

ISSN 2544-6703

The Review of European Affairs

Volume (2) Issue (1) 2018

Polish European Community Studies Association (PECSA)

Warsaw 2018

The publication of “The Review of European Affairs” was prepared within the project “Connecting the European Union of Shared Aims, Freedoms, Values and Responsibilities” (EUSHARE), the Grant Agreement/Decision No. 2016-1675/001-001, co-financed by the Erasmus+ Programme (Jean Monnet Support to Associations) of the European Union in cooperation with the Konrad Adenauer Foundation in Poland. The publication reflects only the views of the Authors and cannot be understood as the official position of the European Union or the Konrad Adenauer Foundation in Poland.

Editorial Board

Editor in Chief: Ewa Latoszek

Deputy Editors in Chief: Artur Adamczyk, Małgorzata Dziembała, Marta Pachocka

Thematic Editors of the Issue: Małgorzata Dziembała, Magdalena Proczek, Anna Visvizi

Assistant Editor: Michał Budziński

Statistical Editor: Aleksandra Borowicz

Political Sciences Editor: Kamil Zajączkowski

Economics & Management Editor: Anna Masłoń-Oracz

Finance Editor: Agnieszka Kłos

Law Editor: Aleksandra Szczerba-Zawada

Editorial cooperation and proofreading: Kinga Garnette-Skorupska, Jan Misiuna,
Magdalena Proczek

Editorial supervisor: Czesława Kliszko

Cover design: Elżbieta Giżyńska

Cover foto: fotostar

© Copyright by the Polish European Community Studies Association (PECSA), Warsaw 2018

This is a peer-reviewed scholarly publication. All rights reserved. No part of the material protected by the copyright notice may be reproduced or utilised in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without written permission of the Authors and the Publisher. The electronic copy is a reference (primary) copy.

ISSN 2544-6703

Publisher

Polskie Stowarzyszenie Badań Wspólnoty Europejskiej

ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot, <http://pecsa.edu.pl/>

Editorial Office

Katedra Unii Europejskiej im. Jeana Monneta

Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ul. Wiśniowa 41, bud. W, pok. 65, 66, 02-520 Warszawa, e-mail: journal@pecsa.edu.pl

Typeset, printing and distribution

ELIPSA Dom Wydawniczy

ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa, <http://elipsa.pl/>

Spis treści/Contents

Tomasz Grzegorz Grosse Idee polityczne a rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej	5
Despina Kontogianni European Union Cohesion Policy: the Role of Infrastructure in Regional Development. The Case of “Ionia Odos” in Greece	23
Dorota Murzyn Mobilising Actions Towards Low-Carbon Economy: the Role of European Union Cohesion Policy in Poland	33
Felix-Angel Popescu Current Knowledge Gaps and Research Methodology Problems in Impact Evaluation of Structural and Cohesion Funds Across the European Union	49
Bożena Gandor, Patrycja Szczepańska, Michał Kozubowski Integracja społeczna w Unii Europejskiej przez komunikację językową jej obywateli	63
Eva Kovářová Migration from Sub-Saharan Africa’s Countries to the European Union Member States: Do the Prospects for Better Economic Well-Being Matter?	79

Michał Budziński

Kontakty gospodarcze PRL z Zachodem w Dekadzie Gierkowskiej.

Wybrane zagadnienia z lat 1970–1980 91

Krzysztof Podgórski

**Wykorzystanie analizy danych makroekonomicznych
z amerykańskiej gospodarki w prognozowaniu kursów
na rynku walutowym**

107

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE*

Idee polityczne a rozwój polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej¹

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza roli idei politycznych w rozwoju Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Podstawą teoretyczną analizy jest teoria konstruktywistyczna, a szczególnie „metoda konstruktywistyczna” rozwoju integracji. Analiza i wnioski odnoszą się do trzech głównych funkcji wspomnianej metody, tj. konstruowania rzeczywistości, maskowania rzeczywistości oraz legitymizowania rzeczywistości politycznej i gospodarczej w ramach procesów integracyjnych.

Słowa kluczowe: metoda konstruktywistyczna, WPBiO, UE, NATO, geoeconomia.

Kody JEL: F31, F37, F47, G17.

Political Ideas and the Development of Security and Defence Policy of the European Union

Abstract

The aim of the article is to analyze the role of political ideas in advancement of the Common Security and Defense Policy of the EU. The theoretical basis of analysis is the constructivist theory, and especially the “constructivist method” of European integration. The analysis and

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, tgrosse@uw.edu.pl.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, nr 2015/17/B/HS5/00486 realizowanego w ISP PAN.

conclusions refer to the three main functions of the aforementioned method, i.e. constructing reality, masking reality and legitimizing the political and economic reality within the framework of integration processes.

Key words: constructivist method, CSDP, EU, NATO, geoeconomics.

JEL Classification: F31, F37, F47, G17.

Wprowadzenie

Według Hedleya Bulla pokojowe potęgi, a więc takie, które odwołują się do pozamilitarnych źródeł swojej siły, mogą funkcjonować i skutecznie oddziaływać na środowisko międzynarodowe jedynie w oparciu o sojusz z potęgą wojskową (Bull 1982). Według tej opinii siła Wspólnot Europejskich na arenie międzynarodowej w czasie Zimnej Wojny wynikała z bliskiego sojuszu z USA i współpracy w ramach NATO. Konsekwencją tej opinii wybitnego znawcy stosunków międzynarodowych jest prosta konstatacja: Unia Europejska (UE), a dokładnie jej największe państwa, tj. Niemcy i Francja, powinny dążyć do rozwoju potencjału wojskowego, jeśli chciałyby odgrywać bardziej samodzielną rolę geopolityczną. Rozwój europejskiej polityki obronnej jest więc powiązany z dążeniem do autonomii strategicznej wobec USA i NATO, która w scenariuszu minimalnym oznacza dążenie do bardziej samodzielnej roli międzynarodowej, a w bardziej ambitnym – próbę równoważenia potęgi USA przez mocarstwa europejskie. Innym wyzwaniem dla europejskich państw jest próba pogodzenia ideologii „pokojowej siły” lub „potęgi normatywnej” (do jakiej aspiruje od wielu lat UE) z rozwojem Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), która to polityka została zainicjowana pod koniec XX w.

Celem artykułu jest skupienie się na tym ostatnim wątku, a więc roli idei w rozwoju WPBiO. W niniejszym artykule definiuję idee szeroko, jako narracje, działania retoryczne, argumenty używane w debacie publicznej mające cele polityczne. Odwołuję się w mojej analizie do teorii konstruktywistycznej i wcześniej opracowanej metodologii zastosowania tej teorii do badań w studiach europejskich (Grosse 2014/2015). Opiera się ona na wykorzystaniu idei do wspierania procesów rozwoju integracji, co określiłem mianem „metody konstruktywistycznej”. Wyszczególniłem także trzy główne składniki tej metody. Pierwszy polega ona na konstruowaniu rzeczywistości społecznej i politycznej, czego najlepszym przykładem są próby formowania nowego Europejczyka oraz społeczeństwa

Europejskiego (lub europejskiej wspólnoty politycznej). Ma to więc wymiar profederacyjny, jeśli przyjmiemy, że warunkiem powstania demokratycznej federacji w Europie jest właśnie istnienie wspólnoty politycznej Europejczyków. Konstruowanie rzeczywistości ma także wymiar zinstytucjonalizowany, kiedy budowane są struktury mające być emanacją tejże wspólnoty politycznej. Dotyczy to na przykład Parlamentu Europejskiego (Grosse 2016). Druga funkcja metody konstruktywistycznej polega na maskowaniu rzeczywistości. Realność świata społecznego lub politycznego nie zawsze jest zgodna z promowanymi wartościami lub ideami, zwłaszcza wtedy, kiedy są one zbyt utopijne lub trudne do szybkiej realizacji w praktyce społecznej. W takiej sytuacji idee i wartości, a nawet konstruowane instytucje mogą faktycznie bardziej maskować rzeczywistość, aniżeli ją tworzyć. Trzecia funkcja omawianej metody integracyjnej polega na legitymizowaniu rzeczywistości, a więc jest próbą zdobycia społecznego uznania lub autoryzacji dla określonych instytucji politycznych i systemu władzy. Omawiana funkcja metody konstruktywistycznej jest szczególnie ważna dla integrującej się Europy. Musi ona bowiem usprawiedliwić transfer władzy na szczebel europejski, a jednocześnie wytłumaczyć dlaczego osłabia się poziom władz narodowych, które mają przecież silnie zinstytucjonalizowaną i ugruntowaną przez historię legitymację polityczną. Funkcja legitymizacyjna jest kluczowa dla omawianej metody rozwoju integracji, gdyż niejednokrotnie postępy integracji odbywają się w warunkach deficytu demokracji, co jest dodatkowym wyzwaniem dla centralizacji władzy na poziomie UE. Kolejnym wyzwaniem w przypadku WPBiO jest to, że trudniej jest legitymizować rozwój potencjału militarnego i zbrojeń w UE w sytuacji, kiedy wyróżnikiem tej organizacji było wcześniej hasło „pokojujowej siły” lub „potęgi normatywnej”.

W pierwszej części artykułu skupiam się na syntetycznym omówieniu głównych celów politycznych i gospodarczych WPBiO. W kolejnej przedstawiam idee mające wspierać osiągnięcie tych celów, a na koniec podsumowuję wcześniejszą analizę odnosząc się do ram teoretycznych przyjętych w artykule.

1. Cele WPBiO

Stopniowy rozwój WPBiO przez ostatnie lata miał zarówno cele geopolityczne, jak i gospodarcze. Dlatego można uznać tę politykę unijną, jako dobry przykład

systemu geoeconomicznego². Zwykle przyjmuje się (Schilde 2017b, 135; Menon 2009), że impulsem dla zbudowania samodzielności Europy w sferze militarnej był konflikt na Bałkanach toczony w latach 1992–1995, a zwłaszcza bezradność oddziaływania „pokojoywej siły”, czyli UE wobec tej wojny. Została ona zakończona dopiero po zaangażowaniu USA i NATO, co ukazało geopolityczną słabość UE w jej najbliższym otoczeniu. Warto zauważyć, że już wiele lat wcześniej Francja starała się zachęcić inne państwa członkowskie do tworzenia własnych struktur i potencjału obronnego. Jednak punktem zwrotnym było zakończenie Zimnej Wojny i zjednoczenie Niemiec. Rosja przestała być postrzegana na zachodzie Europy jako zagrożenie. Natomiast coraz bardziej uwierała zachodnim Europejczykom amerykańska potęga w skali światowej i jej oddziaływanie na Starym Kontynencie. Chodziło nie tylko o przewożenie Waszyngtonu w sferze bezpieczeństwa, ale również wykorzystywanie tego faktu do wpływania na inne obszary, w tym również w celu promowania amerykańskich interesów gospodarczych, niekiedy kosztem tych europejskich. Nie jest przypadkiem, że prezydent Donald Trump zażądał spłaty przez Niemcy rachunku za parasol militarny rozciągnięty nad tym krajem przez USA i NATO (Pancevski 2017). Koncesje gospodarcze były bowiem oczekiwane przez kolejne administracje amerykańskie, jako cena zależności państw europejskich (ale również np. Japonii) w zakresie bezpieczeństwa (Gilpin 2001).

Główną przyczyną podążania wspólnoty w kierunku zbudowania własnego potencjału wojskowego były więc zmiany geopolityczne, a najważniejszym celem było zwiększanie autonomii strategicznej wobec USA i NATO. Niektórzy uznają (Selden 2010; Smith 2017, 6, 25; Sangiovanni 2003, 195), że WPBiO była bezpośrednią odpowiedzią na hegemonię Amerykanów. Celem tej polityki było nie tylko zwiększenie niezależności od wpływów USA i asertywność wobec narzucania sojusznikom celów geopolitycznych przez to mocarstwo, ale wręcz balansowanie (równoważenie) potęgi amerykańskiej w Europie, jak i na świecie. Niewątpliwie chodziło również i o to, aby uniezależnić się od amerykańskich wpływów w sferze gospodarczej.

Warto zwrócić uwagę, że celem WPBiO nie było podwyższanie obronności terytorialnej, zwłaszcza w kontekście zagrożenia rosyjskiego. Postrzeganie tego zagrożenia od lat jest diametralnie odmienne we wschodniej i zachodniej części UE. Przykładowo po wojnie w Osetii Południowej w roku 2008 tylko państwa bałtyckie i Polska zwiększyły wydatki zbrojeniowe. W pozostałej części UE ulegały one

² Geoeconomia to nauka o wykorzystaniu instrumentów gospodarczych w celach geopolitycznych. Szerzej: Grosse 2014.

systematycznej redukcji od zakończenia Zimnej Wojny. Wydatki na ten cel wzrosły ponownie w Polsce, Szwecji i w państwach bałtyckich po agresji Rosji na wschodnią Ukrainę i aneksji Krymu w 2015. Ale uległy zmniejszeniu m.in. w Niemczech (Schilde 2017a). Jest to przesłanka, aby uznać, że dla Niemiec i innych państw zachodnio-europejskich to nie wyzwanie rosyjskie, ale raczej amerykańskie było najważniejsze dla ich strategii rozwoju polityki obronnej w UE. Inną przesłanką może być to, że to nie Rosja była pełna obaw wobec postępów WPBiO, ale przede wszystkim dyplomaci USA (Cogan 2001, 100; Valášek 2018; Manson, Peel 2018; Chazan, Manson 2018) i niektórzy urzędnicy NATO. W 1999 roku zastępca sekretarza Stanu Strobe Talbott prognozował, że polityka unijna może coraz bardziej oddalać się od sojuszu, następnie się od niego odłączyć, aby wreszcie z nim rywalizować (Weiss 2012, 678). Urzędnicy kolejnych administracji przez wiele lat wyrażali głębokie zaniepokojenie kierunkiem rozwoju polityki europejskiej. W coraz większym stopniu duplikuje ona bowiem struktury NATO i powiela pomysły organizacyjne sojuszu (m.in. powołując bardzo podobne wyspecjalizowane agencje zajmujące się uzbrojeniem) (Heuninckx 2017, 223). Wprawdzie szereg państw UE nie dotrzymuje zobowiązań NATO w zakresie 2 proc. poziomu wydatków na obronność w stosunku do PKB, niemniej coraz więcej funduszy udaje się zmobilizować na WPBiO. Wreszcie, w niewielkim stopniu polityka unijna podejmuje współpracę ze strukturami NATO. Specjaliści określają relację UE–NATO mianem „strategicznego paraliżu” (Duke, Vanhoonacker 2016) lub „formalnego braku kooperacji” (Gebhard, Smith 2015). To wszystko dowodzi, że w coraz większym stopniu kształtuje się rywalizacja między obu organizacjami, a nie kooperacja lub wzajemne uzupełnianie. Wprawdzie na początku istnienia europejskiej polityki nacisk został położony na uzupełnianie działań NATO, przede wszystkim w ramach tzw. misji petersberskich, czyli misji pokojowych, mających przeciwdziałać konfliktom i zarządzać sytuacjami kryzysowymi. W 2003 r. wypracowano również zasady współpracy między WPBiO i NATO w ramach porozumienia Berlin Plus. Niemniej z biegiem czasu te zasady traciły na znaczeniu i nie zostały wypełnione konkretnymi treściami. Natomiast kolejne inicjatywy europejskie powielały struktury NATO i budziły kontrowersje wśród państw broniących przewodniej roli sojuszu transatlantyckiego dla europejskiej obrony.

Można również wymienić inne cele geopolityczne WPBiO. Chodziło o pogłębianie integracji europejskiej w tym strategicznym obszarze zgodnie z preferencjami największych państw członkowskich (Sangiovanni 2003, 195), a także zwiększanie współzależności między krajami unijnymi. W związku z brexitem i kryzysami europejskimi rozwój polityki obronnej był traktowany jako przeciwdziałanie tendencjom dezintegracyjnym (Grosse 2018). Przykładowo dla Niemiec duże znaczenie

miało związane z procesami integracyjnymi państw Europy Środkowej, które w kryzysie migracyjnym wystąpiły przeciwko polityce unijnej i przywództwu Berlina w tej mierze. Niektóre państwa tego regionu znane były z proamerykańskich sympatii, które kontrastowały z linią strategiczną promowaną w ramach WPBiO przez Niemcy i Francję. Próba przyspieszenia postępów w polityce obronnej, a zwłaszcza zamiar wprowadzenia zasady głosowania większościowego w tym obszarze (Rettman 2018) – może prowadzić do podporządkowania polityki europejskiej strategicznym interesom i wizji geopolitycznej dwóch największych państw członkowskich. Pozostałe kraje mogą zostać w tych warunkach zdominowane politycznie i gospodarczo. Jak się wydaje, jest to póki co perspektywa oddalona w czasie, gdyż WPBiO pozostaje słabym instrumentem politycznym i jeszcze słabszym pod względem wojskowym. Przejawem tego jest zwłaszcza niski poziom zaangażowania w konflikty mające znaczenie regionalne i odbywające się w najbliższym otoczeniu UE (Smith 2017, 16, 264–266, 287; Toje 2011; Grosse 2010). Jest to w części wynikiem wewnętrznych sprzeczności interesów między państwami członkowskimi, w tym niechęci do angażowania wojska w polityce międzynarodowej m.in. ze strony Niemiec. Innym problemem jest słabość potencjału militarnego i logistycznego struktur unijnych.

Polityka obronna jest też niekiedy traktowana jako próba normalizowania relacji francusko-niemieckich, zwłaszcza wówczas, kiedy na innych polach obaj liderzy integracji nie mogą się ze sobą zgodzić. Tak było w latach wychodzenia z kryzysu w strefie euro (2016–2018). Berlin i Paryż nie mogły uzgodnić wspólnej strategii reform unii walutowej, ale demonstrowały jedynomyślność w odniesieniu do coraz większych postępów w polityce obronnej. Wyrazem uwarunkowań geopolitycznych jest również i to, że przyspieszenie postępów w ramach WPBiO było możliwe po zapowiedzi opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię, która od lat blokowała postępy tej polityki (Weiss 2012, 658, 672). Od czasu brytyjskiego referendum w 2016 r. pojawiło się wiele inicjatyw, takich jak osobny fundusz UE dla celów obronnych³, PESCO⁴, Europejska Inicjatywa Interwencyjna⁵ i wspomniana wcześniej kwatery główna dla WPBiO⁶. Większość spośród nich budziła kontrowersje, czy nie zakłóci

³ EFO: Europejski Fundusz Obrony (powstał w 2016 r.).

⁴ PESCO: *The Permanent Structured Cooperation* (Stała współpraca strukturalna) (uruchomiona w 2018 r.).

⁵ Nieformalna inicjatywa 10 państw europejskich powołana w 2018 r., a więc poza WPBiO, ale torująca drogę do pogłębienia integracji w tej polityce unijnej.

⁶ *Military Planning and Conduct Capability* (Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych, powstała w 2016 r.).

relacji transatlantyckich i nie będzie dublować struktur NATO. Zastanawiając się nad celami geopolitycznymi WPBiO nie wolno także zapomnieć o dążeniu Paryża do wykorzystania tej struktury do utrzymania wpływów francuskich w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, zwłaszcza w swoich byłych koloniach (Smith 2017, 16). Nie jest przypadkiem, że duża część misji WPBiO zostało skierowanych właśnie na obszar konfliktów we francuskiej strefie oddziaływania geopolitycznego.

Ściśle z celami geopolitycznymi są powiązane te gospodarcze. WPBiO miała wspierać przemysł zbrojeniowy w Europie, zwłaszcza jego konkurencyjność wobec produkcji z USA, zarówno na rynku wewnętrznym, jak i rynkach światowych (Jones 2006). Chodziło również o zlikwidowanie europejskiej zależności od amerykańskich technologii i dostaw uzbrojenia, co miało nie tylko związek z przemysłem obronnym, ale również konkurencyjnością wielu gałęzi przemysłu cywilnego. Nie chodziło więc tylko o geopolityczną autonomię od USA i NATO, lecz również o zbudowanie potencjału gospodarczego, który w praktyce mógł tę autonomię realizować. Dlatego nacisk położono na wspieranie rozwoju nowoczesnych technologii, zarówno wojskowych, jak i mających potencjalnie znaczenie dla rozwoju pokrewnych branż cywilnych. Tym bardziej, że wiele raportów dokumentowało rosnący dystans technologiczny między gospodarką europejską i amerykańską (James 2006). Celem była również współpraca przemysłowa w Europie, a także otwieranie rynku wewnętrznego na ekspansję inwestycyjną największych europejskich korporacji oraz możliwość sprzedaży przez nie uzbrojenia. Jednocześnie wsparcie dla eksportu firm europejskich na jednolitym rynku miało być powiązane z działaniami ograniczającymi import uzbrojenia z USA. Jak pokazują badania naukowe, częstą metodą działania polityków i urzędników europejskich były jednocześnie środki liberalne i protekcyjnistyczne (Hoeffler 2012, 439; Grosse 2019). Chodziło przykładowo o otwarcie rynków zbytu w słabiej rozwiniętych państwach UE, zwłaszcza u głównych importerów uzbrojenia, a jednocześnie ochronę największych europejskich korporacji przed konkurencją ze strony amerykańskich producentów. „Patriotyzm europejski” miał więc charakter asymetryczny. Miał przede wszystkim wspierać największe korporacje, które tworzyły na rynku wewnętrznym silne powiązania przypominające kartel⁷ lub monopol zbrojeniowy (Schmitt 2000, 77). Miał on wsparcie nie tylko

⁷ Zgodnie z definicją Parlamentu Europejskiego kartel to porozumienie lub praktyki uzgodnione przez co najmniej dwóch konkurentów, mające na celu koordynację ich zachowań na rynku lub wpłynięcie na istotne czynniki konkurencji poprzez praktyki takie jak: ustalanie lub koordynacja cen nabycia lub sprzedaży bądź innych warunków transakcji, podział poziomu produkcji lub sprzedaży, podział rynków i klientów, ograniczenia związane z przywozem lub wywozem lub działania skierowane przeciwko innym konkurentom. Por. *Wniosek...* 2013.

ze strony największych państw członkowskich, ale również instytucji unijnych. W stosunku do państw mniejszych, o słabiej rozwiniętym przemyśle obronnym – „patriotyzm europejski” miał przede wszystkim oznaczać likwidowanie barier administracyjnych, które chroniły krajowe korporacje przed przejęciem ze strony największych firm europejskich. „Europejski patriotyzm” miał też otwierać ich rynki zbytu na import uzbrojenia produkowanego przez największe europejskie korporacje (Hoeffler 2012, 436, 446; Clift, Woll 2012).

Elementem otwarcia rynku zbytu była liberalizacja zamówień publicznych w zakresie bezpieczeństwa i obronności, jak również ograniczania offsetu przy tych zamówieniach (Bàtora 2009, 1084). Ta ostatnia praktyka jest stosowana przez importerów, zwłaszcza państwa o mniejszym potencjale technologicznym. Polega ona na tym, aby wraz z zakupami uzbrojenia sprzedawca dzielił się technologiami lub dokonywał inwestycji w miejscowy przemysł. W ten sposób kraje o słabszym potencjale wzmacniają swoją bazę przemysłową i technologiczną oraz chronią miejsca pracy. Przykładowo państwa Europy Środkowej stosowały dotąd offset w wysokości od 25 nawet do 180 proc. wartości kontraktu (Platzgummer 2016, 228, 231). Wśród państw UE najczęściej stosujących omawianą praktykę były na początku XXI wieku m.in. Polska, Finlandia, Portugalia, Grecja i Hiszpania (Trybus 2014, 56; Edwards 2011, 11). Z tych względów offset jest korzystny dla krajów importujących, natomiast kosztowny dla największych firm eksportujących uzbrojenie. Dodać należy, że zarówno Francja, jak i Niemcy rzadko stosują offset, również dlatego, że pod wieloma względami są one autonomiczne pod względem zakupów z krajowego przemysłu (Platzgummer 2016, 234). Państwa te są przede wszystkim eksporterami uzbrojenia. Dlatego celem obu było ograniczenie omawianej praktyki w innych państwach członkowskich. Optykę Paryża i Berlina przyjęła zarówno EDA⁸, jak i Komisja Europejska. Celem było wzmacnianie oraz ochrona bazy przemysłowej i technologicznej w największych państwach Europy Zachodniej (określanej jako EDTIB⁹), a nie wzmacnianie takiej bazy w państwach słabszych, w tym z Europy Środkowej (Platzgummer 2016, 231, 234).

Bardzo szybko uwidoczniły się również główne zasady, którymi kierowały się korporacje na rynku zbrojeniowym w Europie. Największe firmy podejmowały współpracę jednocześnie nie rezygnując z rywalizacji i pilnowania własnych interesów narodowych, w czym niejednokrotnie były wspierane ze strony rodzimych władz państwowych. Kooperacja opierała się na zasadzie „słusznego zwrotu” (*juste*

⁸ *The European Defence Agency (EDA)* – Europejska Agencja Obrony.

⁹ *European Defence Technological and Industrial Base.*

retour), a więc takiego udziału w inwestycjach lub produkcji np. firm francuskich, aby został zwrócony wkład finansowy ze strony francuskiego budżetu. Nawet, jeśli dochodziło do powstania wielonarodowych konglomeratów przemysłowych to jego najwięksi udziałowcy starali się w miarę możliwości utrzymać parytet własnościowy i w zakresie zarządzania wspólną korporacją, przede wszystkim broniąc się przed zdominowaniem przez partnera z innego państwa członkowskiego. W tej grze partnerskie relacje mogły mieć tylko największe korporacje, głównie francuskie i niemieckie, początkowo także brytyjskie. Korporacje z pozostałych państw w zasadzie stały na straconych pozycjach, gdyż dysponowały znacznie mniejszym potencjałem. Równowaga wpływów decyzyjnych mogła więc być utrzymana tylko przez silnych. Ci słabsi byli z czasem marginalizowani lub wręcz wchłaniani w struktury wielonarodowego konglomeratu.

W ujęciu systemowym WPBiO tworzy asymetryczne przewagi dla największych państw członkowskich jednocześnie w geopolityce i ekonomii. W warstwie politycznej dominujące znaczenie od samego początku miały trzy największe państwa, po brexicie w coraz większym stopniu już tylko Francja i Niemcy. W obszarze gospodarczym WPBiO miała tworzyć trwałą przewagę na rynku wewnętrznym dla korporacji wywodzących się lub współtworzonych przez największe państwa. Systematycznie rozwijający się europejski kompleks przemysłowy miał zyskiwać przewagę, a następnie wchłaniać lub eliminować z rynku słabsze firmy w UE, a docelowo również rywalizować z największymi konkurentami w skali globalnej, przede wszystkim korporacjami amerykańskimi (James 2006, 230).

2. Rola idei politycznych

Według Barry Buzana, Ole Wævera i Jaap'a de Wilde w dyskusji publicznej na temat obronności rzadko kiedy politycy ujawniają rzeczywiste intencje. Zamiast tego pojawiają się argumenty mające przekonać opinię publiczną do proponowanej polityki, jak również uspokoić głównych adwersarzy za granicą (Buzan, Wæver, de Wilde 1998, 177). Idee krzewione w dyskusji na temat WPBiO mają bez wątpienia przekonać państwa członkowskie do preferowanych kierunków integracji, a także legitymizować politycznie takie postępy. Jak to określił jeden z naukowców, mają „kształtować świadomość” niezbędności proponowanych zmian (Platzgummer 2016, 231–236). Jest to zgodne z założeniami teoretycznymi konstruktywizmu, według których pro-europejskie narracje stanowią istotny element legitymizowania

kolejnych postępów integracji (Grosse 2014/2015). Nie zawsze argumenty są zgodne z rzeczywistością, niekiedy mają ją maskować, ukrywając intencje głównych graczy lub potencjalne koszty integracji dla niektórych społeczeństw. Tak jest w przypadku szermowania terminami europeizacji, solidarności lub patriotyzmu europejskiego, które sprawiają wrażenie wspólnych korzyści dla uczestniczących państw, choć mogą w istocie skrywać asymetryczny podział zysków i strat między poszczególnymi krajami lub grupami społecznymi.

Zwolennicy pogłębienia integracji przemysłów obronnych i postępów WPBiO odwołują się do konieczności tworzenia wspólnych zasobów w polityce obronnej, dzielenia się tymi zasobami z innymi państwami, budowania europejskiej bazy przemysłowej, a więc europeizacji przemysłów obronnych w UE i tworzenia jednolitego rynku dla uzbrojenia, tym samym likwidując niepotrzebną fragmentaryzację przemysłową, dublowanie produkcji, marnotrawstwo zasobów itp. W istocie tego typu narracja służy przede wszystkim największym korporacjom. Europeizacja rynku zbytu ma na celu zwiększenie eksportu broni na rynku wewnętrznym dla tych firm, jak również wsparcia rozwoju ich bazy technologicznej (Barrinha 2016, 38). Świadczy o tym m.in. to, że w grupie osobistości mających doradzać EDA w sprawie podziału funduszy na badania rozwojowe znajdują się przedstawiciele rządów największych koncernów zbrojeniowych, co najczęściej znajduje odzwierciedlenie w przyznanych później grantach badawczych (Teffer 2018). Naukowcy zwracają też uwagę na to, że np. francuska narracja dotycząca niepotrzebnego powielania produkcji, mnożenia standardów technologicznych i zbyt silnie narodowego podejścia do zamówień zbrojeniowych – jest stosowana jedynie wobec innych państw. Sami Francuzi bronią bowiem swoich narodowych interesów przemysłowych i zasady „słusznego zwrotu” w międzynarodowych programach współpracy (Menon 2009, 235). Europeizacja dla Paryża oznacza przede wszystkim możliwość ekspansji dla francuskiego eksportu i inwestycji na rynku wewnętrznym (Markusen, Serfati 2000).

Bez wątpienia retoryka pojednania francusko-niemieckiego była bardzo ważna dla pogłębienia kooperacji przemysłów obronnych między tymi krajami. Następnie została ona przeniesiona na inne państwa, a polityka obronna stała się ważną płaszczyzną rozwoju integracji, zwłaszcza w sytuacji poważnych zagrożeń dla spójności UE. Politycy obu wiodących państw piętnowali wątpiwości innych krajów wobec swoich pomysłów, jako zachowanie nieeuropejskie. W podobny sposób oceniali odmowę zakupu broni produkowanej przez koncerny francuskie i niemieckie, jako „wybór nieeuropejski” (Krotz 2011, 140).

Ważną rolę dla otwarcia rynku zamówień i zwiększenia przejęć firm zbrojeniowych w UE pełniły idee liberalne. Argumentacja dotycząca ograniczenia

stosowania offsetu jest jednym z wielu przykładów funkcjonowania tych idei w praktyce. Liberalizacja była korzystna dla największych korporacji i budziła poważne wątpliwości w krajach o mniejszym potencjale przemysłowym. Jednocześnie największe państwa UE wprowadzały rozwiązania protekcyjne dla własnych firm, zwłaszcza wobec największych konkurentów pozaeuropejskich (Schmitt 2000). Idee liberalne wprowadzane bezkrytycznie w polityce krajowej były jedną z głównych przyczyn obniżenia bezpieczeństwa narodowego, m.in. w Szwecji (Mörth, Britz 2004, 966; Ikegami 2013, 443). Odpowiadały również za większy dystans między władzami państwowymi a przemysłem obronnym w Wielkiej Brytanii, niż w Europie kontynentalnej. Skutkowało to mniejszą kontrolą władz nad potencjałem przemysłowym kraju, a tym samym ograniczało możliwości skutecznego realizowania strategii geoeconomicznej. Wielka Brytania ma ambicje geopolityczne, ale ze względów ideologicznych sama pozbawiła się instrumentów gospodarczych, które inne państwa wykorzystują do celów strategicznych. Kiedy w konsekwencji brexitu Bruksela zablokowała możliwości udziału Wielkiej Brytanii w części programu Galileo (służącej celom bezpieczeństwa i obrony) rząd miał trudności w zniechęcaniu firm do kontynuacji udziału w tym programie i ich mobilizacji na rzecz budowy alternatywnego systemu brytyjskiego (MacAskill, Rose 2018). Ponadto, elity tego kraju są rozdarte między coraz bardziej sprzecznymi ideami politycznymi. Z jednej strony część jest wierna sojuszowi transatlantyckiemu, z drugiej niektórzy politycy tęsknią za oddalającą się perspektywą współpracy europejskiej (Guay, Callum 2002, 767–768). Niespójność ideologiczna wydaje się być poważnym obciążeniem geopolitycznym dla tego państwa, zwłaszcza w sytuacji brexitu.

Wielu naukowców wskazuje na to, że programy europejskiej współpracy nie tylko nie spełniają oczekiwań w zakresie lepszej alokacji zasobów, ale przeciwnie prowadzą do eskalacji kosztów, marnotrawstwa funduszy publicznych i zasobów przemysłowych oraz opóźnień (Heuinckx 2017, 4, 19, 222; Barrinha 2016, 34; Trybus 2014, 54; Krotz 2011, 19, 96–97, 109, 121–122, 128). Ponadto, współpraca międzynarodowa nie zawsze jest pogłębiona, a poszczególne korporacje niejednokrotnie konkurują ze sobą – o rynki eksportowe (Heuinckx 2017, 19).

Kolejne postępy WPBiO były stymulowane przez wydarzenia zewnętrzne, które stawały się znakomitymi okazjami dla polityków, aby włączać je do własnej narracji na rzecz pogłębienia integracji. Tak było z wojną na Bałkanach, konfliktem w Iraku, agresją Rosji na Ukrainę, wreszcie sporami z prezydentem Trumpem. Jednak, wiele spośród tych argumentów było wykorzystywanych na wyrost. Rosja nie była zasadniczo postrzegana, jako zagrożenie geopolityczne przez największe państwa Europy Zachodniej, choć stanowiła ważny punkt odniesienia na przykład

dla polityków niemieckich zachęcających do postępów WPBiO (Herszenhorn, Bayer, Barigazzi 2018). Po zakończeniu Zimnej Wojny Paryż i Berlin wielokrotnie przestrzegały przed groźbą wycofania się USA z Europy, jako przesłanki na rzecz większej samodzielności UE w zakresie obrony. Tego typu retorykę wsparł pośrednio Donald Trump twierdząc, że NATO jest bezużyteczne (Galeotti 2017). Dodatkowo, USA było kilkakrotnie oskarżane o brak wiarygodności sojuszniczej. Towarzyszyły temu idee wielobiegowości, które z niechęcią odnosiły się do amerykańskiej hegemonii. Ich zwieńczeniem była narracja o potrzebie stworzenia autonomii strategicznej wobec Stanów Zjednoczonych i NATO (Weiss 2012, 677). Promotorem tych idei byli politycy francuscy; z kolei Niemcy odnosili się do nich z pewną rezerwą. Jak to ujęła niemiecka minister obrony na początku 2018 roku: „chcemy utrzymać więzi transatlantyckie, a jednocześnie stawać się bardziej europejscy” (Karnitschnig 2018). Kilka miesięcy później minister spraw zagranicznych tego kraju uznał, że „tylko jednocząc siły z Francją i innymi krajami UE można równoważyć potęgę USA” (Maas 2018). Politycy z obu państw uznali również, że jedynie w ten sposób można zabiegać o „europejską suwerenność” w coraz bardziej niestabilnym świecie (*Initiative...* 2017; Maas 2018). Ramy strategiczne tej suwerenności wyznaczają przy tym przede wszystkim interesy Paryża i Berlina. W ten sposób idea pojednania francusko-niemieckiego przeistoczyła się w koncepcję geopolitycznego balansowania Waszyngtonu. Dodatkowo Europejczycy odwrócili narrację Amerykanów domagających się większych wydatków państw UE na rzecz obrony. Zamiast mobilizacji zasobów na rzecz sojuszu atlantyckiego postanowili stymulować rozwój własnej polityki obronnej, zarówno w wymiarze finansowym, jak i technologicznym, a także coraz bardziej dystansując się od NATO i Waszyngtonu (Sangiovanni 2003, 195).

Na koniec rozważań o ideach torujących drogę dla rozwoju WPBiO warto zająć się kwestią unijnej narracji o pokojowej sile. Według niektórych naukowców tego typu idee stoją w sprzeczności z postęпами polityki obrony UE (Smith 2000, 27). Inni wskazują na zręczny zabieg oddzielania idei o potędze cywilnej od koncepcji potęgi normatywnej (Diez, Manners 2007). Uznają również, że aby skutecznie bronić własnych wartości Europa musi mieć potencjał militarny, a nie tylko autorytet w sferze norm i regulacji. W ten sposób tworzona była nowa narracja o konieczności budowania potęgi wojskowej w celu zwiększenia wiarygodności na arenie międzynarodowej, a tym samym większej skuteczności obrony europejskich wartości oraz ich promowania w świecie.

Wnioski

WPBiO jest przykładem systemu geoeconomicznego, który jednocześnie realizuje cele geopolityczne o gospodarcze. Główną rolę polityczną pełnią w tym systemie największe państwa członkowskie, przede wszystkim Francja i Niemcy. Ich celami w wymiarze politycznym są pogłębienie integracji europejskiej i strategiczna autonomia (lub „europejska suwerenność”) wobec innych potęg. Celem jest stworzenie osobnego bieguna europejskiego w polityce światowej, a zwłaszcza niezależność strategiczna od USA, co może w perspektywie strategicznej osłabiać spójność Zachodu. Jest to cel trudny w realizacji, zwarzywszy na wewnętrzne podziały w samej UE, w tym również w odniesieniu do relacji transatlantycznych. Ponadto, Europa nadal nie ma wystarczającego potencjału, aby odgrywać samodzielną rolę geopolityczną porównywalną z innymi mocarstwami światowymi (Smith 2017, 16, 264–266, 287; Toje 2011; Grosse 2010). Dodatkowo rośnie potęga Chin i narasta konflikt między Waszyngtonem a Pekinem. Czy w tej sytuacji celem Europy Zachodniej powinno być osłabianie jedności Zachodu bez gwarancji uzyskania samodzielnej roli przez Unię w polityce międzynarodowej? Pomimo rysujących się wątpliwości wobec dotychczasowej polityki Paryża i Berlina, rosnąca władza obu stolic w ramach WPBiO powoduje, że ich perspektywa strategiczna zyskuje coraz większe znaczenie w całej UE i może być coraz bardziej skutecznie narzucana pozostałym państwom członkowskim.

Ważną rolę w opisywanym systemie geoeconomicznym pełnią cele gospodarcze. Wśród nich najważniejsze jest wsparcie bazy przemysłowej i technologicznej w Europie Zachodniej, jak również promowanie ekspansji inwestycyjnej i eksportowej największych firm na rynku wewnętrznym. Jednocześnie podejmowane są działania mające ograniczać dostęp do tego rynku przez największych konkurentów spoza UE. Przykładem są losy firm brytyjskich, które w wyniku brexitu są wypierane z programu Galileo, a ich wcześniejsze działania przejmowane przez rywali z UE (w największym stopniu francuski przemysł kosmiczny) (Posaner 2018).

Idee pełnią bardzo ważną rolę dla kolejnych postępów WPBiO. Widać tutaj przynajmniej trzy funkcje „metody konstruktywistycznej”, opisane w literaturze teoretycznej (Grosse 2014/2015). Po pierwsze idee konstruuja nową rzeczywistość polityki obronnej UE, w tym kreują kolejne instytucje, a także starają się tworzyć wspólną tożsamość strategiczną oraz wykrzesać europejski patriotyzm. Po drugie,

narracja proeuropejska tuszuje niedoskonałości, w tym sprzeczności polityki europejskiej, a także maskuje potencjalne koszty wynikające z jej rozwoju dla niektórych państw członkowskich. Temu służą m.in. odwołania do hasła europeizacji przemysłu obronnego i zamówień zbrojeniowych w UE. Po trzecie, idee starają się legitymizować postępy WPBiO, a także rozwój korporacji zbrojeniowych w UE, pomimo tego, że stoi to w pewnej sprzeczności z wcześniej deklarowaną wizją Europy, jako siły pokojowej i cywilnej.

Bibliografia

- Barrinha A. 2016. "The EDA and the discursive construction of European defence and security", in: *The European Defence Agency. Arming Europe*, N. Karampekios, I. Oikonomou (eds.), London – New York: Routledge: 27–43.
- Bàtora J. 2009. "European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics", *West European Politics*, Vol. 32, No. 6: 1075–1098.
- Bull H. 1982. "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, No. 2: 149–170.
- Buzan B., Wæver Ole, de Wilde Jaap. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner.
- Chazan G., Manson, Katrina. 2018. "US concerned European plan to spend more on defence risks 'weakening transatlantic bond'", *Financial Times*, 19.02.: 3.
- Clift B., Woll C. 2012. "Economic patriotism: reinventing control over open markets", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 3: 307–323.
- Cogan C.G. 2001. *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989–2000*, Westport: Praeger Publishers.
- Diez T., Manners, Ian James. 2007. "Reflecting on normative power Europe", in: *Power in World Politics*, F. Berenskoetter, M.J. Williams (eds.), London – New York: Rutledge, 173–188.
- Duke S., Vanhoonacker, S. 2016. "EU-NATO relations. Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation", in: *The EU, Strategy and Security Policy. Regional and strategic challenges*, L. Chappell, J. Mawdsley, P. Petrov (eds.), New York: Routledge, 153–169.
- Edwards J. 2011. "The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?" *International Security Programme Paper*, 2011/05, Chatham House, London.

- Galeotti M. 2017. "Trump Was Right: NATO is Obsolete", *Foreign Policy*, 20 July, <https://foreignpolicy.com/2017/07/20/trump-nato-hybrid-warfare-hybrid-defense-russia-putin/> [dostęp: 29.09.2018].
- Gebhard C., Smith S.J. 2015. "The Two Faces of EU-NATO cooperation: Counter-piracy operations off the Somali coast", *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 1: 107–127.
- Pancevski B. 2017. "Germany slams 'intimidating' £300bn White House bill", *The Sunday Times*, 26 March, <https://www.thetimes.co.uk/article/germany-dismisses-white-houses-intimidating-300bn-bill-for-defence-dl7dk629k> [dostęp: 27.08.2018].
- Gilpin R. 2001. *Global Political Economy Understanding the International Economic Order*, New York: Princeton University Press.
- Grosse T.G. 2010. „Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej”, *Studia Europejskie*, nr 1 (53): 33–66.
- Grosse T.G. 2014. *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Grosse T.G. 2014/2015. „Trzy oblicza konstruktywizmu w Europie. Rozważania o kryzysie metody integracyjnej”, *Chrześcijaństwo-Świat-Polityka*, nr 17/18: 35–50.
- Grosse T.G. 2016. „Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego”, w: *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, J. Czapotowicz (red.), Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego: 87–105.
- Grosse T. G. 2018. "Germany's strategy and tactics towards the crisis in European integration", in: *Visions and Revisions of Europe*, K. Czerska-Shaw, M. Galent, B. Gierat-Bieroń (eds.), Goettingen: Goettingen University Press, 9–24.
- Grosse T.G. 2019. "Changes in EU single market in the aftermath of the crises", *Studia Polityczne*, w druku.
- Guay T., Callum R.. 2002. "The transformation and future prospects of Europe's defence industry", *International Affairs*, Vol. 78, No. 4: 757–776.
- Herszenhorn D.M., Bayer L., Barigazzi J. 2018. "EU, founded as project of peace, plans military future", *Politico*, 30.08., <https://www.politico.eu/article/eu-founded-as-project-of-peace-debates-a-militarized-future-nato-european-defense-fund-russia/> [dostęp: 29.09.2018].
- Heuninckx B. 2017. *The Law of Collaborative Defence Procurement in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoeffle C. 2012. "European armament co-operation and the renewal of industrial policy motives", *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 3: 435–451.
- Ikegami M. 2013. "The end of a 'national' defence industry? Impacts of globalization on the Swedish defence industry", *Scandinavian Journal of History*, Vol. 38, No. 4: 436–475.

- Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 Septembre 2017, Paris, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> [dostęp: 30.09.2018].
- James A.D. 2006. "The Transatlantic Defence R&D Gap: Causes, Consequences and Controversies", *Defence and Peace Economics*, Vol. 17, No. 3: 223–238.
- Jones S.G. 2006. "The Rise of European Defense", *Political Science Quarterly*, Vol. 121, No. 2: 241–267.
- Karnitschnig M. 2018. „Transatlantic tensions spill into view at security gathering”, *Politico*, 16.02., <https://www.politico.eu/article/defense-europe-transatlantic-tensions-spill-into-view-at-security-gathering/> [dostęp: 29.09.2018].
- Krotz U. 2011. *Flying Tiger: International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Maas H. 2018. "Making plans for a new world order", *Handelsblatt Global*, 22 August, <https://global.handelsblatt.com/opinion/making-plans-new-world-order-germany-us-trump-trans-atlantic-relations-heiko-maas-europe-956306> [dostęp: 29.09.2018].
- MacAskill A., Rose M. 2018. "Britain, EU clash in growing row over Galileo satellite project", *Reuters*, 14.05., <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-galileo/britain-eu-clash-in-growing-row-over-galileo-satellite-project-idUSKCN1IF264> [dostęp: 29.09.2018].
- Manson K., Peel M. 2018. "US fears EU Defence plan puts Nato at risk", *Financial Times*, 13.02.: 2.
- Markusen A., Serfati C. 2000. "Remaking the Military Industrial Relationship: A French-American Comparison", *Defence and Peace Economics*, Vol. 11: 271–299.
- Menon A. 2009. "Empowering paradise? The ESDP at ten", *International Affairs*, Vol. 85, No. 2: 227–246.
- Mörth U., Britz M. 2004. "European Integration as Organizing: The Case of Armaments", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No 5: 957–973.
- Platzgummer P. 2016. "The EDA and defence offsets. Trailing after the Commission", in: *The European Defence Agency. Arming Europe*, N. Karampekios, I. Oikonomou (eds.), London – New York: Routledge, 223–240.
- Posaner J. 2018. „Brexit Britain's satellite threat falls flat with Brussels", *Politico*, 8.05., <https://www.politico.eu/article/brexit-galileo-navigational-satellite-system-britain-eu-satellite-threat-falls-flat-with-brussels/> [dostęp: 29.09.2018].
- Rettman A. 2018. "EU should end foreign policy vetoes, Germany says", *Euobserver*, 1.03., <https://euobserver.com/foreign/141158> [dostęp: 29.09.2018].
- Sangiovanni M. E. 2003. "Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe", *Survival, The International Institute for Strategic Studies*, Vol. 45, No 3: 193–206.

- Schilde K. 2017a. "European Military Capabilities: Enablers and Constraints on EU Power?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 1: 37–53.
- Schilde K. 2017b. *Political Economy of European Security*, New York: Cambridge University Press.
- Schmitt B. 2000. *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, Paris.
- Selden Z. 2010. "Power is always in fashion: State-centric realism and the European Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 2: 397–416.
- Smith K. E. 2000. "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?" *The International Spectator*, Vol. 35, No. 2: 11–28.
- Smith M.E. 2017. *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- Teffer P. 2018. "Defence firms 'reap benefits' of advice to EU", *EUobserver*, 23.05., <https://euobserver.com/science/141859> [dostęp: 29.09.2018].
- Toje A. 2011. "The European Union as a Small Power", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 1: 43–60.
- Trybus M. 2014. *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Valášek T. 2018. "European defense vs. NATO: Not the right fight", *Politico*, 16.02., <https://www.politico.eu/article/european-defense-vs-nato-not-the-right-fight/> [dostęp: 29.09.2018].
- Weiss M. 2012. „Transaction Costs and the Establishment of the European Security and Defense Policy”, *Security Studies*, Vol. 21, No. 4: 654–682.
- Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego, COM/2013/0404 final, CELEX: 52013PC0404, Strasburg 11.06.2013.

DESPINA KONTOGIANNI*

European Union Cohesion Policy: The Role of Infrastructure in Regional Development. The Case of “Ionia Odos” in Greece¹

Abstract

In this article, certain aspects of the European Union’s (EU) approach to funding regional development projects are discussed. The purpose of each EU fund and the projects EU is financing as well as the criteria for countries to apply for a fund are also mentioned. It focuses on the EU regional policy, plan of EU for and equality among EU member states and the willingness for the strategic and effective development of less developed EU member states. More specifically the Cohesion Policy (CP) is discussed, together with its role in the EU, including its objectives, philosophy, criteria, and projects. CP is funding projects to promote environmentally sustainable and infrastructure projects. According to CP the development infrastructure boosts socioeconomic cohesion, which is key in the establishment of a control mechanisms and tackling operational weaknesses. Finally, the case study of “Ionia Odos” (or Greece A5 motorway) is analysed, as a typical example of infrastructure investment under the CP.

Key words: cohesion policy, EU, infrastructure, EU Funds, regional development, Ionia Odos.

JEL Classification: R10, R40.

* Deree – The American College of Greece, d.kontogianni@acg.edu.

¹ This research was conducted in the framework of B-in-EU, i.e. Jean Monnet Module On European Union And Active Eu Citizenship For Business Students: An Interdisciplinary Approach, coordinated by Dr. Anna Visvizi, co-funded by the European Commission under the Erasmus+ Jean Monnet funding scheme [Project Reference: 587632-EPP-1-2017-1-US-EPP]MO-MODULE].

Introduction

In 2018, the Cohesion Policy (CP) of the European Union (EU) celebrates its 30th anniversary. Cohesion policy has been entrenched in the evolution of the European Union and nowadays it remains at the very core EU's development. The economic and social cohesion among EU countries plays a dominant role in the integration process of the EU. However, concerns about the regional development and regional disparities led to an extreme increase of the CP budget (Casellas & Galley 1999). In this context, the purpose of this article is to discuss the European Union (EU) Funding Policies and their functions. The purpose of each EU fund and the projects that the EU funds as well as the characteristics of the country members that can be supported are also discussed. The theoretical background focuses on the EU regional policies and the plan of EU for equality among EU member states as well as the willingness for a strategic and effective development of less developed EU member states. More specifically in this article we discuss the Cohesion Policy (CP) of the EU in a more analytical way. We examine the role of Cohesion Policy in the EU and its objectives. The criteria that countries have to fulfill in order to benefit from the Cohesion Policy and projects that are being funded are also discussed. The philosophy behind the Cohesion Policy is to provide support for a harmonic development and interconnection among EU countries and to facilitate social integration. Cohesion Policy funds projects to promote environmentally sustainable and infrastructure initiatives. According to this specific policy the development of infrastructure boosts socioeconomic cohesion. The EU through Cohesion Policy finances up to 85% of each project and the remaining funding comes from public and private industry cooperation. For these reasons and because the projects that are funded by the EU classify as -medium and long-term projects we explain why the establishment of a control mechanism for the cohesion policy is necessary to remove an operational weaknesses. However, the objective of infrastructure building is really important for the development of multiple EU regions. In Part, 2 the case study of "Ionia Odos" (or Greece A5 motorway) is presented as a very typical example of infrastructure investment under the Cohesion Funding Policy.

1. European Union Funding Policies

The European Union, in order to create a sustainable, healthy and the steadily growing economic environment in the Euro area through the investment in job creation, established European Union Funds. The European Union provides a very broad range of funds for various projects and investments such as regional and urban development. We focus more on the specific projects relating to employment, and social comprehension agriculture, & rural development, maritime & fisheries policies, research & innovation and humanitarian aid (europa.eu). The management of these funds is entails very strict rules and controls in order to ensure that the money, coming from these funds is used properly. The overall political responsibilities related to the control of EU funds lie in the hands of the European Commission. The majority of the EU budget is managed in cooperation with national governments through a “shared management” system the “5 big funds” (europa.eu).

More than half of the EU funding is under the “5 big funds”. The European Structural and Investment Funds (ESIF) is the “umbrella” term which includes the “5 big funds”. The five major areas that ESIF focuses on are: research and innovation, digital technologies, supporting the low-carbon economy, sustainable management of natural resources, and small businesses.

To elaborate on it, the European structural and development funds are under the European Regional Development Fund (ERDF) which is the largest financial instrument for the support of cohesion. The goal of ERDF is to reduce the inequalities among various regions of the EU by funding projects for a more balanced development of different EU regions through the promotion of public and private investments. The European Social Fund (ESF) supports projects related to increasing employment opportunities and contributing to the improvement of standards of living, in other words, it is invests in Europe’s human capital in order to seek a boost to young people’s situation and to increase employment by creating jobs and assisting in training. Cohesion Funds (CF), based on Cohesion Policy, provide assistance to European Union countries where their Gross Domestic Product (GDP) per capita is lower than 90% of the EU average. The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) is seeking challenges and resolving issues in EU’s rural areas. The last of the “big funds” of the ERDF is the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF). The goal of this fund is to help anglers to promote more sustainable fishing practices for the development of coastal regions of the EU. As a result, it facilitates

the improvement of the European coasts economies and their citizens' quality of life (ec.europa.eu) (Nello 2012).

1.1. The Cohesion Policy

Cohesion Policy (CP) was introduced for the first time as part of the Maastricht Treaty (1992) package. The rational philosophy behind it is the establishment of a strategy, as mentioned above, to promote and support the overall harmonious development of each member state of the EU. It is providing financial assistance to those members of the EU that “fear that they will not be able to meet the additional competitive pressures resulting from the economic and monetary union” (Nello 2012). In other words, the idea of Cohesion Policy is also to promote a more balanced and more sustainable “territorial development”. That makes it evident why Cohesion Policy fostered hundreds of thousands of projects and investments all over Europe, which were funded from the ERDF and ESF. According to the Cohesion Policy, to be eligible to receive a CP fund the interested EU member states need to have GDP per capita of less than 90% of the 27 EU member states (Croatia is not taken into account yet) (europa.eu/regionalpolicy).

For 2014–2020 budgetary period countries benefiting from Cohesion Policy are Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia and Slovenia (ec.europa.eu). These countries in order to receive the financial assistance are obligated to set specific economic policies for implementation. After this procedure, countries receive the financial aid for investments for environmental purposes, the development of the trans-European network in order to improve the transport infrastructure. Finally, the Cohesion Fund may cover up to 85% of the total cost of each project (Nello 2012). European Union goal through the Cohesion policy could be referred to as territorial cohesion. The territorial cohesion dimensions are: socioeconomic cohesion, the environmental run stability, territorial cooperation, and governance policentricity. The rationale behind this is the potential for the creation of wealth, retaining wealth and, distributing wealth in a certain territory (Medeiros 2014).

1.2. European Union Cohesion Policy Control Mechanism

Cohesion policy is problematic in multilevel governance systems. How to guarantee that policy outcomes are performing according to the expected objectives when there are irregularities in the information provision, capacity, resources, and potential differences in priorities at different levels. The operating public policy in a multi-level governance system needs to share common understanding and obey policy goals, as well as build trust and resource interdependence (Bachtler & Ferry 2015).

Since the European Union has established a control mechanism, and procedure in order to control if the money that comes from the Cohesion Fund is being spent properly. More specifically, the Cohesion Policy falls under the Directorate General (DGRegio), which is responsible for its evaluation at each stage. The stages are a prospective evaluation, implementation monitoring, and impact assessment. Only from 1989 to 2013, it is estimated that more than 800 billion Euros have been granted to projects funded from Cohesion Policy. However, “the need to assess the outputs (earlier stage results), the results and the impacts (medium/long term results) is of utmost importance for the effective and efficient use of the Community resources” (Medeiros 2014). Because of these challenges, the EU has funded the elaboration of many academic studies, which consolidate the newest and specific information based on various evaluation methods and techniques, in order to make the most of the evaluation process not only of Cohesion Policy projects, but also other EU policies, programs and projects. Therefore, there are systemic weaknesses in the design and application of these control mechanisms (Medeiros 2014). In the 2014–2020 financial period Member States have to develop a Partnership Agreement with the European Commission by concluding Partnership Contracts/Agreements encompassing multi-annual programming in order to allow for better coordination of economic policies of each Member State. In case of the Cohesion policy, it has “to achieve thematic objectives enshrined in the Partnership Agreement aims to strengthen solidarity towards less favored regions, for which purpose it has created a new category of regions, transition regions, to enable a differentiated financial allocation” (Vasilescu, Pupazan 2016).

1.3. The Importance of Infrastructure in European Union Regions Based on Cohesion Policy

The impact of the Cohesion Policy on EU regions is generally good, according to the latest studies, which claim that there are positive effects or positive but mixed effects on the regions (Ferrara et al. 2017). A very important prerequisite to achieve high level of regional economic development is the regional accessibility. According to the Territorial agenda of the EU, mobility and accessibility are the keys for the economic development of all EU regions. In addition, transport infrastructure is the key that will boost and promote regional development (Ferrara et. al. 2017). As mentioned previously Cohesion Policy is dedicated to countries with GDP lower than 90% of the EU average. The countries with less economic development in the EU have the incentive for development and that is why they are adopting appropriate developmental policies. Moreover, this a big advantage for investing and funding infrastructure projects in these regions. Small regions have smaller urban centers and they are not large in numbers, while at the same time they are more specialized in terms of sectors, for example agricultural sector. That proves that the need for any kind of cohesion exists (Bachtler, Ferry 2015). In March 2005, the re-launch of the “Lisbon Strategy” took place and a very promising roadmap about how EU will become “the most competitive and dynamic in the world” by 2020 was announced. It is to be achieved through focusing on sustainable growth, employment, and social cohesion. Based on this the infrastructure will play a very important role in the potential EU growth. In addition, that is because a modern transport network is essential if the EU wants to compete globally in a high-level mobility networked economy (McCann, Ortega-Argiles 2015). A very important reason for the investment in transport infrastructure is that it will enable economic development in disadvantaged peripheral regions and their convergence towards the average levels of incomes and wellbeing in the EU. The effects of improving the connection between the central and peripheral regions are that firms can distribute their products much easier and safer in more central regions. In addition, in the same way, the tendency to link the big cities of each region through a modern high-level infrastructure will help to the decrease the inequality between these cities and peripheral regions (Vickerman, Spiekermann, Wegener 1999).

2. “Ionia Odos” (or Greek Motorway A5) Case Study

In August of 2017, the last section of “Ionia Odos” motorway was under construction. Finally it was completed and o put into operation. “Ionia Odos” is a typical and the most recent example of an infrastructure project within the framework of the EU Cohesion Policy. “Nea Odos” is the company that undertook the study, design, construction, operation, exploitation and maintenance of the “Ionia Odos” Concession Project. In the very beginning of this project, it was mentioned that Cohesion policy funds such investments and that similar investments are being co-funded by the EU and the governments of each member state. This specific project’s funding comes from a combination of equity, bank loans, EU funds & Greek State funds. More precisely, it comprises of equity 200 m, bank loans 200 m, EU funds & Greek State funds 330 m. “The project budget exceeds EUR 1.1 billion and the full description of the financial model is included in the Concession Agreement (C.A.)” (neaodos.gr/financing).

“Ionia Odos” is approximately 196 km; it connects Antirio to Ioannina and is linked with “Egnatia Odos” motorway in Northern Greece. This motorway is extremely important due to numerous social and developmental reasons. This motorway actually connects central and regional cities like Arta, Ioannina, and Agrinio. In addition, there is a connection between the port of Patra and Igoumenitsa. For Western Greece is a very good opportunity to develop in many areas like tourism for all seasons and promote the Greek archeological heritage (neaodos.gr/description). These facts are connected both with the rationale behind the Cohesion Policy and the plans of EU for the harmonious development of all EU regions.

There are many benefits of the new motorway. First of all, the maximum safety measures were implemented in order to eliminate the risk of any kind of accident. The travel times in Western Greece have been cut tremendously. In reference to the Cohesion Policy control mechanisms mentioned previously the “Nea Odos” company during the construction had the obligation to submit an environmental report to “certify compliance with the Approved Environmental Terms of the concession agreement” (neaodos.gr/benefits). Last but not least, the potential for the development and growth of employment opportunities is greatly increased. In the previous part we analyzed the importance of the investment in infrastructure for regional development. Especially for Western Greece which has a long tradition in

the production of milk and dairy and agricultural products, this new infrastructure of “Ionia Odos” creates the ideal transportation conditions which lead to an increase and boost of local trade. Also, when the project was under construction and in the concession period employment in the region increased slightly. This was due to the increased demand for human resources that was filled by local residents (neaodos.gr/description).

Conclusions

To summarize the European Union in the nearest future want to be stronger and more competitive globally. The fact that EU has realized the importance of the regional development is very beneficial. Therefore, the EU by establishing the European regional development fund (ERDF) and the Cohesion Fund Policy as well as by investing in infrastructure projects, actually invests in the slow long-term but strong increase in the well-being across the EU. Cohesion Funding Policy aids this goal by applying specific criteria to the less developing regions and by developing specific economic policies at governmental level for the harmonious implementation of the policy. The long-term result of the infrastructure projects and the state’s involvement in the operational and funding processes creates the necessity of a reliable control mechanism. Thus, the control mechanism is updated each year with significant help from academic institutions. Finally, the case of “Ionia Odos” is a good example providing evidence for the need for more EU integration and its many benefits.

References

- Bachtler J., Ferry M. 2015. *Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy*. <http://web.a.ebscohost.com/acg.idm.oclc.org/ehost/detail/detail?vid=33&sid=d1f18db4-7d57-4787-936a-9a6807649b17%40sessionmgr4008&bdata=JnNjb3BpXNpdGU%3d#AN=103531847&db=bth> [accessed on: 25.03.2018].
- Casellas A., Galley C.C. 1999. *Regional Definition in the European Union: A Question of Disparities*. <http://web.b.ebscohost.com/acg.idm.oclc.org/ehost/pdfviewer/pdfviewer>

- ?vid=0&sid=530ad17c-7e8b-4199-ad12-0db583c8ba48%40sessionmgr101 [accessed on: 19.03.2018].
- ec.europa.eu. (n.d.). *European Structural and Investment Funds*. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en [accessed on: 25.03.2018].
- europa.eu. (n.d.). *EU Funding*. [www.europa.eu: https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en) [accessed on: 25.03.2018].
- europa.eu/regionalpolicy. (n.d.). *Regional Policy*. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/faq/#2 [accessed on: 26.03.2018].
- Ferrara A., McCann P., Pellegrini G., Stelder D., Terribile F. 2016. "Assessing the impacts of Cohesion Policy on EU regions: A non-parametric analysis on interventions promoting research and innovation and transport accessibility". *Papers in Regional Science*, Vol. 96, No. 4: 817–841.
- Mamatzakis E. 2007. "EU infrastructure investment and productivity in Greek manufacturing". *Journal of Policy Modeling*, Vol. 29, No. 2, March–April: 335–344
- McCann P., Ortega-Argiles R. 2015. "Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy". *Regional Studies*, Vol. 49, No. 8.
- Medeiros, E. 2014. "Assessing Territorial Impacts of the EU Cohesion Policy: The Portuguese Case". *Journal European Planning Studies*, Vol. 22, No. 9.
- neaodos.gr/benefits. (n.d.). *Benefits*. <http://www.neaodos.gr/benefits/?lang=en> [accessed on: 1.04.2018].
- neaodos.gr/description. (n.d.). *Description*. <http://www.neaodos.gr/description/?lang=en> [accessed on: 1.04.2018].
- neaodos.gr/financing. (n.d.). *Financing of the project*. <http://www.neaodos.gr/financing-of-the-project-2/?lang=en> [accessed on: 1.04.2018].
- Nello S.S. 2012. *The European Union: Economics, Policies & History*. London: Mc Graw-Hill Higher Education.
- Vasilescu M., Pupazan M. 2016. *Funding cohesion policy in the European Union and Romania during 2014–2020*. <http://web.b.ebscohost.com/ehost/command/detail?vid=7&sid=e579713c-ff74-4972-b542-ff5d6f2cbe0e%40sessionmgr120&bdata=JnNjb3BIPXNpdGU%3d#AN=118052989&db=bth> [accessed on: 1.04.2018].
- Vickerman R., Spikermann K., Wegener M. 1999. *Accessibility and Economic Development in Europe*. <http://resolver.ebscohost.com/openurl?sid=google&auinit=R&aulast=Vickerman&atitle=Accessibility+and+economic+development+in+Europe&id=doi:10.1080/0343409950118878&title=Regional+studies&volume=33&issue=1&date=1999&spage=1> [accessed on: 26.03.2018].

DOROTA MURZYN*

Mobilising Actions Towards Low-Carbon Economy: the Role of European Union Cohesion Policy in Poland

Abstract

The Polish transition from coal-based manufacturing to renewable oriented society is particularly challenging. However, climate change poses not only a threat but also an opportunity to conduct ecological modernisation and develop a more low-carbon economy. The aim of the paper is to analyse and assess the role of EU cohesion policy in mobilising actions towards low-carbon economy in Poland. The paper is based on a literature review and data analysis. Poland has allocated around EUR 4 billion in 2007–2013 and EUR 11.5 billion between 2014–2020 to cohesion policy for the support of a shift towards low-carbon economy in all sectors. Such significant resources have caused the mobilization of regional authorities towards activities for a low-carbon economy. The municipalities' low-carbon economy plans are the best example. Although there is no statutory obligation to create such plans, most of the Polish municipalities have done it. Even if the quality of these plans varies, they still are an important precondition for building low-carbon economy and improving the air quality in Poland.

Key words: cohesion policy, low-carbon economy, Europe 2020 Strategy.

JEL Classification: O13, O20, O44, Q28.

* Department of Economics and Economic Policy, Pedagogical University of Cracow, dorota.murzyn@up.krakow.pl.

Introduction

There is a broad consensus that a coordinated international response to the threat of climate change is needed. Under the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, richer countries, including Poland, committed to reduce greenhouse gas emissions by about 5.2 percent during 2008–2012 compared to 1990. The European Union went even further by setting a target of a 20 percent reduction in emissions by 2020. Moreover, the EU committed to increasing the use of renewable energy by 20%, and cutting energy consumption through improved energy efficiency by 20% in the same timeframe. Therefore, EU members, such as Poland, also face specific obligations for climate action.

Poland faces a particular challenge in CO₂ mitigation because of its reliance on abundant domestic coal. Despite progress over the last two decades, Polish economy remains twice as energy intensive as the EU average. The Polish transition from coal-based manufacturing to a renewable-oriented society is particularly challenging. However, climate change poses not only a threat but also creates an opportunity to facilitate some ecological modernisation and develop a more low-carbon economy. Cohesion policy, as the EU's main investment policy, is one of the most important tools in achieving the Europe 2020 goals (including the targets on climate and energy), with Poland being by far its largest beneficiary among all member states.

The aim of the paper is to analyze and assess the role of EU cohesion policy in mobilising actions towards low-carbon economy in Poland. The research involves the analysis of primary sources, such as policy documents and legislation. In the empirical section it is based on statistical data mainly from the reports of the institutions engaged in the implementation of EU cohesion policy.

The paper is structured as follows. The next section will concentrate on the place of the low-carbon economy and sustainable growth in the European Union development strategy. Then it focuses on EU cohesion policy and the low-carbon economy within its framework. The empirical section will present the development of low-carbon economy in Polish municipalities. This is then followed by concluding remarks on the impact of EU cohesion policy on low-carbon economy development in Poland.

1. Low-carbon economy and sustainable growth as the priorities of the European Union development strategy

Sustainable development is the overarching objective of the European Union, leading to economic growth, prosperity for the citizens of the Union and a higher quality of life for current and future generations. The Treaty on European Union states that the EU “shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment” (TEU, art 3). The Brundtland Commission’s report (WCED 1987) defined sustainable development as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. Sustainable growth is one of the priorities of the present long-term program of socio-economic development strategy in the European Union – “Europe 2020”. It is understood as growth promoting a more efficient economy in terms of resource utilization which is more ecological and more competitive (COM (2010) 2020). Establishing a resource-efficient economy is central to achieving sustainable growth.

The concept of a low carbon economy has not been clearly defined. It shares similarities with “green economy” and “circular economy”, but it is different from them. In a relatively narrow sense a low carbon economy can be defined as an economy “which is characterised by activities which emit low levels of carbon dioxide into the atmosphere” (Levy 2010, 13). Low-carbon economy is based on two key elements: reducing greenhouse gas emissions, especially carbon dioxide, and increasing energy efficiency. While et al. (2010, 81) associate the idea of a transition to a low-carbon economy with a distinctive “carbon-control” phase of eco-state development; a phase in which states regulate to control emissions via non-negotiable targets, often harnessing market forces to stimulate the replacement of high emission fuels with renewable energy sources. Eco-efficiency can be interpreted as “the ratio, or a causal relationship, between economic cost or value creation and environmental impact added” (Hupples, Ishikawa 2005). This term is connected with clean (or “green”) production through minimising the consumption of resources, reducing environmental burdens and limiting concomitant risks and liabilities (WBCSD, UNEP 1998).

The European Union is looking at cost-efficient ways to make the European economy more climate-friendly and less energy-consuming. In the EU, the foundations for creating a low-carbon economy have been included in such key documents as: “Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy” (COM (2010) 639), “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050” (COM (2011) 112), “An EU Strategy on adaptation to climate change” (COM (2013) 216), “European Energy Security Strategy” (COM (2014) 330). Following the European Council’s decision for emissions reductions of 20 percent by 2020 at its March 2007 summit, the package of measures referred to as the “20–20–20 targets” was approved by the European Parliament in December 2008 and became law in June 2009 (The World Bank 2011, 26). The European Union member states have committed to the 20/20/20 goals, cutting greenhouse gas emissions by 20% below 1990 levels, increasing the use of renewable energy by 20%, and cutting energy consumption through improved energy efficiency by 20%. Security of supply, affordable energy for competitive economies, and environmental sustainability are the three pillars of the integrated approach to climate and energy policy which the EU pursues. EU energy and climate goals have been also incorporated into the “Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth” (COM (2010) 2020), adopted by the European Council in June 2010, and into its flagship initiative “Resource efficient Europe” (COM (2011) 21). Within this framework the EU is now putting forward a series of long-term policy plans in areas such as energy, climate change and transport.

The Europe 2020 strategy includes five headline targets that set out where the EU should be in 2020. In regards to climate and energy policy, member states have committed themselves to reducing greenhouse gas emissions by 20%, increasing the share of renewables in the EU’s energy mix to 20%, and achieving the 20% energy efficiency target by 2020. The EU headline targets have been translated into national targets, as defined in the National Reform Programmes. These reflect each member state’s situation and the level of ambition they are able to reach as part of the EU-wide effort for implementing the Europe 2020 strategy. The European Commission is monitoring and implementing the strategy through a process known as the European Semester. Its main purpose is to strengthen economic policy co-ordination and ensure the coherence of the budgetary and economic policies of member states with the Europe 2020 strategy. The headline indicators of sustainable growth in the EU member states and progress towards the EU 2020 targets are presented on table 1.

Table 1: Headline indicators of Europa 2020 Strategy related to sustainable growth in EU

Member state	Greenhouse gas emissions in ESD sectors (million tonnes CO ₂ equivalent)			Primary energy consumption (million tonnes of oil equivalent, TOE)			Final energy consumption (million tonnes of oil equivalent, TOE)			Share of renewable energy in gross final energy consumption (%)		
	2008	2016	Target	2008	2016	Target	2008	2016	Target	2008	2016	Target
EU-28	2787	2540	2618	1693	1543	1483	1180	1108	1086	11.1	17.0	20.0
BE	79.0	74.5	68.3	50.9	49.0	43.7	36.9	36.3	32.5	3.6	8.7	13.0
BG	25.5	25.0	26.5	18.9	17.6	16.9	10.0	9.7	8.6	10.5	18.8	16.0
CZ	62.5	58.1	67.2	42.6	39.9	39.6	26.1	24.8	25.3	8.6	14.9	13.0
DK	39.1	32.3	32.1	19.5	17.2	17.4	15.5	14.4	14.4	18.6	32.2	30.0
DE	466	450	411	314	296	277	218	216	194	8.6	14.8	18.0
EE	6.5	5.8	6.0	5.7	6.1	6.5	3.1	2.8	2.8	18.9	28.8	25.0
IE	47.1	44.5	37.7	15.5	14.6	13.9	13.4	11.6	11.7	4.1	9.5	16.0
GR	59.1	46.5	60.1	30.9	23.5	24.7	21.4	16.7	18.4	8.0	15.2	18.0
ES	230	198	212	134	117	120	94.6	82.5	80.1	10.8	17.3	20.0
FR	380	357	342	255	235	220	156	147	131	11.3	16.0	23.0
HR	17.2	14.3	19.3	9.1	8.1	11.2	7.4	6.6	7.0	22.0	28.3	20.0
IT	316	277	291	177	148	158	134	116	124	11.5	17.4	17.0
CY	4.5	4.2	4.0	2.8	2.4	2.2	2.0	1.8	1.8	5.1	9.3	13.0
LV	9.1	8.9	10.0	4.6	4.3	5.4	4.2	3.8	4.5	29.8	37.2	40.0
LT	13.1	13.0	15.2	8.2	6.0	6.5	5.1	5.1	4.3	17.8	25.6	23.0
LU	9.7	8.5	8.1	4.6	4.2	4.5	4.4	4.0	4.2	2.8	5.4	11.0
HU	43.8	42.1	52.8	25.0	23.9	24.1	17.4	17.9	14.4	8.6	14.2	13.0
MT	1.1	1.3	1.2	1.0	0.7	0.7	0.5	0.6	0.5	0.2	6.0	10.0
NL	123	103	107	69.1	65.8	60.7	53.8	49.5	52.2	3.6	6.0	14.0
AT	52.4	50.2	47.8	32.1	31.8	31.5	27.4	28.1	25.1	27.8	33.5	34.0
PL	190	193	205	92.8	94.3	96.4	62.4	66.7	71.6	7.7	11.3	15.0
PT	45.3	40.4	49.1	23.4	22.1	22.5	18.4	16.1	17.4	23.0	28.5	31.0
RO	74.4	72.7	89.8	37.9	31.3	43.0	24.8	22.3	30.3	20.5	25.0	24.0
SI	12.7	11.0	12.3	7.5	6.7	7.3	5.3	4.9	5.1	15.0	21.3	25.0
SK	22.8	19.7	20.6	17.0	15.5	16.4	11.5	10.4	9.0	7.7	12.0	14.0
FI	32.7	31.3	28.5	34.7	33.1	35.9	25.7	25.2	26.7	31.3	38.7	38.0
SE	40.1	33.7	36.1	47.0	47.1	43.4	32.4	32.6	30.3	45.3	53.8	49.0
UK	383	324	351	211	182	178	148	134	129	2.7	9.3	15.0

Source: own elaboration based on Eurostat data.

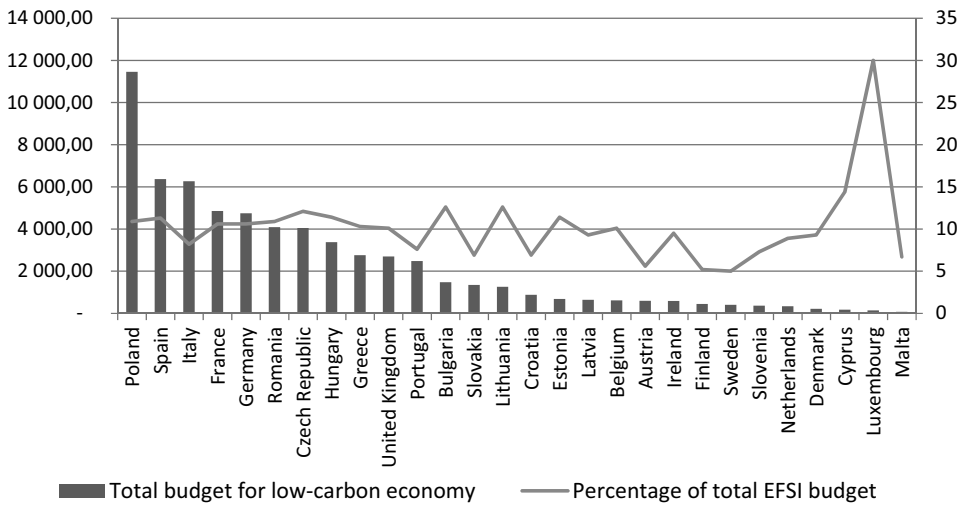
The 20% target concerning the reduction of greenhouse gas emissions should be reached by the EU as a whole, but the situation varies across countries. Most of member states are expected to meet their national 2020 targets in the non-ETS sectors with existing measures. So far, the EU has made substantial progress towards its energy efficiency objective. The 2020 target for final energy consumption has already been achieved in 2015, but then again the level of this indicator grew. With respect to final and primary energy consumption, the EU must make a further reduction to achieve the target of improving energy efficiency by 20%. In its final energy consumption, the EU as a whole achieved a 17% share of renewable energy in 2016. Member states' renewable energy shares ranged from 53.8% in Sweden to 5.4% in Luxemburg. The vast majority of EU countries are well on track to reach their 2020 binding targets for renewable energy, but all countries will have to continue their efforts to meet them. Poland has already achieved its national targets for cutting greenhouse gas emissions and improving energy efficiency, but the goal on renewable energy remains challenging.

2. Cohesion policy for low-carbon economy

Cohesion policy is a very important policy in terms of funding (one third of the EU budget) and its objectives as it is seen as the EU's main investment policy. Therefore, it is also one of the most important tools in attaining the Europe 2020 goals. The policy has set 11 thematic objectives for the 2014–2020 period (Regulation 1303/2013, art 9), one of which is supporting the shift towards a low-carbon economy. Importantly, under the EU's 2014–2020 budget, the investments within the framework of the European Regional Development Fund should concentrate (“thematic concentration”) on four key priorities: research and innovation, the digital agenda, support for small and medium-sized enterprises and the low-carbon economy, depending on the category of a given region (less developed: 50%, transition: 60%, and more developed: 80%) (Regulation 1301/2013, art 4). Furthermore, a minimum percentage of funding should be directed to the shift towards a low-carbon economy in all sectors (thematic objective 4), including energy efficiency, renewable energies, smart distribution systems and sustainable urban mobility: 20% in the case of more developed regions, 15% for transition regions and 12% for less developed regions, which receive more funding overall.

Funding dedicated to cohesion policy in the 2014–2020 period amounts to EUR 351.8 billion. Around EUR 39.7 billion (twice the amount spent in this area during the previous financial perspective) is dedicated to the low carbon economy thematic objective¹. This amount comprises of two funds: European Regional Development Fund and Cohesion Fund. Another EUR 5.0 billion come from other European Structural and Investment (ESI) Funds provided for this purpose: European Agricultural Fund for Rural Development and European Maritime and Fisheries Fund. Total budget of those funds allocated for low-carbon economy in member states is presented on Figure 1.

Figure 1: Total budget of ESI funds for low-carbon economy in 2014–2020 (billion euro) and percentage of total ESI budget by member states (% , on the right)



Source: own elaboration based on CohesionData, 2018.

ESI Funds represent the largest allocation of the EU budget to be channelled into low-carbon investments. This should help member states, regions, local governments and cities to implement much needed investments in energy efficiency in buildings, renewable energy, smart distribution electricity grids or sustainable urban transport and also in research and innovation in these areas.

¹ Own calculations based on European Commission data, Breakdown Of The Available Funds By Thematic Objective By MS For 2014–2020, <https://cohesiondata.ec.europa.eu> [accessed on: 10.07.2018].

According to the respective fund-specific regulations, the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) can support the shift towards a low-carbon economy in all sectors through:

- promoting the production and distribution of energy derived from renewable sources;
- promoting energy efficiency and renewable energy use in enterprises;
- supporting energy efficiency, smart energy management and renewable energy use in public infrastructures (including in public buildings), and in the housing sector;
- developing and implementing smart distribution systems at low and medium voltage levels;
- promoting low-carbon strategies for all types of territories (in particular for urban areas), including the promotion of sustainable multi-modal urban mobility and mitigation-relevant adaptation measures;
- promoting research in, innovation in and adoption of low-carbon technologies (only ERDF, not CF);
- promoting the use of high-efficiency co-generation of heat and power based on useful heat demand.

Tackling energy consumption in European buildings is particularly important. Nearly 40% of final energy consumption is attributable to housing and other buildings across the public and private sector. Therefore, a significant and sustained increase in public and private investment in buildings is needed for the EU to achieve its 2020 climate change and energy goals and to continue the implementation of its 2050 decarbonisation plan. In the 2014–2020 programming period, the European Structural and Investment Funds, and specifically cohesion policy funds, are expected to play a major role in relation to the refurbishment and construction of buildings, allocating at least EUR 23.0 billion to sustainable energy in this period (European Commission 2014, 13).

Cohesion policy funds are also a crucial tool for helping member states achieve their headline targets on renewable energy. Renewable energy sources can help to diversify energy supply, which increases security of supply and improves overall competitiveness, creating new industries and firms, jobs, economic growth and export opportunities, whilst also reducing the greenhouse gas emissions. Smart grids are a crucial enabler for integration of renewable energy, active participation of consumers in the retail market and improved energy efficiency. The development of sustainable energy action plans (SEAPs) is also encouraged and supported as part of broader low-carbon and local development strategies in order to facilitate optimisation and coordination of investments.

Cohesion policy provides a strategic, integrated and comprehensive framework for these energy investments. It also provides a link to policy makers in regions, cities and rural areas. This framework bridges the gap between the ambitious framework set by EU leaders and the changes needed on the ground to effectively make the shift towards a low-carbon economy.

3. Development of low-carbon economy in Polish municipalities

For years, the Polish authorities have remained sceptical towards the ambitious climate policy of the European Union. The main arguments raised against the low-carbon transformation of Polish economy were: the high costs of emission reductions and the low income of citizens compared to Western Europe countries, and more from the political point of view – decarbonisation not being interlinked with the local development priorities, consequently diminishing the competitiveness of domestic coal mining (which is considered to be the foundation of Poland’s energy security). Experts also stressed that the Europeanization processes related to climate policy are disadvantageous for the Polish economy (Grosse 2011). The narrative that focused on the costs and risks of emission reduction prevailed in the Polish public debate, lacking, however, the assessment of the potential benefits of climate policy. The project “Low-emission Poland 2050” was intended to fill that gap. The experts from two independent think tanks – the Institute for Sustainable Development and the Warsaw Institute for Economic Studies (WiseEuropa) – undertook the preparation of an in-depth assessment of the current state of the Polish economy, proposed the scenarios for reducing the emission in the long term, as well as assessed the socio-economic implications of the proposed actions for Poland. They argue that “the pathway to reducing greenhouse gases emissions is, at the same time, a pathway for transforming Poland into a more competitive, highly developed and affluent country” (Bukowski 2013).

It seems that also politicians and decision-makers are beginning to see this, and cohesion policy helps considerably by giving opportunity to support investments in this area. The low carbon economy plans can be a good example. The plan for a low carbon economy is a strategic document, which specifies strategic objectives and detailed plans for reaching the low carbon economy targets on a local level. In order to transform the economy, appropriate actions should be planned at the local level. The

concept of preparation of local low-carbon economy plans referring to the National Program for the Development of Low-Carbon Economy (Ministerstwo Gospodarki 2015) was established in the Ministry of Economy in 2013. Their idea was based on the European “Covenant of Mayors” functioning since 2008. It is a voluntary association of municipalities declaring the implementation of EU energy and climate policy objectives at the local level.

Local low-carbon economy plans focus on low carbon and resource-efficient activities, which are to improve energy efficiency and use of renewable energy sources in all sectors of the economy with the participation of entities which are producers and consumers, local authorities and institutions. They should indicate the key investment needs, activities to be taken as well as sources of funding and ways of monitoring the planned activities. They should also be consistent with local planning and strategic documents in the area of energy planning, programming of environmental protection and spatial planning and development. There is no statutory obligation to create a low-carbon economy plan. This is the decision of municipal councils and local communities, who see the benefits of making such a document. However, the local plans are not only important strategic documents, aiming to determine the vision of municipal development towards a low carbon economy, but also they increase the chances of local authorities when applying for EU funds in the financial perspective 2014–2020. This is because for actions implemented within the investment priorities pursuing thematic objectives of low-carbon economy and climate protection, the basis for support are strategic documents that meet the requirements of low-emission strategies. This means that the municipality may obtain co-financing for activities in the field of thermomodernization of buildings, public transport or renewable energy implementation, if it has a low-carbon economy plan. Such a solution turned out to be a good incentive for municipalities to prepare such plans. What is more, there was the possibility to obtain financial support for their preparation in 2013–2015, and advisory assistance in 2014–2020. Both of them were available under the projects co-financed by the EU cohesion policy funds.

A very important role in the dissemination of low-carbon economy plans was played by the National Fund for Environmental Protection and Water Management (in Polish: NFOŚiGW), which in the summer of 2013 announced a competition under the Operational Program Infrastructure and Environment 2007–2013 (co-financed by ERDF and Cohesion Fund) for co-financing for the preparation of the low-carbon economy plans. The level of co-financing of projects was 85% of eligible expenditure. According to NFOŚiGW data, 873 municipalities applied for co-financing, representing approx. 35% of municipalities in Poland, 682 projects (12 of them were

group projects) have received funding, meaning that 827 municipalities (33% of municipalities in Poland) will have strategic documents for a low carbon economy (NFOŚiGW 2015, 9). In the following years, this number increased – 1.416 low-carbon economy plans were successfully verified by NFOŚiGW in 2016, and additional 306 plans in 2017 (NFOŚiGW 2017, 41). This means that 70% of all municipalities in Poland already have low-carbon economy plans. Of course, the question arises as to what extent the plans created in this way are actual strategic documents to solve the problem of high emission, and to what extent they were created only to use EU funds. For example, the analysis made by Wiśniewski and Kistowski (2016) of twenty plans for a low carbon economy, adopted for implementation by the rural municipalities of typical agricultural character, shows that they currently are of little importance in the shaping of low carbon development of rural areas. The success in the transition to a low carbon economy depends largely on local residents' level of involvement in the whole process (Rackiewicz 2017, 17), however they are rarely engaged in it (Karaczun 2016). Nevertheless, these low-carbon economy plans are undoubtedly an expression of mobilization and interest in local activities for a low carbon economy.

The preparation of strategic documents is just one of many activities that support the transformation towards a low-carbon economy, and that can be co-financed from cohesion policy funds. Under the cohesion policy, the main instruments of support for the energy policy (including low carbon economy) have been the Operational Programme Infrastructure and Environment and the sixteen regional operational programmes. They were designed mainly to address infrastructure objectives, concerning improvement of energy efficiency, energy security and renewable energy.

In 2007–2013, more than 3.6 thousands projects that contributed to the objectives of energy policy in the areas of energy efficiency improvement, renewable energy and reducing the impact of power generation on the environment were subsidised under cohesion policy. A total of almost PLN 24.1 billion – about 8.4% of the total cohesion policy – was provided for their implementation (Fundeko 2016). Two groups of projects have been supported: projects that had a direct and projects that had an indirect impact on the implementation of energy policy objectives (Table 2).

Table 2: Projects co-financed under cohesion policy 2007–2013 in Poland in the field of energy, including low-carbon economy (PLN, billion)

Projects that had a direct impact on the implementation of energy policy objectives	
Projects dedicated to energy efficiency improvement	3.1
Production of electricity and heat from renewable energy sources	3.0
Limiting emissions from the energy sector	0.5
Total	6.6
Projects that had an indirect impact on the implementation of energy policy objectives	
Clean urban transport projects	15.6
R&d projects related to the improvement of energy efficiency, development of renewable energy and the protection of air	1.0
Education and development of competence in the area of energy efficiency and renewable energy	0.3
Development of bicycle transportation in urban areas	0.2
Capital support for the development of renewable energy	0.1
Projects for the development of air monitoring systems and development of plans for low-carbon economy	0.09
Total	17.29

Source: own elaboration based on: Fundeko 2016.

Those projects bring results, for example the share of energy from RES in gross final energy consumption increased considerably after 2006. The technology mix also changed. While hydropower dominated in 2006, wind energy was definitely leading in 2015 (66% of energy from RES). The cohesion policy contribution to the additional RES capacity was ca. 21%. It should be noted, however, that the contribution of EU funds was the biggest in the case of less popular technologies, such as biogas and solar power (69% and 41%, respectively), and relatively small for the fastest-growing wind energy (18%). Projects improving energy efficiency generated savings of 2,861,501 MWh/year. Nearly 40% of energy savings came from the thermomodernisation of public buildings, another 23% from the modernisation of heating systems, and 16% from cogeneration (Imapp 2017, 54). The contribution of the NSRF to improved energy efficiency was less pronounced than for renewable energy. Co-financed investments account for 2.3% of savings of final energy consumption in 2014 and 5.4% of the energy savings target for 2016 (Ibidem).

In the financial perspective 2007–2013, energy efficiency and renewable energy have been an important element of both regional and national policies, as evidenced

by the structures of both national and regional operational programmes, as well as the allocations planned and finally granted to activities in these areas. In 2014–2020 these investments are continued and they received nearly three times more allocations. Poland plans to spend EUR 11.5 billion (approx. PLN 49 billion, 11% of total cohesion policy) to support the shift towards a low-carbon economy in all sectors (thematic objective 4).

Cohesion policy funds are just one of multiple financial resources at regional and national levels offering loans, grants and both for low-carbon economy. Other important instruments are: loans with Thermomodernization and Renovation Bonus offered by Bank Gospodarstwa Krajowego, preferential loans of the National Fund for Environmental Protection and Water Management granted under the Green Investment Scheme, preferential loans granted for projects concerning protection of the atmospheric air by local Funds for Environmental Protection and Water Management. Moreover, there are also grants from European Economic Area financial mechanism and the Norwegian financial mechanism (commonly known as the Norwegian funds). In the years 2007–2011 in the financing of investments, by far greater was the role of the repayable instruments with elements of aid, which were used in 86% of projects, the value of which reaches 67% of the total investment value (Panek, Rajkiewicz, Wiszniewski 2014). However, the importance of cohesion policy funding is growing, which is reflected not only by the larger allocation in 2014–2020 financial perspective, but also by the efforts of municipalities to prepare the strategic documents necessary to obtain the funds.

Conclusions

Cohesion policy represents substantial budget to be channelled into low-carbon investments. Around EUR 39.7 billion of cohesion policy funds is dedicated to low carbon economy. Poland is the biggest beneficiary of that policy, and almost 30% (EUR 11.5 billion) of this amount will be spend in Poland to support the shift towards a low-carbon economy in all sectors. This should help to transform Polish coal-based manufacturing to renewable oriented society. These significant resources have caused the mobilization of regional authorities towards activities for a low-carbon economy. The municipalities' low-carbon economy plans are the best example. Although there

is no statutory obligation to create such plans, most of the Polish municipalities have done it. Even if the quality of that plans varies, they are an important precondition for building low-carbon economy and improving the air quality in Poland.

Transition to low-carbon economy is an ambition and challenge for Poland and its regions. The ambition comes from the desire to act on climate change and take advantage of the positive external environmental and economic factors that can come from these activities. The challenge lies in managing policy action on climate change in a time of competing policy areas. It will not be easy to convince the Polish elites and society about the benefits coming from regulations which are perceived as restrictions. However, Böhringer and Rutherford (2013) conclude that more comprehensive flexibility provisions at the EU level and a diligent policy implementation at the national level could achieve the transition towards a low carbon economy at little cost thereby broadening societal support.

References

- Böhringer C., Rutherford T.F. 2013. "Transition towards a low carbon economy: A computable general equilibrium analysis for Poland", *Energy Policy*, Vol. 55, 16–26.
- Bukowski M. (ed). 2013. *2050.pl. The journey to the low-emission future*. Warsaw: WISE and InE.
- CohesionData. 2018. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4#> [accessed on: 10.07.2018].
- COM (2010) 2020. *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, Brussels 3.3.2010.
- COM (2010) 639. *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 10.11.2010.
- COM (2011) 112. *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.3.2011.
- COM (2011) 21. *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 26.01.2011.

- COM (2013) 216. *An EU Strategy on adaptation to climate change*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 16.4.2013.
- COM (2014) 330. *European Energy Security Strategy*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 28.5.2014.
- European Commission. 2014. *Financing the energy renovation of buildings with Cohesion Policy funding*, Final Report, Brussels: European Union.
- Fundeko. 2016. *Efekty inwestycji w obszarze energetyki finansowanych w ramach polityki spójności 2007–2013*, Warszawa.
- Grosse T.G. 2011. “Low carbon economy policy in Poland: an example of the impact of Europeanisation”, *Equilibrium* 6(1), 9–39.
- Huppés G., Ishikawa M. 2005. “Eco-efficiency and Its Terminology”, *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 9, No. 4, 43–46.
- Imapp. 2017. *The impact of Cohesion Policy in Poland, Visegrad Group countries and partner states in the period 2007–2013*, Evaluation carried out by Imapp for the Ministry of Development.
- Karaczun Z.M. (ed.). 2016. *Rola społeczności lokalnej w rozwoju gospodarki niskoemisyjnej*, Warszawa: Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki.
- Levy C. 2010. *A 2020 Low Carbon Economy. A Knowledge Economy Programme Report*. London: The Work Foundation.
- Ministerstwo Gospodarki. 2015. *Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej*. Warszawa.
- NFOŚiGW. 2015. *Sprawozdanie z działalności w 2014 roku*, Załącznik do Uchwały nr 33/15 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dn. 27 kwietnia 2015 r. Warszawa.
- NFOŚiGW. 2017. *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2016 roku*, Załącznik do Uchwały nr 36/17 Rady Nadzorczej NFOŚiGW z dn. 28 kwietnia 2017 r. Warszawa.
- Panek A., Rajkiewicz A., Wiszniewski A. 2014. *Spatial Analysis (in Polish Voivodeships) of the Activity of Local Authorities for a Low-carbon Economy in the years 2007–2011*, Warsaw.
- Rackiewicz I. (ed.). 2017. *Niskoemisyjność i efektywność energetyczna. Raport o stanie polskich miast*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Regulation (EU) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17.12.2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal, OJ EU L 347, 20.12.2013, 289–302.
- Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17.12.2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural

- Development and the European Maritime and Fisheries Fund, OJ EU L 347, 20.12.2013, 320–469.
- The World Bank. 2011. Transition to a low-emissions economy in Poland, Washington DC: The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Unit. http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1298409457335/report_2011.pdf [accessed on: 8.10.2018].
- Treaty on the European Union (consolidated versions). OJ C 202, 7.6.2016, 13–46.
- WBCSD, UNEP. 1998. Cleaner Production and Eco-efficiency: complementary approaches to sustainable development, Geneva: World Business Council for Sustainable Development, United Nations Environmental Program.
- WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. *Our Common Future (Brundtland-Report)*. Oxford University Press.
- While A., Jonas A.E.G., Gibbs D. 2010. “From sustainable development to carbon control: eco-state restructuring and the politics of urban and regional development”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35, 76–93.
- Wiśniewski P., Kistowski M. 2016. “Local low carbon economy plans in the context of low carbon rural development”, *Journal of Ecological Engineering*, 17 (4), 112–119.

FELIX-ANGEL POPESCU*

Current Knowledge Gaps and Research Methodology Problems in Impact Evaluation of Structural and Cohesion Funds Across the European Union

Abstract

The impact assessment of public policies of all levels in general and community funding in particular is a relatively new sector involving both theoreticians in economics, econometrics, statistics, finance, mathematics, socio-human sciences, political sciences, geography, etc., as well as practitioners from public or private institutions. In this article the author tried to determine what knowledge gaps and research methodology problems exist in the field of impact evaluation of Structural and Cohesion funds, as it was demonstrated that community investments do not necessarily generate visible benefits at local level. Certainly, there is plausible research in the field of such community financing, since from the pre-accession to the post-accession programming periods, in the vast majority of EU Member States, it was reiterated that the impact of these funds on the national economies was not conceptualized. This was mostly due to the fact that the effects on the potential beneficiaries were not identified in real terms, in both macroeconomic and microeconomic perspectives.

Key words: cfunds, impact, evaluation, knowledge, gaps, research, problems.

JEL Classification: F36, F37, O11, O47.

* Research Center for Competitiveness and Sustainable Development, University of Oradea, Romania, felixangelpopescu@gmail.com.

Introduction

The objective of the paper is to reveal some of the author's main conclusions regarding the knowledge gaps and research methodology problems he experienced during the documentation, writing and defending of his PhD thesis focused on the impact of Structural and Cohesion funds on the economic environment. Owing to the fact that impact evaluations of public policies in general, and of community funds in particular, are becoming a more and more debated topic at international level, this paper sums up some of the well-known research of this field in the "Literature review" section, and enriches it with some of the author's own ideas in the "Knowledge gaps and research methodology problems" section. The research methodology is based mostly on the study of primary and secondary documentation, such as public evaluations conducted by or in behalf of European Commission and private publications made by independent researchers, academia consortiums or field practitioners. Because this article has a pure theoretical background, the author used mostly the content analysis method and assumed the fact that the research results are focused not so much on novelties, but on recommendations.

1. Conceptual Delimitations

To familiarize the readers with the specificity of such research and in order to delimitate some basic concepts, the author would say that the role of community funding in supporting regional and local development is not only an issue of present or future, as economic and social disparities between regions and the need to eliminate them were first mentioned in the Treaty of Rome of 1957.

Furthermore, the year 1958 marked the establishment of the European Social Fund and the European Agricultural Guarantee Fund. The year 1975 brought the concept of redistribution between the rich and poorer areas of the European Community with the accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom. Therefore, the European Regional Development Fund was established.

Later in 1986, with the accession of Spain and Portugal, the concept of economic and social cohesion was introduced as a prerequisite for the establishment of the single market. In 1988, the European Commission doubled the financial resources

allocated to the Structural Funds over the next few years, starting the multiannual programming cycle with the 1988–1993 period (Idu 2006).

In 1993, cohesion became a priority objective for the single European market, and two years later, with the accession of Sweden and Finland, funds would be allocated to less populated regions, marking the start of the 1994–1999 programming period (Idu 2006). In 1999, the foundations of structural funds reform were established, emphasizing the need to finance social groups and disadvantaged regions, forming the basis for the launch of the 2000–2006 programming period.

Since 2000, the European Union has supported the Central and South-East European candidate countries in their efforts to prepare for membership through financial instruments (Iacovoiu 2006). The post-accession funds are a continuation of pre-accession funds and are made up of structural instruments (Structural Funds – European Regional Development Fund, European Social Fund – and Cohesion Fund) and complementary funds (European Fund for Agriculture and Rural Development, European Agricultural Guarantee Fund), in their different denomination among the 2007–2013 and 2014–2020 programming periods.

In order to continue the idea of the article, if it were necessary to establish the benefits of the Structural and Cohesion Funds in a scientific way, the first question would be: how did they contribute to economic development? Obviously, the most visible reluctance comes from the private environment, which faces a paradox: although it is specified that Structural and Cohesion funds are non-reimbursable, it is difficult to understand that the potential beneficiary has to borrow money, in most cases from a banking institution, or to provide own money resources in order to secure the co-financing rate foreseen for certain funding ceilings. The public environment, through the co-financing power provided by the central or local budgets, as the case may be, manages to initiate development projects, but facing considerable costs.

Despite the optimistic scenario, there were not concentrated efforts of public institutions, the media and, above all, of the academic environment, to remove from the collective mind the perception that an increased rate of absorption of Structural and Cohesion funds, a large number of implemented projects or considerable sums of money will necessarily bring economic development, as the possibility of decreasing the level of the regional or local development disparities is unlikely to be resolved only through community financing.

In the expectation of such results, across the majority of EU Member States, the heavy and late debut of the absorption for the first 4 years of the 2007–2013 period has been strongly blamed. These criticisms were repeated over the period 2014–2020.

What is not explained broadly is that both the 2007–2010 and the 2014–2017 years represent, procedurally, a timeframe in which the operational programs did not receive payments from the European Commission, which operates on the basis of pre-financing and the infusion of funds from the state budget. What is to be understood is that these funds generate negligible costs for the public finance system, as well as co-financing rates and financial corrections applied by the European Commission, all of which are paid from the state budget until recovered from the beneficiaries.

In the current contradictory talks on the situation of European funds in the EU Member States, most of the public institutions are determined only to analyze whether capital outflows, in the form of contributions to the consolidated budget of the European Union, compensate the capital inflows, in the form of reimbursements made by the European Commission to public beneficiaries' private projects of community funds.

2. Literature Review

Regarding the research initiatives in the field of evaluation of Structural and Cohesion funds, at European level there are papers published by the European Territorial Observatory Network (2005) for ex-ante evaluation, Istituto per la Ricerca Sociale et al. (2011) for interim evaluations, followed by Cifolilli et al. (2015) alongside studies developed by the European Commission (2016 a; b; c) for ex-post evaluations.

For sound documentation on the assessment methodologies applied to Structural and Cohesion funds, there are some publications which delimit the concepts of evaluation methodology, issued by Tavistock Institute (2003), Garbarino et al. (2009), Department for International Development (2012). Moreover, the Netherlands Organization for Applied Scientific Research (2008), Varga et al. (2010); Moriss et al. (2014), Center for European Policy Studies (2014), Center for Research on Impact Assessment (2014), Sartori et al. (2014), and Gertler et al. (2016), outlines the impact of Structural and Cohesion funding with some very detailed analyses of their implementation in the Member States using econometric methods, counterfactual assessments or macroeconomic models.

Views on the absorption of Structural and Cohesion funds are made by Bradley et al. (2005), Varga et al (2009, 2010), Ederveen et al. (2002), regarding the incipient analysis of the possibilities for assessing investments from community funds.

At the level of the European Union, regarding the treatment of the impact of Structural and Cohesion funds, in scientific articles it is noted that the approach is set on a secondary level, as the efforts and attention of the relevant institutions and researchers focusing mainly on the degree of absorption. However, major interest in the impact has returned, with the growing concerns of the various researchers to choose appropriate assessment methods for identifying the effects of community funding: Bradley et al. (2005); Hagen et al. (2009); Becker et al. (2010a; 2010b); Becker et al. (2016). As Marzinotto (2012) notes, both empirical research and macroeconomic simulations on the effects of European funds on economic growth have rather inconclusive results. The methodological problems encountered are extremely difficult, as mentioned by Puigerver-Penalver (2007), Petropoulos (2013), Cameron et al. (2016).

From this perspective, it is noted that in most public or private, national or international studies, the issue of the impact of Structural and Cohesion funds is often approached in an *ex-ante* manner. Specifically, these types of analyses can only be viewed as predictions, and detailed studies are needed for the *ex-post* period, addressed by Dumciuviene et al. (2015); Becker et al. (2016), Percoco et al. (2016), Percoco (2017). For instance, Montresor et al. (2010) uses spatial filtering techniques to assess the impact of structural funds on economic convergence. Montresor et al. (2011) also studies the effects of the common agricultural policy on economic convergence. Jureviciene et al. (2013) and Vasary et al. (2013) analyze the macroeconomic trends of the Member States in relation to European funding; also, Panagiotis (2014) and Dabrowski (2015) make some regional or local evaluations.

Since the results of the Cohesion Policy, or more readily, the financial flows related to the absorption of the Structural and Cohesion funds, cannot be individualized, there is also a certain lack of awareness of the appropriate moment of impact assessment over different periods of time (*ex-ante*, intermediate and *ex-post*). Regarding the available assessment methods, Marzinotto (2012) and Tomova et al. (2013) show that the effectiveness of the Structural and Cohesion funds is compromised either by the low capacity of community funds management or their use for non-performing investments, and because of the fact that in most situations, their implementation is independent of other public policies.

In fact, a limited number of authorities in the EU Member States' governments publicly discuss the actual impact of European funds at the beneficiary and community level, correlated to the lack of transparency of the detailed data on projects at the level of operational programs and the fragmentation or total lack of money spending evidence.

3. Knowledge Gaps and Research Methodology Problems

The EU Member States' public authorities responsible for evaluating the impact of Structural and Cohesion Funds often failed to conclude a detailed overview of the 2007–2013 programming period by operational programs – priority axes – major areas of intervention – financing measures, respectively by development regions – counties – municipalities, towns and communes, given that for the deadline most of EU Member States summarized only a synthesis of the national accounts in relation to European Commission financing (Popescu et al. 2017a).

Also, public authorities that manage territorial administrative units have mostly experienced the same repetition criteria when it comes to the way in which development strategies were formulated for the 2000–2006, 2007–2013, 2014–2020 periods, with some of the incoherent or unrealistic development objectives being reiterated from one period of time to another (Popescu 2016c). In some cases, the real problems and needs of the administered territory have not been identified and no changes have been planned based on the development strategy.

In fact, there are more issues which have led to the delay or, more precisely, to the blocking of the start of the programming period 2014–2020, mostly in some EU Central and South-Eastern Member States. The facts that some operational programs draft proposals still concentrate on sectors with low added value, that the issue of low degree of adaptability of the workforce is still mentioned and the fact that the risk of poverty and social exclusion still predominates in urban environments, not only in rural areas, after several programming periods, causes the author to conclude that an evaluator's attitude depends largely on the side of which the effects of Structural and Cohesion funds are presented and understood – indeed, they can also generate both investment and consumption, or higher wages (Popescu 2018).

Another research methodology problem addresses the whole set of institutions and bodies responsible for reporting European funds: the quantitative – passive reporting of the indicators monitored within the projects must be dropped and qualitative – active reporting should be adopted, because the reduced capacity to produce data at the level of national ministries, managing authorities and intermediary bodies attracts the impossibility of making budget plans, of updating the result indicators or detailed analyses of the impact of community funds.

In fact, both centralized and decentralized data on the impact of the 2007–2013 programming period should have been produced to form the basis for the

establishment of the 2014–2020 Partnership Agreement objectives in each Member State. The fact that project outcome indicators are collected late (Popescu et al. 2016a), after a long period of time since the end of the implementation period, highlights that the authorities' approach to finding the effects of community funding is not very in-depth.

There is a lack of impact assessment because there is no interest or correlation between the European Commission – national authorities – regional or county authorities, for the dissemination of appropriate assessment tools and for deepening analyses up to regional level or county level, or why not, up to city/town or community /village level (Popescu 2018). The author also considers that EUROSTAT, together with the national statistical institutes, including statistical subdivisions at regional or county levels, should allocate resources to disaggregate the relevant indicators for the impact of community funding and to introduce them in the context of electronic platforms they already use and where the national ministries of European funds or any other funding management entity can operate.

Knowledge gaps are also encountered when it comes to the authorities responsible for the evaluation of the Structural and Cohesion Funds: an evaluation must be carried out for each operational program 2007–2013, following the counterfactual assessment models (Popescu et al. 2017a). There is no shortage of specialists in the field or lack of evaluation methods, but only an inconsistency in the implementation of ex-post evaluation reports, as evidenced by the fact that even mid-term evaluation reports of operational programs are no longer available from some years (Popescu et al. 2016a). This trend is also encountered in the case of intermediary bodies in the territory, which do not provide aspects of the assessment within the boundaries of the territory which administers it and in the case of local public administration institutions, most of them not even knowing the significance of the concept of assessing the impact of community funds (Popescu 2016c). The creation of local evaluation groups could encourage the development of thorough analyses, which should benefit from the support of European fund management institutions. The fact that in some cases systematic refusal of public institutions to provide information about implemented or ongoing projects is still encountered justifies the desirability of such an approach (Popescu 2016b).

Knowledge gaps are also encountered in universities, schools, high schools, and other adult educational institutions: there is a low level of knowledge among young people about the concepts connected to the absorption of European funds and methods of assessment of their impact on society. Although there are courses organized at the level of Bachelor's or Master's degree programs, they only address

the theoretical level of intra-Community funding and do not contain practical application of knowledge. The same observation is also extrapolated in the case of training courses for expert professions accessing Structural and Cohesion Funds, project managers or project evaluators.

Moreover, young people are not encouraged to work on the consultancy sector in European funded projects. Most of the junior consultant positions disqualify the vast majority of candidates due to lack of specific experience. The same observation applies to central and local public administration institutions that organize job competitions for the departments responsible for community funding. Therefore, the stereotype formed at the level of the European community, that the deficiencies of the administrative capacity for managing European funds are generated by the acute lack of staff, is a distorted, false and sometimes unjustified opinion (Popescu et al. 2017b). Even more so, as a large part of the young graduates of higher education have studies in European, political, economic, socio-human, legal or administrative sciences, but do not manage to practice in the field of European funds, either in the public or in the private environment. The author believes that a minimum of professional experience in managing European funds could encourage many young people to write, access and implement individual projects; a measure in this respect could be given by the involvement of undergraduate, masters or doctoral students in internships at public institutions or in consulting companies on the specifics of European funds, traineeships that will teach them answers to practical questions and not theoretical scenarios encountered only on paper.

Furthermore, there is a low degree of knowledge about the specific conditions, the steps to be followed and the costs necessary for the implementation of a project, especially from the population of rural and some urban areas. The general perception of the population (Popescu et al. 2016a), irrespective of the funding area concerned, is that European funds are money received free of charge from the European Union. There is little knowledge of the degree of co-financing for beneficiaries, the excessive bureaucracy for submitting a project, the long waiting period until the project evaluation, the excessive risk of indebtedness of the beneficiary due to delays in reimbursements and the concrete steps to be taken before and after obtaining the project approval. At different local or regional territorial levels, initiatives in this regard are not encountered, especially at a time when the Internet, television and any media can overcome any barriers (time, distance, of any kind of inaccessibility) and to transmit relevant information to people potentially interested in accessing European funds.

Where neither public institutions have the skills or knowledge of community funding, especially in cities and municipalities other than the county seat as well as in communes and villages, there is a need for partnerships between organizations or persons with competences and knowledge in the field. Moreover, mayoralties or local schools could host public information sessions for the interested parties and the general public. These initiatives could also be transmitted in real time through appropriate means of communication. It is disappointing that neither the public television stations nor other private television stations air such information sessions on the opportunity to submit projects for accessing European funds. Similarly, there is no shortage of specialists, but the interest is still low.

Research problems are also caused by the managing authorities of the operational programs, the intermediary bodies and the beneficiaries of European funds (Popescu 2016b). In general, the success rate of the projects is unknown, the concrete results of the projects are not known, difficulties experienced by beneficiaries are not explained. What is more, their concrete actions in the projects, the post-implementation perspectives, the financial and economic implications, the multiplication rate of the effects generated by the projects, and, overall, the benefits to the company, individuals and collective population from the location of the projects are also not known. Relevant information about the main issues related to the preparation, submission, implementation and prospects during the implementation and completion of the projects could be integrated into a communication platform for the direct or indirect beneficiaries of community funding; this would be very useful for the 2014–2020 financial framework.

Conclusions

In the literature and especially in the critical opinions of some authors, the fact that European funding rules created the template according to which projects were written and implemented, only to spend money, without creating a major impact on the economy is intensely debated. However, there is evidence of the positive impact of European funds on economic growth. At the same time, several studies find either the opposite or a weak positive effect, as was presented in the literature review section. The impact of investments on economic convergence cannot be easily identified: the effects are generated over time. The author appreciates the opinion of Marzinotto (2012), who states that the Structural and Cohesion Funds may not capitalize on their

potential either because they are not allocated efficiently, are poorly managed or used for wrong investments or due to the combination of these three factors.

The author's conclusions are directed towards understanding the positive or negative opinions ranging from scientific publications of researchers across EU Member States to official opinions of public authorities, all generated by the gradual emergence of impact assessments. Evaluation studies show a potential positive impact for beneficiaries who have applied for funding. It is to be noted, however, that the propagation effect throughout the community is too generalized and, in reality, is not yet known, because of the knowledge gaps and research problems presented in this article.

References

- Becker S., Egger P., Ehrlich M. 2016. "Effects of EU regional policy: 1989–2013", *CAGE Discussion Paper*, No. 271.
- Becker S., Egger P., Ehrlich M. 2010a. "Going NUTS: The effect of EU Funds on regional performance". *Journal of Public Economics*, 578–590.
- Becker S., Egger P., Ehrlich M. 2010b. "Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy". *Journal of Public Economics*.
- Bradley J., Mitze Ti., Morgenroth E., Untiedt G. 2005. *An integrated Micro-Macro (IMM) approach to the evaluation of large-scale public investment programmes: the case of EU Structural Funds*. Munster.
- Cameron D., Mishra A., Brown A. 2016. „The growth of impact evaluation for international development: how much have we learned?", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 8, No. 1: 1–21.
- Centre for European Policy Studies 2014. *What are the effects of the EU budget: driving force or drop in the ocean*. Brussels.
- Centre for Research on Impact Evaluation 2014. *Knowledge gaps in evaluating labour market and social inclusion policies. Use of counterfactual impact evaluation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ciffolilli A., Condello S., Pompili M., Roemisch R., (2015) *Ex-post evaluation of Cohesion policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund (CF)*. Brussels: European Commission.

- Dabrowski M. 2015. „Doing more with less or doing less with less? Assessing EU cohesion policy financial instruments for urban development”. *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 2.
- Department for International Development 2012. *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*. United Kingdom.
- Dumciuviene D., Stundziene A., Startiene G. 2015. „Relationship between Structural funds and economic indicators of the European Union”. *Inzinerine Ekonomika – Engineering Economics*, No. 26(5): 507–516.
- Ederveen S., Gorter J., De Mooij R., Nahuis R. 2002. *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*. Netherlands.
- European Commission 2016a. *Measuring the impact of Structural and Cohesion Funds using the regression discontinuity design*. Luxembourg.
- European Commission 2016b. *The impact of cohesion policy 2007–2013: model simulation with QUEST III*, Luxembourg.
- European Commission 2016c. *Macro-economic effects of cohesion policy funding in 2007–2013. Executive summary*, Luxembourg.
- European Territorial Observatory Network, 2005. *The territorial effects of the Structural Funds*.
- Garbarino S., Holland J. 2009. *Quantitative and qualitative methods in impact evaluation and measuring results*. United Kingdom.
- Gertler P., Martinez S., Premand P., Rawlings L., Vermersch Ch., 2016. *Impact Evaluation in Practice – Second Edition*. Washington DC: World Bank/International Bank for Reconstruction and Development.
- Hagen T., Mohl P. 2009. „Which is the right dose of EU Cohesion Policy for economic growth?”. *Discussion Paper 09*.
- Iacovoiu V. 2006. „The role of pre-accession funds in the Romanian economy”. *Buletinul Univ. Petrol-Gaze Ploiești, Șt. Ec.*, Vol. LVIII, No. 2: 65–70.
- Idu P. 2006. „Structural instruments and the convergence of states in the European Union”. *OEconomica*, No. 3.
- Istituto per la Ricerca Sociale, Institut de Govern i Politiques Publiques 2011. *Study on the contribution of local development in delivering interventions co-financed by the European Regional Development Fund in the periods 2000-06 and 2007-13*.
- Jureviciene D., Pileckaite J. 2013. „The impact of EU Structural Funds support and problems of its absorption”. *Business, Management and Education*, 1–18.
- Marzinotto B. 2012. „The growth effects of EU Cohesion Policy: a meta-analysis”, *Bruegel Working Paper*.

- Montresor E., Pecci F., Pontarollo N. 2010. „The evaluation of european Structural Funds on economic convergence with the application of spatial filtering technique”. *Working Papers Series – University of Verona, Department of Economics*.
- Montresor E., Pecci F., Pontarollo N. 2011. “The convergence process of the European regions: the role of Regional Policy and the Common Agricultural Policy”. *Studies in Agricultural Economics*, No. 113: 167–177.
- Morris S., Todtling H., Wiseman M. 2013. *Design and commissioning of counterfactual impact evaluations. A practical guidance for ESF Managing Authorities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Netherlands Organization for Applied Scientific Research, 2008. *Study on the system of regional models for impact assessment of EU Cohesion Policy*.
- Panagiotis A. 2014. “Local versus regime convergence regression models: a comparison of two approaches”. *GeoJournal*, No. 80: 263–277.
- Percoco M., Gagliardi L., 2016. “The impact of European cohesion policy in urban and rural regions: a regression discontinuity approach”. *Regional Studies*.
- Percoco M. 2017. “Impact of European cohesion policy on regional growth: does local economic structure matter”. *Regional Studies*: 833–843.
- Petropoulos S. 2013. “Evaluation of the European Structural Funds. A historical perspective”. *The Jean Monnet Papers on Political Economy*, No. 4.
- Popescu F.-A., Berinde M. 2016a. “Theoretical aspects regarding Structural and Cohesion Funds impact evaluation methodology”, *Annals of the University of Oradea – Economic Sciences*, TOM XXV, No. 2: 106–116.
- Popescu F.-A. 2016b. “Researches regarding the dimension and relevance of European funding in Bihor county”, *Emerging markets economics and business. Contributions of young researchers*, No. 4, University of Oradea Press: 141–145.
- Popescu F.-A. 2016c. “Bihor county: economy evolution, development strategies and European Funds perspective”, *Emerging markets economics and business. Contributions of young researchers*, No. 4, University of Oradea Press: 146–150.
- Popescu F.-A., Berinde M., 2017a. “Analysis regarding the instruments for impact evaluation of European Funds across practitioners”, *Annals of the University of Oradea, Economic Sciences Series*, TOM XXVI, University of Oradea Press: 691–696.
- Popescu F.-A., Benea C.-B. 2017b. „Do European funds consultancy market’ extensions determine Romanian economic growth or vice versa?”, *Emerging Markets Economics and Business. Contributions of young researchers*, No. 5, University of Oradea Press: 110–113.

- Popescu, F.-A. 2018. "The impact of Structural and Cohesion funds on the economy of Bihor county during 2007–2013 programming period", *Oradea Journal of Business and Economics*, Vol. 3, Special Issue, University of Oradea Press: 74–83.
- Puigerver-Penalver M.-C. 2007. "The impact of Structural Funds policy on European regions' growth. A theoretical and empirical approach". *The European Journal of Comparative Economics*, Vol. 4, No. 2: 179–208.
- Sartori D., Catalono G., Genco M., Pancotti Ch., Sirtori E., Vignetti S., Del Bo Ch., 2014. *Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Economic appraisal tool for Cohesion policy 2014–2020*. Brussels: European Commission.
- Tavistock Institute, 2003. *The evaluation of socio-economic development. The guide*. London.
- Tomova M., Rezessy A., Lenkowsky A., Maincent E. 2013. "EU governance and EU funds – testing the effectiveness of EU funds in a sound macroeconomic framework". *Economic Papers* 510.
- Varga J., in 't Veld J. 2009. *A model-based assessment of the macroeconomic impact of EU Structural Funds on the New Member States*. Brussels: European Commission.
- Varga J., in 't Veld J. 2010. *The potential impact of EU Cohesion Policy spending in the 2007–13 programming period: a model-based analysis*. Brussels: European Commission.
- Vasary M., Toth J.B., Baranyai Z., Takacs I., Takacs-Gyorgy K. 2013. "Macroeconomic trends by the use of Structural Funds". *Zarządzanie Publiczne*, Vol. 4, No. 24: 491–504.

BOŻENA GANDOR*

PATRYCJA SZCZEPAŃSKA**

MICHAŁ KOZUBOWSKI***

Integracja społeczna w Unii Europejskiej przez komunikację językową jej obywateli

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja hipotezy badawczej o konieczności wprowadzenia wspólnego języka Unii Europejskiej, w celu pogłębienia integracji społecznej obywateli poszczególnych państw członkowskich, co zostało wyznaczone jako jeden z głównych celów istnienia UE już przez sygnatariuszy Traktatu z Maastricht. Punktem wyjścia do sformułowania owej hipotezy były badania Eurobarometr, w których 43% respondentów przyznało, że nie czuje się emocjonalnie związanymi z UE, mimo iż są jej obywatelami. Taki wynik ankiety wymagał według autorów niniejszego opracowania szerszego spojrzenia na możliwe przyczyny braku społecznej integracji w UE. W celu nadania pracy przejrzystej struktury artykuł został podzielony na trzy rozdziały, z czego w pierwszym autorzy przybliżają genezę i zadania Unii Europejskiej, w drugim definiują pojęcie i cele komunikacji, a następnie, w trzecim, wskazują zależność między poziomem integracji a zdolnością komunikacji w tym samym języku na przykładzie języka angielskiego oraz esperanto. Na podstawie dostępnych wyników badań w podsumowaniu artykułu autorzy konkludują, że choć sprawna komunikacja między narodami jest zdecydowanie elementem niezbędnym do wzmacniania społecznej integracji między nimi, sprawą otwartą pozostaje, czy musi ona odbywać się przy pomocy jednego, wybranego języka czy wybranym językiem powinien być język UE, którym posługuje się najwięcej obywateli, tj. język angielski, czy też język stworzony od nowa, taki jak esperanto.

* Uniwersytet Warszawski, bozena.gandor@uw.edu.pl.

** Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, patrycja.szczepanska132@gmail.com.

*** Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, m_kozubowski@hotmail.com.

Słowa kluczowe: integracja europejska, integracja społeczna, komunikacja językowa, esperanto, Unia Europejska.

Kody JEL: F02, Z13.

Social Integration in the European Union Through Verbal Communication of its Citizens

Abstract

The main purpose of this article is to verify the thesis that an introduction of a common language of the European Union is required to deepen social integration of EU citizens, which was one of the goals of the Union set in the Maastricht Treaty. The authors put forward this thesis based on the recent Eurobarometer survey conducted in Member States by European Commission in which over 43% of the respondents stated that they feel either not very attached or not attached at all to the EU, despite being its citizens. In authors' belief such result of the survey required a deeper understanding of root causes. To give the article transparent and easy to comprehend format it has been divided into three paragraphs in which authors describe goals and history of the European Union, introduce the notion of "communication" and its' aim and debate whether higher level of integration can be achieved by introduction of common EU language. The authors conclude that although efficient communication between EU citizens is indeed necessary to tighten relationships between nations and increase the level of integration, the jury is still out whether one, common language is a necessary tool for achieving this goal and if so, should the most commonly known language, that is English, or a lingua franca such as Esperanto be used for this purpose.

Key words: european integration, social integration, verbal communication, esperanto, European Union.

JEL Classification: F02, Z13.

Wprowadzenie

Na mocy traktatu podpisanego w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r. przez przedstawicieli rządów ówczesnych 12 państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Euroatomu, w dniu 1 listopada 1993 r. została powołana do życia Unia Europejska (UE), której twórcy postawili sobie za cel m.in. „tworzenie coraz ściślejszego związku między narodami

Europy” (TEU, preambuła). Dwadzieścia lat później, w lipcu 2013 r. do UE wstąpiła Chorwacja, powiększając tym samym liczbę zrzeszonych państw do 28. Dołączenie tej byłej jugosłowiańskiej republiki oznacza, że państwa członkowskie Unii odpowiadają obecnie za blisko 28% wartości światowego PKB, a wliczając liczącą ponad 4 mln obywateli populację Chorwacji, łączna liczba obywateli Unii przekracza już pół miliarda osób, co odpowiada blisko 7% ludności globu (Tradingeconomics 2018).

Unia Europejska osiągnęła wiele sukcesów na polu integracji gospodarczej przez ostatnie 25 lat. Należy zaliczyć do nich m.in. usunięcie barier dla handlu i stworzenie wspólnego rynku umożliwiającego swobodny przepływ siły roboczej, towarów, usług i kapitału; czy wprowadzenie w 2002 r. do powszechnego użytku wspólnej waluty euro (Statista 2017) obowiązującej obecnie w 19 krajach Unii Europejskiej, a także w Monako, San Marino, Watykanie, Andorze, Kosowie i Czarnogórze. Ponadto wymienić można również zasługi w szerzeniu stabilizacji i pokoju w Europie, których wyrazem jest przyznanie UE Pokojowej Nagrody Nobla w 2012 r. Mimo to kwestią otwartą pozostaje, czy jej założyciele UE zbliżyli się do postawionego sobie celu wzmacniania integracji społecznej, u podstaw której leży porozumiewanie się tym samym językiem (Krumm, Pulzar 2008, 2).

Polityka społeczna Unii po dynamicznym rozwoju w latach 90. XX w., straciła na ważności w pierwszej dekadzie XXI w., ze względu na kryzys w strefie euro w latach 2008–2010, który sprawił, że wzmocnione zostały działania nastawione na uzdrawianie finansów publicznych (Szarfenberg 2014, 2). Taki stan rzeczy ma swoje odzwierciedlenie w wynikach najnowszych badań przeprowadzonych przez Eurobarometr, które wskazują nadal na zdecydowanie mocniejsze związki europejskiej ludności z lokalnym środowiskiem niż Unią Europejską. Aż 92% respondentów Eurobarometru deklaruje przywiązanie do swojej ojczyzny, ale jednocześnie aż 43% badanych, nie czuje się jednocześnie obywatelami UE (Standard Eurobarometer 88 2017). W niniejszej pracy autorzy podejmą próbę odpowiedzi na pytanie, czy przyczyn takiego zjawiska należy szukać w trudnościach komunikacyjnych wynikających z faktu, że niemalże co drugi obywatel Unii (46%) posługuje się wyłącznie swoim językiem ojczystym w stopniu komunikatywnym (Special Eurobarometer 386 2012). Głównym celem artykułu jest weryfikacja hipotezy badawczej o wspólnym języku europejskim, który mógłby być niezbędnym elementem pełniejszego procesu integracji narodów UE, na przykładzie języka angielskiego i Esperanto.

1. Integracja społeczna oraz europejska w Unii Europejskiej

Integracja społeczna jest szerokim pojęciem, które wyraża „stan zorganizowania, zespolenia i zharmonizowania różnorodnych elementów tworzących zbiorowość społeczną, odnoszący się do sfery norm i wartości, działań oraz łączności między jednostkami i grupami społecznymi” (Encyklopedia PWN 2018). W niniejszej pracy autorzy pokrótce omówią integrację europejską jako przykład integracji społecznej, ale skoncentrują się głównie na integracji społecznej związanej z komunikacją językową w Unii Europejskiej.

1.1. Geneza Unii Europejskiej oraz najistotniejsze etapy integracji europejskiej

Unia Europejska powstała za sprawą kilku wyjątkowych osób, które zainspirowały to nowatorskie przedsięwzięcie. Ich starania oraz motywacja doprowadziły w kwietniu 1951 r. do powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, co stanowiło załączek Unii Europejskiej.

Obecnie Unia Europejska jest regionalną organizacją międzynarodową, której członkami jest 28 państw i która stawia sobie następujące cele (Unia Europejska 2018a):

- zapewnienie bezpieczeństwa, wolności oraz sprawiedliwości;
- eliminowanie dyskryminacji i wykluczenia społecznego;
- dążenie do spójności społecznej, gospodarczej oraz terytorialnej państw członkowskich;
- zabezpieczenie różnorodności językowej oraz kulturowej;
- ustanowienie wspólnej waluty europejskiej.

Integracja w ramach państw członkowskich odbywa się na wielu płaszczyznach, z czego jednym z przejawów jest m.in. jednolity rynek. Zapewnia on swobodny przepływ osób, usług, towarów oraz kapitału. Zlikwidowanie kontroli granicznych między państwami członkowskimi znacząco uprościło obywatelom UE nie tylko podróżowanie, ale również poszukiwanie pracy jak i nowego miejsca zamieszkania.

Czynności te są łatwe do realizacji, ponieważ każde państwo członkowskie UE jest zobowiązane do traktowania obywateli innych państw członkowskich tak, jak swoich własnych obywateli. Dotyczy to m.in. kwestii związanych z podatkami, zatrudnieniem czy zabezpieczeniem społecznym (Unia Europejska 2018b).

Inną płaszczyzną integracji jest wprowadzenie wspólnej waluty euro czy mniej znanej tzw. waluty studenckiej. Ta ostatnia dotyczy tzw. Europejskiego Systemu Transferu i Akumulacji Punktów (European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS), którego celem jest ułatwienie studentom planowania, realizacji i oceny programu studiów przez uznawanie osiągnięć i kwalifikacji (w uczelni macierzystej) w okresie studiów odbytych na uczelni zagranicznej. Wymiana międzynarodowa jest okazją do poznania innych języków, krajów, poglądów, tradycji, kultur oraz wzmocnienia poczucia tożsamości europejskiej (Perspektywy 2018).

Powyższe przykłady pokazują jak szeroko rozumiana może być integracja europejska. Warto więc zastanowić się, czy wspólny język dla wszystkich państw członkowskich UE jest niezbędny do dalszej integracji społecznej. Unia Europejska, która mimo stosunkowo małej powierzchni, a dużego zróżnicowania pod względem kultury, tradycji oraz poglądów, posiada aż 24 języki urzędowe¹. Dla porównania, Indie są dowodem na to, że możliwe jest funkcjonowanie państwa, które posiada ponad 20 języków oficjalnych (Indian languages 2018).

Warto jednak podkreślić, że wszyscy obywatele UE mają zagwarantowany wgląd do unijnych aktów prawnych i kluczowych dokumentów politycznych dostępnych w języku urzędowym, który obowiązuje w ich państwie. Posiadają oni również możliwość korespondencji w tym języku z Komisją Europejską. Podczas przemówień w Parlamencie Europejskim, posłowie mają możliwość posługiwania się każdym językiem urzędowym UE (Unia Europejska 2018b).

2. Integracja europejska przez komunikację językową

W tym rozdziale autorzy przedstawiają pojęcie komunikacji językowej, wyjaśniają dlaczego jest ona konieczna dla skutecznego porozumienia i współpracy na poziomie

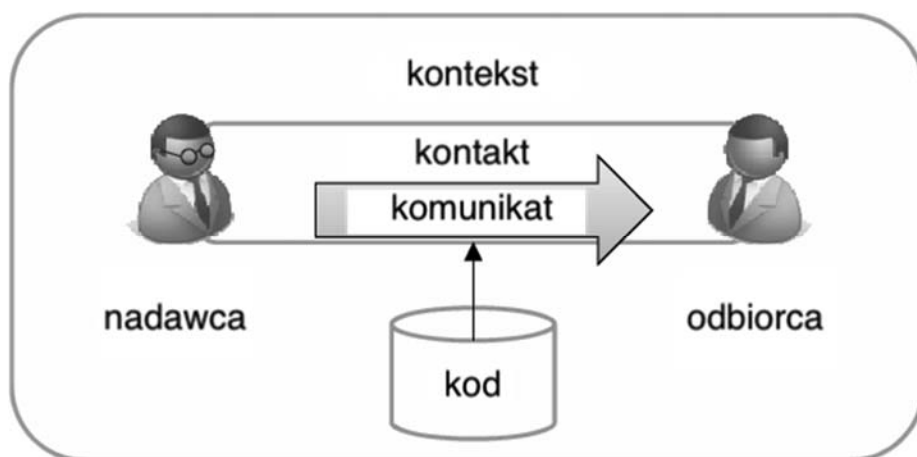
¹ Języki urzędowe UE to: angielski, niemiecki, francuski, włoski, hiszpański, polski, niderlandzki, szwedzki, grecki, rumuński, czeski, portugalski, bułgarski, węgierski, duński, słowacki, fiński, litewski, łotewski, estoński, słoweński, irlandzki, maltański i chorwacki.

międzynarodowym oraz zastanowią się jak odmienność kulturowa może wpływać na jakość komunikacji.

2.1. Definicja komunikacji językowej

Komunikacja językowa może być definiowana jako „porozumiewanie się przy pomocy znaków językowych; aby takie porozumienie mogło nastąpić, konieczne jest zaistnienie aktu komunikacji, którego składnikami są: nadawca (ten, który mówi, wytwarza tekst), odbiorca (ten, który odbiera tekst, słuchacz, czytelnik), komunikat (tekst), kontekst (rzeczywistość, do której tekst się odnosi), kod (język, system znaków), kontakt między nadawcą i odbiorcą”. Twórcą tego aktu komunikacji jest strukturalista R. Jakobson, który twierdzi, że: „nadawca kieruje komunikat do odbiorcy. Aby komunikat był efektywny, musi on być zastosowany do kontekstu (czyli musi coś oznaczać), kontekstu uchwytnego dla odbiorcy i albo zwerbalizowanego, albo takiego, który da się zwerbalizować; dalej konieczny jest kod w pełni lub przynajmniej w części wspólny dla nadawcy i odbiorcy (...); na koniec musi istnieć kontakt – fizyczny kanał i psychiczny związek między nadawcą i odbiorcą, umożliwiający im obu nawiązanie i kontynuowanie komunikacji” (Jakobson 1960, 435; Edupedia 2018) (Rycina 1).

Rycina 1: Schemat komunikacji według R. Jakobsona



Źródło: opracowanie własne na podstawie ReaserchGate, 2018a.

Zatem jednym z kluczowych elementów definicji komunikacji w świetle niniejszych rozważań jest to, że „konieczny jest kod w pełni lub przynajmniej w części wspólny dla nadawcy i odbiorcy”. Bez wspólnego języka komunikacja nie byłaby możliwa (Hymes 1974, 53–62).

2.2. Potrzeba komunikacji językowej – porozumienie i współpraca

Spółeczeństwa wielu państw wydają się dążyć do skutecznej komunikacji, a ich władze publiczne wprowadzają odpowiednie akty prawne mające na celu ochronę języka, jego formalizację, czy regulację prawną (Selten 1997). Unia Europejska opiera się na zasadzie „zjednoczeni w różnorodności – kultur, zwyczajów, światopoglądów, a także języka”. Zgodnie z art. 22 Karty Praw Podstawowych UE z 2000 r. Unia ma szanować różnorodność językową, natomiast art. 21 opowiada się przeciwko dyskryminacji m.in. ze względu na język. Poszanowanie różnorodności, w tym tej językowej, oraz szeroko pojęta otwartość na inne kultury, tolerancja i akceptacja osób o odmiennych poglądach i wartościach są podstawowymi wartościami Unii, które wyróżniają ją jako twór różnorodny, co traktuje się jako źródło jej bogactwa.

W tej mozaice kultur i języków zrodziła się potrzeba komunikacji nie tylko na poziomie państwa, ale i całej Unii Europejskiej. W chwili przystąpienia do Unii nowe państwo członkowskie zgłasza swój język, który powinien uzyskać status języka urzędowego. Zdaniem Unii, używanie języków jej obywateli to jeden z czynników sprzyjających jej przejrzystości, demokracji i skuteczności. Tu rodzi się jednak problem komunikacji na poziomie ponadkrajowym. W tego typu komunikacji, zwanej komunikacją interkulturową, można zaobserwować dwie główne postawy jej uczestników: M. Santipolo twierdzi, że z jednej strony mamy do czynienia z „przystosowywaniem zbieżnym” („accomodamento convergente”), a z drugiej z „przystosowywaniem rozbieżnym” („accomodamento divergente”) dwóch uczestników komunikacji interkulturowej (Santipolo 2002, 151–155). Pierwsza postawa ma na celu ułatwienie komunikacji przez zmniejszanie lub prawie całkowitą eliminację bariery językowej. Można to osiągnąć przez odpowiednie dobranie języka, zrozumiałego przynajmniej w części dla obu mówców, zwolnione tempo wypowiedzi, wyraźną wymowę czy używanie słów i zapożyczeń o charakterze międzynarodowym, wolnym od konotacji kulturowych i miejscowych. Można stosować strategię synonimów, powtarzania niejasnych elementów komunikatu

oraz sprawdzać poziom jego zrozumienia u naszego słuchacza za pośrednictwem pytań pomocniczych. Druga możliwa postawa, czyli „przystosowanie rozbieżne”, cechuje się niechęcią do dojścia do porozumienia. Powodem takiej postawy mogą być uwikłania kulturowe i szeroko pojęta nietolerancja w stosunku do rozmówcy. „Przystosowanie rozbieżne” ma miejsce wtedy, gdy stosuje się celowo terminologię specjalistyczną lub leksykę niezrozumiałą dla naszego słuchacza, przyspieszając sposób wypowiedzi oraz używając niejasnych, wieloznacznych komunikatów, które zaburzają ciągłość przepływu myśli i komunikatów.

Można w łatwy sposób wywnioskować, że tylko dzięki współpracy rozmówców możliwe jest ostateczne dojście do porozumienia. Unia ma potrzebę promowania komunikacji interkulturowej na poziomie obywateli jak i instytucji z uwagi na coraz częściej występujący kontekst wielokulturowości w Europie i na świecie, poddającej się globalizacji (Wojan 2015). Osiągnięcie porozumienia na poziomie narodowym i ponadnarodowym wydaje się być możliwe przy założeniu, że uczestnicy sytuacji komunikacyjnej będą sprawnie posługiwać się wspólnym kodem – językiem. Rozważania nad tym jaki to powinien być język przedstawione zostaną w dalszej części opracowania.

2.3. Język a kultura – porozumienie w obliczu odmienności kulturowej

Język jest ściśle związany z kulturą, w której się wytworzył i w której jest używany. W lingwistyce często mówi się o niemożności funkcjonowania języka bez kultury i o kształtowaniu się samej kultury dzięki językowi (Wierzbicka 1999). O ile sytuacja ta jest naturalna i stosunkowo bezkonfliktowa na poziomie komunikacji narodowej, w przypadku komunikacji interkulturowej zjawisko to staje się dużo bardziej złożone (Balboni 2015). Można wyobrazić sobie z pozoru banalną rozmowę, w której dwóch przedsiębiorców, Włoch i Anglik, postanawia zjeść wspólne śniadanie kolejnego dnia celem omówienia nowego przedsięwzięcia. Umawiając się na „śniadanie” każdy z nich narzuca na to słowo swój własny, podświadomy bagaż kulturowy, który może doprowadzić do nieporozumień. Dla Włocha śniadaniem będzie mała filiżanka espresso wypita na stojąco przy ladzie baru i zagryziona niewielkim rogalikiem z czekoladą. Anglik mógłby się poczuć urażony takim przyjęciem, biorąc pod uwagę typowe dla niego „Full English Breakfast”, niedopuszczalne dla Włocha o tak wczesnej porze. Jest to tylko jeden błahy przykład do zilustrowania dużo bardziej

złożonego problemu jakim jest tzw. „językowy obraz świata” (Bartmiński 2014). Według J. Bartmińskiego „językowy obraz świata jest zawartą w języku, różnie zwerbalizowaną interpretacją rzeczywistości dającą się ująć w postaci zespołu sądów o świecie. Mogą to być sądy „utrwalone” w gramatyce, słownictwie, w kliszowych tekstach np. przysłowia, ale także sądy „presuponowane”, tj. implikowane przez formy językowe utrwalonej na poziomie społecznej wiedzy, przekonań, mitów i rytuałów” (Bartmiński 2014). Problem ten zostanie rozwinięty w dalszej części opracowania.

3. Interkulturowa komunikacja językowa na przykładzie języka angielskiego i esperanto

W tym rozdziale autorzy przedstawiają pojęcie *lingua franca* oraz omówią oni użycie dwóch przykładowych języków w takiej roli, tj. języka angielskiego i esperanto, celem rozważenia wad i zalet obu języków jak i porównania ich wpływu na jakość komunikacji językowej i możliwej integracji społecznej.

3.1. Definicja *lingua franca*

W kontekstach ponadnarodowych, gdzie istnieje potrzeba komunikacji między dwoma rozmówcami posługującymi się innymi językami ojczystymi, wybierany jest język pomocniczy, nie będący językiem żadnego lub jednego z uczestników rozmowy, zrozumiały przynajmniej w pewnym stopniu dla obu rozmówców. Taki „wspólny język” (Słownik Języka Polskiego 2018) określane jest mianem *lingua franca* (Cardona 2009). Tę rolę mogą pełnić zarówno języki już istniejące, jak i te tworzone *ad hoc* na potrzeby danej sytuacji komunikacyjnej. Bardzo ważnym aspektem związanym z tym zjawiskiem jest pojęcie „akulturacji” (Wysocka 2007). „Akulturację” można zdefiniować jako mechanizm przejmowania kultury „obcej”, przez przyswajanie przez jedną grupę elementów kultury innej grupy za pośrednictwem kontaktu społecznego. Takimi elementami mogą być: wartości, normy zachowania, sposoby myślenia, a jest z tym związany również język, np. przez zmiany w „językowym obrazie świata” omówionym w poprzednim rozdziale, zapożyczenia i kalki.

Samo pojęcie *lingua franca* stosowane było w starożytności i średniowieczu w odniesieniu do łaciny, będącej kiedyś językiem powszechnie używanym przez wszystkich obywateli np. starożytnego Rzymu, a z czasem stosowanym tylko w kręgach wyższych klas (Chiti-Batelli 2008). W późniejszym okresie język zaczął wymierać, jednak nadal znajdował zastosowanie w kontekstach interkulturowych i był odbierany jako wyznacznik pełnej integracji społecznej. W Europie wraz z upływem lat rolę *lingua franca* przejął język francuski, zarezerwowany ponownie tylko dla użytkowników wyższych sfer. Prestiż języka był nieodzownie związany z korzystną sytuacją polityczną i gospodarczą Francji w tamtym czasie, oraz był skazany na porażkę po okresie świetności tego państwa. W ostatnich dekadach to język angielski stał się *lingua franca* Europy, a być może i świata.

3.2. Integracja europejska przez język angielski

Jak już wspomniano, w obecnych czasach język angielski coraz częściej znajduje zastosowanie jako *lingua franca* o charakterze globalnym (MacKenzie 2014). Po raz pierwszy jest on językiem używanym przez wszystkich, bez względu na pochodzenie czy status społeczny, inaczej niż w przypadku języka francuskiego czy łaciny w przeszłości. Takie zastosowanie języka angielskiego ma zarówno zwolenników jak i przeciwników wśród specjalistów z dziedziny lingwistyki i socjologii, ponieważ wykazuje ono nie tylko zalety, ale i wady.

Zacznając od zalet, język angielski jako system komunikacji jest rozpowszechniony na całym świecie, a jego rodzimi mówcy znajdują się w wielu państwach, niemal na wszystkich kontynentach, np. USA, Wielka Brytania, Australia, Indie oraz liczne państwa Afryki. Wzorów do nauki języka, jest wiele, a materiałów nie brakuje. Co więcej, język angielski jest nauczany w większości szkół jako pierwszy język obcy, a jego użycie nie ogranicza się jedynie do sfery edukacji, ale również przejawia się w kulturze popularnej: filmy, książki, muzyka, itd.

Użycie języka angielskiego jako *lingua franca* ma jednak również wady. Pierwszym najczęściej przytaczanym zarzutem jest faworyzowanie mówców rodzimych względem użytkowników, których pierwszym językiem nie jest angielski, czyli tych, którzy się go uczą jako *ESL* ("English as a Second Language") czy *EFL* ("English as a Foreign Language") (MacKenzie 2014). W oczywisty sposób uczący się języka nie znajdują się nigdy na uprzywilejowanej pozycji względem mówców rodzimych, a ich poziom języka prawie w żadnym przypadku nie osiągnie płynności

i poprawności równej osobom posługującym się tym językiem od urodzenia. Taka nieuprzywilejowana pozycja ma przełożenie np. na pertraktacje biznesowe, czy polityczne. W komunikacji, gdzie jeden z partnerów mówi w języku angielskim jako mówca rodzimy można się spodziewać, że będzie on mógł z łatwością argumentować swoje poglądy i przekonywać do nich pozostałych uczestników dyskusji, podczas gdy nie-native speakerzy mogą mieć z tym większe trudności, a co za tym idzie przegrać w negocjacjach lub wywalczyć dla siebie mniej korzystne warunki umowy.

Drugim zarzutem wobec języka angielskiego stosowanego w kontekstach ponadnarodowych jest jego wieloetapowa akulturacja przez powszechne zastosowanie i użycie przez osoby uczące się. Taki twór określany jest często mianem *ELF* ("English as a Lingua Franca"). I. MacKenzie twierdzi nawet, że *ELF* jest swego rodzaju nowym językiem względem angielskiego i rządzi się swoimi prawami, jak np. dodawanie nieistniejących wcześniej elementów kulturowych osoby mówiącej do słów angielskich, które wcześniej były pozbawione określonych konotacji (MacKenzie 2014). Język angielski jako taki jest pozbawiany swojej własnej oryginalnej kultury, a *ELF* staje się nowym tworem, systemem znaków językowych i elementów nienacechowanych kulturowo, zdolnych do przyjęcia kultury i znaczeń kulturowych osoby, która go używa. Wspomniany wcześniej przykład śniadania Włocha i Anglika nie miałby zastosowania, gdyby używanym przez nich językiem był *ELF*, a nie angielski. W takiej sytuacji mówiąc „breakfast” nikt nie narzucał by od razu definicji kulturowej czy zwyczajowej tego słowa. Zarzut stawiany tutaj językowi angielskiemu jako *lingua franca* to jednocześnie obawa, że kultura brytyjska, amerykańska, australijska, itd. zatracą się z czasem całkowicie na rzecz rozpowszechnienia się *ELF*.

3.3. Integracja europejska przez esperanto

Zupełnie innym rozwiązaniem problemu skutecznej komunikacji interkulturowej prowadzącej do integracji europejskiej jest język esperanto. Esperanto to język sztuczny stworzony przez L. Zamenhofa w 1887 r. (Zamenhof 1887). Lingwista uważał, że niezbędne jest stworzenie nowego języka pomocniczego, będącego mieszkanką innych języków Europy i świata, w celu ułatwienia nauki jego przyszłym użytkownikom z uwagi na fakt, że każdy mógłby odnaleźć w nowym tworze elementy znane i zrozumiałe. Ostatecznie esperanto w ponad 70% składa się jednak ze słów pochodzenia łacińskiego, przez co, mimo starań twórcy, faworyzuje mówców rodzimych języków romańskich, jak np. włoski, czy francuski (Gledhill 1998, 9–12).

Język L. Zamenhofs ma jedną podstawową przewagę nad językiem angielskim: eliminuje (przynajmniej pozornie) problem nierówności rozmówców, ze względu na brak mówców rodzimych. Jako język sztuczny powoduje, że wszyscy jego użytkownicy stają się równi i muszą się go nauczyć od podstaw. Pozorne wyeliminowanie tego problemu polega jednak na dużej skuteczności tego języka, która przyczyniła się do jego szybkiego rozpowszechnienia w kręgach esperantystów (Lindstedt 2006). Posługiwanie się nim nie stawia barier dostatecznie dobrego przekazania myśli do tego stopnia, że niektóre zafascynowane nim pary postanowiły zwracać się do swoich dzieci tylko w tym języku, tworząc paradoksalnie pierwszych mówców rodzimych języka sztucznego. Obecnie na świecie jest kilka tysięcy osób, posługujących się esperanto jako swoim pierwszym językiem (TEJO 2015).

Kolejną zaletą tego języka jest jego struktura – jak wspomniano, esperanto zawiera elementy wywodzące się z wielu języków, przez co każdy uczący się jest w stanie odnaleźć w nim znane i rozumiane składowe analogiczne do własnego języka ojczystego (Gledhill 1998).

W odróżnieniu od języka angielskiego, esperanto nie ma swojej własnej kultury wyjściowej i dostosowuje się do kultury osób, które w danej sytuacji komunikacyjnej się nim posługują. Można zatem wywnioskować, że przywołany przykład „śniadania” nie miałby miejsca w konwersacji w esperanto, z uwagi na fakt, że żaden z rozmówców nie zakładałby znaczenia kulturowego tego słowa (Santipolo 2002). Oczywiście nieuniknione jest posiadanie własnej definicji tego pojęcia pod względem tradycji i zwyczajów, ale przewaga esperanto polega na tym, że ma się świadomość konieczności ustalenia wartości słów prawie od podstaw.

Przeszkodą w bardziej powszechnym zastosowaniu esperanto wydaje się być swego rodzaju niechęć społeczna, czy obawa, że jego wprowadzenie mogłoby spowodować osłabienie się, a nawet „śmierć” języków narodowych. Takie obawy wydają się jednak bezpodstawne przy założeniu, że esperanto miałyby służyć jedynie jako język pomocniczy w kontekstach interkulturowych, bez ingerencji w politykę językową na poziomie narodowym. Esperanto nie byłoby narzucone jako jedyny słuszny sposób komunikacji, ale byłoby jedynie pomocą w kontekstach międzynarodowych; na poziomie państwowym języki urzędowe nie uległyby zatraceniu i mogłyby nadal być używane przez ich mówców rodzimych.

Nauka esperanto wymaga czasu, podobnie jak w przypadku każdego innego języka, jednak fakt posiadania jakichkolwiek umiejętności np. w języku angielskim, wydaje się często osłabiać motywację do poznania nowego systemu komunikacji.

Wnioski

Opierając się na dotychczasowych rozważaniach można stwierdzić, że postawiona przez autorów we wstępie do niniejszego opracowania hipoteza badawcza została zweryfikowana i w części potwierdzona. Do integracji społecznej potrzebna jest dobra komunikacja, w związku z czym fakt, że blisko połowa obywateli państw członkowskich posługuje się wyłącznie językiem ojczystym, może przyczyniać się do wysokiego odsetka badanych nieczujących się jednocześnie obywatelami Unii. Nie ma jednak jasnych dowodów, że komunikacja, aby była skuteczna, powinna się odbywać przez jeden, wybrany język wspólny dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej.

Integracja europejska, oparta zarówno na integracji społecznej, jak i gospodarczej nie może się obejść bez wzajemnego zrozumienia pod względem kultury i obyczajów, a co jest z tym związane bez wspólnego, skutecznego systemu komunikacji werbalnej. Dzięki językowi możliwe jest nie tylko wyartykułowanie i wzajemne zrozumienie potrzeb oraz oczekiwań zainteresowanych stron, lecz również dojście do porozumienia czy wypracowanie kompromisu istotnego w procesie integracji.

Choć wydaje się faktem, że skuteczna komunikacja przyczyni się pozytywnie do rozwoju i przyspieszenia integracji europejskiej, kwestia wyboru najlepszego języka pozostaje problematyczna. W naturalny sposób obecnie rolę taką przejął lub nadal przejmuje język angielski, niemniej jednak rozważania autorów niniejszego opracowania pokazują, że nie musi być on jedynym słusznym rozwiązaniem. Potencjalnie każdy inny język, włączając w to języki sztuczne jak np. esperanto, mógłby stać się narzędziem komunikacji międzykulturowej, przy czym warto zauważyć, iż zarówno rozwiązanie polegające na zdaniu się na język angielski jak i na esperanto ma swoje określone wady i zalety, do których zaliczyć można (w przypadku języka angielskiego) nacechowanie kulturowe, czy (w przypadku esperanto) konieczność nauki przez społeczność europejską drugiego języka, poza narodowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zaryzykować twierdzenie, że potrzebne są dalsze decyzje na szczeblu państwowym i unijnym celem obrania drogi rozwoju komunikacji prowadzącej do lepszej integracji społecznej Europy, która pogodzi chęć utrzymania różnorodności językowej z postępującym upowszechnianiem się stosowania języka angielskiego w kontekstach międzynarodowych oraz umożliwi zachowanie równości obywateli Unii pod względem łatwości komunikacji.

Warto jednocześnie wspomnieć, że w przestrzeni gospodarczej Unia podejmuje już kroki mające na celu stworzenie otoczenia prawnego sprzyjającego usprawnieniu komunikacji i ograniczeniu uzależnienia od języków narodowych. Świadczy o tym wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-15/15, w którym Trybunał orzekł o niezgodności z prawem UE przepisów belgijskich dotyczących wystawiania faktur dla transakcji transgranicznych wyłącznie w języku urzędowym kraju. TSUE uznał takie procedury jako utrudnienie, zakłócające swobodny przepływ towarów w ramach UE.

Bibliografia

- Balboni P. 2015. *Le sfide di Babele: insegnare le lingue nelle società complesse*. Turyn: UTET università.
- Bartmiński J. 2014. *Językowe podstawy obrazu świata*. Lublin: UMCS.
- Borowiec J., Wilk K. 2005. *Integracja europejska*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Cardona G. 2009. *Introduzione alla sociolinguistica*. Turyn: UTET Università.
- Chiti-Batelli A. 2008. *Glottofagia ed etnolisi: per la salvaguardia dell'identità linguistica e culturale dell'Europa*. Padwa: CEDAM.
- Edupedia. 2018. „Komunikacja językowa”. http://www.edupedia.pl/words/index/show/489235_slownik_terminow_gramatycznych-komunikacja_zykowa.html [dostęp: 3.11.2018].
- Encyklopedia PWN. 2018. „Integracja gospodarcza”. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/integracja-spoleczna;3915018.html> [dostęp: 10.11.2018].
- Europejski Bank Centralny. 2018. „Stosowanie euro”. <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.pl.html> [dostęp: 3.11.2018].
- Gledhill Ch. 1998. *The Grammar of Esperanto: a Corpus-based Description*. Monachium: Lincom Europa, 9–12.
- Government of India. 2018. „Indian languages”. http://mhrd.gov.in/sites/upload_files/mhrd/files/upload_document/languagebr.pdf [dostęp: 10.11.2018].
- Hymes D. 1974. *Foundations in Sociolinguistics: An Ethnographic Approach*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 53–62.
- Jakobson R. 1960. *Poetyka w świetle językoznawstwa*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

- Krumm H.-J., Plutzar V. 2008. *Tailoring language provision and requirements to the needs and capacities of adult migrants*. Wiedeń: Rada Europy.
- Lindstedt J. 2006. "Native Esperanto as a Test Case for Natural Language", in: *A man of measure: Festschrift in Honour of Fred Karlsson*, Mickael Suominen, Antti Arppe, Anu Airola, Orvokki Heinämäki, Turku: The Linguistic Association of Finland, 47–55.
- MacKenzie, I. 2014. *English as a Lingua Franca: Theorizing and Teaching English*. Londyn: Routledge.
- Perspektywy. 2018. „ECTS – wspólna waluta akademicka”, http://www.perspektywy.pl/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=539:ects-wspolna-waluta-akademicka&catid=73&Itemid=220 [dostęp: 3.11.2018].
- Tradingeconomics, <https://tradingeconomics.com/european-union/gdp> [dostęp: 09.12.2018].
- ResearchGate. 2018a. "Design for Change Engineering Adaptable and Adaptive User Interaction by Focusing on User Goals". https://www.researchgate.net/publication/225163097_Designing_for_Change_Engineering_Adaptable_and_Adaptive_User_Interaction_by_Focusing_on_User_Goals [dostęp: 3.11.2018].
- ResearchGate. 2018b. "Jakobsons communication model", https://www.researchgate.net/profile/Simone_Diniz_Junqueira_Barbosa/publication/225163097/figure/fig1/AS:393635502805017@1470861426014/Jakobsons-communication-model.png [dostęp: 3.11.2018].
- Santipolo M. 2002. *Dalla sociolinguistica alla glottodidattica*. Turyn: UTET libreria, 151–155.
- Selten R. 1997. *The Costs of European Linguistic (Non)Communication*. Rzym: Esperanto Radikala Asocio.
- Słownik Języka Polskiego. 2018. „Lingua franca”. <https://sjp.pl/lingua+franca> [dostęp: 3.11.2018].
- Special Eurobarometer 386, 2012. *Europeans and their languages*. Komisja Europejska. https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1049_77_1_EBS386 [dostęp: 10.11.2018].
- Standard Eurobarometer 88, 2017. *Public opinion in the European Union*. Komisja Europejska. https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2143_88_3_STD88_ENG [dostęp: 10.11.2018].
- Statista. 2017. "The EU's greatest achievements according to Europeans". <https://www.statista.com/chart/9930/the-eus-greatest-achievements-according-to-europeans/> [dostęp: 10.11.2018].
- Szarfemberg R. 2014. *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- TEJO. 2015. "Esperanto: Like a Native". <https://www.youtube.com/watch?v=UzDS2WyemBI> [dostęp: 3.11.2018].
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Preambuła. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=PL> [dostęp: 10.11.2018].

- Unia Europejska. 2018a. „UE w skrócie”, https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_pl [dostęp: 3.11.2018].
- Unia Europejska. 2018b. „Administracja UE – pracownicy, języki i siedziba”, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/administration_pl [dostęp: 3.11.2018].
- Wierzbicka A. 1999. *Język–umysł–kultura*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojan K. 2015. *Języki sztuczne: zapotrzebowanie społeczeństw czy fantazja jednostek: zarys dziejów interlingwistyki*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wójcik C. 2008. *Integracja ze strefą euro: teoretyczne i praktyczne aspekty konwergencji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 11.
- Wysocka E. 2007. „My i Oni – dlaczego tak trudno być razem. Odpowiedź pedagoga, psychologa i socjologa”, w: *Migracja, uchodźstwo, wielokulturowość. Zderzenie kultur we współczesnym świecie*, D. Lalak, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Zamenhof L. 1887. *Język międzynarodowy: przedmowa i podręcznik kompletny: por Poloj*. Warszawa: Ch. Keltera.

EVA KOVÁŘOVÁ*

Migration from Sub-Saharan Africa's Countries to the European Union Member States: Do the Prospects for Better Economic Well-Being Matter?

Abstract

International migration is not a new phenomenon. However, because of a growing number of people coming from less developed countries to the more developed ones migration has become a serious challenge creating a need for new approaches how to cope with it. International migration can be interpreted in light of both positive and negative consequences. Migration from Sub-Saharan countries to the European Union Member States has been seen by populist politicians and thus the media as a threat for European future. Therefore, most migrants coming to Europe are considered by general public to be economic migrants looking for better living conditions. However, unacceptable living conditions in many Sub-Saharan countries can be understood as violations of basic human rights and thus these immigrants have to be regarded as refugees. The aim of the paper is to describe trends in the number of asylum applicants coming to the EU Member States from Sub-Saharan Africa, and to assess if the prospects for better economic well-being can explain differing number of asylum applicants registered in the EU Member States. Conclusions are based on a review of relevant academic literature as well as on own statistical analysis done for the 2008–2017 period.

Key words: asylum applicant, economic well-being, European Union, migration, Sub-Saharan Africa.

JEL Classification: F22, O11, O15.

* Faculty of Economics, Department of Public Economics, VŠB – Technical University of Ostrava, eva.kovarova@vsb.cz.

Introduction

Mobility is one of the fundamental features of human society. People have migrated since the beginning of time. They have usually moved to different regions with the aim to improve their living conditions understood in broader terms. Because of the existence of international borders, this phenomenon is not considered a natural process as it was seen in the past, especially if it concerns migration from less developed countries to the more developed ones. Human mobility between developed countries is usually invited and explained with the existence of flexible labour markets (Ellis 2003). However, mobility between countries with different levels of development is seen as a different case, although personal motivation of people, who are mobile, can be the same.

In recent years, the number of asylum applicants coming to Europe has dramatically increased. The European Union (EU) is considered to be a developed region of the world with a high standard of living and a generous welfare system. Its economic, political and social prosperity is attractive not only to people coming from other developed regions, but also to those coming from the less developed ones. Current international migration flows towards the EU can be classified as mixed movements, because they include both refugees and economic migrants (Nová 2016).

As a result of this increased mobility, populist European politicians can use actual migration waves as instruments to create fear (Kasozi 2017) and interpret migration in negative terms. Therefore, general public regards most asylum seekers coming to Europe as economic migrants looking for better living conditions and not as refugees with the right to international protection. According to the regular Eurobarometer surveys (GMDAC 2017), immigration is still the top of the list of concerns for the EU citizens (following terrorism). As a result of these circumstances, migration from Sub-Saharan Africa to the EU belongs to one of the most stigmatized forms of migration of the 21st century (Schapendonk 2012).

Especially, the inability of the EU and its Member States to apply common mechanisms of how to cope with a growing number of people coming to the EU from Africa's Sub-Saharan countries exposes their weakness and creates fears among European citizens. Some EU Member States are affected by the actual migration waves more significantly than others, but the idea of solidarity that the EU is based on does not work to alleviate this.

1. Definitions, Research Objectives and Methods

Enormous number of studies concerning international migration has been introduced to this date. International migration as a multidimensional phenomenon has been examined in many contexts with the use of qualitative and quantitative methods. As a discussion topic, migration attracts the attention of many serious conferences as well as public meetings. Many official documents and statistical reports demonstrate the urgency of the actual migration wave.

Because of increased migration flows between developed industrialized countries and the developing ones, impressive research attention is paid to interconnections between migration and development. In reality, they are closely interconnected in both directions – migration stimulates development both in home and host countries (under certain assumptions) and vice versa, development stimulates migration. Migration is motivated by the natural ambition for better conditions for individual development and well-being and thus it has to be understood in terms of livelihood strategies too. See the explanatory studies of Ellis (2003), De Hass (2010, 2011) or Clements (2014).

The aim of the paper is to describe trends in the number of asylum applicants coming to the EU Member States from Sub-Saharan Africa, and to assess if the prospects for better economic well-being can explain differing number of asylum applicants registered in various EU Member States. Conclusions are based on a review of relevant academic literature as well as on own statistical analysis done for the period of 2008–2017. As the first step of the analysis, basic terms and methods are explained.

According to the 1951 Refugee Convention (known as Geneva Convention) a refugee is someone who has a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. When people flee their own country and seek sanctuary in another country, they apply for asylum, understood as the right to be recognized as a refugee and receive legal protection and material assistance (UNHCR 2018). The European Union, based on full and inclusive application of Geneva Convention, means an asylum applicant (AP) a person having submitted an application for international protection or having been included in such application as a family member. Presented analysis concerns so-called first time asylum applicants in the EU Member States. First-time asylum applicants for international protection (defined in Article 2(h) of Qualification

Directive 2011/95/EU) are persons who lodged an application for asylum for the first time in a given Member State during the reference period. The term 'first-time' implies no time limitation and therefore person can be recorded as first-time applicant only if he or she had never applied for international protection in a reporting country in the past.

In the analysis, only asylum seekers coming from the Sub-Saharan Africa's countries are taken into account. Sub-Saharan Africa (SSA) is a quite frequent term used in various contexts. However, each researcher covers a different number of states with this regional and socio-economic designation. Presented analysis uses this term to denote all African countries, besides Algeria, Egypt, Libya, Morocco, Saharawi Arab Democratic Republic and Tunisia.

The presented analysis is divided into two parts. The first part of the analysis deals with the 2008–2017 period and identifies SSA countries contributing in the most significant way to the current SSA-EU migration flows; and EU countries with the highest number of registered asylum applicants from SSA countries.

The second part of the analysis links the number of SSA immigrants applying for asylum in the EU Member States with the prospects for better economic well-being there. Economic well-being is understood to be the material living conditions, which determine people's consumption possibilities and their command over resources. Material living conditions are described with such measures as wealth, income, jobs and earnings (for details see OECD 2013). Prospects for asylum applicants' better economic well-being are evaluated in the paper with the use of these measures: GDP per capita, median equivalised net income per capita, social benefits per capita, risk of poverty indicator and price level indices for actual individual consumption.

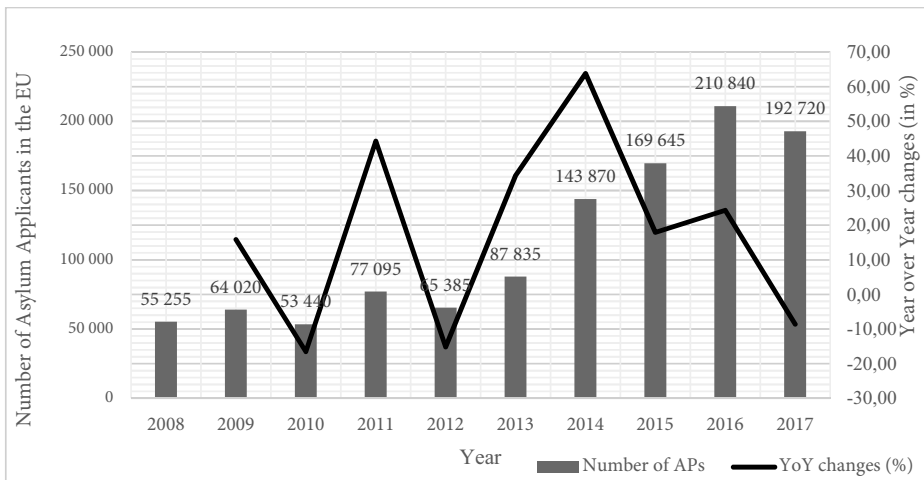
Analysis is made with the use of descriptive statistical methods. The number of asylum applicants is put into the relation to composite index (*CI*) assessing prospects for better economic well-being. *CI* is calculated as the simple arithmetic mean of normalized values of above defined measures of economic well-being for the period 2008–2015 (because of the data availability for all measures). Normalisation is done according to a standard formula converting the original values of defined measures into numbers varying in a range from 0 to 1 (0 for the worst possible outcome and 1 for the best possible outcome). To see the differences in *CI* more evident, the traffic light method is applied, where yellow colour is used for percentile 50. Then, values of *CI* are put in relation to the number of asylum applicants in the year 2016 and 2017.

2. Empirical Analysis And Results

Total number of asylum applications registered in the EU Member States has increased in recent years. However, in the 1990s, the EU faced a similar phenomenon. Because of political crises and armed conflicts, the number of new asylum applications started to increase in 1987. The peak was reached in 1992 when the EU Member States registered about 700 thousand applications. In the second half of the 1990s, the number of application permanently declined. Between years 1998 and 2003, the EU recorded from 300 to 400 thousands asylum applicants annually. Since 2004, a significant drop was observed and the EU Member States registered 192 300 new asylum applications in 2006 (Juchno 2007). Between years 2008 and 2012, the total number of asylum applications submitted in the EU Member States was slowly increasing. Year over year changes in the number of registered asylum seekers started to grow rapidly in 2013. In 2014, the EU recorded more than 600 thousand asylum applicants and their number doubled to 1,300 thousand in the year 2015 (Kovářová 2018b).

The number of first time asylum applicants (APs) coming to the EU Members States from SSA started to grow significantly between years 2013 and 2014 and exceeded 100 thousand in the year 2014. This impressive growth was also observed in the next two years, when the number of APs reached 210 840 and 192 720 (see details in Figure 1).

Figure 1: Total number of first time asylum applicants coming from SSA to the EU Member States



Source: Eurostat (2018), own data processing.

Although between years 2008 and 2017 the total number of migrants coming to the EU from third countries increased, asylum applicants coming from SSA contributed to this growth less significantly than migrants coming from other third countries. SSA migrants' share in total number of asylum applicants declined from 30.5% to 17.4%. However, the latest data show increased number of migrants in vulnerable situation (GMDAC 2017). For instance, nearly one fifth of all APs from Sub-Saharan Africa were children under the age of 17 (Kovářová 2018b).

Figure 1 reflects data concerning the mixed migration movements. It means that it covers both economic migrants and refugees who applied for asylum in EU countries. In reality, it is important to distinguish different categories of people involved in mixed migratory movements because every category has different rights. Therefore, the specification of the countries the migrants come from is a very valuable information

2.1. Sub-Saharan Africa's Countries with the Most Significant Contribution to the SSA-EU Migration Flows

In the long-term, Sub-Saharan Africa has been a low-income developing region with a marginal share in the world's GDP, trade and influence on the international economic order. Its economic, political and social stability has always been fragile and uncertain because of various crises, civil wars, ethnic conflicts or coup d'états that have occurred there very often and have affected SSA progress in socio-economic and human development. Most SSA countries face serious structural, socio-economic and developmental problems.

However, great differences exist when the SSA countries are compared. In some countries, possibilities for the improvement in living conditions are limited because of the lack of resources and capacity, or because of political instability connected with human rights' violations. Migration to Europe is, in many cases, seen by citizens of these countries as the livelihood strategy that would improve prospects for their family's present and especially future life. Therefore, in relation to existing ways how to get to Europe from these countries, their emigrants contribute more significantly to actual SSA-EU migration flows. However, it was proven in many research studies that European immigrants do not come from the poorest SSA countries.

Between years 2008 and 2017, the highest number of asylum applicants in the EU Member States came from Nigeria (185 560), followed by Eritrea (169 080), Somalia

(149 325), Guinea and Gambia (see details in Annex 1). Besides these countries, also other SSA countries were in certain years classified as the countries with the most significant contribution to SSA-EU migration flows, e.g. Zimbabwe (in 2010), Sudan (in 2015) or Côte d'Ivoire (in 2017). During the analysed period, the number of SSA countries contributing to the SSA-EU migration flows increased. In 2008, more than 1 000 asylum applicants came from only ten SSA countries, compared to twenty in 2017.

2.2. The EU Member States Registering the Highest Number of Asylum Applicants from Sub-Saharan Africa

In 2017, 36 million migrants worldwide were born in Africa, which accounted for 14% of all international migrants. However, 53% of them lived in a different African country and only 26% in Europe (United Nations, 2017). The number of first time asylum seekers who came to the European Union accounted for 192 720 in this year and in total 1 120 105 for the 2008–2017 period (see above Figure 1). They usually applied for asylum in a quite narrow group of EU Member States. Five EU Member States with the highest number of APs registered from 75% to 90% of all applications placed in the EU (see for details Annex 2). Between years 2008–2017, the highest number of APs was in Italy (343 555), followed by Germany (220 470), France (182 530), the United Kingdom and Sweden. Differences between specified groups of the EU Member States are presented in Table 1.

Table 1: Asylum applicants registered in specified groups of the EU Member States

Country Group	Year										
	2008	2009	2010	2011	2 012	2013	2014	2015	2016	2017	2008–2017
V4	110	80	105	185	360	2 905	1 520	5 935	625	85	11 910
EU6	32 635	37 480	34 350	57 085	40 170	58 250	104 405	124 165	187 075	168 570	844 185
EU15	52 425	61 395	52 925	75 075	62 875	81 955	141 395	163 165	209 010	191 560	1 091 780
EU13	2 825	2 640	535	2 045	2 475	5 820	2 485	6 370	1 805	1 245	28 245

Source: Eurostat (2018), own data processing.

Significant difference exists especially when the 'old' EU Member States (joining the EU before the year 2004, EU15) and the 'new' ones (EU13) are compared. Within the group of Visegrad Countries (V4 – Czech Republic, Hungary, Poland, Slovak Republic), the highest number of APs were registered in Hungary and accounted for nearly 11 000. In the Czech Republic, only 350 people coming from SSA applied for asylum between years 2008 and 2017, similarly to Poland.

2.3. The Number of Asylum Applicants in Relation to Prospects for Better Economic Well-being in EU Member States

If migration is discussed by the general public, it is usually understood to be migration from developing countries to rich countries in Europe and North America. This misleading interpretation is based on the fact that on average three quarters of international migrants came to a country with a higher level of human development than their country of origin had. However, the majority of international migrants moved to improve their living standard within the same megaregion.

Migration from Sub-Saharan Africa is considered a negative trend by most citizens of the EU Member States regardless of the asylum applicants' countries of origin (and thus their possible rights for the refugee status). People coming from SSA are simply seen as economic migrants wanting to obtain social benefits offered by the countries they apply for asylum in. However, in many cases, the relation between better economic well-being and number of registered first time APs is not as strong, as the general public expects. Following is Table 2, which sums up classification of the EU Member States according to the achieved levels of economic well-being during the period of years 2008–2015, and the number of APs registered in these countries in the year 2016 and 2017.

The composite index (*CI*) is calculated as the simple arithmetic mean of normalized values of above defined measures of economic well-being. Classification of the EU Member States in every dimension of economic well-being is presented in Annex 3.

Table 2: Classification of the EU Member States with respect to CI of economic well-being and number of APs

Country	CI 2008–2015	Number of registered first time APs	
		2016	2017
Austria	0,58	4 080	2 445
Belgium	0,53	4 140	4 330
Bulgaria	0,21	25	35
Croatia	0,31	35	15
Cyprus	0,41	415	430
Czech Republic	0,46	35	25
Denmark	0,58	850	640
Estonia	0,36	10	0
Finland	0,55	1 220	870
France	0,55	26 420	30 515
Germany	0,55	68 825	42 655
Greece	0,33	1 845	3 265
Hungary	0,33	575	30
Ireland	0,45	735	860
Italy	0,43	84 075	86 995
Latvia	0,26	10	20
Lithuania	0,31	0	30
Luxembourg	0,79	345	465
Malta	0,41	545	515
Netherlands	0,59	3 270	3 610
Poland	0,36	15	30
Portugal	0,37	335	605
Romania	0,23	95	65
Slovakia	0,40	0	0
Slovenia	0,44	45	50
Spain	0,40	1 600	3 405
Sweden	0,56	3 485	3 495
United Kingdom	0,46	7 785	7 405

Source: Eurostat (2018), own data processing.

Prospects for better economic well-being are higher in every EU Member State than in Sub-Saharan Africa if we consider ordinary people. However, between EU countries, significant differences exist. It is evident that the best preconditions for economic well-being during the examined period were reached in Luxemburg,

but the number of APs in this country is not the highest one. However, in case of Germany or France, preconditions for relatively better economic well-being (in comparison to other EU countries) exist and thus the number of SSA immigrants applying for asylum there is very high. In case of Italy, this relation is weak. Here location of Italy is the most significant cause of a very high number of registered APs. Lower economic attractiveness of the 'new' EU Member States is possibly connected with the low number of migrants coming there from Sub-Saharan Africa. However, in some EU Member States there still are very good preconditions for better economic well-being, but they are not so attractive to migrants applying for asylum (see the case of Austria, Belgium or the Netherlands). Therefore, it is expected that also other factors influencing APs decision-making have to be taken into account. As the most significant ones can be considered the influence of relatives already living in the EU, influence of global media or active campaigns of migrants' smugglers, who offer a possibility to get to Europe. However, these factors cannot be covered by standard statistical measures.

Conclusions

Between years 2008 and 2017, the number of migrants coming to the EU increased. Asylum seekers coming from Sub-Saharan Africa contributed to this increase with more than 1 million people who applied for asylum in EU Member States. The peak in current migration flows was reached in the year 2016 when the total number of asylum applicants coming from Sub-Saharan Africa to the EU accounted for 210 840. However, in relative terms, their share in total number of asylum applicants declined from 30.5% to 17.4%, because of growing migration flows from other third countries.

Migration can be analysed in different contexts. When the relation between individual well-being and migration is examined, then migration can be seen as a livelihood strategy enabling to increase prospects for better economic well-being for present and future life of a migrant and his family. This context has to be discussed if the international migration from less developed countries to the more developed ones is analysed.

Economic well-being can be measured by various economic indicators, such as GDP p.c., net incomes, provided social benefits, prevalence of poverty or price level of actual individual consumption (that were taken into account in this paper). The EU Member States offer better perspectives for economic well-being than Sub-Saharan

African countries, but significant disparities among them exist. However, the relation between prospects for better economic well-being and number of asylum seekers coming to the EU Member States from Sub-Saharan Africa is not as strong, as it is widely expected.

The number of registered asylum applicants in the EU Member States differs. Differences are evident especially when the 'old' and 'new' EU Member States are compared. In some cases, attractiveness of the 'old' ones is, inter alia, related to their relatively more favourable preconditions for better economic well-being (in comparison to other EU countries). And thus, these countries registered a high number of asylum applicants (cases of Germany or France). However, it is evident that also other factors affecting migrants' choice have to be analysed because some 'old' EU countries with very favourable preconditions for better economic well-being were not attractive for immigrants at all (cases of Luxembourg, Austria, Belgium and the Netherlands). At least, the country's location also plays a role in asylum applicants' decision-making (case of Italy).

Presented findings concerning the relation between the existing prospects for economic well-being in the EU Member States and registered number of asylum applicants coming from Sub-Saharan Africa open space for further research. It should be focused on asylum procedures, as well as on possibilities for immigrants' integration to the society in hosting EU countries.

References

- Clemens M. 2014. "Does Development Reduce Migration?" *Working Paper*, No. 359. Washington: Center for Global Development.
- De Hass H. 2010. "Migration and Development: A Theoretical Perspective". *International Migration Review*, Vol. 44, No. 1: 227–264.
- De Hass H. 2011. "Development lead to more migration". <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> [accessed on: 22.03.2018].
- Ellis F. 2003. "A *Livelihoods Approach to Migration and Poverty Reduction*". Paper commissioned by the Department for International Development (DFID), Norwich, UK.
- Eurostat. 2018. *Statistics*. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [accessed on: 22.03.2018].
- Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). 2017. "African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions?" *Data Briefing Series*, Issue No. 11: 1–7.

- Juchno P. 2007. "Asylum Applications in the European Union". *Statistics in Focus*, No. 110: 1–8.
- Kasozi J. 2017. "The refugee crises and the situation in Sub-Saharan Africa". Österreichische Gesellschaft für Europapolitik Policy Brief. <https://oegfe.at/2017/06/the-refugee-crisis-and-the-situation-in-sub-saharan-africa/> [accessed on: 10.10.2018].
- Kovářová E. 2018a. *Migration form Sub-Saharan Africa's Countries to the EU Member States: Do the Prospects for Better Economic Well-Being Matter?* Paper presented in the PECSA Roundtable Debate 2018 "EU values and member states – between unity and diversity: migration context", Warsaw, 21 May.
- Kovářová E. 2018b. "The Age Structure Analysis of Asylum Applicants Coming to the European Union from Sub-Saharan Africa's Countries". *International Conference on European Integration*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Faculty of Economics: 821–828.
- Nová M. 2016. "Migration – Models and Principles of Immigrant Integration". *International Conference on European Integration*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava, Faculty of Economics, 673–678.
- Organization for Economic Co-operation and Development. 2013. *OECD Framework for statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*. OECD Publishing.
- Schapendonk J. 2012. "Turbulent Trajectories: African Migrants on Their Way to the European Union". *Societies*, Vol. 2, No. 2: 27–41.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2017. *International Migration Report 2017: Highlights*. New York: United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees. 2018. "What is a Refugee?". <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/> [accessed on: 20.03.2018].

Annexes

Annex 1: Five SSA countries most significantly contributing to the SSA-EU migration inflows, 2008–2017

Year	Number of first time APs										Total number of APs in EU	Number of SSA countries with more than 1 000 APs in EU
2008	Somalia	15 255	Nigeria	8 970	Eritrea	6 930	Zimbabwe	4 730	Ghana	2 515	55 255	10
2009	Somalia	16 865	Zimbabwe	7 825	Nigeria	7 735	Eritrea	4 990	Congo DR	4 180	64 020	14
2010	Somalia	12 920	Nigeria	5 435	Congo DR	5 000	Guinea	4 440	Eritrea	4 325	53 440	12
2011	Nigeria	12 225	Somalia	10 600	Congo DR	5 795	Eritrea	5 575	Guinea	5 560	77 095	18
2012	Somalia	12 850	Congo DR	7 475	Nigeria	6 725	Eritrea	6 235	Guinea	4 480	65 385	16
2013	Somalia	14 715	Eritrea	13 920	Nigeria	10 190	Congo DR	7 505	Mali	6 425	87 835	16
2014	Eritrea	36 250	Nigeria	18 895	Somalia	14 805	Mali	12 790	Gambia	11 315	143 870	14
2015	Eritrea	33 115	Nigeria	30 025	Somalia	19 610	Gambia	12 225	Sudan	10 920	169 645	17
2016	Nigeria	46 255	Eritrea	33 370	Somalia	18 975	Gambia	15 725	Guinea	13 465	210 840	20
2017	Nigeria	39 105	Eritrea	24 370	Guinea	17 730	Côte d'Ivoire	14 020	Somalia	12 730	192 720	20
2008–2017	Nigeria	185 560	Eritrea	169 080	Somalia	149 325	Guinea	67 390	Gambia	60 595	1 120 105	---

Source: Eurostat (2018), own data processing.

Annex 2: Five EU Member States with the highest number of APs coming from SSA, 2008–2017

Year	Number of first time APs										Share of top 5 in total number of APs
2008	Italy	21 490	UK	12 150	Sweden	5 200	Netherlands	5 135	Belgium	3 150	85,29
2009	UK	13 880	France	12 780	Italy	9 435	Sweden	8 140	Netherlands	7 705	81,11
2010	France	14 810	Sweden	8 285	UK	7 835	Germany	5 875	Netherlands	5 295	78,75
2011	Italy	25 095	France	17 380	Sweden	7 145	UK	6 645	Belgium	6 555	81,46
2012	France	17 055	Sweden	10 235	Italy	7 730	UK	6 785	Germany	6 575	74,03
2013	France	18 945	Germany	17 050	Italy	14 450	Sweden	9 920	UK	6 995	76,74
2014	Italy	40 645	Germany	33 280	France	20 510	Sweden	17 250	UK	9 445	84,19
2015	Italy	50 375	Germany	35 035	France	24 115	Sweden	14 555	UK	11 965	80,25
2016	Italy	84 075	Germany	68 825	France	26 420	UK	7 785	Belgium	4 140	90,72
2017	Italy	86 995	Germany	42 655	France	30 515	UK	4 330	Belgium	4 330	87,56
2008–2017	Italy	343 555	Germany	220 470	France	182 530	UK	90 890	Sweden	87 710	82,60

Source: Eurostat (2018), own data processing.

Annex 3: Classification of the EU Member States according to the normalized values of measures assessing economic well-being 2008–2015 (normalized values of defined measures)

Country	GDP per capita	Median equivalised net income p.c.	Social benefits p.c.	At risk of poverty indicator	Price index: individual consumption	Composite index
Austria	0.41	0.63	0.66	0.86	0.32	0.58
Belgium	0.37	0.59	0.58	0.80	0.30	0.53
Bulgaria	0.00	0.03	0.00	0.00	1.00	0.21
Croatia	0.06	0.11	0.10	0.49	0.77	0.31
Cyprus	0.22	0.45	0.24	0.64	0.49	0.41
Czech Republic	0.12	0.17	0.21	1.00	0.79	0.46
Denmark	0.51	0.79	0.68	0.91	0.00	0.58
Estonia	0.10	0.14	0.08	0.72	0.75	0.36
Finland	0.40	0.65	0.57	0.93	0.19	0.55
France	0.34	0.59	0.61	0.88	0.33	0.55
Germany	0.37	0.56	0.61	0.83	0.39	0.55
Greece	0.17	0.25	0.27	0.45	0.52	0.33
Hungary	0.06	0.08	0.15	0.48	0.87	0.33
Ireland	0.46	0.61	0.42	0.59	0.15	0.45
Italy	0.28	0.45	0.46	0.60	0.40	0.43
Latvia	0.07	0.09	0.03	0.33	0.77	0.26
Lithuania	0.07	0.08	0.08	0.49	0.86	0.31
Luxembourg	1.00	1.00	1.00	0.90	0.06	0.79
Malta	0.15	0.30	0.18	0.76	0.65	0.41
Netherlands	0.43	0.60	0.67	0.97	0.31	0.59
Poland	0.06	0.09	0.12	0.62	0.90	0.36
Portugal	0.14	0.20	0.25	0.64	0.60	0.37
Romania	0.02	0.00	0.01	0.14	0.96	0.23
Slovakia	0.10	0.14	0.13	0.84	0.80	0.40
Slovenia	0.16	0.32	0.26	0.86	0.60	0.44
Spain	0.22	0.38	0.32	0.62	0.46	0.40
Sweden	0.47	0.67	0.63	0.90	0.12	0.56
United Kingdom	0.35	0.54	0.48	0.72	0.23	0.46

Source: Eurostat (2018), own data processing.

MICHAŁ BUDZIŃSKI*

Kontakty gospodarcze PRL z Zachodem w dekadzie gierkowskiej. Wybrane zagadnienia z lat 1970–1980

Abstrakt

Artykuł opisuje trzy główne pola kooperacji PRL z państwami kapitalistycznymi w latach 70. XX w. – wymiany handlowej, zadłużenia zagranicznego oraz importu licencji technologicznych. Przedstawione zostały błędy w polityce gospodarczej prowadzonej przez decydentów politycznych. Wskazano również na negatywne dla rozwoju gospodarczego bodźce generowane przez system gospodarki centralnie sterowanej. Zastosowaną metodą badawczą jest analiza dokumentów, zarówno literatury przedmiotu, dokumentów urzędowych z epoki oraz danych statystycznych.

Słowa kluczowe: PRL, stosunki gospodarcze, handel zagraniczny, licencje.

Economic Contacts Between the People's Republic of Poland and the West in the Gierek Decade. Selected Issues from 1970–1980

Abstract

The article describes three main fields of cooperation of the People's Republic of Poland with capitalist countries in the 1970s – trade exchange, foreign debt and import of technology licenses. Errors in economic policy conducted by policy makers have been presented. The stimuli generated by the centrally controlled economy system were also negative for economic development. The research method used is the analysis of documents, both the subject literature, official documents from the era and statistical data.

* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, michal.budzinski@icloud.com.

Key words: People's Republic of Poland, economic relations, foreign trade, licenses.

JEL Classification: O13, O20, O44, Q28.

Wstęp

Lata 70. XX w. były transformatywnym okresem dla gospodarki światowej. Kryzysy naftowe zakończyły erę tanich surowców oraz wymusiły racjonalizację procesów technologicznych, chociaż ze względu na odrębność gospodarczą proces ten nie dotknął państw socjalistycznych. Jednak dekada ta była również przełomem w kształtowaniu się relacji pomiędzy komunistyczną Polską, a państwami kapitalistycznymi. Słynne „otwarcie na Zachód”, którego dokonała ekipa Edwarda Gierka, doprowadziło do pogłębienia kooperacji handlowej oraz umożliwiło mieszkańcom PRL dostęp do wielu wcześniej niedostępnych dóbr konsumpcyjnych. Jednocześnie błędy popełnione przez decydentów skutkowały pod koniec dekady głębokim kryzysem gospodarczym.

Celem niniejszego tekstu jest charakterystyka trzech głównych pól, na których odbywała się kooperacja gospodarcza PRL z państwami kapitalistycznymi – wymiany handlowej, zadłużenia zagranicznego oraz importu licencji technologicznych. Tekst przedstawia również błędy w polityce prowadzonej przez decydentów, jak i przykłady nieefektywności wynikającej z wad wbudowanych w system realnego socjalizmu. Analiza historyczna pogłębiania kooperacji autorytarnego państwa peryferyjnego z gospodarką światową może być przydatna przy rozważaniu problemów gospodarek państw współczesnych, w których nie funkcjonuje system demokracji liberalnej. Pomimo odejścia niemal wszystkich państw współczesnych od idei gospodarki centralnie kierowanej autorytarne systemy polityczne ciągle generują wiele bodźców sprzyjających nieefektywności gospodarczej¹.

¹ D. Acemoglu mówił o tzw. instytucjach wyłączających, a więc pozwalających na wyzysk jednej części społeczeństwa przez drugą (Acemoglu, Robinson 2014), *passim*.

1. Import i eksport

Polityka gospodarcza prowadzona przez Edwarda Gierka i Piotra Jaroszewicza miała trzy podstawowe cele (Muller 1985, 134). Pierwszym z nich była poprawa warunków życiowych ludności, co wyraziło się w wycofaniu podwyżek cen żywności wprowadzonych przez Władysława Gomułkę w grudniu 1970 r. Cele drugi i trzeci dotyczyły wzrostu gospodarczego kraju, który planowano zrealizować poprzez zwiększenie nakładów inwestycyjnych w całej gospodarce oraz zwiększenia dynamiki handlu zagranicznego. Teza Gomułki o konieczności ograniczenia importu zbóż została zastąpiona próbą otwarcia PRL na kooperację z państwami kapitalistycznymi oraz wykorzystaniem kredytów zagranicznych w finansowaniu importu technologii, co miało na celu modernizację aparatu wytwórczego.

Tabela 1 przedstawia wielkości importu i eksportu PRL w obrocie z państwami kapitalistycznymi oraz RWPG w cenach bieżących. Warto zwrócić uwagę, że prawidłowością jest znacznie dynamiczniejszy wzrost importu w porównaniu z eksportem, który skutkował koniecznością pozyskania środków dewizowych poprzez wzrost zadłużenia. Władza sięgnęła również po zasoby dewizowe będące w posiadaniu obywateli, wprowadzając system tzw. eksportu wewnętrznego, czyli sprzedaży za dewizy deficytowych towarów produkcji krajowej (słynne sklepy PEWEX).

Tabela 1: Obroty handlowe PRL z państwami RWPG i kapitalistycznymi w wybranych latach dekady gierkowskiej (w mld zł dew.², ceny bieżące)

Rok	Państwa RWPG		Państwa kapitalistyczne	
	Import	Eksport	Import	Eksport
1970	9,5	8,6	3,7	4,0
1973	12,9	12,4	11,6	7,3
1975	18,2	14,6	20,5	13,7
1977	24,2	23,4	21,0	12,7
1980	31,0	27,6	20,4	17,9

Źródło: *Roczniki Statystyczne Handlu Zagranicznego* z odpowiednich lat.

² Złoty dewizowy – księgowa jednostka rozrachunkowa używana w Polsce do 1982 r. dla rozliczania prowadzonych przez państwo transakcji zagranicznych oraz używana w statystykach handlu zagranicznego. W 1971 r. 1 zł dew. był wart 4 USD, w 1972 r. – 0,272 USD, w latach 1972–1977 ok. 0,301 USD, w 1978 r. – 0,316 USD, w 1979 r. – 0,324 USD, a w 1980 r. 0,327 USD (*Rocznik Statystyczny GUS 1982*, 305).

W Tabeli 2 przedstawiono te same obroty handlowe w cenach stałych. Wyraźnie widać wyhamowanie importu z państw kapitalistycznych pod koniec dekady, co było skutkiem tragicznej sytuacji płatniczej Polski. Można zaobserwować wyższą dynamikę wzrostu eksportu w cenach bieżących.

Tabela 2: Obroty handlowe PRL z państwami RWPG i kapitalistycznymi w wybranych latach dekady gierkowskiej (w mld zł dew., ceny z 1970 r.)

Rok	Państwa RWPG		Państwa kapitalistyczne	
	Import	Eksport	Import	Eksport
1970	9,5	8,6	3,7	4,0
1973	12,2	11,3	11,0	6,6
1975	12,9	10,0	14,5	9,46
1980	17,1	15,2	11,25	9,84

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Roczników Statystycznych Handlu Zagranicznego* z odpowiednich lat.

Tabele 3 i 4 przedstawiają zmiany w strukturze towarowej importu oraz eksportu na początku i pod koniec dekady gierkowskiej. Można zauważyć, że pomimo dynamicznego wzrostu nakładów inwestycyjnych na zakup zagranicznych maszyn produkcyjnych udział maszyn i urządzeń zmalał o prawie 4 pkt proc. Wzrósł udział materiałów, co wskazuje na importochłonność wdrażanych licencji zagranicznych (konieczność importowania części i surowców celem kontynuacji produkcji). Wzrost udziału maszyn i urządzeń w eksporcie to również wpływ szerokiego nabywania licencji, głównie przemysłowych.

Tabela 3: Struktura importu PRL ogółem w latach 1970 i 1980 (w %)

Grupa towarów	1970	1980
Paliwa, surowce i materiały	47,8	48,7
Maszyny i urządzenia	36,4	32,7
Towary konsumpcyjne przemysłowe	6,2	6,4
Towary konsumpcyjne rolnicze	9,6	12,2

Źródło: *Historia Polski...* 1995, s. 242.

Tabela 4: Struktura eksportu PRL ogółem w latach 1970 i 1980 (w %)

Grupa towarów	1970	1980
Paliwa, surowce i materiały	32,7	33,4
Maszyny i urządzenia	38,5	44,4
Towary konsumpcyjne przemysłowe	15,6	15,3
Towary konsumpcyjne rolnicze	13,2	6,9

Źródło: *Historia Polski...* 1995, s. 242.

2. Zadłużenie zagraniczne

Niespotykany w powojennej historii Polski wzrost zadłużenia zagranicznego kraju, który miał miejsce w latach 70. XX w. uważa się za jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarczego jaki zaistniał w drugiej połowie rządów ekipy E. Gierka. Zachowawcza polityka prowadzona przez W. Gomułkę sprawiła, że w 1970 r. zadłużenie zagraniczne w państwach kapitalistycznych wynosiło 4,5 mld złotych dewizowych (ok. 1,125 mld ówczesnych dolarów amerykańskich) i stanowiło ok. 86% wartości rocznego eksportu (Rydygier 1985, 253). PRL posiadało również nadwyżkę w obrotach towarowych z państwami kapitalistycznymi w wysokości 588 mln złotych dewizowych (Ibidem, 246). Polityka gospodarcza nowej ekipy od samego początku zakładała zwiększone wykorzystanie kredytów zagranicznych. W wytycznych na VI Zjazd PZPR czytamy: „Należy też zdobyć lepsze umiejętności operowania kredytami i środkami dewizowymi, które by umożliwiły naszą działalność w handlu zagranicznym” (Nowe Drogi 1971, 21). W samej uchwale VI Zjazdu znalazł się zapis o tym, że „Dużo uwagi poświęcić należy umiejętnemu wykorzystaniu kredytów zagranicznych i właściwej polityce walutowo-kredytowej” (VI Zjazd... 1972, 560)³. W ciągu dekady zadłużenie zagraniczne PRL wzrosło prawie 19-krotnie (23,5-krotnie licząc w USD). Szczegółowe dane na temat poziomu zadłużenia przedstawia Tabela 5. Struktura zadłużenia na koniec 1980 r. została przedstawiona w Tabeli 6. Po raz pierwszy Polska stanęła przed groźbą niewypłacalności w grudniu 1975 r. Sytuację uratował kredyt w wysokości 66 mln rubli udzielony przez ZSRR (Raporty dla Edwarda Gierka 1988, 180).

Tabela 5: Stan zadłużenia i stosunek zadłużenia do wartości eksportu

Rok	Stan zadłużenia (w mln zł dewizowych)	Stosunek zadłużenia do wartości eksportu (w %)
1971	3 947	67,6
1972	4 594	70,4
1973	8 715	104,4
1974	17 344	134,9

³ Należy jednak zaznaczyć, że sama koncepcja stymulacji rozwoju gospodarczego poprzez kredyty zagraniczne wykrystalizowała się już pod koniec lat 60. XX w., choć zgodnie z obowiązującą wówczas doktryną gospodarczą dotyczyć miała wyłącznie wybranych branż (tzw. polityka selektywnego rozwoju prowadzona przez Bolesława Jaszczyka).

Rok	Stan zadłużenia (w mln zł dewizowych)	Stosunek zadłużenia do wartości eksportu (w %)
1975	27 847	189,9
1976	40 335	268,3
1977	49 558	294,1
1978	58 984	326,2
1979	71 238	350,8
1980	76 632	315,0

Źródło: Rydygier 1985, 253.

Tabela 6: Zadłużenie zagraniczne PRL u wybranych wierzycieli. Stan na 31.12.1980 r.

Państwo	w mld USD	w % ogółu zadłużenia
RFN	4,5	19,6
USA	3,0	13,0
Francja	2,5	10,9
Wielka Brytania	2,0	8,7
Austria	1,5	6,5

Źródło: Rydygier 1985, 239.

Przytoczone dane wskazują, że skokowy wzrost zadłużenia nastąpił w latach 1973 i 1974. Jedną z głównych przyczyn było mylne przekonanie decydentów o przyczynach poprawy sytuacji gospodarczej w latach 1971–1972 i przezwyciężenia kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się pod koniec epoki gomułkowskiej. Rządzący błędnie uważali dobrą koniunkturę za efekt własnej polityki, pomijając efekty działań swoich poprzedników, szczególnie niewykorzystane rezerwy, które posiadała wówczas polska gospodarka (Bożyk 1983, 38)⁴. Przyczyną kryzysu był również brak wiedzy o faktycznym stanie zadłużenia państwa wśród najwyższych władz. Witold Bień (ówczesny prezes NBP) pisze w swoich wspomnieniach, że kierownictwo partyjne starało się uciszać wszelkie głosy „czarnowidztwa” dotyczące możliwych skutków wzrostu zadłużenia. 28 października 1974 r. ówczesny minister finansów Stefan Jędrzychowski wysłał do najważniejszych osób w państwie (I sekretarza Edwarda Gierka, premiera Piotra Jaroszewicza i przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów Tadeusza Wrzaszczyka) informację, w której ostrzegął przed możliwymi konsekwencjami dotychczasowych działań oraz

⁴ Paweł Bożyk zwraca również uwagę na zdjęcie szeregu ograniczeń administracyjnych wprowadzonych w latach 60. XX w.

proponował podjęcie środków zaradczych. W ciągu kilku dni S. Jędrzychowski został odwołany ze stanowiska i przeniesiony na placówkę dyplomatyczną na Węgrzech (Bień 2017, 22–23). Bień twierdzi również, że jego komentarze opisowe odnośnie sytuacji płatniczej państwa były cenzurowane przez wicepremiera Mieczysława Jagielskiego. Według jego relacji na żadnym ze spotkań Rady Ministrów w latach 1973–1980 nie był poruszany problem sytuacji płatniczej państwa, zaś pierwsze dane dotyczące bilansu płatniczego w walutach państw kapitalistycznych zostały ujawnione publicznie dopiero na przełomie 1980 i 1981 r. (Bień 2017, 27).

Drugą przyczyną narastania zadłużenia zagranicznego było błędne przekonanie decydentów o tym, że deprecjacja walut zachodnich (wynikająca ze wzrostu tempa inflacji) doprowadzi do obniżenia kosztów obsługi długu. Założenie to było prawdziwe dla gospodarki zamkniętej, w której kredyty były oprocentowane według stopy stałej. Tymczasem w pierwszej połowie lat 70. XX w. w udzielanych kredytach zaczęła dominować stopa zmienna. W tym rozumowaniu bezpodstawnie zakładano, że spłata długu nastąpi bezpośrednio ze środków dewizowych pochodzących z eksportu do państwa, w którym kredyt zaciągnięto. Błędnie założono również, że wzrost stopy inflacji automatycznie przełoży się na deprecjację waluty danego państwa na arenie międzynarodowej. Zadłużenie w walutach, które w latach 70. XX w. wykazywały deprecjację stanowiło jedynie 42,9% (z czego 37,4% w dolarach amerykańskich) ogółu zadłużenia zagranicznego PRL (Rydygier 1985, 238). Pominięcie tych czynników spowodowało, że kredyty zagraniczne zostały uznane za darmowe źródło kapitału, co przełożyło się na ich nieracjonalne zaciąganie oraz wykorzystywanie.

Kolejnym czynnikiem pośrednio powodującym gwałtowny wzrost zadłużenia był sposób wydatkowania już zaciągniętych kredytów. Proces inwestycyjny nie był skoordynowany z rosnącymi potrzebami importowymi. Kredyty przeznaczano na rozwój przemysłu przetwórczego, planowano zaś spłacać je eksportem surowców. Coraz większą część nowo zaciąganych kredytów trzeba było przeznaczać na zakup niezbędnych do produkcji materiałów. Struktura inwestycji (przewaga inwestycji długoterminowych) uniemożliwiała współmierny wzrost eksportu. W celu ograniczenia niezadowolenia społecznego chroniono rynek dóbr konsumpcyjnych, a zatem ograniczenia importu w drugiej połowie dekady musiały dotknąć importu zaopatrzeniowego. Skutkowało to spadkiem produkcji, a więc spadkiem eksportu do państw kapitalistycznych – był to mechanizm sprzężenia zwrotnego.

Pytanie, które należy zadać brzmi: dlaczego pomimo pogarszającego się salda bilansu handlowego państwa kapitalistyczne były gotowe dalej pożyczać pieniądze

PRL? Witold Bień wymienia trzy powody (Bień 2017, 33). Pierwszy z nich to przekonanie, że w razie kryzysu płatniczego PRL uzyska wsparcie ZSRR – była to koncepcja tzw. radzieckiego parasola nad państwami RWPG. Drugim powodem było promowanie własnego eksportu, co było istotne dla rządów państw zachodnich zwłaszcza w okresie kryzysu naftowego lat 70. XX w. Trzeci powód to czynniki polityczne – liczone, że finansowe uzależnienie Polski od kredytów zagranicznych pozwoli osłabić jej gospodarcze związki z ZSRR.

3. Import licencji zagranicznych

Ekipa Edwarda Gierka postanowiła oprzeć rozwój technologiczny Polski na imporcie licencji z rozwiniętych państw kapitalistycznych. Było to konieczne, gdyż gospodarka państwa socjalistycznego nie generowała wystarczających bodźców dla tworzenia innowacji⁵. Przyczyny tego stanu rzeczy były szeroko omawiane w literaturze i przytoczenie ich przekroczyłoby objętość niniejszego tekstu, dlatego z konieczności zostanie ograniczone do kwestii ściśle powiązanych z wdrażaniem licencji zagranicznych⁶.

Kluczowym czynnikiem⁷ wpływającym na niską efektywność gospodarek socjalistycznych było dominujące przekonanie decydentów o nadrzędności polityki nad gospodarką. Każda decyzja ekonomiczna mogła zostać łatwo podważona w imię doraźnego interesu politycznego (Bałtowski 2009, 320). Prymat ten sprawiał, że organizacja systemu gospodarczego przypominała obowiązującą strukturę polityczną, a więc była silnie scentralizowana i zhierarchizowana. Zarządzanie systemem gospodarczym przebiegało dwutorowo – aparatem administracyjnym oraz partyjnym, przy czym decydujący głos posiadał ten drugi. Polecenia aparatu partyjnego posiadały charakter nieoficjalny, lecz jednocześnie wiążący. Formalne

⁵ W niniejszym tekście termin innowacja używany jest w znaczeniu schumpeterowskim – komercyjne lub przemysłowe wdrożenie pewnej nowości — nowego produktu, procesu lub metody produkcji, otwarcie nowego rynku, pozyskanie nowego źródła surowców lub prefabrykatów lub wprowadzenie nowej struktury organizacyjnej (Schumpeter 1983, 36).

⁶ Systemowa nieefektywność gospodarki socjalistycznej została szeroko opisana w literaturze. Obszerny jej przegląd zawiera praca Bałtowskiego (2009).

⁷ Niniejsze rozważania dotyczą aspektów systemowych realnego socjalizmu. Pamiętać należy, że istotny wpływ na różnice w poziomie rozwoju krajów socjalistycznych miała narzucona krajom bloku wschodniego radziecka koncepcja autarkii gospodarczej (Rapacki 1978, 51).

polecenia administracyjne z kolei nie miały charakteru obligatoryjnego. Ten dualizm powodował zakłócenia informacyjne oraz rozmazywał odpowiedzialność – faktyczny decydent partyjny nie ponosił odpowiedzialności administracyjnej (Rapacki 1986, 89). Rolę stabilizatora (którą w kapitalizmie pełni rynek) przejął plan centralny, będący w istocie arbitralną decyzją centralnego planisty. Brak demokratycznej kontroli władzy powodował, że plany społeczno-gospodarcze naruszały zabezpieczenia gwarantujące stabilność systemu (takie jak np. poziom zadłużenia zagranicznego). Charakterystyczną cechą gospodarki państw socjalistycznych była wieloszczeblowa struktura decyzyjna: centrum \Rightarrow ministerstwo branżowe \Rightarrow zjednoczenie przemysłu \Rightarrow przedsiębiorstwo⁸, której skutkiem było istnienie monopoli branżowych. W przypadku handlu zagranicznego państwowy monopol został dodatkowo podzielony pomiędzy centrale handlu zagranicznego.

Kolejny czynnik odpowiedzialny za niski poziom innowacyjności dotyczył powszechnego pośród elit rządowych, a wynikającego z doktryny marksizmu-leninizmu, przekonania o wyższości produkcji nad konsumpcją, co skutkowało nadmiernym rozwojem sektorów odpowiedzialnych za produkcję środków produkcji kosztem dóbr konsumpcyjnych. Stworzono strukturę gospodarczą nastawioną na realizację założeń planowych, a nie zaspokajanie potrzeb konsumentów. Miało to przełożenie na zgłaszany popyt na innowacje oraz na rodzaj generowanych innowacji. Rynek sprzedawcy sprawiał, że innowacje nie przyjmowały zazwyczaj postaci innowacji produktowych, lecz procesowych, związanymi z technologią produkcji.

W przeciwieństwie do gospodarki kapitalistycznej głównym celem działalności przedsiębiorstwa w socjalizmie nie było zaspokajanie potrzeb konsumentów, ale wypełnianie założeń planowych. Krótki horyzont czasowy planowania (w latach 70. dominującą rolę odgrywały plany roczne) powodował, że innowacje jako projekty wieloletnie⁹ stawały się elementem generującym ryzyko, a co za tym idzie były niechętnie widziane przez kierownictwo organizacji gospodarczych. Istotne znaczenie miał również obowiązujący centralny system cen. Ceny produktów finalnych były oparte o koszty produkcji. Wdrażanie innowacji pozwalających obniżyć koszty mogło skutkować decyzją centrum o obniżce ceny wyrobu finalnego, co pogorszyłoby wyniki organizacji gospodarczej. Znane były przypadki, gdy organizacje gospodarcze zatajały przed organami zwierzchnimi wprowadzone usprawnienia techniczne celem

⁸ Powyższy schemat dotyczy najpopularniejszej formy organizacji przemysłu w latach 70. XX w. jaką było zjednoczenie przedsiębiorstw. Wyglądała ona nieco inaczej w przypadku kombinatów.

⁹ Średni czas wdrażania licencji i osiągnięcia pełnych związanych z nią mocy wytwórczych do 1979 r. wynosił 4 lata (Kozłowski 1988, 173).

ukrycia faktycznych rezerw produkcyjnych (Rapacki 1986, 119) W latach 70. decyzję o rozpoczęciu 54% przedsięwzięć innowacyjnych podjęto na szczeblu zjednoczenia, 31% na szczeblu ministerstwa, a tylko 11% w przedsiębiorstwach i 4% w placówkach badawczych (Kozłowski 1988, 112).

Wyżej wymienione czynniki sprawiły, że konieczne stało się importowanie myśli technicznej z państw kapitalistycznych. Do końca lat 70. z państw tych pochodziło ponad 90% liczby nabywanych przez PRL licencji zagranicznych oraz ponad 97% ich wartości (Kozłowski 1988, 225) przy czym ponad dwie trzecie przypadało na dekadę gierkowską. Nasilenie importu licencji jest widoczne szczególnie w jej pierwszym pięcioleciu (lata 1971–1976). Strukturę nabywanych licencji według państw przedstawia Tabela 7. Polityka gierkowska zakładała, że celem importu licencji był rozwój tych branż, w których zapóźnienie techniczne było zbyt duże by opłacalnym było nadrabianie go własnym potencjałem badawczo-rozwojowym (Brzost 1979, 66).

Tabela 7: Struktura importu licencji w latach 1971–1980

Państwo	Liczba	%	% wartości
Ogółem	426	100	100
RFN	117	27,5	10,4
Francja	63	14,8	23,3
USA	46	10,8	24,4
UK	40	9,4	8,4
Włochy	36	8,4	13,8
Szwecja	31	7,3	4,7
Japonia	24	5,6	3,8
Szwajcaria	17	4,0	2,7
Belgia	12	2,8	1,1
Pozostałe	50	11,7	7,4

Źródło: Rapacki 1986, 227 oraz Rocznik Statystyczny 1981, 514.

W przedstawionej strukturze importu rzucają się w oczy różnice pomiędzy liczbą zakupionych licencji a ich udziałem w ogólnej wartości. Świadczy to o niskim koszcie jednostkowym, a więc mniejszej kompleksowości. Licencje bardziej kompleksowe, związane z całościowymi procesami modernizacyjnymi dominowały w ofercie licencyjnej Francji i USA, widać to również w przypadku Włoch (licencja Fiata). Zdecydowana większość licencji (82% liczby i 94% wartości) była nabywana na potrzeby trzech ministerstw: przemysłu maszynowego, chemicznego oraz maszyn ciężkich i rolniczych, z czego ponad połowa dla tego pierwszego (Rapacki 1986,

220). Strukturę resortową inwestycji przedstawia Tabela 8. Nacisk na rozwój tych sektorów był charakterystyczny dla całej polityki przemysłowej prowadzonej przez ekipę Gierka¹⁰.

Tabela 8: Struktura resortowa importu licencji z państw kapitalistycznych w latach 1971–1980

Ministerstwo	Liczba	%	% wartości
Przemysłu Maszynowego	204	44,0	44,6
Przemysłu Chemicznego	80	17,2	26,0
Przemysłu Ciężkiego	74	15,9	19,6
Hutnictwa	29	6,2	4,2
Budownictwa	26	5,6	1,4
Górnictwa i Energetyki	17	3,7	0,4
Leśnictwa	7	1,5	0,0
Pozostałe	27	5,8	3,8

*MP – Ministerstwo Przemysłu

Źródło: R. Rapacki 1986, 229.

Tabela 9 przedstawia zmiany dynamiki importu maszyn z państw kapitalistycznych na tle dynamiki inwestycji w maszyny i urządzenia w przemyśle. Przedstawione dane wskazują na istotne dysproporcje pomiędzy polityką inwestycyjną i importową. Przyczyny tego zjawiska leżały w opisanym wcześniej specyfice gospodarki socjalistycznej, w której poszczególne organizacje gospodarcze konkurowały ze sobą o dostęp do zasobów. W tym celu często podawały w planach inwestycyjnych zafałszowane informacje. Ponadto przyznane i niewykorzystane środki nie przechodziły na okresy następny, a wręcz mogły przyczynić się do zmniejszenia środków przyznanych w okresie następnym. Skutkiem była nieracjonalna gospodarka zasobami, w tym zasobami dewizowymi. Przekładało się to na nadmierne zakupy licencyjne nieodpowiadające możliwościom absorpcji innowacji przez procesy technologiczne.

¹⁰ To właśnie od tych sektorów rozpoczęto tzw. reformę zarządzania przemysłem znaną jako reforma WOG.

Tabela 9: Dynamika wzrostu importu maszyn i urządzeń z państw kapitalistycznych oraz nakładów inwestycyjnych na maszyny i urządzenia w latach 1972–1977 (ceny bieżące)*

Branża	1973	1974	1975	1976	1977	1972–1977
Paliwowo-energetyczna	35,2	3,2	21,8	-1,0	-1,8	11,5
	17,9	16,0	6,8	22,4	6,5	13,9
Metalurgiczna	77,8	198,7	52,4	0,4	-32,0	59,5
	-9,7	73,5	82,5	6,2	-22,9	25,9
Elektromaszynowa	77,3	36,3	44,5	30,3	5,1	38,7
	39,1	40,1	22,0	11,7	8,6	24,3
Chemiczna	29,3	45,0	27,1	77,6	18,1	39,4
	26,8	10,2	25,9	47,8	9,9	24,1
Mineralna	436,4	17,8	91,4	-21,8	-44,2	95,9
	32,8	18,2	32,3	-8,3	-17,7	11,5
Drzewno-papiernicza	8,3	118,7	72,4	72,4	27,1	57,6
	22,9	55,6	55,6	16,7	19,8	30,0
Lekka	28,7	10,9	29,3	-33,5	41,9	13,5
	27,1	-0,6	2,7	-4,7	-3,0	4,3
Spożywcza	240,4	44,1	6,1	-38,3	-21,3	46,2
	56,5	25,2	0,1	0,4	0,3	16,5
Budownictwo	133,3	16,1	7,7	-50,0	-51,4	11,1
	65,2	0,6	37,5	-45,7	-36,1	4,3
Rolnictwo	104,1	44,4	63,3	0,1	-19,4	38,5
	73,6	21,2	7,8	1,1	10,9	22,9
Gospodarka narodowa	220,0	115,6	130,4	-3,1	-39,6	84,7
	11,6	13,0	11,4	32,4	29,2	19,5

* Pierwsza liczba oznacza dynamikę importu maszyn i urządzeń z państw kapitalistycznych. Druga to dynamika nakładów inwestycyjnych na maszyny i urządzenia.

Źródło: Fallenbuchl 1983, 125.

Innymi słowy, system realnego socjalizmu ze względu na swoją specyfikę nie był w stanie wygenerować bodźców niezbędnych do opracowania oraz wdrożenia innowacji produktowych na szeroką skalę. Niezbędne stało się zatem importowanie licencji z Zachodu. Również tutaj dały jednak o sobie znać negatywne cechy ustroju, powodujące nieefektywną alokację środków dewizowych oraz wdrażanie nabytych licencji.

Podsumowanie

Nierozsądna polityka finansowania rozwoju gospodarczego przez niekontrolowane zaciąganie kredytów zagranicznych była główną przyczyną załamania gospodarczego, które nastąpiło pod koniec lat 70. XX w. Ten stan rzeczy był skutkiem systemowych niedoskonałości wynikających z systemu realnego socjalizmu, takich jak konkurencja o zasoby między organizacjami gospodarczymi – a co za tym idzie zatajanie rezerw produkcyjnych, fałszowanie wykonania planu – scentralizowanej struktury gospodarczej czy wreszcie oparcia kluczowych decyzji gospodarczych o błędne przekonania aparatu partyjnego. Na to wszystko nakładała się istotna kwestia własności, która nie dawała bodźców do efektywnego wykorzystania środków pochodzących z kredytów. Zewnętrzne zasilenie w kapitał ujawniło skalę marnotrawstwa jakie generowała gospodarka socjalistyczna.

Jednocześnie system polityczny, a zwłaszcza brak demokratycznej kontroli skutkowało ignorowaniem przez decydentów sygnałów ostrzegawczych. Efektem tego była głęboka recesja gospodarcza, a co za tym zmiana polityczna – Edward Gierek został usunięty z funkcji I sekretarza PZPR. Ostatecznie kryzys zadłużeniowy w kwietniu 1981 r. zmusił PRL do ogłoszenia niewypłacalności. Polityka gospodarcza PRL w latach 70. XX w. pokazała wyraźnie, że dla uzdrowienia gospodarki socjalistycznej konieczne są głębsze zmiany dotyczące kluczowej kwestii własności.

Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J. 2014, *Dlaczego narody przegrywają?*, Poznań: Zysk i S-ka.
- Bałtowski M. 2009, *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza, rozwój, upadek*, Warszawa: PWN.
- Bień W. 2017, *Jak doszło do zadłużenia Polski za granicą w latach 1970–1985. Wspomnienia uczestnika wydarzeń*, Warszawa: Diffin.
- Bożyk P. 1983, *Marzenia i rzeczywistość, czyli anatomia polskiego kryzysu*, Warszawa: PiW.
- Brzost W. 1979, *Importowany postęp techniczny a rozwój gospodarczy Polski*, Warszawa: Wyd. PWN.
- Fallenbulch Z. 1983, *East-West Technology Transfer. Study of Poland 1971–1980*, Paris: OECD.

- Górski J. 1982, *Gospodarka 1981. Problemy załamania i rozwoju*, Warszawa: KiW.
- GUS. 1982, *Rocznik Statystyczny 1981*, Warszawa.
- GUS. 1983, *Rocznik Statystyczny 1982*, Warszawa.
- GUS. 1995, *Historia Polski w liczbach. Handel*, Warszawa.
- GUS. *Roczniki Statystyczne Handlu Zagranicznego* (różne lata), Warszawa.
- Nowicki J. (red.) 1978, *Import myśli naukowo-technicznej z rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa: PWE.
- Jasiński L.J. 2011, *Polskie kontakty z zagranicą w XX wieku*, Warszawa: Wyd. Trio.
- Kuczyński W. 1981, *Po wielkim skoku*, Warszawa: PWE.
- Muller A. (red.). 1985, *U źródeł polskiego kryzysu*, Warszawa: PWN.
- Rapacki R. 1986, *Wymiana licencyjna wschód-zachód. Przyczynek do teorii*, Warszawa: SGPiS.
- Kozłowski K. (red.) 1988, *Raporty dla Edwarda Gierka*, Warszawa: PWE.
- Schumpeter J. 1983, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, Transaction Publishers, ebook.
- „Wytyczne na VI Zjazd PZPR” 1971, *Nowe Drogi*, nr 10/1971.
- VI Zjazd Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. *Stenogram*. 1972, Warszawa: KiW.

KRZYSZTOF PODGÓRSKI*

Wykorzystanie analizy danych makroekonomicznych z amerykańskiej gospodarki w prognozowaniu kursów na rynku walutowym

Abstrakt

Przedstawiony artykuł wpisuje się w tematykę prognozowania kursów na rynku walutowym z wykorzystaniem analizy danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych. Tematyka wpływu danych makroekonomicznych na zmienność kursów walut jest istotna w głównej mierze z punktu widzenia inwestorów, którzy prognozują kursy, aby podjąć właściwą decyzję dotyczącą kupna lub sprzedaży danej waluty. Celem badań jest weryfikacja hipotezy, że występuje silna zależność liniowa pomiędzy zmiennością kursów par walutowych z dolarem amerykańskim a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych z gospodarki amerykańskiej w okresach 15 minut, 30 minut, godzina oraz cztery godziny po publikacji danych. Badanie zależności przeprowadzono za pomocą współczynnika korelacji liniowej Pearsona po wcześniejszym stwierdzeniu normalności rozkładów przyjętych do analizy ciągów liczbowych. Na podstawie badań przeprowadzonych dla par walutowych EUR/USD, USD/JPY oraz GBP/USD na danych z lat 2015–2017 odrzucono hipotezę. Jednocześnie stwierdzono, że najwyższe średnie bezwzględne poziomy zależności liniowych odnotowano w każdym z analizowanych przekrojów czasowych dla danych dotyczących produktu krajowego brutto.

Słowa kluczowe: rynek walutowy, dane makroekonomiczne, prognozowanie kursów, dolar amerykański, euro, funt brytyjski, jen japoński.

Kody JEL: F31, F37, F47, G17.

* Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, krzysztof.podgorski@edu.uekat.pl.

The Use of Macroeconomic Data Analysis from the American Economy in Forecasting Courses on the Currency Market

Abstract

The presented article fits into the subject of forecasting exchange rates on the currency market using macroeconomic data from the US economy. The subject of the impact of macroeconomic data on exchange rate volatility is significant mainly from the point of view of investors who forecast currency currencies to make the right decision regarding the purchase or sale of a given currency. The aim of the research is to verify the hypothesis that there is a strong linear relationship between the volatility of currency pair rates with the US dollar and deviations from the forecasts of macroeconomic data from the US economy in periods of 15 minutes, 30 minutes, one hour and four hours after data publication. The study of the dependences was carried out using the Pearson's linear correlation coefficient after the earlier finding of the normality of the distributions adopted for the analysis of numerical sequences. On the basis of research carried out for the EUR/USD, USD/JPY and GBP/USD currency pairs on the data from 2015–2017, the hypothesis was rejected. At the same time, it was found that the highest average absolute levels of linear relationships were recorded in each of the analyzed time sections for data concerning the gross domestic product.

Key words: foreign exchange, macroeconomic factors, forecasting of exchange rates, US dollar, euro, British pound, Japanese yen.

JEL Classification: F31, F37, F47, G17.

Wprowadzenie

Rynek walutowy jest największym rynkiem świata, na którym handel odbywa się 24 godziny na dobę przez pięć dni w tygodniu. Ze względu na wysoki poziom dźwigni finansowej, która jest dostępna dla inwestorów na nim, w bardzo krótkim czasie można osiągnąć ogromne zyski lub stracić bardzo wiele kapitału. Dwie główne techniki prognozowania kursów walutowych to analiza techniczna oraz analiza fundamentalna. Analiza fundamentalna rynku walutowego sprowadza się w głównej mierze do analizy danych makroekonomicznych z największych gospodarek świata, przede wszystkim ze Stanów Zjednoczonych, gdyż dolar amerykański wchodzi w skład par walutowych charakteryzujących się największymi obrotami dziennymi (Admiral Markets 2018). W przeciwieństwie do analizy technicznej podejście fundamentalne nie opiera się na założeniu, że cena dyskontuje wszystko

a na poglądzie, że dane makroekonomiczne wpływają na sposób postrzegania przez inwestorów poszczególnych walut.

Źródłem zysku dla inwestorów na rynku walutowym jest jego zmienność w połączeniu z możliwością zastosowania wysokiej dźwigni finansowej. Okres bezpośrednio po publikacji danych makroekonomicznych charakteryzuje się wysokim poziomem zmienności kursów walut. Mając możliwość przewidzenia kierunku zmian kursów par walutowych inwestorzy zyskaliby narzędzie wspomagające ich w podejmowaniu decyzji o kupnie lub sprzedaży danej waluty. Istotna wydaje się więc tematyka wpływu danych makroekonomicznych na zmienność kursów. Aby móc opracować modele pozwalające na wskazanie kierunku, w jakim podąża kurs określonej pary walutowej należy rozważyć kwestię zależności, jaka występuje pomiędzy zmiennością par walutowych a odchyleniem wartości publikowanych danych od prognoz. Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy, że występuje silna zależność liniowa pomiędzy zmiennością kursów par walutowych z dolarem amerykańskim a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych z gospodarki amerykańskiej w okresach 15 minut, 30 minut, godzina oraz cztery godziny po publikacji danych.

Pierwsza część artykułu zawiera charakterystykę najistotniejszych danych makroekonomicznych dotyczących gospodarki Stanów Zjednoczonych. W części drugiej przedstawiony został dotychczasowy dorobek badawczy odnoszący się do kwestii prognozowania cen na rynku walutowym, natomiast ostatnia – trzecia część publikacji prezentuje wyniki badań, jakie zostały przeprowadzone w celu weryfikacji hipotezy badawczej.

1. Charakterystyka najważniejszych danych makroekonomicznych dotyczących gospodarki amerykańskiej oraz najistotniejszych walut

Do najważniejszych danych makroekonomicznych dotyczących gospodarki Stanów Zjednoczonych zaliczyć należy: stopy procentowe, liczbę nowych miejsc pracy w gospodarce w sektorze pozarolniczym, bilans handlowy, indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI), indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI), jak również sprzedaż nieruchomości na rynku pierwotnym i wtórnym.

Stopy procentowe uważane są w odniesieniu do walut za najistotniejszy rodzaj danych, gdyż kierunek polityki monetarnej w dużym stopniu determinuje kształtowanie się kursów wymiany. Polityka monetarna wpływa na cenę pieniądza, co znajduje przełożenie na postrzeganie przez inwestorów danej waluty za atrakcyjną lub nie (Zembura 2011, 201–215). Stopa procentowa Stanów Zjednoczonych to Stopa Funduszy Federalnych i stanowi ona cenę, po jakiej podmioty wchodzące w skład Systemu Rezerwy Federalnej mogą pożyczać między sobą pieniądze, co jest elementem kształtowania rynkowych stóp procentowych. Stopa Funduszy Federalnych jest publikowana osiem razy w roku w siedmiotygodniowych odstępach (Monitorfx 2018). Jeżeli opublikowana wartość rzeczywista Stopy Rezerwy Federalnej jest większa niż prognoza wówczas powinna nastąpić aprecjacja dolara amerykańskiego (Forexfactory 2018).

Drugim istotnym rodzajem danych o gospodarce amerykańskiej jest liczba nowych miejsc pracy w gospodarce w sektorze pozarolniczym. Wskaźnik ten zawiera w sobie wiele informacji o ogólnych warunkach ekonomicznych, pokazuje sposób postrzegania przez firmy aktualnej, jak i przyszłej koniunktury. Gdy tworzone są nowe miejsca pracy i więcej środków przeznaczanych jest przez przedsiębiorstwa na wynagrodzenia gospodarka rozwija się, gdyż wzrasta konsumpcja. W sytuacji, gdy liczba nowych miejsc pracy utrzymuje się na stałym poziomie albo maleje w dłuższym terminie wzrost gospodarczy wydaje się być zagrożony (Zembura 2011, 201–215). Dane o liczbie miejsc pracy oparte są na badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Obliczenia dokonywane są przez Departament Pracy Stanów Zjednoczonych biorąc pod uwagę 400 tys. zakładów pracy a podstawę stanowi lista płac. Dane o liczbie nowych miejsc pracy publikowane są w każdy pierwszy piątek miesiąca (Monitorfx 2018). Jeżeli opublikowana wartość rzeczywista dotycząca liczby nowych miejsc pracy jest większa niż prognoza, powinna nastąpić aprecjacja dolara amerykańskiego (Forexfactory 2018).

Kolejnym istotnym rodzajem danych o gospodarce Stanów Zjednoczonych jest produkt krajowy brutto, czyli suma wartości rynkowej dóbr i usług finalnych wytworzonych w danym kraju w określonym czasie przy wykorzystaniu będących w jego władaniu zasobów. Dane o PKB pokazują wzrost lub spadek koniunktury gospodarczej w poprzednim kwartale (Zembura 2011, 201–215). Informację o PKB Stanów Zjednoczonych przygotowuje Biuro Analiz Ekonomicznych USA i przedstawiana jest ona co kwartał (Monitorfx 2018). Jeżeli opublikowane wartości rzeczywiste dotyczące PKB są wyższe od prognoz, stanowi to czynnik aprecjacji dolara amerykańskiego (Forexfactory 2018).

Bilans handlowy będący różnicą między eksportem i importem danego państwa jest jednym z raportów mających znaczący wpływ na kształtowanie się kursów na rynku walutowym. Dodatni wskaźnik bilansu handlowego stanowi czynnik wzrostu popytu na dolara amerykańskiego, natomiast wskaźnik ujemny lub niższy od prognoz wskazuje na możliwe osłabienie dolara względem innych walut (Zembura 2011, 201–215). Raport o bilansie handlowym publikowany jest raz w miesiącu (Forexfactory 2018).

Kolejne dwa rodzaje danych makroekonomicznych o gospodarce amerykańskiej to indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI) oraz indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI). Inflacja występuje, gdy ceny dóbr i usług wzrastają, niewielki jej poziom ma korzystny wpływ na gospodarkę (Zembura 2011, 201–215). Wskaźnik CPI mierzy średnią zmianę cen dóbr i usług dla końcowego odbiorcy. Indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI) mierzy natomiast zmianę cen uzyskiwanych przez krajowych wytwórców towarów i usług, czyli producentów (Monitorfx 2018). W obu przypadkach, jeżeli wartości rzeczywiste okażą się być wyższe od prognoz jest to sygnał do aprecjacji dolara amerykańskiego (Forexfactory 2018).

Duże znaczenie dla zmian kursów par walutowych z dolarem amerykańskim mają również raporty dotyczące rynku nieruchomości. W Stanach Zjednoczonych publikowane są raporty dotyczące sprzedaży nieruchomości zarówno na rynku wtórnym jak i na rynku pierwotnym (Zembura 2011, 201–215). Sprzedaż nowych nieruchomości świadczy o pewności konsumentów w kwestii zatrudnienia, natomiast sprzedaż nieruchomości na rynku wtórnym jest typowym wskaźnikiem obrazującym popyt konsumentów i jednym z najlepszych wskaźników kondycji rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych (Monitorfx 2018). Oba wskaźniki publikowane są raz w miesiącu, a ich wartości rzeczywiste wyższe od prognoz stanowią czynnik, który może spowodować aprecjację dolara amerykańskiego.

Do głównych walut, mających największy udział w transakcjach realizowanych na rynku walutowym należy zaliczyć: dolara amerykańskiego, euro, jena japońskiego oraz funta szterlinga.

Najwięcej, bo aż 87,6% wszystkich transakcji walutowych w 2016 r. wiązało się z zakupem lub sprzedażą dolara amerykańskiego, jednocześnie niespełna 63% międzynarodowych rezerw walutowych wyrażonych było pod koniec 2014 r. w tej walucie. Dolar amerykański stanowi oficjalny środek płatniczy w: Stanach Zjednoczonych, Portoryko, Mikronezji, Marianach Północnych, Palau, Panamie, Ekwadorze, Salwadorze, Timorze Wschodnim, Zimbabwie, Bonaire oraz na Sabie, Sint Eustatius i Wyspach Marshalla. Dolar amerykański jest podzielny na sto centów. Druga waluta, dla której udział transakcji w niej wyrażony jest największy

to euro, jednak w tym przypadku różnica w stosunku do dolara jest znacząca. W 2016 r. wynosił on 31,3%. Sześć lat wcześniej udział euro w transakcjach na światowym rynku walut wynosił niespełna 40%. Spadek zainteresowania inwestorów dokonywaniem transakcji z wykorzystaniem par walutowych, w których euro stanowi walutę bazową lub kwotowaną wynika w głównej mierze z trudności gospodarczych państw strefy euro. Euro to waluta, która rozpoczęła swoje funkcjonowanie w obrocie bezgotówkowym od początku 1999 r., natomiast monety i banknoty zostały wprowadzone do obiegu na początku 2002 r. Obecnie posługuje się nią 19 państw członkowskich Unii Europejskiej: Irlandia, Niemcy, Holandia, Finlandia, Francja, Austria, Belgia, Luksemburg, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Włochy, Słowenia, Malta, Cypr, Słowacja, Estonia, Łotwa i Litwa. Na podstawie porozumienia z Unią Europejską waluta ta jest oficjalnym środkiem płatniczym również w San Marino, Watykanie i Maroko. Jednak bez formalnego porozumienia posługują się nią także mieszkańcy Czarnogóry, Kosowa i Andory. Jedno euro jest podzielne na sto centów. Mimo wszystko para walutowa EUR/USD nadal cieszy się największą popularnością wśród inwestorów, a transakcje z nią związane stanowią prawie jedną czwartą obrotów na światowym rynku. Trzecią najpopularniejszą walutą jest jen japoński – stanowiący od 1871 r. oficjalny środek płatniczy Japonii – który w 2016 r. stanowił przedmiot kupna lub sprzedaży dla 21,6% transakcji. Ostatnią z walut, której udział w transakcjach wymiany przekraczał w 2013 r. 10% jest funt brytyjski (Bis 2016).

2. Przegląd literatury poświęconej metodom prognozowania kursów walutowych

Tematyka przewidywania kursów na rynku walutowym poruszana była na przestrzeni lat w wielu publikacjach. Artykuły dotyczące prognozowania cen na rynku walutowym zaczęły być ogłaszane w drugiej połowie lat 70. XX w. Przykładem artykułu z tego okresu, odnoszącego się do zagadnienia efektywności rynków walutowych oraz matematycznych metod prognozowania kursów, jest praca opublikowana w 1979 r. przez Stephena H. Goodmana. Badanie obejmowało okres od stycznia 1976 r. do czerwca 1978 r. i skupiało się na analizie skuteczności 10 technik prognozowania kursów walutowych oraz implikacjach między innymi dla sektora przedsiębiorstw. Sześć spośród analizowanych metod miało zastosowanie w planowaniu, natomiast cztery w zabezpieczaniu pozycji na rynku walutowym. Zastosowane metody obejmowały głównie modele ekonomiczne, reguły decyzyjne, matematyczne modele

pędu, jak również wykresy oszacowań punktowych. Przedmiot badań stanowiły kontrakty na waluty takie, jak dolar kanadyjski, frank francuski, marka niemiecka, jen japoński, frank szwajcarski oraz funt brytyjski (Goodman 1979, 415–427).

Spośród publikacji wydanych w latach 80. XX w. na uwagę zasługują pozycje odnoszące się do zagadnień analizy technicznej w prognozowaniu kursów walutowych wskazujące jednocześnie na słaby wpływ czynników fundamentalnych. M.P. Dooley, J. Shafer podjęli się analizy kursu walutowego w okresie od marca 1973 r. do listopada 1981 r., a wyniki badań zostały opublikowane w 1983 r. W artykule autorzy skupili się na krótkoterminowych prognozach opartych na analizie technicznej. Według M.P. Dooleya, J. Shafera tendencja panująca na rynku walutowym jest w niewielkim stopniu powiązana z czynnikami fundamentalnymi, w związku, z czym należy ją analizować głównie pod względem technicznym, czyli analizując kształtowanie się impulsów i korekt występujących na wykresach. Trendy tworzą się, jednak w oczekiwaniu na zaistnienie czynników fundamentalnych takich, jak publikacja danych o zmianie poziomu inflacji (Dooley, Shafer 1983, 43–69). W artykule R.S. Sweeneya opublikowanym w 1986 r. zaprezentowano analizę potwierdzającą, że zyski generowane na rynkach walutowych w krótkim okresie utrzymują się również w późniejszych okresach, co wskazuje jednoznacznie na możliwość zastosowania analizy technicznej, której jedno z założeń to powtarzalność schematów na wykresach (Sweeney 1986, 163–182).

Artykuły z lat 90. XX w. wpisujące się w tematykę prognozowania kursów walutowych wskazują na dominację podejścia technicznego nad fundamentalnym. W artykule z 1992 r. M.P. Taylor i H. Allen zaprezentowali wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w imieniu Banku Anglii wśród głównych dealerów walutowych z siedzibę w Londynie. Badanie przeprowadzono w listopadzie 1988 r. Wyniki wskazały, że co najmniej 90% respondentów brało pod uwagę wyniki analizy technicznej w co najmniej jednym horyzoncie czasowym. Poza tym istniała tendencja do stosowania analizy technicznej kosztem fundamentalnej w krótszych okresach, jednak ulegała ona odwróceniu wraz ze wzrostem horyzontu prognozy (Taylor, Allen 1992, 304–314). Kolejnym przykładem artykułu wpisującego się w tematykę prognozowania cen na rynku walutowym jest publikacja z 1999 r. opracowana przez P.K. Changa i C.L. Oslera. Autorzy przeprowadzili badania na danych z lat 1973–1994. Na ich podstawie doszli do wniosku, że wskazania formacji liniowej głowy i ramion stanowią źródło irracjonalności w prognozach kursów walutowych. Uzyskane wyniki przetestowano pod kątem istotności statystycznej (Chang, Osler 1999, 636–661). Ważna z punktu widzenia dorobku naukowego lat 90. XX w. wydaje się również

publikacja przygotowana przez Y.W. Cheunga, M.D. Chinna oraz A.G. Pascual wprawdzie w 2005 r., czyli w kolejnej dekadzie, ale odnosząca się do empirycznych modeli walutowych z lat 90. XX w. Autorzy w swojej pracy przeanalizowali modele oparte na rentowności stosowane do prognozowania kursów walutowych w latach 90. XX w. Modele przebadano w horyzontach prognozy jednego, czterech oraz dwudziestu kwartałów. Uzyskane wyniki pozwoliły na wyciągnięcie wniosku, że kombinacje modeli i strategii, które sprawdzają się w jednym okresie czasu nie zawsze sprawdzają się w innych okresach (Cheung, Chinn, Pascual 2005, 1150–1175).

Publikacje z lat 2000–2009 nawiązujące do zagadnienia metod prognozowania cen na rynku walutowym wpisują się w tematykę analizy fundamentalnej i opinii inwestorów na temat wykorzystania w transakcjach danych makroekonomicznych, skuteczności prognostycznej analizy technicznej jak również adaptacyjnego charakteru rynku. Publikacja z 2001 r. autorstwa Y. Cheunga i M. Chinna prezentuje wyniki ankiety przeprowadzonej wśród amerykańskich inwestorów walutowych. Jej wyniki wskazują, że dane makroekonomiczne są zdaniem inwestorów szybko dyskontowane przez kursy wymiany, spośród zmiennych fundamentalnych największe znaczenie wydają się mieć zmiany stóp procentowych, natomiast dane makroekonomiczne w prognozowaniu kursów walutowych mają większe znaczenie podczas analizy dłuższego horyzontu czasowego (Cheung, Chinn 2001, 439–471). W artykule z 2007 r. L. Menkhoff i M.P. Taylor podjęli się próby udowodnienia hipotezy głoszącej, że analiza techniczna jest skuteczną metodą prognozowania kursów walutowych. W swoim badaniu przeanalizowali cztery najczęściej wysuwane argumenty: (1) twierdzenie, że kierunek zmian cen może nie być w pełni racjonalny, (2) fakt wykorzystywania przez analizę techniczną oficjalnych interwencji, (3) pogląd, że analiza techniczna może stanowić wydajną formę przetwarzania informacji oraz (4) fakt, że może ona informować o zmienności wywołanej przez czynniki niefundamentalne. Według autorów ostatnia z przytoczonych przesłanek wydaje się być najbardziej prawdopodobnym wyjaśnieniem skuteczności analizy technicznej (Menkhoff, Taylor 2007, 936–972). Publikacja z 2009 r. autorstwa C.J. Neelya, P.A. Wellera oraz J.M. Ulricha zwraca uwagę na adaptacyjność rynku walutowego. Podejście to jest o tyle innowacyjne, że poza ewolucją technik prognozowania kursów wskazuje na zmiany mechanizmów funkcjonowania samego przedmiotu badania, jakim jest w tym wypadku rynek walutowy. Według autorów metody stosowane w latach 70. i 80. XX w. przestały być zyskowe na początku lat 90. XX w. ustępując miejsca technikom opartym na średnich ruchomych. Wysoka zmienność, do której nawiązywał w swojej pracy również C.L. Osler, uniemożliwia obecnie oszacowanie średnich poziomów rentowności strategii. Te prawidłowości są zgodne z hipotezą

rynków adaptacyjnych, ale zaprzeczają twierdzeniu o efektywności rynku (Neely, Weller, Ulrich 2009, 467–488). Do tematyki kształtowania się kursów walutowych nawiązują w swoim artykule również M. Bask oraz J. Fidrmuc odnosząc się do kursów walut państw Europy Środkowej i Wschodniej (Bask, Fidrmuc 2009, 589–605).

Publikacje, wydane po 2009 r. odnoszące się do zagadnień prognozowania kursów na rynku walutowym nawiązują do strategii inwestycyjnych łączących w sobie elementy analizy technicznej i sztucznej inteligencji, technik wykorzystujących przepływ informacji, jak również prostszych reguł analizowanych wieloaspektowo. Publikacja z 2016 r. autorstwa Z. Zhenhua, O. Zezhenga, M. Chao, X. Jinhui, L. Longxin oraz W. Qing prezentuje model prognostyczny wykorzystujący fakt, że kurs walutowy to niestacjonarny szereg czasowy. Badanie zostało przeprowadzone za pomocą sieci neuronowych na parze walutowej USD/JPY. Dane zagregowano w interwałach pięciominutowych oraz dziennych. Wyniki badań wskazały na wyższą precyzję prognozy osiąganą przez model w przypadku krótszego interwału czasowego (Zhenhua i in. 2016, 1–7). Autorzy artykułu z 2018 r. do prognozowania cen na rynku walutowym zastosowali algorytmy genetyczne. Algorytmy prezentowane w publikacji automatycznie generują sygnały transakcyjne oraz w zależności od prawdopodobieństwa realizacji prognozy dopasowują wartość dźwigni finansowej. Badania przeprowadzone zostały na danych dla pary walutowej EUR/USD w okresie od 2 stycznia 2015 r. do 2 marca 2016 r. W analizowanym okresie strategia pozwoliła na uzyskanie stopy zwrotu w wysokości 83% (Jubert de Almeida, Ferreira Neves, Horta 2018, 596–613). Kolejna publikacja z 2016 r. odnosi się do kwestii prognozowania kursów walutowych na podstawie trzech grup informacji: danych makroekonomicznych, wskaźników technicznych oraz danych o zleceniach. Autorzy artykułu doszli do wniosku, że skomplikowany model wykorzystujący jako dane wejściowe wyselekcjonowane strumienie informacji jest w sposób skuteczny prognozować kursy walutowe (Macerinskiene, Balciunas 2016, 109–116). Z punktu widzenia liczby przebadanych strategii na uwagę zasługuje praca z 2013 r., której autorzy przeanalizowali pod względem statystycznym 21 000 reguł prognostycznych na danych pochodzących z 40 lat dla 30 walut. Wnioski uzyskane z badań wskazują na występowanie znaczącej przewidywalności kursów zarówno na rynkach rozwiniętych, jak i wschodzących (Po-Hsuan, Taylor 2016).

Zagadnienie prognozowania cen na rynku walutowym jest poruszane w wielu publikacjach. Na przestrzeni lat techniki przewidywania przyszłego kursu walutowego silnie ewoluowały od prostych stosowanych już w latach 70. XX w. aż po metody wymagające złożonych algorytmów i dużej mocy obliczeniowej komputerów. Warto jednak zaznaczyć, że większość publikacji nawiązuje do metod związanych

z analizą techniczną natomiast wpływ czynników fundamentalnych w prognozowaniu kursów na rynku walutowym został przedstawiony w znacznie mniejszym stopniu.

3. Badanie dotyczące zależności pomiędzy zmiennością kursów par walutowych z dolarem amerykańskim a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych z gospodarki amerykańskiej

Badanie przeprowadzono na podstawie danych dla par walutowych EUR/USD (euro do dolara amerykańskiego), USD/JPY (dolar amerykański do jena japońskiego), GBP/USD (funt brytyjski do dolara amerykańskiego). Do obliczeń przyjęto dane z okresu od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. Początkowo do obliczeń wzięto pod uwagę siedem rodzajów danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych: stopę rezerwy federalnej, liczbę nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym, produkt krajowy brutto, bilans handlowy, indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI), indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI) oraz sprzedaż nieruchomości na rynku pierwotnym i wtórnym. Jednak z racji na brak różnic pomiędzy prognozami oraz publikacją danych w całym okresie badania odrzucone zostały dane o stopie rezerwy federalnej.

Procedura badawcza składała się z pięciu etapów. W pierwszym z nich pobrane zostały dane z lat 2015–2017 dotyczące prognoz oraz aktualnych odczytów dla grupy sześciu wskaźników makroekonomicznych. Następnie obliczono różnice pomiędzy opublikowanymi wartościami a wcześniejszymi prognozami. W trzecim etapie procedury badawczej pobrano wartości kursów par walutowych EUR/USD, USD/JPY oraz GBP/USD dla godziny publikacji danych makroekonomicznych, oraz okresów późniejszych o 15 minut, pół godziny, godzinę oraz cztery godziny. Następnie obliczone zostały różnice pomiędzy wartościami kursów par walutowych w momencie publikacji danych oraz okresach późniejszych. Ostatni, piąty etap badania polegał na obliczeniu współczynnika korelacji liniowej Pearsona badającego występowanie zależności liniowej pomiędzy zmiennością kursów par walutowych z dolarem amerykańskim a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych z gospodarki amerykańskiej w czterech przekrojach czasowych. W przypadku par walutowych brane były pod uwagę ceny zamknięcia dla badanych interwałów czasowych. Do obliczenia stopnia powiązania pomiędzy badanymi zmiennymi

zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona, gdyż normalność rozkładów analizowanych zmiennych potwierdzono za pomocą testu Kołmogorowa-Smirnowa w prawie wszystkich przypadkach.

Tabela 1 prezentuje wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 15 minut po publikacji danych.

Tabela 1: Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 15 minut po publikacji danych

Rodzaj danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych	EUR/ USD	USD/ JPY	GBP/ USD	Średnia wartości bezwzględnych
Liczba nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym	0,07	0,04	-0,01	0,04
Produkt krajowy brutto	0,45	-0,34	0,04	0,28
Bilans handlowy	-0,43	0,03	-0,24	0,23
Indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI)	0,08	-0,08	0,23	0,13
Indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI)	-0,04	0,15	0,02	0,07
Sprzedaż nieruchomości na rynku wtórnym	-0,10	0,33	0,24	0,23

Źródło: opracowanie własne.

Analizując wartości współczynnika korelacji pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 15 minut po publikacji danych należy zauważyć, że w przypadku par EUR/USD oraz USD/JPY najwyższe wartości bezwzględne odnotowano dla danych o PKB. W przypadku pary walutowej GBP/USD należy natomiast stwierdzić, że na 15 minut po publikacji danych makroekonomicznych jest ona w największym stopniu powiązana z odchyleniami od prognoz danych o bilansie handlowym jak również informacji o sprzedaży nieruchomości na rynku wtórnym. Biorąc pod uwagę średnie wartości bezwzględne współczynników korelacji liniowej Pearsona najwyższy przeciętny stopień zależności odnotowano w przypadku danych dotyczących produktu krajowego brutto.

W dwóch z 18 przypadków zależność liniowa okazała się średnia (PKB z parą EUR/USD oraz bilans handlowy z EUR/USD), w pięciu przypadkach słaba natomiast w pozostałych 11 zależność jest na tyle niewielka, że można stwierdzić jej brak. Spośród średnich wartości bezwzględnych w trzech przypadkach wystąpiła słaba korelacja, a w trzech brak korelacji (Naukowiec 2018).

Tabela 2 prezentuje wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 30 minut po publikacji danych.

Tabela 2: Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 30 minut po publikacji danych

Rodzaj danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych	EUR/USD	USD/JPY	GBP/USD	Średnia wartości bezwzględnych
Liczba nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym	0,03	0,10	0,07	0,07
Produkt krajowy brutto	-0,18	0,25	-0,51	0,32
Bilans handlowy	-0,14	0,00	-0,10	0,08
Indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI)	0,03	0,13	-0,09	0,08
Indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI)	-0,08	0,14	-0,02	0,08
Sprzedaż nieruchomości na rynku wtórnym	-0,16	0,24	0,18	0,20

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wartości współczynnika korelacji pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie 30 minut po publikacji danych należy zauważyć, że w przypadku wszystkich trzech par najwyższe wartości bezwzględne odnotowano dla danych o PKB, a co za tym idzie również średnie wartości bezwzględne współczynników korelacji liniowej Pearsona dla danych o PKB okazały się najwyższe.

W jednym na 18 przypadków zależność liniowa okazała się średnia (PKB z parą GBP/USD) w trzech przypadkach słaba natomiast w pozostałych 14 można stwierdzić, że zależność taka nie występuje. Spośród średnich wartości bezwzględnych w jednym przypadku wystąpiła słaba korelacja, a w pozostałych pięciu brak korelacji.

Tabela 3 prezentuje wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie godziny po publikacji danych.

Tabela 3: Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie godziny po publikacji danych

Rodzaj danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych	EUR/USD	USD/JPY	GBP/USD	Średnia wartości bezwzględnych
Liczba nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym	0,17	-0,01	0,08	0,09
Produkt krajowy brutto	-0,02	0,42	-0,44	0,29
Bilans handlowy	-0,16	0,17	-0,08	0,14
Indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI)	0,11	-0,10	0,20	0,14
Indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI)	0,02	0,05	0,09	0,05
Sprzedaż nieruchomości na rynku wtórnym	-0,10	0,09	0,14	0,11

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski płynące z analizy wartości współczynnika korelacji pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie godziny po publikacji danych wskazują, że w przypadku par USD/JPY oraz GBP/USD najwyższe wartości bezwzględne odnotowano dla danych o PKB. W przypadku pary walutowej EUR/USD należy natomiast stwierdzić, że na godzinę po publikacji danych makroekonomicznych jest ona w największym stopniu powiązana z odchyleniami od prognoz danych o bilansie handlowym jak również informacji. Biorąc pod uwagę średnie wartości bezwzględne współczynników korelacji liniowej Pearsona najwyższy przeciętny stopień zależności odnotowano w przypadku danych dotyczących produktu krajowego brutto.

W dwóch na 18 przypadków zależność liniowa okazała się średnia, a w pozostałych 16 przypadkach nie występuje. Spośród średnich wartości bezwzględnych w jednym przypadku wystąpiła słaba korelacja a w pozostałych pięciu brak korelacji.

Tabela 4 prezentuje wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie czterech godzin po publikacji danych

Tabela 4: Wartości współczynnika korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie czterech godzin po publikacji danych

Rodzaj danych makroekonomicznych z gospodarki Stanów Zjednoczonych	EUR/USD	USD/JPY	GBP/USD	Średnia wartości bezwzględnych
Liczba nowych miejsc pracy w sektorze pozarolniczym	0,22	-0,11	0,07	0,13
Produkt krajowy brutto	0,51	0,10	0,20	0,27
Bilans handlowy	-0,14	-0,01	-0,01	0,05
Indeks cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI)	0,13	-0,29	0,03	0,15
Indeks cen produkcji sprzedanej przemysłu (PPI)	-0,02	0,13	0,04	0,06
Sprzedaż nieruchomości na rynku wtórnym	-0,26	0,26	0,09	0,20

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wartości współczynnika korelacji pomiędzy zmiennością par walutowych z dolarem amerykańskim oraz odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych w okresie czterech godzin po publikacji danych należy zauważyć, że w przypadku par EUR/USD oraz GBP/USD najwyższe wartości bezwzględne odnotowano dla danych o PKB. W przypadku pary walutowej USD/JPY należy natomiast stwierdzić, że na cztery godziny po publikacji danych makroekonomicznych jest ona w największym stopniu powiązana z odchyleniami od prognoz indeksu cen dóbr i usług konsumpcyjnych (CPI). Analizując średnie wartości bezwzględne współczynników korelacji liniowej Pearsona najwyższy przeciętny stopień zależności odnotowano w przypadku danych dotyczących produktu krajowego brutto.

W jednym na 18 przypadków zależność liniowa okazała się średnia w trzech słaba, a w pozostałych 14 nie występuje. Spośród średnich wartości bezwzględnych w jednym przypadku wystąpiła słaba korelacja, a w pozostałych pięciu brak korelacji.

Wnioski

Podczas przeprowadzonych badań obliczono łącznie współczynniki korelacji liniowej Pearsona pomiędzy zmianami kursów trzech par walutowych, a odchyleniami od prognoz sześciu rodzajów danych makroekonomicznych w czterech interwałach czasowych. Spośród 72 obserwacji zależność liniowa nie wystąpiła

w 55 przypadkach (76,39% wszystkich), słaba zależność wystąpiła w 11 przypadkach (15,28%), natomiast w sześciu przypadkach (8,33%) występującą zależność można uznać za średnią. Na podstawie przeprowadzonych badań można więc odrzucić hipotezę głoszącą, że występuje silna zależność liniowa pomiędzy zmiennością kursów par walutowych z dolarem amerykańskim a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych z gospodarki amerykańskiej w okresach 15 minut, 30 minut, godziny oraz czterech godzin po publikacji danych.

Przedstawione wyniki wydają się potwierdzać wniosek płynący z publikacji autorstwa Y. Cheunga i M. Chinnna, którzy na podstawie badań ankietowych stwierdzili, że dane makroekonomiczne są zdaniem inwestorów szybko dyskontowane przez kursy wymiany. Prawdopodobne wydaje się również założenie z tej samej publikacji głoszące, że dane makroekonomiczne w prognozowaniu kursów walutowych mają większe znaczenie podczas analizy dłuższego horyzontu czasowego. Przedstawiony artykuł wpisuje się w problematykę prognozowania kursów walutowych za pomocą metod analizy fundamentalnej rozszerzając jednocześnie dostępną literaturę, która w tym zakresie wydaje się być znacznie mniej obszerna niż w przypadku dominującego podejścia technicznego.

Przeprowadzone badanie w sposób dość jednoznaczny wskazuje na brak lub występowanie bardzo niewielkich liniowych zależności pomiędzy zmiennością par walutowych a odchyleniem od prognoz wartości danych makroekonomicznych dotyczących gospodarki amerykańskiej. Uzyskane rezultaty potwierdzają zatem, że nie jest możliwe przewidywanie kursów par walutowych z dolarem amerykańskim jedynie na podstawie wartości opublikowanych danych makroekonomicznych. Poza falsyfikacją głównej hipotezy artykuł wskazuje na fakt, że najwyższe średnie bezwzględne poziomy zależności liniowych odnotowano w każdym z analizowanych przekrojów czasowych dla danych dotyczących produktu krajowego brutto. Wystąpienie tego typu zależności może stanowić źródło dalszych badań związanych z analizowanym parametrem. Warte uwagi wydaje się również poszukiwanie struktur i zależności nieliniowych na przykład z wykorzystaniem metod sztucznej inteligencji, sieci neuronowych czy algorytmów genetycznych.

Bibliografia

- Admiral Markets. 2018. „Główne pary walutowe”. <https://admiralmarkets.pl/education/articles/forex-basics/glowne-pary-walutowe-na-ryнку-forex> [dostęp: 13.09.2018].
- Bask M., Fidrmuc J. 2009. „Fundamentals and Technical Trading: Behavior of Exchange Rates in the CEECs”. *Open Economies Review*, Vol. 20, No. 5: 589–605.
- Bis. 2016. „Foreign exchange turnover in April 2016”. <https://www.bis.org/publ/rpfx16fx.pdf>, [dostęp: 03.10.2018].
- Chang P.K., Osler C.L. 1999. „Methodical madness: Technical analysis and the irrationality of exchange-rate forecasts”. *Economic Journal*, Vol. 109, No. 458: 636–661.
- Cheung Y.W., Chinn M.D., Pascual A.G. 2005. „Empirical exchange rate models of the nineties: Are any fit to survive?”. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 24: 1150–1175.
- Cheung Y., Chinn M. 2001. „Currency traders and exchange rate dynamics: a survey of the US market”. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 20, No. 4: 439–471.
- Dooley M.P., Shafer J. 1983. „Analysis of short-run exchange rate behavior: March 1973 to November 1981, Exchange rate and trade instability”. *Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co.*: 43–69.
- Forexfactory. 2018. „Economic calendar”. <https://www.forexfactory.com/calendar.php?day=dec13.2017#detail=64427> [dostęp: 12.09.2018].
- Goodman S.H. 1979. „Foreign exchange rate forecasting techniques: Implications for business and policy”. *Journal of Finance*, Vol. 34, No. 2: 415–427.
- Jubert de Almeida, B., Ferreira Neves, R., Horta, N. 2018. „Combining Support Vector Machine with Genetic Algorithms to optimize investments in Forex markets with high leverage”. *Applied Soft Computing*, Vol. 3, No. 64: 596–613.
- Macerinskiene I., Balciunas A. 2016. „Exchange rate forecasting with information flow approach”. *Business. Theory and Practice*, Vol. 17, No. 2: 109–116.
- Menkhoff L., Taylor M.P. 2007. „The obstinate passion of foreign exchange professionals: Technical analysis”. *Warwick economic research papers*, Vol. 45, No. 4: 936–972.
- Monitorfx. 2018. „Najważniejsze wskaźniki ekonomiczne w USA”. <http://monitorfx.pl/najwazniejsze-wskazniki-ekonomiczne-w-usa/> [dostęp: 12.09.2018].
- Naukowiec. 2018. „Siła korelacji Klasyfikacja”. http://www.naukowiec.org/wiedza/statystyka/sila-korelacji--klasyfikacja_512.html [dostęp: 11.09.2018].
- Neely C.J., Weller P.A., Ulrich J.M. 2009. „The adaptive markets hypothesis: Evidence from the foreign exchange market”. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, No. 44: 467–488.

- Po-Hsuan H., Taylor M. 2013. „Forty Years, Thirty Currencies and 21,000 Trading Rules: A Large-Scale, Data-Snooping Robust Analysis of Technical Trading in the Foreign Exchange Market”. *Working paper, thirty currencies and 21*.
- Sweeney R.J. 1986. „Beating the Foreign Exchange Market”. *Journal of Finance*, Vol. 41, No. 1: 163–182.
- Taylor M.P., Allen H. 1992. „The use of technical analysis in the foreign exchange market”. *Journal of International Money and Finance*, Vol. 11, No. 3: 304–314.
- Zembura W. 2011. „Dane makroekonomiczne kształtujące popyt i podaż na rynku FOREX”. *Studia Ekonomiczne / Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, No. 68: 201–215.
- Zhenhua Z., Zezheng O., Chao M., Jinhui X., Longxin L., Qing W. 2016. „A Novel Combination Forecast Method on Non-Stationary Time Series and its Application to Exchange Rate Forecasting, International Journal of Simulation – Systems”. *Science & Technology*, Vol. 17, No. 47: 1–7.