstępnych) pozostających na utrzymaniu obywatela Unii lub jego współmałżonka bądź zarejestrowanego partnera.

Najbardziej podstawowym prawem tej kategorii cudzoziemców wydaje się być prawo ich wjazdu na teren państw członkowskich UE z ważnym paszportem po spełnieniu obowiązku posiadania wizy, jeśli taki jest postawiony. Pobyt takich osób w danym państwie członkowskim powyżej trzech miesięcy (wraz z obywatelem Unii) wymaga posiadania przez nie wystarczających środków finansowych, pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w państwie przyjmującym, a także rejestracji w odpowiednich organach (na żądanie państwa członkowskiego) oraz posiadania karty pobytowej. Prawo pobytu krótszego (poniżej trzech miesięcy) przysługuje tym osobom, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w państwie przyjmującym. Obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii może uzyskać prawo stałego pobytu w jednym z państw członkowskich UE, jeśli zamieszkiwał legalnie w tym państwie przez nieprzerwany okres pięciu lat wraz z obywatelem Unii. Po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata. Prawo stałego pobytu tej kategorii osób na terytorium UE potwierdzone jest kartą stałego pobytu, odnawianą co 10 lat.

Prawa te mają charakter tzw. praw pochodnych, wywodzących się z prawa obywateli Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się i pobytu po terytorium UE i ułatwiających ich realizację. Materializują się one jedynie w sytuacji, gdy obywatel Unii skorzysta ze wspomnianej swobody. To, że powołanie się na te uprawnienia przez obywatela państwa trzeciego, który jest członkiem rodziny obywatela Unii, możliwe jest jedynie po spełnieniu kryterium transgraniczności przez obywatela Unii, nie przesądza o ich ograniczonym zakresie. Trybunał Sprawiedliwości UE dość szeroko bowiem interpretuje te prawa i decyzję państwa członkowskiego o „odmowie wydania dokumentu pobytowego lub o wydaleniu wobec obywatela państwa trzeciego, który jest w stanie dowieść swojej tożsamości i małżeństwa z obywatelem państwa członkowskiego, z tego tylko powodu, że wjechał na terytorium danego państwa członkowskiego w sposób niezgodny z prawem”²⁴ ocenia jako ich naruszenie.

²⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-459/99, MRAX, EU:C:2002:46, pkt 80.

Trybunał stoi także na stanowisku, że osoby takie mogą korzystać z praw gwarantowanych Kartą praw podstawowych UE, nawet w przypadku nielegalnego pobytu na terytorium Unii²⁵.

5.4.3. Zakaz dyskryminacji

Jednym z warunków korzystania z przyznanych jednostce praw człowieka jest prawo do równego traktowania, zakazujące nieuzasadnionego ograniczenia możliwości ich realizacji. Potwierdza to konstrukcja obywatelstwa unijnego, zabraniająca dyskryminacji obywateli Unii ze względu na ich przynależność państwową. Prawo do równego traktowania jest jednak także autonomicznym – samodzielnym – prawem człowieka, chroniącym jednostkę przed jej gorszym traktowaniem ze względu na jakąś jej cechę. Prawo do równego traktowania stało się jednym z najważniejszych praw człowieka w systemie prawa Unii Europejskiej. Gwarantuje je KPP UE, która w art. 20 potwierdza równość wszystkich wobec prawa, natomiast w art. 21 zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Uszczegóławiające Kartę przepisy równościowych dyrektyw zabraniają dyskryminacji ze względu na 6 przyczyn (tzw. cech prawnie chronionych): pochodzenie etniczne lub rasowe, religię i światopogląd, płeć, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną w kilku wybranych sferach: zatrudnienia (dyrektywa 2006/54/WE²⁶, dyrektywa 2000/78/WE²⁷), prowadzenia działalności gospodarczej (dyrektywa 2010/41/UE²⁸), dostępu do towarów i usług (dyrektywa 2004/113/WE²⁹), zabezpieczenia społecznego (dyrektywa 9/7/EWG³⁰, dyrektywa 2006/54/WE) oraz edukacji (dyrektywa 2000/43/WE³¹).

²⁵ Szerzej o prawach cudzoziemców w systemie UE: J. Galster, A. Szczerba-Zawada, *Status obywatela państwa trzeciego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2013, s. 134 i nast.

²⁶ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrządowana), Dz. Urz. UE 2006 L 204/23.

²⁷ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE 2000 L 303/16.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz. Urz. UE 2010 L 180/10.

²⁹ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE 2004 L 373/37.

³⁰ Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE 1979 L 6/24.

³¹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz. Urz. UE 2000 L 180/22.

Tabela 5.1. Cechy chronione przed dyskryminacją w prawie UE

Dziedzina	Cechy chronione					
	Pochodzenie etniczne lub rasowe	Płeć	Religia/ światopogląd	Wiek	Niepełnosprawność	Orientacja seksualna
Zatrudnienie/Samozatrudnienie	+	+/+	+	+	+	+
Dostęp do towarów i usług	+	+				
Zabezpieczenie społeczne	+	+				
Edukacja	+					

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektyw równościowych.

Prawo Unii Europejskiej zabrania następujących rodzajów dyskryminacji:

- dyskryminacji bezpośredniej, a więc sytuacji, w której osoba traktowana jest mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji z powodu cechy prawnie chronionej (np. płci czy wieku); w wyroku w sprawie *Feryn* TSUE stwierdził, że za bezpośrednią dyskryminację uznać można publiczne oświadczenia, w których pracodawca informuje, że w ramach swojej polityki rekrutacyjnej nie będzie zatrudniał osób o określonym pochodzeniu etnicznym lub rasowym³²;
- dyskryminacji pośredniej, czyli przypadku, w którym z pozoru neutralny przepis, kryterium lub praktyka może doprowadzić grupy osób do szczególnie niekorzystnej sytuacji ze względu na którąś z cech prawnie chronionych, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka są obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki osiągnięcia tego celu są proporcjonalne; w wyroku w sprawie *Nikoloudi*³³ TSUE uznał za dyskryminację pośrednią pozbawienie możliwości włączenia do personelu etatowego personelu tymczasowego zatrudnionego w niepełnym wymiarze czasu pracy, jeżeli w ten sposób znacznie większy odsetek kobiet niż mężczyzn został pozbawiony możliwości zatrudnienia na etacie, bowiem faktycznie prowadzi to do dyskryminacji pracowników płci żeńskiej w stosunku do pracowników płci męskiej;
- molestowania, czyli niepożądanego zachowania mającego związek z cechą prawnie chronioną, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby i stworzenie wobec niej onieśmiałającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; w wyroku w sprawie *Coleman*³⁴ TSUE uznał za sprzeczne z zakazem molestowania niepożądane zachowanie wobec pracownika mające związek z niepełnosprawnością jego dziecka, którego jest głównym opiekunem, mające na celu naruszenie godności takiego pracownika, nawet jeśli on sam nie jest niepełnosprawny;

³² Wyrok TSUE w sprawie C-54/07, *Feryn*, EU:C:2008:397.

³³ Wyrok TSUE w sprawie C-196/02, *Nikoloudi*, EU:C:2005:141.

³⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-303/06, *Coleman*, EU:C:2008:415.

- zmuszania do dyskryminacji – zachowania polegającego na zmuszaniu kogokolwiek do praktykowania zachowań dyskryminujących z powodu cechy prawnie chronionej na gruncie prawa unijnego; zachowanie takie może polegać na informacji od pracodawcy, iż CV osób o pochodzeniu romskim nie mają być rozpatrywane³⁵; w przypadku zarzucanej dyskryminacji, obowiązek udowodnienia, że do niezgodnego z prawem UE nierównego traktowania nie doszło lub że da się ono na gruncie odpowiednich przepisów uzasadnić, ciąży na stronie, której zarzut dyskryminacji jest stawiany (tzw. przerzucony ciężar dowodu)³⁶.

Istotą prawa do równego traktowania jest umożliwienie każdej osobie jej pełnego rozwoju w ramach przewidzianych prawem w zależności od jej indywidualnej decyzji, a nie subiektywnych preferencji otoczenia. Na tak rozumiane prawo do równego traktowania, wynikające z przepisów odpowiednich dyrektyw antydyskryminacyjnych, mogą powołać się zarówno obywatele Unii, jak i osoby pochodzące z państw niebędących członkami UE. W ten sposób realizuje się motto Unii Europejskiej „Zjednoczona w różnorodności”³⁷.

* * *

Prawa człowieka są niezwykle ważnym aspektem demokratycznego porządku prawnego. Chronią jednostkę przed nieuzasadnianą ingerencją władzy publicznej w sferę jej prywatności oraz wyznaczają sferę wolności, w ramach której jednostka może działać i której przekroczyć nie może, bowiem za tą granicą zaczyna się już sfera praw i wolności drugiego człowieka. Takie podejście do praw człowieka zdaje się być widoczne także w systemie Unii Europejskiej, która uzyskując kompetencję do ochrony praw człowieka, oderwała je od czysto gospodarczego wymiaru. Choć mocno związane z aspektami ekonomicznymi, prawa człowieka ewoluowały w stronę czynników uzasadniających polityczny cel integracji, legitymizując coraz większy zakres władzy Unii Europejskiej. Obecnie UE jest drugim obok Rady Europy najważniejszym europejskim systemem ochrony praw człowieka, w którym określone uprawnienia przyznane są zarówno obywatelom Unii, jak i cudzoziemcom. Ogromną rolę w kształtowaniu praw i wolności jednostki w systemie unijnym odgrywa Trybunał Sprawiedliwości UE, choć ochrona tych praw należy do sądów krajowych. Rozwijanie przez UE przepisów chroniących prawa człowieka jest niezwykle korzystne dla osób znajdujących się na terytorium państw członkowskich, w szczególności – ich obywateli. Wzmacnia bowiem ich status prawny, gwarantując obywatelom, w tym polskim, dodatkowe uprawnienia, których by nie nabyli, gdyby nie uczestnictwo

³⁵ Inne przykłady ilustrujące różne rodzaje dyskryminacji w *Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji*, Luksemburg 2010, s. 23 i nast.

³⁶ Szerzej na temat genezy, źródeł i mechanizmów ochrony przed dyskryminacją w prawie UE por. *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej...*, op. cit.

³⁷ Szerzej na temat motto UE *Motto UE*, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_pl (dostęp 30.04.2018).

Polski w procesach integracyjnych. O znaczeniu uprawnień wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla jej obywateli świadczą starania o możliwość zachowania tych uprawnień przez tych Polaków (i innych obywateli UE), którzy pozostaną w Wielkiej Brytanii po jej ewentualnym wystąpieniu z Unii.

Bibliografia

Banaszak B. et al., *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003.

Do Twojej dyspozycji, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/atyourservice/about-eo.faces>

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedrukowana), Dz. Urz. UE 2006 L 204/23.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, Dz. Urz. UE 2010 L 180/10.

Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz. Urz. UE 2000 L 180/22.

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE 2000 L 303/16.

Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz. Urz. UE 2004 L 373/37.

Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE 1979 L 6/24.

Galster J., Szczerba-Zawada A., *Status obywatela państwa trzeciego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Status cudzoziemca w prawie międzynarodowym publicznym. Implikacje w prawie Unii Europejskiej i polskim porządku prawnym*, red. O. Łachacz, J. Galster, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2013.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników, red. M. Wróblewski, TYRSA Sp. z o.o., Warszawa 2014.

Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 20 lipca 2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/pl/pdf>

Krzysztofik E., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, r. 14, t. 2.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2015.

Motto UE, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_pl

Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji, Luksemburg 2010.

Rada przyjmuje nowy plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji „Prawa człowieka jako centralny element działań UE”, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-release-s/2015/07/20-fac-human-rights/>

Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej po traktacie lizbońskim*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa-Poznań 2011.

Szczerba-Zawada A., *The European Union – from the Platform for Economic Cooperation to the System of Human Rights Protection*, [w:] *European Security and Stability in a Complex Global Order – the Case of Neighbourhood Policy*, red. E. Latoszek, M. Proczek, M. Dziembała, A. Masłoń-Oracz, A. Kłos, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.

Wyrok TSUE w sprawie C-26/62, Van Gend en Loos, EU:C:1963:1.

Wyrok TSUE w sprawie C-29/69, Stauder, EU:C:1969:57.

Wyrok TSUE w sprawie C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114.

Wyrok TSUE w sprawie C- 4/73, Nold, EU:C:1975:114.

Wyrok TSUE w sprawie C-44/79, Hauer, EU:C:1979:290.

Wyrok TSUE w sprawie C-260/89, ERT, EU:C:1991:254.

Wyrok TSUE w sprawie C-13/94, P przeciwko S, EU:C:1996:170.

wyrok TSUE w sprawie C-459/99, MRAX, EU:C:2002:461.

Wyrok TSUE w sprawie C-112/00, Schmidberger, EU:C:2003:333.

Wyrok TSUE w sprawie C-196/02, Nikoloudi, EU:C:2005:141.

Wyrok TSUE w sprawie C-303/06, Coleman, EU:C:2008:415.

Wyrok TSUE w sprawie C-54/07, Feryn, EU:C:2008:397.

Wyrok TSUE w sprawie C-275/12, Samantha Elrick, EU:C:2013:684.

Załącznik nr II do konkluzji Rady Unii Europejskiej z dnia 25 czerwca 2012 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/pl/pdf>

Część metodyczna

Wybrana literatura

Bigos D., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako organ sprawujący kontrolę sądową nad przestrzeganiem praw człowieka wymienionych w Karcie praw podstawowych*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka: aksjologia, instytucje, efektywność*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Fundacja Nowe Terazy, Toruń 2015.

Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej: 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość, red. Grażyna Baranowska, Adam Bodnar, Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2015.

Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa-Poznań 2010.

Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych, red. D. Kornobis-Romanowska, Currenda, Sopot 2016.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć słuchacze zapoznają się z problematyką związaną z ochroną praw człowieka w Unii Europejskiej. Dowiedzą się o historii ochrony praw człowieka w systemie UE oraz obecnym mechanizmie tej ochrony. Poznają najważniejszy dokument gwarantujący człowiekowi prawa i wolności w systemie UE, tj. Kartę praw podstawowych oraz sposób, w jaki rozumie i rozwija prawa człowieka Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W trakcie zajęć uczestnicy przeanalizują wybrane zagadnienia z zakresu ochrony praw człowieka, tj. prawa obywateli Unii, prawa obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii oraz unijny zakaz dyskryminacji.

Cele zajęć

- przedstawienie uczestnikom zajęć specyfiki rozwoju ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej,
- zapoznanie uczestników zajęć z przysługującymi im w systemie Unii Europejskiej prawami i wolnościami,
- wykształcenie umiejętności oceny, czy w danej sytuacji doszło do naruszenia gwarantowanych prawem Unii praw i wolności człowieka,
- zrozumienie mechanizmu ochrony praw człowieka w prawie Unii Europejskiej.

Kluczowe słowa

- prawa i wolności człowieka,
- Karta praw podstawowych UE,
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- obywatelstwo Unii,
- zasada równości.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- metoda przypadków,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z genezą i ewolucją ochrony praw człowieka oraz ich znaczeniem w systemie Unii Europejskiej.
2. Zaproponuj najpierw krótką dyskusję na temat praw człowieka. Zapytaj słuchaczy, czy wiedzą, jakie dokumenty unijne i polskie zawierają przysługujące im prawa i wolności? Czy zauważają w swoim codziennym życiu znaczenie przysługujących im praw i wolności?

3. Następnie przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną dotyczącą genezy i ewolucji unijnego systemu ochrony praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia praw człowieka wśród celów i wartości Unii oraz głównych dokumentów dotyczących ochrony praw człowieka w systemie UE.
4. W dalszej kolejności podziel uczestników zajęć na sześć grup. Każdej grupie rozdaj kserokopie jednego z tytułów Karty praw podstawowych UE (odpowiednio: grupa pierwsza Godność, grupa druga Wolność, grupa trzecia Równość, grupa czwarta Solidarność, grupa piąta Prawa obywatelskie i grupa szósta Wymiar sprawiedliwości). Poproś o przeczytanie rozdanych fragmentów KPP, a następnie o wybór przez każdą grupę kilku najciekawszych/najważniejszych ich zdaniem praw i wolności z danego tytułu i ich wyjaśnienie pozostałym grupom.
5. Poproś uczestników zajęć o ocenę, czy ich zdaniem poniższe sytuacje naruszają gwarantowany prawem Unii Europejskiej zakaz dyskryminacji:
 - Menedżer klubu piłkarskiego w wywiadzie telewizyjnym stwierdza, że nie wyobraża sobie w swojej drużynie piłkarzy z Afryki i że w związku z tym nie zamierza w najbliższym sezonie dokonywać transferów ciemnoskórych piłkarzy.
 - Właściciel hotelu w przyjętym regulaminie pracy wprowadził zakaz noszenia nakryć głowy przez pracowników hotelu. Wśród pracowników znaczącą część stanowią Sikhowie.
 - Rolnik zatrudnia w gospodarstwie do prac sezonowych Polaków i Wietnamczyków. Wynagrodzenie otrzymywane przez Polaków za tę samą pracę jest dwukrotnie wyższe niż wynagrodzenie Wietnamczyków.
6. Na zakończenie zajęć przeprowadź burzę mózgów na temat praw obywateli Unii. Zapytaj słuchaczy, z jakich praw korzystają w praktyce jako obywatele Unii? Czy mogliby z tych praw zrezygnować bądź wyrazić zgodę na ich ograniczenie? Jeśli tak, to z których i w jakich sytuacjach. Odpowiedzi zapisujcie na tablicy.
7. Na koniec, dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe poleć przynieść na następne zajęcia wycinki z gazet (np. ogłoszenia o pracę), artykuły z Internetu, książkę itd., które w ocenie uczestników zajęć dotyczą (np. naruszają) któregoś z praw człowieka przyznanych w systemie Unii Europejskiej.

6.

Migracja a integracja (imigrantów) w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązania*

Celem niniejszego opracowania jest wprowadzenie do problematyki migracji (zwłaszcza międzynarodowych) i integracji imigrantów w kontekście doświadczeń Unii Europejskiej (UE) i jej państw członkowskich wraz z prowadzonymi w tym zakresie politykami. Migracje i integracja są tu traktowane jako dwa oddzielne zagadnienia, jednak blisko ze sobą powiązane i wzajemnie się warunkujące. Przyjętemu podejściu odpowiada struktura rozdziału, w którym najpierw zajęto się kwestiami migracji a następnie integracji, mając na uwadze perspektywę UE. Problematyka podnoszona w opracowaniu zyskuje na znaczeniu w ostatnich latach w związku z nasilającymi się ruchami migracyjnymi w regionie Morza Śródziemnego w kierunku Europy, a także z powodu dużego zainteresowania kwestią integracji (imigrantów) w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

6.1. Unia Europejska a migracje międzynarodowe

6.1.1. Podstawowe pojęcia i definicje

Wyjściowym pojęciem w podejmowanych rozważaniach są migracje ludności, inaczej zwane wędrowkami lub ruchami wędrowkowymi. Niektórzy badacze definiują je jako „zmiany stałego miejsca zamieszkania i miejsca czasowego pobytu”¹. W literaturze przedmiotu wychodzi się także od pojęcia „mobilności (ruchliwości) terytorialnej/geograficznej/przestrzennej”, która „oznacza zjawisko polegające na przemieszczeniu ludności między jednostkami terytorialnymi wewnątrz obszaru zajmowanego przez określoną populację lub między terytorium zamieszkanym przez tę populację a innymi terytoriami”. Tym samym mobilność terytorialna dzieli się na wewnętrzną i zagraniczną lub międzynarodową. Mianem „migracji” określa się taką mobilność, która skutkuje trwałą lub względnie stałą zmianą miejsca zamieszkania². Reasumując, migracje to „wędrowki albo ruch mechaniczny (fizyczny) ludności, to element i podstawowa (poza cyrkulacją) forma mobilności przestrzennej. Oznaczają one przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą zmianą miejsca zamieszkania”³. Migracje są zjawiskami ludnościowymi, których dokładne rejestrowanie, jak ma to miejsce w przypadku np. urodzeń, jest trudne. Stanowią one bowiem złożone i wieloetapowe procesy, które zmieniają się w czasie. Migracje bada się z dwóch podstawowych perspektyw – analizy strumieni migracyjnych i analizy zasobu (stanu) migrantów⁴. Ponadto migracje, jak i migrantów można podzielić według różnych kryteriów⁵:

- „rodzaju lub administracyjnego statusu jednostki terytorialnej lub osiedleńczej (miasto – wieś, wewnętrzne – zagraniczne, wewnątrzregionalne – międzyregionalne),
- długości okresu przebywania w nowej jednostce terytorialnej (krótko- lub długookresowe),
- statusu prawnego osoby migrującej (legalne – nieudokumentowane),
- jednostki terytorialnej obserwacji migracji (odpływ – napływ),
- stopnia dobrowolności (dobrowolne – przymusowe),
- podstawowego motywu migracji (osiedleńcze, pracownicze, rodzinne, uchodźcze itd.)”.

Migracje, w tym zagraniczne lub międzynarodowe, są kategorią interdyscyplinarną i przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin nauki. Skutkuje to wielością podejść badawczych w analizie migracji i nieporządkiem pojęciowym⁶. Różne

¹ J. Holzer, *Demografia*, PWE, Warszawa 2003, s. 271.

² M. Okólski, A. Fihel, *Demografia: współczesne zjawiska i teorie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 27.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 107-108.

⁵ *Ibidem*, s. 107.

⁶ Więcej na ten temat: *ibidem*, s. 108-109.

organizacje międzynarodowe lub podmioty z nimi powiązane (np. dedykowane programy, wyspecjalizowane agendy bądź sieci współpracy) podejmują wysiłki na rzecz usystematyzowania kwestii terminologicznych i definicyjnych w obszarze migracji, co przekłada się na sposób i jakość gromadzonych danych, ich analizę, formułowanie wniosków i podejmowanie określonych decyzji. Należą do nich m.in. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (International Organization for Migration – IOM), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) czy Unia Europejska (UE)⁷.

Wiodącą międzyrządową organizacją w obszarze migracji o zasięgu globalnym jest IOM, która została powołana do życia po II wojnie światowej w roku 1951⁸, a w 2016 r. stała się Agencją ONZ ds. Migracji (UN Migration Agency)⁹. W połowie 2017 r. liczyła 166 państw członkowskich i osiem o statusie obserwatora¹⁰. W swoim *Słowniku migracji* (*Glossary on Migration* – tłum. własne) IOM definiuje migrację jako każde przemieszczenie osoby lub grupy osób w granicach danego państwa lub przez granicę między państwami (granicę międzynarodową), niezależnie od czasu trwania tego ruchu, jego przebiegu i struktury czy przyczyny. Dotyczy to zarówno uchodźców, osób przesiedlonych, migrantów ekonomicznych, jak i osób migrujących w ramach łączenia rodzin czy w jakichkolwiek innych celach¹¹. W odniesieniu do pojęcia migranta IOM podkreśla, że na szczeblu międzynarodowym do dziś nie wypracowano powszechnie akceptowanej definicji, a określenie to było zazwyczaj odnośzone do wszystkich przypadków, w których dana osoba dobrowolnie podejmowała decyzję o przemieszczeniu, uwzględniając własną wygodę, bez zaistnienia zewnętrznych czynników wymuszających. Tym samym oznaczało ono jednostki i członków rodzin, którzy migrowali do innego państwa lub regionu w celu poprawy materialnych lub społecznych warunków życia oraz perspektyw na przyszłość. IOM wskazuje także na podejście proponowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, według którego migrant jest osobą zamieszkującą w obcym kraju przez ponad rok bez względu na przyczynę przemieszczenia, jego dobrowolność lub przymusowość, sposób i regularność (legalność). Takie rozumienie wyklucza osoby podróżujące na okres krótszy niż 12 miesięcy w celach turystycznych lub biznesowych¹².

⁷ W przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w niniejszym rozdziale posłużono się skrótami ich pełnych nazw w języku polskim, m.in. z uwagi na dużą częstotliwość ich stosowania w krajowej literaturze przedmiotu. W odniesieniu do pozostałych organizacji międzynarodowych, jak i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, o czym będzie mowa dalej, wykorzystano skróty odpowiadające ich nazwom w języku angielskim.

⁸ International Organization for Migration, *About IOM*, <http://www.iom.int/about-iom> (dostęp 10.10.2017).

⁹ Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM), Biuro w Warszawie, *Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) dołącza do ONZ*, 19.09.2016, <https://poland.iom.int/news/mi%C4%99dzynarodowa-organizacja-ds-migracji-iom-do%C5%82%C4%85cza-do-onz> (dostęp 10.10.2017).

¹⁰ International Organization for Migration, *Members and Observers*, <http://www.iom.int/members-andobservers> (dostęp 10.10.2017).

¹¹ *Glossary on Migration*, 2nd ed., eds. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law, Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011, s. 62-63.

¹² *Ibidem*, s. 61-62.

Słownik IOM obejmuje wiele innych terminów z obszaru migracji i ich definicji, w tym migracje wewnętrzne i międzynarodowe. Te pierwsze są opisywane jako przemieszczenie osób w obrębie jednego państwa z jednego obszaru do innego na stałe lub czasowo. Ustanowienie nowego miejsca zamieszkania może być celem lub wynikiem wspomnianego ruchu¹³. Z kolei „migracje międzynarodowe” oznaczają opuszczenie kraju pochodzenia lub zwykłego pobytu¹⁴, aby osiedlić się na stałe lub tymczasowo w innym państwie, czemu towarzyszy przekroczenie granicy międzynarodowej¹⁵. IOM nie definiuje migranta międzynarodowego *per se*¹⁶.

Jeden z podstawowych podziałów migracji opiera się na odróżnianiu imigracji od emigracji, a w ujęciu podmiotowym – imigranta i emigranta. IOM przyjmuje, że „imigracja” oznacza przeniesienie się osoby do państwa, którego nie jest obywatelem, w celu osiedlenia się, podczas gdy „emigracja” oznacza wyjazd lub opuszczenie jednego kraju z zamiarem zamieszkania w innym¹⁷.

Z kolei ONZ w swoich rekomendacjach dotyczących statystyk w zakresie migracji międzynarodowych używa pojęcia „migrant międzynarodowy”¹⁸. Jest to każda osoba, „która zmienia państwo stałego pobytu (*country of usual residence*). Chodzi tu o zmianę państwa, w którym dana osoba zazwyczaj mieszka i spędza większość czasu, lecz nie odnosi się to do tymczasowych podróży zagranicznych w celu rekreacji, spędzenia wakacji, odbycia leczenia lub pielgrzymki religijnej, a także w celach biznesowych. Biorąc pod uwagę kryterium czasowe, ONZ zaleca rozróżniać migranta międzynarodowego krótko- i długoterminowego. Pierwsza kategoria służy do opisu osoby, która przemieszcza się do państwa innego niż jej kraj głównego miejsca zamieszkania na okres wynoszący co najmniej 3 miesiące i krótszy od 12 miesięcy, z wyjątkiem przypadku, gdy ten ruch do innego państwa wynika z celów biznesowych, rekreacyjnych, wakacyjnych, związanych z odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, leczeniem medycznym lub pielgrzymką religijną. Na potrzeby prowadzenia statystyk migracji międzynarodowych przyjmuje się, że państwem tzw. *usual residence* migranta krótkoterminowego jest państwo docelowe podczas okresu pobytu w nim. Z kolei o ‘migrancie międzynarodowym długoterminowym’ mówi się w sytuacji, kiedy osoba przemieszcza się do innego państwa niż jej państwo głównego miejsca zamieszkania na okres co najmniej 12 miesięcy. Oznacza to, że państwo docelowe staje się faktycznie jej nowym państwem stałego pobytu. Z punktu widzenia państwa wyjazdu osoba ta będzie długookresowym emigrantem, zaś dla państwa przyjazdu – długookresowym imigrantem”¹⁹.

¹³ *Ibidem*, s. 51.

¹⁴ W języku angielskim jest mowa o *habitual residence*, które tłumaczy się także jako miejsce stałego zamieszkania.

¹⁵ *Glossary on Migration...*, *op. cit.*, s. 52.

¹⁶ Więcej na temat podejścia IOM: M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 294-296.

¹⁷ *Glossary on Migration*, *op. cit.*, s. 32, 49.

¹⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, New York 1998, s. 9-10, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf (dostęp 10.10.2017).

¹⁹ M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 298. Więcej na temat: *ibidem*, s. 296-300.

W przypadku Unii Europejskiej należy odróżnić migracje wewnątrz UE (*intra-EU migration*) od migracji między UE a państwami trzecimi (*extra-EU migration*). Pierwsza kwestia dotyczy tzw. mobilności w UE, kiedy przede wszystkim obywatele UE korzystają ze swobody przemieszczania się między państwami członkowskimi i pobytu na terenie Unii. Druga sytuacja odnosi się do ruchów migracyjnych spoza UE, czyli napływu i odpływu osób niebędących obywatelami UE²⁰.

Podstawa prawna swobodnego przepływu osób w UE obejmuje art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tytuły IV i V TFUE oraz art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE)²¹. W myśl art. 3 ust 2 TUE: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”²². Zgodnie z art. 21 TFUE: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”²³. W końcu, art. 45 KPP UE dotyczący swobody przemieszczania się i pobytu w ust. 1 stwierdza: „Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich”, a ust. 2 dodaje: „Swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z Traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium Państwa Członkowskiego”²⁴. Wspomniana swoboda jest podstawą obywatelstwa UE, a szczegółowo reguluje ją Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich²⁵.

W tym miejscu warto wspomnieć o strefie Schengen, która jest uważana za jedno z największych osiągnięć procesu integracji europejskiej i UE. Układ z Schengen został podpisany w 1985 r. przez pięć państw europejskich: Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Niemcy, a Konwencja Wykonawcza do Układu – w 1990 r. i weszła w życie pięć lat później. Jego nadrzędnym celem było ustanowienie między państwami-sygnatariuszami terytorium bez granic wewnętrznych i ze wspólnymi granicami zewnętrznymi. W 2017 r. do strefy Schengen należało 26 państw, w tym 22 kraje członkowskie Unii, a także cztery państwa stowarzyszone stosujące reżim Schengen – Norwegia, Islandia,

²⁰ C. Boswell, A. Geddes, *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011, s. 2-3.

²¹ O. Marzocchi, *Swobodny przepływ osób*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyour-service/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html (dostęp 10.10.2017).

²² Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/13, art. 3 ust 2.

²³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.

²⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2012 C 326/391, art. 45.

²⁵ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.

Szwajcaria i Lichtenstein. Dotychczas sześć państw UE nie uczestniczy w omawianym obszarze, tj. Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Chorwacja, Bułgaria i Rumunia²⁶.

UE już od ponad dekady podejmuje działania na rzecz standaryzacji danych w zakresie migracji międzynarodowych i ochrony międzynarodowej. Wymaga to stosowania spójnej terminologii w przedmiotowym obszarze²⁷. W 2007 r. ogłoszono Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej²⁸, którego celem było utworzenie wspólnych, porównywalnych i rzetelnych statystyk migracyjnych na szczeblu unijnym²⁹. Zgodnie z nim Eurostat gromadzi dane o ruchach migracyjnych między państwami członkowskimi oraz między terytorium państw członkowskich a państwami trzecimi; informacje na temat „obywatelstwa i kraju urodzenia osób posiadających miejsce zamieszkania na terytorium państw członkowskich” oraz „procedur i postępowań administracyjnych i sądowych w państwach członkowskich, związanych z imigracją, udzielaniem pozwolenia na pobyt, obywatelstwem, azylem i innymi formami ochrony międzynarodowej oraz z zapobieganiem nielegalnej imigracji”³⁰. Rozporządzenie wprowadziło także definicje dla najważniejszych pojęć w dziedzinie migracji międzynarodowych na potrzeby gromadzenia danych przez Eurostat. Lista ta objęła zarówno takie terminy, jak „imigracja” i „emigracja”, „imigrant” i „emigrant” oraz powiązane z nimi – „miejsce zamieszkania” i „obywatel państwa trzeciego”. Przegląd wybranych definicji przedstawia tabela 6.1.

W *Glosariuszu azylu i migracji 3.0 (Asylum and Migration Glossary 3.0* – tłum. własne) opracowanym w ramach Europejskiej Sieci Migracyjnej przyjęto określoną hierarchię źródeł dla definicji kluczowych pojęć z obszaru migracji i azylu, zakładając nadrzędność definicji zawartych w dorobku prawnym UE. Hierarchię źródeł, poczynając od tych najważniejszych, które znajdują się u podstawy piramidy, aż do tych uzupełniających na jej szczycie³¹, przedstawia rysunek 6.1 w Załączniku 1.

²⁶ Por. O. Marzocchi, *Swobodny przepływ...*, op. cit.; K. Milt, *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html (dostęp 10.10.2017).

²⁷ Więcej na ten temat: M. Pachocka, J. Misiuna, *Migracje międzynarodowe...*, op. cit., s. 300-304.

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE 2007 L 199/23.

²⁹ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE 2013 L 330/39), które „ustanawia wspólne ramy prawne opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich dotyczących ludności i zdarzeń ruchu naturalnego” (art. 1) i wraz z Rozporządzeniem (WE) nr 862/2007 stanowi podstawę prawną dla gromadzenia najbardziej pogłębionych rocznych danych o sytuacji demograficznej i migracyjnej w UE na szczeblu krajowym i regionalnym (dane o populacji, urodzeniach, zgonach, imigrantach, emigrantach, małżeństwach i rozwodach wraz z podziałami według różnych kryteriów). Więcej: Eurostat, *International Migration Statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_imm_i_esms.htm (dostęp 30.09.2017) oraz Eurostat, *Demographic statistics: A review of definitions and methods of collection in 44 European countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6851536/KS-GQ-15-002-EN-N/7d6ba1c1-fa04-464b-89ff-ec8796b2db5d> (dostęp 30.09.2017).

³⁰ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007..., op. cit., art. 1.

Tabela 6.1. Definicje wybranych pojęć stosowanych przez UE na potrzeby statystyk z zakresu migracji

Lp.	Pojęcie	Definicja
1.	miejsce zamieszkania	miejsce, w którym osoba zwykle spędza codzienny czas wolny od pracy, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi lub, jeżeli dane takie nie są dostępne, miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania
2.	imigracja	działanie, w wyniku którego osoba ustanawia swoje miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego na okres, który wynosi co najmniej 12 miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, uprzednio będąc rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego
3.	emigracja	działanie, w ramach którego osoba, mająca uprzednio miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, zaprzestaje posiadania swojego zwyczajowego miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim na okres, który wynosi co najmniej 12 miesięcy lub co do którego przewiduje się, że będzie on tyle wynosić
4.	imigrant	osoba podejmującą imigrację
5.	emigrant	osoba podejmującą emigrację
6.	obywatel państwa trzeciego	osoba, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 Traktatu, w tym bezpaństwowcy

Źródło: Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej, art. 2 ust. 2 pkt a), b), c), f), g), i).

6.1.2. Polityka UE i wybrani aktorzy w obszarze migracji

Polityka UE w odniesieniu do szeroko rozumianych migracji międzynarodowych i zagadnień pokrewnych wpisuje się w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³², która podlega kompetencjom dzielonym między Unią a państwami członkowskimi³³. Oznacza to, że obie strony mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne³⁴. Przestrzeń ta obejmuje takie kwestie, jak³⁵:

- polityka dotycząca kontroli granicznej, azylu i imigracji,
- współpraca sądowa w sprawach cywilnych,
- współpraca sądowa w sprawach karnych,
- współpraca policyjna.

Z punktu widzenia rozważań o migracjach międzynarodowych w Unii kluczowy jest obszar pierwszy. Zgodnie z art. 67 ust. 1-2 TFUE Unia, która stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, „zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kon-

³¹ European Migration Network, *Asylum and Migration Glossary 3.0*, October 2014, s. 7.

³² Więcej na ten temat: E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 16-31; S. Sy, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html (dostęp 30.09.2017).

³³ TFUE, art. 4 ust. 2, pkt j).

³⁴ *Ibidem*, art. 2 ust. 2.

³⁵ *Ibidem*, art. 67-89.

troli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich”. Należy dodać, że w tym kontekście apatrydzi (bezpasoportowcy) są traktowani jak obywatele państw trzecich³⁶. Rozdział 2 Tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli art. 77-80, jest poświęcony trzem politykom UE, tj. polityce (i)migracyjnej, polityce azylowej oraz polityce zarządzania granicami i kontroli granicznej³⁷.

Celem wspólnej polityki imigracyjnej jest „zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie”³⁸. Aby było to możliwe, Unia może sięgać po określone środki dotyczące m.in. warunków wjazdu i pobytu na swoim terytorium, praw obywateli państw trzecich legalnie przebywających w UE, przeciwdziałania nielegalnej imigracji i pobytowi czy walki z handlem ludźmi, a także zawierać umowy o readmisji z państwami trzecimi³⁹. Niezależnie od tych zapisów państwa członkowskie mają prawo do decydowania o skali napływu obywateli państw trzecich przyjeżdżających na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek⁴⁰.

Kolejna polityka UE – zwana azylową – dotyczy azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej. Jej celem jest przyznanie odpowiedniej formy ochrony międzynarodowej obywatelowi państwa trzeciego, który tego potrzebuje, a jednocześnie dbałość o poszanowanie zasady *non-refoulement*⁴¹. Musi ona pozostawać w zgodzie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców, sporządzoną w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.⁴² i Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym

³⁶ *Ibidem*, art. 67 ust. 1-2.

³⁷ Więcej na ten temat: M. Pachocka, *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, [w:] European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Migrations: Jean Monnet Seminar 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 73-84.

³⁸ TFUE, art. 79 ust. 1.

³⁹ *Ibidem*, art. 79 ust. 2-3.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 79 ust. 5.

⁴¹ Do zasady *non-refoulement* odwołuje się art. 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., który dotyczy zakazu wydalenia lub zawracania uchodźców. W art. 33 ust. 1 znajduje się zapis: „Żadne umawiające się Państwo nie wyda lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne” (UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, art. 33 ust. 1). W ten sposób Konwencja ogranicza dopuszczalność wydalenia uchodźcy z terytorium państwa, które jest stroną Konwencji. Więcej na ten temat: *Klinika prawa uchodźczego i migracyjnego – organizacja i zasady funkcjonowania*. Podręcznik, red. M. Kmak, B. Tokarz, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2006, s. 40; K. Przybylska, *Niepożądani uchodźcy. Granice ochrony i zasady wykluczenia w świetle prawa międzynarodowego*, UNHCR, Warszawa 2009, s. 92 i nast.; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, November 1997, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html> (dostęp 10.10.2017).

⁴² UN General Assembly, Convention Relating to..., *op. cit.*

Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.⁴³ i z innymi odpowiednimi traktatami⁴⁴. Ramy dla tej polityki wyznacza wspólny europejski system azylowy, którego instrumenty wymienia art. 78 ust. 2 TFUE. Uwagę zwraca ust. 3 wspomnianego artykułu, w którym jest mowa o „nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich” do co najmniej jednego państwa UE i działaniach, jakie mogą zostać podjęte na szczeblu UE⁴⁵.

Z kolei art. 77 ust. 1 Traktatu wskazuje na trzy główne cele polityki UE w dziedzinie granic, tj.: „a) zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; b) zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; c) stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”⁴⁶. Szczegółowe środki i zasady polityki w tym zakresie omawiają ust. 2-4. Podczas gdy art. 77-79 TFUE przedstawiają wyjściowe założenia i charakterystyki polityki UE w obszarze imigracji, azylu i granic, to art. 80 podkreśla znaczenie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, także w wymiarze finansowym, między państwami UE.

Podmiotowy zakres omawianych polityk UE jest następstwem zapisów w art. 67 ust. 2 TFUE; obejmuje on obywateli państw członkowskich UE, obywateli państw trzecich i apatrydów⁴⁷. Zakres geograficzny współpracy jest zdefiniowany przez granice przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w myśl art. 3 ust. 2 TUE i art. 26 ust. 2 TFUE, które wyznaczają zewnętrzne granice terytorium państw członkowskich UE. Zakres ten może ulegać modyfikacjom, tj.: wyłączeniu niektórych państw UE, jak Wielka Brytania, Irlandia i Dania oraz włączaniu państw spoza UE, takich jak Norwegia, Islandia, Szwajcaria i Lichtenstein⁴⁸.

Informacje na temat migracji w UE oraz zagadnień pokrewnych są zbierane przez różne podmioty na szczeblu UE, spośród których kilka warto wymienić i pokrótce przedstawić. Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (Directorate-General for Migration and Home Affairs – DG HOME) jest tą dyrekcją Komisji Europejskiej, która rozwija i prowadzi jej polityki w zakresie migracji i azylu oraz granic i bezpieczeństwa⁴⁹. DG HOME podlegają dwie zdecentralizowane agencje działające w obszarze migracji⁵⁰, tj.: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (European Border and Coast Guard Agency – Frontex), która w październiku 2016 r. zastąpiła Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych

⁴³ UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606.

⁴⁴ TFUE, art. 78 ust. 1.

⁴⁵ *Ibidem*, art. 78 ust. 3.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 77 ust. 1.

⁴⁷ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami...*, *op. cit.*, s. 21.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 18, 21.

⁴⁹ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, <https://ec.europa.eu/home-affairs/> (dostęp 10.10.2017).

⁵⁰ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Agencies*, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/agencies> (dostęp 10.10.2017).

Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)⁵¹ oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO)⁵². Ponadto DG HOME organizuje i wspiera różne sieci współpracy między państwami członkowskimi UE w zakresie wymiany poglądów i informacji⁵³, w tym szczególne miejsce w kontekście problematyki migracyjnej zajmuje Europejska Sieć Migracyjna (European Migration Network – EMN). Ważną rolę odgrywa także Eurostat, który jako Europejski Urząd Statystyczny (European Statistical Office) gromadzi i opracowuje dane na temat migracji i ochrony międzynarodowej. W tabeli 2 w Załączniku 1 zestawiono podstawowe informacje nt. Frontexu, EASO i EMN.

6.1.3. Sytuacja migracyjna w Unii Europejskiej a kryzys migracyjny i uchodźczy 2014+

Od wielu lat Unia Europejska jest docelowym obszarem imigracji. Według danych Eurostatu w 2015 r. do 28 państw UE napłynęło łącznie 4,7 mln imigrantów, podczas gdy 2,8 mln osób wyjechało z państw członkowskich. Liczby te nie oddają skali strumieni migracyjnych do i z UE traktowanej całościowo, gdyż uwzględniają również przepływy między poszczególnymi państwami UE⁵⁴. Ponadto dane te dotyczą ruchów migracyjnych – imigracji, jak i emigracji⁵⁵ – ujmowanych zgodnie z wcześniej przywołanymi definicjami z Rozporządzenia (WE) nr 862/2007⁵⁶. Należy zwrócić uwagę, że w obu definicjach nie ma mowy o kryterium obywatelstwa/narodowości czy kraju urodzenia migranta. Podkreśla się natomiast czynnik czasu – okres migracji na co najmniej 12 miesięcy oraz miejsce zwykłego pobytu w innym państwie UE lub państwie trzecim. Oznacza to, że dane Eurostatu w obszarze imigracji/emigracji koncentrują się na migrantach długookresowych, niezależnie od ich obywatelstwa i kraju urodzenia, którzy przemieszczają się do lub z jednego państwa członkowskiego UE.

Wśród 4,7 mln imigrantów w 2015 r. przeważali obywatele państw trzecich (2,4 mln). Obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE niż to, do którego przybywali, miało 1,4 mln osób. Wśród imigrantów 860 tys. były to osoby posiadające obywatelstwo kraju przyjmującego, w tym osoby powracające lub urodzone za granicą. Najmniej – 19 tys. osób w łącznej liczbie imigrantów napływających do państw UE – należało do grupy apatrydów. W omawianym roku głównymi państwami docelowymi imigracji były: Niemcy (1 543,8 tys. osób), Wielka Brytania (631,5 tys.), Hiszpa-

⁵¹ Więcej na temat Frontex: European Border and Coast Guard Agency (Frontex), frontex.europa.eu (dostęp 10.10.2017).

⁵² Więcej na temat EASO: European Asylum Support Office, easo.europa.eu (dostęp 10.10.2017).

⁵³ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Networks*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks_en (dostęp 10.10.2017).

⁵⁴ Eurostat: Statistics Explained, *Migration and migrant population statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (dostęp 10.10.2017).

⁵⁵ Więcej na temat metodologii gromadzenia danych: Eurostat, *International Migration statistics...*, *op. cit.*

⁵⁶ Rozporządzenie (WE) nr 862/2007..., *op. cit.*, art. 2, ust. 2.

nia (342,1 tys.) i Włochy (280,1 tys.). Jednocześnie najwięcej osób opuściło Niemcy (347,2 tys. osób), Hiszpanię (343,9 tys.), Wielką Brytanię (299,2 tys.), Francję (298 tys.) i Polskę (258,8 tys.). Ponad połowa państw członkowskich UE, aż 17, odnotowała w liczbach absolutnych większy napływ niż odpływ migrantów. Oznacza to, że zdecydowana większość członków UE to kraje imigracyjne. W grupie państw emigracyjnych znalazły się (w porządku alfabetycznym): Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia i Rumunia, w tym siedem tzw. państw nowej Unii, które przystąpiły do niej w roku 2004 lub później. Ważnym uzupełnieniem dotychczasowej analizy w obszarze migracji jest porównanie, jak kształtowała się w państwach UE-28 wartość wskaźnika imigracji, który informuje o liczbie imigrantów na 1000 mieszkańców danego państwa w jednostce czasu. W 2015 r. najwyższy poziom imigracji w stosunku do liczby ludności odnotowano w Luksemburgu (42 imigrantów na 1000 mieszkańców), na Malcie (30), w Austrii (19) i Niemczech (19). Analogicznie wśród państw o najwyższym wskaźniku emigracji w 2015 r. znalazły się kolejno: Luksemburg (22 emigrantów na 1000 mieszkańców) oraz Cypr (20) i Malta (20). Jeśli popatrzymy na imigrację do UE-28, to szacowana liczba imigrantów z państw trzecich wyniosła 2,7 mln osób, a 1,9 mln osób wcześniej zamieszkujących w jednym z państw UE przybyło do innego kraju członkowskiego⁵⁷.

Dane o strumieniach migracyjnych warto uzupełnić analizą populacji migrantów, na którą można spojrzeć przez pryzmat różnych kryteriów. W dniu 1 stycznia 2016 r. państwa UE zamieszkiwało 35,1 mln osób urodzonych poza UE oraz 19,3 mln osób urodzonych w innym państwie członkowskim UE niż kraj zamieszkania. Jednocześnie, jeśli przyjąć inne kryterium, w państwach UE-28 rezydowało 20,7 mln obywatele państw trzecich, co odpowiadało 4,1% ludności Unii, a także 16 mln obywateli innych państw UE⁵⁸.

W kilku ostatnich latach sytuacja w obszarze migracji, azylu i zarządzania granicami w Unii Europejskiej jest określana mianem „kryzysu”. Określenie to stopniowo weszło do powszechnego użycia w mediach, polityce, opinii publicznej i nauce. W rzeczywistości trudno wskazać na wyraźny początek wspomnianego kryzysu, gdyż zależy to od przyjętych kryteriów i optyki. Wybuch „arabskiej wiosny” na przełomie lat 2010-2011 oraz wydarzenia polityczno-militarne będące jej następstwem na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej są często uważane za pierwsze sygnały lub wczesny początek tzw. kryzysu migracyjnego i uchodźczego w Europie. Jeśli jednak przyjrzymy się bliżej danym statystycznym dotyczącym sytuacji migracyjnej w Basenie Morza Śródziemnego po roku 2010 i skali napływu migrantów z południa tego regionu do państw europejskich, możemy odnotować duży wzrost tych liczb w 2014 r. w ujęciu rok do roku. Przyjmując rok 2014 za początek kryzysu w kategoriach ilościowych, rok 2015 jak dotychczas uznaje się za szczytowy rok kryzysu. Mimo że liczba ludności migrującej do UE spadła w 2016 r., sytuacja na jej zewnętrznych granicach pozostała złożona, a jednocześnie liczba osób, które zginęły lub zaginęły podczas pró-

⁵⁷ Eurostat: *Statistics Explained, Migration and migrant...*, op. cit.

⁵⁸ *Ibidem*.

by przeprowadzenia się do Europy przez Morze Śródziemne, wzrosła. Na przestrzeni 2017 r. wątek kryzysu migracyjnego był znaczenie rzadziej publicznie przywoływany zarówno na poziomie UE, jak i jej państw członkowskich. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy jest to koniec kryzysu, czy na europejskiej agendzie pojawiły się nowe priorytety, jak np. brexit lub przyszłość całej Unii⁵⁹.

W tym miejscu warto pokrótce przedstawić skalę kryzysu. Jak podaje Frontex, w 2015 r. odnotowano ponad 1,8 mln przypadków nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE między przejściami granicznymi, co oznaczało 6-krotny wzrost względem roku poprzedniego. Wśród głównych korytarzy migracyjnych do UE monitorowanych przez agencję, trzy wyróżniały się ze względu na liczbę przekroczeń: korytarz wschodniośródmorski (885,4 tys. osób), zdominowany przez napływ migrantów na wyspy greckie na Morzu Egejskim, korytarz zachodniobałkański (764 tys. osób) z większością przypadków odnotowanych na granicach Węgier i Chorwacji z Serbią, oraz korytarz środkowośródmorski przebiegający głównie między Libią a Maltą i Włochami (154 tys. osób)⁶⁰. Sytuacja uległa zauważalnej zmianie w 2016 r., kiedy łączna liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE między przejściami granicznymi wyniosła nieznacznie powyżej 0,5 mln. Trzy najważniejsze szlaki migracyjne do Europy pozostały te same, choć wszystkie zarejestrowały spadek. Skala zjawiska była podobna dla dróg wschodnio- i środkowośródmorskiej – odpowiednio 182,3 tys. i 181,5 tys. przypadków, podczas gdy na szlaku zachodniobałkańskim stwierdzono ograniczenie do 130,1 tys. odnotowań⁶¹. W okresie od stycznia do początku października 2017 r. liczba nielegalnych przekroczeń granic UE była najwyższa dla korytarza środkowośródmorskiego (104,8 tys. przypadków)⁶². Należy pamiętać, że przywołane liczby są orientacyjne: po pierwsze, jedna osoba mogła przekraczać granice zewnętrzne UE więcej niż jeden raz, po drugie, wiele przypadków nielegalnego wjazdu na teren UE nie zostało wykrytych i zarejestrowanych, a tym samym nie są uwzględnione w omawianych statystykach⁶³.

Wspomniane dane liczbowe stanowią tylko część migracyjnej rzeczywistości w Europie i jej sąsiedztwie. Według szacunków Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) ponad milion osób dotarło do Europy w 2015 r., przeprowadzając się przez Morze Śródziemne. W 2016 r. dotyczyło to 362 tys. osób. Liczby za okres od stycznia do początku

⁵⁹ M. Pachocka, *The Eastern Partnership in Times of the Migrant and Refugee Crisis in the European Union*, [w:] *EU Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine: Through Cooperation Towards Integration*, red. C.E. Pacheco Amaral, V. Cucerescu, G. Gabrichidze, I. Horga, A. Kruglashov, E. Latoszek, M. Pachocka, Tipografia „Print-Caro”, Chişinău-Tbilisi-Chernivtsi 2017, s. 17-18.

⁶⁰ European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), *Annual Risk Analysis for 2016*, Frontex, Warsaw 2016, s. 16-17.

⁶¹ European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Annual Risk Analysis for 2017*, Frontex, Warsaw 2017, s. 18-19.

⁶² European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Migratory Routes Map*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (dostęp 29.10.2017).

⁶³ *Ibidem*; M. Pachocka, *The Eastern Partnership...*, op. cit., s. 19-20.

czerwca 2017 r. wskazują na 75 tys. osób. Mimo spadku liczby przyjezdnych w 2016 r. wobec roku poprzedniego, liczba ofiar i zaginionych wzrosła z 3,8 tys. do 5 tys. osób. Większość tych zdarzeń dotyczyła śródziemnomorskiego korytarza migracyjnego do Europy⁶⁴.

Wzrost skali przepływów migracyjnych do Europy od 2014 r. przełożył się na większą liczbę wniosków o ochronę międzynarodową w państwach europejskich, w tym w UE. Według Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, liczba składanych wniosków w 28 państwach członkowskich Unii oraz w Norwegii i Szwajcarii, czyli w tzw. UE+, stale rosła od lat 2010-2011 aż osiągnęła wartość prawie 1,4 mln w 2015 r. Liczba ta nieznacznie spadła w 2016 r., kiedy wyniosła ponad 1,2 mln wniosków. W 2016 r. wśród osób starających się o ochronę w UE+ przeważali Syryjczycy (26%), Afgańczycy (14%) i Irakijczycy (10%). Najwięcej pozytywnych decyzji, co oznacza przyznanie jednej z form ochrony międzynarodowej, otrzymali Syryjczycy (98%) i Erytrejczycy (92%). Wśród Syryjczyków objętych ochroną międzynarodową 54% otrzymało status uchodźcy, a 46% ochronę uzupełniającą⁶⁵. W 2016 r. wśród pięciu państw, w których złożono największą liczbę wniosków, na pierwszym miejscu znalazły się Niemcy (745 tys. wniosków, w tym osoby ubiegające się o ochronę po raz pierwszy), Włochy (123 tys.), Francja (84 tys.), Grecja (51 tys.) i Austria (42 tys.). Dla porównania w 2015 r. Niemcy były również pierwsze (477 tys.), a kolejne pozycje zajmowały Węgry (177 tys.), Szwecja (162 tys.), Austria (88 tys.) i Włochy (84 tys.)⁶⁶.

Unia Europejska podjęła działania, aby przeciwdziałać tzw. kryzysowi migracyjnemu i uchodźczemu. Wyrazem jej całościowego podejścia do kryzysu i jego rozwiązania była Europejska Agenda Migracyjna (European Agenda on Migration – tłum. własne), którą Komisja Europejska ogłosiła w maju 2015 r. Agenda obejmowała działania natychmiastowe, średnio- i długookresowe. Wśród tych pierwszych zaproponowano m.in. dwa mechanizmy – relokacji i przesiedleń, a w odniesieniu do kolejnych zdefiniowano cztery główne filary lepszego zarządzania migracją⁶⁷:

1. Ograniczenie zachęt dla nieregularnej migracji.
2. Zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych.
3. Wzmocnienie europejskiej polityki azylowej.
4. Wypracowanie nowej polityki dotyczącej legalnej migracji.

⁶⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Mediterranean Refugees/Migrants*, <http://data2.unhcr.org/en/situations/Mediterranean> (dostęp w latach 2015-2017, ostatni dostęp 17.06.2017); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mediterranean: Dead and Missing at sea*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52674> (dostęp 17.06.2017).

⁶⁵ European Asylum Support Office (EASO), *Latest Asylum Trends – 2016 Overview*, EASO, Valetta 2016, s. 1-2, 4.

⁶⁶ Eurostat: Database, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza]*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 17.06.2017).

⁶⁷ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Program w Zakresie Migracji”, Bruksela, 13.05.2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf (dostęp 10.10.2017).

Postępy w implementacji agendy i jej wybranych działań szczegółowych (np. relokacji) w odniesieniu do kryzysu migracyjnego i uchodźczego są na bieżąco monitorowane przez UE i przedstawiane w okresowych raportach⁶⁸. Rozwiązania zaproponowane w agendzie są stopniowo wdrażane w UE, choć w różnym tempie i z różnym skutkiem. Kryzys migracyjny wykazał, że reforma polityki UE w obszarze migracji, azylu i zarządzania granicami jest konieczna, czyniąc z niej jeden z priorytetów Unii na najbliższe lata.

6.2. Unia Europejska a integracja (imigrantów)

Zagadnienie integracji (imigrantów) nie jest problemem nowym, a przynajmniej od momentu masowych migracji do Ameryki z połowy XIX w. stanowi obiekt badań i rozważań naukowych⁶⁹. W wielu przypadkach integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym do pewnego stopnia zachodzi naturalnie, bez ingerencji instytucji czy stosowania ukierunkowanej polityki integracyjnej. Niemniej złożoność tego procesu oraz coraz większa skala napływu migrantów – szczególnie do państw Europy Zachodniej – wyraźnie różniących się kulturowo i etnicznie od zamieszkujących te państwa społeczeństw spowodowały, że od lat 90. XX w. możemy zaobserwować wzrost znaczenia integracji i coraz poważniejsze podejście do tego zagadnienia. Jak słusznie zauważa w swych pracach A. Favell, to właśnie w okresie po roku 1990 integracja stała się głównym modelem polityki w krajach europejskich doświadczających masowej imigracji cudzoziemców⁷⁰.

Rosnąca rola polityki integracyjnej i coraz bardziej świadome jej prowadzenie przez państwa Unii Europejskiej nie doprowadziły do przekazania kompetencji w tym zakresie – nawet dzielonych – na szczebel unijny, tak jak miało to miejsce w przypadku polityki dotyczącej obszaru migracji, azylu i zarządzania granicami. Dokumenty i programy instytucji unijnych mają jedynie charakter zaleceń, promowania dobrych praktyk czy instrumentów mających wspierać działania lokalne. Jednym z powodów takiej sytuacji może być brak klarownej i powszechnie przyjętej definicji integracji imigrantów. Wiąże się z tym różne podejście do tego zagadnienia w poszczególnych państwach, które wynika z lokalnej specyfiki warunkującej zróżnicowane modele i rozwiązania integracyjne⁷¹. Problematyka polityki integracyjnej

⁶⁸ European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *European Agenda on Migration – Legislative Documents*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en (dostęp 17.06.2017).

⁶⁹ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wprowadzenie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, Badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 12-14.

⁷⁰ A. Favell, *The Changing Face of 'Integration' in a Mobile Europe*, Council for European Studies Newsletter, June 2013, s. 1-2; A. Favell, *Immigration, Integration and Mobility: New Agendas in Migration Studies. Essays 1998-2014*, ECPR Press, Colchester 2014, s. 65.

⁷¹ A. Kicingier, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, nr 2, s. 5.

przez długi czas nie pojawiała się również w aktach prawnych i dokumentach oficjalnych Unii Europejskiej. Chociaż elementy związane z tą polityką znajdują się już w traktacie amsterdamskim z 1997 r., samo pojęcie integracji immigrantów pojawiło się stosunkowo późno, bo dopiero w Programie z Tampere z roku 1999⁷².

6.2.1. Definicja integracji immigrantów w dorobku prawnym i dokumentach oficjalnych Unii Europejskiej

Integracja immigrantów jest zagadnieniem niezwykle złożonym, wielopłaszczyznowym i wielowymiarowym. W zależności od podejścia i warunków, w jakich integracja następuje na przestrzeni lat, powstało wiele jej definicji, często znacząco się od siebie różniących. Różnie definiowane są także wymiary integracji. H. Entzinger i R. Biezeveld uważają, że integracja dokonuje się w dwóch obszarach: instytucjonalnym i normatywnym. Ten pierwszy dotyczy poziomu zaangażowania immigrantów w wybrane instytucje społeczne, czyli ich udziału w rynku pracy, systemie edukacji czy systemie ochrony zdrowia. Obszar normatywny przejawia się natomiast w postawie względem kultury społeczeństwa przyjmującego oraz identyfikacji kulturowej samego imigranta. Wspomniani autorzy wyróżniają jednocześnie cztery wymiary integracji: społeczno-ekonomiczny, kulturowy, prawno-polityczny oraz nastawienie społeczeństwa przyjmującego względem immigrantów⁷³.

Zróźnicowanie w rozumieniu integracji oraz odmienne do niej podejścia na szczeblu krajowym i lokalnym doprowadziło do stworzenia rozmaitych modeli polityki integracyjnej i stosowania różnych instrumentów integracyjnych w krajach Unii Europejskiej. Także w dokumentach unijnych znajdziemy różne definicje integracji, choć można z nich wyszczególnić pewne elementy wspólne.

W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z grudnia 2003 r. dotyczącej migracji, integracji i zatrudnienia wskazano, że „integracja jest dwukierunkowym procesem, w którym zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące mają określone prawa i obowiązki. Oznacza to stopniowe zbliżanie praw i obowiązków immigrantów, jak również ich dostępu do dóbr, usług i sposobów partycypacji obywatelskiej do sytuacji, w jakiej znajduje się pozostała ludność, przy uwzględnieniu równych szans i traktowania”⁷⁴. W Programie z 2004 r. wskazano natomiast, że integracja „jest ciągłym, dwukierunkowym procesem obejmującym zarówno obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie, jak i spo-

⁷² *Ibidem*.

⁷³ H. Entzinger, R. Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2003, Report for the European Commission, s. 8, 19, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/benchmarking_final_en.pdf (dostęp 10.10.2017).

⁷⁴ European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, 10.12.2003, COM(2003) 336 final.

leczeństwo, które ich przyjmuje”⁷⁵. W tym samym roku we Wspólnych zasadach podstawowych dotyczących polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej integrację określono jako „dynamiczny, dwukierunkowy proces wzajemnej adaptacji wszystkich imigrantów i rezydentów państw członkowskich”⁷⁶. Także w Programie sztokholmskim z 2009 r. zwrócono uwagę na dwukierunkowość integracji, wskazując, że jest ona „dynamicznym, dwutorowym procesem wzajemnego oddziaływania, który wymaga nie tylko działań ze strony organów krajowych, regionalnych i lokalnych, ale również większego zaangażowania społeczności przyjmującej i imigrantów”⁷⁷. Potwierdzenie wielowymiarowości i konieczności zaangażowania zarówno imigrantów jak i władz różnych szczebli oraz społeczeństwa przyjmującego znalazło miejsce we wnioskach z posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z czerwca 2014 r.⁷⁸. Natomiast w Planie działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich przyjętym w 2016 r. poza zwróceniem uwagi na dwustronny i dynamiczny charakter integracji, wymagający zaangażowania imigrantów i społeczeństw przyjmujących, podniesiono kwestie związane z wnoszeniem przez imigrantów wkładu w życie polityczne, kulturowe oraz społeczne. Jak zauważono, jest to, „co najmniej tak samo ważne jak stworzenie poczucia przynależności i pełnego zakorzenienia w społeczeństwie przyjmującym oraz budowa dobrze prosperujących społeczeństw pod względem społeczno-gospodarczym”⁷⁹.

6.2.2. Polityka integracyjna i działania integracyjne w dokumentach Unii Europejskiej

Zagadnienia związane z integracją imigrantów nie znalazły miejsca w traktatach założycielskich Unii Europejskiej aż do roku 1997 r., kiedy w traktacie amsterdamskim pojawiły się pierwsze stwierdzenia, które można uznać za elementy polityki integracyjnej. Choć w traktacie nie użyto wprost zwrotu integracja, to art. 6a uprawniał Radę UE do powzięcia odpowiednich środków mających na celu „zwalczanie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”⁸⁰. Takie rozwiązanie umożliwiało prawną ochronę nie tylko obywateli państw członkowskich

⁷⁵ Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2005 C 53/01.

⁷⁶ Council of the European Union, *Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, 19.11.2004*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_en.htm?locale=en (dostęp 06.05.2017).

⁷⁷ Program sztokholmski: Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. UE 2010 L 2010 C 115/1.

⁷⁸ Council of the European Union, *Council conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU*, Justice and Home Affairs Council, 05-06.06.2014.

⁷⁹ Komisja Europejska, *Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich*, 07.06.2016, COM(2016), 377 final.

⁸⁰ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. WE L 1997 C 340/1.

Unii, lecz także zamieszkujących w nich imigrantów, którzy są szczególnie narażeni na dyskryminację rasową, etniczną czy ze względów religijnych.

W 1999 r. podczas spotkania Rady Europejskiej w fińskim Tampere nastąpił przełom w kwestii polityki integracyjnej Unii Europejskiej. W trakcie spotkania uznano bowiem, że integracja staje się na tyle ważnym i kluczowym obszarem polityki europejskiej, że należy podjąć działania zmierzające do rozwijania działań integracyjnych i stwarzania warunków je wspierających. Bardziej dynamiczna polityka integracyjna wzmocniłaby imigrantów w sferze ekonomicznej, społecznej i kulturalnej przy jednoczesnym niwelowaniu przypadków dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii. Szczególny nacisk położono na kwestie integracji cudzoziemców posiadających długoterminowe prawo pobytu. Zakładano, że należy podjąć kroki w kierunku stopniowego zbliżania praw i obowiązków obywateli państw trzecich do tych przysługujących obywatelom Unii, a w dalszej perspektywie umożliwić im nabycie obywatelstwa państwa zamieszkania⁸¹. Takie działania miałyby na celu umożliwienie szybszej i skuteczniejszej integracji cudzoziemców ze społeczeństwem przyjmującym.

Ogólne kwestie mogące pozytywnie wpływać na integrację imigrantów zawarto także w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. Artykuł 15 ust. 3 uwzględnił propozycje Programu z Tampere w sferze ekonomicznej i zakładał, że obywatele państw trzecich posiadający zezwolenie na pracę mają mieć prawo do jednakowych warunków pracy jak obywatele Unii Europejskiej. Natomiast w art. 12 ust. 1 zagwarantowano każdemu wolność gromadzenia się i stowarzyszania, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich⁸². Przepisy te pozwalają (obecnie KPP UE jest prawnie wiążącym źródłem prawa unijnego) imigrantom na dochodzenie swoich praw na rynku pracy, będącym jednym z podstawowych czynników sprzyjających integracji, a także na prezentowanie swoich poglądów i stanowisk nie tylko jako jednostka, lecz jako większa, bardziej zauważalna zbiorowość. Powyższy dokument nie miał jednak mocy wiążącej do momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego.

Kolejnym dokumentem odnoszącym się do kwestii integracji imigrantów w Unii Europejskiej był Program haski z 2004 r. Zakładano w nim wspieranie i zachęcanie krajów członkowskich do ulepszania swoich polityk integracyjnych tak, by zapobiegały izolacji i wykluczeniu społecznemu migrantów oraz gwarantowały równe szanse do uczestnictwa w społeczeństwie przy jednoczesnym zwalczaniu przeszkód w procesie integracji. Zwracano uwagę na potrzebę większej koordynacji polityk krajowych w dziedzinie integracji, wymianę dobrych praktyk, a także stworzenie wspólnej europejskiej struktury w tym zakresie. Pojawiły się w nim również zapisy definiujące integrację jako dwustronny proces zakładający m.in. ciągłe interakcje i międzykulturowy dialog pomiędzy wszystkimi członkami społeczeństwa⁸³. W ramach priorytetów programu zakładano stworzenie informatora z najlepszymi działaniami, które pozwoliłyby praktykom z poszczególnych krajów wymieniać się doświadczeniami

⁸¹ European Parliament, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusion, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm# (dostęp 10.10.2017).

⁸² Karta praw podstawowych..., *op. cit.*

⁸³ Program haski..., *op. cit.*

i korzystać z najefektywniejszych rozwiązań integracyjnych⁸⁴. Zapowiedzi większej koordynacji działań integracyjnych zawarte w Programie haskim pozostały jednak jedynie na płaszczyźnie zapowiedzi i retoryki, ponieważ poszczególne kraje wciąż nie wykazywały politycznej woli uwspółnotowienia tego obszaru polityki⁸⁵.

W 2004 r. przyjęto jedenaście Wspólnych zasad podstawowych dotyczących polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej⁸⁶, które tworzyły ramy w tej dziedzinie i podkreślały potrzebę całościowego i wielowymiarowego podejścia do zagadnienia. Zasady te otrzymały następujące brzmienie⁸⁷:

1. „Integracja jest dynamicznym, dwukierunkowym procesem wzajemnej adaptacji wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich.
2. Integracja oznacza poszanowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej.
3. Zatrudnienie jest głównym elementem procesu integracji i ma zasadnicze znaczenie dla zaangażowania imigrantów, ich wkładu w rozwój społeczeństwa przyjmującego oraz uczynienia tego wkładu bardziej widocznym.
4. Podstawowa znajomość języka, historii i instytucji społeczeństwa przyjmującego jest niezbędna w procesie integracji; umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma istotne znaczenie dla skutecznej integracji.
5. Działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów (zwłaszcza ich potomków) do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym.
6. Dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju oraz w sposób niedyskryminujący ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji.
7. Częste kontakty imigrantów z obywatelami państw członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji. Wspólne fora, dialog międzykulturowy, nauczanie o imigrantach i ich kulturze oraz poprawa warunków bytowych w środowiskach miejskich przyczyniają się do natężenia kontaktów imigrantów z obywatelami państw członkowskich.
8. Możliwość pielęgnowania różnych kultur i religii jest zagwarantowana na mocy Karty praw podstawowych i musi być przestrzegana, chyba że koliduje to z innymi nienaruszalnymi, gwarantowanymi na poziomie UE prawami lub z prawem krajowym.
9. Udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz w kształtowaniu polityki i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację.

⁸⁴ European Commission, *The Hague Programme Ten priorities for the next five years*, 10.05.2005, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-153_en.htm (dostęp 10.10.2017).

⁸⁵ J. van Selm, *The Hague Program Reflects New European Realities*, Migration Policy Institute, 01.01.2005, <http://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities> (dostęp 10.10.2017).

⁸⁶ Council of the European Union, *Press Release, 2618th Council Meeting...*, op. cit.

⁸⁷ Komisja Europejska, *Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 162.

10. Upowszechnianie polityki integracyjnej i jej instrumentów we wszystkich stosownych obszarach polityki i na wszystkich jej poziomach jest ważnym aspektem w formowaniu i wprowadzaniu polityki narodowej.
11. Określenie jasnych celów, tworzenie wskaźników i mechanizmów jest konieczne dla adaptacji polityki, oceny postępów integracji oraz umożliwienia skuteczniejszej wymiany informacji”.

Powyższe zasady miały być wdrażane zgodnie ze Wspólną agendą na rzecz integracji z 2005 r.⁸⁸, która dodatkowo planowała stworzenie mechanizmów i instrumentów wspierających i promujących integrację oraz umożliwiających wymianę doświadczeń.

W wyniku powtarzającej się w kolejnych dokumentach potrzeby stworzenia platformy wymiany informacji i dobrych praktyk integracyjnych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej rozpoczęto prace nad stroną internetową spełniającą taką funkcję. W efekcie Komisja Europejska utworzyła Europejską Stronę Internetową poświęconą Integracji (European Web Site on Integration – EWSI)⁸⁹, która ma pomóc w zwiększaniu efektywności działań integracyjnych i budowaniu skuteczniejszych polityk w tym zakresie. Do dziś pełni ona również rolę platformy umożliwiającej wymianę idei i ułatwianie współpracy między podmiotami zajmującymi się integracją w poszczególnych krajach członkowskich. Jest też bazą dokumentów i źródłem informacji dotyczących m.in. programów, projektów i wydarzeń z zakresu integracji imigrantów.

Pierwszym dokumentem dającym prawne podstawy do promocji i wspierania integracji imigrantów na poziomie Unii Europejskiej był traktat z Lizbony z 2007 r. W art. 63a ust. 4 wskazano bowiem, że „Parlament Europejski i Rada (...) mogą ustanowić środki zachęcające i wspierające działania Państw Członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyjątkiem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich”⁹⁰. Przepisy tego artykułu, mimo że dawały możliwość wspierania działań integracyjnych, a wręcz zachęcały do podejmowania takich działań, jednocześnie świadczą o wciąż negatywnej postawie względem harmonizacji i ujednolicania polityk integracyjnych poszczególnych państw UE, które rezerwowały sobie wyłączność na prowadzenie własnej polityki w tym obszarze.

W 2009 r. powstał plan, w którym pojawiły się kwestie dotyczące integracji imigrantów. W Programie sztokholmskim podkreślono znaczenie i wciąż rosnącą rolę relacji między politykami migracyjną i integracyjną. Zauważono potrzebę budowania rozwiązań integracyjnych w oparciu o wartości podstawowe, którym Unia hołduje. Zwrócono uwagę na konieczność stopniowego zrównywania obywateli państw

⁸⁸ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej”, Bruksela, 01.09.2005, COM(2005) 389 końcowy.

⁸⁹ European Web Site on Integration (EWSI), <https://ec.europa.eu/migrant-integration/> (dostęp 10.10.2017).

⁹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

trzecich w prawach i obowiązkach z obywatelami Unii Europejskiej. Integrację definiowano podobnie jak w Programie haskim. Podkreślono potrzebę promocji polityki integracyjnej, wymiany wiedzy i dobrych praktyk między państwami europejskimi. Zaproponowano opracowanie przez poszczególne państwa wskaźników, którymi można by mierzyć i monitorować rezultaty polityki integracyjnej. W Programie sztokholmskim wskazano ponadto, że pomyślna integracja może być kluczem do maksymalizacji korzyści płynących z imigracji⁹¹. Podniesiono także problem konieczności oceny, zmiany i racjonalizacji dotychczasowego prawa w obszarze migracji, tak aby działało ono zarówno w praktyce, jak i w teorii. Dotyczyło to w szczególności przepisów w zakresie łączenia rodzin z uwzględnieniem znaczenia środków na rzecz integracji, w tym nauki języka dla małżonków i innych bliskich członków rodziny⁹².

Kwestie integracji imigrantów pojawiły się również w strategii Europa 2020 zaprezentowanej w 2010 r. i będącej dziesięcioletnim planem mającym zapewnić warunki do inteligentnego, trwałego i włączającego wzrostu. Imigranci, postrzegani jako jedna z grup narażonych na wykluczenie społeczne, zostali wspomniani w powyższym dokumencie jako cel nowych programów wspierających ich integrację na rynku pracy oraz pozwalających na wykorzystanie ich pełnego potencjału⁹³.

W 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała Europejski program integracji obywateli państw trzecich, w którym wskazywała metody zarządzania integracją i postrzegala ją jako sposób na wykorzystanie potencjału migracji. W swoim komunikacie odwołała się do przyjętych w 2004 r. ram współpracy państw Unii w zakresie integracji, uznając je za wciąż obowiązujące. Pożądane było zróżnicowane podejście do integracji różnych grup migrantów, podkreślono konieczność zaangażowania się poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za integrację zarówno na poziomie państwowym, jak i lokalnym. Uznano, że integracja to proces, który rozpoczyna się właśnie na szczeblu lokalnym i dlatego jego rola jest tu kluczowa. Podkreślono, że państwa członkowskie powinny skuteczniej wykorzystywać unijne środki finansowe przeznaczone na integrację, przy jednoczesnym założeniu, że mają one stanowić jedynie wsparcie działań integracyjnych podejmowanych przez poszczególne kraje. Zaproponowano również włączenie państw pochodzenia migrantów w proces ich integracji, które mogłyby udzielać informacji o kraju docelowym, nauczać języka lub oferować kursy i szkolenia podnoszące umiejętności imigrantów⁹⁴.

W świetle kryzysu migracyjnego i masowego napływu cudzoziemców do państw Unii Europejskiej Komisja zaproponowała w 2016 r. Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich. Jednym z elementów wyróżniających ten plan od

⁹¹ Program sztokholmski..., *op. cit.*

⁹² E. Collett, *The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans*, Migration Policy Institute, 12.01.2010, <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans> (dostęp 10.10.2017).

⁹³ European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 03.03.2010, COM(2010) 2020 final.

⁹⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program integracji obywateli państw trzecich”, Bruksela, 20.7.2011, COM(2011) 455 wersja ostateczna.

poprzednich propozycji unijnych było uwzględnienie szczególnej sytuacji uchodźców oraz przygotowanie się państw członkowskich UE do programu ich przesiedlenia. Zgodnie z założeniami programu należy jak najwcześniej podejmować działania integracyjne, jeszcze przed przyjazdem cudzoziemców do docelowego kraju, tak by zdynamizować proces ich integracji oraz najpełniej wykorzystać potencjał imigrantów. W ramach tych działań podkreślono rolę edukacji, zarówno tej szkolnej, językowej, jak i zawodowej. Jako jeden z głównych elementów procesu integracji wskazano możliwość jak najszybszego wejścia imigrantów na rynek pracy. Dokument odnosił się również do potrzeby zapewnienia imigrantom dostępu do instytucji publicznych i usług oraz odpowiedniego, dostępnego finansowo mieszkalnictwa. Za istotną uznano możliwość pełnego uczestnictwa imigrantów w życiu społeczeństwa, w tym uczestnictwa w dialogu międzykulturowym⁹⁵.

6.2.3. Unijne źródła finansowania integracji imigrantów

Finansowanie działań integracyjnych skierowanych do imigrantów powinno w głównej mierze pochodzić z budżetów krajowych państw członkowskich, ponieważ to w ich wyłącznych kompetencjach leży planowanie i realizowanie polityki integracyjnej. Niemniej, w strukturach europejskich dostępne są środki w ramach programów, które z założenia mają pełnić funkcję wspierającą działania integracyjne, w tym te kierowane do imigrantów.

Jednym z programów, które nie były wprost przeznaczone na integrację imigrantów, był Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2000-2008. Jego głównym celem było testowanie i wspieranie nowatorskich rozwiązań dążących do zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy z powodu płci, pochodzenia rasowego bądź etnicznego, wyznania, przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Choć w celach programu nie znalazła się integracja imigrantów, to z działań wspierających funkcjonowanie na rynku pracy mogli również korzystać imigranci, a jeden z obszarów tematycznych był kierowany do osób ubiegających się o status uchodźcy⁹⁶.

Pierwsze środki finansowe przeznaczone bezpośrednio na kompleksową integrację imigrantów pojawiły się natomiast w 2007 r. w wyniku zmian wprowadzonych traktatem z Lizbony. W ramach Programu Ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (SOLID), zaplanowanego na lata 2007-2013, stworzono cztery instrumenty mające wspierać zarządzanie migracjami, w tym dwa z nich mające

⁹⁵ Komisja Europejska, Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich..., *op. cit.*

⁹⁶ EQUAL. *Projekty i ich realizacja*, red. B. Puzkiewicz, M. Maziuk, E. Wosik, A. Kowalczyk, Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2007, s. 6; EQUAL, *O programie*, <http://www.equal.org.pl/equal.php?CID=2&lang=pl> (dostęp 10.10.2017); European Commission, EQUAL, *Welcome to EQUAL*, http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/ (dostęp 10.10.2017).

bezpośrednio wspomagać działania państw w sferze integracji imigrantów⁹⁷. Jednym z nich był Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU), niezależnie funkcjonujący już od 2000 r., którego zadaniem, poza wsparciem procedur uchodźczych i szeroko rozumianych wysiłków związanych z przyjmowaniem uchodźców, było wspieranie działań integracyjnych skierowanych do osób ubiegających się o status uchodźcy i beneficjentów ochrony międzynarodowej⁹⁸. Kolejny, będący pierwszym instrumentem w pełni zaprojektowanym do realizowania celów integracji imigrantów, był Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI). Fundusz ten koncentrował się przede wszystkim na działaniach integracyjnych skierowanych do nowo przybyłych imigrantów, lecz wspierał także pozostałych obywateli państw trzecich przebywających w Unii Europejskiej. Głównymi polami wspieranymi przez EFI były: ułatwienia w zakresie opracowywania i wdrażania procedur przyjmowania imigrantów, które wspierają proces integracji obywateli państw trzecich; opracowywanie, wdrażanie, monitorowanie oraz ocena polityk i środków służących integracji imigrantów, jak też współpraca, wymiana informacji i najlepszych praktyk integracyjnych pomiędzy państwami członkowskimi⁹⁹. EFI stało się w pewnym sensie motorem napędowym dla działań integracyjnych w wielu państwach Unii Europejskiej, szczególnie w tych, które dopiero rozwijały swoją politykę integracyjną i nie miały historycznych doświadczeń z masową migracją. Dzięki EFI państwa te mogły nie tylko zwiększyć swoją ofertę integracyjną, lecz również czerpać z doświadczeń państw zachodnich, od lat działających na tym polu.

Po zakończeniu okresu realizacji projektów w ramach Programu Ogólnego „SOLID” zadania z zakresu wspierania integracji imigrantów przejął Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), będący nowym mechanizmem finansowym zaplanowanym na lata 2014-2020. FAMI, poza kwestiami azylu i migracji, w swych zadaniach ma promować skuteczne działania integracyjne skierowane do obywateli państw trzecich¹⁰⁰, przez co przejął obszar dotychczas obejmowany przez EFI.

⁹⁷ European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *Success Stories from the Migration and Home Affairs Funds: Solidarity and Management of Migration flows (2007-2013)*, Luxembourg 2016, s. 3-4.

⁹⁸ European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *Success Stories from...*, op. cit., s. 3; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych, *Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU)*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/solid-program-ogolny-so/europejski-fundusz-na/9083,Europejski-Fundusz-na-rzecz-Uchodzcow-EFU.html> (dostęp 10.10.2017).

⁹⁹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Centrum Obsługi Projektów Europejskich, *EFI*, <http://copemswia.gov.pl/fundusze-2007-2013/efi/> (dostęp 10.10.2017).

¹⁰⁰ European Commission, Directorate General for Migration and Home Affairs, *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en (dostęp 10.10.2017); Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych, *Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/fundusz-azylu-migracji/11734,Fundusz-Azylu-Migracji-i-Integracji.html> (dostęp 10.10.2017).

* * *

Kwestie migracji międzynarodowych i integracji (imigrantów) należą do kluczowych uwarunkowań funkcjonowania Unii Europejskiej nie tylko dzisiaj, ale i w przyszłości, a ich rola będzie wzrastała w kolejnych latach. Szczególnie uwypuklił to tzw. kryzys migracyjny i uchodźczy w Europie po 2014 r. UE realizuje politykę w obszarze migracji, azylu i zarządzania granicami opartą na kompetencjach dzielonych między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Może być to jeden z czynników decydujących o ograniczonej skuteczności implementacji Europejskiej Agendy Migracyjnej w jej niektórych aspektach¹⁰¹, a tym samym odpowiedzi UE na kryzys. To wszystko wskazuje na zasadność rewizji przedmiotowej polityki UE. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały już poczynione: w 2016 r. zreformowano Frontex i prowadzone są prace nad usprawnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego. Wymaga to jednak dalszych wysiłków i większej solidarności państw członkowskich UE. Odmienne rzecz ma się z polityką integracyjną na szczeblu UE, która nie jest w takim stopniu sformalizowana i zinstytucjonalizowana. Polega ona głównie na działaniach integracyjnych wobec imigrantów realizowanych za pomocą miękkich narzędzi oraz funduszy, z których państwa członkowskie mogą korzystać. Obie polityki są równie istotne i mają charakter komplementarny.

Bibliografia

- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
- Boswell C., Geddes A., *Migration and Mobility in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Collett E., *The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans*, Migration Policy Institute, 12.01.2010, <http://www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plans>
- Council of the European Union, Council conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States on the integration of third-country nationals legally residing in the EU, Justice and Home Affairs Council, 5-6.06.2014.
- Council of the European Union, *Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs*, 19.11.2004, http://europa.eu/rapid/press-release_PRE-04-321_en.htm?locale=en
- Decyzja Rady z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (2008/381/WE), Dz. Urz. UE 2008 L 131/7.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.

¹⁰¹ Więcej na ten temat: M. Pachocka, *Looking beyond..., op. cit.*

- Entzinger H., Biezeveld R., *Benchmarking in Immigrant Integration*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam 2003, Report for the European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/benchmarking_final_en.pdf
- EQUAL, *O programie*, <http://www.equal.org.pl/equal.php?CID=2&lang=pl>
- EQUAL. *Projekty i ich realizacja*, red. B. Puskiewicz, M. Maziuk, E. Wosik, A. Kowalczyk, Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa 2007.
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex), *Annual Risk Analysis for 2016*, Frontex, Warsaw 2016.
- European Asylum Support Office (EASO), *Latest Asylum Trends – 2016 Overview*, EASO, Valetta 2016.
- European Asylum Support Office, easo.europa.eu
- European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Annual Risk Analysis for 2017*, Frontex, Warsaw 2017.
- European Border and Coast Guard Agency (Frontex), frontex.europa.eu
- European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Migratory Routes Map*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- European Commission EQUAL, *Welcome to EQUAL*, http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)*, https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *European Agenda on Migration – Legislative Documents*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package_en
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, <https://ec.europa.eu/home-affairs/>
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Agencies*, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/agencies>
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Networks*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks_en
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Success Stories from the Migration and Home Affairs Funds: Solidarity and Management of Migration flows (2007-2013)*, Luxembourg 2016.
- European Commission, Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, 3.03.2010, COM(2010) 2020 final.
- European Commission, *The Hague Programme Ten priorities for the next five years*, 10.05.2005, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-153_en.htm
- European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, 10.12.2003, COM(2003) 336 final.
- European Migration Network, *Asylum and Migration Glossary 3.0*, October 2014.
- European Parliament, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusion, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#

- European Web Site on Integration (EWSI), <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>
- Eurostat, *Demographic statistics: A review of definitions and methods of collection in 44 European countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6851536/KS-GQ-15-002-EN-N/7d6ba1c1-fa04-464b-89ff-ec8796b2db5d>
- Eurostat, *International Migration statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/migr_immi_esms.htm
- Eurostat: Database, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza]*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Eurostat: Statistics Explained, *Migration and migrant population statistics*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics
- Favell A., *Immigration, Integration and Mobility: New Agendas in Migration Studies. Essays 1998-2014*, ECPR Press, Colchester 2014.
- Favell A., *The Changing Face of 'Integration' in a Mobile Europe*, Council for European Studies Newsletter, June 2013.
- Glossary on Migration*, 2nd ed., red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law, Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011.
- Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S., *Wprowadzenie, [w:] Problemy integracji immigrantów. Koncepcje, Badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Holzer J., *Demografia*, PWE, Warszawa 2003.
- International Organization for Migration, *About IOM*, <http://www.iom.int/about-iom>
- International Organization for Migration, *Members and Observers*, <http://www.iom.int/members-andobservers>
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2012 C 326/391.
- Kicinger A., *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji immigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, nr 2.
- Klinika prawa uchodźczego i migracyjnego – organizacja i zasady funkcjonowania. Podręcznik*, red. M. Kmak, B. Tokarz, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2006.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”, Bruksela, 13.05.2015, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program integracji obywateli państw trzecich”, Bruksela, 20.7.2011, KOM(2011) 455 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich, 07.06.2016, COM(2016), 377 final.
- Komisja Europejska, *Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.
- Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej”, Bruksela, 01.09.2005, COM(2005) 389 końcowy.

- Marzocchi O., *Swobodny przepływ osób*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html
- Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji (IOM), Biuro w Warszawie, *Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) dołącza do ONZ*, 19.09.2016, <https://poland.iom.int/news/mi%C4%99dzynarodowa-organizacja-ds-migracji-iom-do%C5%82%C4%85cza-do-onz>
- Milt K., *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Centrum Obsługi Projektów Europejskich, *EFI*, <http://copemswia.gov.pl/fundusze-2007-2013/efi/>
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych, *Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFI)*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/solid-program-ogolny-so/europejski-fundusz-na/9083,Europejski-Fundusz-na-rzecz-Uchodzcow-EFU.html>
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji: Departament Polityki Granicznej i Funduszy Międzynarodowych, *Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*, <https://fundusze.mswia.gov.pl/ue/fundusze/wdrazane/fundusz-azylu-migracji/11734,Fundusz-Azylu-Migracji-i-Integracji.html>
- Okólski M., Fihel A., *Demografia: współczesne zjawiska i teorie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Pachocka M., *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, [w:] European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Migrations: Jean Monnet Seminar 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Pachocka M., *The Eastern Partnership in Times of the Migrant and Refugee Crisis in the European Union*, [w:] *EU Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine: Through Cooperation Towards Integration*, red. C.E. Pacheco Amaral, V. Cucerescu, G. Gabrichidze, I. Horga, A. Kruglashov, E. Latoszek, M. Pachocka, Tipografia „Print-Caro”, Chişinău-Tbilisi-Chernivtsi 2017.
- Pachocka M., Misiuna J., *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2005 C 53/01.
- Program sztokholmski: Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. UE 2010 C 115/1.
- Przybysławska K., *Niepożądani uchodźcy. Granice ochrony i zasady wykluczenia w świetle prawa międzynarodowego*, UNHCR, Warszawa 2009.
- Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE 2007 L 199/23.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE 2016 L 251/1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE 2013 L 330/39.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE 2010 L 132/11.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2004 L 349/1.
- Selm J. van, *The Hague Program Reflects New European Realities*, Migration Policy Institute, 01.01.2005, <http://www.migrationpolicy.org/article/hague-program-reflects-new-european-realities>
- Sy S., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.1.html
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/13.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. Urz. WE 1997 C 340/1.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.
- UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, Vol. 189.
- UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, Vol. 606.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mediterranean: Dead and Missing at sea*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52674>
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Mediterranean Refugees / Migrants Data Portal*, <http://data2.unhcr.org/en/situations/Mediterranean>
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, November 1997, <http://www.refworld.org/docid/438c6d972.html>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Recommendations on Statistics of International Migration*, Statistical Papers Series M, no. 58, Rev. 1, New York 1998, s. 9-10, http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
- Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S., Wprowadzenie, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, Badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Marzocchi O., *Swobodny przepływ osób*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.3.html
- Milt K., *Zarządzanie granicami zewnętrznymi*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.4.html

- Pachocka M., *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, [w:] European Commission: Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Migrations: Jean Monnet Seminar 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Pachocka M., *The Eastern Partnership in Times of the Migrant and Refugee Crisis in the European Union*, [w:] *EU Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine: Through Cooperation Towards Integration*, red. C.E. Pacheco Amaral, V. Cucerescu, G. Gabrichidze, I. Horga, A. Kruglashov, E. Lato-szek, M. Pachocka, Tipografia „Print-Caro”, Chişinău-Tbilisi-Chernivtsi 2017.
- Pachocka M., Misiuna J., *Migracje międzynarodowe – dylematy definicyjne i poznawcze. Przykłady z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Współczesny Matrix? Fikcja w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Raffaelli R., *Polityka imigracyjna*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.3.html
- Sy S., *Polityka azylowa*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.2.html
- Sy S., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne*, Parlament Europejski, 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.1.html
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012 C 326/13.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Zajęcia pozwalają przekazać uczestnikom podstawowe informacje z zakresu problematyki migracji (zwłaszcza międzynarodowych) i integracji imigrantów w kontekście doświadczeń Unii Europejskiej (UE) wraz z prowadzoną w tym zakresie polityką. Migracje i integracja są tu traktowane jako dwa oddzielne zagadnienia, jednak blisko ze sobą powiązane i wzajemnie się warunkujące. Prezentowany materiał obejmuje kwestie m.in. pojęć i ich definicji w odniesieniu do migracji i integracji, wybranych aktorów w obszarze migracji w UE, polityki i działań UE dotyczące imigracji, azylu, zarządzania granicami UE i integracji imigrantów. Uzupełnienie stanowi omówienie sytuacji migracyjnej w UE w warunkach kryzysów migracyjnego i uchodźczego oraz przedstawienie źródeł finansowania integracji imigrantów na szczeblu unijnym.

Cele zajęć

- przedstawienie uczestnikom zajęć najważniejszych informacji z zakresu migracji (zwłaszcza międzynarodowych) i integracji imigrantów w kontekście doświadczeń Unii Europejskiej (UE) wraz z prowadzonymi w tym zakresie politykami,
- zapoznanie uczestników z kluczowymi pojęciami i ich definicjami w odniesieniu do migracji i integracji imigrantów w UE,
- przekazanie uczestnikom zajęć podstawowej wiedzy na temat wybranych aktorów w obszarze migracji w UE, a także polityk i działań UE dotyczących imigracji, azylu, zarządzania granicami UE i integracji imigrantów,

- rozwinięcie umiejętności uczestników w zakresie analizowania wybranych aspektów migracji międzynarodowych i integracji imigrantów na przykładzie UE i jej polityk,
- zwiększenie zainteresowania uczestników zajęć procesami migracyjnymi w Europie i zagadnieniem integracji imigrantów w państwach europejskich,
- zachęcanie uczestników do samodzielnego poszukiwania rzetelnych źródeł informacji w tematyce zajęć, ich krytycznej oceny i selektywnego wykorzystania.

Słowa kluczowe

- migracje międzynarodowe,
- integracja imigrantów,
- imigrant,
- uchodźca,
- polityka (i)migracyjna UE,
- polityka azylowa UE,
- polityka zarządzania granicami UE,
- polityka integracyjna i działania integracyjne UE,
- kryzysy migracyjny i uchodźczy w Europie/UE,
- Frontex,
- EASO,
- EMN.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- metoda studium przypadku,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

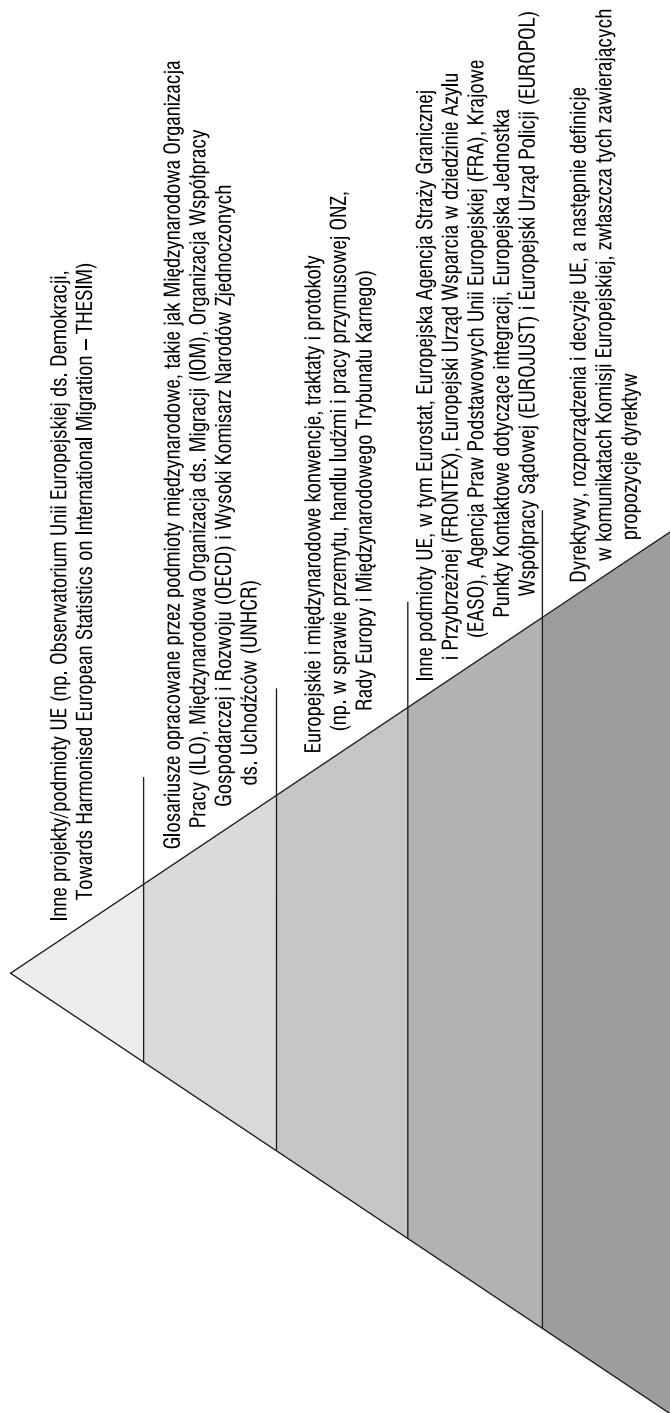
1. Na wstępie przekaz uczestnikom, że w trakcie zajęć zostaną im przekazane podstawowe informacje z zakresu problematyki migracji (zwłaszcza międzynarodowych) i integracji imigrantów w kontekście doświadczeń Unii Europejskiej (UE) wraz z prowadzonymi w tym zakresie politykami.
2. Zaproponuj krótką dyskusję w tematyce zajęć, aby ocenić ogólny poziom wiedzy uczestników. Zapytaj ich o sposób rozumienia wybranych pojęć, np. migracje, integracja, imigrant, uchodźca. Dowiedz się, skąd zazwyczaj czerpią wiedzę w tematyce zajęć oraz jak oceniają ich adekwatność i rzetelność. Odpowiedzi zapisujcie na tablicy.
3. Następnie przedstaw uczestnikom zajęć prezentację multimedialną dotyczącą zagadnień migracji i integracji imigrantów w Unii Europejskiej. Po zakończeniu prezentacji przekaz uczestnikom wydrukowaną część merytoryczną rozdziału.
4. W dalszej kolejności podziel uczestników zajęć na trzy grupy i poproś, aby poszczególne grupy zapoznały się z charakterystyką przydzielonego im aktora w obszarze

migracji w UE, zgodnie z zawartością tabeli 6.2 (Załącznik 1) (grupa nr 1 – Frontex, grupa nr 2 – EASO, grupa nr 3 – EMN). Po dyskusji w grupach przedstawiciel każdego zespołu powinien zaprezentować pozostałym uczestnikom profil danego aktora, jego cele i zadania. Zapytaj uczestników, czy można jednoznacznie wskazać najważniejszego aktora wśród tych zaprezentowanych.

5. Podziel uczestników na cztery grupy. Każda grupa powinna zapoznać się z częścią merytoryczną rozdziału, aby na tej podstawie przygotować krótką prezentację (ustną lub z wykorzystaniem multimediów) na temat polityki i działań UE w obszarze: migracji, azylu, zarządzania granicami UE i integracji imigrantów.
6. Na zakończenie zajęć przeprowadź burzę mózgów na temat sytuacji migracyjnej w Europie i jej skutków. Poproś uczestników o wyjaśnienie, dlaczego sytuacja ta jest określana mianem kryzysu. Odpowiedzi zapisujcie na tablicy.

Załącznik 1

Rysunek 6.1 Hierarchia źródeł definicji w zakresie migracji i azylu stosowanych w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Migration Network, *Asylum and Migration Glossary 3.0*, October 2014, s. 7.

Tabela 6.2. Charakterystyka FRONTEXU, EASO i EMN

Jednostka organizacyjna UE	Rok powołania do życia / Rok rozpoczęcia działalności	Podstawa prawna	Cel(e)	Zadania, rola, funkcje
Europejska Agencja Operacyjna na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex)	2004/2005 * Frontex w tej formie został zastąpiony „nowym” Frontexem w 2016 r.	Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2004 L 349/1	„1. Mając na względzie poprawę zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej, niniejszym ustanawia się Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych (Agencję). 2. Zważywszy, że odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywa na Państwach Członkowskich, Agencja powinna udzielać stosownych isniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznym poprzez zapewnienie koordynacji działań Państw Członkowskich we wprowadzaniu w życie tych środków, przyczyniając się tym samym do zapewnienia skuteczności oraz wysokiego i jednolitego poziomu kontroli osób oraz ochrony granic zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. 3. Agencja powinna również udostępnić Komisji i Państwom Członkowskim niezbędną pomoc techniczną oraz wiedzę fachową na temat zarządzania granicami zewnętrznymi i wspierać solidarność między Państwami Członkowskimi”. (art. 1, ust. 1-3)	„1. Agencja wykonuje następujące zadania: a) koordynuje współpracę operacyjną między Państwami Członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi; b) wspomaga Państwa Członkowskie w szkoleniach krajowych funkcjonariuszy straży granicznych, w tym w ustanowieniu wspólnych standardów szkoleniowych; c) przeprowadza analizy ryzyka; d) sędzi rozwój badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych; e) wspomaga Państwa Członkowskie w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych; f) udziela Państwom Członkowskim niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów”. (art. 2, ust. 1)
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (European Border and Coast Guard Agency – Frontex)	2016/2016	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/287/WE, Dz. Urz. UE 2016 L 251/1	„2. W celu zapewnienia spójnego europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami Agencja ułatwia stosowanie istniejących i przyszłych unijnych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi, w szczególności kodeksu granicznego Schengen ustanowionego na mocy rozporządzenia (UE) 2016/399, i czyni stosowanie ich bardziej skutecznym. 3. Agencja przyczynia się do ciągłego i jednolitego stosowania prawa Unii, w tym dorobku Unii w dziedzinie praw podstawowych, na wszystkich granicach zewnętrznych. Działania Agencji w tym zakresie obejmują wymianę dobrych praktyk”. (art. 6, ust 2-3)	„1. Agencja realizuje następujące zadania w celu przyczyniania się do wydajnego, wysokiego i jednolitego poziomu kontroli granicznej i powrotów: a) monitorowanie ruchów migracyjnych i przeprowadzanie analizy ryzyka w odniesieniu do wszystkich aspektów zintegrowanego zarządzania granicami; b) przeprowadzanie oceny narażenia, w tym oceny zdolności i gotowości państw członkowskich do stawiania czoła zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych; c) monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi za pośrednictwem oficerów łącznikowych Agencji w państwach członkowskich; d) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez koordynację i organizację wspólnych operacji, z uwzględnieniem nie z prawem unijnym i międzynarodowym; e) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych poprzez uruchamianie szybkich interwencji na granicach zewnętrznych tych państw członkowskich, które znajdują się za szczególnymi i wyjątkowo trudnymi wyzwaniami, z uwzględnieniem faktu, że niektóre sytuacje mogą obejmować nadzwyczajne sytuacje humanitarne i ratownictwo na morzu zgodnie z prawem unijnym i międzynarodowym;

Tabela 6.2. cd. Charakterystyka FRONTEXU, EASO i EMN

Jednostka organizacyjna UE	Rok powołania do życia /Rok rozpoczęcia działalności	Podstawa prawna	Cel(e)	Zadania, rola, funkcje
				f) zapewnianie pomocy technicznej i operacyjnej państwu członkowskim i państwom trzecim, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 656/2014 oraz prawem międzynarodowym, poprzez wsparcie akcji poszukiwania i ratowania osób znajdujących się w niebezpieczeństwie na morzu, jakie mogą być podejmowane podczas operacji ochrony granic morskich; g) tworzenie i rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, w tym rezerwy szybkiego reagowania, rozmieszczanych do udziału we wspólnych operacjach i szybkich interwencjach na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami; h) tworzenie rezerwy wyposażenia technicznego rozmieszczanej na potrzeby wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy oraz w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami, a także na potrzeby operacji powrotnych i interwencji powrotnych; i) w ramach zespołów wspierających zarządzanie migracjami na obszarach holspółw: (i) rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz wyposażenia technicznego w celu udzielenia pomocy w sprawdzaniu, prowadzeniu rozmów, identyfikacji i pobieraniu odcisków palców; (ii) ustalanie, we współpracy z Europejskim Urzędem Wspierania w dziedzinie Azylu (EASO) i organami krajowymi, procedury służącej udzielaniu wstępnych informacji i kierowaniu dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać; j) wspieranie opracowywania standardów technicznych wyposażenia, w szczególności na potrzeby dowodzenia na poziomie taktycznym, kontroli i łączności, a także nadzoru technicznego w celu zapewnienia interoperacyjności na poziomie unijnym i krajowym; k) rozmieszczanie niezbędnego wyposażenia oraz funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu z rezerwy szybkiego reagowania w celu praktycznej realizacji niezbędnych środków w sytuacji wymagającej pilnego podjęcia działań na granicach zewnętrznych; l) wspomaganie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej w celu wykonania zobowiązania do powrotu osób powracających, w tym przez koordynowanie lub organizowanie operacji powrotnych; m) współpraca z Europejskim i Eurojustem w ramach mandatów przyznanym tym agencjom oraz wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych w walce z transgraniczną przestępczością zorganizowaną i terroryzmem; n) tworzenie zasobów obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów; o) tworzenie i rozmieszczanie europejskich zespołów interwencji powrotnych w czasie interwencji powrotnych; p) wspomaganie państw członkowskich w szkoleniu krajowych funkcjonariuszy straży granicznej, innych właściwych członków personelu i ekspertów w dziedzinie powrotów, w tym ustanawianie wspólnych standardów szkoleniowych; q) uczestnictwo w rozwoju badań i innowacji i w zarządzaniu badaniami i innowacjami mającymi znaczenie dla kontroli i nadzoru nad granicami zewnętrznymi, w tym dla stosowania zaawansowanych technologii nadzoru, oraz tworzenie projektów pilotażowych dotyczących spraw objętych niniejszym rozporządzeniem; r) opracowywanie i wdrażanie, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 i decyzją ramową 2008/977/WSiSW, systemów informacyjnych umożliwiających płynną i niezawodną wymianę informacji na temat pojawiających się zagrożeń w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, nielegalnej imigracji i powrotów, w ścisłej współpracy z Komisją, organami, urzędami i agencjami Unii, a także z Europejską Siecią Migracyjną ustanowioną na mocy decyzji Rady 2008/381/WE (30); s) zapewnianie niezbędnej pomocy przy opracowywaniu i korzystać z EUROSUR-u, a w stosownych przypadkach, przy opracowywaniu wspólnego środowiska wymiany informacji, w tym współdziałania systemów, w szczególności poprzez utworzenie, utrzymywanie i koordynowanie ram EUROSUR-u zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1052/2013;

Tabela 6.2. cd. Charakterystyka FRONTEXU, EASO i EMN

Jednostka organizacyjna UE	Rok powołania do życia /Rok rozpoczęcia działalności	Podstawa prawna	Cel(e)	Zadania, rola, funkcje
Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office – EASO)	2010 / 2011	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz. Urz. UE 2010 L 132/11	(...) pomóc sprawnie wdrażać europejski system azylowy (WESA), wzmacnić praktyczną współpracę między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu i zapewnić wsparcie operacyjne państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją, lub koordynować udzielanie takiego wsparcia". (art. 1)	1) współpraca z Europejską Agencją Kontroli Rybołówstwa oraz Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego, z każdą z nich w ramach jej odpowiedniego mandatu, w celu wsparcia organów krajowych pełniących funkcje straży przybrzeżnej, zgodnie z art. 53, poprzez zapewnienie usług, informacji, wyposażenia i szkoleń oraz koordynację operacji wielofunkcyjnych; u) wspieranie państw członkowskich i państw trzecich w kontekście współpracy technicznej i operacyjnej między nimi w dziedzinach objętych zakresem niniejszego rozporządzenia". (art. 8, ust. 1) „1. Urząd działa, koordynuje i wzmacnia praktyczną współpracę między państwami członkowskimi w zakresie pełni aspektów związanych z azylem i pomaga usprawnić wdrażanie WESA. W tym kontekście Urząd jest w pełni zaangażowany w działania w ramach wymiaru zewnętrznego WESA. 2. Urząd udziela skutecznego wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją, wykorzystując wszystkie dostępne zasoby będące do jego dyspozycji, które mogą również obejmować koordynację zasobów zapewnionych przez państwa członkowskie na warunkach określonych w niniejszym rozporządzeniu. 3. Urząd udziela naukowych i technicznych wsparcia w zakresie polityki i prawodawstwa Unii we wszystkich dziedzinach mających bezpośredni lub pośredni wpływ na kwestie azylowe, tak aby móc w pełni wspierać praktyczną współpracę w dziedzinie azylu i wykonować swoje zadania w sposób skuteczny. Urząd jest niezależnym źródłem informacji na temat wszystkich kwestii związanych z tymi dziedzinami". (art. 2, ust. 1-3) „1. Aby osiągnąć cel, o którym mowa w art. 1, ESM: a) gromadzi i wymienia aktualne i wiarygodne dane i informacje z wielu różnych źródeł; b) analizuje dane i informacje, o których mowa w lit. a), oraz przedstawia wyniki w przystępnej formie; c) we współpracy z innymi właściwymi organami UE przyczynia się do opracowania wskaźników i kryteriów, które zwiększą spójność informacji i pomogą Wsłuchanie przygotować działania dotyczące statystyk migracyjnych; d) przygotowuje i publikuje okresowe sprawozdania na temat sytuacji migracyjnej i azylowej we Wspólnocie i w państwach członkowskich; e) tworzy i utrzymuje internetowy system wymiany informacji zapewniający dostęp do odpowiednich dokumentów i publikacji z dziedziny migracji i azylu; f) eksponuje swoją obecność i w tym celu udostępnia zgromadzone informacje i rozpowszechnia wyniki swoich prac, chyba że te informacje mają charakter poufny; g) koordynuje przepływ informacji i współpracuje z innymi odpowiednimi podmiotami europejskimi i międzynarodowymi. 2. ESM zapewnia zgodność swoich działań z odpowiednimi aktami wspólnotowymi i ich koordynację z działaniami struktur zajmujących się migracją i azylem". (art. 2, ust. 1-2)
Europejska Sieć Migracyjna (European Migration Network – EMN)	2008 / 2008	Decyzja Rady z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (2008/381/WE), Dz. Urz. UE 2008 L 131/7	„Celem ESM jest zaspokajanie zapotrzebowania instytucji Wspólnoty oraz zapotrzebowania organów i instytucji państw członkowskich na informacje o migracji i azylu i w tym celu dostarcza aktualnych, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji o migracji i azylu, które pomogą kształtować politykę Unii Europejskiej w tych dziedzinach". (art. 1, ust. 2) „ESM dostarcza także informacji z tych dziedzin ogółowi społeczeństwa". (art. 1, ust. 3)	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, art. 1, ust. 1-3, art. 2 ust. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, art. 6, ust. 2-3, art. 8, ust. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, art. 1, art. 2, ust. 1-3; Decyzja Rady z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Sieci Migracyjnej (2008/381/WE), art. 1, ust. 3, art. 2, art. 2, ust. 1-2.

7.

Jeśli nie euro, to co?*

Utworzenie strefy euro w Europie nie było pomysłem pionierskim. Już w drugiej połowie XIX stulecia Francja utworzyła unię walutową z Belgią, Włochami, Szwajcarią, Grecją i Bułgarią, zwaną Łacińską Unią Walutową. Podobnym przedsięwzięciem była Skandynawska Unia Walutowa, powołana do życia pod koniec XIX w. przez Norwegię, Szwecję i Danię. Praktycznie obie funkcjonowały do I wojny światowej¹. Po zakończeniu II wojny światowej impulsem do rozmów dotyczących utworzenia wspólnej waluty na obszarze Europy był plan Marshalla. R. Merton, przewodniczący niemieckiej grupy Międzynarodowej Izby Handlowej, jako pierwszy podniósł sprawę wspólnej waluty i banku centralnego podczas trwającego w Quebec w 1949 r. kongresu². Wówczas przedstawił ten postulat administracji amerykańskiej zajmującej się planem Marshalla. Jednak brak reakcji z jej strony był powodem zaniechania działań oraz szukania nowych rozwiązań.

Współczesna strefa jednawalutowa w Europie funkcjonuje od 1999 r. i obejmuje obecnie 19 państw. Jest ona efektem długoletniego procesu pogłębiania i rozszerzania integracji gospodarczej i walutowej, co miało służyć przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności jej uczestnikom. Współczesny kryzys gospodarczy i finansowy rozpoczęty w Stanach Zjednoczonych w 2008 r. obnażył jednak wiele słabości w funkcjonowaniu strefy euro, przede wszystkim brak skutecznego nadzoru nad jej rynkami finansowymi, w tym regulacji i instytucji, brak szybkiego zarządzania kryzysowego i wsparcia finansowego dla państw najbardziej zagrożonych destabilizacją, małą zdolność państw do zarządzania wstrząsami gospodarczymi i finansowymi i absorbowania ich, nieharmonizowaną i nieskutecznie prowadzoną przez członków strefy politykę fiskalną oraz nieadekwatność wyznaczonego przez Europej-

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

¹ A. Komar, *Europejska Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 1993, s. 11.

² *Ibidem*, s. 12.

ski Bank Centralny celu inflacyjnego i poziomu stóp procentowych do potrzeb rozwojowych niektórych państw Eurolandu. Przyjęcie euro pozbawiło kraje strefy ważnych instrumentów polityki ekonomicznej i mechanizmów dostosowawczych w razie wstrząsów, tzn. własnej polityki monetarnej i narzędzi, jakimi są kurs walutowy oraz stopa procentowa, dzięki którym mogłyby szybko poprawić swoją konkurencyjność (głównie Portugalia, Włochy, Grecja i Hiszpania, tzw. państwa PIGS), bez negatywnych dla nich skutków gospodarczych, takich jak obniżenie poziomu PKB i spadek zatrudnienia. Wobec współczesnych wyzwań strefy euro podjęto już szereg reform instytucjonalnych systemu zarządzania gospodarczego oraz stabilności finansowej. Nie są one jednak przedmiotem rozważań niniejszych studiów.

Celem opracowania jest zaprezentowanie genezy i ewolucji strefy euro, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów członkostwa w Eurolandzie, zwłaszcza uczestnictwa Polski w aktualnych uwarunkowaniach, międzynarodowej pozycji euro, jak również zalet i wad przyjęcia wspólnej waluty. Założeniem jest zatem przedstawienie znaczenia przynależności państwa do strefy euro, jak również zobowiązań, jakie przyjęła Polska dołączając do UE w 2004 r.

Prezentacja aspektów przyjmowania i funkcjonowania euro oraz wpływu, jaki ma to na gospodarkę państwa członkowskiego przy maksymalnym wykorzystaniu szans i minimalizacji zagrożeń, stanowi dla nauczyciela podstawę do przygotowania zajęć natomiast dla uczestników – do wypracowania własnego zdania na temat odpowiedniego momentu przystąpienia Polski do Eurolandu.

7.1. Geneza i ewolucja strefy euro

Podstawowe znaczenie dla utworzenia współczesnej unii gospodarczej i walutowej (UGW) w Unii Europejskiej miały prace Komitetu ds. Badań nad Unią Gospodarczą i Walutową, tzw. komitetu Delorsa (od nazwiska przewodniczącego Komisji Wspólnot Jacquesa Delorsa), który został powołany w Hanowerze decyzją Rady Europejskiej z 28 czerwca 1988 r. Powierzono mu zadanie polegające na opracowaniu całkowitej koncepcji unii gospodarczej i walutowej oraz działań, które będą prowadziły do jej sukcesywnej realizacji. J. Delors swoje propozycje zawarł w dokumencie, który nazwano raportem komitetu Delorsa³.

Propozycje, które opracował J. Delors, zostały opublikowane w kwietniu 1989 r. W jego raporcie zostały określone warunki, niezbędne do urzeczywistnienia UGW i konieczne zmiany instytucjonalne. Zawarto w nim też postulaty działań dochodzenia do pełnej UGW⁴. Podkreślono także, że unia gospodarcza oraz unia walutowa mają stanowić dwie integralne części jednej całości i powinny być wprowadzone

³ S. Bukowski, *Teoretyczne podstawy i realizacja unii monetarnej krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Monografie nr 66, Politechnika Radomska, Radom 2003, s. 100.

⁴ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do Unii Walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 262.

w życie w tym samym czasie. Komitet Delorsa uznał, że tworzenie UGW powinno być procesem podzielonym na kilka jasno zdefiniowanych etapów. Przyjęto, że takich etapów będzie trzy. Raport nie określił ścisłych terminów ich realizacji ani precyzyjnych warunków przejścia z jednego etapu do drugiego⁵.

Zgodnie z raportem do zadań pierwszego etapu należeć miało wzmocnienie koordynacji polityki ekonomicznej i monetarnej państw Wspólnot w celu osiągnięcia zbieżności wyników gospodarczych. W sferze ekonomicznej w ciągu tego etapu działania miały koncentrować się na zakończeniu budowy jednolitego rynku wewnętrznego, wzmocnieniu polityki konkurencji, reformie i zwiększaniu zasobów funduszy strukturalnych, koordynacji polityki budżetowej. Natomiast w sferze pieniężnej i kursowej działania w ramach pierwszego etapu miały dążyć do stworzenia we Wspólnotach jednolitego rynku kapitałowego, wzmocnienia koordynacji polityki pieniężnej w następstwie liberalizacji obrotu usługami ubezpieczeniowymi, bankowymi i papierami wartościowymi, rozszerzenia autonomii banków narodowych, włączenia walut wszystkich państw członkowskich do europejskiego mechanizmu kursowego i objęcia ich jednakowymi regułami odnośnie do wahań kursów. Etap ten wiązał się również z potrzebą ratyfikowania nowego traktatu, który zawierałby wszelkie postanowienia dotyczące unii gospodarczej i walutowej⁶. Drugi etap miał rozpocząć się dopiero po wejściu w życie znowelizowanego traktatu. W okresie tym miały być kontynuowane działania na rzecz zbliżania wyników gospodarczych państw członkowskich Wspólnot. Miał też powstać Europejski System Banków Centralnych (ESBC) w celu przygotowania warunków przekazania narodowych kompetencji w sprawach polityki pieniężnej i kursowej na szczebel Wspólnot. Etap ten miał być okresem przejściowym, przygotowującym do etapu trzeciego. Etap trzeci miał być etapem finalnym w procesie tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Przejście do tego etapu oznaczać miało nieodwracalne usztywnienie kursów walutowych, prowadzące do zastąpienia walut narodowych wspólną walutą, oraz przeniesienie kompetencji w sferze polityki pieniężnej i kursowej na Europejski System Banków Centralnych, a w sferze gospodarczej przekazanie kompetencji w podejmowaniu wiążących decyzji w sprawie deficytów budżetowych oraz sposobu ich finansowania organom Wspólnot.

Pod koniec grudnia 1989 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu pierwszego etapu budowy unii gospodarczej i walutowej 1 lipca 1990 r. Na termin ten zdecydowano się m.in. pod presją rysującej się perspektywy zjednoczenia Niemiec. Tym samym zjednoczenie RFN i NRD przyspieszyło cały proces. Drugim nieobojętnym czynnikiem były przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej.

Na nadzwyczajnym spotkaniu Rady Europejskiej w październiku 1990 r. w Rzymie postanowiono, że inauguracja drugiego etapu nastąpi 1 stycznia 1994 r. Oznaczało to różnicę jednego roku między terminem początku drugiej fazy realizacji programu tworzenia unii gospodarczej i walutowej a momentem inauguracji jednolitego rynku wewnętrznego we Wspólnotach, wyznaczonym na 1 stycznia 1993 r.

⁵ J. Borowiec, *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 30.

⁶ S. Bukowski, *Teoretyczne podstawy...*, op. cit., s. 101.

W połowie grudnia 1990 r. w Rzymie odbyła się konferencja międzyrządowa w sprawie unii gospodarczej i walutowej. Celem negocjacji toczonych przez państwa Wspólnot w ramach tej konferencji było przede wszystkim szczegółowe określenie treści drugiego i trzeciego etapu realizacji unii gospodarczej i walutowej. Prowadzone negocjacje zakończyły się zatwierdzeniem przez Radę Europejską, obradującą 9 i 10 grudnia 1991 r. w Maastricht porozumienia o unii gospodarczej i walutowej, stanowiącego fragment Traktatu o Unii Europejskiej, który został podpisany 7 lutego 1992 r. również w Maastricht. Traktat ten wszedł w życie 1 listopada 1993 r. po ratyfikacji przez dwanaście państw Wspólnot.

Na mocy traktatu z Maastricht wprowadzono do traktatu rzymskiego o utworzeniu EWG poprawki i uzupełnienia dotyczące unii gospodarczej i walutowej:

- główne założenia unii,
- definicję subsydiarności,
- liberalizację reguł krajowych odnoszących się do przepływu kapitału oraz płatności bieżących,
- harmonizację prawa państw w dziedzinie podatków obrotowych, akcyz i innych form opodatkowania pośredniego.

W traktacie określono także dwa ostatnie etapy utworzenia UGW⁷:

- kryteria spójności (zbieżności, konwergencji), jakie muszą spełniać przyszli jej uczestnicy,
- zasady i instrumenty jednolitej polityki pieniężnej i kursowej, narodowych polityk budżetowych oraz funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego,
- zakres harmonizacji polityki gospodarczej,
- mechanizm podejmowania decyzji w kwestiach dotyczących UGW.

Na mocy tego traktatu każde państwo należące do Unii Europejskiej posiada prawo i obowiązek wejścia do etapu finalnego UGW, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Danii, wobec których zastosowana jest klauzula *opt-out*⁸.

Pierwszy etap realizacji UGW trwał do końca 1993 r. W okresie tym państwa Wspólnot Europejskich zapewniły swobodę przepływu kapitału, zacieśniły współpracę między bankami centralnymi. Podwojono także zasoby funduszy strukturalnych.

Zgodnie z traktatem z Maastricht już na początku drugiego etapu tworzenia UGW państwa UE podjęły zobowiązanie dotyczące koordynacji polityki pieniężnej oraz rozpoczął działalność (1 stycznia 1994 r.) Europejski Instytut Walutowy (European Monetary Institute – EIW)⁹. Na siedzibę Instytutu wybrano Frankfurt nad Menem.

⁷ Unia Europejska. *Przygotowania Polski do członkostwa w UE*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiCHZ, Warszawa 1996, s. 307-308.

⁸ Dania i Wielka Brytania wynegocjowały specjalne ustępstwa, które pozwoliły na przyjęcie traktatu z Maastricht i zastosowanie wobec tych państw specjalnej klauzuli, tzw. klauzuli opcyjnej. Dzięki niej kraje te mają prawo do samodzielnego podjęcia decyzji dotyczącej uczestnictwa w strefie euro.

⁹ *Bundesrat Bericht der Bundesregierung über die Integration der BRD in die EU*, Zeitraum 1.I.-31.XII.1994, s. 21.

Był on załącznikiem Europejskiego Banku Centralnego. EIW jako instytucja przejściowa nie posiadał żadnych realnych uprawnień, jego zalecenia nie miały mocy wiążącej. Do zadań Instytutu należało przygotowanie przejścia do trzeciego etapu budowy unii gospodarczej i walutowej tj. rozwijanie instrumentów i opracowanie niezbędnej procedury potrzebnej do prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej na szczeblu ponadnarodowym, opracowanie zasad działalności narodowych banków centralnych w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych, nadzorowanie technicznego przygotowania emisji wspólnego pieniądza.

W latach 1994-1998 kontynuowano również koordynację narodowych polityk gospodarczych, a w szczególności proces dochodzenia do zbieżności podstawowych wskaźników gospodarczych. Na podstawie wskaźników ujętych w Protokole do traktatu z Maastricht miała nastąpić kwalifikacja państw członkowskich UE do pełnego uczestnictwa w unii gospodarczej i walutowej. W protokole do traktatu przyjęto następujące kryteria konwergencji, warunkujące uczestnictwo państw w trzecim etapie UGW¹⁰:

- kryterium stabilności cen: stopa inflacji na rok przed przejściem do trzeciego etapu nie może przekroczyć o więcej niż 1,5 punktu procentowego średniej stopy inflacji w trzech państwach UE o najniższej inflacji (inflacja określona za pomocą wskaźnika wzrostu cen konsumpcyjnych);
- kryterium deficytu budżetowego: deficyt sektora rządowego w roku poprzedzającym ocenę gotowości do pełnego uczestnictwa w UGW nie powinien przekraczać 3% wartości produktu krajowego brutto mierzonego w cenach rynkowych;
- kryterium długu publicznego: udział zadłużenia publicznego w roku poprzedzającym ocenę gotowości przejścia do trzeciego UGW nie powinien przekraczać 60% PKB;
- kryterium stóp procentowych: średnia nominalna, długookresowa stopa procentowa (mierzona na bazie dziesięcioletnich obligacji skarbowych) w roku poprzedzającym ocenę nie powinna być wyższa o więcej niż 2 punkty procentowe od średniej stopy procentowej w trzech państwach UE o najniższym poziomie inflacji;
- kryterium udziału w europejskim mechanizmie kursowym: kraj aspirujący do przystąpienia do trzeciej fazy UGW powinien przynajmniej przez dwa lata poprzedzające badanie respektować normalny przedział wahań kursów walut w ramach europejskiego mechanizmu kursowego oraz nie

¹⁰ Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. kryteria te znalazły się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Protokole nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji. Kryteria zbieżności podzielić można na kryteria konwergencji realnej i kryteria konwergencji nominalnej. Powszechnie znanymi i najczęściej przytaczanymi są ww. kryteria nominalne, gdyż to spełnienie właśnie ich jest absolutnie niezbędne by państwo mogło ubiegać się o przyjęcie euro. Osobną kategorią warunków przystąpienia do strefy euro są kryteria konwergencji realnej. Ich głównymi założeniami są: konieczność zgodności ustawodawstwa państwowego z regulacjami zawartymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w statucie Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, a także niezależność polityczna banku centralnego danego państwa wnioskującego o akcesję do strefy euro. Są to także warunki niezbędne do zapewnienia spójności funkcjonowania całej strefy euro.

dopuścić do dewaluacji swej waluty wobec walut innych państw członkowskich Unii¹¹.

Spełnienie tych kryteriów miało wskazywać na dojrzałość kraju do udziału w obszarze jednowalutowym i ograniczyć dostęp państw, które niezbyt dużą wagę przywiązywały do dyscypliny w polityce pieniężnej i budżetowej. W czerwcu 1995 r. w celu przyspieszenia utworzenia UGW zwołano w Luksemburgu posiedzenie ministrów finansów państw UE. W trakcie spotkania uznano za niezbędne zredukowanie deficytów budżetowych w państwach członkowskich UE, co miało bezpośredni związek z ograniczeniem inflacji. Wykazano, że niektóre rządy odkładają realizację tych zaleceń ze względów politycznych. Do połowy 1995 r. tylko 3 z 15 państw (Niemcy, Luksemburg i Irlandia) wywiązały się z przyjętych kryteriów dotyczących przyjęcia wspólnej waluty. Raport przedstawiony w Luksemburgu zawierał dwa obligatoryjne zobowiązania przejścia do trzeciego etapu UGW, dotyczące deficytu budżetowego oraz długu publicznego¹².

Rada Europejska w grudniu 1995 r. na posiedzeniu w Madrycie potwierdziła, że trzeci etap UGW rozpocznie się 1 stycznia 1999 r. Postanowiono również, że przyszła waluta nazywać się będzie euro¹³, a nie ECU, tak jak przewidywał traktat z Maastricht. Został również zaakceptowany i przyjęty ostateczny scenariusz wprowadzania euro w życie oraz ustalono nominały banknotów i monet nowej waluty¹⁴.

W połowie grudnia 1996 r. w Dublinie Rada Europejska przyjęła Pakt na rzecz stabilności i wzrostu, będący swoistym kodeksem postępowania państw członkowskich UE w zakresie spełniania budżetowego kryterium zbieżności. Pakt ten miał zapewnić dyscyplinę fiskalną i stabilność cen na terenie UGW. Rada Europejska stwierdziła, że większość państw UE nie spełniła warunków udziału w pełnej UGW – dlatego też wobec tych krajów zastosowano przejściowe odstępstwa od zasad ogólnych obowiązujących w ramach unii gospodarczej i walutowej. W Dublinie uzgodniono także ogólne zasady nowego mechanizmu stabilizowania kursów ERM II (Exchange Rate Mechanism II) między euro a walutami państw członkowskich Unii nienależącymi do strefy euro. Na szczycie Rady Europejskiej w Amsterdamie w lipcu 1997 r. zasady funkcjonowania nowego europejskiego mechanizmu kursowego – ERM II – zostały zatwierdzone. Miał on zacząć funkcjonować wraz z rozpoczęciem etapu finalnego UGW. Podstawą funkcjonowania współczesnego europejskiego mechanizmu kursowego jest założenie, że kurs rynkowy między euro a walutami państw UE nienależącymi do strefy euro ma mieścić się w granicach $\pm 15\%$ od bilateralnego kursu centralnego, przy możliwości indywidualnego określenia dopuszczalnego pasma wahań. ERM II opiera się na następujących elementach:

¹¹ U. Grüber, M. Kleber, *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre*, 2 Auflage, Verlag Vahlen, München 1994, s. 308.

¹² J. Gluchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997, s. 62-63.

¹³ H. Müller, *Euro die neue Währung in der Praxis*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1997, s. 12.

¹⁴ L. Oręziak, *Euro jako waluta Unii Gospodarczej i Walutowej i jej rola na rynku finansowym*, SGH-IGŚ, Warszawa 1997, s. 1.

- systemie monitorowania zbieżności polityki gospodarczej państw należących do ERM II,
- autonomicznej i nieograniczonej pomocy EBC na rzecz ustalonego kursu wymiennego waluty narodowej do euro,
- współpracy z EBC w zakresie polityki kursu walutowego.

Przy kwalifikacji państw do UGW zostały uwzględnione wyniki gospodarcze państw UE osiągnięte w 1997 r. Jeśli chodzi o stabilność cen w 1997 r., wszystkie kraje poza Grecją osiągnęły poziom inflacji niższy od 3,2% w skali rocznej, spełniając tym samym pierwsze z kryteriów konwergencji. Te same kraje odnotowały w 1997 r. deficyt budżetowy równy lub mniejszy 3% PKB. Również wszystkie kraje oprócz Grecji sprostaly kryterium długoterminowych stóp procentowych, mając stopę procentową niższą od 7,8%. Najmniej korzystnie w 1997 r. przedstawiało się kryterium długu publicznego. Jedynie cztery państwa (Francja, Finlandia, Luksemburg i Wielka Brytania) miały wskaźnik niższy od 60% PKB. W ośmiu krajach UE mieścił się on w granicach 60-80%, w trzech natomiast przekraczał 100% PKB. W Grecji wynosił 108,7%, we Włoszech 121,6%, zaś w Belgii 122,2%¹⁵. Aby osiągnąć poziom wskaźnika określony traktatem z Maastricht, większość państw UE musiała w stosunkowo krótkim czasie uzdrowić swoje finanse publiczne¹⁶. W europejskim mechanizmie kursowym przez dłużej niż wymagane dwa lata uczestniczyły waluty 10 państw. Funt brytyjski i korona szwedzka nie należały do systemu, natomiast marka fińska i lir włoski zostały włączone pod koniec roku 1996, przez co funkcjonowały w nim krócej niż przewidywał traktat. Najkrócej natomiast jego członkiem była waluta grecka, która przystąpiła do systemu w marcu 1998 r., na kilka dni przed udzieleniem przez Komisję Europejską rekomendacji. W przypadku Finlandii i Włoch Komisja Europejska uznała, że kryterium udziału w mechanizmie kursowym zostało spełnione, ponieważ waluty tych państw po włączeniu do systemu funkcjonowały bez większych zakłóceń.

Bardzo ważnym zobowiązaniem, którego państwa członkowskie UE musiały dotrzymać przed wejściem do finalnego etapu UGW, było dostosowanie krajowego ustawodawstwa, łącznie ze statutem banku centralnego, do zasad określonych w traktacie z Maastricht. Dostosowanie to obejmowało przede wszystkim ustawowe wyłączenie możliwości wpływania rządu, parlamentu i innych organów państwowych na decyzje banku centralnego dotyczące kształtowania polityki pieniężnej. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia do statutow banków centralnych zapisów określających, że celem polityki pieniężnej jest osiągnięcie stabilności cen¹⁷. Przeprowadzenie zmian w statutach narodowych banków centralnych ukierunkowane było na ujednolicenie celów polityki pieniężnej po-

¹⁵ Belgia i Włochy zakwalifikowały się mimo to do strefy euro, choć w ich przypadku wielkość długu publicznego znacznie przekraczała dopuszczalną wielkość 60%. Było to możliwe ze względu na sformułowanie w traktacie z Maastricht, przewidujące możliwość zaakceptowania państw, których wskaźnik długu publicznego przekraczał uzgodniony poziom, jeśli w odpowiednim tempie zbliżał się do tej wartości.

¹⁶ K. Kołodziejczyk, *Geneza wspólnotowej waluty Euro*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 115.

¹⁷ *Ibidem*, s. 113.

szczególnych banków (nie mogły się one różnić od priorytetów EBC). Zmiany te były istotne, gdyż do czasu rozpoczęcia trzeciego etapu UGW poszczególne banki centralne nastawione były na realizację odmiennych zadań, w zależności od prowadzonej przez rząd polityki gospodarczej. Na przykład, celem polityki pieniężnej Bundesbanku było utrzymanie stabilności cen, banków Danii i Austrii – stabilność kursu walutowego, a banku Włoch – ochrona realnej wartości oszczędności. W statutach banków centralnych dokonano wymaganych zmian, które weszły w życie z chwilą rozpoczęcia etapu finalnego UGW. Belgia, Niemcy, Hiszpania i Grecja uczyniły to w grudniu 1997 r. Portugalia wydała w tym celu dwa rozporządzenia (z września 1997 r. i ze stycznia 1998 r.), natomiast pozostałe kraje, tj. Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria i Finlandia dostosowały statuty swoich banków centralnych w marcu 1998 r. Państwa, które zdecydowały się na pozostanie poza obszarem euro, nie były zobowiązane do przeprowadzenia zmian legislacyjnych tak długo, dopóki nie przystąpią do finalnego etapu unii gospodarczej i walutowej. Takie prawo miały banki Danii i Wielkiej Brytanii ze względu na klauzulę opcyjną w traktacie z Maastricht. Szwecja, która nie uzyskała takiej klauzuli, przeprowadziła odpowiednie zmiany w statucie banku narodowego w marcu 1998 r.

Ostatecznie skład członkowski strefy euro określono na podstawie raportu Komisji Europejskiej opublikowanego 25 marca 1998 r., w którym Komisja Europejska stwierdziła, że 11 krajów sprostało kryteriom zbieżności. Podobne stwierdzenie znalazło się w raporcie EIW także z marca 1998 r. Na podstawie tych dokumentów, a także stanowiska Rady Unii i Parlamentu Europejskiego, Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli 2-3 maja 1998 r. zadecydowała, że 11 z 15 państw Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Włochy spełniło warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty¹⁸. Do pełnego uczestnictwa w UGW nie zakwalifikowano Grecji ze względu na dużo wyższy niż przyjęty w Maastricht deficyt budżetowy, inflację oraz niespełnienie wymagań dotyczących udziału w europejskim mechanizmie kursowym. Szwecja z kolei nie stała się pierwotnym członkiem strefy euro ze względu na znikome poparcie dla wspólnej waluty ze strony społeczeństwa oraz rządu tego kraju. Natomiast Dania i Wielka Brytania skorzystały z przyznanej im na mocy traktatu z Maastricht klauzuli dającej im prawo do samodzielnego podjęcia decyzji w kwestii uczestnictwa w UGW. Oba kraje nie przystąpiły do Eurosystemu. Wyłączenia przyznane Danii i Wielkiej Brytanii mają charakter stały, ale oba państwa zachowały jednak możliwość wejścia do strefy euro w późniejszym okresie pod warunkiem, że będą wówczas spełniać warunki konieczne do przyjęcia wspólnej waluty¹⁹.

Funkcjonujący od 1 stycznia 1994 r. do 31 maja 1998 r. Europejski Instytut Walutowy wykonał wszelkie merytoryczne i techniczne przygotowania do efektywnego funkcjonowania banku centralnego Unii. Europejski Bank Centralny został powołany 1 czerwca 1998 r., jako jednostka centralna Europejskiego Systemu Banków Central-

¹⁸ L. Oręziak, *Euro nowy...*, s. 42.

¹⁹ M. Proczek, *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 6, NBP, s. 4.

nych (EBC plus narodowe banki centralne państw członkowskich UE). Trzeci etap UGW rozpoczął się zgodnie z planem 1 stycznia 1999 r. i trwał do 31 grudnia 2001 r.

1 stycznia 1999 r. rozpoczął swoją statutową działalność EBC. Jego siedzibą jest Frankfurt nad Menem. EBC jest całkowicie niezależny od instytucji i organów UE oraz rządów jej państw członkowskich. O niezależności EBC decydują takie elementy, jak długa kadencja osób zasiadających we władzach, ich faktyczna nieodwołalność, a także samodzielność finansowa Banku. Narodowe banki centralne państw strefy euro stały się od 1 stycznia 1999 r. integralną częścią EBC. Przewodnia rola EBC w Europejskim Systemie Banków Centralnych wyraża się m.in. w tym, że²⁰:

- ESBC kierowany jest przez organy EBC;
- ESBC nie posiada osobowości prawnej, ma ją natomiast EBC i narodowe banki centralne;
- obowiązkiem narodowych banków centralnych jest wypełnianie wytycznych EBC;
- EBC stwierdza, czy narodowe banki centralne działają zgodnie z celami ESBC;
- EBC odpowiada za wykonywanie zadań ESBC;
- EBC w ramach swych kompetencji może wystąpić do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji, gdy narodowe banki centralne nie wywiązują się z wykonywania zadań związanych z realizacją wspólnej polityki pieniężnej;
- EBC ma wyłączne prawo do wydawania pozwolenia na emisję banknotów oraz monet;
- EBC określa zasady operacji walutowych realizowanych przez narodowe banki centralne;
- EBC wydaje rozporządzenia, podejmuje decyzje potrzebne do prawidłowego wykonywania zadań ESBC, a także wydawania opinii i zaleceń;
- EBC odpowiada za prawidłową realizację operacji otwartego rynku;
- EBC odpowiada za utrzymanie rezerwy obowiązkowej;
- EBC ma prawo do wystąpienia z propozycją zmian w statucie ESBC;
- EBC odpowiada za zmiany w zakresie ustalania europejskiego mechanizmu kursowego.

Z początkiem 1999 r. zaczął funkcjonować także ERM II, który jest kontynuacją istniejącego do końca 1998 r. europejskiego mechanizmu kursowego. Jego podstawowym celem, jak już wspomniano, jest stabilizowanie kursów między wspólnym pieniądzem a walutami państw członkowskich Unii Europejskiej nienależącymi do strefy euro. Udział w ERM II jest dobrowolny. Obowiązujący mechanizm kursów walutowych ERM II stanowi punkt odniesienia dla państw UE, które pozostają poza strefą euro. Uczestnictwo w ERM II przez co najmniej dwa lata jest warunkiem przyszłego członkostwa w etapie finalnym UGW. Zadaniem ERM II jest umożliwienie

²⁰ *Ibidem*, s. 34-35.

krajom, które jeszcze nie wprowadziły euro, kontynuowania procesu konwergencji. Ma on również zmniejszyć ryzyko zbyt dużych odchyłeń kursowych walut krajów, które jeszcze nie weszły do etapu finalnego UGW oraz powstrzymać je przed dewaluowaniem walut w celu wzmocnienia konkurencyjności ich eksportu. Według stanu na czerwiec 2018 r. należy do niego tylko korona duńska.

Od 1 stycznia 1999 r. nastąpiło także nieodwracalne usztywnienie kursów centralnych walut 11 państw wobec wspólnej nowej waluty – euro (tabela 7.1), która zastąpiła ECU w stosunku 1:1, a w konsekwencji także wobec siebie. Euro zaczęto wykorzystywać w transakcjach bezgotówkowych.

Tabela 7.1. Kursy konwersji walut 11 państw na euro

1 euro	=	1,95583	marek niemieckich
1 euro	=	6,55957	franków francuskich
1 euro	=	1936,27	lirów włoskich
1 euro	=	2,20371	guldenów holenderskich
1 euro	=	40,3399	franków belgijskich
1 euro	=	40,3399	franków luksemburskich
1 euro	=	0,787564	funtów irlandzkich
1 euro	=	13,7603	szylingów austriackich
1 euro	=	166,386	peset hiszpańskich
1 euro	=	200,482	escudo portugalskich
1 euro	=	5,94573	marek fińskich

Źródło: L. Oręziak, *Euro nowy..., op. cit.*, s. 78.

Zgodnie z harmonogramem ustalonym na szczycie Rady Europejskiej w Madrycie wprowadzenie do obiegu banknotów i monet euro rozpoczęło się 1 stycznia 2002 r. i miało trwać do końca czerwca 2002 r. Należy podkreślić, że 1 stycznia 2002 r. uznawany jest za datę utworzenia kompletnej UGW. W okresie tym obok euro miały znajdować się jeszcze w obiegu waluty narodowe (byłyby jednak stopniowo wycofywane i niszczone). Banki mogły oferować swe usługi zarówno w walutach narodowych, jak i w euro. Przedsiębiorstwa obowiązywała zasada ciągłości umów, bez względu na sposób ustalania ceny. Mogły one prowadzić rachunkowość podwójnie, w walucie narodowej i w euro. Ze względu na wysokie koszty wiążące się z podwójnym obiegiem walut, jak również dodatkowe utrudnienia dla konsumentów z tego powodu, państwa członkowskie UE postanowiły skrócić okres końcowy wprowadzenia euro. Szefowie państw i rządów Eurolandu przyjęli wspólną deklarację w tej sprawie, decydując, że waluty narodowe mogły pozostać prawnymi środkami płatniczymi najdłużej do 28 lutego 2002 r. Każdemu państwu pozostawiono możliwość dowolnego skrócenia tego okresu w odniesieniu do własnej waluty. W większości krajów trwał on jednak do 28 lutego 2002 r. i od 1 marca waluty narodowe zostały pozbawione mocy prawnej. W czterech państwach – RFN, Holandii, Irlandii i Francji – waluty narodowe straciły ważność wcześniej.

1 stycznia 2001 r. do Eurolandu przystąpiła Grecja, a następnie: Słowenia (2007 r.), Cypr i Malta (2008 r.), Słowacja (2009 r.), Estonia (2011 r.), Łotwa (2013 r.) i Litwa (2015 r.). Wszystkie inne kraje UE, oprócz Wielkiej Brytanii i Danii (które posiadają klauzulę *opt-out*), mają status państw z derogacją, tzn. mają obowiązek przystąpienia do strefy euro, który został jednak wyłączony bezterminowo z ich zobowiązań wobec stosowania prawa UE. Uchylenie derogacji wobec danego państwa członkowskiego UE i przyjęcie wspólnej waluty następuje jednocześnie na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 126 i 140) i jest związane z osiągnięciem przez nie tzw. trwałej konwergencji realnej i nominalnej.

Dokonywana przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny ocena osiągniętego stopnia konwergencji przez dane państwo, np. Polskę, przedstawiana w corocznych raportach o konwergencji, następuje na podstawie kryteriów konwergencji oraz zgodności prawnej. W raportach tych analizowane są też wyniki integracji rynków, sytuacja i rozwój równowagi płatności bieżących oraz ocena rozwoju jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cenowych. W oparciu o pozytywną ocenę spełnienia wyżej wymienionych warunków Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji. Równocześnie należy mieć na uwadze, że traktat lizboński wprowadził dodatkowy element do procedury uchylania derogacji, tj. wydanie zalecenia przez członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których walutą jest euro (przez tzw. Eurogrupę). Jej efektem może być wydłużenie procedury uchylania derogacji. Uwarunkowania te oznaczają, że termin wprowadzenia euro w sposób bezpośredni zależy od możliwości wypełniania przez kraj kryteriów konwergencji. W praktyce moment włączenia waluty krajowej do ERM II, wymaganego dla wypełnienia kryterium stabilności kursowej, determinuje pierwszy możliwy termin przystąpienia do strefy euro. Spełnienie kryterium kursu walutowego wymaga z kolei trwałego wypełnienia pozostałych kryteriów konwergencji.

7.2. Euro jako waluta międzynarodowa

Waluta, aby została uznana za walutę międzynarodową, powinna spełniać trzy podstawowe warunki²¹:

- gospodarka emitenta waluty międzynarodowej powinna zajmować wysoką pozycję w gospodarce światowej – obszar emitujący walutę jest porównywalny zwykle z obszarem Stanów Zjednoczonych;
- przyszła waluta powinna być stabilna i powinna cieszyć się powszechnym zaufaniem – aby zapewnić międzynarodową rolę danej walucie powinna być prowadzona adekwatna polityka gospodarcza i monetarna;
- rynek finansowy emitenta waluty powinien być konkurencyjny i dobrze rozwinięty.

²¹ J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 200.

Międzynarodowy status waluty warunkują zatem czynniki strukturalne oraz polityka ekonomiczna i monetarna emitenta waluty²². Głównymi czynnikami o charakterze strukturalnym są wielkość produkcji i handlu oraz wielkość rynku finansowego emitenta waluty. Im wyższą pozycję zajmuje gospodarka emitenta danej waluty w światowej produkcji i handlu międzynarodowym, tym powszechniejsze jest używanie waluty przez podmioty z innych państw do rozliczania handlu i fakturowania, a przez władze monetarne państw trzecich jako waluty rezerwowej, interwencyjnej czy referencyjnej – waluty odniesienia.

Euro jako waluta międzynarodowa pełni funkcje pieniądza w wymiarze globalnym zarówno w sferze prywatnej (wykorzystanie pieniądza przez podmioty funkcjonujące na rynku), jak i oficjalnej (wykorzystanie pieniądza przez władze monetarne – banki centralne lub inne instytucje)²³. W przypadku sfery prywatnej oznacza to wykorzystanie środka pieniężnego w roli waluty transakcyjnej, fakturowania i inwestycyjnej, tzn. w której przechowuje się wartości finansowe. W przypadku sfery oficjalnej oznacza zastosowanie waluty w polityce monetarnej państw trzecich jako waluty interwencyjnej (dokonywanie interwencji w euro), referencyjnej (kotwica stabilizacyjna jako punkt odniesienia w stabilizacji kursów innych walut) i rezerwowej (rezerwa jest tworzona, aby dokonywać interwencji w celu obrony kursu walutowego oraz jako poręczenie, że będą mogły być dokonywane zewnętrzne zobowiązania państwa) (tabela 7.2).

Tabela 7.2. Funkcje euro jako waluty międzynarodowej

Funkcja	Sfera oficjalna	Sfera prywatna
Środek płatniczy	waluta interwencyjna	waluta transakcyjna
Miernik wartości	waluta referencyjna	waluta fakturowania
Środek akumulacji/tezauryzacji	waluta rezerwowa	waluta inwestycyjna

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Międzynarodowa rola euro III*, http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/euro_III.pdf (dostęp 27.12.2016).

Euro bardzo szybko stało się drugą pod względem ważności walutą świata i ciągle posiada potencjał rozwojowy. Powszechne używanie euro w międzynarodowym systemie finansowym i kursowym dowodzi jego ogólnoświatowej obecności. Euro jest szeroko wykorzystywane, obok dolara USA, jako ważna waluta rezerwowa w przypadku kryzysów walutowych. W 2015 r. ponad jedna piąta światowych rezerw walutowych była denominowana w euro. Euro jest również drugą po dolarze amerykańskim walutą na rynkach dewizowych na świecie pod względem liczby operacji, wykorzystywaną w ok. 33% wszystkich codziennych transakcji walutowych. Jest także powszechnie używane przez rządy i przedsiębiorstwa na całym świecie do zaciągania pożyczek. W 2015 r. udział zadłużenia denominowanego w euro na światowych rynkach wyniósł ok. 40%, czyli podobnie jak w przypadku dolara amerykańskiego. Euro jest również coraz częściej wykorzystywane jako waluta do rozliczeń i płatności

²² P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 258-259.

²³ L. Oręziak, *Międzynarodowa pozycja euro*, [w:] *EURO od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003, s. 172.

w handlu międzynarodowym, nie tylko między strefą euro a państwami trzecimi, ale także między państwami trzecimi. Jest stosowane jako waluta fakturowania w przypadku ponad 50% całego importu do strefy euro oraz ponad 65% całości eksportu ze strefy euro. Niektóre kraje zarządzają swoimi walutami przez powiązanie ich z euro, zatem euro pełni rolę albo waluty referencyjnej, albo waluty odniesienia. Stabilność systemu walutowego, na którym opiera się euro, czyni je atrakcyjną walutą „stabilizacyjną”, zwłaszcza dla tych krajów, które posiadają specjalne uzgodnienia instytucjonalne z UE, jak np. preferencyjne umowy handlowe. Przez powiązanie swojej waluty z euro wnoszą one do swojej krajowej gospodarki większą pewność i stabilność. Euro jest również powszechnie używane w regionach i krajach trzecich sąsiadujących ze strefą euro, np. w Europie Południowo-Wschodniej, podczas gdy niektóre kraje – Andora, Monako, San Marino i Watykan – używają euro jako waluty urzędowej na mocy specjalnych układów monetarnych z UE i mogą emitować swoje własne monety euro w określonej ilości²⁴. Czarnogóra i Kosowo z kolei wprowadziły euro jednostronnie, tzn. bez porozumienia z UE.

7.3. Korzyści i szanse oraz koszty i zagrożenia wynikające z przyjęcia wspólnej waluty

Jak podkreśla się w literaturze fachowej przedmiotu, korzyści przyjęcia wspólnej waluty można podzielić na te, które ujawniają się bezpośrednio oraz te, które mogą pojawiać się stopniowo. Korzyści bezpośrednie są odczuwalne już w krótkim terminie, a pośrednie mogą potencjalnie wystąpić w perspektywie średnio- i długookresowej od momentu wprowadzenia wspólnej waluty. Istotną właściwością korzyści bezpośrednich jest to, iż następują one niemal automatycznie w wyniku zastąpienia pieniądza narodowego przez wspólny oraz mają trwały i kumulujący się w czasie charakter.

Wprowadzenie wspólnej waluty prowadzi bezpośrednio do redukcji ryzyka kursowego, a wraz z nim do redukcji kosztów kursowych i transakcyjnych. Stanowi to istotne ułatwienie dla prowadzenia działalności gospodarczej, a także ruchu turystycznego²⁵. Przedsiębiorstwa pozbawione obciążenia finansowego dzięki poprawie wyników finansowych są w stanie przeznaczać dodatkowe środki pieniężne na inwestycje oraz tworzyć nowe miejsca pracy. Z drugiej strony efekt ten jest negatywny dla banków i innych instytucji finansowych, które tracą dochody z tytułu wymiany walut²⁶.

Bezpośrednim skutkiem rezygnacji z własnej waluty na rzecz waluty międzynarodowej jest również ograniczenie ryzyka wystąpienia destabilizujących gospodarkę gwałtownych przepływów kapitałowych wywołanych innymi niż pogorszenie wskaź-

²⁴ *Euro na świecie*, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/index_pl.htm (dostęp 30.12.2016).

²⁵ J. Werwińska, *€ jak euro*, ODDK, Gdańsk 2002, s. 21-22.

²⁶ *Jedna waluta dla jednej Europy. Droga do euro*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_pl.pdf (dostęp 27.12.2016).

ników makroekonomicznych czynnikami, jak spekulacje walutowe lub zmiany zaufania inwestorów zagranicznych niemające uzasadnienia w rzeczywistej sytuacji ekonomicznej państwa. Dodatkowo, rezygnując z własnej waluty, znacznie zmniejsza się ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego, zwiększając tym samym długookresową stabilność makroekonomiczną państwa. Ponadto przyjęcie wspólnej waluty może przełożyć się na wzrost ratingu kraju²⁷. Stabilność i wiarygodność makroekonomiczna mają kluczowe znaczenie dla gospodarki, gdyż zachęcają inwestorów do podejmowania decyzji inwestycyjnych, decydują o alokacji zasobów gospodarczych oraz wpływają na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego.

Obszarem, w którym bezpośrednie efekty wprowadzenia wspólnej waluty ujawniają się najszybciej, są rynki finansowe. Spadek premii za ryzyko kursowe oraz przyjęcie polityki pieniężnej wspólnego banku centralnego, w tym połączenie i scentralizowanie zarządzania rezerwami z innymi członkami unii walutowej oraz obniżenie nominalnych stóp procentowych prowadzą do pogłębienia integracji, zwłaszcza na rynku pieniężnym, a także do większej przejrzystości cen, co sprzyja podejmowaniu optymalnych decyzji gospodarczych²⁸. Postępująca integracja rynków finansowych sprzyja osiąganiu większych korzyści z członkostwa w strefie jednawalutowej, ale niesie także zagrożenia, z których najpoważniejszy to tzw. „efekt zarażania”, polegający na przenoszeniu kryzysów finansowych między zintegrowanymi państwami. Należy zaznaczyć, że skala korzyści płynących z przyjęcia wspólnej waluty jest uzależniona od poziomu rozwoju rynków finansowych w krajach unii walutowej²⁹.

W dłuższym okresie mogą materializować się związane ze wspomnianymi korzyściami bezpośrednimi szanse, tzn. korzyści pośrednie. Ich znaczenie dla gospodarki jest istotniejsze, ale równocześnie mają one charakter warunkowy, bowiem ich realizacja jest uzależniona od właściwego spożytkowania korzyści bezpośrednich, jakości polityki makroekonomicznej prowadzonej na drodze do strefy jednawalutowej i wewnątrz niej (zwłaszcza reformy systemu podatkowego, świadczeń społecznych i rynku pracy), otwartości gospodarki, jak i zdolności adaptacyjnych podmiotów gospodarczych, w tym do operowania w warunkach zwiększonej konkurencji oraz absorpcji inwestycji i innowacji.

Przyjęcie wspólnej waluty może doprowadzić do intensyfikacji wymiany handlowej. Oprócz wzrostu wymiany handlowej bardzo ważnym skutkiem przystąpienia do strefy jednawalutowej może być wzrost inwestycji krajowych (w wyniku obniżenia kosztu pozyskania kapitału oraz poszerzenia perspektyw działalności na większym rynku) i zagranicznych (dzięki eliminacji ryzyka kursowego i stabilniejszemu otoczeniu ekonomicznemu). Ostateczna skala wpływu przyjęcia wspólnej waluty na poziom inwestycji krajowych i zagranicznych jest uwarunkowana głównie zdolnością absorpcji tych inwestycji przez podmioty gospodarcze. Inwestycje oraz wymiana

²⁷ Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 149.

²⁸ L. Oręziak, *Euro nowy...*, op. cit., s. 48.

²⁹ Raport na temat pełnego..., op. cit.

handlowa są istotnym mechanizmem restrukturyzacji gospodarki, poprawy jej wydajności i konkurencyjności oraz konwergencji dochodów obywateli unii³⁰.

W dłuższym okresie następuje w unii walutowej ściślejsza integracja rynków finansowych, głównie w obszarze instytucji i infrastruktury. Teoria ekonomii oraz doświadczenia krajów strefy euro wskazują, że pełne członkostwo w unii walutowej sprzyja procesom integracyjnym na wielu płaszczyznach, zwłaszcza w obszarze rynków finansowych, intensyfikacji wymiany handlowej i inwestycji. W efekcie powinno się to przekładać na szybsze tempo wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, dochodów oraz ogólny wzrost dobrobytu społecznego.

Z kolei w przypadku kosztów związanych z wprowadzeniem wspólnej waluty, zarówno teoria ekonomii, jak i badania wskazują, że akumulacja kosztów i zagrożeń w czasie może kształtować się odwrotnie niż w przypadku korzyści i szans. Koszty w dużym stopniu skoncentrowane są we wczesnym etapie, podczas gdy korzyści nie są wtedy jeszcze w pełni widoczne. Koszty i zagrożenia wprowadzenia wspólnej waluty można podzielić na długo-, średnio- i krótkookresowe.

Podobnie jak w przypadku korzyści, pewne koszty mają charakter trwałe. Dotyczy to przede wszystkim utraty możliwości prowadzenia autonomicznej polityki monetarnej, tj. stosowania jako stabilizatorów gospodarczych stopy procentowej i nominalnego kursu walutowego. Łączna skala kosztów związanych z rezygnacją z niezależnej polityki pieniężnej zależy głównie od adekwatności polityki pieniężnej prowadzonej przez wspólny bank centralny do gospodarki nowego członka unii (może wystąpić ryzyko długookresowego niedopasowania poziomu stóp procentowych, którego przyczyną jest różny poziom rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich unii lub ryzyko niedopasowania cyklicznego, łączącego się z brakiem pełnej synchronizacji cykli koniunkturalnych), a także od stopnia autonomiczności krajowej polityki pieniężnej, prowadzonej w warunkach globalizacji, oraz skuteczności nominalnego kursu walutowego w absorbowaniu szoków.

Do długookresowych kosztów wprowadzenia wspólnej waluty należy zaliczyć również zmiany dotyczące prowadzenia polityki fiskalnej w unii walutowej. Ze względu na to, że państwa członkowskie unii zrezygnowały z polityki monetarnej jako narzędzia stabilizacji narodowego cyklu koniunkturalnego, polityka fiskalna ma za zadanie zarządzanie cyklicznymi fluktuacjami. Wiąże się to z prowadzeniem zdyscyplinowanej polityki fiskalnej o niskim stopniu zadłużenia, co pozwala korzystać z automatycznych stabilizatorów oraz działań o charakterze dyskrejonalnym. Jednocześnie utrzymanie stabilności i wiarygodności wspólnej waluty, a także ryzyko internalizacji efektów tej polityki przez państwa członkowskie unii skłoniły twórców UGW do ustanowienia restrykcyjnych warunków dotyczących długu publicznego i deficytu budżetowego. Warto również zaznaczyć, że zmiany polityki fiskalnej wynikające z przyczyn niemających potwierdzenia w ekonomii lub z przyczyn politycznych mogą stać się źródłem poważnych wstrząsów gospodarczych w unii walutowej.

³⁰ *Ibidem*, s. 92.

Oprócz niepodlegających dyskusji kosztów długookresowych, które mogą być zminimalizowane przede wszystkim dzięki uelastycznieniu gospodarki, przyjęcie wspólnej waluty może wiązać się w średnim okresie również z pewnymi zagrożeniami. Należy do nich głównie kształtowanie się dynamiki cen niezgodnie ze ścieżką równowagi oraz konsekwencje tego zjawiska w sferze realnej gospodarki. Zagrożenia w średnim okresie mogą być skutkiem wyboru nieoptymalnego kursu konwersji, a także różnic inflacyjnych między krajami unii walutowej, zbyt szybkiego wzrostu płac i cen, w tym na rynku aktywów, co wpływa na pogorszenie się konkurencyjności gospodarki, jak również boomu kredytowego (głównie na rynku nieruchomości), który może zachwiać stabilnością finansową w wyniku wzrostu akcji kredytowej³¹.

W krótkim okresie koszty przystąpienia do strefy euro związane są z ewentualnymi kosztami zacieśnienia polityki makroekonomicznej w celu wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej oraz ryzykiem wystąpienia związanych z tym efektów cenowych, a także wprowadzeniem euro do obiegu. Jeżeli inflacja nie ukształtuje się na poziomie poniżej wartości referencyjnej, będzie to wymagać podjęcia działań obniżających tempo wzrostu cen. Działania te z kolei mogą w krótkim okresie zagrażać dynamice PKB, co jest tożsame z obniżeniem tempa wzrostu gospodarczego³². Nie należy zapominać także o zagrożeniach związanych z podporządkowaniem polityki pieniężnej wymogowi dwuletniego utrzymania kursu waluty narodowej do euro w systemie ERM II. Pewne zagrożenia mogą się wprowadzić wiązać z jednoczesnym spełnieniem kryterium inflacyjnego i kursowego, co wynika z presji aprecjacyjnej na realny kurs walutowy w gospodarce dominującej.

Kolejne krótkookresowe zagrożenia wiążą się z możliwością wzrostu cen wyrażonych w euro w efekcie zaokrągleń. Jednak w najkrótszym horyzoncie czasowym odczuwalne są najbardziej koszty techniczne i organizacyjne. Koszty te obciążają zarówno administrację publiczną, sektor finansowy, jak i przedsiębiorstwa niefinansowe, a ich wysokość jest uzależniona od szeregu decyzji dotyczących scenariusza wprowadzania wspólnej waluty oraz uwarunkowań zewnętrznych³³. Do kosztów tych zalicza się: koszty związane ze zmianami prawnymi, koszty logistyczne wprowadzenia i zaopatrzenia w monety oraz banknoty euro, koszty dostosowania systemów informatycznych i systemów płatności, przygotowania ogólnokrajowej kampanii informacyjnej oraz przeprowadzenia szkoleń dla pracowników oraz intensyfikacji ich prac w okresie wymiany pieniądza.

Zarówno teoria ekonomii, jak i doświadczenia państw członkowskich strefy euro potwierdzają, że ze względu na trwały charakter podejmowanej decyzji zasadne jest dokonanie bilansu korzyści i kosztów, uwzględniając krótki, średni i długi okres. Podsumowując, należy stwierdzić, że w zestawieniu korzyści i kosztów widoczna jest pewna asymetria. Trwałe korzyści z integracji monetarnej należy raczej upatrywać w perspektywie co najmniej średniookresowej, natomiast duża część kosztów jest po-

³¹ *Ibidem*, s. 148-149.

³² D. Niedziółka, *Unia gospodarczo-walutowa i jej pieniądz euro*, WSCiL, Warszawa 2008, s. 75.

³³ *Raport na temat pełnego...*, op. cit., s. 249.

noszona w krótkim okresie. Łączna skala kosztów i korzyści zależy od prowadzonej polityki makroekonomicznej, zarówno w okresie przygotowawczym, przed przystąpieniem do strefy euro, jak i w trakcie pobytu w strefie jednowalutowej³⁴. Jednocześnie korzyści i szanse nie są łatwe do obliczenia i ścisłego sprecyzowania.

Istotne jest również, że mają one charakter potencjalny, tzn. większość korzyści oraz zagrożeń nie wystąpi w każdym przypadku. Interesy poszczególnych podmiotów i sposób postrzegania wspólnej waluty są różne. W przypadku osób prywatnych mają znaczenie również argumenty emocjonalne, trudne do przełożenia na sferę realną gospodarki.

Podsumowując analizę korzyści i wad można stwierdzić, że nie istnieją jednoznaczne przesłanki przemawiające za członkostwem państw w obszarze wspólnej waluty bądź przeciw temu członkostwu.

7.4. Polska a strefa euro

Wejście Polski do Unii Europejskiej na mocy traktatu akcesyjnego oznaczało jednocześnie, że stała się ona członkiem unii gospodarczej i walutowej jako członek z tzw. derogacją od ogólnych zasad obowiązujących w jej ramach. Jest zatem zobowiązana i jednocześnie ma prawo do przyjęcia wspólnej waluty po uprzednim spełnieniu omówionych wcześniej warunków konwergencji nominalnej i realnej, a także warunków proceduralnych, które polegają na tym, że³⁵:

- uwarunkowania włączenia waluty narodowej do ERM II wypracowuje wspólnie Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny;
- waluta narodowa powinna uczestniczyć w ERM II nie krócej niż dwa lata, podczas których powinny zostać spełnione kryteria konwergencji nominalnej i realnej;
- Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny przedstawiają Radzie ECOFIN raporty dotyczące konwergencji danego państwa członkowskiego oraz stopień jej trwałości;
- Rada ECOFIN na wniosek Komisji Europejskiej, po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji danego państwa członkowskiego w przypadku pozytywnych wyników konwergencji nominalnej i realnej.

Nie ma zatem wyznaczonego traktatowo terminu przyjęcia euro przez Polskę. Obecnie strategia integracji Polski ze strefą euro związana jest z czterema wyzwaniami. Pierwsze to ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na spełnienie warunków trwałej konwergencji nominalnej i realnej. Głównym ich celem jest to, aby państwa

³⁴ *Ibidem*, s. 342.

³⁵ R. Poliński, *Problemy strefy euro*, Wyd. Naukowe Frel, Warszawa 2015, s. 79-80.

wstępujące do finalnego etapu UGW charakteryzowały się podobną stabilną sytuacją gospodarczą. Dodatkowo istotne jest, aby osiągnięty przez poszczególne państwa poziom zbieżności gospodarczej był trwały, aby nie okazał się on jedyne zjawiskiem przejściowym³⁶. Jeżeli chodzi o konwergencję realną to przede wszystkim ważne jest określenie konstytucyjnych i innych formalnoprawnych warunków uczestnictwa Polski w strefie jednowalutowej (w tym zmiana polskiej konstytucji). Drugie wyzwanie polega na wzmocnieniu działań instytucjonalnych podstaw polskiej gospodarki, trzecie zaś na opracowaniu ram narodowego planu wprowadzania euro, w tym aktualnego rachunku korzyści i kosztów członkostwa Polski w Eurolandzie. Czwarte zadanie związane jest natomiast ze stabilizacją sytuacji współczesnej strefy euro przez wzmocnienie instytucjonalne, reformę zarządzania gospodarczego i ochronę stabilności finansowej jako mechanizmów zapobiegających lub co najmniej łagodzących kryzysy.

Najważniejsze zadania do realizacji w celu uchylenia derogacji w Polsce można zatem podzielić na pięć obszarów:

- obszar decyzyjno-koordynacyjny,
- obszar makroekonomiczny,
- obszar legislacyjny,
- obszar administracyjno-techniczny,
- obszar komunikacji społecznej.

Wprowadzenie euro w Polsce wymaga jeszcze wielu przygotowań. Ważne są zarówno zmiany gospodarcze, proceduralne, jak i polityczne, zwłaszcza mające na celu zmianę ustawodawstwa oraz porozumienia rządzących, ale także społeczne. Te ostatnie powinny wiązać się szczególnie z dostępem do rzetelnej edukacji ekonomicznej w postaci przekazywania fachowej wiedzy na temat przyjmowania i funkcjonowania euro oraz jego wpływu na gospodarkę państwa.

* * *

Powstanie wspólnego obszaru walutowego w UE jest największym osiągnięciem, a także najbardziej zaawansowanym etapem integracji gospodarczej i walutowej w najnowszej historii. Euro pełni rolę waluty międzynarodowej, tzn. bierze udział w obrocie międzynarodowym i ma szersze znaczenie niż waluty pełniące funkcję pieniądza tylko na obszarze, na którym są emitowane. Proces ten nie jest jednak pełnowymiarowy i zakończony.

W każdym przypadku państwo kandydujące do strefy euro powinno indywidualnie rozważać swoją sytuację ekonomiczną, która powinna być silna, stabilna i trwała. Z drugiej strony i tak jest ona przedmiotem corocznej analizy pod kątem spełniania kryteriów konwergencji. Spełnienie tych kryteriów oznaczać powinno,

³⁶ J. Żabińska, *Realizacja kryteriów konwergencji warunkiem uczestnictwa Polski w strefie euro*, [w:] *Polska w strefie euro*, red. B. Kubśka-Maciejowicz, A. Stępiak, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 38-39.

że w długim okresie korzyści przyjęcia wspólnej waluty przeważą nad kosztami. W tym przypadku najpoważniejszym zagrożeniem dla gospodarki krajowej byłoby zastosowanie nieoptymalnego kursu konwersji. Warto zaznaczyć, że bardzo istotnym aspektem przy ocenie korzyści i szans jest ich warunkowy charakter względem czynników natury zarówno ekonomicznej, politycznej, jak i społecznej. Wszystkie zagrożenia powinny być zatem jasno zakomunikowane i społeczeństwu, i przedsiębiorcom w celu możliwie wczesnego przygotowania się do nich. Dlatego istotnym czynnikiem w procesie przygotowania gospodarki i społeczeństwa do wprowadzenia euro w Polsce jest zbudowanie ogólnonarodowego konsensusu, co stanowi warunek sprzyjający skutecznemu przeprowadzeniu tego procesu³⁷. Ważnym czynnikiem pełnego uczestnictwa w strefie euro dla Polski jest także analiza bieżącej sytuacji gospodarczej, finansowej i politycznej w Eurolandzie.

W najbliższej przyszłości waluta euro wydaje się być bezpieczna, gdyż państwa członkowskie z dużym bagażem doświadczeń związanych z procesem integracji europejskiej, ale też ze współczesnym kryzysem, raczej nie dopuszczą do popełnienia następnych błędów, mogących zagrozić funkcjonowaniu Eurolandu. Wprost przeciwnie, wszelkie nowe wprowadzane w życie reformy świadczą o tym, że wspólna waluta powinna być niebawem jeszcze bardziej popularna i wykorzystywana na całym świecie.

Bibliografia

- Borowiec J., *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Borowiec J., Wilk K., *Integracja Europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Bukowski S., *Teoretyczne podstawy i realizacja unii monetarnej krajów członkowskich Wspólnot Europejskich. Szanse i zagrożenia dla Polski*, Monografie, Radom 2003.
- Bundesrat Bericht der Bundesregierung über die Integration der BRD in die EU, Zeitraum 01.01.-31.12.1994.
- Euro na świecie, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/index_pl.htm
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do Unii Walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Gluchowski J., *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE, Warszawa 1997.
- de Grauwe P., *Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 2005.
- Grüber U., Kleber M., *Grundlagen der Volkswirtschaftslehre*, 2 Aufl., Verlag Vahlen, München 1994.
- Jedna waluta dla jednej Europy. Droga do euro, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_pl.pdf
- Kołodziejczyk K., *Geneza wspólnotowej waluty Euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

³⁷ Raport na temat pełnego..., op. cit., s. 343.

- Komar A., *Europejska Unia Walutowa*, PWE, Warszawa 1993.
- Międzynarodowa rola euro III, http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/euro_III.pdf
- Müller H., *Euro die neue Währung in der Praxis*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main 1997.
- Niedziółka D., *Unia gospodarczo-walutowa i jej pieniądź euro*, WSCiL, Warszawa 2008.
- Oręziak L., *Euro jako waluta Unii Gospodarczej i Walutowej i jej rola na rynku finansowym*, SGH-IGŚ, Warszawa 1997.
- Oręziak L., *Międzynarodowa pozycja euro*, [w:] *EURO od A do Z*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2003.
- Poliński R., *Problemy strefy euro*, Wydawnictwo Naukowe Frel, Warszawa 2015.
- Proczek M., *Polityka monetarna w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 6, NBP.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa w UE, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IkiCHZ, Warszawa 1996.
- Werwińska J., *€ jak euro*, ODDK, Gdańsk 2002.
- Żabińska J., *Realizacja kryteriów konwergencji warunkiem uczestnictwa Polski w strefie euro*, [w:] *Polska w strefie euro*, red. B. Kubska-Maciejewicz, A. Stępnia, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Centrum Informacji o Euro, <http://euro.nbp.pl/>
- Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro, http://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf
- Międzynarodowa rola euro III, http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/euro_III.pdf
- Poliński R., *Problemy strefy euro*, Wydawnictwo Naukowe Frel, Warszawa 2015.
- Portal Edukacji Ekonomicznej, <https://www.nbportal.pl/>

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć uczestnicy zapoznają się z problematyką związaną z wprowadzaniem wspólnej europejskiej waluty. Dowiedzą się o kryteriach uczestnictwa w strefie euro, także Polski w aktualnych uwarunkowaniach (włączając współczesne problemy strefy euro), o międzynarodowej pozycji euro, jak również o korzyściach i szansach oraz kosztach i zagrożeniach wynikających z przyjęcia wspólnej waluty. Uczestnicy zajęć dowiedzą się również, jakie kraje należą aktualnie do Eurolandu.

Cele zajęć

- przedstawienie genezy i ewolucji strefy euro,
- zapoznanie słuchaczy z kryteriami konwergencji realnej i nominalnej uczestnictwa w strefie euro,
- przedstawienie znaczenia międzynarodowej pozycji euro,
- rozwinięcie umiejętności oceny korzyści oraz diagnozy zagrożeń płynących z wprowadzenia wspólnej waluty,
- wyrobienie zdania uczestników zajęć na temat odpowiedniego, tzn. korzystnego momentu uczestniczenia Polski w Eurolandzie.

Słowa kluczowe

- euro,
- strefa euro, Euroland,
- Unia Gospodarcza i Walutowa,
- kryteria konwergencji, zbieżności, spójności,
- międzynarodowa rola euro,
- wady i zalety euro.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- analiza tekstów źródłowych,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach,
- analiza danych statystycznych.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z genezą i ewolucją wprowadzania euro, rolą tej waluty w gospodarce światowej, drogą Polski do uczestnictwa w strefie euro oraz jego zaletach i wadach.
2. Zaproponuj najpierw krótką rozmowę na temat tego, czy lepiej byłoby, żeby w Europie była jedna waluta, czy żeby funkcjonowały tylko waluty narodowe. Następnie zapytaj o najważniejszą korzyść oraz wadę z wprowadzenia wspólnej waluty i poproś każdego słuchacza o zapisanie ich na kartce. Zbierz propozycje. Wybierz dwie osoby do pomocy w zapisywaniu tych propozycji (jedna odczytuje korzyści z kartek, druga zapisuje na pierwszej części tablicy, nauczyciel oraz grupa monitorują prace i ewentualnie proszą o postawienie krzyżyka w punkcie, gdy propozycje się dublują; podobnie należy postąpić z wadami). Na zakończenie należy odczytać, która korzyść i która wada zajęły pierwsze miejsce.
3. Następnie rozdaj fragment tekstu (punkt trzeci powyższego opracowania) na temat korzyści i szans oraz kosztów i zagrożeń wynikających z przyjęcia wspólnej waluty. Poproś o uważne przeczytanie. Po przeanalizowaniu tekstu przez słuchaczy podsu-

muj krótko korzyści i koszty wprowadzenia jednolitej waluty euro, porównując z wynikami zapisanymi na tablicy.

4. W dalszej kolejności przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną dotyczącą genezy i ewolucji strefy euro ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów konwergencji oraz międzynarodowej roli euro.
5. Pokaż prawidłową, aktualną, mapę krajów strefy euro.
6. Na zakończenie zajęć przeprowadź dyskusję na temat wprowadzenia euro w Polsce. Zapytaj, kto jest za, a kto przeciw. Podziel słuchaczy na dwie grupy, zwolenników i przeciwników wprowadzenia euro w Polsce. Każda z grup ma za zadanie przygotować argumentację na rzecz stanowiska swojej grupy i wybrać lidera do ich przedstawienia. Po prezentacji argumentów dwóch grup poprowadź krótką dyskusję. W podsumowaniu tej części zajęć uzupełnij argumenty każdej z grup, skoryguj także stwierdzenia błędne.
7. Dla utrwalenia wiadomości z zajęć poleć jako zadanie domowe przygotowanie stanu kryteriów konwergencji nominalnej Polski oraz jednego wybranego przez uczestnika zajęć kandydata do strefy euro. Zwróć uwagę, że informacje powinny być zaczerpnięte z oficjalnych i aktualnych źródeł. Poproś o uzasadnienie wyboru państwa.

8.

Rola budżetu Unii Europejskiej w finansowaniu procesu integracji europejskiej*

Co siedem lat Unia podejmuje decyzję o kierunkach rozwoju Europy. To zawsze jest moment przełomowy, ponieważ towarzyszy mu debata na temat pojawiających się nowych wyzwań w zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej.

Finanse Unii Europejskiej obejmują cztery obszary życia gospodarczego, które wydają się być niezależne, jednak wszystkie te obszary przeplatają się wzajemnie. Pierwszym obszarem są zasady finansowania działalności Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej. Drugim obszarem jest problematyka związana z wprowadzeniem wspólnej waluty i zasad towarzyszących tworzeniu unii walutowej. Trzecim jest problematyka związana z transferami międzynarodowymi środków finansowych Unii w ramach polityki spójności, pomocy państwom rozwijającym się oraz inwestycji zagranicznych. Natomiast czwartym obszarem jest związek między rozwiązaniami zastosowanymi w budżecie unijnym a możliwością pogłębienia i poszerzenia integracji państw członkowskich. Sposób w jaki finansowana jest działalność danej organizacji międzynarodowej ma duże znaczenie dla jej działalności. Z jednej strony, to czy źródła finansowania są wystarczające dla finansowania działalności danej organizacji wynika z ustalonych źródeł jej finansowania. Natomiast z drugiej, wielkość środków niezbędnych do finansowania działalności organizacji zależy od kosztów wynikających z prowadzonej przez nią działalności i celów, które mają zostać przez nią osiągnięte.

Celem rozdziału jest przybliżenie czytelnikowi tematyki związanej z zasadami konstrukcji budżetu UE, źródłami jego finansowania, kierunkiem wydatkowania środków pochodzących z budżetu, miejscem budżetu unijnego w całym systemie fi-

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

nansów Unii oraz wskazaniem nowych propozycji zmian w źródłach finansowania budżetu Unii Europejskiej, które odpowiadałyby potrzebom dzisiejszych wyzwań.

8.1. Pojęcie budżetu Unii Europejskiej

Unia Europejska, jako organizacja międzynarodowa, dysponuje własnym budżetem, z którego finansowane są działania mające na celu rozwiązywanie wspólnych problemów. Budżet Unii Europejskiej jest planem sporządzanym na czas jednego roku (tożsamy z rokiem kalendarzowym), obejmującym dochody i wydatki związane z prowadzeniem i koordynacją polityk wspólnotowych, programów pomocowych, a także z administracją. Plan ten sporządzany jest w walucie europejskiej, czyli euro. Począwszy od 1988 r. budżety roczne są ustalane w granicach wyznaczonych przez długoterminowy plan finansowy, zwany także perspektywą finansową¹, który określa roczne pułapy wydatków w ciągu kilku następnych lat. W ten sposób wydatki są ponoszone w sposób przewidywalny. Obecny plan finansowy obowiązuje od 2014 do 2020 r.

W związku z tym, system zasobów własnych Unii (dochodów) musi zapewniać odpowiednie zasoby na kształtowanie poszczególnych polityk Unii w sposób uporządkowany, przy uwzględnieniu potrzeby ścisłej dyscypliny budżetowej. Rozwój systemu zasobów własnych może i powinien włączać się również w szersze wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej podejmowane w państwach członkowskich i mieć – w najszerszym możliwym zakresie – swój udział w kształtowaniu polityk Unii. Ustaleniami dotyczącymi zasobów własnych powinny kierować ogólne cele prostoty, przejrzystości i sprawiedliwości. Ustalenia te powinny zapewniać, że żadne państwo członkowskie nie ponosi obciążenia budżetowego, które byłoby nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności².

Aktualnie, na zasoby własne zapisane w budżecie Unii Europejskiej składają się dochody pochodzące z następujących źródeł:

- tradycyjne zasoby własne składające się z opłat, składek, kwot lub czynników dodatkowych, ceł pobieranych na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej i innych ceł, które zostały lub zostaną ustanowione przez instytucje Unii w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi, a także wkładów i innych opłat przewidzianych w ramach wspólnej organizacji rynków cukru;
- zastosowanie stawki jednolitej obowiązującej wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do zharmonizowanych podstaw VAT określonych zgodnie z przepisami unijnymi; podstawa brana pod uwagę w tym celu nie może przekraczać 50% dochodu narodowego brutto (DNB) dla każdego państwa członkowskiego;

¹ Współczesna nazwa to wieloletnie ramy finansowe.

² Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom).

- zastosowanie stawki jednolitej – która zostanie określona zgodnie z procedurą budżetową z uwzględnieniem łącznej kwoty wszystkich innych dochodów – do sumy DNB wszystkich państw członkowskich³.

8.2. Wieloletnie ramy finansowe

W latach 80. XX w., na skutek nierównowagi między kompetencjami Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącej kwestii finansowych Wspólnot, pojawiły się utrudnienia w zakresie ustalania corocznej procedury budżetowej przez ww. instytucje. Z uwagi na to, że nowe postanowienia traktatowe w ramach jednolitego aktu europejskiego nie były wystarczające, instytucje postanowiły usprawnić system w ramach wzajemnej współpracy przez wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz procedurę podejmowania decyzji. Od 1988 r. zaczęto opracowywać kilkuletnie plany finansowe, zwane perspektywą finansową, które pozwalają na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć o horyzoncie czasowym dłuższym niż rok, w przeciwieństwie do rocznego budżetu. Pierwszy okres programowania obejmował pięć lat, natomiast następne okresy, aż do dzisiaj – po siedem lat. Wieloletnie ramy finansowe odgrywają główną rolę w kształtowaniu rocznego budżetu UE, będącego najważniejszym źródłem finansowania działalności Unii. Oprócz planu finansowego, zawierają:

- założenia systemu finansowego UE na kolejne lata,
- układ głównych wydatków,
- wysokość wydatków.

Wydatki ujęte w wieloletnich ramach finansowych podzielone są na grupy (działy), które odzwierciedlają priorytety polityczne, będące przedmiotem wcześniejszych negocjacji między państwami członkowskimi oraz w ramach instytucji unijnych⁴.

Wieloletnie ramy finansowe są wyrazem porozumienia politycznego w zakresie unijnych priorytetów finansowych i zawierane pomiędzy Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską⁵. System wieloletnich ram finansowych ma na celu zwiększenie przestrzegania dyscypliny budżetowej, kontrolowanie wzrostu wydatków i zapewnienie sprawnego funkcjonowania procedury budżetowej⁶. Dla każdego

³ *Ibidem*.

⁴ M. Proczek, *Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2007-2013*, Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej, nr 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 78; E. Latoszek red., *Integracja europejska perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, D.W. Elipsa, Warszawa 2003, s. 79.

⁵ P. Russel, *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki unijne*, red. G. Gołębiowski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011, s. 81; J. Soboń, *Budżet Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Warszawa 2008, s. 14-15.

⁶ M. Cieślukowski, *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, s. 62.

okresu objętego programem określone są „pułapy” (tzn. maksymalne sumy na pokrycie zobowiązań⁷ i na pokrycie płatności) według „działów” (kategorii wydatków) dla każdego roku. W rocznej procedurze budżetowej określony jest natomiast dokładny poziom wydatków i ich podział między różne pozycje budżetu dla danego roku.

Charakteryzując istotę i znaczenie wieloletnich ram finansowych należy zwrócić uwagę na to, że dokumentu tego nie można traktować jako zwykłego programowania finansowego, ponieważ założone pułapy wydatków mają charakter wiążący z punktu widzenia instytucji uczestniczących w procedurze budżetowej, tzn. dla Komisji Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego. Dokument ten nie może być uznawany za wieloletni budżet, ponieważ coroczne uchwalanie budżetu UE ma decydujące znaczenie dla bieżącego kształtowania dochodów i wydatków budżetowych na dany rok. Dla wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020⁸ utrzymano pułap zasobów własnych w wysokości 1,23% DNB⁹ (dochód narodowy brutto) oraz przyjęto poziom 1% DNB na płatności i 1,05% na zobowiązania.

8.3. Zasady budżetowe

System prawny Unii Europejskiej związany z tworzeniem i wykorzystywaniem budżetu Unii Europejskiej opiera się na następujących rodzajach instrumentów prawnych:

- prawie pierwotnym, czyli traktatach,
- prawie wtórnym, stanowionym przez instytucje UE w formie odpowiednich aktów prawnych, tj. dyrektyw, rozporządzeń,
- regulacjach prawnych przyjętych w porozumieniu przez instytucje zaangażowane w procedurę ustalania budżetu,
- ogólnych zasadach prawnych i prawie zwyczajowym,
- umowach międzynarodowych zawieranych między UE a państwami trzecimi,
- umowach zawieranych między państwami członkowskimi¹⁰.

⁷ Środki na zobowiązania to maksymalny pułap zobowiązań, jakie w danym roku budżetowym mogą zostać podjęte przez UE, nie mogą one przekroczyć w ciągu roku budżetowego maksymalnego pułapu, obecnie 1,31% DNB wszystkich państw członkowskich UE. Środki na zobowiązania obejmują zarówno zobowiązania jednoroczne, jak i wieloletnie, a ich wielkość nie odzwierciedla wysokości wypłat z budżetu w danym roku. Zmiana tego pułapu wymaga jednomyślności państw UE.

⁸ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) Nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz. Urz. UE 2013 L 347/884).

⁹ Dochód narodowy brutto definiuje się jako roczny DNB według cen rynkowych, podany przez Komisję w ramach stosowania Europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (tzw. „ESA”).

¹⁰ K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 168

Do głównych zasad budżetu Unii Europejskiej zalicza się:

- zasadę jedności i rzetelności budżetowej, zgodnie z którą nie można pobierać dochodów ani dokonywać wydatków, jeżeli nie są one zapisane w odpowiedniej linii budżetowej. Nie można także zaciągać żadnych zobowiązań ani zatwierdzać wydatków przekraczających ich ustalony poziom. Środki finansowe mogą zostać zapisane w budżecie tylko, jeżeli są przeznaczone na pozycję wydatków uznaną za niezbędną;
- zasadę jednoroczności, która oznacza, że środki zapisane w budżecie są zatwierdzane na okres jednego roku budżetowego, który trwa od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia. Można korygować zapisy odnoszące się do zasobów własnych z tytułu podatku od wartości dodanej, zasobów dodatkowych opartych na dochodzie narodowym brutto oraz wszelkich wkładów finansowych;
- zasadę równowagi, która oznacza, że zarówno dochody, jak i środki na płatności muszą się równoważyć. Nie można zaciągać pożyczek w ramach budżetu. Natomiast saldo danego roku budżetowego, w przypadku nadwyżki, zapisuje się w budżecie na kolejny rok budżetowy jako dochody lub jako środki na płatności, w przypadku deficytu;
- zasadę jednostki rozliczeniowej, zgodnie z którą zarówno wieloletnie ramy finansowe, jak i budżet sporządza się i wykonuje w euro. W euro prezentuje się również sprawozdania rachunkowe;
- zasadę uniwersalności, która oznacza, że suma dochodów pokrywa sumę środków na płatności. Wszystkie dochody i wydatki zapisuje się w pełnej wysokości, nie wprowadzając żadnych korekt między nimi. Zewnętrzne oraz wewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel wykorzystuje się do finansowania szczególnych pozycji wydatków;
- zasadę specyfikacji, która oznacza, że środki przeznaczone są na określone cele według tytułów i rozdziałów. Rozdziały następnie dzielą się na artykuły i pozycje. Każda instytucja, inna niż Komisja, może w ramach własnej sekcji budżetu dokonywać przesunięć środków:
 - między tytułami – do wysokości 10% środków zapisanych na dany rok w tej linii budżetowej, z której dokonywane jest przesunięcie,
 - między rozdziałami lub między artykułami – bez ograniczeń;
- zasadę należytego zarządzania finansami, zgodnie z którą środki finansowe należy wykorzystywać zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Wydatki finansowe powinny być wykorzystywane przez daną instytucję w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najniższej cenie. Wydajność wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi środkami a osiągniętymi wynikami;
- zasadę przejrzystości, zgodnie z którą budżet uchwała się i wykonuje, a sprawozdania roczne prezentuje zgodnie z zasadą przejrzystości, czyli podobnie jak budżet państwa.

8.4. Uchwalanie i realizacja budżetu Unii Europejskiej

Budżet Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do budżetów narodowych państw członkowskich, nie jest stabilizatorem gospodarki. Nie spełnia on roli narzędzia polityki makroekonomicznej, gdyż zgodnie z zasadą równowagi budżetu bieżące dochody i wydatki równoważą się¹¹. W przeciwieństwie do budżetów państw, Unia nie może przyjmować budżetu zamykającego się deficytem, co oznacza brak możliwości zaciągania długu. Można stwierdzić, że budżet UE jest budżetem wyjątkowym. W przeciwieństwie do budżetów krajowych, z których finansowane są świadczenia usług publicznych i finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego, budżet UE jest przede wszystkim budżetem inwestycyjnym. Wieloletnie ramy finansowe na okres siedmiu lat umożliwiają planowanie finansowe w dłuższej perspektywie czasowej i zapewniają stabilność niezbędną przy planowaniu inwestycji. Zatem budżet UE musi zawsze pozostawać w równowadze.

Choć wydatki Unii Europejskiej planowane są w pierwszej kolejności, to i tak nie mogą być wyższe niż określony na dany rok pułap dochodów¹².

Budżet Unii Europejskiej jest finansowany głównie z zasobów własnych. Dochody budżetowe są określane przez Radę po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Natomiast decyzja w sprawie systemu zasobów własnych musi zostać ratyfikowana przez państwa członkowskie. Wykonaniem budżetu zajmuje się Komisja we współpracy z państwami członkowskimi, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Komisja przedkłada corocznie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie rozliczenia za poprzedni rok budżetowy, odnoszące się do wykonania budżetu. Przekazuje im także bilans finansowy przedstawiający aktywa i pasywa Unii. Komisja przedstawia także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach, w szczególności w odniesieniu do wskazań udzielonych przez Parlament Europejski i Radę. Absolutorium z wykonania budżetu udziela Parlament Europejski Komisji, na zalecenie Rady. Jest ono udzielane po uprzednim zbadaniu przez Radę i Parlament rachunków, bilansu finansowego i sprawozdania je oceniającego, rocznego sprawozdania Trybunału Obrachunkowego, wraz z odpowiedziami kontrolowanych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego¹³.

Struktura wydatków budżetu Unii Europejskiej

Przez pojęcie „wydatki budżetu Unii Europejskiej” należy rozumieć środki pieniężne zgromadzone w budżecie, które są przeznaczone na realizację wspólnych

¹¹ M. Proczek, *Środki finansowe otrzymywane z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich przez Polskę od 1 maja 2004 r. do końca 2006 r.*, Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej, nr 16, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2004.

¹² *Ibidem*.

¹³ Art. 317-319 TFUE.

celów społeczno-gospodarczych. Do najważniejszych podziałów wydatków można zaliczyć: klasyfikację przedmiotową wydatków, podział wydatków ze względu na ich formę, obligatoryjność oraz klasyfikację wydatków zastosowaną w wieloletnich ramach finansowych¹⁴. Wydatki budżetowe są zatwierdzane wspólnie przez Radę i Parlament i muszą się mieścić w uzgodnionych w wieloletnich ramach finansowych poszczególnych programów i obszarów polityki, np. dotyczących spójności, rolnictwa czy stosunków zewnętrznych. W tabeli 8.1 zaprezentowano wielkość środków zaplanowanych w latach 2015-2017 w podziale na zobowiązania i płatności.

Tabela 8.1. Budżety UE na lata 2015-2017 w mln euro

Dział wieloletnich ram finansowych	Zobowiązania			Płatności		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	66 782	69 841	74 899	66 923	66 263	56 522
– 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	17 552	19 010	21 312	15 798	17 418	19 321
– 1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	49 230	50 831	53 587	51 125	48 844	37 201
2. Trwały wzrost gospodarczy	58 809	62 484	58 584	55 999	55 121	54 914
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2 147	4 052	4 284	1 860	3 022	3 787
4. Globalny wymiar Europy	8 408	9 167	10 162	7 422	10 156	9 483
5. Administracja	8 660	8 935	9 395	8 659	8 935	9 395
Instrumenty specjalne	515	525	534	352	389	390
Łącznie	145 322	155 004	157 858	141 214	143 885	134 490

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/eu-budget-2015/>; <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/2016/>; <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/2017/> (dostęp 02.05.2017).

Analizując dane zawarte w tabeli 8.1 można zauważyć tendencję wzrostową zobowiązań w każdym dziale. Jedynie w dziale 2. *Trwały wzrost gospodarczy* zaplanowano na zobowiązania w roku 2017 r. środki w wysokości niższej niż w dwóch poprzednich latach. Szczególny wzrost zobowiązań jest widoczny w dziale 1. *Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu*. W 2015 r. wyniósł 66 782 mln EUR, natomiast w roku 2017 r. zaplanowano na ten cel 74 899 mln EUR, co oznacza wzrost zobowiązań o ok. 12% w stosunku do roku 2015. W przypadku płatności nie można określić jednoznacznie, że charakteryzują się one tendencją wzrostową czy spadkową. To zależy od działu. W przypadku działu 1b. *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*, zauważa się tendencję spadkową. Natomiast wzrost płatności wystąpił w dziale 1a. *Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, 3. *Bezpieczeństwo i obywatelstwo* oraz w dziale 5. *Administracja*.

¹⁴ M. Cieślukowski, *Budżet Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 49.

8.5. Propozycje zmian struktury dochodów budżetu Unii Europejskiej

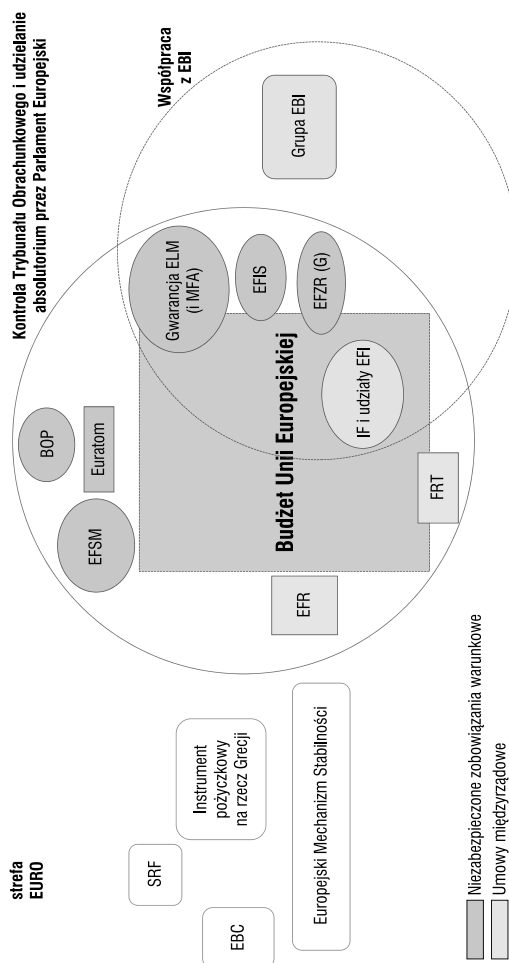
Kształt obecnych finansów Unii Europejskiej determinuje ewolucja wspólnych polityk, począwszy od wspólnej polityki rolnej. Jednocześnie wzrastała rola UE we wszystkich obszarach rozwoju gospodarczego, tj. transportu, przestrzeni kosmicznej, ochronie zdrowia, edukacji, kulturze, ochronie konsumentów, ochronie środowiska, badań naukowych, współpracy wymiarów sprawiedliwości oraz w polityce zagranicznej. Od 2000 r. budżet UE kształtowało przystąpienie do Unii nowych państw członkowskich będących w różnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, a także kolejne strategie UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Środki europejskie wspierały także rosnącą rolę Unii na arenie międzynarodowej, jako organizacji biorącej czynny udział na rzecz walki ze zmianą klimatu oraz jako głównego darczyńcy pomocy humanitarnej i rozwojowej na świecie. Aktualnie wydatki budżetu Unii Europejskiej koncentrują się w coraz większym stopniu na badaniach naukowych, sieciach transeuropejskich oraz działaniach zewnętrznych, a także na programach zarządzanych bezpośrednio na szczeblu europejskim. Obok ww. wskazanych wydatków, ze środków budżetu UE finansowano także działania związane ze złagodzeniem kryzysu uchodźczego oraz ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i działalności terrorystycznej. W odniesieniu do kryzysu uchodźczego środki przeznaczone na bezpieczeństwo i migrację zostały podwojone w celu wsparcia np. nowej Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz udzielenia pomocy państwom członkowskim, do których przybywa znaczna liczba uchodźców¹⁵. Wraz ze wzrostem potrzeb finansowania nowych wyzwań na poziomie regionu oraz wyzwań międzynarodowych, pojawia się potrzeba tworzenia, obok budżetu, nowych instrumentów, które umożliwiłyby finansowanie tychże wyzwań (rysunek 8.1). Sam budżet unijny to wciąż tylko niewielka część łącznych wydatków publicznych w UE. Stanowi on mniej niż 1% dochodów i jedynie około 2% wydatków publicznych we wszystkich państwach członkowskich UE¹⁶.

Od ponad dekady trwają dyskusje na temat konieczności wprowadzenia nowych reform dotyczących pozyskiwania środków na finansowanie Unii Europejskiej i realizację jej zadań. Parlament Europejski, który ma niewielki wpływ na kształt strony dochodów w budżecie UE, od dawna sygnalizował konieczność wprowadzenia reformy systemu zasobów własnych. Parlament podkreślał, że celem reformy nie jest podniesienie poziomu wydatków UE, ale poprawa sposobu pozyskiwania środków na ich finansowanie. Najnowsza propozycja reform została wysunięta przez Komisję Europejską w 2011 r., w ramach pakietu propozycji wieloletnich ram finansowych

¹⁵ Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, Komisja Europejska, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r., s. 6-7.

¹⁶ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, European Commission, Brussels, 14.2.2018 COM(2018) 98 final, s. 2.

Rysunek 8.1. Finanse Unii Europejskiej – ujęcie całościowe

**Wykaz skrótów:**

SRF – Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków

EBC – Europejski Bank Centralny

EFR – Europejski Fundusz Rozwoju

FRT – Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji

IF i udziały EFI – Instrumenty Finansowe (kapitałowe i dłużne) dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz gwarancje kredytowe na innowacyjne projekty Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego

EFZR (G) – Gwarancja Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

EFIS – Europejski Fundusz na Rzecz Inwestycji Strategicznych

BOP – pożyczki mające na celu wsparcie bilansu płatniczego

EFSM – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej

ELM – upoważnienie EBI do udzielania pożyczek państwom trzecim

MFA – pożyczki w ramach makroekonomicznej pomocy finansowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, Komisja Europejska, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r., s. 9.

UE na lata 2014-2020, której celem było przekształcenie systemu i usprawnienie jego funkcjonowania poprzez rozwiązanie niektórych słabych punktów. W szczególności chodziło o wprowadzenie nowych, oryginalnych środków własnych, aby zmniejszyć rolę, jaką aktualnie odgrywają składki krajowe¹⁷. Potrzeba wprowadzenia nowych źródeł finansowania zadań Unii Europejskiej wynika także z tego, że w ostatnich latach liczba zaległych płatności, wzrosła do poziomu 24,7 mld EUR w końcu 2014 r. Przypadek opóźnień w płatnościach podkreśla, że budżet finansowany jest głównie z wkładów państw członkowskich, co jest mocno powiązane ze stanem ich finansów publicznych. Dlatego nowe zasoby powinny być tak skonstruowane, aby zapewnić większą autonomię budżetową Unii Europejskiej w celu zagwarantowania, że wszelkie programy Unii Europejskiej będą mogły być realizowane. W dniu 25 lutego 2014 r. w Strasburgu powołano Grupę Wysokiego Szczebla, w skład której weszli członkowie trzech instytucji, tj. Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz Rady.

W raporcie i rekomendacji z posiedzenia Grupy Wysokiego Szczebla w grudniu 2016 r. zaproponowano nowe źródła pozyskiwania środków finansowych, tj.:

- opłatę za CO₂ / cena węgla,
- opłaty związane z systemem handlu uprawnieniami do emisji w UE,
- opłatę za paliwo silnikowe (podatki od paliw kopalnych / akcyza),
- zasób własny oparty na zasadzie opodatkowania energii elektrycznej,
- CCCTB (Common Consolidated Corporate Tax Base Including Consolidation Regime and Apportionment Mechanism), wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych, w tym system konsolidacji i mechanizmu podziału głosów,
- podatek od transakcji finansowych lub alternatywna opcja,
- podatek od banków lub podatek od działalności finansowej,
- zreformowany zasób własny oparty na VAT oraz
- *seigniorage* – jest to dochód banku centralnego lub dochód rządu wynikający z różnicy między wartością nominalną banknotów i monet będących w obiegu, a ich kosztami produkcji. W strefie euro (EA) ten dochód jest obecnie gromadzony przez Europejski Bank Centralny (EBC)¹⁸.

Przedstawione wyżej propozycje wprowadzenia nowych źródeł pozyskania środków finansowych praktycznie nie są nowe. Co jakiś następuje powrót do nich w zależności od uwarunkowań politycznych i gospodarczych państw członkowskich oraz ogólnego klimatu politycznego Unii Europejskiej. Wprowadzenie opłaty opartej na emisji CO₂, podatku korporacyjnego od osób prawnych, modyfikacji podatku VAT były już podnoszone przez Komisję w roku 1998 oraz 2004¹⁹.

¹⁷ A. D'Alfonso, *Monti' Group's first assessment of EU own resources*, Briefing February 2015, PE 548.979 European Parliamentary Research Service, European Parliament, s. 2.

¹⁸ M. Monti, *Future Financing of the EU*. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, Brussel, s. 40-55.

¹⁹ J. Núñez Ferrer, J. Le Cacheux, G. Benedetto and M. Saunier, *Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget*, Expertise commissioned by the European Commission on behalf of the High Level Group on Own Resources under service contract No 14/PO/04, 3 June 2016, s. 77.

Dokonując analizy trafności ww. propozycji nowych źródeł finansowania budżetu UE należy brać pod uwagę aktualne uwarunkowania wewnętrzne UE. 1 marca 2017 r. Komisja Europejska przedstawiała tzw. Białą Księgę dotyczącą przyszłości Unii (White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27), w której opisano pięć scenariuszy dla 27 państw (już bez Wielkiej Brytanii) do 2025 r.:

1. UE-27 kontynuuje realizację pozytywnego programu reform.
2. UE-27 wspólnie podejmuje mniej działań we wszystkich obszarach polityki.
3. UE-27 pozwala grupom państw członkowskich podejmować więcej działań w określonych obszarach.
4. UE-27 podejmuje więcej działań w niektórych obszarach, w innych zaś mniej.
5. UE-27 postanawia podejmować wspólnie więcej działań we wszystkich obszarach polityki.

Tabela 8.2. Pięć scenariuszy dla UE-27 do 2025 r.

1. UE-27 kontynuuje realizację pozytywnego programu reform	Ogólne zasady: Zasadniczo stabilny budżet. Odzwierciedla obecny program reform UE-27. Niższe relatywne udziały polityki spójności i polityki rolnej w celu finansowania nowych priorytetów. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.
2. UE-27 wspólnie podejmuje mniej działań we wszystkich obszarach polityki	Ogólne zasady: Znacząco ograniczony budżet. Nacisk na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Znacząco ograniczone kwoty na politykę spójności i politykę rolną. Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.
3. UE-27 pozwala grupom państw członkowskich podejmować więcej działań w określonych obszarach (Europa różnych prędkości)	Ogólne zasady: Zasadniczo stabilny budżet z możliwością zwiększenia go celem objęcia obszarów wspólnego działania. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.
4. UE-27 podejmuje więcej działań w niektórych obszarach, w innych zaś mniej	Ogólne zasady: Mniejszy budżet. Ograniczony udział polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Skupienie się na priorytetach o bardzo dużej europejskiej wartości dodanej. Znacznie większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji.
5. UE-27 postanawia podejmować wspólnie więcej działań we wszystkich obszarach polityki	Ogólne zasady: Znacząco zwiększony budżet. Znaczące dodatkowe finansowanie nowych priorytetów i działań zewnętrznych. Większe wykorzystanie instrumentów finansowych i gwarancji. Podwyższenie pułapu zasobów własnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, Komisja Europejska, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r., s. 31-35.

Każda z ww. propozycji niesie ze sobą inne konsekwencje dla budżetu UE. Wersja nr 5 (federalistyczna) oznacza znaczące zwiększenie i zapewnienie Unii własnych źródeł przychodów – być może nawet w formie podatku europejskiego. Najmniejsze zmiany byłyby w scenariuszu nr 1, gdzie wspólny budżet miałby zostać „częściowo zmodernizowany i dostosowany do reform ustalonych w gronie państw

członkowskich". Wybór jakiegokolwiek z pozostałych opcji prowadziłby do zmiany celów, na które będą wydawane wspólne fundusze. Może zaistnieć sytuacja, że zamiast wspierać biedniejsze państwa, Unia będzie dofinansowywać nowoczesne firmy technologiczne lub rozbudowę sieci światłowodowej i drogowej. W przypadku wyboru scenariusza nr 3, czyli „Europy różnych prędkości”, kraje chętne do głębszej współpracy w jakiejś dziedzinie musiałyby asygnować na ten cel dodatkowe środki²⁰. Ewentualne wystąpienie Wielkiej Brytanii z Unii oznaczać będzie utratę ważnego płatnika netto, mającego wkład w finansowanie unijnych polityk i programów. W praktyce oznaczać to będzie konieczność przeanalizowania, w których obszarach można poczynić oszczędności i efektywniej realizować założone priorytety. Dlatego też kluczowe są ostateczne decyzje dotyczące tego, w jakim obszarze nastąpi zamrożenie bądź zmniejszenie wydatków²¹.

2 maja 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję dotyczącą kształtu przyszłych siedmioletnich ram budżetowych UE na lata 2021-2027. Zakłada ona całkowitą sumę zobowiązań w tym okresie na kwotę 1,279 bln EUR, zaś sumę płatności na 1,246 bln EUR. Wzrost ten w porównaniu z latami 2013-2020 jest jednak pozorny, ponieważ liczby bezwzględne nie uwzględniają wskaźnika inflacji z ostatnich siedmiu lat. Jeśli by doliczyć inflację, unijny budżet na lata 2021-2017 będzie mniejszy. To też skutek brexitu. Szacuje się, że wyjście Wielkiej Brytanii z UE pozostawi w unijnym budżecie dziurę w wysokości 12-13 mld EUR rocznie, a to prawie 10% całego unijnego budżetu. Dlatego też Komisja zaproponowała zwiększenie wnoszonych do budżetu UE wpłat państw członkowskich. W przypadku zobowiązań wyniosą one 1,11% DNB (dochodu narodowego brutto) państw członkowskich, zaś w przypadku płatności – 1,08% DNB. W nowej unijnej perspektywie budżetowej uwzględniono nowe wyzwania, czyli kwestie migracji i zabezpieczenia granic oraz bezpieczeństwa i obronności. Dodatkowo pojawić ma się dział zatytułowany *Spójność i wartości*, który ma służyć dodatkowemu wyrównywaniu różnic między regionami UE. Na te cele na lata 2021-2027 ma znaleźć się 442 mld EUR, z czego 372 mld EUR miałyby zostać wydane na spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną. Należy przy tym pamiętać, że przedstawiony plan jest jedynie początkiem dalszej dyskusji zanim zamieni się on w konkretne uzgodnione ramy finansowe²².

Jak dotąd nie przedstawiono podziału środków w ramach następnych wieloletnich ram finansowych, zatem nie jest jeszcze znana kwota środków, która przypadną poszczególnym państwom członkowskim. Jest za to propozycja powiązania

²⁰ A. Godlewski, *Scenariusze przyszłości Unii Europejskiej*, Obserwator Finansowy, 22.03.2017 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/scenariusze-przyszlosci-unii-europejskiej/> (dostęp 01.05.2017).

²¹ K. Stańko, *Budżet UE musi przejść zmiany*, Obserwator Finansowy, 19 kwietnia 2018 r. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/budzet-ue-musi-przejsc-zmiany/> (dostęp 25.04.2018).

²² M. Strzałkowski, *KE przedstawiła projekt budżetu UE na lata 2021-2027*, Euractiv, 02 maja 2018 r., <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/ke-przedstawila-projekt-budzetu-ue-na-lata-2021-2027/> (dostęp 03.05.2018); *KE przyjęła projekt budżetu UE na lata 2021-2027*, Obserwator Finansowy, 02 maja 2018 r. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/ke-przyjela-projekt-budzetu-ue-na-lata-2021-2027/> (dostęp 03.05.2018).

dostępu do funduszy z praworządnością. Z informacji podanych przez KE wynika, że w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021-2027 przewidziano wynoszące około 7% cięcia w polityce spójności i około 5% cięcia we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Ponadto polityka spójności ma odgrywać ważniejszą rolę we wspieraniu reform strukturalnych i długoterminowej integracji migrantów²³.

* * *

Budżet Unii Europejskiej jest instrumentem zapewniającym realizację wszelkich zadań i funkcji instytucji unijnych, w tym w ramach prowadzonych polityk UE. Nie można jednoznacznie wskazać stałych źródeł dochodów tego budżetu, które zapewniłyby dochód na stałym poziomie i który byłby wystarczający na realizację zadań. Budżet Unii Europejskiej jest specyficznym planem finansowym, którego nie można porównać do budżetu tradycyjnego, realizowanego na poziomie państwa członkowskiego. Jest on swego rodzaju budżetem inwestycyjnym, a pozyskanie dochodów jest zadaniem dość skomplikowanym, biorąc pod uwagę stosowanie w państwach członkowskich zróżnicowanych instrumentów kształtujących finanse tych państw, m.in. stawek podatkowych, zachęt inwestycyjnych dla inwestorów zagranicznych, czy też rozwiązań w zakresie ochrony środowiska. Dlatego też istnieją ograniczone obszary, z których można byłoby pozyskać środki finansowe na finansowanie potrzeb unijnych. Wprowadzenie takich zmian wymaga wcześniejszych pogłębionych analiz odnośnie do skutków jakie wywołałyby te nowe rozwiązania na poziomie poszczególnych państw członkowskich oraz na poziomie Unii. Dlatego też wraz z pojawieniem się nowych wyzwań, pojawiają się nowe potrzeby uregulowań prawnych i wskazania źródeł jego finansowania. Z tego samego powodu problematyka związana z jakością prowadzonej polityki budżetowej na poziomie unijnym będzie podlegała stałej ewolucji.

Bibliografia

- Cieślukowski M., *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Decyzja Rady z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2014/335/UE, Euratom).
- D'Alfonso A., *Monti' Group's first assessment of EU own resources*, Briefing February 2015, PE 548.979 European Parliamentary Research Service, European Parliament.
- EU budget 2015*, http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/eu-budget_2015/ (dostęp 02.05.2017).

²³ J. Kwieciński, *Projekt KE początkiem dyskusji nt. budżetu unijnego*, Obserwator Finansowy, 02 maja 2018 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/kwiecinski-propozycje-ke-poczatkem-dyskusji-nt-wspolnego-budzetu/> (dostęp 03.05.2018).

- EU annual-budget 2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/2016/> (dostęp 02.05.2017).
- EU annual-budget 2017, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/2017/> (dostęp 02.05.2017).
- European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, Brussels, 14.2.2018 COM(2018) 98 final.
- European Commission, *European Union Public Finance*, 5th Edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
- Godlewski A., *Scenariusze przyszłości Unii Europejskiej*, Obserwator Finansowy, 22.03.2017 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/scenariusze-przyszlosci-unii-europejskiej/> (dostęp 01.05.2017 r.)
- <http://uniaeuropejska.org/agenda-2000/> (dostęp 29.04.2018).
- KE przyjęła projekt budżetu UE na lata 2021-2027, Obserwator Finansowy, 02 maja 2018 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/ke-przyjela-projekt-budzetu-ue-na-lata-2021-2027/> (dostęp 03.05.2018).
- Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r.
- Kwieciński J., *Projekt KE początkiem dyskusji nt. budżetu unijnego*, Obserwator Finansowy, 02 maja 2018 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/kwiecinski-propozycje-ke-poczatkciem-dyskusji-nt-wspolnego-budzetu/> (dostęp 03.05.2018).
- Latoszek E., *Integracja europejska perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, D.W. Elipsa, Warszawa 2003.
- Monti M., *Future Financing of the EU*. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, Brussel.
- Núñez Ferrer J., Le Cacheux J., Benedetto G. and Saunier M., *Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget*, Expertise commissioned by the European Commission on behalf of the High Level Group on Own Resources under service contract No 14/PO/04, 3 June 2016.
- Proczek M., *Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2007-2013*, Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej, nr 24, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.
- Proczek M., *Środki finansowe otrzymywane z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich przez Polskę od 1 maja 2004 r. do końca 2006 r.*, Zeszyty Naukowe. Kolegium Gospodarki Światowej, nr 16, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) Nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE 2013 L 347/884.
- Russel P., *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej*, [w:] *Polityki unijne*, red. G. Gołębiowski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011.
- Soboń J., *Budżet Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Warszawa 2008.
- Stańko K., *Budżet UE musi przejść zmiany*, Obserwator Finansowy, 19 kwietnia 2018 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/budzet-ue-musi-przejsc-zmiany/>.
- Strzałkowski M., *KE przedstawiła projekt budżetu UE na lata 2021-2027*, Euractiv, 02 maja 2018 r., <https://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/ke-przedstawila-projekt-budzetu-ue-na-lata-2021-2027/>.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.

Żukrowska K., *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Część metodyczna

Wybrana literatura

Bieżące dokumenty dotyczące budżetu ogólnego publikowane na stronie internetowej <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-annual-budget/2018/>

Komisja Europejska Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r.

Owsiak, S. *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2017.

Soboń J., *Budżet Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Warszawa 2008.

Żukrowska K., *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Podczas zajęć słuchacze zapoznają się z problematyką związaną z budżetem Unii Europejskiej. Poznają źródła jego finansowania, zasady konstrukcji, kierunek wydatkowania środków. Ponadto dowiedzą się na czym polega różnica między planowaniem wieloletnich ram finansowych a planowaniem rocznego budżetu unijnego oraz jakie proponuje się aktualnie zmiany w pozyskiwaniu dochodów, z których finansowane byłyby nowe wyzwania UE.

Cele zajęć

- przedstawienie uczestnikom zajęć specyfiki budżetu Unii Europejskiej oraz wskazanie jego miejsca w ujęciu całościowym finansów Unii Europejskiej,
- zapoznanie uczestników zajęć z zasadami planowania i realizacji budżetu,
- zrozumienie na czym polega powiązanie budżetu rocznego z wieloletnimi ramami finansowymi,
- wykształcenie umiejętności analizy danych finansowych w zakresie planowania zobowiązań i płatności w ramach budżetu Unii Europejskiej.

Kluczowe słowa

- budżet Unii Europejskiej,
- źródła finansowania budżetu Unii Europejskiej,
- struktura i zasady budżetu Unii Europejskiej,
- wieloletnie ramy finansowe.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach (burza mózgów).

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z pojęciem i zasadami budżetu Unii Europejskiej, jego konstrukcją, źródłami jego finansowania, kierunkiem wydatkowania oraz wskazaniem zmian w źródłach finansowania budżetu Unii Europejskiej, które odpowiadałyby finansowaniu nowych wyzwań.
2. Zaproponuj najpierw krótką dyskusję na temat budżetu Unii Europejskiej. Zapytaj słuchaczy, czy wiedzą co oznacza słowo „budżet”, z czym się kojarzy, a później, co rozumieją pod pojęciem „Unia Europejska” i „budżet UE”?
3. Następnie przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną zgodnie z tematyką.
4. W dalszej kolejności podziel słuchaczy na pięć grup. Każdej grupie przydziel jeden scenariusz przyszłości UE-27. Poproś o przeczytanie scenariuszy, a następnie, po 10-minutowym zastanowieniu się i wymianie zdań w grupie, poproś o przedstawienie swoich przemyśleń na temat skutków każdego ze scenariuszy dla Unii i/lub dla Polski.
5. Przeprowadź z uczestnikami zajęć dyskusję na temat czynników, które wpływają na całłościowy kształt finansów Unii Europejskiej, zapytaj czy te czynniki się zmieniają i dlaczego.
6. Przeprowadź z uczestnikami zajęć dyskusję na temat zasad stosowanych przy planowaniu i realizacji budżetu Unii Europejskiej. Zapytaj czy zapewniają one efektywne i celowe wydatkowanie środków dla podniesienia wzrostu gospodarczego i spójności państw członkowskich?
7. Na zakończenie zajęć przeprowadź burzę mózgów na temat skutków dla państw członkowskich wynikających z wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

9.

Swoboda przepływu towarów na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Wspólna polityka handlowa UE*

Utworzenie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej o czterech swobodach: przepływu towarów, osób, usług i kapitału należało do priorytetowych zadań tworzących się w latach 50. XX w. Wspólnot Europejskich. Zanim udało się zakończyć – do końca 1992 r. – proces tworzenia rynku wewnętrznego o czterech wolnościach, w latach wcześniejszych powstała unia celna, której istotą była swoboda przepływu towarów między państwami członkowskimi, natomiast handel zagraniczny z państwami trzecimi uregulowano za pomocą wspólnej polityki handlowej. Tak stworzone regulacje prawne służyły pomnażaniu dobrobytu społecznego dzięki wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz ekspansji eksportu na rynek światowy, który stał się w ostatnich latach praktycznie rynkiem globalnym.

Swobodę przepływu towarów wprowadzano etapami, poczynając od powstania w 1968 r. unii celnej, polegającej na zniesieniu barier celnych oraz pozataryfowych w obrocie handlowym między państwami członkowskimi i ustanowieniu unii celnej wobec państw trzecich, a skończywszy na standaryzacji technicznej oraz rozbudowanej ochronie praw konsumentów i bezpieczeństwa produktów. Od 1 stycznia 1993 r. usunięto również bariery fizyczne między państwami członkowskimi UE. W długoletniej praktyce Trybunału Sprawiedliwości UE wypracowano reguły wzajemnego uznawania towarów na rynku wewnętrznym Unii. Ujęcie norm wspólnej

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

polityki handlowej w działaniach zewnętrznych Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oznacza, że rola wspólnej polityki handlowej przekracza uregulowania dotyczące wyłącznie handlu zagranicznego. Strategię wspólnej polityki handlowej UE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego powiązano z działaniami na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego na świecie. Większość umów handlowych z krajami rozwijającymi się zawiera przepisy dotyczące zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz demokracji i ustanowienia rozwiązań pokojowych.

Celem rozdziału jest przedstawienie istoty swobody przepływu towarów na rynku wewnętrznym UE oraz zasad funkcjonowania wspólnej polityki handlowej UE, narzędzi i wymiaru instytucjonalnego tej polityki, na której podstawie uregulowano handel zagraniczny z państwami trzecimi.

W niniejszej pracy zastosowano metodę analizy jakościowej dokumentów instytucji Unii Europejskiej, metodę krytycznej analizy polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu, wykorzystano również analizę ilościową danych statystycznych dostępnych na stronach oficjalnych organizacji międzynarodowych.

9.1. Istota rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

W zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie współdziałają ze sobą na zasadzie podziału kompetencji (art. 4 TFUE).

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej, jak wynika z uregulowań prawa pierwotnego, jest obszarem bez granic wewnętrznych, na którym obowiązują cztery swobody przepływu, tj. towarów, osób, usług i kapitału (art. 26 TFUE). Rynek wewnętrzny obejmuje więc rynki państw członkowskich UE, na których zamieszkuje ponad 500 mln Europejczyków. Swobodny dostęp do rynku towarów, osób, usług, kapitału, zatrudnienia, a także możliwości prowadzenia własnej działalności gospodarczej, tworzy ogromne możliwości do wzrostu dobrobytu w UE.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rynek wewnętrzny należy do najważniejszych elementów polityki gospodarczej UE¹. Koordynacja polityki gospodarczej Unii Europejskiej w zakresie przepływu towarów, osób, usług i kapitału, pozwala na realizację polityki zrównoważonego rozwoju i działań na rzecz innowacyjności w procesach gospodarowania².

Z końcem 1992 r. zakończono formalnie tworzenie rynku wewnętrznego, natomiast pozostało jeszcze wiele barier w przepływie towarów, osób, usług, kapitału, których wyeliminowanie pozwoliłoby na zintensyfikowanie procesu integracji „w głąb”, umożliwiając osiągnięcie przez konsumentów i przedsiębiorców na tere-

¹ M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2007, s. 53-60.

² K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansa i wyzwaniem dla obywateli*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 109.

nie Unii Europejskiej ogromnych korzyści. Z przybliżonych szacunków wynika, że kontynuacja procesów integracji w ramach rynku wewnętrznego przyczyniłaby się do zwiększenia produktu krajowego brutto UE-28 o około 235 mld EUR rocznie, jeśli usunięte zostaną występujące jeszcze bariery obrotu³. W dokonany przez Komisję Europejską przeglądzie funkcjonowania rynku wewnętrznego i opracowania strategii integracji gospodarczej na pierwsze dekady XXI w., niezbędne stało się zbadanie efektów działania rynku wewnętrznego na gospodarkę Unii Europejskiej. Przyłączenie państw Europy Środkowej i Wschodniej w 2004 r. zwiększyło potencjalne możliwości osiągania korzyści z funkcjonowania rynku wewnętrznego⁴. Znaczenie rynku wewnętrznego jest szczególnie istotne przy wzroście wydajności produkcji firm, poprawiając konkurencyjność UE na rynku globalnym⁵. Z symulacji wynika, że funkcjonowanie rynku wewnętrznego może zwiększyć PKB UE o 2,2% w długim okresie, na podstawie badań okresu 1992-2006⁶. Z późniejszych badań naukowych wykazano, że w 2015 r. PKB UE jest większe o 1,7% w relacji do 1990 r.⁷

Należy podkreślić, że trwa debata na temat przyszłości rynku wewnętrznego Unii. Dyskusja ta rozgorzała w instytucjach europejskich w związku z opublikowanym komunikatem w sprawie strategii Europa 2020, sprawozdaniem Komisji pt. Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy. Według niektórych autorów realizacja Strategii 2020 doprowadzi do wzrostu PKB UE od 0,2% do 0,7%⁸.

Przesłanką do szerokiej dyskusji nad efektami i przyszłością rynku wewnętrznego w literaturze ekonomicznej, jak również na płaszczyźnie instytucjonalnej, okazały się również komunikaty Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej:

- Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania⁹,
- Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego¹⁰.

³ M. Maciejewski, *The Internal Market: General Principles*, European Parliament, Fact Sheets on the European Union – 2018, Brussels 2017, <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU-2.1.1.1.html> (dostęp 12.04.2018).

⁴ F. Ilzkovitz, A. Dierx, V. Kovacs, N. Sousa, *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century A contribution to the Single Market Review*, European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” January 2007, No. 271, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication784_en.pdf (dostęp 12.04.2018).

⁵ *Ibidem*, s. 77.

⁶ *Ibidem*, s. 8, 56.

⁷ P. Muller, J. Julius, A. Natraj, K. Hope eds., *The EU Single Market: Impact on Member States*, American Chamber of Commerce to the EU, American Chamber of Commerce to the EU (AmCham EU), Brussels 2017.

⁸ A. Hobza, G. Mourre, *Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios*, *European Economy*, „Economic Papers” Brussels 2010, No. 424, s. 58.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”, SEK(2011) 467 wersja ostateczna, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, Bruksela 2011.

¹⁰ Komisja Europejska, Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego. Razem na rzecz nowego wzrostu, Bruksela 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0573&from=EN> (dostęp 15.06.2018).

W kolejnych dokumentach instytucji UE, w szczególności Parlamentu Europejskiego, konsultującego swoje działania ze społeczeństwem, zgodnie z zasadą demokratyzacji procesów zarządzania w UE, wydano dwie istotne rezolucje: Stworzenie jednolitego rynku cyfrowego¹¹, jak również Konkurencyjny jednolity rynek cyfrowy – administracja elektroniczna jako projekt przewodni¹².

Do nowych zadań instytucji UE, związanych z intensyfikacją transakcji w wymianie towarów i usług, jest tworzenie jednolitego rynku cyfrowego. Technologie cyfrowe otwierają wiele możliwości uruchomienia impulsu pobudzającego rozwój gospodarki, chociażby wskutek rozwoju handlu elektronicznego oraz ograniczenia obowiązującej biurakracji, ale przy zachowaniu bezpieczeństwa zawierania transakcji i ochrony danych osobowych. Możliwości technologiczne umożliwiają firmom prowadzenie działalności gospodarczej w szerokim zakresie również na rynku cyfrowym, co wymaga uregulowania tej działalności w przepisach prawnych rynku wewnętrznego UE¹³.

9.2. Proces tworzenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

Potrzebę utworzenia wspólnego rynku sformułowano już w 1957 r. w traktacie rzymskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w którym uznano, że zniesienie barier handlowych między państwami członkowskimi będzie korzystne dla zwiększenia dobrobytu społecznego oraz jedności państw na europejskim kontynencie, uczestniczących w procesach integracji gospodarczej w ramach UE¹⁴. Istotnym celem integracji ekonomicznej jest poczucie solidarności między państwami członkowskimi dzięki korzyściom ekonomicznym, powstałym w wyniku liberalizacji przepływu towarów, stąd utworzenie wspólnego rynku prowadziłoby do wzrostu dochodów przedsiębiorstw i osób fizycznych.

Zgodnie z postanowieniami Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., nowelizującego traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, procesy integracji gospodarczej miały objąć program utworzenia rynku wewnętrznego, zdefiniowanego dokładniej jako obszar bez granic wewnętrznych, na którym obowiązuje swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału¹⁵.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie stworzenia jednolitego rynku cyfrowego, (P7_TA(2012)0468).

¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego – administracja elektroniczna jako projekt przewodni (2011/2178 (INI)), Dz. Urz. UE 2013 CE 258/64.

¹³ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny: zasady ogólne. Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016, Parlament Europejski, Brussels 2016, s. 1, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030101/04A_FT\(2013\)030101_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030101/04A_FT(2013)030101_PL.pdf) (dostęp 12.06.2018).

¹⁴ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 30-36.

¹⁵ K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Network Enterprise Europe, Komisja Europejska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 2-3.

Ramy prawne, na podstawie których uregulowano funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wprowadzono z dniem 1 lipca 1968 r. wraz z utworzeniem unii celnej. Debata na temat efektywności rynku wewnętrznego obecnie skupia się na skuteczności przepisów dotyczących rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W podejmowanej debacie państwa i instytucje UE koncentrują się na potrzebie pełnego transponowania zasad rynku wewnętrznego do porządku prawnego państw członkowskich, głównie w celu zapewnienia wysokiego bezpieczeństwa i jakości produktów, czy oferowanych usług¹⁶.

Swobodny przepływ towarów, będący jedną z czterech swobód rynku wewnętrznego UE, jest możliwy na skutek zniesienia ceł, zlikwidowaniu ograniczeń ilościowych oraz dzięki zakazowi wykorzystywania środków równoważnych. Reguła wzajemnego uznawania, znoszenia barier fizycznych i ograniczeń technicznych oraz systematyczne wspieranie normalizacji dodano do ustawodawstwa Unii Europejskiej, by w taki sposób wspomóc dalsze urzeczywistnienie rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej¹⁷.

W regulacjach z 2008 r. wzmocniono bezpieczeństwo produktów oraz nadzór nad rynkiem wewnętrznym¹⁸. Swoboda przepływu towarów dopuszczonych do obrotu z państw członkowskich Unii Europejskiej lub towarów pochodzących z krajów trzecich, będących w obrocie na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, należy do fundamentalnych zasad UE¹⁹.

Realizacja swobody przepływu towarów w obrocie wewnątrzunijnym, która była powiązana ze zniesieniem ceł, ograniczeń ilościowych w handlu wewnątrz UE oraz środków równoważnych, pozwala na osiąganie korzyści ekonomicznych i przyspieszony rozwój gospodarczy²⁰. Swoboda przepływu towarów oznacza zakaz stosowania barier taryfowych (ceł przywozowych i wywozowych) w całej UE, jak również ustanowienie wspólnej taryfy celnej w wymianie handlowej z państwami trzecimi. Na rynku wewnętrznym obowiązuje również zakaz wprowadzania środków o skutku równoważnym do ceł i ograniczeń ilościowych (art. 28-32 TFUE).

Wprowadzenie przez państwa nowych barier pozataryfowych pozwala osobom fizycznym oraz podmiotom gospodarczym na dochodzenie swoich praw przed krajowymi sądami. Środki ustanowione w prawie krajowym, ograniczające wymianę handlową między państwami członkowskimi, zakłócające bezpośrednio lub pośrednio handel wewnątrzunijny lub mające potencjalny wpływ na wymianę handlową, uznawane są niedozwolone²¹.

¹⁶ A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna...*, op. cit., s. 30 i n.

¹⁷ P. Dąbrowska et al., *Swobodny przepływ towarów*, cz. 1, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 1-23.

¹⁸ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny...*, op. cit., s. 4.

¹⁹ Art. 28 TFUE.

²⁰ N. Jägers, M. Janzen, *Taxes on passenger cars and motor in Netherlands and Belgium and their compatibility with the EU provisions on free movement of goods and taxation*, University of Tilburg, Tilburg 2012, s. 7.

²¹ *Ibidem*, s. 7 i n.

Pojęcie środka o skutku równoważnym zmieniono pod wpływem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie *Keck i Mithouard*²², które dotyczyło bezpośrednio form sprzedaży produktu. Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że krajowe sposoby sprzedaży nie wchodzą w zakres stosowania art. 36 TFUE, ale sposób sprzedaży oddziałuje na wymianę handlową zarówno w przypadku towarów krajowych, jak i importowanych. Wprowadzone przez państwa środki w handlu wewnątrznijnym nie mogą prowadzić do większych barier w dostępie do rynku danego państwa dla produktów importowanych niż krajowych. Można wyróżnić dwa wyjątki od zakazu stosowania ograniczeń w swobodnym przepływie towarów: postanowienia art. 36 TFUE oraz zasadę rozsądku, które pozwalają na stosowanie niepisanych ograniczeń. Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Cassis de Dijon*²³ uznał, że utrudnienia w handlu wewnątrz UE mogą mieć zastosowanie w przypadku zachowania skuteczności kontroli fiskalnej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych oraz ochrony praw konsumenta.

Ograniczenia w handlu wewnątrz Unii Europejskiej, zgodnie z art. 36 TFUE, mogą zostać uznane za dopuszczalne, pod warunkiem uzasadnienia w konkretnych przypadkach, na podstawie art. 36 TFUE.

9.2.1. Zakaz stosowania na rynku wewnętrznym opłat o skutku równoważnym do cel

W Unii Europejskiej na podstawie art. 28 ust. 1 oraz art. 30 TFUE obowiązuje zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie w narodowym prawie opłat o skutku równoważnym do cel. W prawie pierwotnym, w poszczególnych traktatach, nie zawarto pojęcia opłat o skutku równoważnym do cel. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie zdefiniował opłaty o skutku równoważnym do cel jako opłatę, bez względu na nazwę albo sposób nakładania przez dane państwo członkowskie, która została nałożona na produkt sprowadzony z innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, z wyłączeniem zbliżonych produktów krajowych. Opłaty o skutku równoważnym do cel w podobny sposób prowadzą do zmiany cen towarów, czyli podniesienia cen na produkty pochodzące z innych państw członkowskich UE²⁴.

9.2.2. Środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych – zakaz wprowadzania

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Dassonville* okazało się przełomowe w zakresie wprowadzania przez państwa członkowskie nowych barier poza-

²² Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-267/91 oraz C-268/91, *Keck i Mithouard*, EU:C:1993:905, pkt 16.

²³ Wyrok TSUE w sprawie C-120/78, *Rewe-Zentral AG*, EU:C:1979:4

²⁴ Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-2/62 oraz 3/62, *Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii*, EU:C:1962:45.

taryfowych w krajowym prawie w formie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. W art. 34 oraz 35 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanowiono zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych dla wyrównania warunków konkurencji na rynku wewnętrznym UE.

Trybunał Sprawiedliwości UE, ograniczając ukryte protekcyjistyczne działania państw członkowskich, orzekł, że środki mogące bezpośrednio albo pośrednio ograniczać handel w obrębie Unii Europejskiej uznaje się za środki posiadające skutek równoważny do ilościowych ograniczeń²⁵.

Wraz z wydaniem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Cassis de Dijon* na rynku wewnętrznym UE wprowadzono zasadę, że każdy produkt wyprodukowany w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej zgodnie z przepisami prawa obowiązującym w tym kraju, dopuszczony do obrotu w tymże państwie, podlega sprzedaży w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Stanowiło to główną podstawę debaty, która doprowadziła do określenia reguły wzajemnego uznawania, funkcjonującej w przypadku braku harmonizacji²⁶.

W związku z powyższym nawet wówczas, kiedy nie istnieją żadne europejskie środki harmonizacji we wtórnym prawie Unii Europejskiej, państwa członkowskie mają obowiązek dopuszczania do obrotu towarów wyprodukowanych w oparciu o prawo unijne oraz będących w obrocie w innych państwach członkowskich Unii²⁷.

Zgodnie z art. 34 TFUE ograniczeniu na podstawie postanowień orzeczenia w sprawie *Keck*, podlega sposób sprzedaży towarów w Unii nieobjętych regulacjami tego artykułu, pod warunkiem, że jest wykorzystywany w sposób pozbawiony dyskryminacji.

9.2.3. Wyłączenia od zakazu środków posiadających skutek równoważny do stosowania ograniczeń o charakterze ilościowym

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidziano wyjątki od stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Jak wynika z postanowień art. 36 TFUE państwa mogą wprowadzić środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, w sytuacji podyktowanej potrzebą ochrony moralności publicznej, polityki publicznej lub bezpieczeństwa publicznego. Poza wyjątkami państwa nie mogą w prawodawstwie krajowym wprowadzać środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, ponieważ środki te stanowiłyby trudne do roz-

²⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-8/74, *Dassonville*, EU:C:1974:82 oraz w sprawie C-320/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, EU:C:2005:684, pkt 63-67.

²⁶ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny...*, op. cit., s. 2.

²⁷ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, op. cit., s. 72-85.

poznania przez przedsiębiorców i uznaniowo ustanowione ograniczenia w wymianie towarowej państw członkowskich Unii Europejskiej²⁸.

Katolog wyjątków od zastosowania środków o skutku równoważnym może ulec ograniczeniu. Poza tym środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, wprowadzone w prawie krajowym w sytuacjach wyjątkowych, muszą oddziaływać w sposób bezpośredni na interes publiczny²⁹.

Przepisy Unii Europejskiej na szczeblu ponadnarodowym istotne z punktu widzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, pozwoliły państwom w porządku krajowym zachować możliwość przyjmowania regulacji prawnych, pod warunkiem, że regulacje te nie będą stanowić barier w handlu między państwami członkowskimi UE. Państwa decydujące się na wprowadzenie wyjątków od zakazu zastosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w sytuacjach wyjątkowych, czyli zapewnienia ochrony zdrowia, życia ludzi i zwierząt, lub z innych przyczyn wymienionych w art. 36 TFUE, powinny skorzystać z prawa do notyfikacji w Komisji Europejskiej, która w okresie sześciu miesięcy podejmuje decyzję o utrzymaniu w narodowym prawie narzędzi krajowych (art. 114 TFUE)³⁰.

9.3. Proces harmonizacji norm prawa krajowego w warunkach funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej

Po ustanowieniu w 1968 r. unii celnej i zniesieniu barier handlowych w wymianie handlowej między państwami członkowskimi UE, w kolejnych latach przyjęto szereg regulacji dotyczących harmonizacji prawa krajowego dotyczących składu produktów, dopuszczenia do obrotu towarów na rynku UE.

Ze względu na przedłużające się procedury uznawania technicznych norm nie udało się stworzyć jednolitych norm towarów w ramach rynku wewnętrznego. Utrzymanie uznawania towarów według starego podejścia, czyli jednolitych norm technicznych produktów we wszystkich państwach członkowskich było nie tylko czasochłonne ze względu na długi okres procedur stanowienia norm technicznych, ale też wymagało ogromnych kosztów badań i ekspertyz. Kwestia osiągnięcia jednolitych ponadnarodowych norm technicznych (tzw. dyrektywy starego podejścia) byłaby ogromnie trudna do ustalenia w przepisach prawnych ze względu na sposób głosowania w procesie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej³¹. Podkreślano również znaczenie

²⁸ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny...*, op. cit., s. 2.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ J. Pelkmans, *The Economics of Single Market Regulation*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2012, No. 25, s. 7.

³¹ J. Pelkmans, *Mutual Recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2012, No. 24, s. 9.

różnorodności asortymentu w państwach członkowskich, możliwości produkcyjnych, intensyfikacji procesów uczenia się w sektorze przemysłu dla utrzymania dyrektyw nowego podejścia. W latach 80. XX w. w Unii Europejskiej przyjęto minimalne reguły harmonizacji w szeregu dyrektywach, normach prawa wtórnego. Tzw. minimalna harmonizacja oznaczała nowe podejście, dotyczyła jedynie wymogów ochrony zdrowia, środowiska, ochrony praw konsumenta, w szczególności składu produktów³².

Nowe podejście do harmonizacji polega na przybliżeniu jedynie parametrów dotyczących składu produktów, norm technicznych, a nie na ujednoliceniu ich w prawodawstwie unijnym. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodziły się na wzajemne uznanie przepisów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej o dopuszczeniu towarów do obrotu. Harmonizacja na rynku wewnętrznym sprowadza się do określenia podstawowych wymagań technicznych, ponieważ istota nowego podejścia nie jest równoznaczna z pojęciem wzajemnego uznania towarów³³. Zgodnie z dyrektywami nowego podejścia w Unii Europejskiej uregulowano obrót towarowy na następujące produkty przemysłowe m.in.: maszyny, zabawki, zbiorniki ciśnieniowe, urządzenia medyczne, urządzenia gazowe.

9.4. Działania na rzecz zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego – bezpieczeństwo produktów na rynku wewnętrznym

Swoboda przepływu towarów w ramach jednolitego rynku polega na usunięciu ceł oraz barier pozataryfowych, które – w odróżnieniu od ceł – trudno zidentyfikować w porządku krajowym. W białej księdze Komisja Europejska w czerwcu 1985 r., głównie z inicjatywy Wielkiej Brytanii, przedstawiła pakiet norm dotyczących usunięcia barier technicznych, fizycznych oraz fiskalnych, działań legislacyjnych i zmian traktatów założycielskich, niezbędnych do utworzenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Zaproponowane w białej księdze regulacje mające stanowić swoisty program rynku wewnętrznego były również punktem wyjścia do prac nad Jednolitym Aktem Europejskim, w którym ujęto pojęcie rynku wewnętrznego w oparciu o ideę liberalizacji wymiany, czyli obszaru o swobodzie przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Pojęcie rynku wewnętrznego w toku dalszych zmian legislacyjnych obecnie określone jest w art. 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Jednakże jednolity rynek nadal wymaga ważnych reform, pozwalających na sprostanie wyzwaniom z szybkiego postępu technologicznego i podniesienia konkurencyjności Unii Europejskiej w gospodarce światowej.

³² A. El-Agraa, *The European Union Illuminated. Its Nature, Importance and Future*, Palgrave Macmillan, New York 2015, s. 103.

³³ J. Pelkmans, *Mutual Recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2012, No. 24, s. 11.

Do końca 1992 r. państwom członkowskim Unii Europejskiej udało się wyeliminować bariery fizyczne, fiskalne oraz techniczne jedynie w podstawowym zakresie, ponieważ w kwestii bezpieczeństwa produktów instytucje prowadzą stały monitoring w dziedzinie zobowiązań producentów dotyczących ochrony zdrowia konsumentów.

Instytucje Unii Europejskiej zgodziły się na przyjęcie szeregu dyrektyw nowego podejścia, których znaczna liczba pojawiła się po ogłoszeniu przełomowego dla idei harmonizacji ustawodawstwa krajowego, orzeczenia *Cassis de Dijon*³⁴. Państwa członkowskie za pomocą przepisów administracyjnych dokonywały oceny spełnienia przez dany produkt zasady wzajemnego uznania i dopuszczenia do obrotu krajowego produktu wyprodukowanego w innym państwie członkowskim. Państwa członkowskie próbując zastosować działania protekcyjnistyczne, starały się w ograniczonym zakresie dopuszczać do obrotu produkty wyprodukowane w innych państwach. Utrudniające swobodny przepływ towarów działania państw doprowadziły do przyjęcia przez instytucje Unii Europejskiej rozporządzenia WE 764/2008³⁵.

Trzy najważniejsze instytucje Unii Europejskiej, mianowicie Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, prowadzą prace legislacyjne nad kwestiami bezpieczeństwa produktów będących w obrocie na rynku wewnętrznym. W zakresie ochrony konsumenta zasadnicze znaczenie odgrywała Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów³⁶. Komisja Europejska swoje działania koncentruje na tworzeniu zasadniczych wymagań dotyczących bezpieczeństwa technicznego i norm standaryzacji produktów na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁷.

Kwestie standaryzacji stały się przedmiotem zainteresowania instytucji UE. W 2011 r. Komisja Europejska zaprezentowała dokument pt. *Strategiczna wizja w zakresie norm europejskich – Postęp w celu poprawy i przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej do roku 2020*³⁸. Na skutek szerokiego zakresu standaryzacji normy unijne stanowią próbę wzmocnienia wymagań na rzecz bezpieczeństwa technicznego i jakościowego produktów w całej Unii Europejskiej. Standaryzacja pozwala także na realizację idei swobody przepływu towarów, ponieważ prowadzi do zbliżenia wymogów technicznych wobec produktów, a tym samym zapobiega tworzeniu zróżnicowanych barier technicznych, należących do barier po-

³⁴ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny...*, op. cit.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE, Dz. Urz. UE 2008 L 218/21.

³⁶ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. WE 2002 L 11/4.

³⁷ S. Micossi, *Thirty Years of the Single European Market*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2016, No. 41, s. 4.

³⁸ European Commission, *A strategic vision for European standards: Moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020*, Brussels 2011, COM(2011)311 final, 1 June.

zatoryfowych w handlu międzynarodowym. Uregulowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w zakresie harmonizacji przepisów krajowych oparto o reguły Porozumienia w sprawie barier technicznych Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO). Do opublikowanego dokumentu Komisji Europejskiej, swoje stanowisko przyjęła również Rada Europejska w lutym 2011 r., uznając proces standaryzacji za istotny dla pobudzenia innowacji w sektorze przemysłu UE.

Na podstawie opublikowanego przez Komisję Europejską dokumentu pt. Strategiczna wizja w zakresie norm europejskich – Postęp w celu poprawy i przyspieszenia zrównoważonego wzrostu gospodarki europejskiej do roku 2020 przyjęto Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r., wzmacniając bezpieczeństwo techniczne i jakościowe produktów³⁹.

Problematyka bezpieczeństwa technicznego i jakościowego produktów, ograniczania tworzenia dużej liczby zróżnicowanych norm technicznych, należy do priorytetowych działań Parlamentu Europejskiego, który w opublikowanej rezolucji z dnia 8 marca 2011 r.⁴⁰ polecił Komisji Europejskiej przygotowanie projektu w sprawie powstania w Unii Europejskiej jednolitego dla wszystkich państw systemu nadzoru na rynku wewnętrznym bezpieczeństwa wszystkich produktów.

W odpowiedzi na postulat Parlamentu Europejskiego, Komisja Europejska w dniu 13 lutego 2013 r. przedstawiła regulacje mające doprowadzić do wzmocnienia bezpieczeństwa produktów podlegających wymianie między państwami członkowskimi oraz nadzoru nad rynkiem⁴¹. Przepisy dotyczące regulacji nadzoru ujęto w wielu krajowych aktach prawnych oraz ponadnarodowych, unijnych rozporządzeniach, które nie były często spójne i przejrzyste dla producentów i konsumentów działających na rynku wewnętrznym UE.

Harmonizacja norm w UE zwiększy przejrzystość działań, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, dla których bariery techniczne są niezwykle ważne, z uwagi na wysokie koszty dostosowań do nowych wymagań technicznych, aby znaleźć się na pozostałych rynkach państw członkowskich UE.

Liberalizacyjne idee swobody przepływu towarów, które realizuje Unia Europejska, odniesiono również do obrotu towarowego z państwami trzecimi, uregulowanego we wspólnej polityce handlowej UE⁴².

Przyjęcie przez państwa członkowskie reguł wspólnej polityki handlowej UE oznacza, że państwa członkowskie nie posiadają uprawnień do stanowienia krajowo-

³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE, Dz. Urz. UE 2012 L 316/12.

⁴⁰ Dz. Urz. 2012 C 199/1.

⁴¹ M. Maciejewski, *Rynek wewnętrzny...*, op. cit.

⁴² A. Wróbel, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4, s. 34.

wych regulacji polityki handlu zagranicznego. Umowy międzynarodowe w imieniu państw członkowskich z krajami trzecimi negocjuje Komisja Europejska⁴³.

W art. 206 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w Tytule II uznano, że Unia Europejska tworząc unię celną przyczynia się do rozwoju handlu światowego, dzięki współpracy i wymianie handlowej z państwami trzecimi. Wspólna polityka handlowa UE nie dotyczy obrotu wewnętrznego między państwami członkowskimi, który uregulowany jest przepisami rynku wewnętrznego, a dokładnie swobody przepływu towarów. Zasady wspólnej polityki handlowej oparto w odniesieniu do współpracy z państwami trzecimi o liberalizację międzynarodowych stosunków gospodarczych, znoszenie różnego rodzaju ograniczeń w handlu międzynarodowym oraz w przepływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Liberalizacja handlu w relacjach UE z państwami trzecimi przyczynia się do wzrostu dobrobytu społecznego. Podstawową zasadą wspólnej polityki handlowej zawartą w art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest ujednolicenie działań UE w stanowieniu narzędzi polityki handlowej: ceł i barier pozataryfowych wobec dumpingu i stosowania subsydiów w krajach trzecich, działających w sposób nieuczciwy w handlu międzynarodowym.

Ujednolicony charakter na szczeblu ponadnarodowym posiadają również zasady polityki wsparcia eksportu. Relacje z państwami trzecimi Unia Europejska realizuje za pomocą różnorodnych umów, w ramach których wyróżnia się⁴⁴:

- umowy handlowe, na podstawie których przyznawane są preferencje, w szczególności z krajami rozwijającymi się i najsłabiej rozwiniętymi; lub umowy handlowe o charakterze niepreferencyjnym, głównie z krajami rozwiniętymi;
- tzw. umowy mieszane dotyczące stowarzyszenia krajów trzecich z Unią Europejską oraz umowy o handlu, a także współpracy gospodarczej, o partnerstwie i współpracy gospodarczej.

Unia Europejska w relacjach z państwami trzecimi stosuje rozbudowany system preferencji celnych: oparty na zasadzie wzajemności redukcji stawek celnych i ograniczania barier pozataryfowych; lub na zasadzie jednostronności preferencji ze strony wyłącznie Unii Europejskiej.

Liberalne zasady stosowane w obrocie zewnętrznym przez Unię Europejską pozostają w zgodzie z regułami Światowej Organizacji Handlu, przyczyniając się do szybkiego rozwoju gospodarczego państw na świecie⁴⁵.

⁴³ S. Barkowski, *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 2 (189), s. 6-11.

⁴⁴ A. Wróbel, *Wspólna polityka handlowa...*, *op. cit.*, s. 35 i n.

⁴⁵ M. Grącik-Zajęczkowski, *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w Światowej Organizacji Handlu*, Oficyna Wyd. SGH, Warszawa 2010, s. 115-116.

9.5. Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej

9.5.1. Zmiany instytucjonalne w kształtowaniu wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej

Wspólna polityka handlowa jest jedną z wielu wspólnych polityk gospodarczych Unii Europejskiej, co oznacza, że nie istnieją narodowe polityki handlowe państw członkowskich UE. Państwa członkowskie Unii Europejskiej prowadzą wspólną politykę handlową wobec państw trzecich. W przypadku rosnącego importu spoza UE zmiana stawek celnych może nastąpić jedynie przez instytucje Unii Europejskiej. Trzy najważniejsze instytucje Unii Europejskiej: Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski współdecydują o zawarciu umów celnych oraz handlowych na towary i usługi, a także o kwestiach ochrony własności intelektualnej, regulacji w sprawie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wspólną politykę handlową można uznać za sukces Unii Europejskiej, ponieważ na forum Światowej Organizacji Handlu państwa członkowskie UE reprezentowane są przez instytucje Unii Europejskiej, dysponując w ten sposób większą siłą przetargową w stanowieniu wielostronnych regulacji handlu międzynarodowego.

Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony najważniejszą rolę w stanowieniu regulacji wspólnej polityki handlowej UE, najczęściej w formie rozporządzeń, odgrywały dwie instytucje UE: Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. W procesie negocjacji handlowych z państwami trzecimi prowadzonych na podstawie mandatu negocjacyjnego określonego przez Radę UE najważniejsze miejsce zajmowała Komisja Europejska, natomiast Rada Unii Europejskiej podejmowała decyzję o zawarciu umowy. Parlament Europejski, pełniąc rolę opiniotwórczą, odgrywał rolę drugorzędną w procesie podejmowania decyzji w polityce handlowej.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w dniu 1 grudnia 2009 r. wspólna polityka handlowa UE uległa procesowi demokratyzacji w UE ze względu na społeczne, ekonomiczne konsekwencje liberalizacji handlu. Podstawy prawne dotyczące wspólnej polityki handlowej UE ujęto w Tytule II Części V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowienia o WPH weszły w zakres działań zewnętrznych Unii Europejskiej, obok współpracy z państwami trzecimi i pomocy humanitarnej, obejmującej współpracę na rzecz rozwoju, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, pomoc humanitarną oraz współpracę z organizacjami międzynarodowymi. Istota działań zewnętrznych Unii Europejskiej sprowadza się do respektowania zasad, na których oparto funkcjonowanie Unii Europejskiej⁴⁶.

W okresie realizacji przez organizacje międzynarodowe – w tym ONZ – strategii zrównoważonego rozwoju, Unia Europejską wspiera nie tylko bezpieczeństwo międzynarodowe, ale również demokrację, utrzymanie pokoju. Realizując zadania

⁴⁶ M. Oesch, *Die Politisierung und Demokratisierung der Gemeinsamen Handelspolitik*, EuZ 2011, Nr. 5, http://www.nccr-trade.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/hi/EuZ_5_2011_Oesch.pdf. (dostęp 07.02 2018).

wspólnej polityki handlowej UE zamierza zapobiegać konfliktom i umacniać bezpieczeństwo międzynarodowe, ujęte jako szeroki zakres celów dotyczących wspierania trwałego rozwoju gospodarczego, jak również społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się. Działania UE w zakresie wspólnej polityki handlowej mają prowadzić do likwidacji ubóstwa oraz zachęcania wszystkich krajów do integracji w ramach gospodarki światowej, między innymi drogą stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym; oraz wspierania systemu międzynarodowego opartego na silniejszej współpracy wielostronnej (art. 21 TUE).

9.5.2. Rola Unii Europejskiej w handlu międzynarodowym

Stosowanie przez Unię Europejską narzędzi polityki handlowej, w tym cel, postępowań antydumpingowych, antysubsydyjnych wymaga sprostania wyzwaniom współczesnej globalizacji, charakteryzującej się rosnącym tempem postępu technologicznego. Unia Europejska jest jednym z najważniejszych podmiotów w handlu międzynarodowym, jednak rola UE w handlu międzynarodowym słabnie, przy zwiększeniu udziału Chin. W 2016 r. udział UE (28) w światowym eksporcie wyniósł 15,4%, podczas gdy Chin 16,5%, Stanów Zjednoczonych 11,6%, Japonii 5,2%. Słabnąca rola Unii Europejskiej w światowym eksporcie wynika ze zwiększenia udziału w handlu międzynarodowym Chin, przy znaczących różnicach w kosztach produkcji wielu dóbr. Jeszcze w 2004 r. udział UE w światowym eksporcie wynosił 18,1%, natomiast Chin zaledwie 8,9% (tabela 9.1).

Tabela 9.1. Udział najważniejszych podmiotów w światowym eksporcie (w %) w wybranych latach: 2004, 2010, 2016

	2004	2010	2016
Unia Europejska	18,1	15,1	15,4
Stany Zjednoczone	12,3	10,8	11,6
Japonia	8,5	6,4	5,2
Chiny	8,9	13,3	16,8

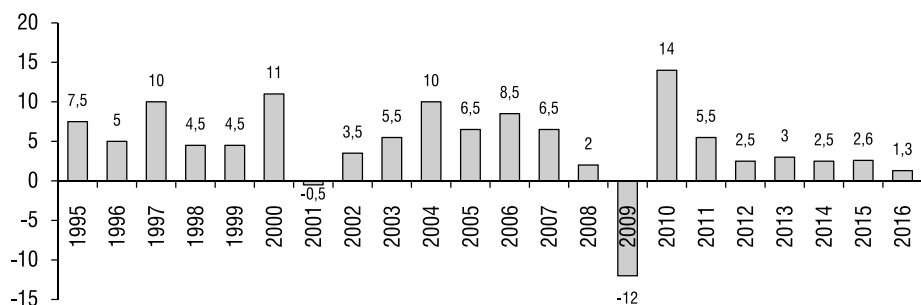
Źródło: World Trade Organization, *International Trade Statistics 2005*, WTO, Geneva 2005, s. 22; World Trade Organization, *International Trade Statistics 2011*, WTO, Geneva 2011, s. 25; World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2017*, WTO, Geneva 2017, s. 100.

Światowy kryzys gospodarczy w latach 2008-2009 znacznie ograniczył możliwości wzrostu eksportu UE i pozostałych podmiotów, głównej dźwigni wzrostu gospodarczego państw. Przy dużym spadku obrotów handlowych nastąpił również spadek produkcji światowej. W 2016 r. wzrost wymiany handlowej wyniósł jedynie 1,3%, przy niekorzystnej sytuacji koniunktury gospodarczej na świecie poziom wzrostu obrotów handlu międzynarodowego okazał się niższy niż w 2015 r., w którym wyniósł 2,6%⁴⁷ (rysunek 9.1). Słabnący przyrost obrotów handlowych wymaga od instytucji

⁴⁷ World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2017*, WTO, Geneva 2017, s. 100.

UE ustalenia priorytetowych działań w zakresie wspólnej polityki handlowej, określania szczegółowych celów polityki handlowej i opracowania kierunków.

Rysunek 9.1. Zmiany w światowym eksporcie w latach 1995-2016 (%)



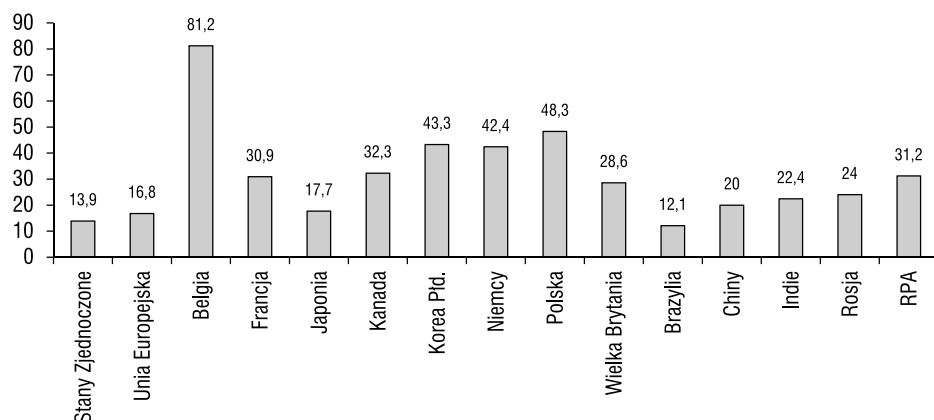
Źródło: World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2017*, WTO, Geneva 2017, s. 100; World Trade Organization, *International Trade Statistics 2015*, WTO, Geneva 2015, s. 16-17.

Państwa, chcąc uzyskać szybszy wzrost obrotów handlu międzynarodowego za pomocą narzędzi polityki gospodarczej, próbowały osiągnąć przyspieszenie wzrostu gospodarczego przez restrykcyjną politykę pieniężną, również w UE⁴⁸. Z kolei w okresie wychodzenia ze światowego kryzysu gospodarczego Chiny, jeden z największych konkurentów w handlu międzynarodowym, osiągnęły szybkie tempo wzrostu gospodarczego; od 2001 r. wyniosło ono 13,5%. W okresie wychodzenia ze światowego kryzysu Chiny przyjęły rozmaite środki wsparcia szybszego wzrostu gospodarczego, w szczególności ekspansywną politykę kredytową. Coraz większego znaczenia nabierała polityka fiskalna, przynosząc pozytywne rezultaty makroekonomiczne, umożliwiające wzrost eksportu, a tym samym osiągnięcie wyższej pozycji w handlu międzynarodowym⁴⁹.

Odpowiedni dobór narzędzi wspólnej polityki handlowej związany jest z ogromną rolą eksportu we wzroście gospodarczym państwa. Unia Europejska należy do organizacji międzynarodowych zrzeszających państwa, w których handel zagraniczny (eksport i import) odgrywa istotną rolę w PKB (rysunek 9.2). Tak duży udział handlu w PKB oznacza potrzebę kształtowania umownych relacji z partnerami handlowymi z całego świata, poszukiwania nowych rynków zbytu, z tym też wiąże się wybór przez UE opcji liberalnej w kierunkach rozwoju wspólnej polityki handlowej. UE należy do najbardziej otwartych gospodarek świata, przy bardzo niskim średnim poziomie ceł, wynoszącym zaledwie 4%.

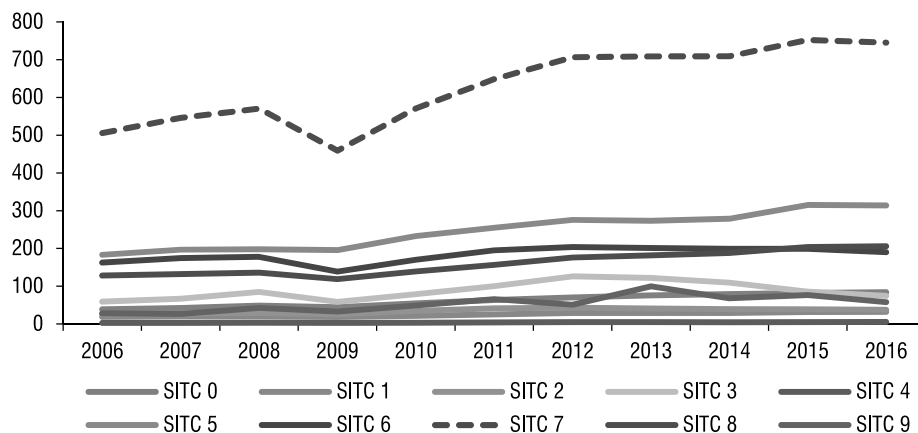
⁴⁸ B. Farkas, *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2013.

⁴⁹ S. Chen, L. Ratnovski, Pi-Han Tsai, *Credit and Fiscal Multipliers in China*, „IMF Working Paper”, Research Department, December 2017, WP/17/273; Pi-Han Tsai, *Fiscal Incentives and Political Budget Cycles in China*, „International Tax and Public Finance” 2016, No. 23, s. 1030-1073.

Rysunek 9.2. Udział handlu w PKB wybranych państw świata w latach 2014-2016 (%)

Źródło: World Trade Organization, *Trade Profiles 2017*, WTO, Geneva 2017.

W Unii Europejskiej występuje wiele branż o potencjale rozwojowym. W strukturze handlu UE po 2006 r. zaczynają dominować towary przemysłowe, produkcja których jest domeną krajów rozwiniętych, w tym UE, osiągającej wysoką pozycję konkurencyjną na światowym rynku (rysunek 9.3).

Rysunek 9.3. Zmiany w eksporcie UE-28 w ujęciu branżowym (bln euro), w latach 2006-2016

SITC 0 – żywność i zwierzęta żywe; SITC 1 – napoje i tytoń; SITC 2 – surowce niejedalne z wyjątkiem paliw; SITC 3 – paliwa mineralne, smary i materiały pochodne; SITC 4 – oleje, tłuszcze, woski, zwierzęce i roślinne; SITC 5 – chemikalia i produkty pokrewne; SITC 6 – towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca; SITC 7 – maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy; SITC 8 – różne wyroby przemysłowe; SITC 9 – towary i transakcje niesklasyfikowane w SITC.

Źródło: European Commission, *DG Trade Statistical Guide – June 2017*, European Union 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf (dostęp 07.02.2018).

Największy udział w eksporcie Unii Europejskiej odgrywają maszyny i urządzenia oraz sprzęt transportowy (SITC 7). Znaczącą rolę odgrywają również chemikalia i produkty pokrewne (SITC 5). Słabnie natomiast znaczenie paliw mineralnych, smarów i materiałów pochodnych (SITC 3). Możliwości eksportowe UE stanowią szansę na ekspansję handlową na rynki gospodarek wschodzących, w szczególności Brazylii, Chin, Indii podejmujących proces modernizacji gospodarki.

9.5.3. Umowy handlowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi

Wizję wspólnej polityki handlowej UE Komisja Europejska przyjęła w strategii Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy z 2015 r., w której zawarto podstawowe cele tej polityki, takie jak: tworzenie miejsc pracy, powiązania handlu z ochroną środowiska oraz intensyfikację relacji umownych z Kanadą, Japonią, Meksykiem, Mercosur, Australią i Nową Zelandią⁵⁰. W 2017 r. Komisja Europejska ogłosiła kolejny dokument będący sprawozdaniem z realizacji strategii polityki handlowej Trade for all, Towards a more responsible trade and investment policy, w którym zwrócono uwagę na problemy współczesnej globalizacji i korzyści społecznych liberalizacji handlu oraz uwzględnieniu w dwustronnych umowach handlowych kwestii zrównoważonego rozwoju i ograniczeniu ubóstwa⁵¹. Do priorytetowych zadań Unii Europejskiej zaliczono tworzenie stref wolnego handlu z państwami różnych regionów świata, w tym z Wietnamem, Kazachstanem, Armenią.

Realizując strategiczne założenia Komisji Europejskiej, Unia Europejska podpisała lub jest w trakcie negocjowania szeregu dwustronnych umów handlowych z partnerami handlowymi. Tak duże zainteresowanie umowami dwustronnymi UE wynika z niepowodzenia dziewiątej rundy wielostronnych negocjacji handlowych Światowej Organizacji Handlu, mającej zająć się liberalizacją handlu dla obecnie 164 państw członkowskich WTO.

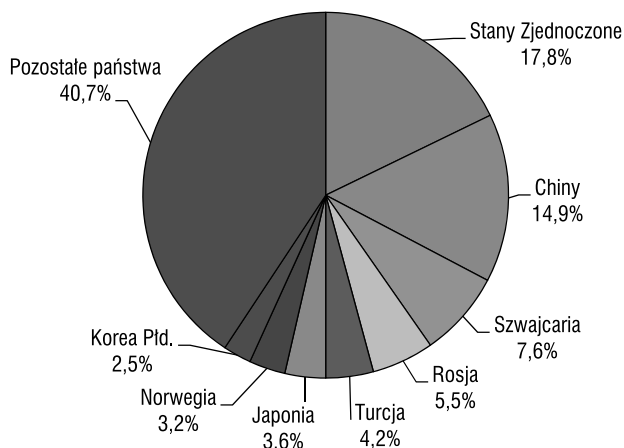
Do najważniejszych partnerów handlowych Unii należą Stany Zjednoczone oraz Chiny. Pomimo zatrzymania procesu negocjacyjnego kompleksowej umowy gospodarczej między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, przewidującej utworzenie strefy wolnego handlu, Stany Zjednoczone zajmują czołową pozycję w relacjach zewnętrznych UE. Umowa Transatlantyckie partnerstwo w dziedzinie handlu i inwestycji (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) miała zintensyfikować wzajemną wymianę handlową między UE a Stanami Zjednoczonymi, których relacje dotychczas opierają się na klauzuli największego uprzywilejowania (KNU).

⁵⁰ European Commission, *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, s. 30 (Komisja Europejska, *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015, s. 30).

⁵¹ European Commission, *Report From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and The Committee of the Regions, Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalization*, Brussels 13.9.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156037.pdf (dostęp 07.04.2018).

Wymiana handlowa UE ze Stanami Zjednoczonymi w 2016 r. stanowiła 17,8% całego handlu, z Chinami – 14,9%, ze Szwajcarią 7,6%, z Rosją 5,5%, z Turcją 4,2%, z Japonią 3,6%, z Norwegią 3,2%, z Koreą Płd. 2,5% (rysunek 9.4).

Rysunek 9.4. Najważniejsi partnerzy handlowi Unii Europejskiej w 2016 r. (z wyłączeniem handlu wewnątrzunijnego) (%)



Źródło: European Commission, *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf (dostęp 07.02.2018).

Współpraca gospodarcza i handlowa UE ze Stanami Zjednoczonymi pozostaje priorytetowym założeniem polityki handlowej Unii Europejskiej, pomimo rywalizacji Chin i USA o strefę wpływów na rynku europejskim, w związku z określeniem przez Stany Zjednoczone Chin jako strategicznego konkurenta⁵². Chiny próbują wzmocnić swoją pozycję w Europie. Powstała w 2012 r. z inicjatywy Chin grupa 16 + 1 wspierająca inicjatywy gospodarcze zrzesza 11 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz 5 państw Europy Środkowej i Wschodniej.

Ogromną rolę w relacjach handlowych Unii odgrywa współpraca z Chinami, które uznano w dokumentach Komisji Europejskiej za strategicznego partnera handlowego. Dotyczy to w ogóle relacji handlowych UE w regionie Azji⁵³. Chiny zajmują czołową pozycję w handlu międzynarodowym, stanowią też ogromny rynek zbytu. Zwiększenie roli Chin we współczesnej gospodarce światowej potwierdza włączenie od 1 października 2016 r. chińskiego juana do koszyka walutowego SDR, które tworzą aktywa Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Chiny należą do państw biorących coraz częściej udział w transakcjach handlowych i finansowych⁵⁴.

⁵² J. Kynge, *China's ancient strategies create a new challenge to the west*, „Financial Times” 26 December 2017.

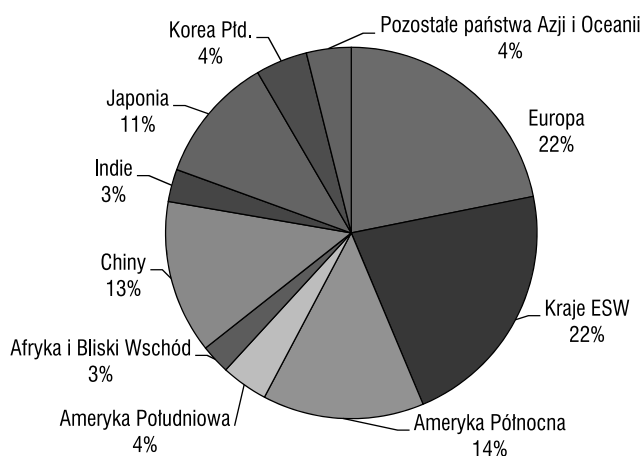
⁵³ Komisja Europejska, *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015, s. 30.

⁵⁴ S.C. Yu., *An Analysis on the Correlation Between RMB Exchange Rate Fluctuation and East Asian Exchange Rate Fluctuations*, „Asian Economic and Financial Review” 2017, Vol. 7, No. 11, s. 1045-1054.

Unia Europejska w dwustronnej współpracy z Chinami rozwiązuje głównie kwestie handlu produktami wrażliwymi, w szczególności stali. Problem nadprodukcji stali był przedmiotem dyskusji na forum globalnym, tzw. Global Forum on Steel Excess Capacity, ustanowionym pod egidą Grupy G20 oraz OECD. Dla Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie miała kwestia zakłócających wymianę handlową subsydiów eksportowych stosowanych w Chinach.

Dla UE przemysł stalowy należy do najważniejszych ze względów ekonomicznych, a także społecznych. Produkcja stali stopniowo przeniosła się z Europy w ostatnich dziesięcioleciach do Chin (rysunek 9.5 i 9.6), co doprowadziło do ograniczenia wytwarzania stali w wielu państwach członkowskich UE, również w Polsce. Firmy z Chin – China Baowu Group, Shagang Group, Ansteel Group, Shougang Group należą do czołowych producentów stali na świecie.

Rysunek 9.5. Usytuowanie producentów stali na świecie w 2000 r. (%)

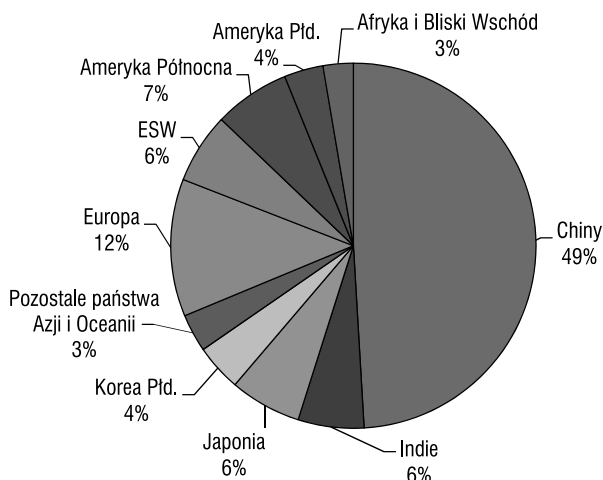


Źródło: World Steel Association, *World Steel in Figures 2017*, Brussels 2017, <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/World+Steel+in+Figures+2017.pdf> (dostęp 07.02.2018).

Dla Unii Europejskiej jedną z najważniejszych kwestii w relacjach dwustronnych jest uregulowanie przepływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Chin⁵⁵, dostępu do rynku dla inwestorów oraz zastosowania zasady przejrzystości, w szczególności w postępowaniach antymonopolowych podejmowanych w Chinach przeciwko firmom europejskim⁵⁶.

⁵⁵ F. Bickenbach, W.-H. Liu, G. Li, *The EU-China bilateral investment agreement in negotiation: Motivation, conflicts and perspectives*, „Kiel Policy Brief” No. 95.

⁵⁶ European Commission, *EU-China Investment Agreement: Report of the 15th Round of negotiations Beijing – 9 to 12 October 2017*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/october/tradoc_156353.pdf (dostęp 07.02.2018).

Rysunek 9.6. Usytuowanie producentów stali na świecie w 2016 r. (%)

Źródło: World Steel Association, *World Steel in Figures 2017*, Brussels 2017, <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/World+Steel+in+Figures+2017.pdf> (dostęp 07.02.2018).

Z pozostałymi państwami trzecimi w ramach umów handlowych tzw. pierwszej generacji Unia Europejska realizuje relacje handlowe na bazie unii celnych i stref wolnego handlu. Umowy tego typu objęły towary przemysłowe, często produkty rolne oraz usługi. Stosunki handlowe UE w ramach unii celnej prowadzone są z Turcją; natomiast w ramach stref wolnego handlu z Islandią, Liechtensteinem, które stworzyły Europejski Obszar Gospodarczy z czterema wolnościami przepływu (tj. towarów, usług, kapitału, osób) oraz ze Szwajcarią, Wyspami Owczymi, Meksykiem, Chile, RPA. Z państwami Basenu Morza Śródziemnego strefy wolnego handlu UE obowiązują w ramach układów stowarzyszeniowych z Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordaniem, Libanem, Marokiem, Palestyną, Tunezją.

Umowy tzw. drugiej generacji obejmują – poza wymianą handlową – także kwestie standardów pracy i norm ochrony środowiska. W regionie Azji umowę o strefie wolnego handlu Unia Europejska zawarła z Koreą Południową, parafowano ją 15 października 2009 r. i ratyfikowano w 2015 r. W umowie tej, poza kwestiami handlowymi, ujęto też normy standardów pracy. Sfinalizowano umowę z Japonią – rozpoczęte w 2013 r. negocjacje z w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu z UE zakończyły się pod koniec 2017 r. Umowę następnie będą ratyfikować Parlament Europejski oraz parlamenty państw członkowskich. Unia Europejska w regionie Azji intensyfikuje współpracę handlową na bazie umów o strefach wolnego handlu z Indiami, również, obok Chin, uznawanymi za jej strategicznego partnera handlowego. Negocjacje w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu z Indiami rozpoczęły się w 2007 r. Negocjacje o zawarciu umowy o strefie wolnego handlu z Singapurem zakończono w 2014 r.

W regionie Ameryki Północnej Unia Europejska zawarła umowę o wolnym handlu z Kanadą – weszła ona w życie 21 września 2017 r. Uwzględniając kwestie polityki

zrównoważonego rozwoju w ramach wspólnej polityki handlowej, UE utrzymuje ścisłe relacje z państwami AKP, umożliwiające zwiększenie dostępu do rynku UE państwom z różnych regionów Afryki.

Unia Europejska stosuje w szerokim zakresie jednostronny Powszechny System Preferencji Celnych, (GSP UE) wobec krajów rozwijających się. System ten służy krajom rozwijającym się w ograniczaniu ubóstwa. Preferencjami tymi objęto państwa Afryki: Kongo, Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghanę, Kenię, Nigerię, Suazi; państwa Azji: Indie, Indonezję, Tadżykistan, Uzbekistan, Wietnam; państwa Australii i Pacyfiku: Wyspy Cooka, Mikronezję, Nauru, Niue, Tonga; w Europie: Ukrainę.

Z wieloma państwami regionu Afryki, Karaibów i Pacyfiku UE utrzymuje relacje na zasadzie wzajemności, czyli obustronnego procesu otwierania rynków. Długoletnie relacje Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku realizowano na podstawie umowy z Kotonu (Cotonou Partnership Agreement, CPA), podpisanej w dniu 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat, do 2020 r. Umowa objęła relacje handlowe Unii Europejskiej i 79 państw AKP (48 państw z regionu Afryki Subsaharyjskiej oraz 15 państw regionu Pacyfiku) i dotyczyła zrównoważonego rozwoju gospodarczego państw znajdujących się na trzech kontynentach⁵⁷.

Unia Europejska zawarła umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements – EPAs*) z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, które podpisano w ramach umowy z Kotonu (art. 36.1 umowy z Kotonu)⁵⁸. Umowa z Kotonu zastąpiła Konwencję z Lome, którą Unia Europejska podpisała w 1996 r. z krajami regionu AKP, a która przestała obowiązywać w 2000 r. Porozumienie z Kotonu wymagało ustanowienia tzw. *waiver*, czyli odstępstw od regulacji WTO w celu przyznania państwom AKP jednostronnych preferencji handlowych w dostępie do rynku UE. To zwolnienie z przepisów WTO (*waiver*) miało obowiązywać do 31 grudnia 2007 r. Od tego momentu relacje handlowe między UE a krajami AKP miały podlegać regulacjom WTO i zasadzie KNU. Umowy EPA gwarantują bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynku UE na wszystkie produkty za wyjątkiem broni. Umowy te, oparte na zasadzie wzajemności obu stron, zastąpiły wcześniejszy system preferencji handlowych.

Należy zwrócić uwagę, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie posiadały kolonii, nie mają zatem historycznych ścisłych relacji handlowych z AKP. Przyłączenie państw Europy Środkowej i Wschodniej, o innych uwarunkowaniach historycznych do UE, którym nie zależało na przydzielaniu preferencji doprowadziło do negocjowania europejskich umów o partnerstwie gospodarczym, w których przyjmowano za podstawę funkcjonowania umowy zasadę wzajemności⁵⁹. Umowy te, w których obowiązuje zasada wzajemności, oparto na przepisach WTO.

⁵⁷ Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku, Dz. Urz. UE 2000 L 317/3.

⁵⁸ European Commission, *The Cotonou Agreement 2014 Signed in Cotonou on 23 June 2000 Revised in Luxembourg on 25 June 2005 Revised in Ouagadougou on 22 June 2010 and multiannual financial framework 2014-2020*, Belgium 2014, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf (dostęp 07.02.2018).

⁵⁹ F.A. Ismail, *Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA)*, „Law Dev Rev” 2017, No 10(1) s. 119-146.

Negocjacje Unii Europejskiej z różnymi państwami AKP w sprawie wynegocjowania EPA rozpoczęły się 27 listopada 2002 r. Począwszy od dnia 1 stycznia 2008 r. kraje AKP podpisały umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPA).

W 2010 r. w wyniku realizacji przez UE polityki zrównoważonego rozwoju umowę uzupełniono o nowe elementy: kwestie klimatu i bezpieczeństwa żywnościowego. Głównym celem umowy z Kotonu było zintegrowanie się państw AKP z gospodarką światową, przy zwiększonej roli handlu międzynarodowego dla tych państw⁶⁰.

Z wygasającej w lutym 2020 r. Umowy z Kotonu wynika, że Unia Europejska w 2018 r. powinna rozpocząć negocjacje nad przedłużeniem (nową umową) z państwami AKP. Unia Europejska pragnie stworzyć silniejsze relacje handlowe z tymi państwami po 2020 r. i zamierza przygotować nową umowę handlową opartą na długoterminowych celach strategicznych, takich jak partnerstwo polityczne oparte na działaniach pokojowych czy cele zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*) przyjęte w 2015 r. przez ONZ⁶¹.

W siedmiu przygotowanych umowach o partnerstwie bierze udział 28 państw AKP, w ramach współpracujących państw w danym regionie kontynentu, wiele umów EPA jeszcze nie podpisano ze względu na przedłużające się negocjacje lub problemy z ratyfikacją przez Parlament Europejskiej lub parlamenty narodowe (tabela 9.2). Kilka integrujących się gospodarczo regionów, a mianowicie SADC, EAC, ECOWAS, i region Afryki Wschodniej i Południowej (ESA) podpisało umowy o partnerstwie gospodarczym⁶². Dla państw AKP rynek Unii Europejskiej jest atrakcyjny dla handlu rolnego, w mniejszym stopniu dla towarów przemysłowych.

Państwa AKP osiągnęły 5% udziału w handlu zewnętrznym UE. Umowy EPA mają pomóc krajom w integracji gospodarczej. W zasadzie wiele państw AKP zakończyło negocjacje w sprawie umów EPA. Oprócz Powszechnego Systemu Preferencji Celnych (GSP) Unia Europejska stosuje system GSP+, który służy udzielaniu pomocy państwom rozwijającym się w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Rozwiązaniami GSP+ objęto następujące państwa: Wyspy Zielonego Przylądka, Armenię, Kirgistan, Mongolię, Pakistan, Filipiny, Sri Lankę, Boliwii, Paragwaj⁶³.

⁶⁰ J. Nyomakwa-Obimpeh, *Examining the Role of BATNA in Explaining EPA Negotiation Outcomes*, „Journal of European Integration” June 2017, Vol. 32, No. 2, s. 488-530.

⁶¹ European Commission, *Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States*, Strasbourg 2017 COM(2017) 763 final.

⁶² European Commission, *Putting partnership into practice. Economic partnership agreements (EPAs) between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 3.

⁶³ Na podstawie danych Komisji Europejskiej, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155842.pdf (dostęp. 06.04.2018).

Tabela 9.2. Regiony Afryki objęte negocjacjami umów o partnerstwie gospodarczym w 2017 r.

Region	Grupy państw	Państwa należące do grup
Umowy podpisane		
Region Afryki	Afryka Zachodnia	Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana Umowę o partnerstwie gospodarczym z Wybrzeżem Kości Słoniowej podpisano 26 listopada 2008 r.; umowę stosowano od 3 września 2016 r. Umowę z Ghaną UE podpisała 28 lipca 2016 r., umowę stosowano od 15 grudnia 2016 r.
	Afryka Środkowa	Negocjacje prowadzone są z następującymi państwami regionu: Republiką Środkowoafrykańską, Czadem, Kongo, Demokratyczną Republiką Konga, Gwineą Równikową, Gabonem, Wyspami Świętego Tomasza i Książęcą. Nie podpisano jeszcze umowy o partnerstwie gospodarczym. Kamerun podpisał umowę o współpracy gospodarczej w 2009 r. Parlament Europejski ratyfikował umowę w 2013 r., Kamerun ratyfikował umowę w 2014 r.
	Afryka Wschodnia i Południowa (Eastern and Southern Africa, ESA)	Mauritius, Madagaskar, Seszele, Zimbabwe. Te cztery państwa ESA podpisały w 2009 r. umowę partnerstwie gospodarczym. Umowę stosowano od 14 maja 2012 r.
	Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (Southern Africa Development Community, SADC)	Botswana, Lesoto, Mozambik, Namibia, RPA, Suazi Umowę podpisano 10 czerwca 2016 r. Umowa tymczasowo weszła w życie 10 października 2016 r.
Region Karaibów	Antigua, Barbuda, Bahamy, Barbados, Belize, Dominika, Dominikana, Grenada, Gujana, Jamajka, Saint Lucia, Saint Vincent, Saint Kitts i Nevis, Surinam, Trynidad oraz Tobago	Umowę o partnerstwie gospodarczym UE z państwami regionu Karaibów, Cariforum, podpisano 15 października 2008 r. Umowę tymczasowo stosują obie strony.
Region Pacyfiku		Fidżi, Papua-Nowa Gwinea, Samoa, Wyspy Salomona. Z Papuą-Nową Gwineą Unia Europejska podpisała w 2007 r. tymczasową umowę o partnerstwie gospodarczym. Samoa i Wyspy Salomona są zainteresowane przystąpieniem do EPA.
Umowy jeszcze niepodpisane z całą grupą państw		
Region Afryki	Afryka Zachodnia	16 państw: Benin, Burkina Faso, Republika Zielonego Przylądka, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gambia, Ghana, Gwinea, Gwinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo. Proces podpisywania umowy o partnerstwie gospodarczym jest jeszcze nie zakończony.
	Wspólnota Wschodnioafrykańska (East African Community, EAC)	5 państw (Burundi, Kenia, Rwanda, Tanzania, Uganda). Negocjacje z państwami EAC sfinalizowano 16 października 2014 r. Jedynie dwa państwa EAC: Kenia i Rwanda podpisały z UE umowę o partnerstwie gospodarczym w dniu 1 września 2016 r.
	Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (Southern Africa Development Community, SADC)	Oprócz pięciu państw: Botswana, Lesoto, Mozambik, Namibia, RPA, Suazi, które podpisały umowę, do grupy tej należą: Angola, Demokratyczna Republika Konga, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Seszele, Tanzania, Zambia, Zimbabwe.
Region Karaibów		Haiti

Źródło: European Commission, *Putting partnership into practice. Economic partnership agreements (EPAs) between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 3.

* * *

Wspólna polityka handlowa UE należy do najstarszych i najbardziej wrażliwych społecznie polityk gospodarczych UE. Wraz z przenoszeniem produkcji do Azji, agresywną polityką gospodarczą Chin, nastawioną na ekspansję handlową, narzędzia wspólnej polityki handlowej są przedmiotem debaty w instytucjach UE: Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Unia Europejska utrzymuje otwartą gospodarkę, niski poziom ceł, nie stosuje wielu narzędzi polityki handlowej z uwagi na postanowienia Światowej Organizacji Handlu. W ostatnich latach Unia przyjęła wyraźny priorytet podpisywania dwustronnych umów handlowych z wieloma państwami w poszukiwaniu możliwości eksportowych europejskich firm.

Bibliografia

- Adamczyk M., Piasecka-Głuszak A., *Stosunki handlowe pomiędzy Unią Europejską a wybranymi krajami azjatyckimi*, [w:] *Ekonomia i stosunki międzynarodowe. Studia azjatyckie*, red. B. Drelich-Skulska, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław 2008, nr 28.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Barkowski S., *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 2 (189).
- Bickenbach F., Liu W.-H., Li Guoxue, *The EU-China bilateral investment agreement in negotiation: Motivation, conflicts and perspectives*, „Kiel Policy Brief”, 2015, No. 95.
- Business: Thinking out of the box; Chocolate*, „The Economist” 7 April 2007
- Capelli F., Klaus B., *Chocolate can also be made from pure Cocoa but one should be careful how to communicate this on the Label. Comment on the Judgment of the Court of 25 November 2010 in Case C-47/09, European Commission v. Italian Republic*, „European Food and Feed Law Review” 2011, Vol. 12 (6).
- Chen S., Ratnovski L., Tsai P.-H., *Credit and Fiscal Multipliers in China*, „IMF Working Paper” 2017, No. 17/273.
- Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.
- Cini M., *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, PWE, Warszawa 2007.
- Correia de Brito, A., Kauffmann C., Pelkmans J., *The contribution of mutual recognition to international regulatory co-operation*, „OECD Regulatory Policy Working Papers” 2016, No. 2, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm56fqsfxmx-en>
- Dąbrowska P. et al., *Swobodny przepływ towarów*, cz. 1, [w:] *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.
- De Clercq N. et al., *Functionality of cocoa butter equivalents in chocolate products*, *European Food Research and Technology*, „Zeitschrift für Lebensmittel-Untersuchung und -Forschung” 2017, Vol. 243, Iss. 2.

- Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz. Urz. WE 2002 L 11/4.
- Dyrektywa 2000/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 czerwca 2000 r. odnosząca się do wyrobów kakaowych i czekoladowych przeznaczonych do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE 2000 L 197/19.
- El-Agraa, A., *The European Union Illuminated. Its Nature, Importance and Future*, Palgrave Macmillan, New York 2015.
- Grącik-Zajączkowski M., *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w Światowej Organizacji Handlu*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.
- European Commission, *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf
- European Commission, *DG Trade Statistical Guide – June 2017, European Union 2017*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348
- European Commission, *EU-China Investment Agreement: Report of the 15th Round of negotiations Beijing – 9 to 12 October 2017*, 26 October 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/october/tradoc_156353.pdf
- European Commission, *Putting partnership into practice. Economic partnership agreements (EPAs) between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- European Commission, *Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a Partnership Agreement between the European Union and countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States*, Strasbourg 2017, COM(2017) 763 final.
- European Commission, *Report From The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee And The Committee of the Regions, Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalization*, Brussels 13.9.2017. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156037.pdf
- European Commission, *The Cotonou Agreement 2014 Signed in Cotonou on 23 June 2000 Revised in Luxembourg on 25 June 2005 Revised in Ouagadougou on 22 June 2010 and multiannual financial framework 2014-20*, Belgium 2014, http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf
- European Commission, *Top Trading Partners 2017*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf
- European Commission, *Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015.
- European Commission, *A strategic vision for European standards: Moving forward to enhance and accelerate the sustainable growth of the European economy by 2020*, Brussels 2011, COM(2011)311 final.
- Farkas B., *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge 2013.
- Hauss Ch., Haussman M., *Comparative Politics: Domestic Responses to Global Challenges*, The European Union and National Sovereignty, Wadsworth Publishing, 8 ed., Boston 2012.
- Hobza, A., Mourre, G., *Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios, European Economy, „Economic Papers”* Brussels 2010, No. 424.
- Iłzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N., Directorate-General for Economic and Financial Affairs *Economic Papers, Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century A contribution to the Single Market Review*, European Commission, Directorate-General

- for Economic and Financial Affairs, „Economic Papers” January 2007, No 271, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication784_en.pdf
- Ismail F. A., *Advancing Regional Integration in Africa through the Continental Free Trade Area (CFTA)*, „The Law and Development Review” Berlin 2017, No 10(1).
- Jägers N., Janzen M., *Taxes on passenger cars and motor in Netherlands and Belgium and their compatibility with the EU provisions on free movement of goods and taxation*, University of Tilburg 2012, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122300>
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, Tom 1, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Komisja Europejska, *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2015.
- Komisja Europejska, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155842.pdf
- Komisja Europejska, *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego. Razem na rzecz nowego wzrostu*, Bruksela 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0573&from=EN>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania „Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”*, SEK(2011) 467 wersja ostateczna, KOM(2011) 206 wersja ostateczna, Bruksela 2011.
- Kynge J., *China’s ancient strategies create a new challenge to the west*, „Financial Times” 26 December 2017.
- Maciejewski M., *The Internal Market: General Principles*, European Parliament, Fact Sheets on the European Union – 2018, Brussels 2017, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.htm
- Maciejewski M., *Rynek wewnętrzny: zasady ogólne. Noty faktograficzne o Unii Europejskiej*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2016, Parlament Europejski, Brussels 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030101/04A_FT\(2013\)030101_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/030101/04A_FT(2013)030101_PL.pdf)
- Mac Maoláin C., *EU Food Law: Protecting Consumers and Health in a Common Market*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon 2007.
- Micossi S., *Thirty Years of the Single European Market*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2016, No. 41.
- de Muelenaere G., *Proposal for a Directive Relating to Cocoa and Chocolate Products, Consequences for Exporting and Importing Countries*, Working Paper, External Economic Relations Series W-14, European Parliament, Luxembourg 1997.
- Muller P., Julius J., Natraj A., Hope K. (editor), *The EU Single Market: Impact on Member States, American Chamber of Commerce to the EU*, American Chamber of Commerce to the EU (AmCham EU), Brussels 2017.
- Nyomakwa-Obimpeh J., *Examining the Role of BATNA in Explaining EPA Negotiation Outcomes*, „Journal of European Integration” June 2017, Vol. 32, No. 2.
- Oesch M., *Die Politisierung und Demokratisierung der Gemeinsamen Handelspolitik*, „Zeitschrift für Europarecht (EuZ)” 2011, Nr. 5, http://www.nccr-trade.org/fileadmin/user_upload/nccr-trade.ch/hi/EuZ_5_2011_Oesch.pdf
- Pelkmans J., *Mutual Recognition: economic and regulatory logic in goods and services*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2012, No. 24.

- Pelkmans J., *The Economics of Single Market Regulation*, „Bruges European Economic Policy Briefings” 2012, No. 25.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie konkurencyjnego jednolitego rynku cyfrowego – administracja elektroniczna jako projekt przewodni (2011/2178 (INI)), Dz. Urz. UE 2013 CE 258/64.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie stworzenia jednolitego rynku cyfrowego, (P7_TA(2012)0468).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE, Dz. Urz. UE 2012 L 316/12.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE, Dz. Urz. UE 2008 L 218/21.
- Skrajda M., Dąbrowski G., *Czekolada jako źródło związków bioaktywnych oddziałujących na organizm*, „Journal of Health Sciences” Olsztyn 2015, Vol. 5 (9).
- Tomaszewski K., *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2.
- Tomaszewski K., *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej*, Network Enterprise Europe, Komisja Europejska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010.
- Tsai Pi-Han, *Fiscal Incentives and Political Budget Cycles in China*, „International Tax and Public Finance” 2016, No 23.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku, Dz. Urz. UE 2000 L 317/3.
- World Steel Association, *World Steel in Figures 2017*, Brussels 2017, <https://www.worldsteel.org/en/dam/jcr:0474d208-9108-4927-ace8-4ac5445c5df8/World+Steel+in+Figures+2017.pdf>
- World Trade Organization, *International trade statistics 2005*, WTO, Geneva 2005.
- World Trade Organization, *World Trade Organization International Trade Statistics 2011*, WTO, Geneva 2011.
- World Trade Organization, *World Trade Statistical Review 2017*, WTO, Geneva 2017.
- World Trade Organization, *Trade Profiles 2017*, WTO, Geneva 2017.
- Wróbel A., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4.
- Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-2/62 oraz 3/62, Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii, EU:C:1962:45.
- Wyrok TSUE w sprawie C-8/74, Dassonville, EU:C:1974:82
- Wyrok TSUE w sprawie C-120/78, Rewe-Zentral AG, EU:C:1979:42.
- Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-267/91 oraz C-268/91, Keck i Mithouard, EU:C:1993:905.
- Wyrok TSUE w sprawie C-320/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii, EU:C:2005:684.
- Yu C.S., *An Analysis on the Correlation Between RMB Exchange Rate Fluctuation and East Asian Exchange Rate Fluctuations*, „Asian Economic and Financial Review” 2017, Vol. 7, No. 11.

Część metodyczna

Wybrana literatura

Cieśliński A., *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013.

European Commission Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation of Free Trade Agreements, 1 January 2016-31 December 2016, Brussels 2017.

Komisja Europejska, *Handel z korzyścią dla wszystkich. W kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Bruksela 2015.

Parlament Europejski, *Systemy handlowe mające zastosowanie do krajów rozwijających się. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*, Bruksela 2018.

Wróbel A., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4.

Proponowany scenariusz zajęć

Charakterystyka zajęć

Uczestnicy zajęć zapoznają się z istotą swobody przepływu towarów między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, uregulowanej w ramach rynku wewnętrznego UE. W sposób szczegółowy zostanie przeanalizowana problematyka funkcjonowania wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej, z narzędziami ekonomicznymi tej polityki, celami, zasadami działalności instytucji Unii Europejskiej, które przejęły kompetencje od państw członkowskich w zakresie stanowienia regulacji prawnych relacji handlowych z państwami trzecimi.

Cele zajęć

- rozpoznanie motywów utworzenia swobody przepływu towarów w Unii Europejskiej,
- zapoznanie z istotą regulacji prawnych dotyczących środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych,
- przeanalizowanie procesów harmonizacji produkcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- zbadanie problematyki dwustronnych umów handlowych Unii Europejskiej z państwami trzecimi.

Słowa kluczowe

- handel międzynarodowy,
- wspólna polityka handlowa,
- Unia Europejska,
- dwustronne umowy handlowe.

Metoda i analiza zajęć

- analiza regulacji prawnych Unii Europejskiej,
- dyskusja,
- gry zespołowe,
- analiza studiów przypadku.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z przesłankami utworzenia unii celnej, wyboru liberalnych rozwiązań w polityce handlowej i zniesienia ceł między państwami członkowskimi.
2. Zaproponuj najpierw krótką dyskusję nad tworzeniem rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w zakresie swobody przepływu towarów. Czy zdaniem uczestników zajęć swoboda przepływu towarów jest korzystna dla uczestników rynku wewnętrznego?
3. Następnie przeprowadź syntetyczną prezentację na temat liberalizacji przepływu towarów w UE oraz zasad i celów wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej, narzędzi tej polityki w ochronie rynku wewnętrznego UE przed konkurencją zagraniczną.
4. Poproś uczestników o wymienienie najważniejszych narzędzi ekonomicznych wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej.
5. Na koniec, dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe, poleć uczestnikom przynieść na następne zajęcia wycinki z gazet, artykuły z Internetu, książkę wskazujące, jaką rolę odgrywa Unia Europejska w handlu międzynarodowym.

10.

Młodzi przedsiębiorczy w Unii Europejskiej

Przedsiębiorczość obejmuje szeroki zakres zjawisk, które kształtują postawy, zachowania i wartości w życiu młodych ludzi. Prezentowana jest w aspekcie nowych aktywności ludzkich wymagających inicjatywy i kreatywności. Jest to pojęcie pojemne, z wieloma znaczeniami. Według Global Entrepreneurship Monitor – Polska 2012 przedsiębiorczość jest „każdą próbą tworzenia nowej firmy lub nowego przedsięwzięcia, taką jak samozatrudnienie, nowa organizacja gospodarcza, ekspansja istniejącej organizacji, dokonana przez jednostkę zespół ludzi lub istniejącą organizację”¹. Przedsiębiorczość obejmuje zarówno „zachowania przedsiębiorcze prowadzące do rejestracji nowych podmiotów gospodarczych, jak i zachowania przedsiębiorcze w już istniejących organizacjach”².

W ramach jednolitego rynku europejskiego stanowiącego największy obszar gospodarczy na świecie młodzi Europejczycy mogą rozwijać kompetencję przedsiębiorczości w ramach gwarantowanej przez rynek wewnętrzny swobody przedsiębiorczości określanej również jako swoboda prowadzenia działalności gospodarczej³, wolność przedsiębiorczości, swoboda zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa⁴. Rynek Unii Europejskiej tworzy specyficzne warunki ekonomiczno-prawne determinujące działalność podmiotów gospodarczych. Dzięki ustanowieniu swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału oraz eliminacji barier technicznych, fizycznych i fiskalnych, wspólny rynek jest źródłem dodatkowych korzyści dla budowania wartości przedsiębiorstw.

¹ T. Tarnowa, P. Zadura-Lichota, P. Zbierowski, M. Nieć, Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Polska, Polska Agencja Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 9.

² *Ibidem*.

³ Por. *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Gastler, TNOiK, Toruń 2010, s. 502.

⁴ Por. A. Gawrysiak-Zabłocka, *Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 192.

10.1. Swoboda przedsiębiorczości

Swoboda przedsiębiorczości unormowana została w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w artykułach od 49 do 55, w tytule czwartym, pt. Swobodny przepływ osób, usług i kapitału, w rozdziale drugim Prawo przedsiębiorczości. Zgodnie z przepisem art. 49 TFUE „(...) swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli”. Istotą wskazanej zasady jest wyposażenie osób fizycznych i prawnych w uprawnienie przenoszenia działalności w ramach terytorium jednolitego rynku. Swoboda przedsiębiorczości nie jest wymieniona wśród czterech głównych swobód wskazanych w art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Doniosłość swobody przedsiębiorczości, jako elementu wspólnego rynku, determinuje poświęcenie jej odrębnego rozdziału Traktatu oraz wyodrębnienie jej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Według Aleksandry Gawrysiak-Zabłockiej przepis art. 49 zdanie 1 TFUE charakteryzuje pierwotną swobodę działalności wyrażającą się w transgranicznym przeniesieniu przedsiębiorstwa z jednego państwa członkowskiego do innego. „Przy pierwotnej swobodzie przedsiębiorczości określony podmiot podejmuje działalność w innym państwie i rezygnuje z wykonywania działalności w kraju swojego pochodzenia lub pozostawia tam zakłady zależnie od zakładu głównego”⁵. Pierwotna swoboda przedsiębiorczości determinuje możliwości wyboru miejsca i formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności w ramach jednolitego rynku. „Obejmuje ona w szczególności prawo do samozatrudnienia w dowolnym kraju członkowskim przez osoby fizyczne będące obywatelami Unii Europejskiej”⁶.

Wtórna swoboda przedsiębiorczości (zdanie 2 art. 49 TFUE) to możliwość „przeniesienia do innego państwa członkowskiego i założenia tam na nowo części przedsiębiorstwa bez konieczności zaprzestania przy tym działalności podstawowej, co oznacza w praktyce możliwość podjęcia działalności przez przedsiębiorstwo działające w jednym państwie członkowskim również na terytorium innego państwa członkowskiego”⁷. Oznacza to uprawnienie do geograficznego rozszerzenia działalności gospodarczej na terytorium jednolitego rynku, polegające na uruchamianiu filii, spółek zależnych, spółek-córek, oddziałów lub agencji⁸.

Artykuł 49 TFUE zawiera również nakaz stworzenia dla obywatela innego kraju członkowskiego takich samych warunków zakładania i prowadzenia działalności go-

⁵ *Ibidem*, s. XVI-3.

⁶ A. Witwicka, *Swoboda przedsiębiorczości*, <http://uniaeuropejska.org/swoboda-przedsiębiorczosci/>, (dostęp 10.12.2017).

⁷ T. Gadkowski, *Ograniczenia swobody przedsiębiorczości w świetle wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*” 2005, Vol. 3, No. 3, s. 83.; por. *ibidem*, s. XVI-4.

⁸ A. Witwicka, *Swoboda przedsiębiorczości...*, *op. cit.*

spodarczej jak własnym obywatelom. Rejestrowana przez obywatela UE działalność gospodarcza na terytorium dowolnego państwa członkowskiego staje się krajowym podmiotem gospodarczym i nie ma znaczenia obywatelstwo jednostki rejestrującej. Zasadniczo, nie jest również możliwe zakazanie założenia i prowadzenia działalności gospodarczej obywatelowi innego państwa⁹.

Przepisy traktatów nie definiują pojęcia przedsiębiorczości. Termin ten został wyjaśniony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w orzeczeniu w sprawie *Factortame*, w którym TSUE wyjaśnił, iż przedsiębiorczość to „samodzielne i rzeczywiste wykonywanie działalności gospodarczej przy pomocy trwałego urzędnika w innym państwie członkowskim na czas nieokreślony”¹⁰. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*¹¹ wyjaśniono, że działalność może być zakwalifikowana jako przedsiębiorczość, jeśli opiera się na trwałych i ciągłych podstawach.

Pojęcie samodzielnej działalności zarobkowej jest interpretowane dosyć szeroko i jak podkreślił TSUE w sprawie C-55/94, obejmuje prowadzenie działalności każdego rodzaju, ustanawianie i prowadzenie przedsiębiorstw, jak również tworzenie agencji, filii przedsiębiorstw lub spółek-córek na terytorium innego państwa członkowskiego. Kolejny element pojęcia swobody przedsiębiorczości to trwałość, która rozumiana jest jako uczestniczenie w sposób ciągły i stały w obrocie gospodarczym. Ostatnią składową swobody przedsiębiorczości jest pojęcie „transgraniczność”, czyli wykonywanie działalności na terenie innego państwa członkowskiego.

10.1.1. Zakres podmiotowy i przedmiotowy swobody przedsiębiorczości

Zgodnie z istotą swobody przedsiębiorczości osoby fizyczne i prawne mają prawo wyboru miejsca oraz formy prowadzenia działalności gospodarczej w ramach Unii Europejskiej. Artykuł 49 TFUE przyznaje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie zasady swobody przedsiębiorczości osobom fizycznym będącym obywatelami innego państwa członkowskiego. „Każde państwo członkowskie samo określa, kto jest jego obywatelem i w ten sposób przyczynia się do tworzenia kręgu osób uprawnionych do korzystania ze swobody przedsiębiorczości”¹².

Obok obywateli Unii Europejskiej, którzy są beneficjentami swobody przedsiębiorczości, mogą z niej również korzystać spółki. „Przez spółki rozumie się spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem tych, których działalność nie jest nastawio-

⁹ Por. M. Skrzępek, K. Szlapka, Sz. Michalkowicz, *Jak funkcjonować na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Poradnik przedsiębiorcy*, Regionalne Centrum Informacji Europejskiej, Koszalin 2006, s. 39.

¹⁰ T. Gadkowski, *Ograniczenia swobody...*, *op. cit.*, s. 83.

¹¹ Wyrok TSUE w sprawie C-55/94, Gebhard, EU:C:2018:385.

¹² Por. A. Gawrysiak-Zabłocka, *Prawo przedsiębiorczości...*, *op. cit.*, s. XVI-20.

na na osiągnięcie zysków”. Ustęp pierwszy powołanego art. 54 TFUE postanawia, iż „...spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państw członkowskich i mające swoją ustawową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii są traktowane jak osoby fizyczne mające obywatelstwo państwa członkowskiego”¹³.

Pojęcie spółki rozumieć należy szeroko, tj. przyjmując, że w rozumieniu prawa UE spółkami są również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także inne podmioty, takie jak spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje. Zachowany jest w stosunku do spółek nieposiadających osobowości prawnej oraz innych podmiotów warunek prowadzenia działalności w celu osiągnięcia zysku¹⁴.

Przedmiotowy zakres swobody można określić zarówno dla osób fizycznych – obywateli jednego z krajów Unii Europejskiej oraz dla osób prawnych. Swoboda przedsiębiorczości obejmuje w odniesieniu do osób fizycznych:

- swobodę podejmowania i wykonywania samodzielnej działalności zarobkowej;
- swobodę zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa;
- swobodę nabywania i posiadania udziałów kapitałowych w tworzonych i istniejących spółkach.

W odniesieniu do osób prawnych swoboda przedsiębiorczości zawiera:

- swobodę zakładania i prowadzenia filii, oddziałów, przedstawicielstw lub spółek zależnych;
- swobodę nabywania i posiadania udziałów kapitałowych w nowo zakładanych lub już istniejących spółkach.

10.1.2. Ograniczenie swobody działalności gospodarczej

Korzystanie ze swobody przedsiębiorczości podlega warunkom określonym przez ustawodawstwo państwa, w którym osoba fizyczna ma zamiar prowadzić działalność gospodarczą. Zakazane są wszelkie ograniczenia swobody przedsiębiorczości zarówno przez państwa, jak i przez inne podmioty niż państwo. Swoboda przedsiębiorczości nie podlega również ograniczeniom o charakterze dyskryminującym i niedyskryminującym¹⁵.

Zgodnie z art. 49 TFUE osoby zakładające działalność gospodarczą w innym państwie podlegają zasadzie traktowania narodowego. Zgodnie z wymienioną regulacją podmioty pochodzące z innych państw członkowskich nie mogą być traktowane gorzej niż podmioty krajowe. Zakazana jest jakakolwiek forma dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej.

¹³ Zob. art. 54 TFUE.

¹⁴ Zob. *ibidem*.

¹⁵ Por. T. Gadkowski, *Ograniczenia swobody..., op. cit.*, s. 85.

Z dyskryminacją bezpośrednią mamy do czynienia wówczas, gdy regulacje normatywne *explicite* obligują do różnego traktowania przedsiębiorstw ze względu na przynależność państwową, tj. w przypadku osób fizycznych mających obywatelstwo innego kraju – ze względu na obywatelstwo, a w przypadku spółek, których siedziba znajduje się w innym państwie członkowskim – ze względu na to kryterium. W przypadku dyskryminacji pośredniej regulacja prawna wyraźnie nie różnicuje podmiotów ze względu na ich przynależność państwową, ale skutki są takie same jak w przypadku dyskryminacji bezpośredniej.

Traktat przewiduje wyjątki od zasady równego traktowania. Art. 51 TFUE stanowi, iż „Postanowienia niniejszego rozdziału nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z Państw Członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej”. Obok powołanego uzasadnienia naruszenia zasady swobody przedsiębiorczości kolejnym argumentem usprawiedliwiającym dyskryminację bezpośrednią są:

- bezpieczeństwo publiczne;
- porządek publiczny;
- zdrowie publiczne¹⁶.

Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że pojęcia porządku i bezpieczeństwa publicznego funkcjonują jako pojęcia prawne UE, ale to państwa członkowskie samodzielnie definiują zakres tych pojęć¹⁷. Pojęcie zdrowia publicznego określone i scharakteryzowane zostało w art. 29 dyrektywy 2004/38/WE: „Chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się, są potencjalne choroby epidemiczne określone przez odpowiednie instrumenty Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do obywateli przyjmującego Państwa Członkowskiego”¹⁸.

„Natomiast dyskryminacja pośrednia, podobnie jak środki o charakterze niedyskryminującym, może być usprawiedliwiona na podstawie konkretnego wyjątku, spośród wskazanych *explicite* w postanowieniach TFUE, ale również ze względu na interes publiczny”¹⁹.

Ograniczenie to wyrażone zostało w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-55/94 *Gebhard*. Na podstawie tego wyroku formułuje się zwykle tezę, że uregulowania krajowe, które mogą utrudniać korzystanie ze swobody przedsiębiorczości, muszą spełniać następujące warunki:

¹⁶ Zob. art. 52 TFUE.

¹⁷ Wyrok TSUE w sprawach połączonych 115/81 oraz 116/81, *Rezguia Adoui*, EU:C:1982:183.

¹⁸ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.

¹⁹ M. Szwarc-Kuczer, *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 855.

- muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący;
- muszą być uzasadnione bezwzględными wymogami dobra ogólnego (interesu publicznego);
- muszą zapewnić osiągnięcie celu, do którego realizacji służą;
- nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do realizacji zamierzonego celu (zasada proporcjonalności)²⁰.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości można dopatrzeć się wskazania konkretnych przypadków uzasadniających ograniczenia swobody przedsiębiorczości względami interesu ogólnego, którymi są:

- ochrona konsumentów²¹;
- zachowanie spójności systemu podatkowego i zapewnienie zrównoważonego rozdziału kompetencji podatkowych²²;
- ochrona własności przemysłowej²³;
- ochrona interesów wierzycieli, wspólników mniejszościowych i pracowników²⁴;
- bezpieczeństwo w ruchu drogowym²⁵.

10.2. Swoboda przedsiębiorczości w wybranych krajach Unii Europejskiej

10.2.1. Swoboda przedsiębiorczości na przykładzie Niemiec²⁶

Wybór formy prawnej

Decydując się na rozpoczęcie działalności w RFN, należy dokonać wyboru formy prawnej. W praktyce wybór dokonywany jest z następującego katalogu form:

- przedstawicielstwo (*Repräsentanz*);
- samodzielny oddział (*eingetragene Zweigniederlassung*);
- działalność na własny rachunek (*Tätigkeit im eigenen Namen*);
- spółka cywilna (*Gesellschaft bürgerlichen Rechts*);

²⁰ Por. A. Gawrysiak-Zabłocka, *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013, s. 2018; M. Muszyński, D.E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012, s. 283.

²¹ Wyrok TSUE w sprawie C-442/02, CaixaBank France, EU:C:2004:586.

²² Wyrok TSUE w sprawie C-250/95, Singer, EU:C:1997:239.

²³ Wyrok TSUE w sprawie C-255/97, Pfeiffer Großhandel GmbH, EU:C:1999:240.

²⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-197/01, Kamer, EU:C:2003:512.

²⁵ Wyrok TSUE w sprawie C-55/93, van Schaik, EU:C:1994:363.

²⁶ <https://germany.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu/przewodnik/171121,dzialalnosc-gospodarcza-uslugi-i-dzialalnosc-gospodarcza-w-niemczech.html> (dostęp 10.12.2017).

- spółka jawna (*oHG offene Handelsgesellschaft*);
- spółka komandytowa (*KG Kommanditgesellschaft*);
- spółka z o.o. (*GmbH – Gesellschaft mit beschränkter Haftung*).

Jedną z najpopularniejszych form prawnych wśród Polaków prowadzących własną działalność gospodarczą w Niemczech jest przedsiębiorstwo jednoosobowe²⁷. Korzystając z tej formy trzeba w stosunkach handlowych obok nazwy przedsiębiorstwa zawsze podawać swoje imię i nazwisko. „W tym przypadku możliwe jest dokonanie wpisu do rejestru handlowego pod pojęciem »zarejestrowanego kupca«. Wówczas do nazwy musi być dodany skrót »e.K« lub »e.Kfr«, lub podobne jednoznaczne określenie”²⁸. Do podjęcia działalności w formie jednoosobowej nie jest wymagany żaden kapitał. Formalności niezbędne do rejestracji są nieskomplikowane. Mankamentem jest jednak ryzyko finansowe właściciela. Odpowiada on osobiście całym swoim majątkiem za długi i zobowiązania.

„Podejmowanie działalności gospodarczej na zasadzie samozatrudnienia może być uzależnione od posiadania przez przedsiębiorcę odpowiednich koncesji czy zezwoleń. Koncesje są wymagane w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej w gastronomii, transporcie, handlu obwoźnym, ubezpieczeniach, ochronie, handlu bronią i materiałami niebezpiecznymi”²⁹.

W przypadku niektórych rodzajów rzemiosła osoba podejmująca się wykonywania działalności gospodarczej musi legitymować się uznaniem kwalifikacji rzemieślniczych na poziomie niemieckiego świadectwa mistrzowskiego. W celu zweryfikowania, czy dla potencjalnej działalności potrzebny jest tytuł mistrzowski, należy sprawdzić to w niemieckiej ustawie o rzemiośle. „Znajduje się w niej wykaz branż podzielony na grupę A i grupę B. Zaszeregowanie do pierwszej z nich rodzi konieczność posiadania tytułu mistrzowskiego, bo bez niego nie będzie można takiej działalności zarejestrować. Natomiast zawody umiejscowione w grupie B wymagają jedynie rejestracji w Izbie Rzemieślniczej”³⁰. W przypadku niektórych wolnych zawodów potrzebne jest uznanie kwalifikacji lub spełnienie innych warunków zawodowych. Wszelkie koncesje i pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej należy uzyskać jeszcze przed rejestracją w urzędzie ds. gospodarki.

Niezmienne istotny przy prowadzeniu działalności gospodarczej tego typu jest rzeczywisty fakt prowadzenia jej samodzielnie. W przeciwnym przypadku praca wykonywana na rzecz zleceniodawcy zostanie przez władze niemieckie uznana za działalność pozornie samodzielną.

²⁷ <https://dojczland.info/wlasna-dzialalnosc-gospodarcza-w-niemczech/> (dostęp 10.12.2017).

²⁸ D. Thiel-Jankiewicz, R.E. Walch, *8 kroków do własnej firmy w Berlinie. Praktyczny przewodnik dla polskich przedsiębiorców*, Berlin Business Development Corporation, kancelaria Adwokacka Wendler Tremml, Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki S.A., Berlin 2005, s. 9.

²⁹ K. Żyndul, G. Pyliński, *Zakładanie działalności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 56.

³⁰ M. Skrzypek, K. Szlápka, Sz. Michalkowicz, *Jak funkcjonować na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Poradnik przedsiębiorcy*, Regionalne Centrum Informacji Europejskiej, Koszalin 2006, s. 41.

Najważniejszymi cechami samodzielnie prowadzonej działalności gospodarczej są:

- wykonywanie prac we własnym imieniu i na własny rachunek;
- brak zewnętrznego kierownictwa;
- dysponowanie własnym biurem, ewentualnie warsztatem w zależności od rodzaju prowadzonej działalności oraz odpowiednim sprzętem i wyposażeniem (biurowym lub warsztatowym);
- korzystanie ze sprzętu lub narzędzi zleceniodawcy tylko na podstawie umowy użyczenia (w tym czasie z tego sprzętu nie może korzystać zleceniodawca).

Dla oceny, czy zgłoszona działalność gospodarcza nie jest w istocie tylko pozorną, zwłaszcza gdy wykonuje się prace na miejscu u klienta-zleceniodawcy, brane są pod uwagę jeszcze inne kryteria. Podejrzenie, że samodzielna działalność prowadzona jest pozornie jest uzasadnione, jeśli:

- prowadząc działalność w zasadzie wykonuje się stale zlecenia tylko jednego zleceniodawcy;
- zleceniodawca regularnie zleca wykonanie tych samych czynności pracownikom na stałe u siebie zatrudnionym;
- nie zauważa się w czynnościach osoby prowadzącej działalność oznak działania typowych dla samodzielnego przedsiębiorcy, np. samodzielnego decydowania o warunkach zakupu i sprzedaży, wykorzystaniu kapitału i maszyn;
- prace, które wykonuje się u zleceniodawcy są w zasadzie porównywalne z tymi, które przedsiębiorca wykonywał, gdy był (jeśli taki przypadek miał miejsce) jeszcze zatrudniony u tego zleceniodawcy na podstawie umowy o pracę;
- pracuje się u zleceniodawcy według jego „organizacji pracy” i jego „godzin pracy”;
- otrzymuje się wynagrodzenie za nadgodziny;
- ma się zakaz wykonywania usług u innych zleceniodawców;
- wystawia się faktury za przepracowane godziny według stawki godzinowej.

Rejestracja

Rozpoczęcie działalności, niezależnie od jej formy prawnej, wymaga zgłoszenia tego na specjalnym formularzu (*Gewerbeanzeige-Verordnung*) we właściwym dla siedziby przedsiębiorstwa urzędzie ds. gospodarki w urzędzie gminy oraz wniesienie opłaty w wysokości od 20 do 30 EUR. Przyszły przedsiębiorca zobowiązany jest lub uprawniony do dokonania wpisu swojej działalności do rejestru handlowego w sądzie rejestrowym (*Amtsgericht*). Osoba rejestrująca przedsięwzięcie biznesowe w formie jednoosobowej działalności może to zrobić, natomiast osoby planujące wykonywać działalność w ramach spółki są do tego zobowiązane. Urząd ds. gospodarki informuje właściwy urząd skarbowy (*Finanzamt*), Zawodowe Towarzystwo Ubezpieczeniowe (*Berufsgenossenschaft*), Urząd Inspekcji Przemysłowej oraz Izbę Przemysłowo-Handlową lub Izbę Rzemieślniczą o każdej dokonanej u siebie rejestracji firmy. Warto podkreślić, że każde

przedsiębiorstwo działające na terenie Niemiec ma obowiązek przynależeć do jednej z wymienionych wyżej izb i z tego tytułu opłacać składki członkowskie.

Poza zgłoszeniem działalności gospodarczej w urzędzie ds. gospodarczych (*Gewerbeamt/Wirtschaftsamt*), właściwym dla miejsca siedziby przedsiębiorstwa, trzeba dopełnić formalności związanych z uzyskaniem numeru podatkowego (*Steuernummer*), rejestracji w branżowej kasie chorych, ubezpieczenia od nieszczęśliwych wypadków itp. W przypadku usług rzemieślniczych trzeba dodatkowo zarejestrować się w izbie rzemieślniczej (*Handwerkskammer*).

Dokumenty niezbędne przy dokonywaniu rejestracji przedsiębiorstwa przez osobę fizyczną to:

- paszport lub dowód osobisty;
- umowa najmu pomieszczeń na biuro;
- dowód otwarcia rachunku bankowego;
- karta rzemieślnicza lub specjalne zezwolenie – jeśli są wymagane dla danego rodzaju działalności.

W przypadku rejestracji osób prawnych lub filii niezbędne jest posiadanie dodatkowo wyciągu z rejestru handlowego przedsiębiorstwa macierzystego w oryginale z uwierzytelnionym tłumaczeniem, ewentualnego pełnomocnictwa oraz potwierdzenia kapitału zakładowego.

Podatki, ubezpieczenie

„Zasady opodatkowania Polaków prowadzących firmy w Niemczech reguluje umowa w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Polscy przedsiębiorcy muszą płacić podatek dochodowy w Niemczech, nie muszą natomiast rozliczać dochodów uzyskanych za granicą w Polsce”³¹.

Zysk z działalności gospodarczej podlega opodatkowaniu i w przypadku osoby prowadzącej działalność gospodarczą na własny rachunek i spółek osobowych podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Jeśli przedsiębiorca prowadzi działalność w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, płaci podatek od spółek. Wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą w Niemczech zobowiązane są do opłacenia podatku od prowadzenia działalności gospodarczej.

Podatek dochodowy od osób fizycznych wynosi od 14 do 42% i jego stawka wzrasta progresywnie w zależności od wysokości uzyskanego dochodu. Najwyższa stawka dotyczy dochodu powyżej 52 882 EUR.

W przypadku podatku od osób prawnych stawka wynosi 15%. Jest to szczególnie rodzaj podatku dochodowego dla osób prawnych, tj. spółek kapitałowych. Podstawą obliczenia wysokości należnego podatku, podobnie jak w przypadku podatku od osób fizycznych, są uzyskane przez osobę prawną dochody w roku podatkowym.

³¹ <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/biznes-w-europie/zasada-swobod-w-ue/warunki-zakladania-i-prowadzenia-firmy-w-ue/niemcy> (dostęp 10.12.2017).

Wysokość podatku *Gewerbesteuer* uzależniona jest od gminy, na terenie której prowadzona jest działalność. Podstawą opodatkowania jest zysk podatkowy. Podmiotem opodatkowania jest zakład lub przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą w kraju przez osobę fizyczną lub prawną. Kwota wolna od podatku w wysokości 24 500 EUR przysługuje tylko osobom fizycznym i spółkom osobowym. Osoby fizyczne mają możliwość częściowego zaliczenia podatku od działalności gospodarczej przy podatku dochodowym od osób fizycznych.

Podatek od towarów i usług VAT (*Umsatzsteuer*) znany jest często pod nazwą podatku od wartości dodanej (*Mehrwertsteuer*). Stawka podstawowa wynosi 19%, zaś obniżona 7%. Małe przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorstwa rolne i leśne obowiązują regulacje szczególne.

10.2.2. Swoboda przedsiębiorczości na przykładzie Czech

Wybór formy prawnej

Podstawowe formy prawne prowadzenia działalności gospodarczej w Republice Czeskiej to:

- osoba fizyczna (jednoosobowa działalność gospodarcza);
- spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (*společnost s ručením omezeným* – s.r.o.);
- spółka jawna (*veřejná obchodní společnost* – v.o.s.);
- spółka komandytowa (*komanditní společnost* – k.s.);
- spółka akcyjna (*akciová společnost* – a.s.).

Jednoosobowa działalność gospodarcza w Czechach jest – wg ustawy o działalności gospodarczej – definiowana jako systematyczna działalność zarobkowa prowadzona na własny rachunek, we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność.

Założenie jednoosobowej działalności gospodarczej w Republice Czeskiej jest bardzo łatwe, cała procedura trwa zaledwie jeden dzień. Osoba fizyczna winna wystąpić ze zgłoszeniem tej działalności do jakiegokolwiek urzędu ds. działalności gospodarczej na terenie Republiki Czeskiej. Przeważnie wystarczy zgłosić jedną działalność, która nazywa się „produkcja, handel i usługi nieobjęte aneksem nr 1 ustawy o działalności gospodarczej” (*výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1 až 3 živnostenského zákona*).

Do zarejestrowania działalności gospodarczej jest wymagana siedziba firmy na terenie Republiki Czeskiej.

Do zarejestrowania jednoosobowej działalności gospodarczej w Czechach potrzebne są następujące dokumenty:

- dowód osobisty;
- zaświadczenie o niekaralności z Polski (wystarczy oryginał po polsku);
- zgoda właściciela lokalu z umiejscowieniem siedziby firmy.

Do zarejestrowania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Czechach potrzebne są następujące dokumenty:

- dowód osobisty;
- zaświadczenie o niekaralności prezesów z Polski (wystarczy oryginał po polsku);
- zgoda właściciela lokalu z umiejscowieniem siedziby firmy.

Informacje potrzebne do założenia spółki:

- nazwa spółki;
- siedziba spółki;
- wysokość kapitału zakładowego;
- wykaz wspólników zawierający nazwę i siedzibę osoby prawnej lub nazwisko i miejsce zamieszkania osoby fizycznej (skan dowodu osobistego) + wysokość wkładu;
- nazwiska i miejsce zamieszkania osób reprezentujących spółkę na zewnątrz (prezes – skan dowodu osobistego);
- przedmiot działalności spółki.

Spółki prawa handlowego mogą w Republice Czeskiej zakładać osoby fizyczne i prawne. Osoba fizyczna oraz prawna może być udziałowcem z nieograniczoną odpowiedzialnością tylko w jednej spółce. Do założenia spółki wymagana jest umowa spółki, którą podpisują wszyscy założyciele spółki, choć kodeks handlowy dopuszcza również możliwość założenia spółki przez jedną osobę. Podpisy założycieli muszą być urzędowo potwierdzone. Umowa spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej wymaga zawsze formy aktu notarialnego.

Kapitał zakładowy spółki, wyrażony w koronach czeskich, obejmuje sumę wkładów pieniężnych i niepieniężnych wszystkich założycieli spółki. Spółka prawa handlowego powstaje z dniem wpisu do rejestru handlowego³².

Rejestracja

W Republice Czeskiej ustawa o działalności gospodarczej wyodrębnia dwa rodzaje działalności:

- zgłaszane, do których prawo wykonywania powstaje na podstawie zgłoszenia i wpisu do ewidencji działalności gospodarczej;
- koncesjonowane, do których prawo wykonywania powstaje po udzieleniu koncesji.

Działalności zgłaszane ustawa dzieli na:

- wolne, do wykonywania których należy spełnić warunki ogólne;
- rzemieślnicze, w przypadku których wymagane są specjalne uprawnienia zawodowe, uzyskiwane przeważnie w wyniku wyuczenia i praktyki w danym lub pokrewnym kierunku;

³² <http://www.firmy-czechy.pl/formy-dzialalnosci-gospodarczej-w-czechach/> (dostęp 10.12.2017).

- związane, do których wykonywania wymagane są specjalne uprawnienia zawodowe, świadectwa lub podobne dokumenty, wydawane przedsiębiorcy przez pełnomocny organ, na podstawie odrębnych przepisów³³.

Ogólne warunki dopuszczenia do podjęcia działalności gospodarczej w Czechach to:

- ukończenie 18 roku życia;
- zdolność do czynności prawnych;
- nienaganność, rozumiana jako niekaralność potwierdzona wypisem z rejestru karnego.

W przypadku, gdy zagraniczna osoba fizyczna jest obywatelem państwa członkowskiego UE, nienaganność potwierdza w urzędzie ewidencji działalności gospodarczej, na podstawie wyciągu z rejestru karnego lub równoważnego dokumentu wystawionego przez właściwy organ sądowy lub administracyjny tego państwa lub państwa członkowskiego ostatniego pobytu.

Przy rejestracji działalności gospodarczej należy przedłożyć:

- wypełnione zgłoszenie rejestracyjne (*jednotný registrační formulář* – JRF), za pośrednictwem którego można jednocześnie dokonać rejestracji podatkowej, rejestracji do obowiązkowych ubezpieczeń oraz rejestracji w urzędzie pracy;
- zaświadczenie stwierdzające tytuł własności lub prawo do użytkowania obiektów lub lokali, w których wykonywana będzie działalność gospodarcza, o ile nie jest to miejsce zamieszkania wnioskodawcy – jeżeli osoba zagraniczna zamierza prowadzić działalność za pośrednictwem swej jednostki organizacyjnej (oddział, zakład);
- dokument stwierdzający istnienie przedsiębiorstwa poza granicami RCz,
- zaświadczenie o wniesieniu opłaty administracyjnej (1000 CZK przy pierwszej rejestracji, 500 CZK przy rejestracji następnych działalności).

Oprócz warunków ogólnych, dokumentów i zaświadczeń koniecznych w przypadku rejestracji wolnej działalności gospodarczej, przy rejestracji rzemieślniczej, związanej i koncesjonowanej działalności gospodarczej należy udokumentować spełnienie warunków szczegółowych (załączniki nr 1, 2 i 3 do UDG) oraz dodatkowo:

- w przypadku wyznaczenia przedstawiciela zawodowego (gwaranta) na rynku czeskim dołączyć zaświadczenie o jego niekaralności oraz dokumenty poświadczające posiadanie kwalifikacji niezbędnych do realizacji działalności w danym kierunku;

³³ Polska. Prowadzenie działalności gospodarczej, Ministerstwo rozwoju 2017, <https://czechrepublic.trade.gov.pl> (dostęp 10.12.2017); Krótki przewodnik po rynku Republiki Czeskiej. Wybrane aspekty podatkowe i prawne, Warszawa 2012, s. 3-4.

- notarialne oświadczenie przedstawiciela zawodowego (gwaranta), że wyraża zgodę na pełnienie tej funkcji. Przedstawiciel zawodowy może podpisać takie oświadczenie bezpośrednio w urzędzie rejestracyjnym³⁴.

Zgłoszenie do ewidencji można złożyć osobiście w urzędzie ds. działalności gospodarczej (*Živnostenský úřad*), w Centralnym Punkcie Rejestracyjnym (*Centrální registrační místo – CRM*) lub wysłać pocztą, ewentualnie e-mailem z podpisem elektronicznym.

Można też dokonać zgłoszenia osobiście w jednym z punktów kontaktowych czeskiej administracji publicznej, tzw. Czech POINT. Urząd ds. działalności gospodarczej (*Živnostenský úřad*) jest zobowiązany do dokonania wpisu do rejestru i wydania wyciągu do 5 dni od dnia zgłoszenia. W przypadku, gdy zgłoszenie jest niekompletne urząd ds. działalności gospodarczej ma obowiązek do 5 dni wezwać przedsiębiorcę do usunięcia nieprawidłowości. Okres na usunięcie nieprawidłowości wynosi 15 dni (w przypadku koncesji 30 dni). Jeżeli nieprawidłowości zostaną usunięte w terminie, urząd dokona rejestracji, w przeciwnym przypadku wyda decyzję o odrzuceniu wniosku.

Osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej w Czechach musi też przedłożyć zaświadczenie, że nie posiada zaległości podatkowych (o ile już prowadzi lub prowadziła na terytorium Republiki Czeskiej działalność gospodarczą), nie zalega z opłatami na ubezpieczenie zdrowotne i socjalne oraz składkami na fundusz zatrudnienia³⁵.

Podatki, ubezpieczenie

Podatek dochodowy od osób fizycznych wynosi 15% różnicy między przychodami a wydatkami. Wydatki można deklarować w wysokości rzeczywistej albo w kwocie ryczałtowej, która wynosi:

- 80% przychodów w produkcji rolnej, leśnej i gospodarce wodnej oraz działalności rzemieślniczej, do wysokości 1,6 mln CZK rocznie;
- 60% przychodów z pozostałych działalności gospodarczej innej niż rzemieślnicza, do wysokości 1,2 mln CZK rocznie;
- 40% przychodów przy innych rodzajach działalności wykonywanych na podstawie odrębnych przepisów lub innej samodzielnie wykonywanej działalności zarobkowej, do wysokości 800 tys. CZK rocznie;
- 30% przychodów z wynajmu składników majątkowych służących do prowadzenia działalności gospodarczej, do wysokości 600 tys. CZK rocznie.

Od wyliczonego podatku może sobie każdy płatnik odliczyć ulgę w wysokości 24 840 CZK za rok kalendarzowy.

³⁴ Polska. Prowadzenie działalności gospodarczej, Ministerstwo rozwoju 2017, <https://czechrepublic.trade.gov.pl/> (dostęp 10.12.2017), s. 7.

³⁵ <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/biznes-w-europie/zasada-swobod-w-ue/warunki-zakladania-i-prowadzenia-firmy-w-ue/czechy> (dostęp 10.12.2017).

Podatek dochodowy od osób prawnych w Czechach wynosi obecnie 19%. Jeżeli wspólnik pobiera udział w zysku (dywidenda), to spółka odprowadzi za niego podatek w wysokości 15% od pobranego udziału w zysku.

W chwili obecnej podstawowa stawka podatku VAT w Czechach wynosi 20%. Obniżona stawka w wysokości 14% i jest stosowana na artykuły żywnościowe oraz budownictwo mieszkaniowe. W Czechach wszystkie firmy, które nie przekroczyły obrotu 1 000 000 CZK za ostatnich 12 miesięcy są zwolnione z VAT. Po przekroczeniu tego obrotu firma staje się płatnikiem VAT od pierwszego dnia trzeciego miesiąca następującego po miesiącu, w którym był przekroczony obrót 1 000 000 CZK. Firma ma obowiązek zgłosić się do urzędu skarbowego do 15 dni od końca miesiąca, w którym przekroczyła obrót. Bez względu na wysokość obrotu firma ma możliwość zgłoszenia się do VAT w każdym momencie dobrowolnie³⁶.

W Republice Czeskiej przedsiębiorcy składki na ubezpieczenie odprowadzają do dwóch instytucji, tj. Czeskiej Administracji Ubezpieczenia Społecznego (w skrócie ČSSZ), która odpowiada za ubezpieczenie emerytalno-rentowe oraz wybranej przez siebie kasy chorych (*Zdravotní pojišťovna*). Składki płacone są od wysokości osiągniętego dochodu. Składka emerytalna to 14,6% dochodu (ale nie mniej niż 1972 CZK), zdrowotna 6,75% (nie mniej niż 1823 CZK). Składki płaci się za miesiąc poprzedni³⁷.

10.2.3. Swoboda działalności w Rzeczypospolitej Polskiej

Wybór formy prawnej

Decydując się na rozpoczęcie działalności w RP, należy dokonać wyboru formy prawnej. Obowiązujące w Polsce przepisy przewidują możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w formie jednoosobowej działalności gospodarczej (osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą) oraz w formie spółki osobowej lub kapitałowej. Do spółek osobowych zalicza się spółkę cywilną, spółkę jawną, spółkę komandytową, spółkę partnerską. Spółkami kapitałowymi są spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna.

Forma organizacyjno-prawna powinna być dostosowana do charakteru własności i zasięgu działania przedsiębiorstwa. Małe i samodzielne przedsięwzięcia można prowadzić w RP jako jednoosobowy przedsiębiorca, na własny rachunek i na własną odpowiedzialność oraz we własnym imieniu.

Jednoosobowa działalność gospodarcza to najprostsza i najbardziej rozpowszechniona forma prawna przedsiębiorstw w RP. Zaletami tej formy prowadzenia działalności są:

³⁶ Por. <http://www.firmy-czechy.pl/podatki-w-czechach/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-czechy/> (dostęp 10.12.2017); <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/podatki/5645.podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych.html> (dostęp 10.12.2017).

³⁷ Por. <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/biznes-w-europie/zasada-swobod-w-ue/warunki-zakladania-i-prowadzenia-firmy-w-ue/czechy> (dostęp 12.20.2017).

- niewielkie wymogi formalne;
- nieskomplikowane rozliczenia finansowe;
- niezależność decyzji właściciela;
- możliwość szybkiej zmiany profilu działalności.

Podstawową wadą takiego rozwiązania jest nieograniczona osobista odpowiedzialność majątkowa przedsiębiorcy za zobowiązania firmy.

W przypadku utworzenia spółek osobowych motywem wyboru formy jest podjęcie współpracy z konkretną osobą, jeśli chodzi o spółki kapitałowe motyw dotyczy połączenia kapitału własnego z kapitałem innych osób. Spółki kapitałowe mają osobowość prawną i odpowiadają za zobowiązania własnym majątkiem, wyłączając odpowiedzialność wspólników. Spółki osobowe charakteryzuje nieograniczona osobista odpowiedzialność co najmniej jednego z jej wspólników za zobowiązania spółki.

Rejestracja

Działalność gospodarcza w RP jest rejestrowana w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub w Krajowym Rejestrze Sądowym. CEIDG jest systemem ewidencjonowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi prowadzonym w systemie teleinformatycznym. Przedsiębiorca podlegający wpisowi do tego rejestru może rozpocząć działalność gospodarczą już w dniu złożenia wniosku o wpis. Wpis nie podlega żadnej opłacie. Złożenie wniosku w CEIDG jest jednocześnie wnioskiem o wpis do Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON, zgłoszeniem identyfikującym lub aktualizującym NIP, zgłoszeniem płatnika składek ubezpieczeniowych w ZUS lub KRUS, oświadczeniem o wyborze formy opodatkowania.

Jeżeli prowadzenie danej działalności wymaga uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji, wówczas działalności nie można podjąć przed uzyskaniem takiego zezwolenia. Obszary objęte obowiązkiem uzyskania koncesji to:

- obrót materiałami wybuchowymi;
- obrót bronią i amunicją;
- obrót paliwem i energią;
- ochrona osób i mienia;
- rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Wniosek o udzielenie koncesji składa się właściwemu organowi koncesyjnemu, którym jest organ administracji publicznej (minister, a niekiedy wojewoda lub starosta) określony w przepisach regulujących poszczególne rodzaje działalności wymagającej koncesji. Wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać:

- firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;

- numer w rejestrze przedsiębiorców lub w ewidencji oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- określenie rodzaju i zakresu wykonywania działalności gospodarczej, na którą ma być udzielona koncesja.

Przepisy regulujące poszczególne rodzaje działalności wymagające koncesji mogą określać dodatkowe informacje i dokumenty. W takim przypadku we wniosku należy podać te informacje oraz dołączyć wymagane dokumenty.

Przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji organ koncesyjny może:

- wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia;
- dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją.

Ważną informacją jest to, że jeżeli liczba przedsiębiorców, spełniających warunki do udzielenia koncesji jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji.

Kolejny sposób reglamentacji działalności gospodarczej to działalność regulowana, czyli taka, która wymaga spełnienia szczególnych warunków oraz uzyskania wpisu do rejestru regulowanej działalności gospodarczej. Kwestię zaliczenia danej działalności do kategorii działalności regulowanej określają ściśle określone przepisy dotyczące konkretnego rodzaju działalności gospodarczej. Postępowanie rejestrowe, czyli postępowanie w przedmiocie wpisu przedsiębiorcy do rejestru regulowanej działalności gospodarczej, co do zasady wszczyna się na wniosek zainteresowanego. Przedsiębiorca składający wniosek o wpis do rejestru zobowiązany jest do dołączenia do wniosku oświadczenia o spełnieniu szczególnych warunków. Wymogi formalne takiego oświadczenia określają przepisy regulujące dany rodzaj działalności gospodarczej. Organ prowadzący rejestr ma obowiązek dokonać wpisu przedsiębiorcy do rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do organu wniosku wraz z oświadczeniem.

Podatki, ubezpieczenie

Jednoosobowa działalność gospodarcza, jak każdy inny rodzaj prowadzenia firmy, wymaga wyboru formy opodatkowania. Już podczas wypełniania wniosku do CEIDG należy się zdecydować na konkretną formę opodatkowania. Do wyboru są:

- opodatkowanie na zasadach ogólnych;
- opodatkowanie podatkiem liniowym;
- ryczałt od przychodów ewidencjonowanych;
- karta podatkowa.

Opodatkowanie na zasadach ogólnych polega na opodatkowaniu dochodów według skali podatkowej 19% i 32%. Jeśli dochody osiągnięte w danym roku wyniosą powyżej 85 528 zł, nadwyżka będzie opodatkowana stawką 32%. W przypadku zasad ogólnych obowiązkowe jest także prowadzenie ewidencji księgowych: księgi rachunkowej lub księgi przychodów i rozchodów.

Podatek liniowy, podobnie jak podatek na zasadach ogólnych, obliczany jest od różnicy pomiędzy przychodami i poniesionymi kosztami. Jednak w tym wypadku wartość podatku wynosi 19% i jest stała. I właśnie to jest największym plusem tego rodzaju opodatkowania. Niezależnie od tego, jakie jednoosobowa działalność gospodarcza przynosi dochody, stawka podatku będzie zawsze taka sama.

Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych to forma, w której jednoosobowa działalność gospodarcza opodatkowana jest jedynie od przychodu, którego nie można pomniejszyć o poniesione koszty uzyskania przychodu. Wybierając tę opcję, podatnik decyduje się na jedną z siedmiu zasadniczych stawek: 2%, 3%, 5,5%, 8,5%, 10%, 17% i 20%. Stawka, jaka obowiązuje przedsiębiorcę, zależy od rodzaju wykonywanej działalności. Rozliczając się w ten sposób trzeba prowadzić uproszczoną ewidencję przychodów.

Karta podatkowa to forma opodatkowania, w której na dany roku ustalona jest stała kwota podatku. Nie jest ona uzależniona od przychodów i kosztów, co oznacza też że nie muszą one być ewidencjonowane. Podatnik, który chce skorzystać z tej formy, musi prowadzić przedsiębiorstwo w formie jednoosobowej działalności gospodarczej lub spółki cywilnej oraz podjąć działalność gospodarczą określonego rodzaju. Nie może korzystać z usług innych przedsiębiorców w formie franchisingu, natomiast zatrudnić pracowników może wyłącznie w ramach stosunku pracy.

Każda osoba prowadząca działalność gospodarczą od momentu rozpoczęcia ma obowiązek płacenia składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i zdrowotne oraz na Fundusz Pracy. Może również opłacać składki na ubezpieczenie chorobowe, ale ta składka jest dobrowolna. Prawidłowe ustalenie wysokości składek i ich wpłacenie na rachunek bankowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy. Kwoty opłacanych składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne zależą od wysokości zadeklarowanego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą dochodu i wynoszą:

- 19,52% ubezpieczenie emerytalne;
- 8% ubezpieczenie rentowe;
- 2,45% ubezpieczenie chorobowe;
- 1,93% ubezpieczenie wypadkowe;
- 9% ubezpieczenie zdrowotne.

W przypadku ubezpieczeń społecznych minimalny zadeklarowany dochód wynosi 60% prognozowanego średniego wynagrodzenia. W przypadku ubezpieczenia zdrowotnego zadeklarowany dochód nie może być mniejszy niż 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw.

Stawka podstawowa podatku od towarów i usług w RP wynosi obecnie 23%. Ustawa o VAT przewiduje aktualnie stosowanie dwóch stawek tzw. obniżonych:

- stawka 8%, która stosowana jest w odniesieniu do towarów i usług wymienionych w załączniku 3 do ustawy o VAT oraz usług dostawy, budowy, remontu, modernizacji, termomodernizacji, przebudowy obiektów budowlanych lub ich części zaliczanych do budownictwa objętego społecznym programem mieszkaniowym;
- stawka 5%, która stosowana jest w odniesieniu do towarów i usług wymienionych w załączniku 10 do ustawy o VAT i obejmuje ona podstawowe towary żywnościowe, tj. chleb, produkty zbożowe, nabiał, przetwory mięsne i soki oraz książki, czasopisma specjalistyczne.

Dodatkowa stawka 0% przewidziana jest m.in. w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów oraz eksportu towarów.

10.3. Fundusze europejskie jako źródło finansowania wydatków związanych z podjęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej

Podjmując działalność gospodarczą, młody przedsiębiorca może starać się o uzyskanie dofinansowania z funduszy europejskich, tj. środków finansowych pochodzących z budżetu UE przeznaczonych na cele określone przez nią jako ważne. Typy przedsięwzięć finansowanych z funduszy europejskich oraz rodzaje podmiotów, które mogą się ubiegać o dofinansowanie są określone w programach operacyjnych.

Fundusze europejskie stwarzają młodym przedsiębiorcom wiele możliwości, zarówno w postaci środków finansowych na rozpoczęcie lub rozwój działalności gospodarczej, jak i w formie szkoleń wyposażających ich w kwalifikacje i kompetencje. Kolejne formy wsparcia, które skierowane są do młodego przedsiębiorcy, mogą polegać na doradztwie związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz na możliwości pozyskania miejsca do prowadzenia działalności lub potrzebnego do tego wyposażenia³⁸.

Młody przedsiębiorca może skorzystać ze środków na założenie działalności gospodarczej, biorąc udział w projekcie skierowanym do osób zainteresowanych taką aktywnością. Instytucje realizujące projekty, w ramach których kandydat na przedsiębiorcę może otrzymać dofinansowanie, kwalifikują do udziału na podstawie analizy pomysłu na nowe przedsięwzięcie biznesowe. Niezbędne jest również przygotowanie wniosku o dofinansowanie oraz szeregu załączników wymaganych w regulaminie o przyznanie jednorazowej dotacji inwestycyjnej na rozpoczęcie działalności gospodarczej (lub in-

³⁸ https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/11630/ulotka_dla_mlodych.pdf (dostęp 10.12.2017).

nym dokumencie przewidzianym przez instytucję). Procedura pozyskania dofinansowania skonstruowana jest w formie konkursu, w ramach którego wyłaniane są najlepsze – zdaniem komisji oceniającej – koncepcje przedsięwzięcia biznesowego. Projekt, w ramach którego kandydat na przedsiębiorcę może uzyskać dofinansowanie, może obejmować również inne instrumenty wsparcia, tj. np. szkolenie, doradztwo indywidualne czy wsparcie pomostowe w formie podstawowej lub przedłużonej.

Tabela 10.1. Programy operacyjne realizowane w Polsce w latach 2014-2020 zawierające działania dla osób do 30 roku życia

Nazwa programu operacyjnego	Charakterystyka programu	Działania dedykowane młodym przedsiębiorcom
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR)	Jest to program dotyczący innowacyjności badań naukowych i ich powiązań z sektorem przedsiębiorstw. Celem programu jest pobudzenie innowacyjności gospodarki wyrażające się głównie zwiększeniem nakładów prywatnych na badania i rozwój, w szczególności poprawę wsparcia przedsiębiorstw w obszarach innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej, a także podniesieniem jakości i interdyscyplinarności badań naukowych, zwiększeniem stopnia ich komercjalizacji oraz umiędzynarodowienia.	Działanie 3.1. Finansowanie innowacyjnej działalności MŚP z wykorzystaniem kapitału podwyższonego ryzyka Poddziałanie 3.1.1. Inwestycje w innowacyjne start-upy – Starter Poddziałanie 3.1.2. Inwestycje grupowe aniołów biznesu w MŚP – Biznes Działanie 4.4. Zwiększanie potencjału kadrowego sektora B+R
Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO ER)	Program operacyjny dotyczący rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia. Celem programu jest wzrost poziomu zatrudnienia oraz spójności społecznej, a także poprawa funkcjonowania administracji publicznej.	Działanie 1.1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy – projekty pozakonkursowe Działanie 1.2. Wsparcie osób młodych na regionalnym rynku pracy – projekty konkursowe Działanie 1.3. Wsparcie osób młodych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji
Program Operacyjny Polska Wschodnia (PO PW)	Ponadregionalny program, którego celem jest wsparcie rozwoju i pozycji konkurencyjnej Polski Wschodniej. Celem programu jest wzmocnienie pozycji rozwojowej i konkurencyjnej tego obszaru. Objęte nim zostało 5 województw o najniższych w skali kraju wartościach PKB na mieszkańca i jednym z najniższych wartościach tego wskaźnika w skali UE: warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpacki i świętokrzyskie.	Działanie 1.1. Platformy startowe dla nowych pomysłów Poddziałanie 1.1.1. Platformy startowe dla nowych pomysłów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Musiałkiewicz, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Ekonomik, Warszawa 2014, s. 67-68; https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/11630/ulotka_dla_mlodych.pdf; https://www.polskawschodnia.gov.pl/media/46689/SZOO_POPW_XI_2017.pdf (dostęp 03.03.2018).

Skorzystać ze środków finansowych z UE można również w drodze bezpośredniej aplikacji (nie dotyczy to dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Konieczne jest wówczas, aby podjąć decyzję, w ramach jakiego programu operacyjnego można uzyskać dofinansowanie. Wnioski o dofinansowanie, które muszą zostać wypełnione zgodnie z Instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie i złożone w wersji papierowej lub elektronicznej. Wniosek zostanie poddany ocenie formalnej i me-

rytorycznej i na tej podstawie w drodze konkursu najlepsze z pomysłów otrzymają dofinansowanie. Postępowanie konkursowe związane z uzyskaniem środków z Unii Europejskiej na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest co najmniej dwuetapowe, tj. etap oceny formalnej i merytorycznej. Konkurs może przewidywać również trzeci etap, tj. prezentację wniosku komisji konkursowej.

W tabeli powyżej zaprezentowane zostały działania w ramach programów operacyjnych, które dedykowane są osobom młodym mającym zamiar uruchomić przedsiębiorstwo. Pomysły ponadprzeciętne mogą być zrealizowane dzięki Programowi Operacyjnemu Inteligentny Rozwój oraz Polska Wschodnia. Pierwszy z programów oferuje instrumenty Starter i BizNest, które skierowane są do nowych przedsiębiorstw typu start-up.

Polska Agencja Przedsiębiorczości wyłania fundusze załączkowe, tj. *venture capital* lub sieci aniołów biznesu, które umocowane są do udzielenia bezpośredniej pomocy. Zgłoszony przez młodą osobę innowacyjny pomysł na przedsięwzięcie biznesowe zostanie oceniony i jeśli uzyska pozytywną ocenę, skierowany do tzw. preinkubacji. „Polega ona na badaniach i analizach, które pozwolą ustalić, czy (...) rozwiązanie ma potencjał i może przynieść zysk. Jeśli przeprowadzone analizy będą rokujące, inwestor pomoże (...) założyć i rozwinąć firmę. Będziesz mógł zawiązać spółkę i dostać zasilenie kapitałowe na start biznesu”³⁹.

Tworzenie i rozwój star-upów wspiera również program Polska Wschodnia. Inkubatory i parki technologiczne realizujące specjalny projekt „Platformy startowe dla nowych pomysłów” oferują pomoc dla osób poniżej 35. roku życia mających innowacyjny pomysł na przedsiębiorstwo i chcących podjąć się jego uruchomienia. W ramach proponowanego wsparcia zapewnione jest stanowisko pracy, tj. miejsce, gdzie można wykonywać czynności wynikające z przedmiotu działalności. Istotnym obszarem pomocy są również usługi niezbędne dla prawidłowego rozwoju przedsięwzięcia, tj. mentoring i coaching.

Program Wiedza Edukacja Rozwój oferuje osobom poniżej 30. roku życia, które nie uczą się w formach szkolnych i pozaszkolnych oraz nie pracują, cały wachlarz form wsparcia. Na podstawie indywidualnego planu działania sporządzonego na podstawie analizy indywidualnej sytuacji i predyspozycji podejmowane są kroki w celu poprawy sytuacji osoby uczestniczącej w projekcie. W związku ze zdiagnozowaniem predyspozycji do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa młoda osoba może zostać zakwalifikowana do udzielenia jej wsparcia w postaci: dotacji na rozpoczęcie działalności, szkolenia, doradztwa i konsultacji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.

Program Wiedza, Edukacja, Rozwój to również możliwość skorzystania przez osoby młode z innych form wsparcia, które bezpośrednio nie wiążą się z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale mogą być początkiem inicjatywy biznesowej. Przewidziane działania zakładają możliwość skorzystania z doradztwa zawodowego,

³⁹ https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/11630/ulotka_dla_mlodych.pdf (dostęp 10.12.2017).

pomocy w znalezieniu pracy, szkoleń, studiów podyplomowych oraz staży i praktyk zawodowych u pracodawców, co pozwoli zdobyć niezbędne doświadczenie.

* * *

Jak pokazują badania przeprowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości⁴⁰, zdecydowana większość młodych ludzi myśli o własnym biznesie. Młodzi coraz częściej chcą pracować na własny rachunek, dlatego interesują się możliwościami wdrażania swoich pomysłów na biznes. Zaczynają wierzyć we własne siły, widząc kolejne sukcesy swoich rówieśników w Europie i w kraju. W raporcie *Motywacje młodych 2015* zamieszczono wypowiedź Pawła Treli autora start-upów Micro-light.pl i Krytyk-Klubowy.pl, który stwierdził: „My młodzi potrafimy być zadziwiająco kreatywni, a teraz mamy możliwości, by to wykorzystać. Coraz częściej dostrzegamy także biznes. Jest wiele możliwości pozyskania finansowania, m.in. specjalne fundusze, inkubatory, crowdfunding. (...) Praca na własny rachunek jest bardzo wymagająca, ale przynosi wiele satysfakcji. (...) ale warto, szczególnie jeśli ma się pomysł i wiarę w jego powodzenie i przydatność”⁴¹.

Zdaniem Bartosza Ciołkowskiego, dyrektora generalnego polskiego oddziału MasterCard Europe, „Młodzi Polacy coraz chętniej, zamiast pracy na etacie, podejmują decyzję o rozpoczęciu własnej działalności, co jest nie tylko wynikiem sytuacji na rynku pracy, ale przede wszystkim większej przebojowości i braku obaw przed ryzykiem związanym z prowadzeniem własnego biznesu. (...) Ryzyko uruchomienia własnej firmy jest obecnie mniejsze, głównie ze względu na różne formy dofinansowania, które młodzi przedsiębiorcy mają szansę zdobyć. Z badań wynika, że ponad 80% studentów entuzjastycznie odnosi się do prowadzenia własnej działalności gospodarczej, 77% z nich uważa, że zarządzania własną firmą można się nauczyć. To pokazuje jak przedsiębiorcze i optymistycznie nastawione jest pokolenie, które w najbliższych latach będzie wchodzić na rynek pracy”⁴².

Bibliografia

- Gadkowski T., *Ograniczenia swobody przedsiębiorczości w świetle wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „*Studia Oeconomica Posnaniensia*” 2005, Vol. 3, No. 3.
- Gawrysiak-Zabłocka A., *Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Gawrysiak-Zabłocka A., *Swoboda przedsiębiorczości*, [w:] *Prawo materialne Unii Europejskiej*, red. A. Zawadzka-Łojek, R. Grzeszczak, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.

⁴⁰ <http://hoga.pl/lifestyle/mlodzi-z-pomyslem-na-biznes-pomoc-moze-im-parp/> (dostęp 10.12.107).

⁴¹ *Motywacje młodych 2015. Wyniki badania. Oczekiwania i greków. Rynek pracy oczami studenta. Zbiór praktyk i komentarzy eksperckich*, Warszawa 2015, <http://motywacjemlodych.pl/raport/mm2015.pdf> (dostęp 10.12.2017), s. 6.

⁴² *Ibidem*, s. 7.

- Krótki przewodnik po rynku Republiki Czeskiej. Wybrane aspekty podatkowe i prawne*, Warszawa 2012.
- Motywacje młodych 2015. Wyniki badania. Oczekiwania i greków. Rynek pracy oczami studenta. Zbiór praktyk i komentarzy eksperckich*, Warszawa 2015, <http://motywacjemlodych.pl/raport/mm2015.pdf>
- Muszyński M., Harasimiuk D.E., Kozak M., *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2012.
- Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Gastler, TNOiK, Toruń 2010.
- Polska. Prowadzenie działalności gospodarczej, Ministerstwo rozwoju 2017*, <https://czechrepublic.trade.gov.pl>
- Skrzypek M., Szłapka K., Michałkiewicz Sz., *Jak funkcjonować na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej. Poradnik przedsiębiorcy*, Regionalne Centrum Informacji Europejskiej, Koszalin 2006.
- Tarnowa T. et al., *Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Polska*, Polska Agencja Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
- Thiel-Jankiewicz D., Walch R.E., *8 kroków do własnej firmy w Berlinie. Praktyczny przewodnik dla polskich przedsiębiorców*, Berlin Business Development Corporation, kancelaria Adwokacka Wendler Tremml, Polsko-Niemieckie Towarzystwo Wspierania Gospodarki S.A., Berlin 2005.
- Witwicka A., *Swoboda przedsiębiorczości*, <http://uniaeuropejska.org/swoboda-przedsiębiorczości/>
- Żyndul K., Pyliński G., *Zakładanie działalności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.
- Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywę 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. UE 2004 L 158/77.
- <http://hoga.pl/lifestyle/mlodzi-z-pomyslem-na-biznes-pomoc-moze-im-parp/>
- https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/11630/ulotka_dla_mlodych.pdf
- <http://www.firmy-czechy.pl/podatki-w-czechach/podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych-czechy/>
- <https://czechrepublic.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu-przewodnik/podatki/5645,podatek-dochodowy-od-osob-fizycznych.html>
- <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/biznes-w-europie/zasada-swobod-w-ue/warunki-zakładania-i-prowadzenia-firmy-w-ue/czechy>
- <https://germany.trade.gov.pl/pl/abc-biznesu/przewodnik/171121,działalność-gospodarcza-usługi-i-działalność-gospodarcza-w-niemczech.html>
- <https://dojczland.info/wlasna-działalność-gospodarcza-w-niemczech/>
- <http://www.firmy-czechy.pl/formy-działalności-gospodarczej-w-czechach/>
- <https://www.biznes.gov.pl/przedsiębiorcy/biznes-w-europie/zasada-swobod-w-ue/warunki-zakładania-i-prowadzenia-firmy-w-ue/niemcy>
- Wyrok TSUE w sprawach połączonych 115/81 oraz 116/81, Rezguia Adoui, EU:C:1982:183.
- Wyrok TSUE w sprawie C-55/93, van Schaik, EU:C:1994:363.
- Wyrok TSUE w sprawie C-55/94, Gebhard, EU:C:2018:385.
- Wyrok TSUE w sprawie C-197/01, Kamer, EU:C:2003:512.
- Wyrok TSUE w sprawie C-250/95, Singer, EU:C:1997:239.
- Wyrok TSUE w sprawie C-255/97, Pfeiffer Großhandel GmbH, EU:C:1999:240.
- Wyrok TSUE w sprawie C-442/02, CaixaBank France, EU:C:2004:586.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Ciepał A., *Wszystko o prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie Unii Europejskiej*, Ridero, 2017.
- Musiakiewicz J., *Podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Ekonomik, Warszawa 2014.
- Żyndul K., Pyliński G., *Zakładanie działalności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć uczestnicy zapoznają się z problematyką związaną ze swobodą przedsiębiorczości w Unii Europejskiej oraz regulacjami normatywnymi w zakresie analizowanej problematyki. Poznają podstawowe kroki, jakie należy podjąć, aby zarejestrować działalność w krajach UE: Republice Czeskiej, Republice Federalnej Niemiec, Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie zajęć uczestnicy przeanalizują ustawę o swobodzie działalności gospodarczej i na druku CEiDG – 1 Wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej przygotują dokument rejestracji jednoosobowej działalności gospodarczej.

Cele zajęć

- przedstawienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego swobody działalności gospodarczej,
- zapoznanie uczestników z przysługującymi obywatelom UE prawami w związku ze swobodą działalności gospodarczej,
- przedstawienie dopuszczalnych ograniczeń swobody przedsiębiorczości,
- wykształcenie umiejętności wyszukiwania informacji na temat procedury rejestracji działalności gospodarczej w poszczególnych krajach UE oraz posługiwania się drukami rejestracyjnymi wybranych państw członkowskich; zapoznanie uczestników zajęć z możliwościami finansowania działalności gospodarczej w funduszy UE.

Słowa kluczowe

- swoboda przedsiębiorczości,
- przedmiotowy i podmiotowy zakres swobody przedsiębiorczości,
- ograniczenia swobody przedsiębiorczości,
- formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności gospodarczej,
- fundusze unijne,
- programy operacyjne.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,

- metoda przypadków,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom, że w trakcie zajęć zapoznają się z pojęciem swobody przedsiębiorczości oraz przykładami procesu rejestracji działalności gospodarczej w wybranych państwach UE.
2. Zaproponuj najpierw krótką dyskusję na temat motywacji uczestników do prowadzenia własnego przedsiębiorstwa. Czy uczestnicy zajęć uważają, że własna działalność gospodarcza jest lepszym rozwiązaniem niż praca na etacie? Czy w bliskim swoim otoczeniu mają osoby, które prowadzą przedsiębiorstwa? Czy znają przedsiębiorców, którzy korzystali ze środków finansowych UE?
3. Następnie przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną dotyczącą swobody przedsiębiorczości w UE, jej ograniczeń, procedur rejestracji działalności gospodarczej na przykładzie wybranych państw oraz możliwości pozyskania środków UE na rozpoczęcie przez osoby młode działalności gospodarczej.
4. W dalszej kolejności omów zawartość druku CEiDG (załącznik 1) w powiązaniu z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, tak aby uczestnicy mogli wypełnić formularz. Podziel uczestników na 2-4 osobowe grupy. Każdej grupie rozdaj kserokopie druku CEiDG i propozycję koncepcji rejestrowanego przedsiębiorstwa. Poproś o przygotowanie rejestracji przedsiębiorstwa według zaprezentowanych poniżej kazusów.

Kazus 1 do rejestracji działalności gospodarczej

Polecenie: Na podstawie poniższych danych proszę przygotować druk CEiDG – 1 wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

Pani Małgorzata Nosal chciałaby zarejestrować działalność gospodarczą i wykonywać usługi fryzjerskie oraz świadczyć usługi szkoleniowe z zakresu koloryzacji.

Przyszłe przedsiębiorstwo będzie miało siedzibę w miejscu zamieszkania przyszłego przedsiębiorcy, tj. przy ul. Mickiewicza w Warszawie (00-139). Pani Małgorzata zaplanowała, że firma przyszłego przedsiębiorstwa będzie brzmiała: Afrodyta Salon Fryzjerski Małgorzata Nosal. W pierwszym roku działalność pani Małgorzata nie planuje zatrudniania pracowników.

Przyszły przedsiębiorca nie posiada numeru NIP.

W ramach działalności przedsiębiorstwa podatek będzie opłacany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Dokumentacja rachunkowa będzie prowadzona przez Biuro Rachunkowe „Rachmistrz” Małgorzata Koreń z siedzibą przy ul. Słowackiego 25 w Warszawie (00-39)

Imię matki – Katarzyna

Imię ojca – Zbigniew

Data i miejsce urodzenia: 11.12.1998 r.

PESEL 98121112135

Nr rachunku bankowego: 10 1240 2456 1133 5676 9889 9000

Kazus 2 do rejestracji działalności gospodarczej

Polecenie: Na podstawie poniższych danych proszę przygotować druk CEiDG – 1 wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej

Paweł Kawalerski z zawodu jest doradcą podatkowym i planuje zarejestrować działalność świadczącą usługi doradztwa oraz usługi księgowe. Na siedzibę przedsiębiorstwa wynajął biuro przy ul. Młyńskiej 2 w Krakowie. Pan Paweł zakłada, iż jego przedsiębiorstwo będzie działało pod firmą: P&J Consulting Paweł Kawalerski. Od początku prowadzonej działalności przyszły przedsiębiorca zakłada zatrudnienie 3 osób: sekretarki i dwóch księgowych.

W ramach działalności przedsiębiorstwa podatek będzie opłacany na zasadach ogólnych, natomiast księżka przychodów i rozchodów będzie prowadzona osobiście przez przyszłego przedsiębiorcę. Dokumentacja księgowa będzie przechowywana w siedzibie przedsiębiorstwa.

Imię matki – Sylwia

Imię ojca – Bogdan

Data i miejsce urodzenia: 01.02.1979 r.

PESEL 79020101027

Nr rachunku bankowego: 10 1240 2456 2233 7666 8886 9600

5. Poproś uczestników, aby ocenili, który z programów operacyjnych znajduje zastosowanie w przypadku poniższych sytuacji, w jakich znajdują się kandydaci na przedsiębiorców:
 - Krzysztof Kowalski ma pomysł na stworzenie platformy internetowej typu „Marketplace”, przez którą osoby chcące wynająć pokój lub mieszkanie łączyłyby się z osobami, dla których byłaby to alternatywa dla hotelu. Przedsięwzięcie takie wymaga inwestycji w granicach kilkudziesięciu tysięcy.
 - Pani Marta Nowak jest osobą w wieku 25 lat, która pochodzi z regionu o wysokim współczynniku bezrobocia. Jest osobą niepełnosprawną, która samotnie wychowuje dziecko. Pani Marta chciałaby otworzyć zakład fryzjerski i wykonywać usługi na regionalnym rynku pracy.
6. Na zakończenie zajęć przeprowadź burzę mózgów na temat swobody przedsiębiorczości. Zapytaj uczestników, czy dostrzegają w ostatnim czasie rozwiązania, które ograniczają swobodę w naszym kraju? Jakie udogodnienia i pozytywne zmiany zachęcają młodych ludzi do podejmowania działalności gospodarczej? Czy jednolity rynek zachęca do aktywności biznesowej?
7. Na koniec, dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe, poleć uczestnikom prześledzić publikacje podające argumenty za wyborem kraju, w którym oferowane są najatrakcyjniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej w UE. Jakie argumenty są podnoszone jako przekonujące przedsiębiorców do lokalizacji przedsiębiorstwa w danym kraju?

Załącznik 1

CEIDG-1 WNIOSEK O WPIS DO CENTRALNEJ EWIDENCJI I INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ			
Wniosek ten stanowi jednocześnie zgłoszenie do ZUS/KRUS, GUS oraz naczelnika urzędu skarbowego.			
Wniosek dotyczy osoby fizycznej podlegającej wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).			
Wniosek dotyczy również aktualizacji danych nieobjętych wpisem do CEIDG.		Miejsce na kod paskowy	
Przed wypełnieniem należy zapoznać się z instrukcją. Pola wymagane we wniosku o nowy wpis oznaczono na formularzu znakiem (*). Rejestracja w CEIDG jest wolna od opłat a rejestr prowadzony jest przez Ministra Gospodarki. Dniem złożenia wniosku jest dzień, w którym wnioskodawca wniosek podpisał.			
01. Rodzaj Wniosku:		02. Miejsce i data złożenia wniosku (wypełnia urząd):	
☐ 1 - wniosek o wpis do CEIDG ☐ 2 - wniosek o zmianę wpisu w CEIDG; data powstania zmiany (RRRR-MM-DD): - - - - - ☐ 3 - wniosek o wpis informacji o zawieszeniu działalności gospodarczej ☐ 4 - wniosek o wpis informacji o wznowieniu działalności gospodarczej ☐ 5 - wniosek o wykreślenie wpisu w CEIDG		02.1. Nazwa urzędu, w którym składany jest wniosek: 02.2. Data złożenia wniosku: 	
03. Dane wnioskodawcy:			
1. Płeć*: Kobieta ☐ Mężczyzna ☐		2a. Rodzaj dokumentu tożsamości*: Dowód osobisty ☐ Paszport ☐ Inny ☐ , podać jaki	
		2b. Seria i nr dokumentu tożsamości*:	
3. PESEL*: - - - - - Nie posiadam numeru PESEL ☐		4. NIP*: - - - - - Nie posiadam numeru NIP ☐	
		5. REGON*: - - - - - Nie posiadam numeru REGON ☐	
6. Nazwisko*:		7. Imię pierwsze*:	
8. Nazwisko rodowe:		9. Imię drugie: (o ile posiada)	
10. Imię ojca*:		11. Imię matki*:	
12. Miejsce urodzenia*:		13. Data urodzenia*:	
14. Posiadane obywatelstwa: ☐ polskie Inne:		(RRRR-MM-DD)	
15. Zgodnie z art. 233 §6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 533 z późn. zm.) osoba, która składa fałszywe oświadczenie i została uprzedzona o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Uprzedzony o odpowiedzialności karnej z art. 233 §6 Kodeksu karnego, oświadczam, iż wobec osoby, której dotyczy niniejszy wniosek, nie orzeczono prawomocnie zakazów, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 16-18 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie działalności gospodarczej objętej wpisem w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej*. ☐ - tak, składam oświadczenie ☐ - nie składam oświadczenia			
03.1. Jestem cudzoziemcem, o którym mowa w art. 13 ust. 2 lub 2a ☐ , ust. 4 ☐ ust. 5 ☐ ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.			
03.2. Dane dokumentu potwierdzającego status cudzoziemca:			
1. Data wydania dokumentu: - - - - - (RRRR-MM-DD)		2. Sygnatura dokumentu:	
		3. Organ wydający dokument:	
04. Adres miejsca zamieszkania wnioskodawcy:			
1. Kraj*:		2. Województwo:	
		3. Powiat:	
		4. Gmina:	
5. Miejscowość:		6. Ulica:	
		7. Nr nieruchomości/ domu:	
		8. Nr lokalu:	
9. Kod pocztowy:		10. Poczta:	
11. Opis nietypowego miejsca:			
05. Adres miejsca zameldowania wnioskodawcy (jeśli inny niż w rubryce 04): ☐ brak miejsca zameldowania ☐			
1. Województwo:		2. Powiat:	
		3. Gmina:	
4. Miejscowość:		5. Ulica:	
		6. Nr nieruchomości/ domu:	
		7. Nr lokalu:	
8. Kod pocztowy:		9. Poczta:	
06. Firma przedsiębiorcy, którego wniosek dotyczy* (nazwa firmy musi zawierać Imię i Nazwisko przedsiębiorcy):			
☐ 06.1. Przewidywana liczba pracujących*:		☐ 06.2. Przewidywana liczba zatrudnionych*:	

☐ 06.3. Rodzaje działalności gospodarczej symbol (5-znakowy) wg PKD 2007				Przeważający*: ☐ 1. _ _ _ _ _	
2. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		3. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		4. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐	
5. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		6. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		7. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐	
8. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		9. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		Kontynuacja w załączniku CEIDG-RD ☐	
☐ 07. Nazwa skrócona:				☐ 08. Data rozpoczęcia działalności*: _ _ _ _ _ (RRRR-MM-DD)	
☐ 09. Dane do kontaktu:					
1. Numer telefonu:			2. Adres poczty elektronicznej*:		
3. Numer faksu:			4. Strona WWW*:		
10. Głównie miejsce wykonywania działalności gospodarczej:					
☐ 10.1. Adres głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej (jeśli jest inny niż podany w rubryce 04.):*					
1. Województwo:		2. Powiat:		3. Gmina:	
4. Miejscowość:		5. Ulica:		6. Nr nieruchomości/domu:	
8. Kod pocztowy:		9. Poczta:		7. Nr lokalu:	
10. Opis nietypowego miejsca:					
☐ 10.2. Adres do doręczeń (jeśli jest inny niż podany w rubryce 10.1):					
1. Adresat:					
2. Województwo:		3. Powiat:		4. Gmina:	
5. Miejscowość:		6. Ulica:		7. Nr nieruchomości/domu:	
9. Kod pocztowy:		10. Poczta:		8. Nr lokalu:	
11. Skrytka pocztowa:					
11. Dodatkowe miejsce wykonywania działalności gospodarczej:					
11.1. Numer identyfikacyjny REGON: _ _ _ _ _				Wykreślenie ☐	
11.2. Nazwa jednostki lokalnej:					
☐ 11.3. Adres dodatkowego miejsca wykonywania działalności gospodarczej:					
1. Kraj:		2. Województwo:		3. Powiat:	
5. Miejscowość:		6. Ulica:		4. Gmina:	
9. Kod pocztowy:		10. Poczta:		7. Nr nieruchomości/domu:	
8. Nr lokalu:					
11. Opis nietypowego miejsca:					
12. Wskazany adres dotyczy miejsca wykonywania działalności przez : ☐ przedsiębiorcę ☐ spółkę cywilną, w której przedsiębiorca uczestniczy					
☐ 11.4. Przewidywana liczba pracujących:.....			☐ 11.5. Przewidywana liczba zatrudnionych:.....		
☐ 11.6. Data rozpoczęcia działalności jednostki _ _ _ _ _ (RRRR-MM-DD)			☐ 11.7. Jednostka samodzielnie bilansująca ☐ Tak ☐ Nie		
☐ 11.8. Rodzaje działalności gospodarczej wykonywanej w tej lokalizacji symbol (5-znakowy) wg PKD 2007				Przeważający*: ☐ 1. _ _ _ _ _	
2. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		3. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		4. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐	
5. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		6. _ _ _ _ _ Wykreślenie ☐		Kontynuacja w załączniku CEIDG-RD ☐	
Kolejne miejsca wykonywania działalności gospodarczej w załączniku CEIDG-MW ☐					

☐ 12. Data powstania obowiązku opłacania składek ZUS (RRRR-MM-DD): _ _ _ _ - _ _ - _ _			
☐ 13. Dane dla potrzeb KRUS:			
13.1. Oświadczam, że:			
1) moje sprawy prowadzi jednostka terenowa KRUS:			
2) chcę kontynuować ubezpieczenie społeczne rolników: ☐ Tak ☐ Nie			
3) w poprzednim roku podatkowym:			
a) prowadziłem(am) pozarolniczą działalność gospodarczą: ☐ Tak ☐ Nie			
b) współpracowałem(am) przy prowadzeniu pozarolniczej działalności gospodarczej: ☐ Tak ☐ Nie			
4) zaświadczenie właściwego naczelnika urzędu skarbowego o nie przekroczeniu kwoty należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy:			
a) złożyłem(am) we właściwej jednostce terenowej KRUS: ☐ Tak ☐ Nie			
b) składałem wraz z niniejszym wnioskiem: ☐ Tak ☐ Nie			
c) złożyłem we właściwej jednostce terenowej KRUS w terminie 14 dni od dnia rozpoczęcia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników: ☐ Tak ☐ Nie			
5) organem podatkowym właściwym do rozliczenia podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy jest			
13.2. Oświadczam, że przekroczyłem(am) kwotę należnego podatku dochodowego od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej za poprzedni rok podatkowy: ☐ Tak ☐ Nie			
☐ 14. Informacja o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej:			
1. Data rozpoczęcia zawieszenia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)		2. Okres zawieszenia do dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)	
3. Oświadczam, że w okresie zawieszenia nie będę zatrudniał(a) pracowników w ramach zawieszanej działalności: ☐			
4. Zawieszam działalność na podstawie art. 14a ust. 1d SDG - w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem: ☐			
☐ 15. Informacja o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej:			
1. Data wznowienia działalności gospodarczej (RRRR-MM-DD): _ _ _ _ - _ _ - _ _			
☐ 16. Informacja o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej:			
1. Data zaprzestania działalności gospodarczej (RRRR-MM-DD): _ _ _ _ - _ _ - _ _			
☐ 17. Informacja dotycząca naczelników urzędów skarbowych:			
17.1. Naczelnik urzędu skarbowego właściwy do spraw ewidencji podatników:		17.2. Aktualny naczelnik urzędu skarbowego właściwy w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (jeżeli inny niż w rubryce 17.1.):	
1) aktualny*:			
2) poprzedni:			
☐ 18. Oświadczam, że podatek dochodowy od osób fizycznych będę opłacać w formie*:			
1. na zasadach ogólnych ☐	2. liniowy ☐	3. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych ☐	4. karty podatkowej ☐ dołączam wniosek PIT-16 ☐
☐ 19. Forma wpłaty zaliczki*: ☐ Miesięczna ☐ Kwartalna ☐ Oproszczona			
☐ 20. Rodzaj prowadzonej dokumentacji rachunkowej*:			
1. księgi rachunkowe ☐	2. podatkowa księga przychodów i rozchodów ☐		
3. inne ewidencje ☐	4. nie jest prowadzona ☐		
☐ 21. Dane podmiotu prowadzącego dokumentację rachunkową wnioskodawcy:			
1. Firma:		2. NIP:	
☐ 22. Adres miejsca przechowywania dokumentacji rachunkowej wnioskodawcy:			
jest taki sam jak w rubryce: 04. ☐ 05. ☐ 10. ☐ 11. ☐			
1. Kraj:	2. Województwo:	3. Powiat:	4. Gmina:
5. Miejscowość:	6. Ulica:	7. Nr nieruchomości/domu:	8. Nr lokalu:
9. Kod pocztowy:	10. Poczta:		
☐ 23. Prowadzę zakład pracy chronionej ☐			
☐ 24. Prowadzę zagraniczne przedsiębiorstwo drobnej wytwórczości ☐			
☐ 25. Prowadzę działalność gospodarczą wyłącznie w formie spółki/spółek cywilnych ☐			
☐ 26. Jestem współnikiem spółki/spółek cywilnych*: ☐ Nie zawarłem umów spółek cywilnych			
1. NIP spółki:	2. REGON spółki:	3. Zawieszam działalność w spółce od dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)	
4. Przewidywany okres zawieszenia działalności w spółce do dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)		5. Nie jestem współnikiem w spółce od dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)	
		6. Wznawiam działalność w spółce od dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)	
Kontynuacja w załączniku CEIDG-SC ☐			
☐ 27. Informacja o małżeńskiej wspólności majątkowej*:			
1. Łączę mnie z małżonkiem wspólność majątkowa: ☐ Tak ☐ Nie		2. Małżeńska wspólność majątkowa ustala dnia: _ _ _ _ - _ _ - _ _ (RRRR-MM-DD)	

28. Dane identyfikacyjne rachunków bankowych wnioskodawcy:							
☐ 28.1 Rachunek bankowy związany z prowadzeniem działalności gospodarczej:							
1. Kraj siedziby banku (oddziału):				2. Pełna nazwa banku (oddziału):			
3. Posiadacz rachunku:							
4. Nr rachunku (26 znaków):						5. Likwidacja ☐	
6. Rachunek, na który dokonywany będzie zwrot podatku ☐						Kontynuacja w załączniku CEIDG-RB ☐	
☐ 28.2. Osobisty rachunek bankowy (niezwiązany z prowadzeniem działalności gospodarczej)							
1. Kraj siedziby banku (oddziału):				2. Pełna nazwa banku (oddziału):			
3. Posiadacz rachunku:							
4. Nr rachunku (26 znaków):						5. Rezygnacja ☐	
☐ 29. Informacja o numerach identyfikacyjnych uzyskanych w innych krajach dla celów podatkowych lub ubezpieczeń społecznych:							
1. Kraj:		2. Nr:		3. Typ: Podatkowy ☐ Ubezpieczeniowy ☐		Kontynuacja w załączniku CEIDG-RB ☐	
☐ 30. Udzieliłem pełnomocnictwa do prowadzenia moich spraw: (można wypełniać od 01.01.2012)							
☐ 30.1. Dane pełnomocnika:							
Pełnomocnik jest osobą prawną ☐				Wykreślenie wpisu o pełnomocnictwie z CEIDG ☐			
1. Nazwa firmy pełnomocnika							
2. Imię:				3. Nazwisko:			
4. PESEL/KRS:				5. Data urodzenia (RRRR-MM-DD):			
6. NIP:				7. Obywatelstwa:			
☐ 30.2. Adres miejsca zamieszkania lub wykonywania działalności gospodarczej lub siedziba pełnomocnika:							
1. Kraj:		2. Województwo:		3. Powiat:		4. Gmina:	
5. Miejscowość:		6. Ulica:		7. Nr nieruchomości/domu:		8. Nr lokalu:	
9. Kod pocztowy:		10. Poczta:					
11. Opis nietypowego miejsca							
☐ 30.3. Adres pełnomocnika do doręczeń: (jeżeli inny niż w rubryce 30.2.)							
1. Województwo:		2. Powiat:		3. Gmina:			
4. Miejscowość:		5. Ulica:		6. Nr nieruchomości/domu:		7. Nr lokalu:	
8. Kod pocztowy:		9. Poczta:		10. Skrytka pocztowa:			
11. Adres poczty elektronicznej:		12. Strona WWW:		Kontynuacja w załączniku CEIDG-PN ☐			
☐ 30.4. Zakres pełnomocnictwa:							
.....							
.....							
.....							
W zakresie rejestru CEIDG pełnomocnictwo obejmuje następujące czynności:							
☐ zmiana wpisu w CEIDG							
☐ wpis informacji w CEIDG o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej							
☐ wpis informacji w CEIDG o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej							
☐ wniosek o wykreślenie wpisu w CEIDG							
☐ prowadzenie spraw za pośrednictwem punktu kontaktowego							
☐ 31. Dołączam następujące dokumenty: (podać liczbę formularzy)							
☐ CEIDG-RD szt.		☐ CEIDG-MW szt.		☐ CEIDG-RB szt.			
☐ CEIDG-SC szt.		☐ CEIDG-PN szt.		☐ Inne szt.			
Miejscowość i data złożenia wniosku				Własnoręczny podpis wnioskodawcy/pełnomocnika			

CEIDG-1 (wersja 1 06).xls

Strona 4 z 4

CEIDG-1

11.

Wymierny rezultat europejskiej solidarności – fundusze Unii Europejskiej*

Obecnie Unia Europejska składa się z 28 krajów członkowskich, które obejmują mniejsze jednostki terytorialne – regiony, zarówno państw te o niskim potencjale ekonomicznym, jak i osiągające bardzo dobre wyniki gospodarcze. Przestrzeń europejska jest bowiem silnie zróżnicowana. W UE w ramach polityki spójności podejmowane są – poprzez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności – interwencje publiczne mające na celu przeciwdziałanie istniejącym nierównościom społeczno-gospodarczym, sprzyjanie procesowi konwergencji i zapewnienie spójności terytorium całej UE. W ten sposób realizowana jest zasada solidarności, zgodnie z którą następuje przekazywanie środków finansowych z budżetu UE na promowanie przedsięwzięć rozwojowych w uboższych państwach członkowskich i ich regionach. Jednakże z efektów udzielonego wsparcia korzystają również bogatsze państwa członkowskie. Solidarność, o czym nie należy zapominać, jest podstawową wartością UE, przyświecającą powołaniu tego ugrupowania, której przestrzeganie stanowić będzie trwały fundament dalszego jego funkcjonowania. Polska, stając się członkiem UE w 2004 r., zyskała dostęp do funduszy UE i – dzięki inwestycjom przez te instrumenty współfinansowanym – możliwość przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego, modernizacji i poprawy innowacyjności gospodarki, a zarazem zmniejszenia dystansu względem najbardziej rozwiniętych państw UE.

Celem opracowania jest wskazanie istniejącego zróżnicowania społeczno-ekonomicznego regionów w UE. Zostanie przedstawiona geneza polityki spójności UE, jej cele i podstawowe zasady oraz obecnie funkcjonujące instrumenty tej polityki, których wdrażanie ma przyczynić się do osiągnięcia większej spójności terytorium UE.

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

Omówiona będzie realizacja tej polityki w Polsce oraz zaprezentowane zostaną efekty wsparcia udzielonego z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Uczestnicy zajęć nabędą wiedzę dotyczącą problemów społeczno-gospodarczych istniejących w UE i znaczenia polityki spójności dla zmniejszania istniejących dysproporcji oraz przeciwdziałania pojawianiu się dalszych. Będą potrafili zidentyfikować cele tej polityki, zasady porządkujące jej wdrażanie oraz jej podstawowe instrumenty. Pozyskają wiedzę dotyczącą realizacji polityki spójności w Polsce. Uczestnicy zajęć nabędą umiejętność prowadzenia dyskusji, właściwego doboru argumentów.

11.1. Spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna w UE w świetle wybranych wskaźników

Terytorium UE jest zróżnicowane. Występują tu regiony silne gospodarczo, o relatywnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, charakteryzujące się wysoką stopą zatrudnienia, niskim poziomem bezrobocia, znaczącym potencjałem w zakresie badań naukowych i innowacji. Istnieją również obszary słabiej rozwinięte, mające gorsze wyniki ekonomiczne, zwykle usytuowane na peryferiach UE (rysunek 11.1).

W związku z tym można zidentyfikować zarówno obszary peryferyjne, jak i centrum ekonomiczne i polityczne Europy. Centrum stanowi tzw. „niebieski banan”, obszar o wysokim poziomie rozwoju regionalnego, wysokim stopniu urbanizacji, koncentracji działalności gospodarczej, rozciągający się pomiędzy Milanem, Zurychem, Frankfurt, Brukselą, Amsterdamem a Londynem. Również trójkąt wytyczony przez Londyn, Paryż, Mediolan, Monachium, Hamburg to strefa koncentracji aktywności gospodarczej¹. Obecnie intensyfikuje się proces urbanizacji, bowiem obszary miejskie zamieszkuje ponad 80% ludności. W 2011 r. 59% ludności UE zamieszkiwało regiony metropolitalne, a 69% nowych miejsc pracy zostało tam właśnie utworzonych. Obok istniejących dużych miast, stolic, pojawiają się nowe ośrodki. W związku z tym powstaje Europa policentryczna².

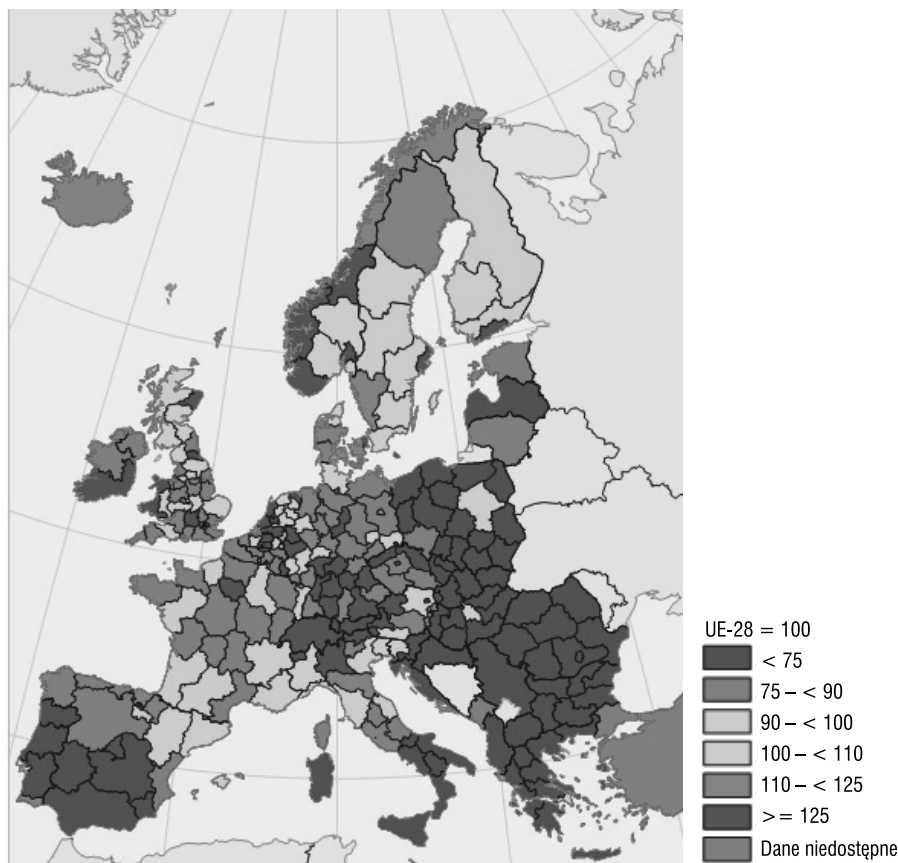
W celu gromadzenia porównywalnych danych statystycznych dotyczących regionów i przeprowadzania analiz społeczno-gospodarczych opracowano na potrzeby realizacji polityki regionalnej tzw. klasyfikację NUTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych). Zgodnie z tą klasyfikacją wyodrębnia się w UE trzy szczeble regionalne: NUTS 1, obejmujące 133 regiony, NUTS 2 z 311 regionami

¹ R.H. Williams, *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman Publishing Ltd, London 1996, s. 95-96; *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014, s. 52.

² *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse”*, (2009/C 77/27), Dz. Urz. UE 2009 C 77/123, pkt 2.1, 2.2, 2.3, 3.14; *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia...*, op. cit., s. 17.

i NUTS 3 z 1373 regionami (obowiązuje od 1 stycznia 2018 r.)³. W Polsce wyodrębniono siedem jednostek poziomu NUTS 1 (regiony), 17 jednostek (województwa lub ich części) poziomu NUTS 2 oraz 73 jednostki poziomu NUTS 3 (podregiony)⁴.

Rysunek 11.1. PKB na mieszkańca w regionach UE-28 w relacji do średniego PKB UE w 2014 r. (w PPS, UE-28=100)



Źródło: Eurostat regional yearbook 2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016, s. 117.

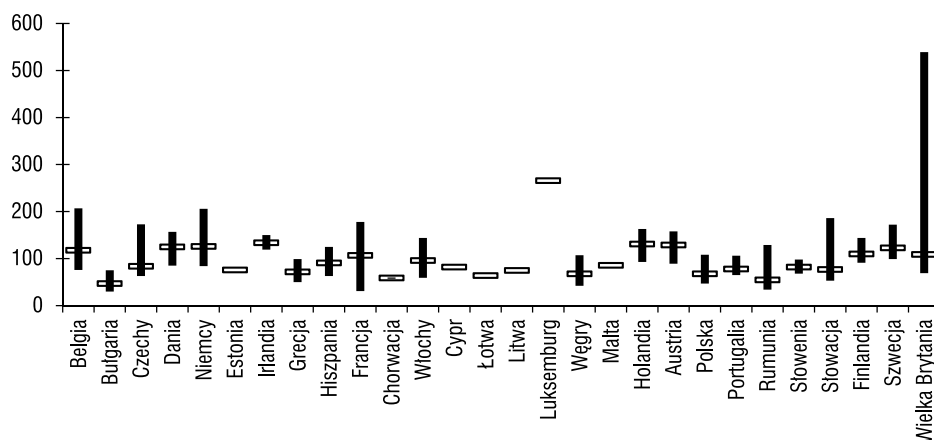
W 2014 r. regionem o najniższym w Unii PKB na mieszkańca był bułgarski region Severozapaden – PKB na mieszkańca tego regionu stanowił 30% średniej wielkości PKB UE-28, a także region Mayotte we Francji (31%), regionami zaś o najwyższym PKB na mieszkańca były: Inner London-West w Wielkiej Brytanii (539%),

³ NUTS – Nomenclature of Territorial Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> (dostęp 05.04.2018).

⁴ Klasyfikacja NUTS w Polsce, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/> (dostęp 05.04.2018).

następnie Luksemburg (266%), Bruksela w Belgii (207%). Najbiedniejszym polskim regionem było województwo lubelskie (47%), a najbogatszym województwo mazowieckie (108% średniej wielkości PKB UE) w 2014 r. W 21 regionach UE-28 PKB na mieszkańca nie osiągnął 50% średniej wielkości dla UE i były to regiony Bułgarii, Polski, Rumunii, Węgier, Grecji i Francji⁵. Istniejące zróżnicowania w obrębie poszczególnych państw w zakresie PKB na mieszkańca w 2014 r. przedstawiono na rysunku 11.2, a wskaźniki charakteryzujące sytuację społeczno-gospodarczą wybranych regionów w UE w tabeli 11.1.

Rysunek 11.2. PKB na mieszkańca w państwach członkowskich UE w 2014 r., UE-28 = 100 (PPS)



Objaśnienie: w każdym z państw członkowskich wskazano na region o najniższej i region o najwyższej wielkości PKB na mieszkańca; = wielkość PKB na mieszkańca dla danego państwa.

Źródło: opracowano na podstawie: *Twenty-one regions below half of the EU average*, Eurostat news release 39/2016 – 26 February 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7192292/1-26022016-AP-EN.pdf/602b34e8-abba-439e-b555-4c3cb1dbbe6e> (dostęp 05.01.2017).

W związku z występowaniem zróżnicowań międzyregionalnych w UE zapewnienie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej stało się obecnie nadrzędnym celem polityki spójności, co podkreślono w traktacie: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”⁶. Wskazuje się w traktacie także na obszary wymagające zasadniczej uwagi, którymi są: obszary wiejskie, regiony podlegające

⁵ *Twenty-one regions below half of the EU average*, Eurostat news release 39/2016 – 26 February 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7192292/1-26022016-AP-EN.pdf/602b34e8-abba-439e-b555-4c3cb1dbbe6e> (dostęp 05.01.2017).

⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 174 (dawny art. 158 TWE) Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.

przemianom w przemyśle, o niekorzystnych warunkach przyrodniczych, demograficznych, niskiej gęstości zaludnienia usytuowane na obszarach najdalej wysuniętych na północ, także górskie, wyspiarskie czy transgraniczne⁷.

Tabela 11.1. Regiony o najniższym i najwyższym PKB na mieszkańca w UE-28 (po 5) i wybrane wskaźniki dotyczące tych regionów

Regiony NUTS 2	Regiony o najwyższym PKB/mieszkańca (UE-28=100), 2014	Stopa bezrobocia (%) 2015	Stopa zatrudnienia (osoby w wieku 15-64 lat, % 2015)	Dostęp do internetu szerokopasmowego (% gospodarstw domowych) 2016	Osoby z wyższym wykształceniem i/lub zatrudnione w nauce i technice (%) 2015	Osoby na skraj ubóstwa lub wykluczenia społecznego, 2015 (%)
Inner London-West (Wielka Brytania)	539	5,4	70,8	London: 93	77,9	b.d.
Luksemburg	266	6,7	66,1	97	56,2	18,5
Bruksela (Belgia)	207	17,3	54,2	86	53,1	b.d.
Hamburg (Niemcy)	206	4,3	75,1	94	55,0	b.d.
Bratislavský kraj (Słowacja)	204	5,7	71,5	84	54,2	16,2
	Regiony o najniższym wskaźniku PKB/mieszkańca (UE-28=100)					b.d.
Severozapaden (Bulgaria)	30	12,1	56,1	58	31,5	44,8
Mayotte (Francja)	31	23,7	37,8	b.d.	25,8	
Yuzhen tsentralen (Bulgaria)	32	9,2	61,6	63	28,9	48,6
Severen tsentralen (Bulgaria)	34	10,6	60,4	62	30,4	44,9
Nord-Est (Rumunia)	34	3,6	69,9	62	15,1	46,3
UE-28	100	9,4	65,6	b.d.	43,3	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Twenty-one regions below half of the EU average...*, op. cit., s. 2; danych pozyskanych z bazy danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 18.01.2017).

Jak zatem należy postrzegać poszczególne wymiary tej spójności? Spójność ekonomiczna występuje, jeśli „wszystkie obszary (zwłaszcza regiony) są włączone w gospodarkę europejską, gdzie są w stanie sprostać międzynarodowej konkurencji”⁸, a jej poprawa następuje wówczas, gdy zmniejszają się dysproporcje w zakresie czynników tę konkurencyjność wyznaczających⁹. Wiele zróżnicowanych czynników stanowi o konkurencyjności jednostek terytorialnych. Wśród nich wymienia się odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę techniczno-ekonomiczną i społeczną, rozwój zasobów ludzkich, innowacje oraz badania i rozwój technologiczny (BRT), rozwój otoczenia

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., op. cit., art. 174 (dawny art. 158 TWE).

⁸ W. Molle, *European Cohesion Policy*, Routledge, London & New York 2007, s. 37.

⁹ *Ibidem*.

okołobiznesowego, poziom zarządzania rozwojem regionu¹⁰. Jednakże w UE ważne jest osiągnięcie nie tylko celów ekonomicznych, lecz również celów społecznych. W społeczeństwie występują nierówności w dostępie do edukacji, do pracy, do infrastruktury ochrony zdrowia itd. W związku z tym należy dążyć do zapewnienia spójności społecznej, która dotyczy „zdolności społeczeństwa do zapewnienia długotrwałego dobrobytu wszystkim swoim członkom, włączając równy dostęp do posiadanych zasobów, respektowanie godności ludzkiej w poszanowaniu różnorodności, osobistej i wspólnej autonomii i odpowiedzialnego udziału”¹¹, a jej promowanie wiąże się ze zmniejszaniem dysproporcji wynikających z różnego dostępu do zatrudnienia. W rezultacie może postępować marginalizacja niektórych grup społecznych¹².

Każde z poszczególnych terytoriów, m.in. miasta, obszary wiejskie, ma zróżnicowany potencjał, który należy wykorzystać. W związku z tym zwraca się uwagę na zapewnienie harmonijnego rozwoju i wykorzystanie w sposób jak najlepszy ich potencjału¹³, „przekształcanie różnorodności w korzyści”¹⁴ oraz na zapewnienie spójności terytorialnej poprzez interwencje polityki regionalnej.

Politykę regionalną określić można jako działalność na rzecz rozwoju regionalnego realizowaną przez organy władzy publicznej: państwowej, samorządowej¹⁵, bowiem polityka ta jest ukierunkowana na rozwój regionów¹⁶. Pojęciem, które również funkcjonuje, jest polityka spójności, traktowana bez mała równorzędnie, gdyż celem dokonywanej interwencji jest zmniejszanie zróżnicowań, które występują w układach terytorialnych, nie tylko regionach¹⁷.

¹⁰ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion*, Vol. 1, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 37-65; B. Winiarski, *Czynniki konkurencyjności regionów*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 50-52; W. Kosiedowski, *Konkurencyjność regionów na przykładzie Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, red. M. Haffer, W. Karaszewski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009, s. 203.

¹¹ *Concerted development of social indicators. Methodological guide*, Council of Europe Publishing, 2005, s. 23, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf (dostęp 03.01.2017).

¹² *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg 1996, s. 14.

¹³ Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 6.10.2008, COM (2008) 616 wersja ostateczna, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ A. Fajferek, *Polityka regionalna*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999, s. 271.

¹⁶ J. Szlachta, *Polityka regionalna w Polsce w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, cz. 2, red. A. Harańczuk, PAN KPZK Studia, t. 140, cz. 2, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2012, s. 16, przyp. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

11.2. Korzyści dla państw członkowskich wynikające z wdrażania funduszy UE

Środki finansowe na realizację działań rozwojowych UE, w tym polityki spójności, przekazywane są z budżetu UE, którego wielkość ustalana jest na wieloletni okres (tzw. wieloletnie ramy finansowania lub perspektywa finansowa). Pochodzą one m.in. z wpłat bezpośrednich państw członkowskich. W związku z tym można wskazać państwa, które więcej wnoszą do budżetu, aniżeli otrzymują, więc są tzw. płatnikami netto, oraz państwa, które więcej środków finansowych otrzymują, aniżeli przekazują w formie wpłaty członkowskiej, więc są beneficjentami netto¹⁸. Bogate państwa UE w większym stopniu ponoszą koszty związane z finansowaniem polityki spójności i są to m.in. Niemcy, Francja. Polska wciąż należy do grupy państw będących beneficjentami netto – obok Czech, Słowacji, Węgier. Największym beneficjentem netto w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest Luksemburg; w 2015 r. zaraz za nim była Słowacja (tabela 11.2).

Zgodnie z zasadą solidarności państwa bogatsze świadczą pomoc na rzecz regionów najbiedniejszych, jednakże nie są to korzyści jednostronne. Korzyści bowiem z realizacji polityki spójności odnoszą nie tylko państwa najbiedniejsze – główni beneficjenci przekazywanych transferów finansowych, ale wszystkie państwa członkowskie, także państwa UE-15 i ich regiony, choć w różnym stopniu (rysunek 11.3). Dzieje się tak przede wszystkim w wyniku postępujących procesów integracyjnych, silniejszej integracji z nowymi państwami członkowskimi i wynikających stąd efektów. Ich implikacje oznaczają także przyspieszenie wzrostu gospodarczego wszystkich państw UE¹⁹.

Korzyści odnoszone przez państwa UE-15 mają przede wszystkim charakter makroekonomiczny. Inwestycje wspierając rozwój infrastruktury gospodarczej i społecznej ze środków finansowych UE tworzą również popyt, kreując wzrost gospodarczy. Postępuje także pogłębienie i poszerzenie rynków. W państwach będących beneficjentami tej pomocy wspierane inwestycje mają wpływ na wzrost popytu na produkty i usługi związane z wdrażanymi przedsięwzięciami współfinansowanymi z funduszy UE. Realizowane są one także przez przedsiębiorstwa z państw UE-15 (a nie tylko z nowych państw członkowskich). Wzrastać może popyt na produkty o różnicowanym stopniu zaawansowania technologicznego, a zatem następować może wzrost handlu niektórymi dobrami. Tym samym jedną z odnoszonych korzyści jest dodatkowy wzrost eksportu (różnicowany w poszczególnych sektorach), związany także z postępującymi ułatwieniami w zakresie handlu. Może on oddziaływać na inne wskaźniki makroekonomiczne, np. na wzrost PKB, na zatrudnienie. Korzyści

¹⁸ K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 212-219.

¹⁹ A. Prusek, *Polityka spójności a efektywność społeczno-ekonomiczna*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i w Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, red. A. Barteczek, A. Lorek, A. Rączaszek, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 98-105.

Tabela 11.2. Wydatki i wkład (włączając wydatki administracyjne) wnoszony do budżetu ogólnego UE przez państwa członkowskie w latach 2013-2015 (mln EUR)

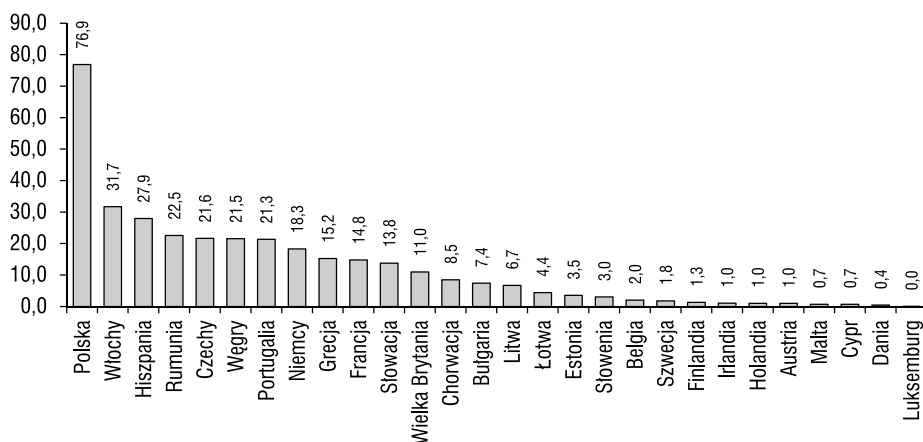
Kraje	Wydatki			Wkład			Pozycja netto			Pozycja netto na osobę
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	
1. Holandia	2 264	2 014	2 359	6 552	8 383	7 947	4 288	6 358	5 588	331
2. Szwecja	1 661	1 691	1 468	4 211	4 294	4 019	2 550	2 603	2 552	262
3. Wielka Brytania	6 308	6 985	7 458	17 068	14 072	21 409	10 760	7 088	13 952	215
4. Niemcy	13 056	11 484	11 013	29 376	29 143	28 125	16 320	17 659	17 112	211
5. Dania	1 435	1 512	1 529	2 899	2 508	2 521	1 465	996	993	175
6. Austria	1 862	1 573	1 787	3 191	2 870	2 726	1 329	1 297	939	109
7. Finlandia	1 497	1 062	1 330	2 159	1 904	1 854	662	842	524	96
8. Francja	14 239	13 479	14 468	23 292	20 968	20 606	9 052	7 489	6 138	92
9. Włochy	12 554	10 695	12 338	17 168	15 889	15 920	4 614	5 193	3 582	59
10. Cypr	227	273	203	185	161	230	-42	-112	27	32
11. Irlandia	1 874	1 563	2 009	1 731	1 651	1 839	-143	87	-169	-37
12. Chorwacja	290	584	605	238	430	397	-52	-155	-207	-49
13. Malta	174	255	134	86	76	104	-87	-179	-30	-70
14. Hiszpania	13 752	11 539	13 696	11 369	11 111	10 089	-2 383	-428	-3 606	-78
15. Portugalia	6 163	4 943	2 595	1 793	1 748	1 646	-4 370	-3 195	-949	-91
16. Belgia	7 209	7 044	6 952	5 291	5 233	5 471	-1 919	-1 812	-1 481	-132
17. Litwa	1 881	1 886	877	405	385	390	-1 476	-1 501	-488	-167
18. Estonia	973	668	443	212	200	210	-761	-467	-233	-177
19. Polska	16 179	17 436	13 358	4 214	3 955	4 236	-11 965	-13 481	-9 121	-240
20. Rumunia	5 561	5 944	6 538	1 474	1 459	1 446	-4 086	-4 485	-5 092	-256
21. Słowenia	814	1 142	940	426	385	403	-388	-758	-537	-260
22. Bułgaria	1 997	2 255	2 730	478	461	484	-1 499	-1 795	-2 246	-312
23. Łotwa	1 063	1 062	982	269	270	236	-794	-792	-746	-376
24. Grecja	7 215	7 095	6 210	1 906	1 950	1 343	-5 308	-5 145	-4 867	-448
25. Węgry	5 910	6 620	5 629	1 011	996	1 074	-4 899	-5 624	-4 556	-462
26. Republika Czeska	4 893	4 377	7 075	1 617	1 507	1 542	-3 276	-2 871	-5 532	-525
27. Słowacja	2 026	1 669	3 735	799	720	697	-1 227	-949	-3 038	-560
28. Luksemburg	1 598	1 174	1 649	322	246	367	-1 276	-1 468	-1 283	-2 278
Ogółem	126 349	134 656	128 565	129 430	139 744	132 961				

Źródło: M. Keep, *EU budget and the UK's contribution*, House of Commons Library, Briefing Paper, No. 06455, 1 November 2016, tab. 5, s. 22, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06455/SN06455.pdf> (dostęp 15.01.2017).

bezpośrednie, jako kolejny kanał oddziaływania, odnoszone są przez przedsiębiorstwa będące kontraktorami lub dostawcami, związane z realizacją kontraktów w nowych państwach członkowskich (otrzymują wynagrodzenie), czy też korzyści związane z własnością kapitału (np. odnoszone przez przedsiębiorstwa z przewagą kapitału zagranicznego, czy też filie przedsiębiorstw z państw UE-15 zlokalizowane w nowych państwach członkowskich). Można wskazać także na korzyści zewnętrzne, trudno identyfikowalne w wymiarze pieniężnym i związane ze wzrostem innowacyjności, poprawą bezpieczeństwa ekologicznego, z rozwojem sieci transportowych, między-

narodowych, także dla całej UE. Korzyści komparatywne odnoszą wszystkie państwa członkowskie²⁰. Rolą polityki spójności UE jest bowiem tworzenie impulsów rozwojowych w regionach, promowanie działań prorozwojowych w regionach²¹.

Rysunek 11.3. Alokacja finansowa dla państw UE-28 w ramach polityki spójności na lata 2014-2020 (mld EUR)



Źródło: *Financial allocations 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/ (dostęp 21.01.2018).

11.3. Polityka spójności i jej cele

Polityka regionalna UE rozwijała się stopniowo. Powołując Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie wprowadzono do traktatu rzymskiego postanowień dotyczących polityki regionalnej, jedynie w jego preambule zapisano, że Wspólnotę postanowiono ustanowić „W trosce o wzmocnienie jedności swych gospodarek i o zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, ograniczając różnice istniejące między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych (...)”²². Uznano bowiem, że utworzenie wspólnego rynku powinno przyczynić się do równomiernego rozwoju Wspólnoty. Udzielanie pomocy publicznej nie było dopuszczane, jednakże

²⁰ *Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries. Final report*, Instytut Badań Strukturalnych, Warsaw, December 2011, s. 29-111, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/07/IBS_Report_01_2011.pdf (dostęp 08.01.2017). Choć analiza dotyczy wpływu funduszy w związku z inwestycjami dokonywanymi przez nie w państwach V4, to wydaje się, że wnioski mogą dotyczyć także pozostałych nowych państw członkowskich UE; A. Prusek, *Polityka spójności...*, op. cit., s. 98-102.

²¹ A. Prusek, *Polityka spójności...*, op. cit., s. 102-105.

²² *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, [w:] *Traktaty europejskie*, E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, Zakamycze 2000, s. 72.

poczyniono pewne wyjątki, tj. mogła być stosowana tylko taka pomoc, która nie zakłócała warunków wolnej konkurencji²³. Z czasem zaczęto dostrzegać konieczność realizacji polityki regionalnej, opracowano dokumenty uzasadniające potrzebę jej prowadzenia we Wspólnocie. Został utworzony Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – pierwszy instrument ukierunkowany regionalnie. Dalsze procesy pogłębiania integracji, w tym perspektywa utworzenia jednolitego rynku europejskiego, którego funkcjonowanie mogło zintensyfikować istniejące nierówności międzyregionalne, spowodowały, że prowadzenie tej polityki zostało prawnie usankcjonowane. Wprowadzono odpowiednie zapisy do Jednolitego Aktu Europejskiego, tj. dodano nowy tytuł dotyczący „spójności gospodarczej i społecznej”, wskazano na narzędzia polityki regionalnej, która stała się ważnym narzędziem zapewniającym spójność ugrupowania²⁴. Jej cele i instrumenty są określone na wieloletnie okresy. Pierwszy okres funkcjonowania tej polityki obejmował lata 1989-1993, a następnie kolejno: 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 i 2014-2020. Należy zwrócić uwagę, jak kształtowały się cele tej polityki od 2000 r.

W latach 2000-2006 funkcjonowały trzy cele polityki spójności²⁵. Cel 1 dotyczył wspierania regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i ich dostosowań strukturalnych. Cel 2 wspierał przemiany społeczno-gospodarcze w regionach doświadczających problemów strukturalnych. Cel 3 obejmował wsparcie polityk oraz systemów kształcenia, jak również szkoleń, zatrudnienia. Wskazano kryteria, które muszą wypełnić regiony, aby kwalifikować się do objęcia wsparciem. W ramach Celu 1 pomoc mogły otrzymać jedynie regiony, których PKB na mieszkańca był niższy od 75% średniego PKB UE (obliczony na podstawie danych obejmujących okres ostatnich trzech lat)²⁶.

W kolejnym okresie 2007-2013 wsparciem objęto wszystkie regiony, jednakże charakter i zakres udzielonego wsparcia finansowego był zróżnicowany. Cel konwergencji dotyczył wspierania rozwoju państw członkowskich i ich regionów i promowanie ich konwergencji poprzez działania ukierunkowane na polepszenie warunków dla wzrostu i zatrudnienia. W ramach tego celu wsparciem objęto regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca był niższy od 75% średniej dla UE-25, a dla Funduszu Spójności dochód narodowy brutto (DNB) na mieszkańca nie mógł przekroczyć 90% średniego DNB UE-25. Cel regionalna konkurencyjność i zatrudnienie ukierunkowany był na podnoszenie konkurencyjności, atrakcyjności regionów, poprawę zatrudnienia. Określono, że w jego ramach uzyskają pomoc te regiony, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach celu konwergencja. Wprowadzono także nowy cel: europejska współpraca terytorialna (EWT) dotyczący promowania współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej oraz wymiany doświadczeń. Objął

²³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 62-64.

²⁴ *Ibidem*, s. 94-96.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, art. 1.

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999, art. 3.

regiony poziomu NUTS 3 wzdłuż granic UE, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych oraz wzdłuż granic morskich²⁷.

W kolejnej perspektywie finansowania wprowadzono zmiany w dotychczas obowiązujących celach. W latach 2014-2020 wsparciem objęto wszystkie regiony, natomiast wdrażane są dwa cele.

Pierwszy z nich, to „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, realizowany we wszystkich państwach UE i ich regionach, wspierany z EFRR i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności. W ramach celu wyodrębniono trzy kategorie regionów, w zależności od ich poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, dla których wsparcie finansowe UE jest zróżnicowane:

- regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca kształtuje się poniżej 75% średniej UE-27;
- regiony przejściowe, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniego PKB UE-27, a większy niż 75% średniej unijnej;
- regiony lepiej rozwinięte do których zaliczono regiony o PKB/mieszkańca wyższym niż 90% średniego PKB UE-27.

Drugim celem jest „Europejska współpraca terytorialna”. W jego ramach środki finansowe będą przekazywane z EFRR²⁸. Utrzymano wsparcie z Funduszu Spójności, a kryterium uprawniającym do otrzymania wsparcia nie zmieniło się²⁹.

Polityka spójności obecnie została uznana za jedną z polityk UE wnoszących, poprzez podejmowanie interwencji, wkład do długoletniej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Europa 2020, przyczyniając się do osiągnięcia jej priorytetów, wzajemnie ze sobą powiązanych³⁰. Są to następujące priorytety:

- rozwój inteligentny, promujący rozwój gospodarki opartej na wiedzy, wspieranie innowacji;
- rozwój zrównoważony, a więc promowanie takiej gospodarki, która efektywnie wykorzystuje zasoby respektujące wymogi środowiskowe;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, przyczyniający się do rozwoju gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, wspierający także spójność społeczną i terytorialną³¹.

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Art. 3, pkt 2, art. 5, at. 6, art. 7, Dz. Urz. UE 2006 L 2010/25.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, art. 89, art. 90, Dz. Urz. UE 2013 L 347/320.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 90 pkt 3.

³⁰ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, s. 24-25.

³¹ *Ibidem*, s. 5, s. 11-12.

11.4. Instrumenty i zasady polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013 i 2014-2020

W ramach polityki spójności realizowane są interwencje poprzez odpowiednio dedykowane instrumenty finansowe. Do roku 2006 występowały cztery fundusze strukturalne wspierające przedsięwzięcia rozwojowe podejmowane w regionach: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej Sekcja Orientacji (EFOiGR Sekcja Orientacji), Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR). Instrumentem finansowym tej polityki jest również Fundusz Spójności, wspierający inwestycje w uprawnionych państwach, nie jest on jednakże funduszem strukturalnym.

Jednakże wraz z reformą polityki spójności niektóre z jej dotychczas obowiązujących instrumentów zostały wyłączone z tej polityki. W związku z tym w latach 2007-2013 i 2014-2020 funkcjonują tylko dwa fundusze strukturalne: EFRR i EFS oraz Fundusz Spójności.

Zakres interwencji dokonywanych przez te fundusze jest zróżnicowany.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego został utworzony w 1975 r. i jego celem jest „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w Unii poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”³². Obecnie EFRR finansuje przedsięwzięcia, do których zaliczają się: inwestycje produkcyjne związane ze wspieraniem małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), inwestycje infrastrukturalne w takich obszarach, jak: energetyka, środowisko, transport, czy też TIK (technologie informacyjno-komunikacyjne), w infrastrukturę, m.in. zdrowotną, edukacyjną, projekty dotyczące rozwoju potencjału endogenicznego, tworzenia sieci, promowania współpracy, jak również wymiany doświadczeń pomiędzy różnymi podmiotami oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi, wykorzystywania infrastruktury transgranicznej i zasobów ludzkich (dotyczy to celu: Europejska współpraca terytorialna)³³.

W latach 2014-2020 EFRR w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” wspiera przede wszystkim realizację priorytetów inwestycyjnych w obszarze celów tematycznych i dotyczących wzmacniania badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, poprawy dostępności oraz wykorzystania TIK, podnoszenia konkurencyjności MŚP, promowania przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną³⁴. W regionach lepiej rozwiniętych co najmniej 80% przyznanych środków EFRR na poziomie krajowym koncentrować się będzie na dwóch z tych

³² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 176, Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/289, art. 3 pkt 1 i pkt 2.

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, art. 5.

czterech celów tematycznych, ze wskazaniem, że co najmniej 20% środków funduszu zostanie przeznaczone na wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną (cel tematyczny 4). W regionach przejściowych na realizację dwóch z tych czterech celów tematycznych zostanie przeznaczone co najmniej 60% środków finansowych EFRR oraz co najmniej 15% środków funduszu zostanie przeznaczone na wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, a w regionach słabiej rozwiniętych odpowiednio 50% oraz 12% środków EFRR dla danego państwa³⁵. W ten sposób dokonuje się koncentracja tematyczna.

Europejski Fundusz Społeczny jest, jak wskazano w zapisach traktatowych, kolejnym funduszem strukturalnym mającym na celu ułatwienie zatrudniania pracowników, poprawę ich mobilności, zarówno w wymiarze geograficznym, jak i zawodowym, wspiera również ułatwienia w zakresie dostosowania się do zmian w przemyśle³⁶. Fundusz ten promuje poprawę poziomu kształcenia, szkoleń, zatrudniania ludzi młodych, włączenie społeczne oraz równość płci. Podejmowane działania mają na celu przyczynianie się do zapewniania spójności w trzech jej wymiarach³⁷.

Zakres wsparcia z EFS w latach 2014-2020 dotyczy m.in. następujących priorytetów inwestycyjnych w ramach celów tematycznych: promowania trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcia mobilności pracowników przez dostęp do zatrudnienia, integracji ludzi młodych, promowania przedsiębiorczości itd., promowania włączenia społecznego, walki z ubóstwem i wszelką dyskryminacją, m.in. poprzez aktywne włączanie, integracji tych społeczności, które są zmarginalizowane, inwestowania w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, wzmacniania zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej³⁸. Także w przypadku tego funduszu zwraca się uwagę na koncentrację tematyczną, tj. co najmniej 20% środków tego funduszu w każdym państwie kierowane będzie na wspomniany już cel tematyczny dotyczący promowania włączenia społecznego, walki z ubóstwem i dyskryminacją³⁹. Koncentracja tematyczna odzwierciedla się również w tym, że określona – w zależności od rozwoju regionu – część środków finansowych będzie kierowana na maksymalnie pięć priorytetów inwestycyjnych⁴⁰. Podjęto również decyzję o uruchomieniu inicjatywy wspierającej zatrudnienie ludzi młodych w regionach borykających się z największym nasileniem problemów bezrobocia. W związku z tym utworzono instrument: „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”, wspierający przeciwdziałanie bezrobociu w tej grupie osób⁴¹.

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013, art. 4 pkt 1.

³⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 162.

³⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, art. 2 pkt 1, Dz. Urz. UE 2013 L 347/470.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013, art. 3 pkt 1.

³⁹ *Ibidem*, art. 4 pkt 2.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 4 pkt 3.

⁴¹ *Ibidem*, art. 16.

Fundusz Spójności wspiera dwa obszary: rozwój infrastruktury ochrony środowiska i rozwój sieci transeuropejskich w ramach infrastruktury transportowej⁴². Fundusz ten promuje priorytety inwestycyjne, w szczególności dotyczące przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną, dostosowania do zmian klimatycznych, ochronę środowiska i jego zachowanie, a także wspiera gospodarowanie w sposób efektywny zasobami, zrównoważony transport oraz podnoszenie zdolności instytucjonalnych, jeśli chodzi o instytucje publiczne⁴³. Wielkość środków z funduszy UE rozdysponowanych w kolejnych okresach finansowania przedstawiono w tabeli 11.3.

Tabela 11.3. Rozdysponowanie środków finansowych UE według funduszy w latach 1989-2020 (mld euro, według cen z 2011 r.)

Okres	EFS	EFRR	FS	EFROW	EFMR	Ogółem
1989-1993	24	39	2,2	10		75
1994-1999	67	119	20	35	4,1	245
2000-2006	79	150	32	45	4,6	311
2007-2013	78	205	71	102	4,4	460
2014-2020	71	181	56	85	6,6	400

Objaśnienie: EFMR – Europejski Fundusz Morski i Rybacki, wcześniej określany jako Europejski Fundusz Rybacki (2007-2013), a do 2007 r. jako Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa; EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, poprzednio: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Źródło: *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014, s. 188.

Środki finansowe polityki spójności mają przyczynić się do rozwiązania problemów istniejących w poszczególnych kategoriach regionów, a wielkość środków na poszczególne dziedziny wsparcia (kierunki interwencji) różnicuje się.

W celu zwiększenia skuteczności i efektywności pomocy przekazywanej w ramach polityki spójności już podczas pierwszej reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. wprowadzono określone zasady. W kolejnych perspektywach finansowania zasady te były udoskonalane, wzrosła również ich liczba. Obecnie funkcjonujące zasady można pogrupować następująco: zasady generalne, zasady organizacji polityki regionalnej, zasady finansowania i oceny wdrażania tych programów. Do zasad organizacji polityki regionalnej zalicza się zasadę programowania i zasadę partnerstwa, a do zasad finansowania polityki rozwoju regionalnego: zasadę koncentracji i zasadę dodawalności (dodatkowości)⁴⁴.

Zasada programowania oznacza, że ze środków UE wspierane są przede wszystkim programy rozwoju regionalnego, co ma zapewnić także stabilność finansowania realizowanych w ich ramach projektów rozwojowych. Plany i programy opracowy-

⁴² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), art. 177.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/281, art. 4.

⁴⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 153-194.

wane są na poziomie UE i państw członkowskich⁴⁵. Jednym z takich dokumentów jest program operacyjny, określający kierunki wykorzystania środków UE i praktyczne ich wdrażanie.

Tabela 11.4. Finansowanie z polityki spójności w rozbiciu na dziedziny w UE-15 i UE-12, UE-10 w latach 2000-2013

Dziedziny wsparcia	UE-15				UE-10	UE-12
	regiony słabiej rozwinięte i Fundusz Spójności		pozostałe regiony			
	2000-2006	20072013	2000-2006	2007-2013		
Wspieranie przedsiębiorstw (w tym badania, technologie, rozwój i innowacje)	28,0	34,4	29,2	33,8	14,2	25,6
Infrastruktura (transport, energia, telekomunikacja, infrastruktura socjalna)	30,9	23,2	13,4	13,2	41,5	36,1
Kapitał ludzki (rynek pracy, edukacja, włączenie społeczne itd.)	24,5	22,3	45,8	34,6	14,8	12,5
Środowisko naturalne	14,0	15,4	8,6	14,2	27,3	20,8
Inne	0,8	0,4	1,1	0,3	0,1	0,0
Pomoc techniczna	1,8	4,3	1,8	3,8	2,1	5,0
Ogółem	100	100	100	100	100,0	100,00

Źródło: *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia...*, op. cit., s. 206-207.

Zasada partnerstwa podkreśla konieczność realizacji współpracy – partnerstwa z instytucjami regionalnymi oraz lokalnymi, także z władzami miejskimi i innymi instytucjami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, organizacjami pozarządowymi, także na etapie programowania⁴⁶.

Zasada dodawalności (dodatkowości) określa, że środki z funduszy polityki spójności nie mogą zastępować publicznych wydatków (lub równoważnych) na prowadzenie polityki, a jedynie je powiększają⁴⁷. Zasada koncentracji podkreśla, że państwa członkowskie skupiają wsparcie na tych interwencjach, które przynoszą największą wartość dodaną⁴⁸.

11.5. Realizacja polityki spójności w Polsce

Uzyskanie członkostwa Polski w UE oznaczało także dostęp do funduszy polityki spójności, co powinno przyczynić się do zmniejszenia luki rozwojowej dzielącej Polskę od państw UE-15 i istniejących opóźnień w różnych obszarach, a także do

⁴⁵ *Ibidem*, s. 166-167.

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 5.

⁴⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, op. cit., s. 185-186; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 95 pkt 2.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013, art. 18.

rozwiązania wielu problemów społeczno-gospodarczych naszego kraju. O ile w latach 2004-2006 alokacja funduszy UE (środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności) wyniosła 12,8 mld EUR⁴⁹, to w kolejnym okresie 2007-2013 stanowiła 67,3 mld EUR⁵⁰. Na lata 2014-2020 wielkość środków przyznanych Polsce na realizację polityki spójności wyniosła 82,5 mld EUR⁵¹. W poprzednich perspektywach finansowych, ze względu na to, iż PKB na mieszkańca był niższy niż 75% średniej UE, wszystkie regiony Polski otrzymywały pomoc finansową. W obecnym okresie, tj. 2014-2020 w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” pomoc przekazywana jest dla regionów słabiej rozwiniętych (15 województw Polski), a województwo mazowieckie zostało objęte pomocą dla regionów lepiej rozwiniętych, bowiem w tym regionie PKB na mieszkańca przekraczało 75% średniej UE⁵². Środki finansowe są również przekazywane w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

Tabela 11.5. Programy operacyjne wdrażane w Polsce w latach 2004-2020 (mld EUR)

2004-2006*		2007-2013		2014-2020	
Nazwa programu	Fundusze UE		Fundusze UE		Fundusze UE
Zintegrowany PO Rozwoju Regionalnego	2,5 EFRR 0,438 EFS	16 regionalnych programów operacyjnych	17,3	16 Regionalnych PO	31,3
SPO Rozwój zasobów ludzkich	1,5	PO Kapitał ludzki	10	PO Wiedza edukacja rozwój	4,7
SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	1,3	PO Innowacyjna gospodarka	8,7	PO Inteligentny rozwój	8,6
SPO Transport	1,2	PO Infrastruktura i środowisko	28,3	PO Infrastruktura i Środowisko	27,4
SPO Pomoc techniczna	0,028	PO Pomoc techniczna	0,5	PO Pomoc techniczna	0,7
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	1,2	PO Rozwój Polski Wschodniej	2,4	PO Polska Wschodnia	2,0
-	-	-	-	PO Polska cyfrowa	2,2
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	0,202	programy europejskiej współpracy terytorialnej	0,7	programy europejskiej współpracy terytorialnej	0,7

* W latach 2004-2006 wdrażany był także odrębnie Fundusz Spójności oraz Inicjatywy Wspólnoty: EQUAL i INTERREG III. W kolejnych okresach programowania środki Funduszu Spójności zostały włączone do PO. SPO – sektorowy program operacyjny

Źródło: *Fundusze Europejskie 2007-2013*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>; <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/> *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2015, s. 158, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf, s. 163-165 (dostęp 13.01.2017 dla wszystkich tych dokumentów).

⁴⁹ *Fundusze Europejskie 2004-2006*, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx (dostęp 13.01.2017).

⁵⁰ *Fundusze Europejskie 2007-2013*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> (dostęp 13.01.2017).

⁵¹ <http://www.mr.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/> (dostęp 13.01.2017).

⁵² *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2015, s. 158, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf (dostęp 13.01.2017).

Korzystanie z funduszy polityki spójności wymaga przygotowania dokumentów, nie tylko przez Komisję, lecz również i przez państwa członkowskie. Na poziomie państwa członkowskiego opracowywany jest dokument identyfikujący kierunki wsparcia funduszy UE (obecnie Umowa Partnerstwa) oraz programy operacyjne (PO). W programach operacyjnych wskazuje się na cele, do których osiągnięcia mają przyczynić się fundusze UE, oraz sposoby ich wdrażania. Programy operacyjne realizowane w Polsce od 2004 r. przedstawiono w tabeli 11.5.

Tabela 11.6. Charakterystyka programów operacyjnych wdrażanych w Polsce w latach 2014-2020 (bez uwzględnienia regionalnych programów operacyjnych)

Nazwa PO	Fundusze UE	Wybrane obszary wsparcia w ramach PO
PO Infrastruktura i środowisko	EFRR, Fundusz Spójności	wspieranie gospodarki niskoemisyjnej, ochrona środowiska, rozwój sieci drogowej TEN-T oraz transportu multimodalnego, infrastruktury drogowej, wspieranie rozwoju transportu kolejowego i niskoemisyjnego transportu zbiorowego (w miastach), bezpieczeństwo energetyczne, wspieranie dziedzictwa kulturowego, wspieranie infrastruktury ochrony zdrowia o wymiarze strategicznym
PO Inteligentny rozwój	EFRR	promowanie realizacji prac badawczych przez przedsiębiorstwa, promowanie rozwoju innowacji w przedsiębiorstwach, wspieranie otoczenia biznesu na rzecz realizacji działalności B+R, wspieranie transferu technologii i komercjalizacji wyników badań, promowanie inwestycji dotyczących infrastruktury B+R, wspieranie finansowe firm nowo powstałych, inwestycje w przedsiębiorstwa, które są innowacyjne, promowanie potencjału naukowo-badawczego
PO Wiedza edukacja rozwój	EFS	wsparcie dla osób młodych pozostających bez pracy w celu zwiększenia ich aktywności zawodowej, wspieranie działań związanych z realizacją reform systemów, podniesienie jakości szkolnictwa wyższego, poprawa jakości kształcenia, rozwój i wykorzystanie innowacji społecznych, wykorzystanie programów współpracy ponadnarodowej na rzecz poprawy kompetencji zawodowych osób, poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia
PO Polska cyfrowa	EFRR	zapewnienie dostępu do szybkiego internetu m.in. przez działania związane z tworzeniem odpowiedniej infrastruktury, projekty ogólnokrajowe dotyczące elektronicznych usług sektora publicznego i informacji udostępnianych (e-administracja), podnoszenie umiejętności korzystania z Internetu i zwiększenie stopnia korzystania, w tym z e-usług (kompetencje cyfrowe)
PO Polska Wschodnia	EFRR	wsparcie na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego skierowane do 5 województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego. Regiony te należą do najmniej rozwiniętych w UE. W ramach PO wspierana jest przedsiębiorczość, w tym poprzez tworzenie warunków dla powstawania i promowania dalszego rozwoju przedsiębiorstw, włączając innowacyjne MŚP, tworzenie nowych firm, umiędzynarodowienie działalności MŚP, poprawa aktywności innowacyjnej MŚP, wspieranie rozbudowy, rozwoju, modernizacji infrastruktury transportowej nowoczesnej, kolejowej o charakterze ponadregionalnym
PO Pomoc techniczna	Fundusz Spójności	stworzenie odpowiednich warunków, które pozwoliłyby na sprawną realizację programów, również jeśli chodzi o zapewnienie zasobów ludzkich dla ich wdrażania
PO EWT	EFRR	wspieranie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej

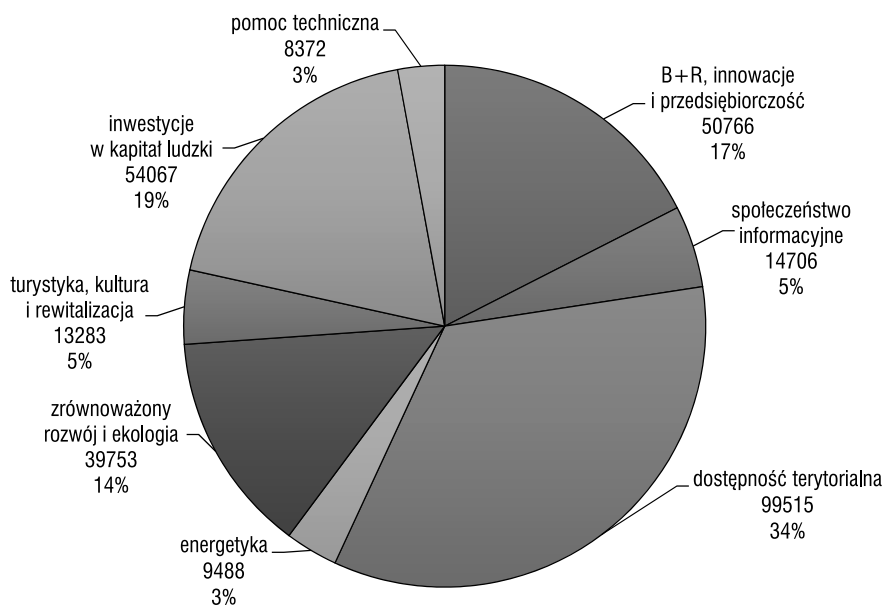
Źródło: opracowano na podstawie programów operacyjnych dostępnych na: *Programy krajowe*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wszystkie-serwisy-programow/> (dostęp 13.01.2017).

W latach 2014-2020 realizuje się sześć programów krajowych, 16 programów operacyjnych wdrażanych w regionach (finansowanych z EFRR i FS), jak również programy w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej (tabela 11.6). Zgodnie

z zasadą dodatkowości środki UE współfinansują projekty, a poziom dofinansowania w regionach wynosi 85%, tylko w województwie mazowieckim 80%⁵³.

Jakie są dotychczasowe efekty realizowanych programów, a zatem i efekty wsparcia udzielanego w Polsce? Według stanu na koniec grudnia 2015 r. zawarto 106 544 umowy o dofinansowanie, a wartość dofinansowania UE stanowiło blisko 286,8 mld PLN w ramach dostępnych środków finansowych z alokacji 2007-2013. Środki finansowe wydawkowano przede wszystkim na projekty dotyczące dostępności terytorialnej (34%), a następnie na projekty wspierające kapitał ludzki (19%), B+R, innowacje i przedsiębiorczość (17%) (rysunek 11.4). Natomiast jeśli chodzi o kategorie beneficjentów są to przedsiębiorstwa (31%), a następnie jednostki samorządu terytorialnego (31%) oraz organy władzy administracji rządowej (23%), uczelnie, jednostki naukowe, organizacje *non profit* i inne⁵⁴.

Rysunek 11.4. Wartość dofinansowania UE w podziale na główne obszary wsparcia w ramach Narodowej Strategii Spójności według stanu na 31.12.2015 r. (mln PLN, bez programów EWT)



Źródło: Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 – stan na koniec grudnia 2015 r., Informacja miesięczna za grudzień 2015 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa styczeń 2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14013/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf (dostęp 20.01.2017).

⁵³ <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/#Poziom%20dofinansowania> (dostęp 13.01.2017).

⁵⁴ Opracowano na podstawie: Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 – stan na koniec grudnia 2015 r., Informacja miesięczna za grudzień 2015 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa styczeń 2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14013/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf (dostęp 20.01.2017).

Programy operacyjne przygotowane na 2014-2020 są już realizowane, jednakże postęp w ich wdrażaniu jest zróżnicowany. Według danych do dnia 15 stycznia 2017 r. złożono 40 764 wniosków dotyczących dofinansowania projektów, a wartość dofinansowania z UE tych projektów wyniosła 154,8 mld PLN. Natomiast 11 189 umów zostało podpisanych z beneficjentami, a kwota dofinansowania z UE stanowiła 674,1 mld PLN^{55, 56}.

* * *

W UE występują dysproporcje regionalne, a celem polityki spójności jest ich niwelowanie, zapewnienie spójności w trzech wymiarach: ekonomicznym, społecznym i terytorialnym. Jest to szczególnie istotne w sytuacji przyjmowania w poczet członków tego ugrupowania biedniejszych państw, które wnoszą różnorodne problemy społeczno-gospodarcze. Polityka spójności, jej cele, instrumenty i zasady podlegały ewolucji. Obecnie wsparcie kierowane jest do wszystkich regionów. Jednakże ukierunkowanie środków tej polityki różnicuje się. W regionach nowych państw członkowskich środki finansowe kierowane są przede wszystkim na rozwój infrastruktury. Korzyści z funkcjonowania tej polityki odnoszą wszystkie państwa UE, a nie tylko te najbiedniejsze. Polska jest głównym beneficjentem funduszy przekazywanych w ramach polityki spójności. Środki te stwarzają szansę modernizacji i poprawę konkurencyjności naszej gospodarki.

Bibliografia

- Baza danych Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Concerted development of social indicators. Methodological guide*, Council of Europe Publishing, 2005, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf
- Dowiedz się więcej o funduszach europejskich*, <http://www.miir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach-europejskich/>
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.
- Eurostat regional yearbook 2016*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2016.
- Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries. Final report*, Instytut Badań Strukturalnych, Warsaw, December 2011, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/07/IBS_Report_01_2011.pdf

⁵⁵ *Postępy w realizacji programów 2014-2020 – stan na 15 stycznia 2017 r.*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/postepy-w-realizacji-programow-2014-2020-stan-na-15-stycznia-2017-r/> (dostęp 20.01.2017).

⁵⁶ *Sprawozdanie z postępów realizacji w 2014 r. i 2015 r. Umowa Partnerstwa 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, kwiecień 2016, https://www.mr.gov.pl/media/27846/Sprawozdanie_z_realizacji_Umowy_Partnerstwa_w_2014_i_2015_roku.pdf (dostęp 15.01.2017).

- Fajferek A., *Polityka regionalna*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. A. Fajferek, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
- Financial allocations 2014-2020*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/
- First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg 1996.
- Fundusze Europejskie 2004-2006*, https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Organizacja-FunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx
- Fundusze Europejskie 2007-2013*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/Organizacja-FunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014.
- Keep M., *EU budget and the UK's contribution*, House of Commons Library, Briefing Paper, No. 06455, 1 November 2016, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06455/SN06455.pdf>
- Klasyfikacja NUTS w Polsce*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce/>
- Kosiedowski W., *Konkurencyjność regionów na przykładzie Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, red. M. Haffer, W. Karaszewski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2009.
- Molle W., *European Cohesion Policy*, Routledge, London & New York 2007.
- NUTS – Nomenclature of Territorial Statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego w sprawie: „W kierunku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich: wyzwania i szanse” (2009/C 77/27)*, Dz. Urz. UE 2009 C 77/123.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Postępy w realizacji programów 2014-2020 – stan na 15 stycznia 2017 r.*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/postepy-w-realizacji-programow-2014-2020-stan-na-15-stycznia-2017-r/>
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, Warszawa 2015, s. 158, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14132/_Umowa_Partnerstwa_zmieniona_012016.pdf
- Programy krajowe*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wszystkie-serwisy-programow/>
- Prusek A., *Polityka spójności a efektywność społeczno-ekonomiczna*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i w Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, red. A. Bartczek, A. Lorek, A. Rączaszek, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/281.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/289.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz

- Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/320.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE 2013 L 347/470.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE 2006 L 2010/25.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/pl/02_pdf/00_1_sf_1_pl.pdf, 14.01.2017
- Sprawozdanie z postępów realizacji w 2014 r. i 2015 r. Umowa Partnerstwa 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju, Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej, kwiecień 2016, https://www.mr.gov.pl/media/27846/Sprawozdanie_z_realizacji_Umowy_Partnersstwa_w_2014_i_2015_roku.pdf
- Szlachta J., *Polityka regionalna w Polsce w kontekście nowej perspektywy budżetowej UE*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, cz. 2, red. A. Harańczyk, PAN KPZK Studia, t. 140, cz. 2, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa 2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2012 C 326/47.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, [w:] *Traktaty europejskie*, E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, Zakamycze 2000.
- Twenty-one regions below half of the EU average*, Eurostat news release 39/2016 – 26 February 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7192292/1-26022016-AP-EN.pdf/602b34e8-abba-439e-b555-4c3cb1dbbe6e>
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion*, Vol. 1, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg 2001.
- Williams R.H., *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman Publishing Ltd, London 1996.
- Winiarski B., *Czynniki konkurencyjności regionów*, [w:] *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 – stan na koniec grudnia 2015 r.*, Informacja miesięczna za grudzień 2015 r., Ministerstwo Rozwoju, Warszawa styczeń 2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/14013/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, 6.10.2008, COM (2008) 616 wersja ostateczna.
- Żukrowska K., *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Domiter M., Marciszewska A., *Zarządzanie projektami unijnymi. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2013.
- Fundusze UE 2014-2020. Nowa perspektywa – nowe możliwości, red. M. Gwizda, M. Kosewska-Kwaśny, Sz. Żółciński, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014.
- InfoRegio-polityka regionalna: http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/
- Kudęłko J., Prusek A., Zieliński K., *Europejska polityka spójności oraz jej efekty w Polsce*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2011.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, <https://www.miiir.gov.pl/>
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W trakcie zajęć słuchacze dowiedzą się o istniejących regionalnych zróżnicowaniach społeczno-gospodarczych w UE. Zapoznają się z celami, instrumentami i zasadami oraz dziedzinami wsparcia z funduszy polityki spójności. Zaznajomią się także z wdrażaniem tej polityki w Polsce i kierunkami oraz efektami udzielonego wsparcia.

Cele zajęć

- zapoznanie uczestników zajęć z regionalnymi zróżnicowaniami w UE,
- zapoznanie uczestników zajęć z celami, instrumentami i zasadami tej polityki,
- zapoznanie z wdrażaniem i stosowaniem instrumentów polityki spójności w Polsce.

Słowa kluczowe

- zróżnicowania międzyregionalne,
- NUTS,
- spójność ekonomiczno-społeczna i terytorialna,
- polityka spójności,
- płatnik netto, beneficjent netto,
- cele polityki spójności,
- Europa 2020,
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
- Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności,
- zasady polityki spójności,
- projekt, programy operacyjne.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- analiza danych statystycznych, analiza tekstu,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na początku poinformuj, że zajęcia zapoznają z istniejącymi różnicowaniami regionalnymi w UE, celami, instrumentami i wybranymi zasadami polityki spójności oraz realizacją polityki spójności w Polsce.
2. Rozdaj fragmenty tekstu (punkt 1 opracowania) dotyczący istniejących różnicowań regionalnych w UE. Poproś o przeczytanie i uważne przeanalizowanie. Uczestnicy zajęć powinni wskazać regiony najbiedniejsze, najbogatsze w państwach UE, zidentyfikować państwa, w których różnicowania są największe, a w których najmniejsze pod względem na PKB na mieszkańca. Następnie zainicjuj dyskusję na temat spójności ekonomiczno-społecznej i terytorialnej w UE.
3. Rozdaj fragment tekstu dotyczący korzyści wynikających z wdrażania funduszy UE dla państw członkowskich (punkt 2), poproś o uważne przeanalizowanie tekstu i o zapisanie tych korzyści. Podziel uczestników zajęć na dwie grupy, każda z grup powinna wskazać na korzyści z realizacji tej polityki w nowych oraz w „starych” państwach członkowskich. Następnie pokaż tabelę 11.2, przeanalizuj ją wraz ze słuchaczami, którzy powinni wymienić państwa będące płatnikami i beneficjentami netto oraz wskazać państwa, które otrzymają największe środki finansowe z polityki spójności w latach 2014-2020 (rysunek 11.3). Poprowadź dyskusję podsumowującą i dotyczącą konieczności prowadzenia polityki regionalnej w UE, uwzględniając analizowany fragmenty tekstu.
4. Dokonaj prezentacji multimedialnej na temat polityki spójności, celów, zasad i instrumentów tej polityki oraz wdrażania polityki spójności w Polsce.
5. Następnie zainicjuj dyskusję dotyczącą wdrażania polityki spójności w Polsce i efektów wsparcia. Niech słuchacze przedstawiać przykłady różnych projektów realizowanych w miejscowości, w której mieszkają, np. infrastrukturalnych, wspierających innowacyjność, projekty, z których korzystali bezrobotni, przedsiębiorcy itd.
6. Uczestnicy zajęć powinni wskazać na PO realizowane w latach 2014-2020 i kierunki wsparcia, w tym również krótko przedstawić efekty tej polityki w Polsce.
7. Zadanie domowe. Wyjaśnij, iż projekty mają za zadanie przyczynić się do rozwiązania określonego problemu. Uczestnicy zajęć powinni wyszukać przykładowe projekty współfinansowane z funduszy UE w okresie 2007-2013, wskazać wysokość przyznanego współfinansowania z funduszy UE i przedstawić problemy, które poprzez realizowane projekty miały zostać rozwiązane.

12.

Innowacje – czym są i jaka jest ich rola? Przykład Unii Europejskiej*

Terminy „innowacja” oraz „innowacyjność” są dzisiaj powszechnie używane – w literaturze naukowej, ale także w publicystyce czy w języku potocznym. Innowacyjność odgrywa współcześnie kluczową rolę w procesie budowania konkurencyjności państw oraz dobrobytu społeczeństw. Szczególne znaczenie dla innowacyjności ma dynamiczny postęp naukowo-techniczny, którego rezultatem są innowacje technologiczne, ale coraz większego znaczenia nabierają także inne rodzaje innowacji, np. innowacje społeczne czy eko-innowacje. Ta tendencja pokazuje, że rośnie potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań dla problemów istotnych dla całej ludzkości, takich jak np. nierówności społeczne, ubóstwo, głód, zmiany klimatu.

Istotną rolę w stymulowaniu rozwoju innowacyjności odgrywa polityka innowacyjna, realizowana na poziomie Unii Europejskiej, a także na poziomie narodowym. Jednocześnie współczesne procesy globalne, a także dynamiczny rozwój innowacyjności państw takich jak Korea Południowa oraz Chiny, stanowią dla gospodarki UE oraz polityki innowacyjnej nowe i ambitne wyzwania. Pozycja UE w kontekście globalnym została przedstawiona w najnowszym raporcie *European Innovation Scoreboard 2017*.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych pojęć z zakresu innowacji, innowacyjności oraz polityki innowacyjnej, a także czynników wpływających na ich powstawanie i rozwój. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na znaczenie innowacji w Unii Europejskiej.

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

12.1. Istota i klasyfikacja innowacji

Współczesne procesy rozwoju gospodarczo-społecznego są w głównej mierze uwarunkowane czynnikami, które mają charakter niematerialny. Do czynników tych należą m.in. wiedza, innowacja oraz ludzka kreatywność. One stanowią istotę „gospodarki uczącej się” (*learning economy*) – koncepcji, która zastąpiła w ostatnich latach „gospodarkę opartą na wiedzy” (*knowledge based-economy*).

W literaturze istnieje wiele różnorodnych definicji innowacji, co wskazuje na dużą niejednoznaczność tego pojęcia. Pojęcie innowacja wywodzi się z łacińskiego *innovare*, co znaczy odnawiać¹. Według Ph. Kotlera innowację definiuje się jako „jakiekolwiek dobro, usługę lub pomysł, który jest postrzegany przez kogoś jako nowy”². J. Schumpeter, który pierwszy użył pojęcia innowacja, uważał, że innowacją jest nie tylko wprowadzenie na rynek nowego produktu, ale również wdrożenie nowego procesu produkcyjnego, otwarcie lub stworzenie nowego rynku dla konkretnego przemysłu, wykorzystanie nowych surowców lub materiałów do produkcji bądź zastosowanie nowej organizacji produkcji³.

Najczęściej stosowaną definicją innowacji, szczególnie w międzynarodowych statystykach oraz badaniach porównawczych OECD i UE, jest definicja z podręcznika *Oslo Manual*. Według niej innowacją jest wdrożenie nowego lub istotnie ulepszonego produktu (wyrobu lub usługi), nowego lub istotnie ulepszonego procesu, nowej metody marketingu lub nowej metody organizacji w zakresie praktyk biznesowych, organizacji miejsca pracy bądź relacji ze środowiskiem zewnętrznym⁴. W definicji tej zwraca się uwagę na podział innowacji na⁵:

- produktowe,
- procesowe,
- marketingowe,
- organizacyjne.

Do najbardziej popularnych rodzajów innowacji należą innowacje produktowe oraz innowacje procesowe. Innowacje produktowe polegają na wprowadzeniu na rynek wyrobu lub usługi, które są całkowicie nowe lub znacząco zmodyfikowane. Innowacje te powstają dzięki wykorzystaniu nowej wiedzy lub technologii, bądź też przez nowatorskie zastosowanie znanej już wcześniej wiedzy lub technologii. Przykładami innowacji produktowych są np. wbudowana sieć bezprzewodowa w laptopach, aparaty fotograficzne w telefonach komórkowych czy przenośny aparat USG. Innowacje procesowe wiążą się z wdrożeniem nowego lub ulepszeniem istniejącego sposobu

¹ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza S.A., Warszawa 2003, s. 231.

² Ph. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994, s. 322.

³ Narodowy Bank Polski, *Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, perspektywy*, NBP, Warszawa 2016, s. 20.

⁴ OECD/Eurostat, *Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, OECD/Eurostat, Paryż 2005.

⁵ *Ibidem*.

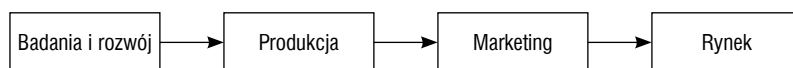
wytwarzania, udoskonalonej metody produkcji lub sposobu dostawy. Do innowacji procesowych można zaliczyć np. zautomatyzowane pakowanie czy dostarczanie przesyłek za pomocą paczkomatów. Innowacje marketingowe polegają na wdrożeniu nowej metody marketingowej, w rezultacie czego zmienia się np. dotychczasowa konstrukcja produktu, wygląd produktu, opakowanie, a także strategia promocji. Przykładem innowacji marketingowych jest np. wprowadzenie kart lojalnościowych czy też wprowadzenie nowego sposobu prezentacji mebli w pomieszczeniach w pełni urządzonych. Innowacje organizacyjne to wdrożenie nowego sposobu organizacji w biznesowych praktykach przedsiębiorstwa, organizacji stanowisk pracy czy organizacji relacji przedsiębiorstw z otoczeniem. Jako przykład innowacji organizacyjnej można podać np. wprowadzenie taśmy produkcyjnej i trzymianowego systemu pracy przez H. Forda na początku XX w., wprowadzenie systemu outsourcingu czy systemów zarządzania jakością.

Innowacje można podzielić także ze względu na sposób ich powstawania, na:

- innowacje podażowe,
- innowacje popytowe.

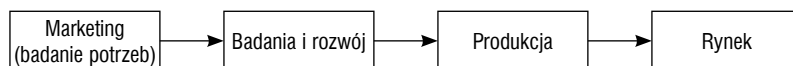
Oba rodzaje innowacji powstają w tzw. modelu liniowym, zakładającym pewien stały określony proces tworzenia innowacji, którego początkiem jest – w przypadku innowacji podażowych – wynik prac badawczo-rozwojowych (B+R) realizowanych w ośrodkach naukowych takich jak uniwersytety czy instytuty badawcze, a w przypadku innowacji popytowych – oczekiwania rynku i potrzeby potencjalnych klientów. Oba modele zostały przedstawione na rysunkach 12.1 i 12.2.

Rysunek 12.1. Model podażowy innowacji



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 12.2. Model popytowy innowacji



Źródło: opracowanie własne.

Od lat 80. XX w. coraz większego znaczenia nabierają nieliniowe modele tworzenia innowacji, np. modele interakcyjne, czy zintegrowane, charakteryzujące się licznymi sprzężeniami zwrotnymi zachodzącymi między działaniami z zakresu prac B+R oraz rynkiem. W latach 90. XX w. pojawiły się modele sieciowe tworzenia innowacji, uwzględniające znaczenie sieciowania dla rozwoju przedsiębiorstw i innych podmiotów, opartego w głównej mierze na rewolucyjnych zmianach na rynku ICT.

Współcześnie najpopularniejszym modelem tworzenia innowacji jest model „otwartych innowacji” (*open innovation*), podkreślający współpracę i wymianę wiedzy o innowacjach między poszczególnymi podmiotami funkcjonującymi na rynku. Model ten uwzględnia w dużej mierze nasilające się zjawiska, takie jak rosnąca mobilność międzynarodowa pracowników B+R oraz pracowników przedsiębiorstw czy ciągły rozwój technologii ICT i związanych z tym metod organizacji pracy. Procesy te sprawiają, że źródła innowacji w przedsiębiorstwie mają coraz częściej charakter zewnętrzny. Przedsiębiorstwa tworzą otwarte innowacje przez dynamizację swojej działalności innowacyjnej oraz rozszerzenie rynku dla nowych powstających rozwiązań. Jest to możliwe do osiągnięcia dzięki skutecznemu połączeniu zewnętrznych źródeł innowacji z wewnętrzną wiedzą i *know-how* przedsiębiorstwa lub innego podmiotu⁶.

Innowacje można podzielić także na:

- innowacje przełomowe (*radical innovations*),
- innowacje przyrostowe (*incremental innovations*).

Innowacje przełomowe utożsamiane są z innowacjami radykalnymi, nieciągłymi lub rewolucjonizującymi produkcję. Do ich tworzenia wykorzystywana jest nowa, nieznaną wcześniej wiedza. Oddziaływanie radykalnych innowacji ma bardzo dużą siłę. Rewolucjonizują one rynek i są motorem rozwoju technologicznego, ale zwykle ich rozwijanie i wdrażanie wiąże się także z większym ryzykiem, dlatego obecnie jest to domena start-upów finansowanych przez specjalne fundusze finansujące najbardziej ryzykowne przedsięwzięcia (*venture capital*)⁷. Natomiast innowacje przyrostowe, zwane też innowacjami usprawniającymi produkcję, zaliczane są do zmian o charakterze adaptacyjnym i powstają zwykle w wyniku serii następujących po sobie ulepszeń produktów lub procesów. Są łatwiejsze do wdrożenia i obarczone niższym ryzykiem, przez to najczęściej rozwijane są przez działy B+R korporacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których celem jest utrzymanie modelu biznesowego.

W ostatnim czasie znaczenia nabierają także inne kategorie innowacji, w tym m.in. innowacje społeczne (*social innovations*), które mają na celu rozwiązanie istotnych problemów społecznych, takich jak bieda, wykluczenie, czy zmiany klimatu, oraz ekoinnowacje (*eco-innovations*), które w sposób istotny zmniejszają negatywne oddziaływanie na środowisko, przy równoczesnym generowaniu długookresowych korzyści płynących z innowacyjności. Takie podejście do innowacji jest wyrazem rosnącej potrzeby coraz szerszego uwzględniania koncepcji zrównoważonego rozwoju w rozwoju gospodarczo-społecznym.

⁶ M.A. Weresa, *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 18.

⁷ Narodowy Bank Polski, *Potencjał innowacyjny...*, *op. cit.*, s. 183.

12.2. Pojęcie innowacyjności

Pojęcie innowacyjności jest najczęściej używane w odniesieniu do gospodarki. Jest ona rozumiana wówczas jako zdolność i motywacja różnorodnych podmiotów gospodarczych do działalności polegającej na nieustannym poszukiwaniu nowych wyników badań naukowych, prac B+R, nowych koncepcji i pomysłów⁸. Innowacyjność można rozumieć także jako cechę jednostek, grup i systemów charakteryzujących się kreatywnością i gotowością do poszukiwania i wdrażania nowych rozwiązań, pomysłów i koncepcji⁹. Te nowe pomysły i koncepcje tworzone przez podmioty gospodarcze, zespoły czy jednostki to właśnie innowacje.

Innowacyjność odgrywa kluczową rolę w procesie budowania konkurencyjności państw i regionów oraz dobrobytu społeczeństw. Ta zależność została wykazana wielokrotnie w badaniach teoretycznych oraz empirycznych¹⁰. Szczególne znaczenie ma dynamiczny postęp naukowo-techniczny, który wraz z ogólnym postępem cywilizacyjnym kształtuje oblicze współczesnego świata.

Innowacyjność może być rozpatrywana na trzech poziomach: makroekonomicznym – w odniesieniu do gospodarki narodowej, mezoekonomicznym – w odniesieniu do branż przemysłu oraz mikroekonomicznym – w odniesieniu do pojedynczego przedsiębiorstwa.

Trzy najważniejsze determinanty innowacyjności gospodarki stanowią¹¹:

- infrastruktura innowacyjna wspólna dla całej gospodarki, rozumiana m.in. jako skumulowany poziom technologiczny państwa, polityka w zakresie nauki i technologii czy mechanizmy wsparcia badań podstawowych i wyższej edukacji;
- środowisko innowacyjne w obrębie klastrów przemysłowych;
- siła i charakter więzi między infrastrukturą innowacyjną a klastrami przemysłowymi.

Koncepcja ta w linii prostej nawiązuje do koncepcji narodowego systemu innowacji (NSI), która zostanie przedstawiona w kolejnej części opracowania.

Również zdolność innowacyjna regionu może zostać poddana analizie. Wykorzystywane są w niej różne metody i związane z nimi wskaźniki, np. metodologia OECD, metodologia Frascati, metodologia Oslo oraz systemy statystyki publicznej (Eurostat, GUS). Na podstawie tych metodologii tworzone są rankingi innowacyj-

⁸ M. Stec, *Innowacyjność krajów Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12, s. 45.

⁹ D. Batorski, *Kapitał społeczny i otwartość jako podstawa innowacyjności*, [w:] *Świat innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, red. P. Zadura-Lichota PARP, Warszawa 2013, s. 82.

¹⁰ A.M. Weresa, *Systemy innowacyjne a konkurencyjność w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, IGH SGH, Warszawa 2012, s. 6.

¹¹ S. Stern, M.E. Porter, J.L. Furman, *The determinants of national innovative capacity*, „Research Policy” 2002, vol. 31, s. 906.

ności regionów i państw, np.: CIS (*Community Innovation Survey*) czy też SII (*Summary Innovation Index*).

Z kolei zdolność innowacyjna przedsiębiorstwa jest określana jako zespół cech gospodarczo-społecznych, kształtowanych w ramach rozwoju danego przedsiębiorstwa, stanowiących bazę dla jego działalności innowacyjnej. Do cech tych zaliczyć można w szczególności: zasoby, procesy, struktury oraz czynniki tkwiące w przedsiębiorstwie. To, czy będzie możliwe uzyskanie korzyści ekonomicznych oraz społecznych z innowacji, zależy w dużym stopniu od szeroko pojętego systemu instytucjonalnego. System ten wpływa na rozprzestrzenianie się, przekazywanie i wykorzystywanie efektów procesów innowacji¹².

12.3. Narodowy system innowacji (NSI)

Termin „narodowy system innowacji” (NSI) został wprowadzony do teorii ekonomii przez Ch. Freemana w 1982 r. Zdefiniował on NSI jako „sieć instytucji publicznych i instytucji należących do sektora prywatnego, których działania i interakcje sprzyjają tworzeniu, importowi, modyfikacji i rozpowszechnianiu nowych technologii”. Koncepcja ta została rozwinięta w kolejnych latach przez wzmocnienie aspektu ekonomicznego innowacji, położenie nacisku na użyteczność ekonomiczną innowacji, a także podkreślenie znaczenia wzajemnych interakcji w systemie decydujących o innowacyjności krajowych firm.

Ogólnie zdefiniowany system innowacji pozwala na systematyczne dołączanie nowo zidentyfikowanych elementów i aktualizowanie koncepcji pod wpływem dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu gospodarczo-społecznym.

M.A. Weresa definiuje NSI jako powiązane ze sobą i oddziałujące na siebie cztery grupy zjawisk¹³:

- podmioty uczestniczące w tworzeniu nowej wiedzy i innowacji (przedsiębiorstwa, organizacje naukowo-badawcze, organizacje edukacyjne oraz pośredniczące w transferze wiedzy ze sfery nauki do biznesu, twórcy innowacji, użytkownicy itp.);
- instytucje tworzące środowisko dla rozwoju nauki, techniki i przedsiębiorczości (jednostki administracji centralnej i lokalnej, rządowe agencje, regulacje prawne, instrumenty finansowania, normy, standardy itp.);
- wzajemne relacje tych podmiotów i instytucji (oddziaływania i sprzężenia zwrotne między podmiotami a ww. instytucjami);
- zasoby wiedzy zakumulowane w gospodarce (specjalizacja technologiczna kraju i umiejętność podmiotów uczenia się przez działanie czy wzajemne interakcje).

¹² *Ibidem*.

¹³ M.A. Weresa, *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 37.

Poszczególne elementy narodowego systemu innowacji są determinowane przez wiele czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Należą do nich m.in.¹⁴:

- czynniki społeczne i kulturowe, np. doświadczenia historyczne, systemy wartości, edukacja, kultura; decydują one o jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, stanowiących główne motory modernizacji i rozwoju gospodarczego;
- czynniki ekonomiczne, np. poziom dochodu narodowego, nakłady na B+R, struktura gospodarki, konkurencyjność;
- czynniki technologiczne, np. trendy w technice i technologii, formy powiązań kooperacyjnych oraz dostęp do nowości technologicznych;
- czynniki polityczne i prawne, które określają ogólne warunki działania poszczególnych elementów systemu, głównie instytucji prowadzących politykę innowacyjną w państwie;
- czynniki międzynarodowe, które kształtują relacje systemu innowacyjnego z innymi systemami, w tym współpraca międzynarodowa dotycząca sfery B+R, ale także procesy globalne, takie jak globalizacja, integracja regionalna, rozwój gospodarki opartej na wiedzy czy rozwój transnarodowego biznesu przez wpływ korporacji transnarodowych.

12.4. Polityka innowacyjna

Wspieraniu innowacyjności służą instrumenty polityki innowacyjnej, prowadzonej zarówno na poziomie państw, jak i regionów. Politykę innowacyjną określa się jako: „świadomą i celową działalność organów władzy publicznej zmierzającą pośrednio lub bezpośrednio do wspierania innowacyjności, a przez to konkurencyjności gospodarki. Głównym celem polityki innowacyjnej jest rozwój systemu innowacyjnego (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym), który służy: promowaniu innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i podnoszących poziom życia mieszkańców, reorientacji gospodarki opartej na pracy w gospodarkę opartą na wiedzy, zacieśnieniu powiązań pomiędzy elementami systemu innowacji (nauką, techniką, edukacją, przedsiębiorstwami, rynkiem, administracją rządową i samorządową, organizacjami pozarządowymi itp.)”¹⁵.

Efektywna realizacja polityki innowacyjnej warunkuje rozwój gospodarczy (np. wzrost konkurencyjności) i społeczny (np. budowa kapitału społecznego), oddziałuje na różnorodne podmioty (m.in. jednostki, instytucje naukowe, przedsiębiorstwa,

¹⁴ A. Zorska, *Kierunki zmian oddziaływania państwa na innowacyjność kraju w otwartej gospodarce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace” 2015, nr 2.

¹⁵ S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, [w:] *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009, s. 120.

klastry itd.), a także relacje między nimi (np. sieci). Ponadto obejmuje wsparcie dla wszystkich rodzajów badań naukowych (podstawowych, rozwojowych czy przemysłowych), a także dla procesów transferu technologii.

Transfer technologii ma kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu innowacji. Jest on definiowany jako przenoszenie wiedzy technicznej do praktyki gospodarczej. W wąskim znaczeniu transfer technologii to obrót patentami, wzorami użytkowymi, licencjami i *know-how*¹⁶. W szerokim znaczeniu transfer technologii można określić jako wszelkiego rodzaju formy dyfuzji innowacji oraz edukacji technicznej. Ponadto podkreśla się, że jest to proces rynkowy, który dokonuje się głównie między sektorem nauki i badań a sferą działalności produkcyjnej¹⁷. Możliwe są następujące formy transferu technologii (innowacji)¹⁸:

- projekty badawcze i celowe realizowane we współpracy z przedsiębiorstwami;
- zamówienia na realizację usług badawczych, zlecane przez przedsiębiorstwa, agencje i organy rządowe;
- inwestycje bezpośrednie, współpraca i fuzje firm oraz przedsięwzięcia *joint ventures* (transfer innowacji z przedsiębiorstw do przedsiębiorstw);
- zakup maszyn i urządzeń (lub ich modernizacja), wsparty często szkoleniem, będący rodzajem przenoszenia techniki;
- proces dydaktyczny;
- publikacje naukowe, popularnonaukowe, konferencje, seminaria, targi itp.;
- wymiana pracowników;
- doradztwo i pośrednictwo technologiczne;
- nieformalne kontakty naukowców z praktykami, owocujące wymianą doświadczeń;
- opinie, ekspertyzy i recenzje.

Polityka innowacyjna obejmuje zarówno elementy „twarde”, np. instrumenty finansowe w postaci grantów, dotacji, czy pożyczek czy ulgi podatkowe itp., jak i „miękkie”, czyli te służące budowie kultury innowacyjności i klimatu zaufania, w tym np. programy mentoringowe, akcje informacyjne i promocyjne itp. Kultura innowacyjności jest pojęciem bardzo szerokim, obejmującym zarówno uwarunkowania gospodarcze, polityczne, jak i społeczne innowacyjności. Oprócz instytucji i rozwiązań prawnych kultura innowacyjności, jak wskazuje R. Florida, wymaga istnienia *creative milieu*, czyli twórczego otoczenia, środowiska stymulującego tworzenie oraz otwartą wymianę koncepcji i idei¹⁹. Zdaniem R. Florida, miejsc o wysokim poziomie

¹⁶ *Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, red. K. Santarek et al., PARP, Warszawa 2008, s. 68.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem* oraz K.B. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, SGH, Warszawa 2010, s. 213-214.

¹⁹ R. Florida, G. Gates, *Technology and Tolerance: the Importance of Diversity to High-Technology Growth*, [w:] *The City as an Entertainment Machine*, ed. T.N. Clark, Elsevier, New York 2004.

kultury innowacyjności jest na świecie bardzo niewiele. Wszystkie one odznaczają się ponadprzeciętną otwartością oraz różnorodnością kulturową²⁰.

12.5. Innowacje w Unii Europejskiej

Jak już wspomniano, polityka innowacyjna może być rozpatrywana na wielu płaszczyznach: lokalnej, regionalnej, narodowej, ale także ponadnarodowej. Przykładem tej ostatniej jest polityka innowacyjna Unii Europejskiej.

Obecnie podstawę polityki innowacyjnej UE stanowi strategia Europa 2020²¹, której celem nadrzędnym jest osiągnięcie zrównoważonego i obejmującego wszystkie grupy społeczne wzrostu gospodarczego. W ramach strategii UE wyznaczyła pięć celów szczegółowych dotyczących zatrudnienia, innowacji, zmian klimatu/energii, edukacji oraz włączenia społecznego. Pośród celów cząstkowych, mających szczególne znaczenie dla polityki innowacyjnej UE, znalazły się :

- podniesienie poziomu wydatków na B+R do 3% PKB UE, a także zwyfikowanie wpływu i struktury tych wydatków oraz zwiększenie udziału inwestycji podmiotów prywatnych w działalność B+R;
- zreformowanie systemów kształcenia i szkolenia, tak by odpowiadały one wyzwaniom współczesnego świata oraz upowszechnienie zasady „uczenia się przez całe życie” (*life-long learning*);
- realizacja idei „społeczeństwa cyfrowego”, w tym upowszechnienie dostępu do szybkiego Internetu oraz poprawa konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw sektora ICT.

W osiągnięciu celu nadrzędnego strategii Europa 2020, a także celów szczegółowych ma pomóc siedem inicjatyw przewodnich (*flagship initiatives*), w tym inicjatywy o szczególnym znaczeniu dla polityki innowacyjnej, tj. „Unia innowacji”, „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz „Europejska agenda cyfrowa”.

Program rozwoju UE na lata 2010-2020 proponuje nowe, szersze podejście do innowacji i polityki innowacyjnej. Uwzględnia ono nie tylko innowacje technologiczne, ale także innowacje społeczne oraz innowacje mające zastosowanie w modelach przedsiębiorczości. Obejmuje szeroki katalog podmiotów i regionów zaangażowanych w proces innowacji – oprócz ośrodków naukowych i przedsiębiorstw, także podmioty gospodarki społecznej oraz samych obywateli. Ponadto KE zobowiązuje się w „Unii innowacji” do zastosowania strategicznego podejścia do innowacji we wszystkich swoich politykach.

²⁰ E. Bendyk, *Przyszłość pracy: Polska, Czechy, Słowacja*, <http://www.badania-w-kulturze.mik.krakow.pl>, (dostęp 05.10.2017).

²¹ Pełna nazwa: Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Komisja Europejska zobowiązała się w „Unii Innowacji” do zastosowania strategicznego podejścia do innowacji we wszystkich swoich politykach. Konsekwencją tego jest określenie 34 celów szczegółowych „Unii innowacji” odzwierciedlających 13 największych wyzwań dla polityki innowacyjnej całej UE oraz państw członkowskich, w tym m.in. konieczność wzmocnienia jednolitego rynku innowacji, ułatwienie dostępu do źródeł finansowania dla przedsiębiorstw czy też wzmocnienie współpracy UE ze światem w zakresie innowacji. Warto podkreślić, że wśród wyzwań znalazły się również te do tej pory często pomijane, a istotne z punktu widzenia długoterminowej strategii UE oraz urzeczywistniania idei zrównoważonego rozwoju: rozszerzenie społecznych korzyści płynących z innowacji oraz konieczność dostosowania mierników postępów „Unii innowacji” tak, aby odzwierciedlały one sytuację innowacyjnych przedsiębiorstw, które stanowią siłę napędową gospodarki.

Unia Europejska systematycznie realizuje cele wyznaczone w strategii Europa 2020 oraz w inicjatywie flagowej „Unia innowacji”. Głównym wskaźnikiem stosowanym do pomiaru postępów w realizacji strategii rozwoju innowacyjności UE jest Summary Innovation Index. Ten syntetyczny wskaźnik uwzględnia 10 wymiarów innowacyjności oraz 27 wskaźników szczegółowych, opisujących następujące obszary²²:

- warunki ramowe (*framework conditions*) – zasoby ludzkie, atrakcyjne systemy naukowe, środowisko przyjazne innowacjom;
- inwestycje (*investments*) – finansowanie i wsparcie; inwestycje przedsiębiorstwa;
- działalność innowacyjna (*innovation activities*) – innowatorzy, powiązania, aktywa intelektualne;
- wpływ (*impacts*) – wpływ na zatrudnienie, wpływ na sprzedaż.

Na podstawie oceny wskaźnikowej państwa włączane są do następujących kategorii:

- liderzy innowacji,
- państwa doganiające,
- umiarkowani innowatorzy,
- skromni innowatorzy.

Polska należy do grupy umiarkowanych innowatorów, którzy osiągają od 50 do 90% średniej UE. Najnowszy raport *Innovation Union Scoreboard* z 2017 r. wskazuje, że mimo wdrażania w UE wielu instrumentów polityki innowacyjnej, państwa takie jak Korea Południowa, Kanada, Australia, Japonia i USA osiągnęły lepsze wskaźniki, przykładowo Korea Południowa osiągnęła 130,7% względem wyniku UE z 2010 r., podczas, gdy Unia polepszyła swoją pozycję o 1,8%. Największą zaś dynamikę zmian innowacyjności w okresie 2010-2016 odnotowały Chiny, tj. ok. 14%²³.

²² *European Innovation Scoreboard 2017*, European Union, Bruksela 2017, s. 8-10.

²³ *Ibidem*, s. 27.

Wszystkie dokumenty strategiczne stanowiące podstawę polityki innowacyjnej w Polsce, a także instrumenty wsparcia innowacyjności, są zgodne z wytycznymi UE, zawartymi w licznych strategiach i rozporządzeniach. Podstawowy dokument wyznaczający kierunki rozwoju gospodarczo-społecznego, w tym kierunki dla polityki innowacyjnej Polski stanowi przyjęta w 2017 r. Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR). W strategii tej kładzie się nacisk na kontynuowanie przekształceń polskiej gospodarki, a w szczególności polskiego przemysłu, w kierunku zwiększenia roli innowacji w procesach gospodarczych²⁴.

* * *

Innowacje oraz innowacyjność pełnią kluczową rolę we współczesnym świecie. Należą one do najważniejszych czynników rozwoju gospodarczo-społecznego i są źródłem konkurencyjności państw, regionów, a także przedsiębiorstw. Dzieje się tak ze względu na szereg złożonych czynników i procesów im towarzyszących, w tym m.in.:

- osiąganie dzięki wdrażaniu innowacji wysokich przyrostów wydajności i rentowności produkcji;
- procesy dyfuzji i rozprzestrzeniania się innowacji, które sprawiają, że innowacje te mogą być stosowane jednocześnie przez wiele firm, działających często w różnych branżach gospodarki;
- efekty pośrednie w postaci rozwoju kapitału ludzkiego, kapitału społecznego, a także umacniania sprzyjających uwarunkowań instytucjonalnych.

Zarówno UE, jak i państwa członkowskie potrzebują nowych źródeł innowacji oraz nowych sposobów stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw. Procesy globalne, konkurencja ze strony gospodarek państw wschodzących, takich jak Chiny czy Korea Południowa, a także stabilna pozycja najbardziej innowacyjnych państw świata, takich jak USA czy Japonia sprawiają, że przed polityką UE stoją ważne wyzwania. Nie uda się im sprostać bez edukacji dotyczącej innowacji i innowacyjności na każdym poziomie, stymulowania kreatywności i przedsiębiorczości, szczególnie wśród dzieci i młodzieży.

Bibliografia

- Batorski D., *Kapitał społeczny i otwartość jako podstawa innowacyjności*, [w:] Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata, red. P. Zadurska-Lichota, PARP, Warszawa 2013.
- Bendyk E., *Przyszłość pracy: Polska, Czechy, Słowacja*, <http://www.badania-w-kulturze.mik.krakow.pl>
- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, [w:] Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.

²⁴ Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r.*, Warszawa 2017.

- European Innovation Scoreboard 2017, European Union, Brussels 2017.
- Florida R., Gates G., *Technology and Tolerance: the Importance of Diversity to High-Technology Growth*, [w:] *The City as an Entertainment Machine*, ed. T.N. Clark Elsevier, Nowy Jork 2004.
- Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Muza S.A., Warszawa 2003.
- Kotler Ph., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Gebethner i S-ka, Warszawa 1994.
- Matusiak K.B., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy. Rola i miejsce uniwersytetu w procesach innowacyjnych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Rozwoju, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r.*, Warszawa 2017.
- Narodowy Bank Polski, *Potencjał innowacyjny gospodarki: uwarunkowania, determinanty, perspektywy*, NBP, Warszawa 2016.
- OECD/Eurostat, *OSLO Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, OECD/Eurostat, Paryż 2005.
- Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, red. K. Santarek et al., PARP, Warszawa 2008.
- Stec M., *Innowacyjność krajów Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12.
- Stern S., Porter M.E., Furman J.L., *The determinants of national innovative capacity*, „Research Policy” 2002, vol. 31.
- Weresa A.M., *Systemy innowacyjne a konkurencyjność w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, IGS SGH, Warszawa 2012.
- Weresa M.A., *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Weresa M.A., *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Zorska A., *Kierunki zmian oddziaływania państwa na innowacyjność kraju w otwartej gospodarce*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace” 2015, nr 2.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Weresa M.A., *Polityka innowacyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- Weresa M.A., *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Założeniem proponowanych zajęć jest przedstawienie najważniejszych pojęć z zakresu innowacji, innowacyjności, a także systemów gospodarczych i społecznych, w jakich innowacje powstają oraz rozwijają się. Słuchacze poznają różne rodzaje innowacji, źródła innowacji, a także czynniki wpływające na ich powstawanie i rozwój. Dodatkowo, zdobędą podstawową wiedzę związaną z polityką innowacyjną państwa, a także Unii Europejskiej.

Cele zajęć

- przedstawienie złożoności procesów innowacyjnych w gospodarce i społeczeństwie,
- rozwinięcie umiejętności praktycznych, np. korzystanie i interpretowanie tekstów źródłowych (strategii, dokumentów),
- zapoznanie uczestników zajęć ze znaczeniem innowacji i innowacyjności oraz polityki innowacyjnej w rozwoju gospodarczo-społecznym oraz oddziaływaniem innowacji na rozwój gospodarczo-społeczny,
- przedstawienie korzyści płynących z wprowadzania innowacji,
- zwiększenie zainteresowania na temat znaczenia innowacji i innowacyjności oraz polityki innowacyjnej w gospodarce.

Słowa kluczowe

- innowacje,
- innowacyjność,
- Narodowy System Innowacji,
- polityka innowacyjna,
- innowacje w UE.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- analiza tekstów źródłowych,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach,
- analiza danych statystycznych.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z istotą innowacji, innowacyjności, polityki innowacyjnej oraz znaczeniem innowacji w gospodarce, zwłaszcza w Unii Europejskiej.
2. Zaproponuj najpierw krótką rozmowę na temat, czym są innowacje i innowacyjność. Następnie zapytaj o najważniejszą zaletę oraz wadę wprowadzania innowacji.
3. Przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną dotyczącą proponowanego tematu.
4. Następnie podziel uczestników na trzy grupy i rozdaj każdej odpowiedni fragment strategii Europa 2020 dotyczący inicjatyw przewodnich „Unia innowacji”, „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz „Europejska agenda cyfrowa”. Poproś o uważne przeczytanie, a następnie zreferowanie przez przedstawiciela grupy najważniejszych założeń polityki innowacyjnej UE w ramach danych inicjatyw.
5. Dla utrwalenia wiadomości z zajęć jako zadanie domowe poleć przygotowanie wspólnego rankingu innowacyjności państw członkowskich UE według EIS (*European Innovation Scoreboard*) oraz CIS (*Community Innovation Survey*).

13.

Unia Europejska jako aktor globalny*

Unia Europejska jest przykładem najbardziej zaawansowanego w rozwoju systemu regionalnego na świecie. Jednocześnie na płaszczyźnie międzynarodowej stworzyła ona ugrupowanie obejmujące swoim zasięgiem niemal wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego, społecznego. Potencjał i zakres wpływów nadają jej pozycję jednego z najważniejszych aktorów na scenie światowej, który czynnie uczestniczy w procesach globalizacji. Ten udział przejawia się nie tylko rosnącą rolą wymiany gospodarczej i handlowej z zagranicą (w znacznym stopniu decydującą o rozwoju gospodarek państw członkowskich), ale także dążeniem do bycia aktorem globalnym w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹.

Niniejszy rozdział zawiera analizę Unii Europejskiej jako ważnego aktora we współczesnym świecie. Przedstawia najpierw charakterystykę i definicję Unii jako specyficznego, unikatowego uczestnika stosunków międzynarodowych, następnie zaś prezentuje jej możliwości oraz instrumenty działania w tej dziedzinie. Wskazuje także na słabości i wyzwania, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska. Mają one zarówno charakter wewnątrzunijny, jak i globalny. Do pierwszych zaliczyć możemy: negatywne konsekwencje kryzysu strefy euro (nie tylko, co należy mocno zaznaczyć,

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

Tekst został przygotowany w oparciu o jego pierwotną wersję: D. Milczarek, K. Zajączkowski, *Unia Europejska we współczesnym świecie – gospodarczy olbrzym, polityczny karzeł?* [w:] *Polska w procesie integracji europejskiej: dekada doświadczeń (2004-2014)*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydawnictwo WDiNP, Warszawa 2014, s. 167-199.

¹ Szerzej patrz: O. Barburska, *New Challenges vs. Old Formulas: What Would Make the European Union a Greater Global Player?*, „Journal of Liberty and International Affairs” 2017, Supp. 1, s. 26-53.

gospodarcze), brak rzeczywistej implementacji postanowień traktatu lizbońskiego dotyczących zasad komplementarności i spójności polityki zewnętrznej, wzrost nastrojów nacjonalistycznych i antyeuropejskich. Do problemów globalnych zaliczyć natomiast należy relatywny spadek znaczenia Zachodu w gospodarce światowej względem wybranych rynków wschodzących, populizm i próba redefinicji porządku międzynarodowego przez Rosję (np. aneksja Krymu i wojna na Ukrainie).

13.1. Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych

Jedną z zasadniczych cech charakterystycznych UE jako aktora na scenie globalnej jest jej ogromna złożoność oraz unikatowość. Należy wyraźnie podkreślić, że żadne inne ugrupowanie w świecie nie rozwinęło w tak dużym stopniu zachodzących w jego ramach procesów integracyjnych. Dotyczy to zarówno głębi przyjętych rozwiązań (czego dowodzi m.in. wyłączność kompetencji wspólnotowych w pewnych dziedzinach), jak i skali działań integracyjnych. Rozszerzając się stopniowo, objęły one praktycznie wszystkie – chociaż z różną intensywnością – sfery życia. To samo odnosi się do kształtu organizacyjnego oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalno-prawnych – żadne z innych światowych ugrupowań integracyjnych nie osiągnęło takiego stopnia spójności i zarazem sprawności działań swoich instytucji.

Kolejną cechą charakterystyczną Unii jest fakt, że UE jako struktura znajdująca się *in statu nascendi*, podlega nieustannym przemianom i stanowi, jeśli można to tak określić, raczej toczący się proces niż osiągnięty stan. Z poznawczego punktu widzenia, jak obrazowo określił to swego czasu ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors, „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym”. Dodatkową komplikacją jest fakt, że badając – zarówno z perspektywy teorii naukowej, jak też praktyki politycznej – Unię Europejską jako aktora na scenie globalnej, mamy do czynienia ze strukturą bardzo niejednorodną w wymiarze instytucjonalno-prawnym oraz funkcjonalnym, którą należy traktować jako swoistą kategorię zbiorczą. Obejmuje ona bowiem nie tylko właściwą strukturę unijną, czyli organy i instytucje Unii, ale także jej państwa członkowskie, które wprawdzie wnoszą wkład w międzynarodową działalność UE, ale jednocześnie prowadzą własne polityki zagraniczne.

Specyfika Unii Europejskiej przejawia się zatem w jedynym w swoim rodzaju statusie w ramach stosunków międzynarodowych, który nie pokrywa się ze statusem ani państwa, ani klasycznej organizacji międzynarodowej. Wszystko to oznacza, że na potrzeby analizy międzynarodowego statusu UE niewystarczający wydaje się klasyczny podział na państwowych i niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Polscy i zachodnioeuropejscy badacze, podejmując próbę określenia, czym jest Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych, jednoznacznie wskazu-

ją na jej unikatowość i fenomen we współczesnym świecie. Dariusz Milczarek zauważa, że „jawi się ona jako byt oryginalny i niemający odpowiednika w historii stosunków międzynarodowych, a przy tym jako twór synkretyczny czy wręcz hybrydalny, wychodzący poza ramy tradycyjnie rozumianej federacji czy konfederacji państw”². Również Jan Barcz twierdzi, że „UE stanowi pewną specyficzną strukturę integracyjną o charakterze *sui generis*”³. Dla Edwarda Haliżaka i Stanisława Parzymiesa jest ona „nowym typem wspólnoty międzynarodowej”; stąd „wiele kwestii w UE nie jest jeszcze jednoznacznie koncepcyjnie rozstrzygniętych, nie mówiąc już o praktycznym ich wdrażaniu”⁴. Tym samym Unia Europejska jest czymś więcej niż zwykłą organizacją międzynarodową, a jednocześnie jest czymś mniej niż państwem⁵. Nie można jej zatem przypisać cech państwowego uczestnika stosunków międzynarodowych.

Unia Europejska wchodzi z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych w coraz bardziej skomplikowany, bogaty system interakcji obejmujący różnorodne dziedziny życia. Unia Europejska ustaliła szereg zasad i założeń, powołała określone instytucje oraz ustanowiła procedury, składające się na kompleksową kategorię, którą określić można jako polityka zewnętrzną UE. Jest ona pod względem przedmiotowo-funkcjonalnym podobna do narzędzi klasycznej polityki zagranicznej państwa, ale charakteryzuje się własną specyfiką, właściwą dla bytu tak oryginalnego jak Unia. W skład tej kategorii wchodzi dwa zasadnicze komponenty: stosunki gospodarcze z zagranicą oraz polityka zagraniczna i bezpieczeństwa⁶.

Ekonomiczne stosunki zewnętrzne (tj. wspólna polityka handlowa i polityka rozwojowa i humanitarna) w decydującej mierze podlegające kompetencjom organów wspólnotowych (a więc mieszczące się w logice modelu federalistycznego), są od dawna dobrze rozwinięte, służąc umacnianiu całości europejskich procesów integracyjnych. Oceny tej nie mogą zmienić nawet dotkliwe skutki zapoczątkowanego w 2008 r. kryzysu gospodarczo-społecznego, jaki boleśnie dotknął gospodarkę UE, w tym zwłaszcza strefę euro. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPiZB) jest z kolei nadal objęta współpracą międzyrządową. Traktat lizboński w ograniczonym stopniu zmienił zarówno podział kompetencji, prawne instrumenty, jak i proces podejmowania decyzji w zakresie WPiZB. Nie wprowadził żadnych mechanizmów, które sprzyjałyby zgodności działania państw członkowskich, czy też ją wymuszały. Dla skuteczności polityki zagranicznej UE nadal najważniejsza pozostaje wola poli-

² D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3-4, s. 26.

³ J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienie systemowe*, red. J. Barcz, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 50.

⁴ E. Haliżak, S. Parzymies, *Wstęp*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Oficyna Wydawnicza Aspra JR, Warszawa 2002, s. 10.

⁵ Wedle określenia Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w orzeczeniu z 12 października 1993 r., Unia jest związkiem, wspólnotą państw zorganizowaną w sposób ponadnarodowy, ale nie jest państwem opartym na istnieniu narodu europejskiego. B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 22; N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 3th ed., Duke University Press, Durham 1994, s. 207.

⁶ O. Barbarska, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3, s. 9-41.

tyczna państw członkowskich. Międzyrządowy charakter WPZiB potwierdzają m.in. deklaracje nr 13 i 14 dołączone do traktatu lizbońskiego, w których zaznacza się, że zmiany instytucjonalne oraz inne postanowienia z zakresu WPZiB nie ograniczają kompetencji państw członkowskich do prowadzenia własnej polityki zagranicznej⁷.

Ważne znaczenie w ramach całego międzynarodowego wymiaru integracji europejskiej ma pozycja Unii na arenie światowej, czego obiektywnym wskaźnikiem jest wielki potencjał, jakim ona dysponuje. Jest on określany podstawowymi wyznacznikami geopolitycznymi, takimi jak zasoby ludzkie, obszar, zdolności gospodarcze i militarne itp. W tym kontekście należy zaznaczyć, iż Unia dysponuje statusem swoistego mocarstwa, które w wymiarze ekonomicznym ma zasięg światowy, natomiast w innych wymiarach, przede wszystkim polityczno-militarnym ogranicza się co najwyżej do skali regionalnej. Mówiąc obrazowo, pomimo widocznego w ostatnim półwieczu ogromnego wzrostu znaczenia w świecie, Unia Europejska w skali globalnej pozostaje ekonomicznym olbrzymem i zarazem polityczno-militarnym karłem.

Na arenie międzynarodowej Unia Europejska jest zatem aktorem, do którego z powodzeniem znajduje zastosowanie koncepcja tzw. mocarstwa niewojskowego (*civilian power*). Mocarstwo takie oddziałuje na otoczenie międzynarodowe używając głównie środków ekonomicznych, finansowych i politycznych, a nie potęgi militarnej – co wynika z braku autonomicznego potencjału militarnego, czyli takiego, który pozostawałby do jej wyłącznej dyspozycji (w odróżnieniu od potencjału poszczególnych państw członkowskich UE, który po agregacji na papierze wygląda wręcz imponująco, ale z powodu braku harmonizacji i koordynacji nie stanowi liczącego się instrumentu dla Unii jako całości – o czym szerzej w dalszej części tekstu).

Do głównych cech mocarstwa niewojskowego zalicza się m.in. odżegnywanie się od stosowania presji wojskowych na rzecz środków pokojowych, nadrzędność działań politycznych i dyplomatycznych w rozwiązywaniu problemów światowych oraz wykorzystywanie do tego celu mechanizmów i struktur organizacji międzynarodowych⁸.

Generalnie rzecz biorąc, zgodnie z wartościami europejskimi, a także koncepcją mocarstwa niewojskowego, Unia Europejska operuje całym zestawem charakterystycznych dla siebie ról międzynarodowych. Spośród nich na plan pierwszy wysuwają się te wiążące się z udzielaniem wszechstronnej pomocy państwom trzecim, a ponadto role m.in. koncyliatora, promotora wartości demokratycznych czy zwolennika pokojowych rozwiązań problemów międzynarodowych⁹.

⁷ O. Osica, *Ujarmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2.

⁸ Szerzej patrz: D. Milczarek, *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2003, No. 4.

⁹ Por. R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003, s. 245-255; idem, *Unia Europejska*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 123.

13.2. Potencjał ekonomiczny UE i ekonomiczne stosunki zewnętrzne UE

Najlepiej o kondycji gospodarki unijnej świadczą dane makroekonomiczne. I tak, poczynając już od 2005 r., Unia Europejska zajmowała pierwsze miejsce na świecie pod względem udziału w tworzeniu globalnego PKB (w ujęciu nominalnym), wyprzedzając na pozycji lidera Stany Zjednoczone. Tendencja ta utrzymywała się do 2014 r. (włącznie) – według danych w tymże roku wartość PKB UE wyniosła 18,5 bln USD. Jednak w latach 2015 i 2016 nastąpił spadek, w tym ostatnim przypadku do 16,5 bln USD. Dane na następne lata wskazują jednakże na ścieżkę wzrostu (w 2018 r. ma to być 17,5 bln USD). Unia wytwarzała w 2016 r. ok. 22% światowego PKB. Tymczasem na USA, odnotowujące w 2016 r. PKB w wysokości 18,5 bln USD, przypadało ok. 24,5% PKB całego świata (następny wielki gracz, Chiny, mają udział w wysokości ok. 15%)¹⁰.

W odniesieniu do problematyki będącej głównym przedmiotem niniejszych rozważań, czyli relacji gospodarczych UE ze światem, należy wskazać, że Unia Europejska jest również jednym z liderów w światowym handlu towarami i usługami¹¹. Przed kryzysem, w 2007 r. Unia była największym eksporterem towarów na świecie – wartość jej eksportu wynosiła 1,2 bln EUR, czym wyprzedzała Chiny, USA i Japonię. Była też drugim importerem towarów, sprowadzając ich za 1,4 bln EUR i plasując się zaraz za Stanami Zjednoczonymi, których import wynosił blisko 1,5 bln EUR. Kryzys gospodarczy nie zmienił zasadniczo tego stanu rzeczy – Unia utrzymała pozycję największego eksportera towarów, ale zarazem stała się także, poczynając od 2009 r., największym importerem: w 2012 r. wartość unijnego eksportu towarów wyniosła ok. 1,7 bln EUR, a importu – 1,8 bln EUR (dla porównania: Chiny eksportują towarów za ok. 1,6 bln EUR, a importują za ok. 1,4 bln EUR, zaś eksport Stanów Zjednoczonych wynosi ok. 1,2 mld EUR, a ich import – ok. 1,8 bln EUR). Dane za 2014 r. ponownie nieco zmieniają układ sił między tymi trzema podmiotami. Największym eksporterem stają się Chiny (15,5% udziału), nieznacznie wyprzedzając UE (15%), a także USA (12,2%). Z kolei USA stają się największym importerem (15,9% udziału), tuż za nimi plasuje się UE (14,8% udziału) i Chiny (12,9%)¹². Dodatkowo UE jest również największym w świecie eksporterem i importerem w handlu usługami: w 2014 r. jej udział w tego rodzaju handlu wynosił ok. 26%, podczas gdy Stanów Zjednoczonych

¹⁰ IMF, *World Economic Outlook Database, Report for Selected Country Groups and Subjects: European Union*, October 2016 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=64&pr.y=16&sy=2014&ey=2021&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=998&s=NGDPD&grp=1&a=1> (dostęp 15.02.2017); IMF, *World Economic Outlook Database, Report for Selected Country Groups and Subjects: China, United States*, October 2016 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=69&pr.y=10&sy=2014&ey=2021&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=NGDPD&grp=0&a=> (dostęp 15.02.2017).

¹¹ Na ten temat bardziej szczegółowo w rozdziale 9.5 niniejszej książki.

¹² Eurostat, *International trade in goods*, 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods (dostęp 15.02.2017).

– 17%, a Chin – ponad 7%¹³. Unia jest przy tym największym partnerem handlowym dla 80 krajów świata (dla porównania: Stany Zjednoczone dla 20)¹⁴.

O roli Unii Europejskiej w gospodarce światowej świadczą także wskaźniki dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Osiągnęły one najwyższy poziom w 2007 r., kiedy to wartość napływu BIZ do UE wyniosła ok. 860 mld USD, wartość zaś odpływów BIZ, czyli unijnych inwestycji za granicą, sięgnęła ok. 1,3 bln USD. Kryzys gospodarczy w istotny sposób dotknął cały rynek BIZ, ale w szczególności ten europejski – w 2012 r. w Unii zainwestowano tylko niecałe 260 mld USD, a wartość inwestycji unijnych w świecie ledwo przekroczyła 320 mld. UE nadal pozostaje jednak największym odbiorcą BIZ w skali globu (439 mld USD w 2015 r.)¹⁵ i zanotowały największą wartość odpływów BIZ.

UE jest również liderem wśród dawców publicznej pomocy rozwojowej: Unia i jej państwa członkowskie łącznie przeznaczają 0,47% swego PKB na pomoc rozwojową w świecie, podczas gdy Japonia – 0,22%, a USA – 0,17% (dane za 2015 r.). Dotyczy to także pomocy humanitarnej: na UE przypada ok. 30% pomocy światowej, natomiast należące do niej państwa dodatkowo indywidualnie świadczą ok. 25% takiej pomocy. Jednocześnie pomoc rozwojowa, jeden z ekonomicznych instrumentów unijnej polityki zewnętrznej, sprzyja umacnianiu roli UE jako aktywnego podmiotu na arenie międzynarodowej¹⁶. Nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że pomoc rozwojowa UE funkcjonuje w oderwaniu od celów politycznych i ekonomicznych oraz że jest motywowana wyłącznie chęcią likwidowania biedy i niedorozwoju¹⁷. Gorm Rye Olsen zauważa, że: „ujmowanie polityki pomocowej UE odrębnie od jej innych aktywności zewnętrznych jest coraz mniej wskazane”. Pomoc rozwojowa jest „integralnym komponentem politycznych i ekonomicznych relacji między UE a krajami rozwijającymi się”¹⁸. UE przez pomoc rozwojową dąży m.in. do zmniejszenia presji migracyjnej na Europę, stabilizuje regiony o strategicznym znaczeniu, wspiera przyjazne UE rządy demokratyczne i inwestuje w przyszłe rynki zbytu.

Istotnym elementem unijnych stosunków zewnętrznych jest sfera relacji UE z zagranicą, opartych na porozumieniach handlowych i gospodarczych. Unia Europejska (a wcześniej Wspólnota Europejska), zawarła wiele umów preferencyjnych z partnerami handlowymi, które mają różny charakter przejawiający się w zakresie przyzna-

¹³ Eurostat, *The EU in the world – international trade*, 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_international_trade (dostęp 15.02.2017).

¹⁴ European Commission, *Why the European Union is an essential trade partner*, 2012.

¹⁵ UNCTAD, *The World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York-Geneva 2013, s. 196.

¹⁶ O. Stokke zauważa, że „pomoc rozwojowa jest częścią polityki zagranicznej kraju donatora” – *idem*, *The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation*, [w:] *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, eds. P. Hoebink, O. Stokke, Routledge, London-New York 2005, s. 33, 53.

¹⁷ K. Zajączkowski, *EU development assistance: its origin, evolution and functions*, European Court of Auditors, Luxembourg 2016, s. 1-40; *ibidem*, *Geoeconomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, [w:] *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 429-459.

¹⁸ G.R. Olsen, *The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World*, [w:] *Perspectives on European...*, *op. cit.*, s. 573.

nych preferencji. Do preferencyjnych zaliczamy umowy o wolnym handlu (*Free Trade Agreement* – FTA). Powstanie strefy wolnego handlu oznacza zniesienie barier handlowych między stronami porozumienia. Chociaż „zakres i ambicje poszczególnych FTA są różne, większość umów zawiera elementy takie, jak obniżenie taryf celnych, ułatwienia handlowe, mechanizmy rozstrzygania sporów oraz zmniejszenie barier dla inwestycji zagranicznych”¹⁹.

Obecnie obowiązuje 30 umów o wolnym handlu łączących UE z wybranymi krajami lub regionami świata. Cztery są częścią układów celnych (z Andorą, Monako, San Marino, Turcją), trzy zawarto w ramach Europejskiego Obszaru Ekonomicznego (z Islandią, Liechtensteinem, Norwegią), a kilka stanowi elementy układów stowarzyszeniowych²⁰. Do liczby FTA należy także dodać umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPA). Do chwili obecnej UE zawarła takie umowy z 49 krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (w tym z 15 krajami w ramach Karaibskiego Forum Krajów AKP – Caribbean Forum of ACP States – CARIFORUM, bez Kuby; z dwoma krajami Pacyfiku – Fidżi i Papua-Nowa Gwinea; oraz z 32 krajami Afryki Subsaharyjskiej – w tym z 16 krajami Afryki Zachodniej)²¹. Ponadto UE zakończyła już negocjacje dziesięciu innych FTA i po procesie ratyfikacji wejdą one w życie. Jednocześnie Unia jest w trakcie negocjacji dziewięciu takich porozumień i przygotowuje się do negocjowania kolejnych czterech. Ta imponująca liczba zawartych lub negocjowanych przez UE porozumień o wolnym handlu świadczy o skali jej aktywności. Umowy FTA spełniają w stosunkach zewnętrznych UE nie tylko funkcje czysto ekonomiczne, wręcz przeciwnie, w większości mają do odegrania istotną rolę polityczną. Ta wielowymiarowość motywów i celów związanych z FTA to charakterystyczna cecha polityki UE.

Biorąc owe wszystkie dane pod uwagę można stwierdzić, że – przy wszystkich niedostatkach i trudnościach²² – gospodarczy komponent unijnej polityki zewnętrznej nadal działa na rzecz wzrostu międzynarodowego znaczenia Unii Europejskiej, przede wszystkim na gospodarczej mapie świata. Nie ma tu wprawdzie żadnego automatyzmu i oczywiście należy aktywnie dbać – co Unia stara się czynić – o podtrzymywanie takich tendencji, ale generalnie rzecz biorąc, efektywność tego komponentu należy oceniać pozytywnie.

¹⁹ M. Rostowska, *Nowe umowy o wolnym handlu receptą na kryzys?* „Biuletyn PISM” nr 59, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.

²⁰ European Commission, *MEMO: The EU's free trade agreements – where are we?*, Brussels, 18.06.2013.

²¹ T. Rynarzewski et al., *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*, PWE, Warszawa 2017; K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013; B. Góralczyk, J. Zajączkowski, K. Zajączkowski, *European Union and Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa – Different Regions, Particular Policies*, [w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, eds. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Centre for Europe, University of Warsaw 2013, s. 618-620.

²² Tak np. można mieć poważne zastrzeżenia co do ogólnej konkurencyjności gospodarek unijnych oraz zbyt niskich nakładów na badania naukowe i rozwój nowoczesnych technologii. Ponadto utrzymuje się dystans między UE a USA w zakresie poziomu życia mierzonego wskaźnikiem PKB *per capita*: wskaźnik ten, obliczany według paritetu siły nabywczej (PPP), wynosił w 2016 r. dla UE 37,8 tys. USD a dla USA – 57,3 tys. USD. Por. CIA, *The World Factbook*, 2017, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html> (dostęp 23.02.2017).

13.3. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

W odniesieniu do funkcjonowania komponentu polityczno-militarnego występują, ogólnie rzecz biorąc, wyraźne niedostatki. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz będąca jej pochodną wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), pomimo pewnej ewolucji, wciąż pozostają domeną współpracy międzyrządowej, czyli oparte są generalnie na zasadach modelu konfederalistycznego. Powodem jest to, że Unia Europejska dysponuje wciąż niedoskonałym systemem formułowania i przede wszystkim realizacji swej polityki zagranicznej, którą wciąż trudno wbrew jej nazwie określać jako rzeczywiście wspólną. Tym bardziej odnosi się to do unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, która w zasadzie znajduje się dopiero na etapie kształtowania. Oznacza to, że w porównaniu z integracją ekonomiczną komponent ten jest stosunkowo słabiej rozwinięty i przy tym również o wiele mniej skuteczny.

Próby powołania do życia własnych struktur koordynacyjnych w sferze polityki zagranicznej czy stworzenia potencjału militarnego mają w dziejach integracji europejskiej długą historię. Nie rozwijając tego obszernego wątku, wystarczy wskazać nieudane zamiary utworzenia w 1954 r. Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, jak również – tym razem udane – powołanie do życia w latach 70. poprzedniczki drugiego filaru UE, jakim była europejska współpraca polityczna. Stworzona w Maastricht wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa uzupełniona została powołaną pod koniec lat 90. europejską polityką bezpieczeństwa i obrony (od traktatu lizbońskiego zmieniono nazwę na WPBiO), ale zręby własnych, autonomicznych sił zbrojnych Unia zaczęła tworzyć dopiero w 1999 r.

Podjęto wówczas decyzję o sformowaniu tzw. sił szybkiego reagowania²³, ale realizacja tego ambitnego zamierzenia zakończyła się praktycznie fiaskiem. Unia Europejska napotkała w tej dziedzinie szereg trudności dotyczących m.in. niemożności zwiększania budżetów obronnych, transformacji sił zbrojnych czy uzupełniania braków technicznych²⁴. W łonie Unii ujawniły się istotne różnice stanowisk wobec całej tej koncepcji, obejmujące całą paletę poglądów różniących się zwłaszcza w kwestii relacji UE z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Względny sukcesem okazało się jedynie osiągnięcie w 2003 r. gotowości do podejmowania cywilnych oraz militarnych misji i operacji zarządzania kryzysowego w ramach WPBiO. W ostatnich latach tego typu działania Unia Europejska podejmowała m.in. w Demokratycznej Republice Konga oraz w regionie Sahel i Rogu Afryki. Misje te mają jednak charakter doraźny i stanowią jedynie uzupełnienie działań sił ONZ czy organizacji regionalnych, takich

²³ Na szczycie w Helsinkach w grudniu 1999 r. państwa członkowskie zobowiązały się, że od 2003 r. będą gotowe do wystawienia w ciągu 60 dni i utrzymywania przez co najmniej rok sił wojskowych liczących od 50 do 60 tys. żołnierzy, zdolnych do podjęcia tzw. misji petersburskich (w ramach tzw. Europejskiego Celu Operacyjnego).

²⁴ Jak dotąd UE nie dysponuje niezależnym od amerykańskiego systemem rozpoznania i łączności satelitarnej. Podejmowane próby rozwiązania tego problemu (Centrum Satelitarne UE w Torrejón i program badań kosmicznych „Galileo”) nie rokują nadziei na szybki sukces. Brakuje także floty samolotów transportowych oraz zdolności tankowania w powietrzu.

jak Unia Afrykańska. Wszystko zdaje się przy tym wskazywać, że europejskie siły wojskowe jeszcze długo nie będą zdolne do samodzielnego prowadzenia większych operacji za granicą.

Dodatkowym hamulcem ograniczającym funkcjonowanie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są braki w zakresie odpowiednich koncepcji strategicznych oraz źródeł finansowania. Wprawdzie w 2003 r. UE przyjęła „Europejską strategię bezpieczeństwa” (znowelizowaną w 2008 r.) zawierającą bez wątpienia szereg słusznych tez i postulatów, ale wielu badaczy, jak np. Bolesław Balcerowicz czy Pascal Vennesson, uważa, że jest ona niekompletna, brak jej szerszej wizji oraz nie odpowiada na podstawowe pytanie, w jaki sposób środki wojskowe mogłyby pomóc Europie w osiągnięciu celów politycznych²⁵. Jak trafnie ujęli to uczestnicy jednej z konferencji poświęconej tym zagadnieniom, w Unii Europejskiej „nawet nie zapoczątkowano tworzenia wspólnej kultury strategicznej UE jako zbiorowego podmiotu polityki zagranicznej i obrony”²⁶. W efekcie Unia i jej państwa członkowskie reagują zbyt późno na kryzysy międzynarodowe, które coraz bardziej wychodzą poza zasięg ich możliwości dyplomatycznych i wojskowych, opartych na niejasnych założeniach strategicznych²⁷. W czerwcu 2015 r. Rada Europejska zobowiązała wysoką przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do opracowania nowej globalnej strategii UE. 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska przyjęła dokument pt. Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przedstawiony przez Federikę Mogherini.

Jeśli chodzi natomiast o finansowanie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to wystarczy przytoczyć słowa Stanisława Parzymiesa, który zadaje nieco retoryczne pytanie: „Czego można dokonać w ramach WPZiB, jeśli na realizację tej polityki przeznaczą się w Unii tyle, co na utrzymanie budynków urzędowych Unii?”²⁸. Chociaż należy odnotować systematyczny wzrost wydatków na ten cel (z 46 mln EUR w 2002 r. do 406 mln EUR w 2013 r.), to nadal jednak stanowi to zaledwie około 3,5%

²⁵ Por. B. Balcerowicz, *Strategia obronna Unii Europejskiej a strategię narodowe państw członkowskich*, [w:] *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Haliżak, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004, s. 58; P. Vennesson, *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 2, s. 65; J. Lindley-French, *W cieniu Locarno? Dlaczego europejska polityka obronna nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 2, s. 51.

²⁶ Dokument końcowy konferencji zorganizowanej w grudniu 2013 r. w Pałacu Prezydenckim przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Zakład Studiów Strategicznych Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego: *O prawdziwą wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE. Tezy warszawskie*, 14.11.2013, <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/o-prawdziwa-wspolna-polityke-bezpieczenstwa-i-obrony-polskie-oczekiwania-przed-grudniowym-szczytem-ue/> (dostęp 14.06.2014).

²⁷ Jak ostrzega przytaczany Lindley-French: „Misje humanitarne i ratownicze, utrzymywanie pokoju i oddziały bojowe – wszystko to są bardzo ciekawe przedsięwzięcia Unii, istnieje jednak niebezpieczeństwo, że staną się one celami samymi w sobie, sposobem udowodnienia, że Unia potrafi organizować siłę militarną, niezależnie od tego, na ile okaże się ona przydatna w szerszym świecie”, *ibidem*, *W cieniu Locarno?...*, op. cit., s. 57.

²⁸ S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 45; por. R. Kempin, M. Overhaus, *EU Foreign Policy in Times of the Financial and Debt Crisis*, „European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2, s. 179-194.

sum przyznawanych na prowadzenie całej polityki zewnętrznej Unii. Ta z kolei w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych UE osiąga najniższy poziom finansowania spośród wszystkich głównych pozycji budżetowych.

Największym problemem jest jednak niewystracający poziom budżetów wojskowych państw członkowskich UE. Widać to szczególnie wyraźnie w porównaniu z sytuacją panującą w Stanach Zjednoczonych – podczas gdy od 2001 r. Amerykanie przeznaczają na zbrojenia coraz większe sumy (w 2015 r. o. 600 mld USD)²⁹, to kraje unijne systematycznie je zmniejszają, argumentując to sytuacją kryzysową oraz bojąc się krytykowanego przez społeczeństwa europejskie wzrostu deficytów budżetowych. W efekcie obecnie średnie wydatki na obronę 28 członków UE wynoszą ok. 270 mld USD, zaś większość państw członkowskich przeznacza na ten cel jedynie ok. 1,5% PKB (USA – blisko 4,5% PKB)³⁰. Tylko nieliczne państwa NATO (Wielka Brytania, Estonia, Polska i Grecja) realizują cel wyznaczony przez NATO, jakim jest osiągnięcie wskaźnika przynajmniej 2% PKB wydatków na obronność.

Podkreślić przy tym należy, że istotnym problemem nie jest nawet sama wysokość nakładów na zbrojenia – jak wskazuje Nicole Gnesotto, „Całościowo rzecz ujmując, 200 mld USD stanowi sumę wystarczającą. Problem polega na tym, że przeznaczenie tych środków jest nieracjonalne, często anachroniczne, realizowane na poziomie narodowym, bez żadnego wstępnego uzgodnienia między państwami członkowskimi”³¹.

Jak widać, w odniesieniu do możliwości efektywnego działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej największe braki i słabości występują w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³². Dokładniejsza ocena owych słabości stanowi obszernie zagadnienie, do którego badania stosować można rozmaite narzędzia poznawcze, w tym np. klasyczną już koncepcję sformułowaną przez grupę badaczy: Christophera Hilla, Roya H. Ginsberga i Juliana Lindlea-Frencha. Badacze ci wprowadzili pojęcie tzw. luki powstającej pomiędzy oczekiwaniami kierowanymi wobec polityki zagranicznej UE a realnymi możliwościami ich spełnienia, którą określili jako „luka możliwości-oczekiwania” (*capability-expectations gap* – CEG)³³. Brak miejsca w niniejszych rozważaniach nie pozwala na szerszą prezentację tej ciekawej

²⁹ Łącznie wydatki wszystkich instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo międzynarodowe wyniosły ponad 1 bln USD. Por. *Budget FY 2011 – Table 3.2 – Federal Government Outlays by Function and Subfunction: 1962-2015*, U.S. Government Publishing Office, 2010, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2011-TAB/xls/BUDGET-2011-TAB-3-2.xls> (dostęp 12.11.2017).

³⁰ *European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks, and the industrial base*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2012.

³¹ N. Gnesotto, *Przyszłość Europy strategicznej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 76.

³² K. Zajączkowski, *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3, s. 9-30; O. Barbarska, *Przyszłość polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej a pozycja UE w świecie – nieuchronny regres czy możliwy renesans? „Przyszłość. Świat-Europa-Polska” 2016, nr 4, s. 84-110.*

³³ Por. prace C. Hilla: *idem, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No. 3 oraz *idem, Closing the capability-expectations gap? [w:] A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, eds. J. Peterson, H. Sjursen, Taylor & Francis, London-New York 1998; por. także: R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No. 3; J. Lindley-French, *W cieniu Locarno?..., op. cit.*

koncepcji, wystarczy zatem wskazać, że jej istota polega na konstatacji, że powołując w Maastricht wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unia Europejska „znacznie zwiększyła oczekiwania co do stworzenia kolektywnej dyplomacji, które to oczekiwania przewyższały możliwości jej instytucji, narzędzi i środków”³⁴.

W tej sytuacji nie dziwią wątpliwości wyrażane przez Desmonda Dinana, który zastanawia się, dlaczego „państwa członkowskie w ogóle używają, wymownej i wieloznacznej, nazwy »wspólna« w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE”. Uważa on, iż ta „nomenklatura jest myląca i może stwarzać nierealistyczne oczekiwania w samej UE i poza nią co do możliwości WPZiB czy WPBiO”³⁵. Wydaje się, że termin „wspólna” ma wyrażać pewną intencję czy też wolę polityczną sygnatariuszy traktatu z Maastricht (i z Lizbony), pragnących nadać pożądany (przynajmniej przez część z nich) kierunek ewolucji unijnej polityki zagranicznej.

Lata 2016-2017 przyniosły istotne ożywienie odnośnie unijnych inicjatyw w zakresie WPZiB i WPBiO. Wynikało to przede wszystkim z czterech przesłanek: brexitu; zwycięstwa w wyborach prezydenckich w USA Donalda Trumpa; redefinicji stanowiska Niemiec odnośnie ich roli w polityce bezpieczeństwa UE; przyjęcia przez UE, o czym już wyżej wspomniano, Globalnej strategii UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Odnosząc się do tych trzech pierwszych należy wskazać na następujące tendencje. W Niemczech i Francji uznano, że najlepszą odpowiedzią na kryzys projektu europejskiego i brexit powinno być zacieśnianie współpracy pod hasłem „więcej Europy”, zwłaszcza w obszarze, który nie nastrocza większych kontrowersji pomiędzy Berlinem a Paryżem. Ponadto za pogłębianiem integracji w tym zakresie przemawiał argument, że po wyjściu z UE Wielka Brytania przestanie być hamulcowym tej współpracy. Z kolei zwycięstwo D. Trumpa (i jego decyzje odnośnie UE) wzmocniły narrację o potrzebie większej integracji polityczno-wojskowej w ramach Unii. Takie stanowisko odzwierciedla również niepewność co do dalszego zaangażowania USA w zapewnienie bezpieczeństwa Europy³⁶. Jednocześnie od 2015 r. Berlin postuluje wzmacnianie europejskiej współpracy wojskowej i stworzenie europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa. Z jednej strony wynika to z eskalacji kryzysu migracyjnego i nasilenia się aktów terrorystycznych w Europie, w tym w Niemczech. Z drugiej, Niemcy dążą do większej emancypacji politycznej Europy od USA oraz do zacieśniania współpracy z Paryżem – tym samym czują się zobowiązani, przynajmniej częściowo, odpowiedzieć na postulaty Francji zwiększenia europejskiego zaangażowania wojskowego w południowym sąsiedztwie Europy. Symptomatyczne okazało się wsparcie przez rząd w Berlinie Francji w tworzeniu unijnej misji w Mali (EUTM Mali) i Republice Środkowoafrykańskiej.

³⁴ R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European...*, op. cit., s. 430.

³⁵ D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, London 1999, s. 588.

³⁶ J. Gotkowska, *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, 28.06.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-06-28/renesans-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-ue-szanse-i> (dostęp 15.02.2018).

Rok 2017 był rokiem podjęcia przez UE (jej państwa członkowskie i KE) pewnych inicjatyw, które w znacznym stopniu były determinowane wyżej wskazanymi przesłankami i stanowić mogą jednocześnie impuls do dalszego rozwoju komponentu wojskowo-militarnego w ramach UE.

- W celu wzmocnienia procesu planowania wojskowymi operacjami reagowania w czerwcu 2017 r. Rada przyjęła decyzję ustanawiającą Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability – MPCC) w ramach Sztabu Wojskowego UE. Zgodnie z założeniami MPCC będzie dowodzić unijnymi misjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego (*non-executive military missions*), tj. wojskowymi misjami szkoleniowymi. MPCC pełni analogiczną funkcję do istniejącej już od 2007 r. Komórki Planowania i Prowadzenia Misji Cywilnych (Civilian Planing and Conduct Capability – CPCC)³⁷.
- Także w czerwcu 2017 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o utworzeniu finansowego z budżetu UE Europejskiego Funduszu Obronnego (EDF). Przyznawać ma on granty na wielostronne projekty badawcze i rozwojowe z zakresu innowacyjnych programów technologicznych prowadzonych przez firmy zbrojeniowe w UE.
- W grudniu 2017 r. nastąpiło aktywowanie mechanizmu stałej współpracy strukturalnej (tzw. PESCO) (zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z czerwca 2017 r.). Instrument ten wprowadzono do *acquis communautaire* przez traktat lizboński, ale do tej pory był niewykorzystany. PESCO ma umożliwić chętnym państwom członkowskim, po spełnieniu określonych kryteriów, pogłębioną współpracę w obszarze WPBiO.

13.4. Od kryzysu integracji do kryzysów w polityce zagranicznej

Rozpocząć należy od stwierdzenia, że negatywne następstwa obecnego kryzysu w Unii Europejskiej przyniosły rozliczne, negatywne i dalekosiężne skutki. Wśród wielu przejawów tego kryzysu, obok jego aspektów *stricte* gospodarczych i społecznych, jednym z najbardziej niepokojących stał się kryzys polityczno-ideologiczny. Przejawia się on m.in. brakiem przywództwa politycznego, czy szerzej – podważaniem całej idei integracji europejskiej. U większości społeczeństw europejskich narasta nieufność wobec UE, co powoduje nasilenie nastrojów nacjonalistycznych w formie powrotu do idei państw narodowych w myśleniu o rozwiązywaniu swoich problemów. Nakłada się na to wyraźny kryzys przywództwa politycznego, wynikający nie tylko z uwarunkowań instytucjonalno-prawnych, ale nade wszystko z braku silnych osobowości

³⁷ T. Tardy, *MPCC: towards an EU military command?*, „EUISS Brief” No. 17, 7.06.2017, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/mpcc-towards-an-eu-military-command/> (dostęp 15.02.2018).

w gronie polityków, tak na szczeblu unijnym, jak i narodowym. Przejawem tego jest zarówno brak koncepcji czy wizji wyjścia z sytuacji kryzysowej, jak i brak skutecznych działań naprawczych – *de facto* ograniczają się one do, skądinąd potrzebnych, reform w systemie finansowym UE³⁸. Swoistym symbolem całej tej sytuacji są wahania Niemiec, najpotężniejszego członka Unii, co do objęcia rzeczywistej roli przywódczej mogącej wspomagać wysiłki zmierzające do przezwyciężenia kryzysu.

Efektom są wspomniane zjawiska narastania w społeczeństwach europejskich coraz silniejszych tendencji antyunijnych. Ich wyrazicielami są już nie tylko nacjonalistyczne siły polityczne w rodzaju francuskiego Frontu Narodowego, brytyjskiej Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa, węgierskiego Jobbiku czy polskiego Kongresu Nowej Prawicy, którym udało się zdobyć ponad sto mandatów w Parlamencie Europejskim podczas wyborów z maja 2014 r.

Wszystkie te negatywne zjawiska i tendencje wpływają oczywiście na kształt unijnej polityki zagranicznej. Obecna sytuacja „w oczywisty sposób zmienia optykę patrzenia na stosunki zewnętrzne. Priorytetem są współpraca ekonomiczna i finansowa oraz ochrona interesów narodowych gospodarek, a nie budowa wpływów politycznych i europejskiej tożsamości”³⁹. Jednym słowem, w takiej Europie nie ma miejsca na ambicje globalne, do realizacji których należałoby rozbudowywać kompetencje wspólnotowe kosztem atrybutów suwerenności narodowej.

Konkretnymi przejawami słabości Unii Europejskiej są trudności już nie tylko z rozwiązywaniem, ale po prostu z koherentnym reagowaniem na poszczególne kryzysy międzynarodowe, z którymi UE ma do czynienia. Kruche podstawy WPZiB obnażył już konflikt iracki z 2003 r., który wykazał, że do prowadzenia unijnej polityki zagranicznej nie wystarczą same struktury i mechanizmy podejmowania decyzji. Potrzebne jest jeszcze coś takiego, jak definiowanie wspólnych interesów, wytyczanie wspólnych celów i wykazanie się wspólną wolą osiągnięcia kompromisu⁴⁰.

Reakcja UE na kolejne kryzysy międzynarodowe potwierdzała jedynie powyższą diagnozę. Dwa przypadki z 2008 r., jeden Kosowa (kwestia uznania niepodległości) oraz drugi dotyczący Gruzji (kwestia nałożenia sankcji na Rosję po jej interwencji wojskowej w tym kraju), pokazały skalę trudności z wypracowaniem wspólnego stanowiska przez wszystkich członków Unii. W efekcie, niepodległości Kosowa nie uznaje aż pięć państw członkowskich⁴¹, natomiast przeciwko nakładaniu sankcji na Rosję za jej agresję wobec Gruzji opowiedziały się takie najpotężniejsze kraje unijne, jak Niemcy, Francja i Włochy.

³⁸ Szerzej patrz: K. Zajączkowski, *Międzynarodowy potencjał gospodarczy Unii Europejskiej w dobie wyzwań globalnych*, [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 139-142.

³⁹ O. Osica, *Ujarczmiwanie chaosu...*, *op. cit.*, s. 86.

⁴⁰ Stosunek dyplomacji europejskiej do kryzysu irackiego doskonale oddawał tytuł artykułu w czasopiśmie „The Economist”: *Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce*. Por. *European Diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist” iss. 8312, London 22.02.2003, s. 29.

⁴¹ Według stanu na styczeń 2017 r. są to: Hiszpania, Grecja, Cypr, Rumunia i Słowacja.

Dalszych przykładów zarówno braku spójności, jak też zwykłej indolencji polityki zagranicznej Unii dostarczyła jej reakcja na tzw. arabską wiosnę i jej następstwa. Unijna dyplomacja nie tylko nie zauważyła zwiastunów nadchodzącego kryzysu⁴², ale co więcej, w trakcie jego trwania praktycznie nie podejmowała żadnych działań, czego wymownym symbolem było milczenie ówczesnej wysokiej przedstawiciel Catherine Ashton⁴³. Unia Europejska praktycznie całkowicie zrezygnowała z odgrywania jakiegokolwiek znaczącej roli podczas arabskiej wiosny, zaś zadania tego podjęły się Wielka Brytania i Francja. Występując pod własnymi flagami – a nie w imieniu UE – obydwie te kraje przeprowadziły własne interwencje wojskowe, najpierw w Libii, a następnie w Mali (korzystały przy tym ze znacznego wsparcia wywiadowczego, materiałowego i logistycznego ze strony USA, co z kolei świadczyło o mizerii europejskich potencjałów militarnych). Było to przejawem zupełnego braku poczucia wspólnoty interesów strategicznych wśród państw członkowskich Unii, czego symbolem były jednostronne działania Paryża i Londynu, zupełnie nieuwzględniające kontekstu unijnego⁴⁴. Brak koherentnego stanowiska całej UE wobec innych problemów na obszarze Maszreku i Maghrebu widoczny jest także w odniesieniu do konfliktów w Egipcie czy Iraku.

Trudno również pozytywnie oceniać reakcję UE na kryzys ukraiński. Wprawdzie formalnie władze unijne i szereg państw członkowskich poparły nowe władze w Kijowie oraz potępiły Rosję za aneksję Krymu i wspieranie wschodnioukraińskich separatystów, ale w rzeczywistości Unia pokazała wręcz żenujący brak jedności. Podczas gdy grupa krajów najbardziej zainteresowanych rozwiązaniem kryzysu, z Polską na czele, domagała się ostrej reakcji na rosyjskie działania⁴⁵, wiele innych państw zajęło pozycje bardzo ostrożne lub po prostu wykazało brak zainteresowania, niektóre zaś *de facto* poparły politykę Kremla (np. większość krajów śródziemnomorskich)⁴⁶. Wielce znamieną była także reakcja na polską propozycję powołania unii energetycznej mającej ograniczyć uzależnienie UE od importu nośników energii z Rosji, która spotkała się z bardzo chłodnym przyjęciem, w tym zwłaszcza ze strony Niemiec.

⁴² Najlepszym tego dowodem jest fakt, że w listopadzie 2010 r., a więc zaledwie na kilka tygodni przed wybuchem zamieszek w Tunezji inicjujących arabską wiosnę, na szczycie Unia Europejska – Afryka w Trypolisie przyjęło deklarację ogłaszającą rok 2010 „rokiem pokoju i bezpieczeństwa w Afryce”. Por. J.C. Völkel, *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2, s. 263-281; A. Adamczyk, *Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3.

⁴³ Szeregowiec Ashton, 1 kwietnia 2011 – *El País* (Madryt), <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/581081-szeregowiec-ashton> (dostęp 15.02.2017).

⁴⁴ Sytuację tę barwnie oddawał jeden z tytułów prasowych: *Paryż i Londyn: grabarze unijnej polityki zagranicznej – 31 marca 2011 – La Stampa* (Turyn), 2011, <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/578691-paryz-i-londyn-grabarze-unijnej-polityki-zagranicznej> (dostęp 15.02.2017).

⁴⁵ Szerzej patrz: O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4; E. Latoszek, A. Klos, *Partnerstwo Wschodnie jako nowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej: ocena i perspektywy*, red. E. Latoszek et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.

⁴⁶ Bardzo charakterystyczna była reakcja np. społeczeństwa i klasy politycznej we Włoszech. W trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r. wszystkie główne siły polityczne – łącznie z aktualną koalicją rządową – otwarcie głosiły poparcie dla polityki Rosji wobec Ukrainy, a w najlepszym razie deklarowały brak zainteresowania tą problematyką. Podobną sytuację można było zaobserwować m.in. w Hiszpanii, Portugalii czy Grecji.

W odniesieniu do reakcji Unii na kryzys ukraiński można także argumentować, że mieliśmy tu do czynienia z poważnym konfliktem interesów pomiędzy państwami członkowskimi, który tak czy inaczej trudno byłoby rozwiązać na szczeblu unijnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że funkcjonowanie silnego ośrodka decyzyjnego oraz odpowiednich struktur i mechanizmów w zakresie polityki zagranicznej w ramach Unii znacznie ułatwiłoby uzgadnianie lub przynajmniej koordynację stanowisk oraz działań wszystkich jej członków i tym samym pozwoliłoby uniknąć pożałowania godnej kakofonii głosów, kompromitującej całą UE.

13.5. Europa traci wpływy

Kryzys 2008 r. ujawnił strukturalną słabość Zachodu, m.in. UE. Kraje rozwijające się okazały się bardziej odporne na wstrząsy ekonomiczne. Stają się one, z Chinami na czele, istotnymi graczami na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w wymiarze ekonomicznym. Zarysowywanie się nowego ładu gospodarczego zgodnie potwierdzają badacze, naukowcy i praktycy (w Polsce kwestie te szczególnie poruszane są m.in. przez B. Góralczyka⁴⁷, E. Haliżaka⁴⁸ i R. Kuźniara⁴⁹).

Zgodnie z obliczeniami MFW kraje rozwijające się już prześcignęły (w 2016 r.) państwa rozwinięte pod względem wielkości PKB mierzonej parytetem siły nabywczej. Przypada na nie 55% globalnego PKB PPP, a na kraje Zachodu – tylko 45%⁵⁰. Według prognoz MFW do 2030 r. Chiny wyrosną na najważniejszą gospodarkę światową. Ich udział w PKB według PPP wyniesie 22,7%, USA – 16,6%, a UE – 15,6%⁵¹. Chiny stały się globalnym mocarstwem ekonomicznym o większej skali oddziaływania na światowy produkt niż gospodarka amerykańska. W 2012 r. przyczyniły się do wzrostu PKB światowego w 34,9%. Wkład amerykańskiej gospodarki jest oceniany na 11,3%, Japonii na 3,2%. Wpływ strefy euro jest wręcz negatywny i wynosi – 1,2%⁵².

Porównanie koniunktury gospodarczej pozwala dostrzec wyraźną dychotomię w położeniu państw Zachodu i krajów rozwijających się. Te drugie wykazują się ponad dwukrotnie wyższą dynamiką wzrostu. Wpływa to istotnie na postrzeganie i pozycję Zachodu, w tym Unii Europejskiej, w stosunkach międzynarodowych. Poza

⁴⁷ B. Góralczyk, *Chiny a nowy ład gospodarczy w świecie*, [w:] *Chiny w XXI wieku. Perspektywy rozwoju*, red. K. Gawlikowski, M. Ławacz, W.J. Dziak, Wydawnictwo ISP PAN, Warszawa 2012, s. 105-128.

⁴⁸ E. Haliżak, *Geoeconomiczny trilateralizm UE – USA – Chiny: logika konfliktu i współpracy*, [w:] *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 697-727.

⁴⁹ Zob. *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.

⁵⁰ Por.: *Problem strukturalny gospodarki światowej w 2011 r.*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, s. 73; A. Lubowski, *Świat 2040. Czy Zachód musi przegrać?* Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2013; J. O'Neill, *Mapa wzrostu. Szanse gospodarcze dla państw grupy BRICS*, Studio EMKA, Warszawa 2013; *Perspektywy nowego ładu światowego*, red. L. Pastusiak, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2013.

⁵¹ B. Góralczyk, *Chiny a nowy... op. cit.*, s. 116.

⁵² Por. *USA przewodzi słabo, Chiny ani myślą*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012, s. 48.

Chinami oraz regionem Azji i Pacyfiku, a także tradycyjnymi *emerging markets*, takimi jak Brazylia czy RPA, do grona państw odnotowujących stały i systematyczny wzrost należy zaliczyć już większość krajów Afryki (zwłaszcza znaczną dynamiką charakteryzują się kraje subsaharyjskie)⁵³ i Ameryki Łacińskiej⁵⁴. Niewątpliwie świadczy to o ich sile, chociaż nie można zapomnieć o narastających problemach ekonomiczno-społecznych, przed którymi stoją najważniejsze gospodarki wschodzące, m.in. Chiny, Brazylia, Indie i RPA⁵⁵.

Kraje rozwijające się, przede wszystkim grupa BRICS, charakteryzują się, poza silnymi podstawami makroekonomicznymi, stale rosnącym udziałem w handlu międzynarodowym towarami i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych (BIZ). Należy zwrócić uwagę na dynamikę i skalę tych zmian. Między rokiem 1980 a 2011 gospodarki rozwijające się zwiększyły swój udział w eksporcie światowym z 34% do 47%, a w imporcie – z 34% do 47%, a dominującą rolę odgrywają tu państwa azjatyckie⁵⁶. Natomiast w 2012 r. po raz pierwszy w historii kraje rozwijające się przyciągnęły więcej inwestycji zagranicznych niż gospodarki rozwinięte, odpowiednio 702,8 mld USD oraz 560,7 mld USD⁵⁷. Jednocześnie Chiny i niektóre kraje rozwijające się stały się znaczącymi dawcami pomocy rozwojowej i finansowej (tzw. donatorzy arabscy oraz donatorzy współpracy Południe-Południe)⁵⁸.

Aktywność najważniejszych gospodarek wschodzących w handlu międzynarodowym, globalnych inwestycjach czy w zakresie pomocy rozwojowej stanowi wyzwanie dla Unii Europejskiej. Sytuacja ta nie pozostaje bez wpływu na pozycję UE i możliwości jej oddziaływania na otoczenie międzynarodowe. Szczególnie widoczne jest to w Afryce (zwłaszcza subsaharyjskiej) i w Ameryce Łacińskiej, obszarach tradycyjnie zdominowanych zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym przez Zachód, w tym przez kraje europejskie⁵⁹.

⁵³ Por.: AfDB, Development Centre of the OECD, UNDP, UNECA, *African Economic Outlook 2013. Structural Transformation and Natural Resources*, UNDP, Paris 2013; K. Zajączkowski, *Afryki Subsaharyjskiej łatwo się nie zdobędzie*, „Obserwator Finansowy”, 02.04.2014, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makro-ekonomia/afryki-subsaharyjskiej-latwo-sie-nie-zdobedzie/> (dostęp 21.01.2015).

⁵⁴ Przewiduje się, że w latach 2012-2015 wzrost gospodarczy w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach wyniesie 3,9%. Zob. ECLAC, AECID, *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*, ECLAC, Santiago de Chile 2012, s. 7, 13; IMF, *World Economic Outlook 2013. Hopes, Realities and Risk*, IMF, Washington 2013, s. 60.

⁵⁵ Zobacz poszczególne numery tygodnika „The Economist” z okresu styczeń-sierpień 2013 r., np. *India's economy. How India got its funk*, „The Economist” iss. 8850, London 24.08.2013, s. 12.

⁵⁶ Por.: WHO, *Fast-changing nature of world trade poses new policy challenges, report says*, „Press Release” PRESS/692, 18.07.2013, http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr692_e.htm (dostęp 23.01.2015); WHO, *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*, WHO, Geneva 2013.

⁵⁷ UNCTAD, *The World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York-Geneva 2013, s. 216.

⁵⁸ K. Zajączkowski, *Stosunki wybranych państw Azji z Afryką. Studium porównawcze*, [w:] *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985-2015. Ciągłość i zmiana w regionalnym systemie międzynarodowym*, red. A. Jarczewska, J. Zajączkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 593-627.

⁵⁹ UNCTAD, *The Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Form of Development Partnership*, UNCTAD, New York-Geneva 2010.

Jeszcze w latach 60. XX w. udział Wspólnot Europejskich w handlu afrykańskim wynosił 2/3. Dziś stanowi ok. 35% dla całej Afryki (25% dla części subsaharyjskiej). Rośnie natomiast znaczenie Chin i innych krajów Południa. Chiny w 2009 r. prześcignęły USA i stały się drugim po UE partnerem handlowym Afryki. Ich udział szacowany jest na 15% (USA – 12%). Natomiast obroty handlowe między Afryką a krajami Południa podwoiły się (wartość nominalna) w ciągu ostatniej dekady⁶⁰.

UE jest wciąż drugim, po USA, partnerem handlowym Ameryki Łacińskiej i pierwszym dla Mercosur. Należy zauważyć utrzymującą się od dłuższego czasu tendencję negatywną dla UE. W latach 80. i 90. udział w handlu latynoamerykańskim UE traciła na rzecz USA, w pierwszej dekadzie XXI w. Zachód – UE i USA – traci wpływy na rzecz Chin.

Rozwój współpracy Południe-Południe utrudnia realizację polityki UE. ChRL i inne kraje Południa, w przeciwieństwie do Unii, nie uzależniają swojej pomocy i zawarcia umów handlowych od wdrażania reform politycznych i gospodarczych. Chiny i pozostałe kraje rozwijające się uważają, że państwa Południa powinny znaleźć własną drogę rozwiązywania problemów politycznych i ekonomicznych. Tym samym następuje osłabienie presji na przeprowadzenie reform czy walkę z korupcją w krajach objętych polityką UE, a zarazem spadek atrakcyjności europejskich ofert handlowych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Chiny dążą do wykreowania się na lidera grupy państw Południa w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz skutecznej modernizacji i transformacji gospodarczej w regionie Afryki i Ameryki Łacińskiej, a tym samym do faktycznego uznania tych obszarów za chińską strefę wpływów, aby lepiej zaspokajać swoje potrzeby i realizować interesy⁶¹.

* * *

Jaka przyszłość czeka politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, czy szerzej – jej politykę zewnętrzną i cały międzynarodowy wymiar integracji europejskiej? Oczywiście trudno w tych sprawach wyrokować, tym bardziej, że przewidywania w tym zakresie bardzo się różnią. Wahają się one od często pojawiających się obecnie czarnych scenariuszy wieszczących mniej lub bardziej pospieszny upadek Unii, aż do prognoz przewidujących możliwość odgrywania przez nią decydującej roli w przyszłym porządku światowym, łącznie z zastąpieniem Stanów Zjednoczonych na pozycji supermocarstwa.

⁶⁰ AfDB, Development Centre of the OECD, UNDP, UNECA..., *op. cit.*, s. 14; UNECA, *Report on International and Intra-African Trade*, UNECA, Addis Ababa, 7.09.2012, s. 12; UNECA, *Economic Report on Africa 2013. Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*, UNECA, Addis Ababa 2013, s. 48.

⁶¹ Szerzej patrz: J.P. Cardenal, H. Araujo, *Podbój świata po chińsku*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2012; B. Góralczyk, *Chiński Feniks. Paradoksy wschodzącego mocarstwa*, Wydawnictwo Sprawy Polityczne, Warszawa 2010, s. 179-206; *idem*, *Pozycja Chin w Afryce. Czerwona książeczka czekowa*, 2.11.2009, <http://www.psz.pl/124-polityka/bogdan-goralczyk-pozycja-chin-w-afryce-czerwona-ksiazeczka-czekowa> (dostęp 30.12.2014).

Czarne scenariusze są mało prawdopodobne, chociaż w istocie wielu badaczy sceptycznie ocenia przyszłość UE jako liczącego się uczestnika stosunków międzynarodowych. Należy do nich nasz wybitny rodak Zbigniew Brzeziński. Jego zdaniem „wizja Europy jako politycznego i militarnego gracza wagi ciężkiej staje się coraz bardziej iluzoryczna”⁶². Jednocześnie optymistyczne prognozy widzące Unię jako następcę USA w roli światowego hegemonarównież brzmią obecnie coraz bardziej utopijnie⁶³. Na dziś najbardziej realne wydają się być wizje przyszłego świata przewidujące stopniowe przechodzenie do nowej, wielobiegunowej struktury stosunków międzynarodowych, w której potencjały polityczne i ekonomiczne podzielone będą bardziej równomiernie między kilka ośrodków, bez wyraźnej dominacji Zachodu. Cytowany Brzeziński przewidywał to już w swej słynnej pracy *Wielka szachownica*, napisanej kilkanaście lat temu, po czym powtórzył to w ostatniej, przytaczanej wyżej książce; tezę tę potwierdzają także rozmaite ośrodki analityczne w USA⁶⁴.

Jednocześnie Unii Europejskiej brakuje dziś jasnego określenia celów swej polityki zewnętrznej oraz podejmowania przemysłanych kroków dla ich realizacji. Jednym słowem, brakuje jej strategicznej wizji tego, czym ma być Europa w przyszłości. Strategia taka powinna m.in. przewidywać jak najbardziej efektywne wykorzystanie istniejących oraz ewentualnie stworzenie nowych mechanizmów i instrumentów, w większym stopniu akcentować wielowymiarowość podejmowanych działań oraz uwzględniać dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość międzynarodową.

Bibliografia

- Adamczyk A., *Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej wobec zjawiska arabskiej wiosny*, „Studia Europejskie” 2012, nr 3.
- AfDB, Development Centre of the OECD, UNDP, UNECA, *African Economic Outlook 2013. Structural Transformation and Natural Resources*, UNDP, Paris 2013.
- Balcerowicz B., *Strategia obronna Unii Europejskiej a strategie narodowe państw członkowskich*, [w:] *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Haliżak, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- Barburska O., *New Challenges vs. Old Formulas: What Would Make the European Union a Greater Global Player?* „Journal of Liberty and International Affairs” 2017, Supp. 1.
- Barburska O., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne*, „Studia Europejskie” 2016, nr 3.

⁶² Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 174.

⁶³ Szerzej patrz: D. Milczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 132-138.

⁶⁴ Por. np. T. Shanker, *Study Predicts Future for U.S. as No. 2 Economy, but Energy Independent*, „New York Times” 11.12.2012, http://www.nytimes.com/2012/12/11/world/china-to-be-no-1-economy-before-2030-study-says.html?_r=0 (dostęp 20.06.2014).

- Barburska O., *Przyszłość polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej a pozycja UE w świecie – nieuchronny regres czy możliwy renesans?* „Przyszłość. Świat-Europa-Polska” 2016, nr 4.
- Barburska O., *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie” 2013, nr 4.
- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienie systemowe*, red. J. Barcz, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Budget FY 2011 – Table 3.2 – Federal Government Outlays by Function and Subfunction: 1962-2015*, U.S. Government Publishing Office, 2010, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2011-TAB/xls/BUDGET-2011-TAB-3-2.xls>
- Cardenal J.P., Araujo H., *Podbój świata po chińsku*, Wydawnictwo Sonia Draga, Katowice 2012.
- CIA, *The World Factbook*, 2017, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ee.html>
- Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 2nd ed., Palgrave Macmillan, London 1999.
- ECLAC, AECID, *Latin America and the Caribbean and the European Union: striving for a renewed partnership*, ECLAC, Santiago de Chile 2012.
- European Commission, *MEMO: The EU's free trade agreements – where are we?* Brussels, 18.06.2013.
- European Commission, *Why the European Union is an essential trade partner*, 2012.
- European Defense Trends 2012. Budgets, regulatory frameworks, and the industrial base*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2012.
- European Diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist” iss. 8312, London 22.02.2003.
- Eurostat, *International trade in goods*, 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods
- Eurostat, *The EU in the world – international trade*, 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/The_EU_in_the_world_-_international_trade
- Ginsberg R.H., *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies” 1999, No. 3.
- Gnesotto N., *Przyszłość Europy strategicznej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012.
- Gotkowska J., *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, „Komentarze OSW”, 28.06.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-06-28/renesans-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-ue-szanse-i>
- Góralczyk B., *Chiny a nowy ład gospodarczy w świecie*, [w:] *Chiny w XXI wieku. Perspektywy rozwoju*, red. K. Gawlikowski, M. Ławacz, W.J. Dziak, Wydawnictwo ISP PAN, Warszawa 2012.
- Góralczyk B., *Chiński Feniks. Paradoxy wschodzącego mocarstwa*, Wydawnictwo Sprawy Polityczne, Warszawa 2010.
- Góralczyk B., *Pozycja Chin w Afryce. Czerwona książeczka czekowa*, 2.11.2009, <http://www.psz.pl/124-polityka/bogdan-goralczyk-pozycja-chin-w-afryce-czerwona-ksiazeczka-czekowa>
- Góralczyk B., Zajączkowski J., Zajączkowski K., *European Union and Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa – Different Regions, Particular Policies*, [w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, eds. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Centre for Europe – University of Warsaw 2013.

- Halizak E., *Geoekonomiczny trilateralizm UE-USA-Chiny: logika konfliktu i współpracy*, [w:] *Geoekonomia*, red. E. Halizak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Halizak E., Parzymies S., *Wstęp*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Oficyna Wydawnicza Aspra, Warszawa 2002.
- Hill C., *Closing the capability-expectations gap?* [w:] *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, eds. J. Peterson, H. Sjursen, Taylor & Francis, London-New York 1998.
- Hill C., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, No. 3.
- IMF, *World Economic Outlook 2013. Hopes, Realities and Risk*, IMF, Washington 2013.
- IMF, *World Economic Outlook Database, Report for Selected Country Groups and Subjects: European Union*, October 2016 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=64&pr.y=16&sy=2014&ey=2021&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=998&s=NGDPD&grp=1&a=1>.
- IMF, *World Economic Outlook Database, Report for Selected Country Groups and Subjects: China, United States*, October 2016 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=69&pr.y=10&sy=2014&ey=2021&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=NGDPD&grp=0&a=1>.
- India's economy. *How India got its funk*, „The Economist” iss. 8850, London 24.08.2013.
- Kempin R., Overhaus M., *EU Foreign Policy in Times of the Financial and Debt Crisis*, „European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2.
- Kołodziejczyk K., *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Rola i znaczenie Umów o partnerstwie gospodarczym w zakresie handlu i pomocy rozwojowej*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.
- Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu, red. R. Kuźniar, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011.
- Latoszek E., Kłos A., *Partnerstwo Wschodnie jako nowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej: ocena i perspektywy*, red. E. Latoszek et al., Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.
- Lindley-French J., *W cieniu Locarno? Dlaczego europejska polityka obronna nie zdaje egzaminu*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 2.
- Lubowski A., *Świat 2040. Czy Zachód musi przegrać?* Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2013.
- Milczarek D., *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3-4.
- Milczarek D., *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2003, No. 4.
- Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, 3th ed., Duke University Press, Durham 1994.
- O prawdziwą wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE. Tezy warszawskie*, 14.11.2013, <http://www.pl.ism.uw.edu.pl/o-prawdziwa-wspolna-polityke-bezpieczenstwa-i-obrony-polskie-oczekiwania-przed-grudniowym-szczytem-ue/>.
- O'Neill J., *Mapa wzrostu. Szanse gospodarcze dla państw grupy BRICS*, Studio EMKA, Warszawa 2013.

- Olsen G.R., *The European Union's Development Policy: Shifting Priorities in a Rapidly Changing World*, [w:] *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, eds. P. Hoebink, O. Stokke, Routledge, London-New York 2005.
- Osica O., *Ujarmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2.
- Paryż i Londyn: grabarze unijnej polityki zagranicznej – 31 marca 2011 – *La Stampa* (Turyn), 2011, <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/578691-paryz-i-londyn-grabarze-unijnej-polityki-zagranicznej>.
- Parzymies S., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Perspektywy nowego ładu światowego*, red. L. Pastusiak, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna „Adam”, Warszawa 2013.
- Problem strukturalny gospodarki światowej w 2011 r.*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012.
- Rostowska M., *Nowe umowy o wolnym handlu receptą na kryzys?* „Biuletyn PISM” nr 59, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2013.
- Rynarzewski T. et al., *Potencjał gospodarczy i możliwości rozwojowe Afryki. Polska perspektywa*, PWE, Warszawa 2017.
- Shanker T., *Study Predicts Future for U.S. as No. 2 Economy, but Energy Independent*, „New York Times” 11.12.2012, http://www.nytimes.com/2012/12/11/world/china-to-be-no-1-economy-before-2030-study-says.html?_r=0.
- Stokke O., *The Changing International and Conceptual Environments of Development Co-operation*, [w:] *Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the EU*, eds. P. Hoebink, O. Stokke, Routledge, London-New York 2005.
- Szeregowiec Ashton, 1 kwietnia 2011 – *El País* (Madryt), 2011, <http://www.voxeurop.eu/pl/content/article/581081-szeregowiec-ashton> (15.02.2017).
- Tardy T., *MPCC: towards an EU military command?*, „EUISS Brief” No. 17, 7.06.2017, <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/mpcc-towards-an-eu-military-command/>.
- UNCTAD, *The Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Form of Development Partnership*, UNCTAD, New York-Geneva 2010.
- UNCTAD, *The World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, New York-Geneva 2013.
- UNCTAD, *The World Investment Report 2016: Investor Nationality: Policy Challenges*, United Nations, Geneva 2016.
- UNECA, *Economic Report on Africa 2013. Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation*, UNECA, Addis Ababa 2013.
- UNECA, *Report on International and Intra-African Trade*, UNECA, Addis Ababa, 7.09.2012.
- USA przewodzą słabo, Chiny ani myślą*, „Rocznik Strategiczny” 2011/2012.
- Vennesson P., *Europejska strategia liberalna*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2005, nr 2.
- Völkel J.C., *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” 2014, No. 2.
- White B., *Understanding European Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- WHO, *Fast-changing nature of world trade poses new policy challenges, report says*, „Press Release” PRESS/692, 18.07.2013, http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr692_e.htm.
- WHO, *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*, WHO, Geneva 2013.

- Zajączkowski K., *Afryki Subsaharyjskiej łatwo się nie zdobędzie*, „Obserwator Finansowy”, 2.04.2014, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/afryki-subsaharyjskiej-latwo-sie-nie-zdobedzie/>.
- Zajączkowski K., *EU development assistance: its origin, evolution and functions*, European Court of Auditors, Luxembourg 2016.
- Zajączkowski K., *Geoekonomiczny kontekst pomocy rozwojowej*, [w:] *Geoekonomia*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Zajączkowski K., *Międzynarodowy potencjał gospodarczy Unii Europejskiej w dobie wyzwań globalnych*, [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Zajączkowski K., *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3.
- Zajączkowski K., *Stosunki wybranych państw Azji z Afryką. Studium porównawcze*, [w:] *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985-2015. Ciągłość i zmiana w regionalnym systemie międzynarodowym*, red. A. Jarczewska, J. Zajączkowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003.
- Zięba R., *Unia Europejska*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.

Część metodyczna

Literatura

- Barburska O., *Przyszłość polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej a pozycja UE w świecie – nieuchronny regres czy możliwy renesans?*, „Przyszłość. Świat-Europa-Polska” 2016, nr 4.
- Galster J., Szerzba-Zawada A. red., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2016.
- Milczarek D., *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2001, nr 3-4.
- Milczarek D., *The International Role of the European Union As a „Civilian Power”*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2003, No. 4.
- Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Osica O., *Ujarmianie chaosu – przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2.
- Zajączkowski K., *O brakach i niedostatkach w polityce zagranicznej UE*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

W czasie zajęć uczestnicy zapoznają się z problematyką pozycji i roli Unii Europejskiej na świecie. Rozdział przedstawia najpierw charakterystykę i definicję Unii jako specyficznego, unikatowego uczestnika stosunków międzynarodowych, następnie zaś prezentuje jej

możliwości oraz instrumenty działania w tej dziedzinie. Możliwości te wynikają z wysokiej pozycji i roli UE na scenie globalnej, najważniejszym zaś instrumentem jest unijna polityka zewnętrzna. Obejmuje ona ekonomiczne stosunki zewnętrzne, w ramach których Unia jest gospodarczym olbrzymem, oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, której słabości powodują, iż UE jest polityczno-militarnym karłem. Analizie tych słabości poświęcone są dalsze części rozdziału. Końcowe rozważania skupiają się na próbach prognozowania, jakie znaczenie może mieć Unia Europejska w przyszłym świecie, który będzie charakteryzować się najprawdopodobniej większą wielobiegunowością.

Cele zajęć

- scharakteryzowanie roli i pozycji UE we współczesnych stosunkach międzynarodowych,
- omówienie podstawowych czynników wpływających na potencjał ekonomiczny UE we współczesnym świecie,
- wyjaśnienie pojęcia polityki zagranicznej Unii Europejskiej – jej istoty i znaczenia w stosunkach międzynarodowych,
- ukazanie najważniejszych słabości i wyzwań (wewnętrznych i zewnętrznych) dla UE jako aktora międzynarodowego.

Słowa kluczowe

- Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych,
- polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE,
- potencjał gospodarczy UE,
- dyplomacja UE.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- metoda przypadków,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom, że w trakcie zajęć zapoznają się z problematyką roli i pozycji UE we współczesnym świecie.
2. Zaproponuj najpierw krótką dyskusję na temat znaczenia Unii Europejskiej w świecie. Zapytaj uczestników zajęć, czy wiedzą, jakim dzisiaj UE dysponuje potencjałem ekonomicznym i militarnym? Co decyduje o sile ekonomicznej UE? Jak potencjał UE prezentuje się na tle innych państw/mocarstw (np. USA, Chiny)?
3. Następnie przeprowadź syntetyczną prezentację multimedialną dotyczącą potencjału i roli UE we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia potencjału ekonomicznego UE i ekonomicznych stosunków zewnętrznych oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

4. W dalszej kolejności podziel uczestników na cztery grupy. Każdej grupie rozdaj kserokopie z informacją o potencjale ekonomicznym i militarnym USA, Chin, Rosji i UE. Poproś każdą z grup o przedstawienie na tablicy najważniejszych wskaźników makroekonomicznych i militarnych tych ww. podmiotów.
5. Na zakończenie zajęć przeprowadź burzę mózgów na temat najważniejszych wyzwań jakie stoją przed UE, jako aktorem globalnym w najbliższej przyszłości. Odpowiedzi zapisujcie na tablicy.
6. Na koniec, dla utrwalenia wiadomości z zajęć, jako zadanie domowe, poleć uczestnikom przynieść na następne zajęcia wycinki z gazet, artykuły z Internetu, książkę itd., które dotyczą pozycji UE w świecie.

14.

Unia Europejska jako aktor w regionie śródziemnomorskim*

Zjawisko arabskiej wiosny, które przetoczyło się przez państwa Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu (w nomenklaturze zachodniej używa się określenia tych państw jako MENA – Middle East and North Africa), pokazało niezwykle kruchość systemu międzynarodowego w tym regionie świata. Basen śródziemnomorski można nazwać miękkim podbrzuszem Europy, był on od zawsze obszarem zainteresowań rządów zachodnioeuropejskich, co szczególnie było widoczne w procesie budowania relacji między WE/UE a państwami tego regionu. Głównymi determinantami wpływającymi na stosunki państw otaczających Morze Śródziemne były ekonomia oraz polityka w wymiarze bezpieczeństwa.

Powiązania gospodarcze pomiędzy Europą a państwami arabskimi były i są bardzo silne dzięki rozbudowanej sieci transportu morskiego. Państwa północnoafrykańskie są ważnym rynkiem zbytu oraz celem inwestycji dla przedsiębiorstw europejskich. Z kolei państwa europejskie są głównymi odbiorcami towarów wyprodukowanych przez społeczeństwa afrykańskie, w tym przede wszystkim surowców energetycznych, które są niezbędne do funkcjonowania wysoko rozwiniętych gospodarek. To uzależnienie ekonomiczne wynika także z aspektów historycznych. Należy pamiętać, że państwa Afryki Północnej były dawnymi koloniami państw ze Starego Kontynentu.

Drugą niezwykle ważną determinantą wpływającą na relacje między Europą a Afryką Północną i Bliskim Wschodem jest chęć zbudowania stabilnego systemu

* Rozdział został napisany w oparciu o m.in. wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Centre of Excellence at Warsaw School of Economics (CEWSE) on European Union's Security and Stability in a new Economic, Social and Geopolitical Settlement”, współfinansowanego przez Komisję Europejską w ramach Programu Erasmus + - Jean Monnet Activities (nr projektu 574518-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

Tekst został przygotowany w oparciu o jego pierwotną wersję: A. Adamczyk, *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego. Fiasko czy sukces?* [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

bezpieczeństwa w tej części świata. W regionie śródziemnomorskim występuje wiele sporów i konfliktów międzynarodowych, które powodują niestabilność polityczną i stanowią zagrożenie dla społeczeństw Europy. Konflikty te przyczyniają się np. do masowej migracji Arabów i mieszkańców tego regionu, co wpływa negatywnie na europejskie rynki pracy.

Główne zagrożenie dla utrzymania pokoju w tym regionie stanowi konflikt izraelsko-palestyński, który ma bezpośrednie przełożenie na kształtowanie polityki zagranicznej przez państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, od Maroka aż po Iran. Historia tego konfliktu pokazuje, że za każdym razem, gdy dochodzi do jego eskalacji, wpływa on negatywnie na sytuację ekonomiczną państw europejskich, gdyż drożeją surowce oraz pojawiają się kolejne fale imigrantów. Ze względu na brak stabilnej sytuacji politycznej w regionie, państwa północnoafrykańskie systematycznie rozbudowują swój potencjał militarny, który także wzbudza niepokój wśród Europejczyków. Region ten kojarzony jest przez mieszkańców Starego Kontynentu z międzynarodowym terroryzmem, gdyż większość organizacji terrorystycznych na świecie swoje korzenie wywodzi właśnie stąd. Szczególnym zagrożeniem dla Europy było pojawienie się tzw. Państwa Islamskiego, którego działalność terrorystyczna koncentrowała się nie tylko w regionie Bliskiego Wschodu, ale także w krajach członkowskich UE, m.in. w Belgii, Francji oraz RFN. Terroryzm z kolei utożsamiany jest z fundamentalizmem i radykalizmem islamskim, który postrzegany jest jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego¹.

Trudno się zatem dziwić, że zjawiska masowej migracji, militaryzacji regionu oraz szerzenia terroryzmu wywołują szczególne zainteresowanie tą częścią świata tak w instytucjach europejskich, jak i wśród rządów państw członkowskich UE. Dlatego też politycy europejscy w obawie przed pogorszeniem się i tak już niestabilnej sytuacji starają się kontrolować wydarzenia w regionie śródziemnomorskim. Kryzys uchodźczy, który dotknął państwa europejskie w 2015 r. szczególnie uwrażliwił Europejczyków na wyzwania i problemy pojawiające się w tym regionie. Był to największy kryzys migracyjny, jaki miał miejsce w Europie od zakończenia II wojny światowej. W tymże roku w państwach członkowskich UE złożono blisko 1 mln 350 tys. wniosków o przyznanie azylu².

Właśnie z tych powodów państwa członkowskie UE, a szczególnie południowi uczestnicy, starają się utrzymywać poprawne stosunków z krajami północnoafrykańskimi. Ich głównym celem jest tworzenie takich form współpracy w regionie, które zagwarantowałyby monitorowanie, a przede wszystkim ustabilizowanie sytuacji politycznej i ekonomicznej w basenie Morza Śródziemnego.

¹ J. Zajac, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 18-26.

² A. Szpak, *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo – podłoże społeczno-ekonomiczne, zagrożenia, pomoc rozwojowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 112.

14.1. Geneza polityki śródziemnomorskiej Wspólnot Europejskich

Wspólnoty Europejskie rozpoczęły współpracę z państwami Afryki Północnej już w latach 60. XX w., kiedy to doszło do podpisania umów stowarzyszeniowych z Tunezją i Marokiem. Kolejne umowy handlowe podpisano w następnej dekadzie z Izraelem, Egiptem, Libanem, Algierią i Jordanią³. Państwem wspólnotowym, które szczególnie było zainteresowane rozwojem współpracy z śródziemnomorskimi sąsiadami, była Francja. Dzięki wysiłkom rządu Georges'a Pompidou w 1972 r. doszło do powołania przez Wspólnoty Europejskie inicjatywy The EEC's Global Mediterranean Policy (GMP), której zadaniem było stworzenie ram współpracy obejmujących cały obszar śródziemnomorski. To wspólnotowe przedsięwzięcie obejmowało Algierię, Cypr, Egipt, Izrael, Jordanię, Malte, Maroko, Syrię, Tunezję, a także państwa europejskie – Albanie, Grecję, Portugalie, Hiszpanię, Turcję i Jugosławię⁴. GMP nie miała charakteru kompleksowej współpracy wielostronnej. Była to inicjatywa Wspólnot, w rezultacie której podpisywano umowy bilateralne w zakresie handlu oraz pomocy finansowej i technicznej dla poszczególnych państw regionu. Dzięki tym porozumieniom państwa uzyskiwały możliwość sprzedaży towarów przemysłowych na terenie Wspólnot Europejskich⁵. Zakres tej współpracy był jednak bardzo ograniczony, gdyż produkcja przemysłowa w państwach Afryki Północnej nie była rozwinięta, a głównym sektorem ich gospodarki pozostawało rolnictwo. Z kolei produkty rolne nie były objęte powyższymi porozumieniami, ze względu na obawy państw europejskich o konkurencyjność ich towarów rolnych.

Oferta współpracy dla państw śródziemnomorskich w ramach GMP miała raczej charakter fasadowy i ukierunkowana była na zintensyfikowanie kontaktów między sygnatariuszami, ale bez większych konsekwencji ekonomicznych. Politycy europejscy liczyli na stopniowy rozwój powiązań z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Z kolei śródziemnomorscy partnerzy Wspólnot obawiali się, że jest to próba uzależnienia ich gospodarek od dawnych potęg kolonialnych. Wrażenie to szczególnie nasiliło się po wejściu Wielkiej Brytanii do Wspólnot w 1973 r., albowiem obok Francji wyrażała ona duże zainteresowanie utrzymaniem wpływów w tej części świata⁶.

Wydarzenia z 1973 r., a więc kryzys bliskowschodni i w konsekwencji załamanie gospodarcze Europy Zachodniej, zmusiły Wspólnoty Europejskie do zintensyfikowania współpracy z państwami arabskimi nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także politycznym. Po ograniczeniu dostaw surowców energetycznych dla Europy Zachodniej przez kraje arabskie państwa członkowskie Wspólnot zaczęły bardziej

³ P.J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Aspra J-R, Warszawa 2005, s. 120-122.

⁴ Grecja i Turcja uzyskały specjalny status w ramach tych porozumień, gdyż starały się o pełne członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Szerzej patrz: G. Bernatowicz, *Polityka Śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 4, s. 64 i n.

⁵ V. Knoops, *Euro-Mediterranean relations and the Arab Spring*, „Background Brief” October 2011, No. 6, s. 3-6.

⁶ *Ibidem*, s. 4.

angażować się w rozwiązanie problemu palestyńsko-izraelskiego, podkreślając prawo Palestyńczyków do samostanowienia. Kolejny przełom w stosunkach między państwami zachodnioeuropejskimi a śródziemnomorskimi nastąpił w drugiej połowie lat 70. XX w. Podpisano wówczas układy stowarzyszeniowe nowej generacji, które dotyczyły pogłębienia współpracy gospodarczej w zakresie handlu towarami przemysłowymi i rolnymi oraz regulowały problem imigracji arabskiej na teren EWG⁷. W ramach tych porozumień Wspólnoty zobowiązały się do pomocy finansowej dla państw Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu w postaci bezzwrotnych pożyczek z Banku Światowego. Rozpoczęto także współpracę instytucjonalną polegającą na budowaniu powiązań pomiędzy organami administracji państwowej krajów śródziemnomorskich oraz instytucjami Wspólnot Europejskich. Wydawało się, że rola tego regionu w polityce Wspólnot Europejskich zdecydowanie wzrosła, głównie ze względu na obawy państw zachodnioeuropejskich przed utratą dostaw surowców energetycznych.

Niezwykle istotne zmiany w relacjach Europy Zachodniej z krajami śródziemnomorskimi miały miejsce w latach 80. XX w. Członkami Wspólnot zostały europejskie kraje śródziemnomorskie – Grecja, Hiszpania oraz Portugalia – które wcześniej były objęte współpracą w ramach GMP. Struktura gospodarki nowych członków WE w zakresie produktów przemysłowych i rolniczych była zbliżona do gospodarek państw arabskich. To podobieństwo ekonomiczne przyczyniło się do rywalizacji o wpływy z handlu na rynkach wspólnotowych. Konkurencję tę oczywiście zaczęły przegrywać państwa Afryki Północnej, gdyż ze względu na udział we wspólnym rynku kierunki handlu dotychczasowych członków WE zostały skierowane właśnie do Grecji, Hiszpanii i Portugalii, osłabiając tym samym powiązania handlowe z krajami południa basenu Morza Śródziemnego⁸. Paradoksalnie z drugiej strony przyjęcie tych trzech krajów śródziemnomorskich do WE spowodowało większe zainteresowanie sytuacją polityczną w tym regionie świata wśród rządów państw członkowskich, głównie ze względu na pojawiające się duże fale imigrantów na rynkach EWG.

Sytuacja na kontynencie europejskim i w jego najbliższym otoczeniu zmieniła się zasadniczo na przełomie lat 80. i 90. XX w. W rezultacie rozpadu systemu dwubiegunowego Wspólnoty Europejskie musiały przeprowadzić głęboką reformę instytucjonalną w celu sprostania nowym wyzwaniom politycznym i ekonomicznym na świecie. Politycy europejscy doszli do wniosku, że budowanie zintegrowanej Europy w oparciu o współpracę tylko ekonomiczną jest niewystarczające. Sąsiedzi Wspólnot oczekiwali od państw Europy Zachodniej większego zaangażowania w proces integracji kontynentu, same zaś państwa członkowskie miały ambicje odegrania większej roli w kształtowaniu nowego, stabilnego i bezpiecznego otoczenia. Początek lat 90. to

⁷ W latach 1975-1977 EWG podpisała układy stowarzyszeniowe z Izraelem, Algierią, Marokiem, Tunezją, Egiptem, Jordanią, Libanem oraz Syrią.

⁸ F. Bicchi, *Euro-Mediterranean relations in historical perspective, The Euro-Mediterranean dialogue: prospects for an area of prosperity and security*, Foundation for European Progressive Studies, Brussels 2009, s. 15-19.

okres rozszerzania dotychczasowego ekonomicznego zakresu współpracy Wspólnot o elementy polityczne i bezpieczeństwo. W rezultacie tych przedsięwzięć utworzono Unię Europejską (UE), nowego aktora w stosunkach międzynarodowych, mającego ambicję odegrania istotnej roli politycznej zarówno w Europie Środkowej i Wschodniej, jak też w regionie Morza Śródziemnego. Właśnie chęć odegrania większej roli w nowej sytuacji geopolitycznej przyczyniła się do zweryfikowania stosunków Wspólnot Europejskich z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

W 1991 r. Wspólnoty zainicjowały nową politykę śródziemnomorską (NPS), w ramach której planowano pogłębienie wzajemnej współpracy w tym regionie. Miało się to odbywać poprzez stymulowanie rozwoju gospodarczego, zachęcenia do większych inwestycji zagranicznych w regionie, zwiększenia pomocy finansowej oraz dalszego regulowania zasad dostępu do Wspólnego Rynku dla państw arabskich⁹. Ta nowa inicjatywa Wspólnot realizowana przez Komisję Europejską (KE) wskazywała także na potrzebę poszanowania praw człowieka oraz wartości demokratycznych w regionie¹⁰. Jak się później okazało, zawarcie tych zasad w dokumentach KE nie miało jednak większego znaczenia dla rozwoju współpracy pomiędzy UE a krajami śródziemnomorskimi. Politykom europejskim chodziło raczej o zademonstrowanie pewnych idei, które leżały u podstaw budowy integracji europejskiej. Nie była to żadna próba rzeczywistego oddziaływania Unii na zmiany polityczne u południowych sąsiadów. Pomoc finansowa UE dla tych państw nie była uwarunkowana przeprowadzaniem reform i nie stanowiła żadnej presji na państwa arabskie w kierunku wdrażania demokratycznych zasad do ich życia politycznego.

Inicjatywy UE w zakresie pogłębiania współpracy z państwami Afryki Północnej nie przyniosły większych sukcesów w pierwszej połowie lat 90. XX w. Nie wynikało to wcale z braku zainteresowania ze strony państw członkowskich tym regionem. Europejskie państwa południa, takie jak Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Grecja uważnie obserwowały sytuację nad Morzem Śródziemnym. Jednak główna uwaga państw UE skierowana została na wschodnich sąsiadów – kraje, które w rezultacie rozpadu bloku wschodniego zadeklarowały chęć przystąpienia do Unii. Większe znaczenie państw Europy Środkowej i Wschodniej dla UE wynikało z faktu, że pochodziły one z tego samego kręgu kulturowego oraz były zdeterminowane do przeprowadzenia szybkich i głębokich reform politycznych, ekonomicznych i społecznych w kierunku demokracji i wolnego rynku¹¹. Należy podkreślić, że najsilniejsze państwo unijne, Niemcy, na początku lat 90. XX w. było głównie zainteresowane ustabilizowaniem sytuacji politycznej na swojej wschodniej flance. Stąd też stosunki z południowymi sąsiadami UE w tym czasie zeszły na drugi plan.

⁹ G. Bernatowicz, *Polityka Śródziemnomorska UE*, „Sprawy Międzynarodowe” 1995, nr 4.

¹⁰ J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 109.

¹¹ R. Gomez, *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: strategic action in EU Foreign Policy*, Ashgate, Hampshire 2003.

14.2. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie

Polityka państw członkowskich UE wobec regionu Afryki Północnej w pierwszej połowie lat 90. XX w. polegała głównie na monitorowaniu sytuacji politycznej. Celem tego monitoringu było niedopuszczenie do wystąpienia jakiegoś kryzysu, który mógłby wywołać fale zagrożeń dla społeczeństw UE. Czułość polityków europejskich w stosunku do basenu Morza Śródziemnego została uśpiona w 1993 r. kiedy zostało podpisane porozumienie w Oslo, sygnalizujące szansę na zakończenie konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Należy podkreślić, że konflikt ten zdecydowanie wpływał na destabilizację dotychczasowej sytuacji w całym regionie śródziemnomorskim.

Był to także okres, kiedy dopiero co powstała i zaczęła funkcjonować wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE (WPZiB) zainicjowana traktatem z Maastricht. Ta nowa inicjatywa UE miała szczytną nazwę, jednak cechowała się wyjątkowym brakiem skuteczności. Nieefektywność Unii wynikała z faktu podejmowania decyzji w zakresie polityki zagranicznej w drodze jednomyślności. Trudno się zatem dziwić, że różnorodność partykularnych interesów państw członkowskich powodowała blokowanie jakichkolwiek decyzji. Ten brak skuteczności UE w zakresie kształtowania faktycznej wspólnej polityki zagranicznej objawił się szczególnie w czasie wojen na terenach byłej Jugosławii. Kryzys bałkański umocnił co prawda państwa unijne w przekonaniu, że region śródziemnomorski jest szczególnie konfliktogenny, jednak nie przełożyło się to na szczególne przedsięwzięcia krajów członkowskich.

Obawy południowych krajów członkowskich UE, Grecji, Włoch, Francji oraz Hiszpanii, spowodowane niestabilną sytuacją na Bałkanach, sprowokowały UE w 1994 r. do podjęcia aktywniejszej polityki w regionie śródziemnomorskim. Rządom tych państw udało się przekonać pozostałe kraje członkowskie, że główne zagrożenie dla ich bezpieczeństwa pochodzi właśnie z tego regionu świata. Imigranci z Afryki Północnej docierali już nie tylko na południe Europy, ale dzięki wewnętrznej swobodzie przepływu osób pojawiali się także w głębi kontynentu europejskiego. W diasporach arabskich zamieszkujących państwa europejskie zaczęły aktywizować się organizacje terrorystyczne, co wywoływało ogólne poczucie zagrożenia wśród obywateli państw członkowskich UE. Genezy tego zagrożenia doszukiwano się właśnie w niestabilnej sytuacji w regionie śródziemnomorskim.

W tej swoistej atmosferze strachu doszło do porozumienia wewnątrz UE. Postanowiono „spacyfikować” sytuację na południowych rubieżach Europy i wyjść z nową ofertą współpracy wobec państw arabskich, zawierającą pomoc finansową. W 1995 r. w Barcelonie zorganizowano konferencję eurośródziemnomorską, w której wzięły udział wszystkie państwa UE (15) oraz 12 państw z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Jordania, Syria, Liban, Turcja, Cypr, Malta i Autonomia Palestyńska¹². Libia nie uczestniczyła w konferencji ze

¹² R. Hollis, *No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring'*, „International Affairs” 2012, No. 1, s. 82.

względem na nałożone na ten kraj sankcje ONZ. Głównym efektem konferencji było przyjęcie przez jej uczestników deklaracji ustanawiającej Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership* – Euromed).

Partnerstwo miało być realizowane w ramach trzech form współpracy, popularnie nazywanych koszykami. Pierwsza forma współpracy dotyczyła kwestii politycznych i bezpieczeństwa. Głównym celem było utrzymanie stabilności i pokoju w regionie. Państwa europejskie w tym zakresie skoncentrowały się na współpracy z państwami śródziemnomorskimi w walce z terroryzmem oraz przestępczością zorganizowaną. Podkreślono zasadę o nieprolifracji broni jądrowej oraz zobowiązano się do przyjmowania konwencji o rozbrojeniu w celu stopniowej redukcji zbrojeń w tym regionie. Także w tym koszyku zostały zawarte deklaracje o podejmowaniu działań na rzecz poszanowania podstawowych zasad wolności i respektowania praw człowieka¹³.

Drugi koszyk współpracy dotyczył kwestii ekonomicznych, najbardziej istotnych dla państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. W ramach tej formy współpracy zakładano realizację partnerstwa gospodarczego i finansowego. Celem tego koszyka miało być stworzenie obszaru dobrobytu w oparciu o powiązania bilateralne. Planowano, że efektem tej współpracy będzie zmniejszenie różnic w rozwoju pomiędzy państwami Morza Śródziemnego a UE i utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu¹⁴.

Ostatni koszyk dotyczył współpracy w dziedzinie kultury i spraw społecznych. Oprócz standardowych celów związanych z wymianą naukową, promowaniem kultury oraz wyjazdami młodzieży, koszyk ten zakładał także kooperację w sprawach migracyjnych. Państwa europejskie szczególnie naciskały na rozwój współpracy w zwalczaniu nielegalnej imigracji. Należy podkreślić, że Partnerstwo Eurośródziemnomorskie w ogóle nie zakładało liberalizacji w zakresie swobodnego przemieszczania się pracowników¹⁵.

Konferencja w Barcelonie miała rozpocząć nowy etap stosunków w regionie śródziemnomorskim, który został nazwany procesem barcelońskim (*The Barcelona Process*). Cele były niezwykle szczytne, gdyż zakładały gruntowną przebudowę wizerunku i architektury polityczno-ekonomiczno-splęcznej regionu. Planowano nawet utworzenie w basenie Morza Śródziemnego do 2010 r. strefy bezpieczeństwa, stabilizacji i pokoju. Politycy europejscy jednak szybko się zorientowali, że jest to plan niemożliwy do spełnienia ze względu na trwający konflikt izraelsko-palestyński oraz na inne sporne kwestie w regionie. Sama inicjatywa współpracy pomiędzy państwami europejskimi a arabskimi nazwana Partnerstwem Eurośródziemnomorskim nie miała charakteru partnerskiego. Z jednej strony występowały bowiem wysoko rozwinięte gospodarki europejskie scalone w potężny blok unijny, z drugiej zaś zróżnicowane, często nawet skłócone państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Południowe kraje basenu Morza Śródziemnego nie stworzyły żadnej wspólnej i solidnej struktury,

¹³ *Ibidem*, s. 83.

¹⁴ Szerzej patrz: S. Radwan, J. Reiffers, *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 years after Barcelona: achievements and perspectives*, Femise, Marseille 2005.

¹⁵ R. Hollis, *No friend of democratization...*, *op. cit.*, s. 83.

która stanowiłaby silne forum rozmów z bogatszymi państwami z północy regionu. Trudno się zatem dziwić, że realizacja formuły Partnerstwa Śródziemnomorskiego polegała na wypracowywaniu głównie bilateralnych porozumień między UE a poszczególnymi krajami regionu.

Oceniając po latach efekty procesu barcelońskiego należy wyraźnie podkreślić, że uwypuklone w deklaracji barcelońskiej zapisy o bezpieczeństwie i pokoju w regionie, walce z terroryzmem i nielegalną imigracją oraz budowanie strefy wolnego handlu, były odzwierciedleniem realizacji interesów państw europejskich. Teoretycznie były to zapisy, które leżały także w interesie państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, jednak krajom tym głównie zależało na rozwinięciu takich form współpracy, które dawałyby ich produktom dostęp do rynku UE.

Okazało się jednak, że kraje europejskie szybko zgodziły się na liberalizację przepływu towarów przemysłowych, natomiast cały czas blokowały możliwość likwidacji tariff celnych na towary rolne. W efekcie powstała strefa wolnego handlu towarami przemysłowymi między UE a państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, dzięki czemu kraje europejskie uzyskały potężny rynek zbytu dla swoich towarów. Zgoda na utworzenie strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi była wielkim wyzwaniem i ryzykiem dla krajów arabskich, gdyż powszechnie wiadomo było, że nie są one w stanie konkurować w tej sferze z prężnymi firmami europejskimi. Sfinalizowanie tego zapisu wiązało się z potencjalnym bankructwem wielu firm arabskich. Państwa z południa regionu śródziemnomorskiego liczyły, że jest to jednak pierwszy etap współpracy i w przyszłości strefa wolnego handlu obejmie także produkty rolne i rybołówstwo. Dlatego też kraje arabskie zdecydowały się stopniowo wprowadzać dosyć bolesne reformy ekonomiczne w celu dostosowania swoich gospodarek do uczestniczenia w przyszłości w strefie wolnego handlu z UE¹⁶. Paradoksalnie państwa unijne, które szczególnie były zainteresowane współpracą z krajami arabskimi ze względu na swoje bezpieczeństwo, a więc Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia i Grecja – utrudniały liberalizację handlu produktami rolnymi, chroniąc własnych producentów. Niestety struktura produkcji rolnej wśród państw otaczających Morze Śródziemne jest bardzo podobna, a ceny towarów oferowanych przez kraje Afryki Północnej są dużo niższe ze względu na niższe koszty pracy. Takiej konkurencji z pewnością kraje południa Europy nie byłyby w stanie sprostać¹⁷.

Państwa UE oczywiście zdawały sobie sprawę z zagrożenia dla gospodarek krajów arabskich wynikających z otwarcia się na towary przemysłowe z Unii i oferowały pomoc finansową dla wsparcia przemian rynkowych¹⁸. Była to jednak pomoc zbyt mała i nierekompensująca potencjalnych strat. Dlatego też zmniejszanie dysproporcji rozwojowych w regionie nie było możliwe i w zasadzie można stwierdzić, że zostały one zachowane, natomiast budowa strefy dobrobytu w basenie Morza Śródziemnego pozostała w formie czczej deklaracji.

¹⁶ F. Bicchì, *Euro-Mediterranean relations...*, op. cit.

¹⁷ S. Radwan, J. Reiffers, *The Euro-Mediterranean Partnership...*, op. cit.

¹⁸ *The Euro-Mediterranean Partnership Ten Years On: Reassessing Readiness and Prospects*, 23 June 2006, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2006/062306.htm> (dostęp 04.05.2013).

Analizując skutki procesu barcelońskiego po pierwszych dziesięciu latach można stwierdzić, że odzwierciedlają one przede wszystkim realizację interesów państw europejskich. Dzięki Partnerstwu Śródziemnomorskiemu kraje UE zagwarantowały sobie w miarę stabilną sytuację w regionie. Niewątpliwym sukcesem było zmniejszone napływ imigrantów z Afryki Północnej, którzy destabilizowali europejskie rynki pracy. Ekspertcy ocenili, że odbyło się to relatywnie niskim kosztem biorąc pod uwagę nakłady finansowe Unii na realizację Partnerstwa¹⁹. Pewnych obopólnych sukcesów można doszukiwać się jednak na polu ekonomicznym. Podpisano bowiem układy stowarzyszeniowe nowej generacji z Tunezją, Marokiem, Jordanią, Egiptem, Algierią, Libanem, Autonomią Palestyńską oraz Izraelem.

Wszelkie zapisy dotyczące praw człowieka oraz procesów demokratyzacji zawarte w dokumentach stanowiących pokłosie konferencji barcelońskiej nie były realizowane. Był to swoisty „temat tabu” w relacjach między sygnatariuszami Partnerstwa. Politycy europejscy tolerowali autorytarne reżimy w Afryce Północnej, pod warunkiem zachowania *status quo*, które gwarantowało bezpieczeństwo dla kontynentu europejskiego. Takie zachowanie decydentów unijnych można określić jako dwulicowe – z jednej strony głosili oni hasła poszanowania praw człowieka i demokratyzacji życia politycznego, z drugiej z kolei współpracowali z autorytarnym establishmentami państw Afryki Północnej²⁰.

Partnerstwo przewidywało także instytucjonalizację współpracy. Odbywało się to głównie poprzez organizację szczytów eurośródziemnomorskich – regularnych spotkań pomiędzy szefami państw lub rządów UE oraz przywódcami państw arabskich objętych programem Partnerstwa. To swoiste „hołubienie” arabskich przywódców nasiliło się po zamachach terrorystycznych na World Trade Center we wrześniu 2001 r., kiedy to wśród obywateli Unii zapanował strach przed możliwymi zamachami w Europie. UE oczekiwała od liderów państw arabskich przede wszystkim tego, że włączą się w walkę z terroryzmem oraz wzmocnią kontrolę granic, za czym stała obawa przed napływem imigrantów. Strach został spotęgowany zamachami terrorystycznymi przeprowadzonymi w 2004 r. w Hiszpanii i rok później w Wielkiej Brytanii. Politycy europejscy całkowicie „zapomnieli” o manifestowaniu wdrażania zasad demokracji w państwach arabskich, rozumiejąc, że najważniejsze jest bezpieczeństwo europejskie. Procesy demokratyzacji w regionie śródziemnomorskim zaczęły być utożsamiane przez unijnych decydentów z możliwością demokratycznego przejęcia władzy przez islamskie partie polityczne. Te z kolei kojarzone były z ruchami terrorystycznymi, które stanowiły zagrożenie dla europejskiego bezpieczeństwa. Ten sposób myślenia dominował w UE, a przede wszystkim we Francji, która była swoistym liderem kształtowania polityki śródziemnomorskiej. Trudno się zatem dziwić, że dla krajów europejskich najlepszym rozwiązaniem było zachowanie *status quo*, gwarantującego stabilną sytuację w regionie.

¹⁹ Szerzej patrz: J. Marks, *High hopes and low motives: The New Euro-Mediterranean Partnership initiative*, „Mediterranean Politics” 1996, No. 1, s. 1-24.

²⁰ M. Beck, *The Comeback of the EU as a ‘Civilian Power’ through the Arab Spring?* „GIGA Focus” 2013, No. 2, German Institute of Global and Area Studies, s. 2-3.

14.3. Nowa inicjatywa współpracy w regionie – Europejska Polityka Sąsiedztwa

Pierwsze lata XXI w. stanowiły olbrzymie wyzwanie dla regionu śródziemnomorskiego ze względu na dwa kluczowe wydarzenia. W 2003 r. Amerykanie dokonali inwazji na Irak w odwecie za wkład tego państwa w organizację zamachu Al-Kaidy na World Trade Center. Rząd waszyngtoński, realizując swoje militarne zamierzenia, wkomponował je w ofertę przeprowadzenia politycznych, ekonomicznych i społecznych zmian w basenie Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie. Inicjatywa ta, pod nazwą: The Broader Middle East and North Africa Initiative (BMENA) została przedstawiona w czerwcu 2004 r. na szczycie G8²¹. Amerykańskie przedsięwzięcie w zasadzie zakończyło się fiaskiem. Inicjatywa spotkała się bowiem z negatywną reakcją państw arabskich, które były wrogo nastawione do interwencji amerykańskiej na Bliskim Wschodzie.

Drugim ważnym wydarzeniem dla tego regionu była akcesja dziesięciu nowych państw członkowskich do Unii. Wielkie rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz Maltę i Cypr, które zaplanowano na maj 2004 r. zmieniało zupełnie sytuację geopolityczną na Starym Kontynencie oraz w jego sąsiedztwie. Nowy układ granic UE niósł zarówno korzyści, jak i zagrożenia dla państw członkowskich. Komisja Europejska jeszcze w marcu 2003 r. przygotowała dokument Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy dla naszych wschodnich i południowych sąsiadów²², zawierający wytyczne dla realizacji polityki zagranicznej UE wobec nowych państw sąsiedzkich. W dokumencie tym Komisja zaproponowała utworzenie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa („klubu przyjaciół” – *ring of friends*), w której ze względu na ogromną współzależność między UE a jej bezpośrednimi sąsiadami można by promować stabilność, bezpieczeństwo i stały rozwój. Finalnym celem funkcjonowania takiej strefy byłoby wypracowanie stopnia integracji, który zawierałby „wszystko poza instytucjami”²³, wzorowanego na Europejskim Obszarze Gospodarczym zrzeszającym państwa UE i EFTA. Początkowo oferta ta była skierowana tylko do państw Europy Wschodniej, tj. głównie do Ukrainy i Białorusi. Jednak szybko decydenci unijni, głównie politycy francuscy, włoscy i hiszpańscy rozszerzyli tę ofertę współpracy na kraje śródziemnomorskie. Obawiano się, że akcentowanie większego znaczenia dla relacji z Europą Wschodnią spowoduje pogorszenie kontaktów z państwami śródziemnomorskimi.

²¹ W latach 2004-2006 odbywały się coroczne spotkania w ramach BMENA między reprezentantami administracji amerykańskiej i wybranych państw regionu, jednak miały raczej one charakter kurtuazyjny. Inicjatywa ta „umarła śmiercią naturalną” ze względu na brak zainteresowania ze strony państw arabskich, S. Khallaf, *Displacement in the Middle East and North Africa: Between an Arab Winter and the Arab Spring*, „International Affairs Working Paper Series” 2013, no. 17, http://website.aub.edu.lb/ifi/international_affairs/Documents/working_paper_series/20130828_IA_WP_AUB_Paper_on_Displacement_in_Arab_Spring.pdf, (dostęp 26.06.2017).

²² Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, 11.03.2003.

²³ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU*, przemówienie wygłoszone w Brukseli, 06.12.2002.

W rezultacie podjętych działań w 2004 r. powstała nowa inicjatywa UE nazwana europejską polityką sąsiedztwa (EPS)²⁴. Adresatami tego przedsięwzięcia było sześciu wschodnich sąsiadów UE: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdowa/Moldawia i Ukraina, oraz dziesięć państw śródziemnomorskich: Algieria, Autonomia Palestyńska, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Syria, Tunezja²⁵.

W porównaniu z agresywną polityką amerykańską, realizowaną w imię szerzenia demokracji w regionie (interwencja w Iraku), inicjatywa unijna kojarzona była przez otoczenie międzynarodowe jako realizacja tzw. *soft power*. Państwa arabskie jednak także propozycję unijną traktowały z dużym dystansem, gdyż ta zawierała w swoich dokumentach hasła wdrażania demokratycznych wartości, które stanowiły zagrożenie dla arabskich reżimów autorytarnych. Kraje Afryki Północnej próbowały zademonstrować UE, że są w stanie stworzyć własne struktury współpracy. W 2004 r. doszło do podpisania w Agadirze porozumienia o wolnym handlu pomiędzy Marokiem, Tunezją, Egiptem i Jordanią²⁶. Przedsięwzięcie to miało jednak raczej charakter manifestacji politycznej niż rzeczywistej woli współpracy.

Propozycja pogłębienia współpracy w regionie śródziemnomorskim przedstawiona w EPS nie mogła być zignorowana przez państwa arabskie, dla których dostęp do rynku europejskiego był bardzo ważny. Zawierała ona także atrakcyjną dla północy Afryki ofertę wsparcia finansowego. Głównym instrumentem funkcjonowania EPS są Plany Działania (*action plans*), które UE podpisywała w ramach stosunków bilateralnych ze swoimi sąsiadami. Podstawowym założeniem realizacji planów było udzielanie przez UE wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim w zamian za spełnienie zdefiniowanych w planie warunków polityczno-ekonomicznych. Kraje śródziemnomorskie na początku były zadowolone z propozycji oparcia współpracy o umowy bilateralne. Dotychczas proces barceloński zakładał współpracę w opartą o powiązania całego regionu. Układy bilateralne teoretycznie dawały większą szansę krajom arabskim na wynegocjowanie szybszego dostępu ich produktów na rynek europejski.

Politycy UE liczyli, że EPS przyczyni się do ustabilizowania sytuacji na południu Europy. Głównym celem tej inicjatywy było przecież zapewnienie Unii „bezpieczeństwa poprzez stworzenie pierścienia stabilnych i dobrze rządzonych państw dookoła UE”²⁷. Entuzjazm związany z wprowadzeniem i realizacją EPS panujący wśród polityków unijnych szybko jednak minął. Okazało się, że kraje sąsiadujące z Unią wcale nie są aż tak zdeterminowane do przeprowadzenia efektywnych reform polityczno-gospodarczych. Szczególnie brak pozytywnych zmian był widoczny w regionie śródziemnomorskim. Uwidoczniły się także różnice w podejściu UE do państw

²⁴ Szerzej patrz: P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011.

²⁵ A. Adamczyk, *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies” 2010, Vol. 13, s. 197.

²⁶ J. Jarreau, *Economic integration in the EuroMed: current status and review of studies*, „CEPII” 2011, No. 7, http://www.cepii.fr/pdf_pub/wp/2011/wp2011-07.pdf (dostęp 26.06.2013).

²⁷ Sz. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie*, „Indos” 2009, nr 17, Biuro Analiz Sejmowych; A. Del Sarto, T. Schumacher, *From EMP to ENP: what's at stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, „European Foreign Affairs Review” 2005, s. 26 i n.

sąsiadujących. Bruksela oczekiwała reform politycznych w kierunku demokratyzacji od wschodnich partnerów, natomiast w stosunku do państw śródziemnomorskich to żądanie nie było głośno artykułowane. Wydaje się, że Unia w ogóle nie była zainteresowana wprowadzaniem elementów demokracji w tych krajach, przywiązując jedynie większą wagę do współpracy ekonomicznej. Brak pozytywnych skutków EPS zdaniem polityków arabskich wynikał głównie z bardzo skromnego budżetu. Poważną wadą EPS było potraktowanie państw Europy Wschodniej i Afryki Północnej jako jednej grupy sąsiadów. Zabrakło indywidualnego podejścia UE do różnych problemów, z którymi borykały się kraje objęte polityką sąsiedztwa. Jednak najważniejszym mankamentem całego przedsięwzięcia był brak przysłowiowej „marchewki”. W momencie tworzenia inicjatywy UE podkreśliła, że kraje objęte tym projektem nie mają szans na pełne członkostwo w UE. Brak tej najważniejszej nagrody spowodował, że motywacja do przeprowadzania reform była znikoma.

14.4. Unia dla Śródziemnomorza

Nieobecność istotnych zmian w otoczeniu europejskim spowodowała, że społeczeństwa UE wciąż obawiały się nielegalnej migracji, zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu międzynarodowego. Marazm w stosunkach Unii Europejskiej z południowymi sąsiadami spowodował, że w 2007 r. Francja zaproponowała kolejną inicjatywę: Unię dla Śródziemnomorza – UdŚ (*Union for the Mediterranean*). Jest to nowy wymiar współpracy, który jest formą aktualizacji procesu barcelońskiego²⁸. Początkowo Francuzi chcieli powołać strukturę, w której wzięłyby udział tylko państwa UE leżące nad Morzem Śródziemnym oraz kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jednak pozostałe państwa unijne także chciały mieć wpływ na sytuację w regionie (szczególnie Niemcy)²⁹, tym bardziej, że przedsięwzięcie to miało być finansowane z budżetu UE. W konsekwencji Unia dla Śródziemnomorza została powołana w 2008 r. i objęła łącznie 44 uczestników. W skład tego nowego przedsięwzięcia wchodziły wszystkie kraje biorące dotychczas udział w Partnerstwie Śródziemnomorskim oraz Turcja, Monako, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Albania oraz Mauretania. W skład UdŚ weszła też Liga Państw Arabskich³⁰. Do współpracy zaproszono także Libię, jednak wówczas rządzący tym krajem Muammar al-Kaddafi uznał, że jest to forma neokolonializmu i odrzucił to zaproszenie.

Unia dla Śródziemnomorza zakładała kontynuację realizacji postanowień zawartych w deklaracji barcelońskiej, jednak jej głównym celem było zacieśnienie współpracy w regionie poprzez realizację projektów o charakterze wielostronnym. Projek-

²⁸ M. Cholewa, *Polityka Śródziemnomorska Nicolasa Sarkozy'ego*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 3-4, s. 237.

²⁹ E. Soler i Lecha, *Barcelona Process: the Union for the Mediterranean*, Fundacion Alternativas, Madrid 2008, s. 28.

³⁰ Szerzej patrz: P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011.

ty te miały koncentrować się m.in. na: budowie infrastruktury transportowej, lądowej i morskiej; ochronie środowiska i wykorzystaniu energii odnawialnej; współpracy naukowej (poprzez utworzenie dwóch uniwersytetów eurośródziemnomorskich). Część projektów miała dotyczyć pomocy kredytowej dla małych i średnich przedsiębiorstw³¹. UdŚ miała być sfinansowana z instrumentu EPS. Decyzja o powstaniu tej inicjatywy zapadła w trakcie ustalonej już Perspektywy Finansowej UE na lata 2007-2013, dlatego też trudno było państwowi Unii znaleźć większe środki na finansowanie tego przedsięwzięcia. Decyzją o nadaniu większej rangi dla UdŚ było stworzenie struktur instytucjonalnych łączących kraje UE z państwami śródziemnomorskimi. Powołano stały sekretariat UdŚ w Barcelonie, ustalono, że co dwa lata będą odbywały się szczyty eurośródziemnomorskie na szczepku szefów państw lub rządów. Zdecydowano także o wprowadzeniu wspólnej prezydencji w UdŚ, przez państwo pełniące prezydencję w Radzie UE oraz jedno państwo spoza UE z regionu śródziemnomorskiego³². Ta decyzja miała symbolizować, że UdŚ jest oparta na równorzędnym partnerstwie pomiędzy państwami Północy i Południa regionu. Pierwszymi współprzewodniczącymi zostały Francja i Egipt³³.

Proklamowanie UdŚ oznaczało, że UE przyznała się do fiaska realizacji EPS. Najważniejsza zmiana w podejściu Unii do państw śródziemnomorskich polegała na odseparowaniu państw tego regionu od swoich wschodnich sąsiadów. Z drugiej strony inicjatywa obejmująca współpracę aż 44 podmiotów także mogła stawiać pod znakiem zapytania efektywność i skuteczność tego przedsięwzięcia.

14.5. Polityka UE wobec arabskiej wiosny

Kiedy w lipcu 2008 r. w czasie szczytu w Paryżu przyjęto projekt Unii dla Śródziemnomorza wydawało się, że UE odniesie sukces w budowaniu nowego systemu powiązań ekonomicznych, politycznych i społecznych w tym regionie świata. Dwa lata później, w grudniu 2010 r. niespodziewanie rozpoczęła się jednak w Tunezji arabska wiosna, która przetoczyła się na wschód kontynentu afrykańskiego i dotarła na Bliski Wschód. Jest to proces, który w chwili pisania tych słów nadal trwa, czego fatalnym w skutkach przykładem jest wojna domowa w Syrii. Mogłoby się wydawać, że zjawisko arabskiej wiosny związane jest z inicjatywami współpracy ze strony UE w tym regionie, że jest to efekt wdrażania zasad demokracji, o które zabiegali urzędnicy z Brukseli. Jest to jednak błędna teza.

Wybuch i przebieg arabskiej wiosny świadczy o fiasku polityki śródziemnomorskiej UE. Projekt Unii dla Śródziemnomorza już od początku przechodził swoisty

³¹ K. Kauch, R. Youngs, *The End of the Euro-Mediterranean Vision*, „International Affairs” 2009, No. 5, s. 965.

³² O. Schlumberger, *The ties do not bind: The Union for the Mediterranean and the future of Euro-Arab relations*, „Mediterranean Politics” 2011, No. 1, s. 141 i n.

³³ R. Gillespie, *Adapting the French 'leadership'? Spain's role in the Union for the Mediterranean*, „Mediterranean Politics” 2011, No. 1, s. 59-78.

kryzys. Ogólnie rzecz ujmując, była to inicjatywa, która nie wносиła wiele nowego w stosunku do państw arabskich i była w zasadzie powtórzeniem zadań funkcjonujących już w ramach EPS. Zdaniem ekspertów przedsięwzięcie miało charakter zbyt techniczny, a jego realizacja polegała głównie na unikaniu projektów o charakterze politycznym³⁴. Celem polityków unijnych było budowanie współpracy sektorowej, głównie w energetyce³⁵. Kraje arabskie zarzucały UE, że ta ponownie usiłuje odgórnie wikłać państwa arabskie w projekt, w którym także bierze udział Izrael. Liderzy tych państw wyraźnie ostrzegali, że dopóki Izrael będzie realizował agresywną politykę wobec Autonomii Palestyńskiej, dopóty szeroka współpraca w regionie z Tel-Avivem będzie niemożliwa. Pod znakiem zapytania stały wszelkie próby organizowania spotkań z udziałem polityków izraelskich, gdyż część liderów arabskich ogłosiła, że będzie je bojkotowała. W konsekwencji kolejnych kryzysów na Bliskim Wschodzie (izraelska operacja Płynny Ołów przeciwko Palestyńczykom) zostały odwołane szczyty eurośródziemnomorskie w latach 2009 i 2010³⁶. Słabe efekty funkcjonowania UdŚ związane są także z brakiem wystarczających, zdaniem arabskich polityków, środków finansowych. Nie tylko ich zdaniem 7,5 mld EUR na tak olbrzymie regionalne przedsięwzięcie skupiające łącznie 44 państwa jest kwotą zdecydowanie za niską.

Wydaje się jednak, że przedstawione powyżej problemy nie przyczyniły się do wybuchu arabskiej wiosny. Analitycy wskazują, że rewolucje społeczne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie i tak miałyby miejsce, bez względu na dotychczasową współpracę z UE. Zatem z jednej strony można oczywiście krytykować UE za jej „grzech zaniechania” wobec elit rządzących w krajach arabskich i brak stymulowania zmian w kierunku realizacji zasad demokracji. Z drugiej strony należy jednak wskazać, że same elity rządzące w państwach Afryki Północnej nie zdawały sobie sprawy z niezadowolenia swych społeczeństw oraz faktycznego stanu rzeczy. Głównym winowajcą erupcji niezadowolenia ze strony sfrustrowanych biedą społeczeństw arabskich były opływające w bogactwa skorumpowane reżimy autorytarne. Mieliśmy do czynienia w państwach Afryki Północnej, które z nazwy były republikami, z faktycznymi dyndastiami (Ben Ali w Tunezji, Kaddafi w Libii, Mubarak w Egipcie, Asad w Syrii), które wytworzyły potężną przepaść ekonomiczną między wąską klasą rządzącą a społeczeństwem³⁷. Brak sprawiedliwej dystrybucji zysków pochodzących ze sprzedaży surowców energetycznych bądź wpływów z sektora turystycznego doprowadził do obalenia skorumpowanych rządów.

Sytuacja w Afryce Północnej nie została także właściwie oceniona przez polityków europejskich. Po pierwsze państwa europejskie nie bardzo wierzyły, że tego typu ruchy społeczne mogą mieć szanse powodzenia. W końcu władza autorytarna w państwach arabskich opierała się na sile militarnej, która powinna poradzić

³⁴ M. Beck, *The Comeback of the EU...*, op. cit., s. 3.

³⁵ O. Schlumberger, *The Ties that Do not...*, op. cit., s. 135-153.

³⁶ F. Bicch, *The Union for the Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean realtions*, „Mediterranean Politics” 2011, No. 1, s. 12

³⁷ L. Anderson, *Demystifying the Arab Spring. Parsing the Differences Between Tunisia, Egypt, and Libya*, „Foreign Affairs” May/June 2011, s. 3.

sobie z takimi rewolucjami. Przykładem takiego zachowania może być wystąpienie francuskiej minister spraw zewnętrznych, Michele Alliot-Marie po demonstracjach prodemokratycznych w Tunezji, która uważała, że *status quo* w tym kraju powinno być utrzymane i nie należy pogarszać relacji z prezydentem Tunezji Ben Alim³⁸. Tu właśnie tkwił błąd polityków europejskich, którzy nie docenili siły i desperacji sfrustrowanych arabskich rewolucjonistów³⁹. Stąd też zapewne brak szybkiej reakcji państw UE, które wołały obserwować proces, niż weń ingerować. Szybka reakcja polegająca na wsparciu powstań społecznych mogła zaowocować zrujnowaniem relacji z reżimami autorytarnymi w wypadku pacyfikacji ruchów kontestacyjnych.

Spóźniona reakcja UE wynikała także ze słabości WPZiB UE, a właściwie z braku takiej polityki, w której do tej pory nie ma wewnętrznej spójności w podejmowaniu decyzji⁴⁰. Były państwa, które domagały się szybkiej reakcji oraz kraje, które wołały wstrzymać się z demonstrowaniem stanowiska i poparciem którejś ze stron. Należy pamiętać, że nowe elementy wprowadzone do polityki zagranicznej UE przez traktat lizboński dopiero były wdrażane. Był to pierwszy poważny kryzys polityczny, przed którym stanęła wysoka przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton. Europejska Służba Działań Zewnętrznych, na czele której stała baronessa, znajdowała się dopiero w trakcie formowania. Nie było nawet powołanego urzędnika, który odpowiadałby w ramach tej służby za kontakty z krajami arabskimi. Osoba ta została wybrana dopiero w trakcie arabskiej wiosny⁴¹. Niestety polityka zagraniczna UE wobec regionu śródziemnomorskiego nigdy nie była i pewnie długo jeszcze nie będzie spójna. Widać to przede wszystkim w reakcjach państw członkowskich UE na konflikt izraelsko-palestyński, kwestie zwalczania terroryzmu czy też ograniczania nielegalnej imigracji⁴². Różnice pomiędzy państwami Unii co do wspólnej reakcji uwidoczniły się także w zakresie interwencji w Libii oraz zaangażowania się w rozwiązanie konfliktu wewnątrzsyryjskiego.

Istotnym elementem, który także wpłynął na opóźnioną reakcję były wewnętrzne ekonomiczne kłopoty samej Unii. Kryzys finansowy wewnątrz strefy euro oraz katastrofalne zadłużenie Grecji było największym wstrząsem ekonomicznym, wobec którego stanęła Unia w procesie integracji europejskiej od jego początków we wczesnych latach 50. XX w. Najważniejsi gracze polityczni UE – Francja i Niemcy

³⁸ M. Beck, *The Comeback of the EU...*, op. cit., s. 3; P. Morillas, *Bilateralism, multilateralism and the Euro-Mediterranean regional project after Arab Spring*, [w:] *The Arab Spring one year later: voices from North Africa, Middle East and Europe*, eds. J. Janning, A. Frontini, European Policy Centre, EPC Issue Paper nr 69, July 2012, s. 32.

³⁹ T. Schumacher, *New Neighbors, Old Formulas? The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [w:] *The Arab Spring: One Year After. Transformation Dynamics, Prospects for Democratisation and the Future of Arab-European Cooperation*, „Europe in Dialogue” 2012, No. 2, s. 90.

⁴⁰ L. Anderson, *Demystifying the Arab Spring...*, op. cit., s. 114.

⁴¹ Christian Berger w czerwcu 2011 r. objął stanowisko dyrektora ds. Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu, Półwyspu Arabskiego, Iranu oraz Iraku w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, [za:] R. Balfour, *The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?* European Policy Centre, EPC Policy Brief, June 2011.

⁴² R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, European Institute for the Mediterranean, June 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf (dostęp 07.12.2017).

– byli skoncentrowani na kwestiach wewnętrznych związanych z walką z kryzysem finansowym. Pozostałe kraje, które najbardziej powinny być zainteresowane polityką śródziemnomorską, a więc Hiszpania, Portugalia, Włochy, no i oczywiście sama Grecja także skoncentrowały się na walce z kryzysem ekonomicznym. Polityka zewnętrzna zeszła na drugi plan, pomimo tak ważnych wydarzeń na południowym brzegu Morza Śródziemnego.

W momencie kiedy okazało się, że fundamenty reżimów autorytarnych zaczynają kruszeć, UE podjęła szereg działań, które miały wesprzeć ruchy kontestacyjne w krajach arabskich. Zamrożono aktywa i lokaty bankowe należące do prezydenta Ben Alego oraz jego urzędników. Wprowadzono embargo na dostawy broni do Libii oraz wstrzymano import surowców z tego kraju w celu zademonstrowania niezadowolenia UE wobec działań militarnych podjętych przez reżim Kadafigo w stosunku do rebeliantów⁴³. Państwa europejskie zaproponowały także opozycji tunezyjskiej i libijskiej wsparcie finansowe, przypomniały sobie także o możliwości realizacji polityki warunkowości wobec państw autorytarnych⁴⁴. Przede wszystkim jednak Unia starała się kontrolować sytuację w zakresie napływu fali imigrantów z Afryki Północnej, którzy pojawili się u jej południowych granic.

Dopiero w miarę upływu czasu politycy europejscy docenili wagę przemian na północy Afryki oraz uwierzyli w szansę powodzenia arabskich rewolucji i obalenia autorytarnych reżimów. W UE zaczęto się wówczas zastanawiać, w jaki sposób państwa europejskie mogą odnaleźć się w zmienionej sytuacji politycznej w basenie Morza Śródziemnego, tak aby zagwarantować sobie bezpieczeństwo na południowej flance. Zaczęto myśleć o budowaniu i utrwalaniu kontaktów z nowymi władzami, próbując okazać chęć pomocy i wsparcia w dokonywaniu reform i modernizowaniu państw w kierunku demokracji. Kraje europejskie dokonały także swoistego „rachunku sumienia”, doszukując się popełnionych błędów oraz zaniechań w realizowaniu swojej polityki wobec krajów arabskich w przeszłości. Swoistej samokrytyki dokonał przewodniczący KE Jose Manuel Barroso, który w lipcu 2012 r. powiedział: „W przeszłości zbyt wielu poświęcało demokrację w zamian za stabilizację”⁴⁵. W podobnym tonie wypowiedział się także komisarz odpowiedzialny za EPS, Stefan Fule: „w ramach południowego sąsiedztwa stale walczymy o realizację naszych wartości i interesów. Jest już jasne, że nie możemy wrócić do dawnych czasów, gdy wspieraliśmy autorytarne reżimy”⁴⁶.

Głównym zarzutem stawianym politykom europejskim, dotyczącym stosunków z państwami Afryki Północnej, był brak konstruowania relacji pomiędzy Europą a Arabami na poziomie społeczeństwa obywatelskiego. Ograniczenie kontaktów między UE a elitami autorytarnymi doprowadziło do niewłaściwej oceny sytuacji społecznej w tych krajach. Politycy europejscy być może nie doceniali możliwości

⁴³ E. Viilup, *EU's weak and slow reaction to Arab Spring has no excuses*, „Opinióń Europa”, Barcelona Centre for International Affairs, February 2011.

⁴⁴ D. Jankowski, *Po „arabskiej wiosnie” – „zima” dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 57 i n.

⁴⁵ M. Beck, *The Comeback of the EU...*, op. cit., s. 3

⁴⁶ S. Fule, *One Year after the Arab Spring*, „Europost” 28.01.2012.

funkcjonowania takiego społeczeństwa w wymiarze lokalnym w krajach arabskich. Świadczy to o zlekceważeniu tego czynnika, który był motorem powstań społecznych. Przy czym społeczeństwo obywatelskie okazało się bardzo silne, lecz niezorganizowane, ze względu na brak tradycji funkcjonowania tego elementu w krajach arabskich. Zadaniem UE jest zatem skanalizowanie tego czynnika i pomoc w wykorzystaniu go do formowania różnego rodzaju organizacji społecznych, które przyczynią się do budowania demokracji w krajach arabskich⁴⁷. UE powinna zatem realizować misję nauczyciela pluralizmu politycznego. Unia, która wciąż obawia się fundamentalizmu islamskiego musi przekazać swoje *know-how* na budowę struktur społeczeństwa obywatelskiego, które jest alternatywą dla budowania instytucji państwowych w oparciu o zasady religijne. Pluralizm polityczny, wielość partii, swoboda wypowiedzi oraz możliwość zagłosowania w powszechnych i wolnych wyborach jest najlepszą drogą tworzenia nowych struktur państwa.

14.6. Perspektywy polityki Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim

W rezultacie podjętych przez UE działań w drugiej połowie 2012 r. zaproponowano reformę europejskiej polityki sąsiedztwa, powołując Europejską Fundację na rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy) oraz tworząc Instrument Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Facility*)⁴⁸. Celem fundacji jest wspieranie transformacji politycznej państw arabskich i budowanie systemu instytucjonalnego w tych krajach w oparciu o zasadę trójpodziału władz. Zadaniem tego przedsięwzięcia jest także stworzenie pluralistycznego systemu partyjnego oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez tworzenie organizacji pozarządowych. Nacisk będzie też położony na rozwój edukacji, walkę z analfabetyzmem oraz na podniesienie jakości systemu opieki zdrowotnej. Funkcjonariusze unijni wyraźnie jednak podkreślili, że zasady przyznawania pomocy finansowej państwom sąsiedzkim zostaną zrewidowane. Ówczesny wysoki przedstawiciel C. Ashton zaznaczyła, że stosowana będzie zasada warunkowości – opierająca się na hasłach „więcej pieniędzy za więcej reform” (*more for more*) oraz mniejsza pomoc za spowalnianie reform (*less for less*), na której głównie będzie bazować współpraca między UE a państwami arabskimi⁴⁹. Dodatkową zachętą dla krajów arabskich, którym najbardziej będzie zależało na szybkich zmianach, miał być projekt tzw. trzech M (*more money, market access and mobility*)⁵⁰, czyli więcej pieniędzy, większy dostęp do rynku UE i większa mobilność. Uruchomiono także nowy program UE skierowany do państw regionu śródziem-

⁴⁷ *Power to the People. Reaction to the EU's response to the Arab Spring*, Oxfam, 14.11.2011, s. 4 i n.

⁴⁸ *Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy*, „European Neighbourhood Watch” May 2011, Issue 71, Center for European Policy Studies.

⁴⁹ *Power to the People...*, *op. cit.*

⁵⁰ R. Balfour, *EU Conditionality After the Arab Spring...*, *op. cit.*, s. 21.

nomorskiego pod nazwą SPRING (Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth), który jest elementem europejskiej polityki sąsiedztwa. Łączna pomoc finansowa Unii na EPS dla 16 sąsiadów w latach 2014-2020 wynosi 15,4 mld EUR⁵¹, z czego zdecydowana większość środków kierowana jest do państw śródziemnomorskich.

Obserwując poczynania decydentów UE można stwierdzić, że nie zaproponowano nic nowego. Zasada warunkowości *sensu stricto* nie była co prawda wpisana do umów stowarzyszeniowych, które popisywano w ramach Partnerstwa Śródziemnomorskiego po 1995 r., jednak w porozumieniach tych były klauzule o karaniu za naruszanie podstawowych wartości tego przedsięwzięcia. Do wszystkich umów wpisywano możliwe środki przymusu, poczynając od zawieszenia pomocy finansowej aż po zerwanie stosunków⁵². Nigdy jednak w czasie funkcjonowania reżimów autorytarnych nie skorzystano z tych możliwości. Wypowiedź C. Ashton należy zatem rozumieć tak, że UE zacznie korzystać z tych środków w sytuacji, gdy jakiś kraj ENP będzie spowalniał wewnętrzne reformy. Najprawdopodobniej Unia jednak nie będzie korzystała ze środków przymusu. Pokazuje to chociażby jej zachowanie wobec Egiptu, gdzie w lipcu 2013 r. doszło do obalenia demokratycznie wybranego prezydenta Morsi i przejęcia na powrót władzy przez armię egipską⁵³. Aktywność UE w tym wypadku ograniczyła się do apelowania o poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka⁵⁴. Nowym prezydentem w czerwcu 2014 r. został „wybrany” Abdul Fattah al-Sisi, najwyższy rangą oficer w Egipcie. UE przyjęła wobec wydarzeń w Egipcie bardzo pragmatyczny stosunek. Pomimo zamachu na demokrację nie zawiesiła swojej pomocy finansowej⁵⁵. Szybko nawiązano stosunki dyplomatyczne z nowym rządem junty. UE wykazała się jedynie skromnymi inicjatywami mediacyjnymi, próbując bezskutecznie zapewnić Bractwu Muzułmańskiemu udział w rozmowach politycznych z wojskowymi.

UE powinna wyjść poza typowe schematy funkcjonowania. Powtarzane przez polityków europejskich slogany o bliskich stosunkach i pogłębionej współpracy nie skutkują już od dawna w regionie śródziemnomorskim. Bruksela powinna zaoferować długofalową współpracę dla państw tego obszaru. Najsilniejszym mechanizmem wpływania na sąsiadujące z UE państwa jest obietnica członkostwa w tej organizacji. Państwa Afryki Północnej nie mają żadnych szans, aby do tej organizacji wejść, więc ten instrument oddziaływania UE nie może w tym wypadku być realizowany. Politykom europejskim pozostała zatem jedynie droga pogłębiania współpracy gospodarczej z krajami arabskimi, polegająca głównie na podpisywaniu coraz to bardziej zaawansowanych umów stowarzyszeniowych⁵⁶. Komisja Europejska podjęła działania w celu podpisania umów o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu (Deep

⁵¹ R. Balfour, F. Fabbri, R. Youngs, *Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*, EU Spring Report, 2016, s. 4, https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/research-centres/irs/euspring/euspring_eu_demo_assistance_on_template.4.pdf (dostęp 14.12.2017).

⁵² R. Balfour, *EU Conditionality after Arab Spring...*, *op. cit.*, 15-16.

⁵³ R. Youngs, *From Transformation to Mediation. The Arab Spring Reframed*, Carnegie Europe, Brussels 2014, s. 8.

⁵⁴ T. Schumacher, *New Neighbors, Old Formulas...*, *op. cit.*, s. 96.

⁵⁵ S. Wolff, *Southern Europe's Role After the Arab Spring: Winning Back Voice and Access...*, *op. cit.*, s. 21.

⁵⁶ T. Schumacher, *The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness*, „Insight Turkey” 2011, Vol. 13, No. 3, s. 113.

and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) z Marokiem, Tunezją, Egiptem i Jordanią. Głównym celem tych państw jest przede wszystkim możliwość dostępu ich towarów rolnych do europejskiego wspólnego rynku oraz pomoc finansowa. Negocjacje z UE w sprawie podpisania DCFTA prowadzi obecnie Maroko i Tunezja⁵⁷, pozostałe państwa przygotowują się do rozpoczęcia tych negocjacji.

Być może właśnie stopniowa integracja ekonomiczna tych państw z UE jest instrumentem stabilizującym ten region. W końcu gospodarki większości państw arabskich wciąż uzależnione są od rynku europejskiego. Pozostaje jednak problem warunkowości *more for more*, który w opinii rządów państw arabskich godzi w ich suwerenność⁵⁸. Wydaje się jednak, że dopóki sytuacja na Północy Afryki nie ulegnie stabilizacji UE nie będzie korzystała z tej zasady, będzie to raczej polityka słuchania i obserwowania niż wywierania presji czy żądań. Wynika to z faktu osłabienia pozycji UE w regionie śródziemnomorskim⁵⁹. Unia musi cierpliwie odbudowywać swoją pozycję nadwyreżoną także kryzysem ekonomicznym.

14.7. Najważniejsze problemy UE w regionie śródziemnomorskim

Do najważniejszych wyzwań stojących przed UE w obliczu zmian zachodzących w regionie śródziemnomorskim należy zredefiniowanie jej polityki wobec nowej sytuacji geopolitycznej w regionie. Bardzo ważną kwestią jest wypracowanie formuły współpracy z organizacjami oraz partiami islamskimi, kształtującymi nowe rządy w państwach MENA. Jak już wcześniej wspomniano, przez długie lata politycy europejscy uważali, że jedyną alternatywą dla autorytarnych reżimów w krajach arabskich jest fundamentalizm islamski związany z Al-Kaidą. Dlatego też dla UE naturalnym zachowaniem było przemykanie oczu na łamanie praw człowieka w regionie śródziemnomorskim, gdyż była to najniższa cena, jaką Unia mogła zapłacić za utrzymanie *status quo* i niedopuszczenie do głosu partii islamskich. Oczywiście była to najniższa cena dla UE, ale nie dla społeczeństw krajów Afryki Północnej⁶⁰.

Dla polityków oraz społeczeństw europejskich islam kojarzony jest głównie z najbardziej radykalnym odłamek, wzywającym do świętej wojny. Ten stereotyp islamu związany jest głównie z faktem, że większość organizacji terrorystycznych na świecie ma swoje korzenie w fundamentalizmie islamskim. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że powstania społeczne arabskiej wiosny raczej nie miały podłoża religijnego

⁵⁷ *Relations between the EU and Tunisia*, European Commission, Brussels 4 September 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2017-09-4_factsheet_tunisia_en.pdf, (dostęp 07.12.2017).

⁵⁸ R. Balfour, *Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring*, [w:] *An Arab Springbo-ard For EU Foreign Policy?* eds. S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson, European Policy Centre, Gent 2012, s. 33.

⁵⁹ K. Kausch, *Supporting Transitions In The Arab World*, [w:] *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU's role in the world*, eds. G. Grevi, D. Keohane, FRIDE, Madrid 2013, s. 58-59.

⁶⁰ Szerzej patrz: V. Perthes, *Europe and the Arab Spring*, „Survival” December 2011–January 2012, Vol. 53, No. 6.

i nie były inspirowane przez organizacje islamskie. Nie oznacza to, że religia nie odegrała tutaj żadnej roli. W sytuacji braku pluralizmu politycznego – a zatem braku partii politycznych, organizacji pozarządowych, swobody wypowiedzi itd. – jedynym miejscem, gdzie ludność mogła się gromadzić i wyrażać swoje niezadowolenie, stały się meczety. To właśnie w miejscach kultu religijnego kanalizował się opór społeczny przeciwko dyktaturze, gdzie ludność mogła się gromadzić i organizować⁶¹. Mieliliśmy zatem do czynienia z paradoksalną sytuacją: państwa europejskie współpracowały z reżimami w obawie przed fundamentalizmem islamskim, natomiast dla społeczeństw arabskich w walce z reżimami meczet stał się jedynym miejscem zgromadzeń i wyrażania cichego oporu. To jednak nie przywódcy religijni stali na czele rewolucji arabskiej wiosny, zdecydowanie ruch ten miał podłoże społeczno-ekonomiczne i był wyrazem pogłębiającej się biedy oraz przepaści między ubogim społeczeństwem i bogaczącymi się elitami autorytarnymi. Islamiści w trakcie rewolucji raczej się nie angażowali i uważnie obserwowali rozwój wydarzeń, jednak po sukcesie powstań okazało się, że są najlepiej zorganizowanymi grupami społecznymi, które mogą wprowadzić porządek w zrewolucjonizowanych państwach.

Partie tworzące swoje ideologie w oparciu o islam uzyskały duże poparcie społeczne w trakcie zorganizowanych po arabskiej wiosnie wyborach parlamentarnych. Świadczy to dużej popularności idei islamu politycznego wśród społeczeństw arabskich⁶². Polityczny islam ma jednak także wady, partie islamskie są podzielone i skłócone ze sobą, zatem nie stanowią zwartego monolitu politycznego⁶³. Eksperci obserwujący zjawisko islamu politycznego raczej są sceptyczni co do sukcesów tego ruchu w przyszłości. Sceptycyzm dotyczący sukcesów islamu politycznego związany jest głównie z faktem, że ideologia ta nie posiada recept na rozwiązanie problemów społecznych w krajach arabskich. Stała się jedynie pierwszą większą i pozytywną alternatywą dla zorganizowania porządku w krajach, przez które przeszły rewolucje społeczne. Jednak mieszkańcy Afryki Północnej żądają przede wszystkim zmian polegających na polepszeniu jakości życia, perspektyw uzyskania pracy, poprawy systemu opieki socjalnej oraz pluralizmu politycznego.

Obserwując początkowe skutki arabskiej wiosny można było odnieść wrażenie, że demokracja wreszcie dotarła do krajów MENA⁶⁴. Jednak im dalej od początków tego procesu, tym większy niepokój o jego następstwa, szczególnie dla wymiaru bezpieczeństwa i stabilizacji politycznej w regionie śródziemnomorskim. W zasadzie w większości państw MENA sytuacja polityczna i społeczna jest niestabilna. Państwem, które dokonało największego wysiłku w kierunku wprowadzania zmian demokratycznych jest Tunezja. Rząd w Tunisie stara się rozwijać współpracę z UE i otrzymuje też duże wsparcie finansowe w nagrodę za podjęte reformy. Także w Maroku i Jordanii monarchowie „wystraszyli się” ruchów społecznych i wprowadzili pewne zmiany polityczne i społeczne mające uspokoić sfrustrowane społeczeństwo.

⁶¹ O. Taspınar, J. Laurence, *Will Europe shrink...*, op. cit., s. 13-15.

⁶² *Ibidem*, s. 14.

⁶³ C. Boltanski, *Partie Allacha*, „Forum” 2012, nr 2, s. 13-15.

⁶⁴ European Commission, *EU's response to the „Arab Spring”: The State-of-Play after Two Years...*, op.cit.

Bardzo niestabilna sytuacja polityczna utrzymuje się w Libii. Trwa tam w zasadzie, na razie ograniczona, wojna domowa. Po zamordowaniu Kadafigo kraj uległ wewnętrznemu podziałowi. Kilka zwalczających się nawzajem ugrupowań kontrolujących różne części państwa rywalizuje o roponośne tereny, które są jedynym źródłem finansowania w kraju. Pomimo wielu prób podejmowanych przez ONZ i wspieranych przez UE nie udało się utworzyć stabilnego rządu jedności narodowej. W Libii działają także zwolennicy upadającego Państwa Islamskiego. UE oczywiście jest bardzo zaniepokojona wydarzeniami w Libii, która pozostaje jednym z głównych dostawców surowców energetycznych do południowych granic UE, jednak ze względu na bardzo skomplikowaną sytuację polityczną w tym kraju politycy europejscy ograniczają się głównie do wspierania wysiłków mediacyjnych ONZ.

Najbardziej niestabilną i krwawą sytuację obecnie mamy w Syrii i Iraku, na terenie których militarnie rozwijało się Państwo Islamskie. Antyautorytarne wystąpienia rozpoczęły się w 2011 r. w Syrii, gdzie demokratyczna opozycja próbowała obalić reżim prezydenta Asada⁶⁵. Brutalna odpowiedź dyktatora na te wystąpienia spowodowała, że UE wprowadziła liczne sankcje na Syrię, w tym embargo na handel bronią oraz zamroziła aktywa finansowe reżimu syryjskiego. Brak jedności wśród organizacji opozycyjnych oraz zagraniczne wsparcie (Rosja, Chiny i Iran) pozwoliły Asadowi utrzymać kontrolę nad częścią kraju. Rozpoczęła się krwawa wojna domowa, w której do tej pory zginęło ponad 480 tys. obywateli, a miliony są uchodźcami w sąsiadujących krajach: Iraku, Jordanii, Libanie oraz Turcji⁶⁶.

Niepokoje polityczne dotknęły także Irak, gdzie po wycofaniu się USA w 2012 r. zorganizowano wybory parlamentarne, które wygrało ugrupowanie szyickie kierowane przez Nouri Al-Maliki'ego. Nowe szyickie władze zaczęły stosować represje religijne wobec innych wyznań, a Maliki postanowił podporządkować sobie także autonomicznych sunnickich Kurdów. Rozpoczął także bliską współpracę z szyickim Iranem.

Krwawa wojna domowa w Syrii oraz uaktywnienie się różnic religijnych w Iraku przyczyniła się do pojawienia się nowego groźnego aktora na scenie politycznej Bliskiego Wschodu. W grudniu 2013 r. w Syrii i Iraku ujawniło się ugrupowanie polityczne, będące skrajnym odłamek Al-Kaidy, pod nazwą ISIS (Islamic State in Iraq and Syria) lub ISIL (Islamic State in Iraq and Levant), potocznie nazywane Państwem Islamskim⁶⁷. Głównym celem tej organizacji terrorystycznej było stworzenie państwa islamskiego rytu sunnickiego opartego na prawie szariatu i obejmującego swoim zasięgiem Syrię i Irak, a w przyszłości także Jordanię oraz Arabię Saudyjską⁶⁸. W pierwszej połowie 2014 r. terrorystom z ISIS udało się opanować północno-wschodnią Syrię oraz północną część Iraku. Okazało się, że nowe państwo jest zna-

⁶⁵ Ch. Philips, *Syria's Bloody Arab Spring*, [w:] *After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.

⁶⁶ *Syria*, Human Right Watch, <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria> (dostęp 11.12.2017) oraz *The Syrian refugee crisis and its repercussions for the EU*, <http://syrianrefugees.eu/> (dostęp 11.12.2017).

⁶⁷ A.H. Cordesman, *The New „Great Game” in the Middle East: Looking Beyond the „Islamic State” and Iraq*, Centre for Strategic & International Studies, 9.07.2014.

⁶⁸ E. Friedland, *The Islamic State (ISIS, ISIL) Fact Sheet*, The Clarion Project, September 2014, s. 11.

komicie zorganizowane, posiada struktury rządowe oraz źródła wpływu do budżetu pochodzące z handlu surowcami energetycznymi z zajętych terenów oraz z okupów uzyskiwanych za porwanych cywilów⁶⁹. Terrorysty deklarujący przynależność do tej struktury dokonali wielu zamachów terrorystycznych na terenie Unii Europejskiej, m.in. we Francji, Belgii, Wielkiej Brytanii i Niemczech. W kilku innych krajach udaremnilo próby przeprowadzenia takich zamachów. Dzięki ofensywie wojsk rządowych przeprowadzonej w 2017 r. udało się zlikwidować struktury państwa islamskiego w Iraku. Zwolennicy tego terrorystycznego ugrupowania wciąż jednak stanowią zagrożenie i istnieje obawa, że liczne grupy mogą przedostać się do Europy w celu kontynuowania działalności terrorystycznej. Okazało się bowiem, że wielu terrorystów państwa islamskiego jest rekrutowanych w państwach europejskich, i po zakończeniu kampanii na Bliskim Wschodzie wracają do swoich macierzystych krajów⁷⁰. I to właśnie oni mogą stanowić największe terrorystyczne zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczeństw UE. W samym Iraku sytuacja się jednak nie uspokoiła, gdyż pojawiły się napięcia pomiędzy rządem centralnym w Bagdadzie a autonomią Kurdyjską dążącą do stworzenia własnego państwa.

Kolejnym, obok zagrożenia terroryzmem, ważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim jest wzrastający napływ uchodźców i imigrantów ekonomicznych. Niestabilna sytuacja polityczna, która utrzymuje się permanentnie w krajach muzułmańskich od czasu pojawienia się arabskiej wiosny i toczące się w wielu krajach krwawe konflikty domowe (Syria, Libia, Irak) wywołują wielkie fale uchodźców zmierzających do Europy. Sytuację pojawiania się tych mas uciekinierów wykorzystują także nielegalni migranci ekonomiczni, próbujący razem z nimi dostać się do państw Unii Europejskiej. Kulminacyjnym momentem tego zjawiska był kryzys uchodźczy w 2015 r., kiedy do Grecji dotarło ok. 1 mln osób uciekających z Bliskiego Wschodu⁷¹. Przedstawiali się oni dalej szlakiem bałkańskim do bogatszych państw Unii Europejskiej. Druga nieco mniejsza fala uchodźców podróżujących z Libii (bliżej 300 tys.) w tym samym roku usiłowała dostać się do UE przez Włochy.

Unia Europejska próbuje radzić sobie z tym problemem, podpisując porozumienia z Turcją i Libią, mające na celu zminimalizowanie zjawiska masowej migracji i ochronę granic państw UE przed nielegalnymi imigrantami. Jest to jednak problem strukturalny tego regionu i doraźne porozumienia podpisywane z rządami w Ankarze i Trypolisie nie rozwiążą go w dłuższej perspektywie. Kraje arabskie przeżywają boom demograficzny. Ludność tych państw w perspektywie najbliższych trzech dekad ma wzrosnąć o ok. 50% i przy równoczesnym braku perspektyw zatrudnienia i otrzymania minimalnych warunków egzystencji w rodzinnych krajach głównym ich celem będzie próba przedostania się do atrakcyjnej dla nich Unii Europejskiej.

⁶⁹ Szerzej patrz: G.R. Gunter, *The ISIL Invasion of Iraq: Economic Winners and Losers*, Foreign Policy Research Institute Philadelphia, July 2014., www.fpri.org (dostęp 22.12.2017).

⁷⁰ R. Barret, *Foreign Fighters in Syria*, The Soufan Group, June 2014, soufangroup.com/foreign-fighters-in-syria (dostęp 21.12.2014).

⁷¹ A. Adamczyk, *Kryzys w kryzysie – społeczne i polityczne następstwa napływu migrantów do Grecji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, z. 5.

Należy pamiętać, że społeczeństwa państw arabskich mają bardzo młodą strukturę wiekową, bezrobocie w ponad 50% dotyczy ludzi młodych, którzy z pewnością będą podejmować ryzyko nielegalnej podróży do UE. Rozwiązanie tego poważnego, strukturalnego problemu dla państw członkowskich UE jest w tej chwili dyskutowane, jednak nikt nie znalazł właściwej recepty. Mówi się przede wszystkim o wzmocnieniu roli Frontexu i skuteczniejszej ochronie europejskich granic. Podejmuje się także dyskusje nad stworzeniem wielkiej pomocy ekonomicznej dla państw tego regionu w postaci inwestycji tworzących nowe miejsca pracy na miejscu. Miałby to być swowisty „plan Marshalla” dla północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. Jednak inwestowanie w niestabilnych, rządzonych autorytarnie państwach związane jest z dużym ryzykiem niepowodzenia takiego planu.

* * *

Z punktu widzenia UE arabska wiosna diametralnie zmieniła sytuację polityczną w regionie śródziemnomorskim. To stwierdzenie może być dyskusyjne, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że te same elity, które rządziły w części krajów MENA przed jej wybuchem, wciąż pozostają u władzy. Ma to miejsce w Maroku, Algierii, Egipcie i Jordanii. Można zaryzykować stwierdzenie, że jedynie w Tunezji zaszły głębsze zmiany. Diametralna zmiana na gorsze nastąpiła jednak w Libii, Syrii i Iraku, gdzie doszło do wojen domowych⁷², które zagrażają bezpieczeństwu w całym regionie, głównie ze względu na pojawienie się Państwa Islamskiego. Po arabskiej wiosnie region ten zmienił się zasadniczo. Uwolnione zostały konflikty związane z wymiarem religijnym, pojawiły się walki, niestety krwawe, sprowokowane różnicami światopoglądowymi: islamiści zwalczają liberałów, sunniti – szyitów. W konsekwencji arabskiej wiosny mamy do czynienia z setkami tysięcy zabitych oraz milionami uchodźców, których coraz więcej próbuje dostać się do Europy.

UE powinna wyjść naprzeciw pojawiającym się problemom regionu śródziemnomorskiego. Priorytety państw europejskich się nie zmieniły. Są to wciąż: zachowanie bezpieczeństwa w regionie, kontrola ruchów migracyjnych, dostęp do surowców energetycznych oraz rozwój współpracy gospodarczej. Muszą się natomiast zmienić metody współpracy pomiędzy UE a państwami MENA, gdyż dotychczasowe nie przyniosły do tej pory spodziewanych efektów. Polityka UE powinna zostać zmieniona. Obecnie widać, że wydarzeń w basenie Morza Śródziemnego nie można odseparować od procesów zachodzących w krajach Zatoki Perskiej. Potrzebne jest całościowe i szersze podejście UE do tego regionu, obejmujące cały obszar od Maroka aż po Iran. Kształtowanie takiej polityki będzie na pewno trudne, gdyż właśnie w tym regionie pojawia się coraz więcej graczy, którzy chcą wpłynąć na sytuację państw MENA. Są to oczywiście takie mocarstwa jak USA, Chiny czy Rosja. Obok nich angażują się jednak mocarstwa regionalne: Izrael, Turcja, Iran, Arabia Saudyjska i Egipt.

⁷² T. Dodge, *Conclusion: the Middle East After the Arab Spring*, [w:] *After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.

UE we własnym, dobrze rozumianym interesie musi także podjąć istotne kroki w zakresie polityki migracyjnej. Starzejąca się Europa potrzebuje młodych i wykształconych ludzi, którzy utrzymają w przyszłości rozwój gospodarczy Starego Kontynentu. Z kolei w krajach MENA mamy do czynienia z gwałtownym wzrostem populacji. Ocenia się, że w 2050 r. liczba ludności z obecnych 315 mln wzrośnie do 469 mln⁷³. Europejscy politycy będą musieli rozwiązać ten problem w najbliższej przyszłości i najprawdopodobniej na wzór USA otworzyć się na wykształcone, młode społeczeństwa arabskie. Tu niestety z kolei pojawia się obawa o import ekstremizmu i fundamentalizmu islamskiego.

Niełatwo jest przedstawiać takie recepty w momencie, gdy UE jest czasowo mocno osłabionym graczem na arenie międzynarodowej. Ten specyficzny podmiot na arenie międzynarodowej jest nękany własnymi problemami gospodarczymi, odradzającymi się nacjonalizmami, walczy o swą tożsamość i przyszłość, toteż – jako taki – nie był do tej pory w stanie realizować skutecznej polityki wobec państw MENA. Słabość UE związana jest także z faktem, że musi ona obecnie reagować na kryzysy pojawiające się zarówno na jej południowych, jak i wschodnich rubieżach (kwestia Ukrainy). UE nie może przyjąć postawy biernej i czekać na wyklarowanie się sytuacji w basenie Morza Śródziemnego. Tamtejsza sytuacja jest bowiem bardzo niestabilna i grozi dużymi zmianami na arenie geopolitycznej. Unia, chcąc zagwarantować sobie bezpieczeństwo w wymiarze politycznym i gospodarczym (surowcowym), musi być aktywnym graczem w regionie. Powinna odbudować zaufanie ze strony państw MENA i przede wszystkim zintensyfikować wymianę handlową z państwami arabskimi. Zwiększona współpraca ekonomiczna, większe otwarcie na produkty z państw arabskich oraz wymiana naukowa mogą przyczynić się do lepszego transferu myśli pomiędzy społeczeństwami Europy i MENA. Państwa arabskie także oczekują pomocy od UE. Głównie liczą oczywiście na pomoc finansową, która przyczyni się do rozwoju gospodarczego tych krajów i poprawi jakość życia. Jednak UE powinna pomóc im przede wszystkim przeprowadzić skuteczne reformy, które w dłuższej perspektywie polepszą sytuację społeczną i ekonomiczną w MENA. Pozostaje jednak pytanie, czy UE jest gotowa, aby taką spójną politykę wobec tego regionu stworzyć?

Bibliografia

- Adamczyk A., *Kryzys w kryzysie – społeczne i polityczne następstwa napływu migrantów do Grecji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2016, z. 5.
- Adamczyk A., *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego. Fiasko czy sukces?*, [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

⁷³ A.H. Cordesman, *The New „Great Game” in the Middle East...*, op. cit.

- Adamczyk A., *The EU's Policy Towards the Mediterranean Region – Success Or Failure*, [w:] *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*, eds. D. Milczarek, A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warsaw 2013.
- Adamczyk A., *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies” 2010, No. 13.
- Alaaldin R., *Libya: Defining its Future*, [w:] *After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.
- Anderson L., *Demystifying the Arab Spring. Parsing the Differences Between Tunisia, Egypt, and Libya*, „Foreign Affairs” May/June 2011.
- Balfour R., *Changes and Continuities in EU-Mediterranean Relations after the Arab Spring*, [w:] *An Arab Springboard For EU Foreign Policy?* eds. S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson, Gent 2012.
- Balfour R., *EU Conditionality after the Arab Spring*, European Institute for the Mediterranean, June 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf
- Balfour R., Fabbri F., Youngs R., *Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa*, EU Spring Report, 2016, https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/irs/euspring/euspring_eu_demo_assistance_on_template.4.pdf
- Barret R., *Foreign Fighters in Syria*, The Soufan Group, June 2014, soufangroup.com/foreign-fighters-in-syria
- Beck M., *The Comeback of the EU as a 'Civilian Power' through the Arab Spring?* „GIGA Focus” 2013, No. 2.
- Behr T., *The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?*, VU University Amsterdam, Amsterdam Law Forum, Spring 2012.
- Bicchi F., *Euro-Mediterranean relations in historical perspective, The Euro-Mediterranean dialogue: prospects for an area of prosperity and security*, Brussels 2009.
- Bicchi F., *The Union for the Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean realtions*, „Mediterranean Politics” 2011, No. 1.
- Borkowski P.J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005.
- Cordesman A.H., *The New „Great Game” in the Middle East: Looking Beyond the „Islamic State” and Iraq*, Centre for Strategic & International Studies, 9.07.2014.
- Council of the European Union, 3340th Council meeting Press release, Luxembourg, 20.10.2014.
- Council of the European Union, *Council conclusions on the ISIL/Da'esh crisis in Syria and Iraq*, Luxembourg, 20.10.2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145203.pdf
- Croft A., *ISIL May be directing attacks in Europe – EU official*, Reuters 19.06.2014, <http://uk.reuters.com/article/2014/06/19/uk-iraq-security-kerchove-idUKKBN0EU1LQ20140619>
- Del Sarto A., T. Schumacher, *From EMP to ENP: what's AT stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?*, „European Foreign Affairs Review” 2005, No. 2.
- Dodge T., *Conclusion: the Middle East After the Arab Spring, After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.
- Eisenstadt M., *The Rise of ISIL: Iraq and Beyond (Part II)*, The Washington Institute for Near East Policy, 15.07.2014.
- El-Issawi F., *The Tunisian Transition: The Evolving Face of the Second Republic, After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.
- European Commission, *EU's response to the „Arab Spring: The State-of-Play after Two Years*, Brussels. 08 February 2013, A 70/13, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-81_en.htm

- Friedland E., *The Islamic State (ISIS, ISIL) Fact Sheet*, The Clarion Project, September 2014.
- Gomez R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: strategic action in EU Foreign Policy*, Ashgate 2003.
- Gugan D., *Europe and the Arab Spring: Two Case Studies*, „European Scientific Journal” 2013, No. 11.
- Gunter G.R., *The ISIL Invasion of Iraq: Economic Winners and Losers*, Foreign Policy Research Institute Philadelphia, July 2014, www.fpri.org
- Hollis R., *No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring'*, „International Affairs” 2012, No. 1.
- Kausch K., *Supporting Transitions in the Arab World*, [w:] *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU's role in the world*, eds. G. Grevi, D. Keohane, Madrid 2013.
- Khalifa Isaac S., *Europe and the Arab Revolutions, From a Weak to a Proactive Response to a Changing Neighborhood*, Freie Universitat Berlin, KFG Working Paper Series, 2012, No. 39.
- Knoops V., *Euro-Mediterranean relations and the Arab Spring*, „Background Brief” October 2011, No. 6.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sqsiedztwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Marks J., *High hopes and low motives: The New Euro-Mediterranean Partnership initiative*, „Mediterranean Politics” 1996, No. 1.
- Perthes V., *Europe and the Arab Spring*, „Survival” December 2011/January 2012, No. 6.
- Philips Ch., *Syria's Bloody Arab Spring*, [w:] *After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.
- Radwan S., Reiffers J., *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 years after Barcelona: achievements and perspectives*, Marseille 2005
- Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy, „European Neighbourhood Watch” May 2011, No. 71.
- Schlumberger O., *The ties do not bind: The Union for the Mediterranean and the future of Euro-Arab relations*, „Mediterranean Politics” 2011, No. 1.
- Schumacher T., *New Neighbors, Old Formulas? The ENP One Year After the Start of the Arab Spring*, [w:] *The Arab Spring: One Year After. Transformation Dynamics, Prospects for Democratisation and the Future of Arab-European Cooperation*, „Europe in Dialogue” 2012, No. 2.
- Soler i Lecha E., *Barcelona Process: the Union for the Mediterranean*, Madrid 2008.
- Stein E., *Revolutionary Egypt: Promises and Perils*, [w:] *After the Arab Spring Power Shift in the Middle East*, LSE Special Report, June 2012.
- Szpak A., *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo – podłoże społeczno-ekonomiczne, zagrożenia, pomoc rozwojowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 1.
- The Arab Spring one year later: voices from North Africa, Middle East and Europe*, eds. J. Janning, A. Frontini, „EPC Issue Paper” July 2012, No. 69.
- The Arab Spring: one year after. Transformation dynamics, prospects for democratization and the future of Arab-European cooperation*, „Europe in Dialogue” 2012, No. 2.
- Wolf S., *Southern Europe's Role After the Arab Spring: Winning Back Voice and Access*, [w:] *A Strategy for Southern Europe*, Special Report, LSE, October 2013.
- Youngs R., *From Transformation to Mediation. The Arab Spring Reframed*, Carnegie Europe, Brussels 2014.
- Zając J., *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

Część metodyczna

Wybrana literatura

- Adamczyk A., *Kryzys w kryzysie – społeczne i polityczne następstwa napływu migrantów do Grecji*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2016, z. 5.
- Adamczyk A., *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego. Fiasko czy sukces?* [w:] *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?* red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Borkowski P.J., *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR Warszawa 2005.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.
- Szpak A., *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo – podłoże społeczno-ekonomiczne, zagrożenia, pomoc rozwojowa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 1.
- Zajęc J., *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Podczas zajęć uczestnicy zapoznają się z polityką Unii Europejskiej w basenie Morza Śródziemnego. Dowiedzą się, dlaczego ten region jest obszarem ważnym strategicznie dla państw europejskich i UE, jakie najważniejsze wyzwania stoją przed UE w związku z tym regionem. Dzięki zapoznaniu się z sytuacją w regionie słuchacze będą mogli zidentyfikować najważniejsze problemy UE w zakresie definiowania zadań i realizacji jej polityki śródziemnomorskiej.

Cele zajęć

- zapoznanie uczestników zajęć z polityką śródziemnomorską Unii Europejskiej, poprzez przedstawienie jej genezy, założeń oraz przebiegu,
- zidentyfikowanie płaszczyzn współpracy pomiędzy UE a państwami arabskimi – wymiar historyczny, polityczny, gospodarczy, społeczny i kulturowy,
- zidentyfikowanie najważniejszych dla UE problemów regionu śródziemnomorskiego – w zakresie bezpieczeństwa (terroryzm i militaryzacja), w zakresie nielegalnej migracji, zakresie problemów gospodarczych związanych z możliwym ograniczeniem dostaw surowców energetycznych.

Słowa kluczowe

- proces barceloński,
- Europejska Polityka Sąsiedztwa,
- Unia dla Śródziemnomorza,
- arabska wiosna,
- terroryzm,

- kryzys uchodźczy,
- nielegalna imigracja.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- analiza tekstów źródłowych,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach,
- analiza danych statystycznych.

Przebieg zajęć

1. Na wstępie przekaz uczestnikom zajęć, że zapoznają się z genezą, kształtowaniem i realizacją polityki Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego.
2. Przedstaw najpierw genezę polityki UE wobec regionu, wskazując na powiązania historyczne (kolonialne) pomiędzy członkami UE a państwami arabskimi. Wskaż także na interesy gospodarcze łączące Europę z państwami Śródziemnomorza, podkreślając wagę surowców energetycznych importowanych do UE z Afryki Północnej i Zatok Perskiej. Przedstaw także znaczenie rynku europejskiego jako najważniejszego miejsca zbytu dla artykułów rolnych państw arabskich. Kolejno wskaż na wielkie polityczne i społeczne wyzwania, które uwidocznili w regionie arabska wiosna – autorytaryzmy, łamanie praw człowieka, wojny domowe, terroryzm, państwo islamskie, masowa emigracja.
3. Kolejno przedstaw prezentację multimedialną poświęconą genezie i realizacji polityki śródziemnomorskiej UE.
4. Następnie rozdaj fragment tekstu, gdzie jest mowa o wyzwaniach i problemach stojących przed UE w regionie śródziemnomorskim. Poproś o uważne przeczytanie. Po przeanalizowaniu tekstu przez uczestników zajęć podsumuj krótko najważniejsze elementy polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej. Wskaż na błędy, które popełniono w trakcie kształtowania i realizacji tej polityki oraz zdefiniuj problemy występujące w regionie po stronie państw arabskich.
5. W celu bliższego zapoznania słuchaczy z problemami regionu wspólnie poszukajcie informacje w Internecie na temat sytuacji gospodarczej i demograficznej wybranych państw arabskich – dowiedzcie się, jakie wskaźniki ekonomiczne cechują te państwa, co one eksportują i importują, jaki jest ich wskaźnik przyrostu naturalnego i jaka jest stopa bezrobocia. Podziel uczestników zajęć na grupy, które przygotują takie informacje dla poszczególnych państw, a następnie je porównają i przeanalizują. Postaraj się tak pokierować dyskusją, aby słuchacze spróbowali sami zaproponować rozwiązanie, w jaki sposób UE może tym państwom pomóc. Uzupełnij ich propozycje, skoryguj błędy i wnioski.

15.

Brexit i co dalej? Perspektywy i wyzwania (dez)integracji europejskiej

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie skali i trudności wyzwań stojących przed państwem opuszczającym Unię Europejską, potencjalnych scenariuszy rozpadu UE w odniesieniu do kształtującej się teorii dezintegracji europejskiej, trudności z oceną perspektyw dalszych losów projektu europejskiego w oparciu o badania sondażowe opinii publicznej. Zaprezentowano tu odmienne spojrzenie na integrację europejską, koncentrujące się na czynnikach, które mogą doprowadzić do jej końca. Ukazano także na przykładzie brexitu, że tak jak wstąpienie do UE wymaga wiele wysiłku, tak nie mniej wysiłku i wyrzeczeń wiąże się z jej opuszczeniem. Od strony poznawczej i dydaktycznej tekst ma wzmocnić kompetencje w zakresie prowadzenia analizy i uświadomić trudność prognozowania w oparciu o niepełną wiedzę, która nie ma jeszcze oparcia w rozwiniętej teorii. Zarazem istotne będzie uświadomienie ograniczeń teorii w naukach społecznych, a także tego, jak ważne jest zachowanie otwartości poznawczej w obliczu utartych schematów myślenia o pewnych kategoriach problemów.

15.1. Zmiana w postrzeganiu procesu integracyjnego Europy

Epoka, którą w dziejach Europy rozpoczął upadek bloku komunistycznego w 1989 r., była epoką integracji europejskiej – integracji, której logika, znaczenia i sensowność nie były podważane w głównym nurcie intelektualnym państw zachodniej części kontynentu. Nie oznacza to jednak, że nie było ani głosów sprzeciwu wobec integracji europejskiej jako takiej, ani głosów wyrażających wątpliwości odnośnie do kierunku i sposobów przebiegu całego procesu. Sprzeciw wobec integracji zwykle był lekceważony lub wręcz ignorowany, jako nie tyle nawet nieuzasadniony, ile sprzeczny zarówno z trajektorią polityczną nowej Europy, jak i z kierunkiem rozwoju gospodar-

czego globalizującego się świata. Wątpliwości, czy obrany model integracji jest tym właściwym i czy sam proces nie idzie za daleko, były traktowane poważniej¹, jednak i one w głównym nurcie intelektualnym Europy uznawane były za wyraz pewnego anachronicznego kierunku myślenia. Stosunkowo nietrudno było przedstawicieli owego kierunku zamknąć w jednym z dwóch „gett światopoglądowych”: idealistycznej, naiwnej lewicowości lub oderwanego od współczesności konserwatyzmu, zwłaszcza gdy jego przedstawiciele wywodzili się z Wielkiej Brytanii². Upływ czasu i duże kryzysy, które z nim nastąpiły – tj. wielka recesja, zwana również kryzysem *subprime*, oraz kryzysy migracyjny i uchodźczy – zmienił warunki społeczno-ekonomiczne na kontynencie, a wraz z nimi jego pejzaż intelektualny. To, co w latach 90. XX w. wydawało się w najlepszym wypadku postawą ekscentryczną, pod koniec drugiej dekady wieku XXI jest powszechnie dyskutowane, a gdzieś tam zaczęło się materializować. Ostatecznym znakiem końca epoki nieprzerwanego marszu integracji europejskiej stało się referendum w sprawie pozostania Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej, które odbyło się 23 czerwca 2016 r. Jego wynik – 51,89% głosujących za opuszczeniem UE przez Wielką Brytanię przy frekwencji przekraczającej 72% uprawnionych³ – stał się wymuszonym punktem początkowym debaty toczącej się wokół pytań o to, co dalej z integracją europejską. Czy należy być może mówić już o dezintegracji europejskiej? Jak ująć te zagadnienia teoretycznie? I jak podejść do nich praktycznie?

15.2. Brexit – procedury, negocjacje, konsekwencje

Referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej z 23 czerwca 2016 r. zakończyło proces integracji europejskiej dla Wielkiej Brytanii, nie uruchamiając jednak automatycznie procedury jej wystąpienia z UE. Brexit (połączenie słów *Britain* i *exit*⁴), czyli proces wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej formalnie rozpoczął się w dniu 29 marca 2017 r., kiedy to premier Theresa May przekazała na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska

¹ Sama debata o kierunkach globalizacji i tym, jak powinna ona wyglądać była burzliwa. Ówczesne głosy krytyczne, patrz np.: J. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; A. Domosławski, *Świat nie na sprzedaż: rozmowy o globalizacji i kontestacji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2002, natomiast przegląd stanowisk patrz np.: G. Ziewiec, *Interpretacje globalizacji*, „Studia Europejskie” 2008, nr 1, s. 29-49.

² Dobry przykład tego, jak wyglądała brytyjska krytyka zaangażowania Zjednoczonego Królestwa w projekt europejski, wraz z propozycją alternatywy pod postacią zacieśnienia więzi z dawnymi koloniami, można znaleźć w pracy wybitnego historyka Roberta Conquesta, patrz R. Conquest, *Uwagi o spustoszonej stuleciu*, Wyd. Zyski S-ka, Poznań 2002.

³ The Electoral Commission, *EU referendum results*, <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (dostęp 06.07.2017).

⁴ Leksykografowie z *Oxford English Dictionary* wskazują, że słowo to powstało już w 2012 r., zaś sam autor wzorował się na wcześniejszym terminie „grexit”, oznaczającym wystąpienie Grecji z Unii Europejskiej, patrz M. Tempest, *Oxford English Dictionary: The manwhocoined 'Brexit' first appeared on EURACTIV blog*, „Euractiv” 10.01.2017, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/oxford-english-dictionary-the-man-who-coined-brexit/> (dostęp 06.07.2017).

list, w którym poinformowała o zamiarze opuszczania struktur europejskich, zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej⁵. Od tego momentu Zjednoczone Królestwo rozpoczęło okres negocjacji umowy „określającej warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią” (art. 50 ust. 2 TUE). Jeżeli Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej uda się zawrzeć umowę o wystąpieniu, to Zjednoczone Królestwo przestanie być członkiem Unii w dniu wejścia w życie umowy. Natomiast jeżeli negocjacje zakończą się fiaskiem, wtedy Zjednoczone Królestwo przestanie być członkiem UE dwa lata po rozpoczęciu procedury występowania (art. 50 ust. 3 TUE), tj. w marcu 2019 r., a wszystkie nierozwiązane i nieuregulowane kwestie będą negocjowane w terminach późniejszych. Nie oznacza to, że fiasko negocjacji nie niesie ze sobą konsekwencji. Skutkiem wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE bez zawarcia umów regulujących sprawy związane z wystąpieniem i późniejsze stosunki obu podmiotów będzie zwiększenie kosztów brexitu, przede wszystkim dla Zjednoczonego Królestwa.

By zrozumieć, czy dwa lata to dużo czy mało na zorganizowanie wystąpienia z UE, uzgodnienie zasad i warunków dalszej współpracy, a także na zorganizowanie życia w państwie, które już wkrótce stanie się byłym państwem członkowskim, należy przyjąć się, jaką pracę będzie trzeba wykonać. Przede wszystkim Zjednoczone Królestwo i Unia Europejska muszą uzgodnić warunki, na jakich będą odbywały się negocjacje: czy kwestie związane z wystąpieniem i te dotyczące dalszej współpracy mają być omawiane konsekwentnie, czy też mogą być omawiane jednocześnie. Pierwsze rozwiązanie sprzyja negocjatorom UE, drugie daje większe możliwości manewru Wielkiej Brytanii. Gdy już uda się tę kwestię rozwiązać – a żadna ze stron nie chce ustąpić – wtedy rozpoczną się negocjacje właściwe i będą dotyczyły takich kwestii, jak:

- wielkość zobowiązań finansowych Zjednoczonego Królestwa względem Unii, związanych m.in. ze wspólnymi projektami, emeryturami, udziałami w przedsiębiorstwach, budynkach;
- prawa tych obywateli UE i Wielkiej Brytanii, którzy po zakończeniu procedury wystąpienia będą mieszkali poza granicami obszaru, którego są obywatelami⁶;
- kontrola graniczna, szczególnie na jedynej bezpośredniej granicy lądowej między UE i Zjednoczonym Królestwem w Irlandii;
- handel, obejmujący nie tylko dostęp do Wspólnego Rynku, ale również swobodny przepływ osób;
- jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷.

⁵ HM Government Plan for Britain, *Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50*, 29 March 2017, <https://www.planforbritain.gov.uk/news/prime-ministers-letter-donald-tusk-triggering-article-50/> (dostęp 06.07.2017).

⁶ Z zagadnieniem tym związana jest również kwestia reemigracji – wyjazdu napływowej siły roboczej, szczególnie wykwalifikowanych fachowców – określanej potocznie jako „brexodus”, patrz J. Luyendijk, *Brexodus has begun. We EU nationals know staying on is too big a gamble*, „The Guardian” 29.06.2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/29/brexodus-eu-nationals-citizenship-uk-brexit> (dostęp 06.07.2017).

⁷ D. Roberts, *Eight key points you need to know about the Brexit negotiations*, „The Guardian” 29.03.2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/29/brexit-negotiations-eight-key-points-you-need-to-know> (dostęp 06.07.2017).

Jeżeli negocjatorzy z ramienia Unii Europejskiej i Zjednoczonego Królestwa uzgodnią wspólne stanowiska, oba podmioty staną przed zadaniem o nie mniejszym poziomie trudności, tj. procedurą ratyfikacji umów. O ile ze strony Wielkiej Brytanii rzecz wydaje się względnie prosta – zwykle głosowanie w parlamencie westminster-skim – to po stronie Unii Europejskiej wypowiedzieć się będzie musiał nie tylko Parlament Europejski, ale również parlamenty narodowe i niektóre lokalne w państwach członkowskich⁸.

Wielka Brytania będzie także musiała dostosować swój system normatywny, tak żeby w dniu wystąpienia z UE nie powstał chaos prawny tam, gdzie do tej pory obowiązywało prawo europejskie. W tym celu wymagane będzie uchwalenie ustawy tymczasowo znanej jako *Great Repeal Bill*, która oprócz zniesienia European Communities Act 1972 (ustawy włączającej prawodawstwo europejskie w porządek prawny Zjednoczonego Królestwa, ustanawiającej nadrzędność prawa europejskiego nad krajowym, a także zobowiązującej sądy do uznawania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), przekształci bezpośrednio obowiązujące przepisy prawa europejskiego w brytyjskie prawo krajowe i przedłuży obowiązywanie brytyjskich regulacji przyjętych w celu implementacji zobowiązań wynikających z członkostwa w UE⁹.

Dostosowanie i przygotowanie systemu prawnego do nowej rzeczywistości, chociaż bardzo ważne i trudne, to tylko dwa z listy problemów, z jakimi przyjdzie się zmierzyć Wielkiej Brytanii – i każdemu innemu państwu członkowskiemu, które pójdzie w jej ślady – w związku z wycofaniem się z UE. Osobną kategorię wyzwań dla polityki publicznej stanowią będą konsekwencje gospodarcze brexitu. Gospodarka Zjednoczonego Królestwa poza Unią Europejską będzie rozwijać się wolniej w stosunku do tempa, jakie prognozowano, gdyby do brexitu nie doszło. Nie wiadomo jednak, o ile wolniej. Szacunki kosztów, jakie w związku z tym poniesie każde brytyjskie gospodarstwo domowe, wahają się między 850-1500 GBP (według LSE – London School of Economics and Political Science¹⁰) a 2200 GBP do 2020 r. i 3200 GBP do 2030 r. (według OBWE)¹¹.

Konsekwencje, koszty i problemy związane z opuszczeniem UE przez Zjednoczone Królestwo opisywane są zwykle z brytyjskiej perspektywy. Nie oznacza to, że pozostałe państwa członkowskie i UE jako całość nie stoją przed wyzwaniem w związku z budowaniem przyszłych stosunków. Jednak to Unia ma w obecnej chwili silniejszą pozycję negocjacyjną i mniej do stracenia: Wielka Brytania to tylko 18% wspólnego rynku i niecałe 13% populacji, tymczasem UE jest dla UK najważniejszym partnerem handlowym. Unia Europejska, w odróżnieniu od Zjednoczonego Królestwa, nie będzie musiała gwałtownie przebudowywać swojego systemu prawnego czy szukać alternatyw w przypadku załamania negocjacji. Koszty, jakie

⁸ *Ibidem*.

⁹ Department for Exiting the European Union, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, s. 13-14, dostępne pod adresem: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604514/Great_repeal_bill_white_paper_print.pdf (dostęp 06.07.2017).

¹⁰ S. Dhingra et al., *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, CEP Brexit Analysis No. 2, March 2016, Centre for Economic Performance, The London School of Economics and Political Science, s. 5.

¹¹ R. Kierzanowski et al., *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, OECD Economic Policy Paper, April 2016, no. 16, s. 7-8.

UE jako całość poniesie w związku z brexitem, szacowane są na 12-28 mld GBP – dwa razy mniej niż koszty, jakie poniesie Wielka Brytania; co więcej, kwota ta będzie rozłożona na 27 państw członkowskich¹².

15.3. Potencjalne scenariusze dalszej dezintegracji europejskiej

Chociaż o możliwości wystąpienia poszczególnych państw członkowskich z Unii Europejskiej mówiono od dłuższego czasu, to dopiero brexit¹³ oznaczał przejście z hipotetycznych rozważań w kierunku twardych faktów. Do ich interpretacji brakowało rozbudowanych narzędzi poznawczych, a także podbudowy teoretycznej – teorii dezintegracji europejskiej. Nie oznacza to, że przed referendum w sprawie dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE nie podejmowano rozważań teoretycznych o dezintegracji europejskiej, jednak nigdy nie przyjęły one tak rozbudowanej formy, jak wcześniejsze teorie integracji europejskiej¹⁴. „Badania nad dezintegracją są w tak opłakanym stanie, że niewiele jest nawet samych definicji, nie mówiąc już o opartych na teorii wyłumaczeniach współzależności między procesami integracyjnymi i dezintegracyjnymi”¹⁵. W związku z tym, analizom wydarzeń związanych z wynikami brytyjskiego referendum, a szczególnie ich potencjalnych konsekwencji międzynarodowych, przynajmniej początkowo brakowało wcześniejszej pewności, jaka dominowała w opisach procesów integracyjnych. Oprócz niej najbardziej widoczne było gwałtowne powstawanie nowych terminów mających opisywać wystąpienie z UE kolejnych państw członkowskich¹⁶.

¹² Z perspektywy polskiej koszty brexitu nawet w pesymistycznym wariantcie nie przekroczą 0,3% PKB, patrz: S. Dhingra et al., *The consequences...*, op. cit., s. 6.

¹³ Termin przecież wzorowany na Grexit – słowie, które zostało ukute już w 2012 r. do opisanego jednego z wariantów rozwoju wypadków w ogarniętej kryzysem gospodarczym Grecji, oznaczającym jej wystąpienie z UE patrz: R. Atkins, *A year in a word: Grexit*, „Financial Times” 23.12.2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9e59bcfc-4b74-11e2-88b5-00144feab49a.html> (dostęp 06.07.2017).

¹⁴ Patrz np. H. Vollaard, *Explaining European Disintegration*, Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, Issue 5, s. 1-18, P.C. Schmitter, Z. Lefkofridi, *Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration*, 8.07.2015, European University Institute, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Neo-F-Disintegration.final.pdf> (dostęp 06.07.2017), który następnie zostało publikowane pod niezmiennym tytułem w „Chinese Political Science Review” 2016, No. 1, s. 1-29, czy poświęcony ryzyku dezintegracji europejskiej numer „Journal of Democracy” z października 2012 r. („Journal of Democracy” 2012, Vol. 23, Issue 4). Analizą historycznych przyczyn rozpadu unii w szerokim rozumieniu tego terminu, m.in. w odniesieniu do Unii Kalmarskiej, Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Królestwa Serbów, Chorwatów i Słowenów, jest praca P. Żurawskiego vel Grajewskiego, *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012.

¹⁵ H. Scheller, A. Eppler, *European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thought for a Research Agenda*, Institute for European Integration Research, Universität Wien, Working Paper No. 02/2014, s. 5, http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/2014_02_Eppler_Scheller.pdf (dostęp 06.07.2017).

¹⁶ Pojawiły się m.in. plexit (wystąpienie Polski), frexit (wystąpienie Francji), czechout (wystąpienie Republiki Czeskiej), italeave (wystąpienie Włoch), patrz np. C. Daileda, *Departugal, Latervia: All the Brexit-like catch-*

Jednym z badaczy, którzy jeszcze przez brytyjskim referendum europejskim z 2016 r. podjęli próbę zdefiniowania tego, czym jest dezintegracja europejska, był Douglas Webber. W jego ujęciu dezintegracja europejska to „spadek (1) liczby wspólnych polityk przyjmowanych i implementowanych w UE, (2) liczby państw członkowskich UE i/lub (3) formalnych (tj. umocowanych w traktatach) i faktycznych możliwości organów UE do podejmowania i implementowania decyzji, w razie konieczności, również wbrew woli poszczególnych państw członkowskich”¹⁷. Proces dezintegracji może zostać wywołany przez różne bodźce, a ich wczesne wykrycie, a co za tym idzie – wystąpienie możliwości działania prewencyjnego – możliwe jest, gdy poszukiwania zostaną przeprowadzone w sposób systematyczny, np. w oparciu o jedną z istniejących teorii integracji europejskiej lub stosunków międzynarodowych. Dokonując przeglądu podejść teoretycznych, Webber wymienia następujące potencjalne źródła dezintegracji, wskazując, z jakiej perspektywy teoretycznej (w nawiasie) dana przyczyna dezintegracji jest istotna: wielobiegunowość europejska wskutek rozpadu bądź osłabienia NATO (realizm), rozbieżność interesów największych mocarstw europejskich (klasyczny intergovernmentalizm), spadek liczby wspólnych interesów państw członkowskich połączony z ograniczeniem dominacji – lub woli do dominowania – największych państw (instytucjonalizm w stosunkach międzynarodowych), kryzysy, przede wszystkim indukowane zewnątrz (historyczny instytucjonalizm), zmniejszenie współzależności gospodarczych i sprzeczne interesy największych mocarstw (liberalny intergovernmentalizm), ograniczenie wymiany międzynarodowej, w tym społecznej i deinstytucjonalizacja (neofunkcjonalizm)¹⁸. W oparciu o wymienione podejścia teoretyczne Webber dokonał – jeszcze w 2011 r., przygotowując pierwszą wersję tekstu i powtarzając ją w wersji cytowanej¹⁹ – prognozy, starając się ocenić, który ze scenariuszy uznaje możliwość wystąpienia dezintegracji europejskiej za najbardziej prawdopodobną. Z jednym wyjątkiem, na gruncie wszystkich omówionych ujęć teoretycznych dezintegracja europejska była mało prawdopodobna. Tylko prognoza oparta na podejściu instytucjonalnym w stosunkach międzynarodowych zakładała rosnące prawdopodobieństwo wystąpienia dezintegracji²⁰. Z perspektywy czasu, jak potwierdziło głosowanie w sprawie brexitu i rosnące napięcia wewnętrzne między państwami członkowskim Unii Europejskiej, konkluzje tej prognozy wydają się oczywiste – chociaż o kryzysie UE i integracji europejskiej debatowano co najmniej od początku kryzysu finansowego 2008+. Natomiast nie oznacza to zarazem, że dojdzie do całkowitej dezintegracji projektu europejskiego: czynniki spajające ze sobą państwa

phrases if other countries left the EU, „Mashable”, 24.06.2016, <http://mashable.com/2016/06/24/brexit-late-rivia-italleave-austria-la-vista/> (dostęp 06.07.2017).

¹⁷ D. Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 2014, Vol. 20, Issue 2, s. 342.

¹⁸ *Ibidem*, s. 351.

¹⁹ Patrz D. Webber, *How Likely Is It That The European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, Australian National University, ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Vol. 2, No. 3 (October 2011), s. 10, http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/politicsir.anu.edu.au/files/documents/2011-3_Disintegration-of-the-EU-Webber.pdf (dostęp 06.07.2017).

²⁰ D. Webber, *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations”..., *op. cit.*, s. 351.

członkowskie wszak nie przestały oddziaływać, a co za tym idzie – mogą one jeszcze okazać się silniejsze niż tendencje separatystyczne.

Znacznie mniej przejrzysty obraz sytuacji wyłania się z analizy Jana Zielonki, również przeprowadzonej przed brexitem. Zielonka nie tylko nie podejmuje wysiłku zdefiniowania, czym jest dezintegracja europejska, ale także wskazuje na brak jednej powszechnej definicji tego, czym jest sama integracja europejska. „Jeżeli w gruncie rzeczy nie wiemy, co implikuje integracja, to jak mamy zdefiniować proces przeciwny? Czy integracja jest przeciwieństwem dezintegracji, tak jak demokracja jest przeciwieństwem autokracji? Czy projekt, jakim jest wspólny rynek, może dalej się rozwijać mimo upadku wspólnej waluty lub dezintegracji w obszarze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych?”²¹. Brak pewności badawczej i definicji podstawowych pojęć²² nie powstrzymuje jednak J. Zielonki przed przedstawieniem trzech potencjalnych scenariuszy dezintegracji europejskiej. Pierwszym z nich jest kryzys gospodarczy spowodowany działaniem ludzkim – w odróżnieniu od kryzysu gospodarczego będącego efektem katastrofy naturalnej. Impulsem, który może doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej jest w tym ujęciu np. upadek wspólnej waluty (czy to na skutek działań zewnętrznych, jak presja rynków finansowych, czy też w efekcie trudnej sytuacji gospodarczej poszczególnych państw członkowskich strefy euro, np. Grecji) lub poważny kryzys gospodarczy wśród najważniejszych partnerów gospodarczych UE (przede wszystkim Chiny)²³. Drugi scenariusz rozpadu Unii Europejskiej zakłada dezintegrację będącą nieplanowanym efektem ubocznym niezbędnych reform. W tym ujęciu słabością UE jest jej nadmierna sztywność, a także rozbieżność interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi²⁴. Chęć uniknięcia ryzyka, jakie mogą nieść ze sobą reformy, jest punktem wyjścia trzeciego scenariusza dezintegracji europejskiej. W tym ujęciu państwa członkowskie pozostawiają Unię Europejską w niezmienionej formie, a bieżące własne – oraz wspólne – problemy rozwiązują poza strukturami i mechanizmami europejskimi. W ostatecznym rozrachunku takie postępowanie prowadzi do powolnego obumarcia UE i faktycznej, chociaż niekoniecznie formalnej dezintegracji. J. Zielonka podsumowuje ten scenariusz, odwracając słynną maksymę Giuseppe Tomasiego di Lampedusy „brak zmian może spowodować, że zmieni się wszystko”²⁵.

Ważnym elementem składowym potencjalnej dezintegracji europejskiej jest, obok wymieniania przyczyn i potencjalnych scenariuszy, również opisanie mechanizmu, który doprowadzi do wstrzymania bądź odwrócenia integracji. J. Zielonka odwołuje się do dobrze znanego w neofunkcjonalnym ujęciu teorii integracji efektu rozlewania (*spill-overeffect*), jednak nadaje mu negatywne znaczenie (*spill-backprocess* – proces

²¹ J. Zielonka, *Is the EU doomed?* Polity Press, Cambridge 2014, s. 23. Wydanie polskie patrz, J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?* PISM, Warszawa 2014.

²² Korzysta on z roboczej definicji integracji, którą rozumie jako „odpowiedź na rosnącą współzależność”, *ibidem*, s. 45.

²³ *Ibidem*, s. 24-26.

²⁴ *Ibidem*, s. 26-28.

²⁵ *Ibidem*, s. 28-30.

zlewania): „dezintegracja w jednym obszarze staje się impulsem do dezintegracji w innym”²⁶. Podobnym tropem podążają P.C. Schmitter i Z. Lefkofridi, którzy definiują zlewanie jako sytuację, w której „państwa członkowskie nie chcą już więcej prowadzić polityki na poziomie ponadnarodowym”, czego przykładem może być np. dobrowolne lub wymuszone wystąpienie państwa członkowskiego ze strefy euro czy UE jako takiej²⁷. Czy proces zlewania, powolnego obumierania integracji przeważy nad efektem rozlewania się integracji, pozostaje kwestią przyszłości i działań podejmowanych zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i przez samą Unię Europejską. Niezależnie jednak od zmian czekających w przyszłości UE i Europę jako kontynent, brexit jest już dziś dużym impulsem do zmian w teorii integracji europejskiej i do rozwoju teorii dezintegracji.

15.4. Czy dezintegracja europejska jest realna?

Tadeusz Kotarbiński w *Zagadnieniu istnienia przyszłości* badał m.in., gdzie leży granica między prawdą a fałszem w odniesieniu do przyszłości. Stwierdził on, że „jeśli możemy zrobić, aby coś było, to możemy też wtedy zrobić, aby tego czegoś nie było, i odwrotnie (...) Odrzucamy więc pogląd, według którego to, co być może, przez to samo i być musi, według którego to, co być może, przez to samo nie może nie być. Nie wierzymy, abyśmy mogli zrobić tylko to, co zrobić musimy”²⁸. Na gruncie integracji europejskiej i jej problemów sprowadzić można to rozumowanie do stwierdzenia, że Unia Europejska nie musi dążyć do coraz ściślejszej i pogłębiającej się integracji; przeciwnie dezintegracja też jest możliwa, jeżeli tylko będzie taka wola stron. Należy więc zadać pytanie o to, jaka jest wola stron względem kontynuowania projektu europejskiego? Wyniki badania Eurobarometru przeprowadzonego prawie rok po brytyjskim referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej wydają się nie pozostawiać wątpliwości. Europejczycy nie obawiają się o przyszłość integracji europejskiej: aż 56% ankietowanych z całkowitym optymizmem patrzyło na przyszłość UE, a 77% ankietowanych miało pozytywny bądź neutralny obraz samej UE²⁹. Na poziomie poszczególnych państw członkowskich wyniki znacząco nieraz się od siebie różniły. Cypryjczycy, Grecy, Czesi oraz – a jakże – Brytyjczycy nie podzielali optymizmu reszty mieszkańców UE, zaś społeczeństwo węgierskie było w swojej opinii podzielone prawie idealnie równo³⁰. Co więcej, w ciągu roku, jaki minął od brytyjskiego referendum, stosunek mieszkańców państw członkowskich do UE wyraźnie

²⁶ *Ibidem*, s. 47.

²⁷ P.C. Schmitter, Z. Lefkofridi, *Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration*, „Chinese Political Science Review” 2016, No. 1, s. 2-3.

²⁸ T. Kotarbiński, *Zagadnienie istnienia przyszłości*, „Przegląd Filozoficzny” 1913, nr 1, s. 81-82.

²⁹ European Commission, *Standard Eurobarometer 87, Key trends*, 23 June 2017, s. 4-6, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79117> (dostęp 06.07.2017).

³⁰ European Commission, *Standard Eurobarometer 87, Annex*, s. T7, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79118> (dostęp 06.07.2017).

się poprawił³¹. Wzrósł również odsetek patrzących z optymizmem na przyszłość Unii Europejskiej – co paradoksalne – również wśród mieszkańców Zjednoczonego Królestwa³². Sugestia zawarta w wynikach badania Eurobarometru, potwierdzona przez inne sondaże³³, wydaje się jednoznacznie przemawiać za kontynuacją projektu europejskiego. Jednak należy pamiętać, że tenże sam Eurobarometr nie odnotował zmiany nastrojów w Wielkiej Brytanii, która doprowadziła do brexitu. Ponadto stanowisko opinii publicznej w państwach członkowskich w sprawie pozostania w UE może ulec zmianie w zależności od kontekstu. Przykładem służy tu Polska: w sondażu przeprowadzonym w czerwcu 2017 r. aż 51,2% respondentów byłoby skłonnych zaakceptować wystąpienie z Unii Europejskiej, gdyby ta należała na przyjęcie przez Polskę uchodźców z państw muzułmańskich³⁴. Wnioski nasuwają się dwa. Po pierwsze, dalsza dezintegracja UE wydaje się mało prawdopodobna, chociaż nie niemożliwa. Po drugie zaś, być może właściwym pytaniem nie jest to o przetrwanie UE, a o formę, w jakiej UE przetrwa. Jednak odpowiedź na nie w całości zależy od zmiennych, których relewantności obecnie jedynie możemy się domyślać.

* * *

Z powyższej analizy należy wyciągnąć trojaki wnioski. Po pierwsze skala przedsięwzięcia, jakim jest opuszczenie Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, jest analogiczna jak w przypadku przystąpienia do UE. Trudne jest również ułożenie dalszych relacji handlowych i politycznych między Unią a dawnym państwem członkowskim. Procedura wystąpienia stawia na znacznie lepszej pozycji wyjściowej Unię Europejską w czasie negocjacji traktatów „rozwodowych” i regulujących późniejsze stosunki niż występujące państwo członkowskie. Co więcej, państwo to będzie też zmuszone ponieść duże koszty związane z opuszczeniem UE – znacznie przekraczające straty, jakie poniesie Unia w wyniku ograniczenia wielkości jej wspólnego rynku.

Dotychczasowe badania nad integracją europejską, a także analizy historyczne związane z badaniami przyczyn rozpadu wcześniejszych organizacji integracyjnych (jak federacje czy imperia) nie dały naukom społecznym żadnych zaawansowanych narzędzi opisu i badania procesów dezintegracyjnych. Istnieje zatem asymetria w rozwoju teorii w porównaniu z badaniami z zakresu integracji europejskiej. Konsekwencją tego jest trudność w przygotowaniu i prowadzeniu działań wyprzedzają-

³¹ European Commission, *Standard Eurobarometer 85*, Spring 2016, Report, s. 89, <http://ec.europa.eu/comm-frontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77320> (dostęp 06.07.2017).

³² *Ibidem*, s. 155.

³³ Patrz np. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, *ÖGfE-survey: Increasing support for EU membership in Austria, but scepticism towards deepening of the Euro zone*, 14.06.2017, <http://oegfe.at/word-press/2017/06/oegfe-survey-increasing-support-for-eu-membership-in-austria-but-scepticism-towards-deepening-of-the-euro-zone/> (dostęp 06.07.2017), czy A. Barluet, *Sondage: les Français hostiles à une sortie de l'euro*, „Le Figaro”, 25.03.2017, <http://www.lefigaro.fr/international/2017/03/24/01003-20170324ART-FIG00367-sondage-les-francais-hostiles-a-une-sortie-de-l-euro.php> (dostęp 06.07.2017).

³⁴ J. Bierzyński, *Jak PiS zaraził pasażerami*, „Polityka”, 04.07.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710746,1,uchodzcy-najskuteczniejszy-straszak-wladzy.read> (dostęp 06.07.2017).

cych, mających doprowadzić do zmniejszenia groźby rozpadu Unii Europejskiej lub zamrożenia procesów integracyjnych na kontynencie.

Wreszcie należy pamiętać, że wszystkie sądy o przyszłości nie mogą mieć formy nadmiernie kategorycznej, gdyż z perspektywy logicznej poprawności myślenia jest to błąd. Co więcej, nie jesteśmy w stanie w oparciu o narzędzia badania opinii publicznej i same wyniki tych badań bezbłędnie przewidzieć dalszego rozwoju wypadków – nawet przez prostą ekstrapolację istniejących trendów. Jeżeli spojrzeć na ten fakt z perspektywy niedawno uświadomionej znaczącej niepełności teorii (dez)integracji europejskiej, wtedy trudność (a często i jałowość) jakichkolwiek działań predykcyjnych staje się dobitna.

Bibliografia

- Atkins R., *A year in a word: Grexit*, „Financial Times”, 23.12.2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9e59bcfc-4b74-11e2-88b5-00144feab49a.html>
- Barluet A., *Sondage: les Français hostiles à une sortie de l'euro*, „Le Figaro”, 25.03.2017, <http://www.lefigaro.fr/international/2017/03/24/01003-20170324ARTFIG00367-sondage-les-francais-hostiles-a-une-sortie-de-l-euro.php>
- Bierzyński J., *Jak PiS zaraził pasożytami*, „Polityka”, 04.07.2017, <http://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/kraj/1710746,1,uchodzczy-najskuteczniejszy-straszak-wladzy.read>
- Conquest R., *Uwagi o spustoszonej stuleciu*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.
- Daleda C., *Departugal, Latervia: All the Brexit-like catchphrases if other countries left the EU*, „Mashable”, 24.06.2016, <http://mashable.com/2016/06/24/brexit-latervia-italave-austria-la-vista/>
- Department for Exiting the European Union, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, dostępne pod adresem: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604514/Great_repeal_bill_white_paper_print.pdf
- Dhingra S. et al., *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, „CEPBrexit Analysis” March 2016, No. 2, Centre for Economic Performance, The London School of Economics and Political Science.
- Domosiński A., *Świat nie na sprzedaż: rozmowy o globalizacji i kontestacji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2002.
- The Electoral Commission, *EU referendum results*, <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>
- European Commission, *Standard Eurobarometer 85*, Spring 2016, Report, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/77320>
- European Commission, *Standard Eurobarometer 87, Annex*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79118>
- European Commission, *Standard Eurobarometer 87, Key trends*, 23 June 2017, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/79117>

- HM Government Plan for Britain, *Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50*, 29 March 2017, <https://www.planforbritain.gov.uk/news/prime-ministers-letter-donald-tusk-triggering-article-50/>
- „Journal of Democracy” 2012, Vol. 23, Issue 4.
- Kierzanowski R. et al., *The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision*, „OECD Economic Policy Paper” April 2016, No. 16.
- Kotarbiński T., *Zagadnienie istnienia przyszłości*, „Przegląd Filozoficzny” 1913, nr 1.
- Luyendijk J., *Brexodus has begun. We EU nationals know staying on is too big a gamble*, „The Guardian” 29.06.2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jun/29/brexodus-eu-nationals-citizenship-uk-brexit>
- Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, *ÖGfE-survey: Increasing support for EU membership in Austria, but scepticism towards deepening of the Euro zone*, 14.06.2017, <http://oegfe.at/wordpress/2017/06/oegfe-survey-increasing-support-for-eu-membership-in-austria-but-scepticism-towards-deepening-of-the-euro-zone/>
- Roberts D., *Eight key points you need to know about the Brexit negotiations*, „The Guardian” 29.03.2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/29/brexit-negotiations-eight-key-points-you-need-to-know>
- Scheller H., Eppler A., *European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thought for a Research Agenda*, Institute for European Integration Research, Universität Wien, Working Paper No. 02/2014, http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/2014_02_Eppler_Scheller.pdf
- Schmitter P.C., Lefkofridi Z., *Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration*, 08.07.2015, European University Institute, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Neo-F-Disintegration.final.pdf>
- Schmitter P.C., Lefkofridi Z., *Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration*, „Chinese Political Science Review” 2016, No. 1.
- Stiglitz J., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Tempest M., *Oxford English Dictionary: The man who coined 'Brexit' first appeared on EURACTIV blog*, „Euractiv” 10.01.2017, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/oxford-english-dictionary-the-man-who-coined-brexit/>
- Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, Issue 5.
- Webber D., *How Likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, Australian National University, ANU Centre for European Studies Briefing Paper Series, Vol. 2, No. 3 (October 2011), http://politicsir.cass.anu.edu.au/sites/politicsir.anu.edu.au/files/documents/2011-3_Disintegration-of-the-EU-Webber.pdf
- Webber D., *How likely is it that the European Union will disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations” 2014, Vol. 20, Issue 2.
- Zielonka J., *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014 (wydanie polskie J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?* PISM, Warszawa 2014).
- Ziewiec G., *Interpretacje globalizacji*, „Studia Europejskie” 2008, nr 1.
- Żurawski vel Grajewski P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012.

Część metodyczna

Literatura

- Department for Exiting the European Union, <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-exiting-the-european-union>
- European Commission, *Brexit negotiations*, https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en
- European Commission, *Public Opinion*, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm>
- Pomian K., *Europa i jej narody*, Wydawnictwo Słowo/obraz terytoria, Gdańsk 2009.
- Vollaard H., *Explaining European Disintegration*, „Journal of Common Market Studies” 2014, Vol. 52, Issue 5.
- Webber D., *How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives*, „European Journal of International Relations” 2014, Vol. 20, Issue 2.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?* PISM, Warszawa 2014.
- Ziewiec G., *Interpretacje globalizacji*, „Studia Europejskie” 2008, nr 1.
- Żurawski vel Grajewski P., *Duch pyszny poprzedza upadek. Rozważania o naturze procesu rozpadu unii*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012.

Proponowany scenariusz zajęć

Ogólna charakterystyka zajęć

Podczas zajęć uczestnicy poznają możliwe scenariusze dezintegracji europejskiej, wybrane ujęcia teoretyczne i przyczyny dezintegracji. Przybliżone zostaną im również procedury związane z wystąpieniem państwa członkowskiego z Unii Europejskiej – obejmujące negocjacje umowy o opuszczeniu i porozumień regulujących stosunki po ustaniu członkostwa – i koszty, jakie w związku z tym ponieść będą musiały zarówno państwo występujące, jak i UE. Pozną również wyniki badań opinii publicznej dotyczące stosunku do dalszego członkostwa w UE wybranych państw.

Cele zajęć

- zapoznanie uczestników zajęć z potencjalnymi przyczynami i scenariuszami rozpadu UE,
- przybliżenie uczestnikom zajęć teorii dezintegracji europejskiej,
- zapoznanie uczestników zajęć z procedurami opuszczenia przez państwo członkowskie UE,
- zapoznanie uczestników zajęć z kosztami i konsekwencjami opuszczenia UE przez państwo członkowskie.

Słowa kluczowe

- dezintegracja europejska,
- brexit,
- rozpad UE,

- opuszczenie UE przez państwo członkowskie,
- procedury opuszczenia UE przez państwo członkowskie,
- koszty opuszczenia UE.

Metody realizacji zajęć

- dyskusja,
- burza mózgów,
- analiza tekstów źródłowych,
- prezentacja multimedialna,
- praca w grupach,
- analiza danych statystycznych.

Przebieg zajęć

1. Poinformuj uczestników o celu zajęć, tj. zapoznaniu się z koncepcją dezintegracji europejskiej, jej przyczynami, potencjalnymi scenariuszami, a także przebiegiem procedur wystąpienia państwa członkowskiego z UE.
2. Rozdaj uczestnikom zajęć materiały – zaczerpnięte z badania Eurobarometru – o stosunku mieszkańców państw członkowskich do UE oraz do przyszłości UE. Gdy zapoznają się z nim, poproś, by odpowiedzieli na pytanie o nastawienia mieszkańców do integracji europejskiej (członkostwa w UE).
3. Następnie przeprowadź burzę mózgów: jakie mogą być przyczyny wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Notuj na tablicy pomysły uczestników zajęć – w razie potrzeby inspiruj dyskusję. Omów poszczególne sugestie, wskaż, które z nich są traktowane jako istotne w literaturze.
4. Pokaż uczestnikom zajęć krótką prezentację multimedialną z sugestiami, jak określone byłoby – lub jest – wystąpienie danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej.
5. Rozdaj uczestnikom fragmenty Traktatu o Unii Europejskiej dotyczące wystąpienia z UE. Poproś o zapoznanie się z nimi. Gdy to uczynią, omów z nimi – może być przy wsparciu prezentacji multimedialnej – jak wygląda procedura opuszczenia UE, negocjacje umów o wystąpieniu i o przyszłych stosunkach między UE a byłym państwem członkowskim. Do ilustracji należy odwoływać się do brexitu.
6. Przeprowadź dyskusję o kosztach i zyskach związanych z opuszczeniem UE przez państwo członkowskie. W celu utrwalenia materiału, poproś uczestników zajęć o przygotowanie krótkiej pracy pisemnej podsumowującej dyskusję.

