

Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej

Uniwersytet Warszawski
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych

Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej
red. Marta Witkowska

Warszawa 2015

Recenzja
prof. dr hab. Marek Żurek

Redakcja językowa:
Anna Miler

Redaktor prowadzący
Jarosław Szczepański

Projekt okładki
Zakład Graficzny UW

© Copyright by Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych,
Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2015

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

ISBN: 978-83-63183-79-0

Arkuszy wydawniczych: 10,5

Druk i oprawa: Zakład Graficzny UW. Zam. 174/2015



Wydawca:
Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 3,
00-927 Warszawa
tel./fax +48 22 55 22 952
www.wydawnictwo.wdinp.uw.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Zbigniew Czachór <i>Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	11
Tomasz Grzegorz Grosse <i>Rozkwit, rozbłyśk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	24
Marek A. Cichocki <i>10 lat członkostwa w Unii Europejskiej. Polska między peryferyjnym a semi-peryferyjnym rozwojem</i>	56
Jerzy Sielski <i>Problematyka partycypacji obywatelskiej w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	66
Jacek Czaputowicz <i>Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej – wyjaśnienie liberalne i realistyczne</i>	79
Marta Witkowska <i>Znaczenie Polaków w instytucjach i organach Unii Europejskiej wraz z bilansem zatrudnienia. Refleksje po dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	97
Ireneusz Kraś <i>Pozycja polskiej gospodarki z perspektywy mijającej dekady członkostwa w Unii Europejskiej</i>	150
Aleksandra Daniluk <i>Wymiar wschodni w polityce Rzeczypospolitej Polskiej na forum Unii Europejskiej – ocena w 10 lat po akcesji</i>	179
Noty o autorach	201
Abstract	205
Аннотация	207

TABLE OF CONTENTS

Introduction	9
Zbigniew Czachór	
<i>Poland can afford more. 10 research hypotheses on the 10th anniversary of the Polish membership in the European Union</i>	11
Tomasz Grzegorz Grosse	
<i>Blooming, flaring or burning out? The highs and lows of Poland in the European Union over the 10-year period</i>	24
Marek A. Cichocki	
<i>10 years of membership in the European Union. Poland between the peripheral and semi-peripheral development</i>	56
Jerzy Sielski	
<i>The issue of civil participation within the context of the Polish membership in the European Union</i>	66
Jacek Czaputowicz	
<i>The external relations of the European Union - liberal and realistic explanation</i>	79
Marta Witkowska	
<i>The importance of Poles in the institutions and bodies of the European Union, along with the employment rate. A decade of Polish membership in the European Union - flashback</i>	97
Ireneusz Kraś	
<i>The position of the Polish economy from the perspective of the ten years of membership in the European Union</i>	150
Aleksandra Daniluk	
<i>The Eastern aspect in relation to the politics of the Republic of Poland in the European Union - evaluation after 10 years of accession</i>	179
Contributors	201
Abstract	205
Аннотация	207

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	9
Збигнев Чахур	
Польша может позволить себе больше. 10 исследовательских гипотез на 10-летие членства Польши в Европейском Союзе	11
Томаш Гжегож Гроссе	
Расцвет, вспышка или обжиг? Проблемы и тени 10-летия членства Польши в Европейском Союзе	24
Марек Чихоцки	
10 лет членства в Европейском Союзе. Польша между периферийным и семи-периферийным развитием	56
Ежи Щельски	
Проблематика гражданского участия в контексте членства Польши в Европейском Союзе	66
Яцек Чапутович	
Внешние взаимоотношения Европейского Союза –либеральное и реалистичное объяснение	79
Марта Витковская	
Значение поляков в учреждениях и органах Европейского Союза вместе с балансом занятости. Рефлексии по декаде членства Польши в Европейском Союзе	97
Иренеуш Краш	
Позиция польской экономики из перспективы проходящей декады членства в Европейском Союзе	150
Александра Данилюк	
Восточное измерение в политике Республики Польша на форуме Европейского Союза - оценка 10-ти лет после присоединения ...	179
Об авторах	201
Аннотация	205
	207

Wstęp

W 2014 roku Polska obchodziła jubileusz dziesięciolecia członkostwa w Unii Europejskiej. Inspiracją do przygotowania niniejszej publikacji było pierwsze ogólnopolskie seminarium naukowe pt. „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej” – inicjatywa zrealizowana w ramach cyklu „10 seminariów na 10-lecie członkostwa Polski w UE”. Organizatorami tego przedsięwzięcia był Instytut Europeistyki WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego oraz Katedra Prawa Europejskiego Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej przy współpracy z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce (PKE). Inicjatywę wspierał również Instytut Nauk Politycznych UW, Ośrodek Analiz Politologicznych UW, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie oraz Instytut Studiów Politycznych PAN. Honorowego patronatu temu przedsięwzięciu udzielili Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rektor Uniwersytetu Warszawskiego oraz Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce. Stanowiło to impuls do przeprowadzenia wieloaspektowego podsumowania oraz okazję do uwypuklenia rangi podejmowanej problematyki, zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród krajowych i unijnych polityków.

Grono autorów wywodzi się spośród uczestników seminarium. Analizy, wykonane z myślą o przygotowaniu tej publikacji, prezentują najnowsze wyniki dotyczące wymiaru politycznego, społecznego i ekonomicznego członkostwa Polski w Unii Europejskiej w rocznicę naszego wstąpienia do tej organizacji.

Monografię rozpoczyna artykuł Z. Czachóra, stawiający 10 hipotez wyjściowych dla niniejszej publikacji. W następnej kolejności zamieszczono analizy prowadzone w ujęciu teoretycznym i o charakterze ogólnym. T. G. Grosse porusza takie aspekty, jak m.in. sukcesy w wymiarze geopolitycznym, przy wdrażaniu europejskich środków pomocowych, dotyczące impulsów kształtujących model rozwoju polskiej gospodarki, wzmacniających instytucje demokratyczne oraz modernizujące polską administrację. M. Cichocki analizuje model rozwoju Polski po pierwszej dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej w układzie centrum-peryferie. Następnie J. Sielski wnioskując

w oparciu o koncepcję przywództwa politycznego poszukuje przyczyn słabości partycypacji politycznej w Unii Europejskiej. W kolejnym artykule J. Czaputowicz weryfikuje przydatność podejść liberalnych i realistycznych do wyjaśniania obecnych stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. W teoriach liberalnych ważną rolę odgrywa koncepcja potęgi normatywnej, natomiast teorie realistyczne podkreślają znaczenie siły i interesów państw w kształtowaniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

W drugiej kolejności zamieszczono teksty dokonujące weryfikacji wcześniej określonych problemów badawczych. Artykuł mojego autorstwa bada potencjalny wpływ i możliwości jego wykorzystania przez reprezentantów Polski w instytucjach, organach i innych jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej na podejmowane decyzje w UE. Ocenie podlega stan zatrudnienia oraz sposób reprezentacji z uwzględnieniem charakteru ośrodka władzy. W badaniu zastosowano komparatystykę w ujęciu ilościowym oraz metodę analizy decyzyjnej. Analizą objęto instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym UE ze szczególnym uwzględnieniem możliwości koordynacji i współdziałania osób w nich zatrudnionych.

Następnie I. Kraś dokonuje porównania stanu rozwoju polskiej gospodarki na tle pozostałych państw kontynentu w ciągu ostatnich ponad dziesięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Analiza dotyczy konwergencji realnej, nominalnej i poziomu innowacyjności naszej gospodarki.

Monografię zamyka artykuł A. Daniluk dotyczący wzmacniania pozycji Polski na arenie międzynarodowej poprzez realizację programu Partnerstwa Wschodniego. Analizie podlega znaczenie dla Polski wprowadzenia do debaty europejskiej kwestii zacieśniania stosunków z Europą Wschodnią oraz korzyści jakie RP odnosi z ustanowienia i realizacji programu Partnerstwa Wschodniego. Podjęta zostanie również próba oceny polskiej koncepcji z punktu widzenia przydatności zagadnień dotyczących Europy Wschodniej dla rozwoju działań zewnętrznych Unii Europejskiej.

Marta Witkowska

Polskę stać na więcej. 10 hipotez badawczych na 10-lecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Ostatnie dziesięć lat przyniosło zasadnicze zmiany w krajobrazie politycznym i społeczno-gospodarczym zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej, nie wyłączając dynamicznych perturbacji w środowisku globalnym. Kryzys integracji europejskiej i związane z nim dysfunkcjonalności systemowe sprawiają, że wiele wcześniejszych założeń badawczych dotyczących pozycjonowania naszego kraju w Unii Europejskiej musiało zostać poddane surowej weryfikacji. Po odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, na Starym Kontynencie nie zapanowała epoka „wiecznej szczęśliwości”, której to Polska miała być głównym beneficjentem. Traktat lizboński i wywalczone tam polskie przywileje okazują się dziś „zgnitym kompromisem”. Wbrew zapowiedziom politycznych decydentów Polska nadal nie przyjęła wspólnej waluty euro i nie zanosí się, że będzie to możliwe do 2020 r., Partnerstwo Wschodnie nie stało się oszałamiającym sukcesem prowadzącym prostą drogą Białoruś, Ukrainę, Mołdawię, Gruzję, Azerbejdżan i Armenię do członkostwa w Unii Europejskiej, bo taki jest polski interes. Do tego dochodzą nowe problemy dotyczące polityki klimatycznej i energetycznej.

Z uwagi na powyższe uwarunkowania badania naukowe w zakresie integracji Polski z Unią Europejską, tak jak badania całego systemu integracyjnego, znalazły się w dysfunkcyjnym okresie postparadygmatycznym, w trakcie którego egzystować będą obok siebie rozbieżne wersje hipotez badawczych, które nie zbudują stałej bazy analitycznej dla wyjaśniania i prognozowania stanów i procesów związanych z akcesją i członkostwem w UE. Założenie to jest tym bardziej uzasadnione, gdy uzmysłowimy sobie, że polska polityka europejska znalazła się w stanie dryfu pomiędzy potrzebą jej ideologicznego i strategicznego uzasadnienia a post-polityką i narracyjnością

opartą na dostosowanej do „tu i teraz” reaktywności (operacyjności) i elastyczności.

Kryzys – ten realny i ten metafizyczny – sprawia, że umysł badacza integracji europejskiej jest w niepewności, zwątpieniu, chwiejności, niekiedy wręcz w rozczarowaniu czy nawet depresji. Osłabia to jednorodne podejście, ale z drugiej strony sprawia, że tworzy się nowa przestrzeń otwartości na nowe ujęcia i odejście od dotychczasowych schematów badawczych (ocennych). T.S. Kuhn twierdził, że kryzys prowadzić może do „rewolucji naukowej”, czyli zmiany panującej macierzy hipotetycznej, która jak się okazuje jest potrzebna także nauce o miejscu Polski w Europie/Unii Europejskiej.

Z uwagi na powyższe, badanie procesu integracji Polski z UE prowadzi do mnogości pytań i dociekań naukowych, które są rozproszone, odosobnione i wyspecjalizowane w postaci wielu poglądów naukowych obecnych w wielu dyscyplinach naukowych (od prawa po historię). Badacz ostatnich 15 lat przygotowań Polski do akcesji i samego członkostwa nie jest w stanie przy pomocy dostępnego mu aparatu pojęciowego poznać rzeczywistości taką, jaką ona jest. Postrzega ją przez różne „okulary”, przyjmując, że przy każdej teorii i wkładzie teoretycznym należy założyć inne. W konsekwencji analizowana rzeczywistość jest za każdym razem zmieniona przez jego interpretacje i wyobrażenia. W tej sytuacji wyróżnianie zamkniętego zbioru sprawdzalnych, weryfikowalnych hipotez badawczych staje się coraz trudniejsze i coraz bardziej uzależnione od przyjmowanych poglądów paradygmatycznych, ale także ideologicznych i politycznych.

Zaproponowane poniżej hipotezy badawcze, za T. S. Kuhnem nazwijmy hipotezami nadzwyczajnymi, mają charakter eksperymentu intelektualnego, który ma za zadanie ujawnić anomalie i wieloznaczności oraz zademonstrować, że analiza integracji Polski z UE nie opiera się li tylko na empirycznych faktach, ale również na doświadczeniu (byciu „insiderem”) i intuicji badawczej oraz politycznej. Prowadzi to do zmiany w patrzeniu/postrzeganiu naukowym i politycznym.

Hipoteza nr 1

Wciąż i bez końca musimy pamiętać, że proces zmian politycznych i gospodarczych w Polsce, który zapoczątkował proces integra-

cji Polski z Unią Europejską uwarunkowany był wieloma czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Do najważniejszych czynników zewnętrznych należały:

- zakończenie konfrontacji polityczno-gospodarczej pomiędzy Zachodem a Wschodem, której podstawą było osłabienie hegemonicznej roli Związku Radzieckiego /gospodarczej, politycznej, militarnej/ i w rezultacie końcowym upadek ZSRR;
- powiązanie europejskiej drogi Polski z poszukiwaniem przez Niemcy Zachodnie drogi do zjednoczenia RFN i NRD;
- proces przyzwalania i kreowania przestrzeni dla regionalnych/subregionalnych porozumień gospodarczych, powstających w miejsce Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej;
- wspieranie nowej władzy w Polsce (opartej na „Solidarności”) przez USA i Europę Zachodnią (także trzy Wspólnoty Europejskie).

Do ważnych czynników wewnętrznych zalicza się do dziś:

- upadek (odrzućenie) realnego socjalizmu, a tym samym zmiana systemu ustrojowego w Polsce;
- transformację systemu od socjalizmu do kapitalizmu w gospodarce i ustroju polityczno-społecznym (konieczność poradzenia sobie z pozostałościami niewydolnego systemu gospodarki planowanej);
- zdecydowaną akceptację społeczeństwa polskiego dla zmian systemu społeczno-politycznego i gospodarczego w duchu euroatlantyckiego rozwoju Polski;
- pełne konsensualne przekonanie elit polskich, że członkostwo Polski w UE zwiększa stabilność systemu demokratycznego w Polsce poprzez upowszechnienie norm i wartości wywodzonych z funkcjonowania europejskiej sfery publicznej.

Hipoteza nr 2

Odwołując się do 10 lat członkostwa, tak jak w roku 2004, tak dzisiaj integracja z Unią Europejską służy rozwojowi wewnętrznemu, spójności, modernizacji oraz likwidacji luki rozwojowej (cywilizacyjnej) dzielącej Polskę od otoczenia zewnętrznego.

Wejście Polski do UE od początku nie było procesem łatwym i wymagało przezwyciężenia po obu stronach wielu sprzecznych i pozornie sprzecznych stanowisk i interesów. Udało nam się jednak wypracować w ramach Unii Europejskiej wartość dodaną, którą definiujemy obecnie z perspektywy:

- zapoczątkowania nowego, zaawansowanego etapu procesu zmian o charakterze gospodarczym, politycznym i regulacyjnym;
- wygrania integracji w postaci świadomego usytuowania się („zapuszczenia korzeni”) w systemie Unii Europejskiej;
- wyzwolenia odpowiedniej energii i pobudzenia potencjału proakcesyjnego, które sprawiają, że saldo integracji jest dziś zdecydowanie dodatnie;
- udziału w kształtowaniu „coraz ściślejszej unii (związku) między narodami Europy”;
- aktywnego uczestnictwa w europejskim systemie zarządzania, w działalności instytucji i agend Unii Europejskiej we wszystkich jej przestrzeniach;
- budowania związków Polski z resztą Europy na poziomie indywidualnym, lokalnym i regionalnym;
- pełnego udziału we wspólnym rynku wewnętrznym z rozwijającą się swobodą przepływu towarów, usług i kapitału, a także dostępu do transferów finansowych UE oraz stałej zinstytucjonalizowanej komunikacji;
- wdrażania w Polsce standardów europejskich przede wszystkim w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, warunków pracy, zdrowia, edukacji, jakości życia i ekologii.

Hipoteza nr 3

Największy (najgłębszy w skutkach) kryzys gospodarczy i polityczny Unii Europejskiej, który zaczął się już w 2005 r. (i do dziś nie skończył – wbrew opiniom wielu „urzędowych optymistów”), prowadzi do przekonania, że status Polski w Unii Europejskiej musi opierać się najpierw na interesie narodowym, a dopiero potem na wspólnym interesie europejskim.

Polska musi osiągnąć większą samodzielność w swym wewnątrzunijnym pozycjonowaniu. Stać się realnym europejskim graczem (*real EU power broker*). Jest to szczególnie istotne wobec narastania rywalizacji, sprzeczności i konfliktów w systemie integracyjnym w triadzie relacyjnej: 1. Pomiedzy państwami członkowskimi; 2. Pomiedzy instytucjami UE; 3. Pomiedzy państwami członkowskimi a instytucjami UE. Może to uczynić w ramach i przy wykorzystaniu instrumentów (polityk) UE poprzez:

- intensywne rozbudowywanie swych zdolności (*abilities, capabilities, capacities*) i zasobów (*resources and reserves, man-made processes, manpowers*) nagromadzonych w celu strategicznego i reaktywnego wykorzystania. Zasoby te to przede wszystkim: finanse, surowce, energia, kapitał ludzki, ale też posiadane doświadczenie, wiedza i kompetencje/umiejętności;
- poszukiwanie autoryzacji UE i jej aktorów dla swych działań oraz nabywanie umiejętności używania potencjału Unii Europejskiej do realizacji własnych celów i zamierzeń, które nie stoją w sprzeczności z *acquis communautaire* i *acquis politique*;
- stały dialog/deliberację jednak bez unikania podejmowania spraw trudnych, a tym samym implementacyjną/harmonizacyjną asertywność w zakresie stawiania oporu rozwiązaniom politycznym i prawnym, które stoją w sprzeczności z polskimi interesami (bardzo często są one również sprzeczne z interesem innych krajów i całej UE). Od czasu do czasu zachowanie jak „słoń w składzie porcelany” bardzo się opłaca. Mieliśmy okazję to obserwować w okresie upodmiotowienia polskiej polityki europejskiej w latach 2005-2010;
- stanowcze odrzucenie założenia, że decyzje w UE podejmowane są/będą przez niektórych (kilka najsilniejszych państw Unii na czele z Niemcami);
- stałą obecność i permanentne (uparte) zabieranie głosu przez polskich aktorów we wszystkich sprawach dotyczących procesu integracji (rząd, prezydent, parlament narodowy, organizacje samorządowe i organizacje pozarządowe, struktury reprezentujące polski biznes, naukę i kulturę). Nie możemy być tu

tylko biernym (przedmiotowym) obserwatorem i komentatorem;

- elastyczność w budowaniu wraz z innymi państwami UE partnerskich (niekoniecznie strategicznych) porozumień i powiązań (dwustronnych i wielostronnych) wynikających ze wspólnoty interesów i wartości. Pozwoli to na określenie swego stanowiska w specyficznej sprawie i poszukiwania sojuszników, których podejście jest podobne lub zbliżone do naszego. Taka polityka pozwoli osłabić lub wyeliminować takie koncepcje, jak: „dyktatoriat europejski”, „rdzeń” Europy czy też „zróżnicowane prędkości”, które mają jeden cel: utrwalić podział Unii Europejskiej na centrum i peryferie ;
- budowanie sieci powiązań instytucjonalnych i poza-instytucjonalnych (w tym nieformalne personalne kontakty i przyjaźnie);
- wykorzystywanie nadarzających się okazji, jednak bez robienia użytku ze słabości innych;
- eliminowanie zagrożeń (poprzez *forward thinking*), które mogą osłabić pozycję Polski w UE. Neutralizacja przyszłych problemów musi się odbywać poprzez ciągłą weryfikację, monitoring i ewaluację przebiegu członkostwa – oparte na mechanizmach i instrumentach wyprzedzających negatywne konsekwencje możliwych ryzyk i dysfunkcjonalności.

Hipoteza nr 4

Mimo upływających 10 lat Polski w Unii Europejskiej polska klasa polityczna ma nadal problem z określeniem miejsca własnego kraju w Europie/UE. Sprowadza się on do rozróżnienia politycznego usytuowania między widownią a sceną.

Polacy, mimo że są nadal entuzjastami integracji ze względu na „unijną kasę” i otwarte granice pozwalające korzystać z dobrodziejstw rynku wewnętrznego, nie bardzo potrafią odpowiedzieć na pytanie, jakie jest miejsce ich narodu i państwa w europejskim projekcie.

Prezydencja Polski w Radzie UE (w roku 2011) wymagająca precyzyjnej koordynacji działania sfery politycznej, administracyjnej i dyplomatycznej była doskonałą polityczną okazją do ukazania pań-

stwa polskiego jako kraju niezwykle zaangażowanego w politykę pro-europejską i proces swej wewnętrznej europeizacji. Wymagała też niezwyklej mobilizacji klasy politycznej (skupionej głównie w parlamencie i partiach politycznych), mediów, a nawet organizacji pozarządowych. Unijne przewodnictwo nie stało się jednak pretekstem do poważnej, wewnętrznej debaty na temat obecnego i przyszłego pozycjonowania Polski w Unii Europejskiej.

Nasza powściągliwość w kreowaniu polskiej doktryny integracyjnej wydaje się być niezrozumiała. Należy bowiem zważyć, że Polska jako kraj mieszczący się w politycznej czołówce państw UE ma moralne i traktatowe prawo współkształtować wizję przyszłej Europy. Dowiedliśmy przecież (tempem i głębokością transformacji ekonomicznej i politycznej), że jesteśmy wiarygodnym partnerem w kształtowaniu nowej europejskiej rzeczywistości.

Głównym zadaniem Polski w tym kontekście powinno być wypracowanie skutecznego modelu współlistnienia w UE różnych przeciwnych sobie podmiotów, ludzkich doświadczeń i poglądów w oparciu o regułę *modus vivendi*. Poza tym nie możemy dopuścić, aby w Unii Europejskiej ukształtował się system polityczny o kartelowym charakterze, zdominowanym przez te same państwa i instytucje. Musimy to głośno wyartykułować (*a louder voice in European affairs*), nie bojąc się, że się „komuś” narazimy.

Świadomość współodpowiedzialności za przyszłość Europy nie może być u nas tematem tabu. Zdefiniowanie polskiej wizji przyszłości zintegrowanej Europy i publicznej debaty nad nią jesteśmy winni także polskiemu społeczeństwu, które musi wiedzieć, co może je spotkać, gdy skończy się strumień unijnych finansów po roku 2020.

Hipoteza nr 5

Członkostwu w Unii Europejskiej zawdzięczamy wiele nowych szans politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych, które wykorzystujemy w celu zmniejszenia dystansu dzielącego nas od najbardziej rozwiniętych państw UE i świata. System umów i powiązań Unii Europejskiej z państwami i instytucjami/organizacjami regionalnymi na wszystkich praktycznie kontynentach stworzył i nadal stwarza Polsce możliwość wykorzystania go do własnej promocji i rozwoju. Z drugiej strony Polska po 10 latach obecności w Unii Eu-

ropejskiej napotyka na zasadniczy problem ze zjawiskiem pułapki średniego poziomu rozwoju. Kleszcze, w których się znaleźliśmy, sprawiają, że mimo członkostwa w Unii Europejskiej trudno będzie przejść nam z etapu szybkiego rozwoju, dotychczas opartego na czynnikach głównie ekstensywnych (tania siła robocza, strumień unijnych funduszy, inwestycje zagraniczne) do etapu intensyfikacji opartej na nowoczesnych technologiach, silnej industrializacji, konkurencyjności eksportowej (potrzeba wzmocnienia pozycji konkurencyjnej), a w związku z tym większej wydajności pracy, poprawie jakości produkcyjnej i usługowej oraz wygenerowaniu własnego kapitału.

Hipoteza nr 6

Członkostwo Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW - strefie euro) to dla Polski Anno Domini 2014 (w ujęciu polskich decydentów np. prezesa NBP czy ministra finansów) żaden interes. Niemożność przyjęcia euro to także efekt głębokiego klinczu spowodowanego konfliktem politycznym między partiami i decydentami politycznymi w Polsce ostatnich lat. Z drugiej jednak strony zgodnie z treścią traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie 1 maja 2004 r., Polska jest zobowiązana do UGW przystąpić. Dlatego też powtarzanie, że „nigdy” lub „absolutnie nie” nie ma żadnego formalnego znaczenia.

Z uwagi na powyższe należy przyjąć, że przystąpienie do wspólnej waluty wymagać będzie:

- zmiany poglądu, że dostęp do tańszego kapitału w wyniku przyjęcia wspólnej waluty jest zjawiskiem pozytywnym. To niestety pułapka. Gdy stopy procentowe są za niskie, może powstać bąbel spekulacyjny, który potem pęka i wybuchu kryzys;
- konkurencyjności cenowej i jakościowej (proeksportowej), wysokiej aktywności zawodowej, niskiego bezrobocia strukturalnego, inwestowania ludzi w siebie oraz dużej mobilności;
- elastycznego podejścia do udziału Polski w ERM II, co jest do tej pory formalnym obowiązkiem. Udział w ERM II

prowadzić może do zaniku polskiej konkurencyjności kosztowej;

- zaproszenia Polski do UGW – głównie ze strony Grupy Euro (głównie Niemiec), Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego.

Hipoteza nr 7

10 lat Polski w Unii Europejskiej to właściwy moment, aby zastanowić się nad kształtem koordynacji polityki europejskiej w naszym kraju. Polityka europejska nie jest niesamodzielną częścią polityki zagranicznej. Od momentu powołania Urzędu Pełnomocnika Rządu do spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej na początku lat 90. XX w. uznawano politykę europejską za niezależną albo przynajmniej autonomiczną sferę w stosunku do polityki zagranicznej państwa. Jednakże włączenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej do systemu Ministerstwa Spraw Zagranicznych zmieniło sytuację.

Dziś wydaje się, że błędem było merytoryczne i funkcjonalne połączenie działów administracji zajmujących się polityką zagraniczną i polityką europejską. Zdecydowanie korzystniejszym rozwiązaniem byłoby ponowne wyodrębnienie działu administracji zajmującego się członkostwem RP w Unii Europejskiej, np. w postaci Ministerstwa Integracji Europejskiej, którym będzie kierować konstytucyjny minister.

Hipoteza nr 8

Biorąc pod uwagę wszystkie możliwe okoliczności, Polska w okresie po upływie 10 lat od daty członkostwa w Unii Europejskiej powinna kierować się następującymi zasadami:

- dalsza integracja Polski z Unią ma sens tylko wtedy, gdy przynosi korzyści obu stronom;
- konieczne jest ciągle przekonywanie państw członkowskich UE, a szczególnie krajów tzw. „starej unii” o szczególnej pozycji Polski w Europie Środkowo-Wschodniej;
- polska polityka europejska musi dążyć do osiągnięcia (utrzymania) równowagi pomiędzy pierwiastkiem europejskim a atlantyckim;

- regułą musi pozostać zasada obustronności asymetrycznych dostosowań wspólnie wynegocjowanych (przed i po akcesji), zarówno tych traktatowych, jak i pozatraktatowych;
- zachowanie instytucji UE i któregośkolwiek państwa członkowskiego nie może naruszać zasady niedyskryminacji, solidarności i spójności europejskiej;
- Polska zobowiązana jest ciągle udowadniać (potwierdzać) swą zdolność do wzorcowego wypełnienia zobowiązań integracyjnych, które na siebie przyjęła;
- polskie granice nie mogą nadal tworzyć żadnych nowych linii podziału, nie zamykać i nie izolować;
- sukces w Unii Europejskiej to specjalizacja narodowa (specjalizacja polska) w konkretnych tematach – politykach i sferach aktywności UE (np. Europejska Polityka Sąsiedztwa, silne i efektywne rolnictwo, polityka energetyczna);
- stajemy się partnerem dla tych większych i silniejszych od nas. Chcemy wyróżniać się stanowczością i konsekwencją, ale też innowacyjnością i zaradnością. Widoczne jest to szczególnie w aktywności polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego.

Hipoteza nr 9

Na obecny i przyszły stan dyskursu publicznego dotyczącego członkostwa Polski w Unii Europejskiej mają niezmiennie wpływ następujące czynniki:

- kondycja finansowa i gospodarcza Polski, szczególnie w okresie kryzysu europejskiego i globalnego;
- poziom/skala absorpcji środków finansowych Unii Europejskiej;
- stosunek partii politycznych i ich liderów do integracji europejskiej;
- konsensus polityczny/partyjny (lub jego brak) dotyczący integracji Polski z Unią Europejską;
- zdolność negocjacyjna Polski/polskiego rządu oraz zdolność do zawierania koniecznych kompromisów;

- zdolność do wyrażania polskich interesów na szczeblu europejskim;
- pozycja Polski w Unii Europejskiej (wyobrażona i ta prawdziwa);
- reprezentacja Polski w instytucjach Unii Europejskiej;
- stan zgodności polskiego prawa z prawem europejskim/UE;
- stan przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty euro;
- stopień i jakość informowania przez massmedia o UE i integracji europejskiej;
- sondaże opinii publicznej potwierdzające stopień poparcia polskiego społeczeństwa dla UE, przy utrzymującym się niskim poziomie wiedzy w Polsce na temat integracji europejskiej i Unii Europejskiej.

Hipoteza nr 10

Bardzo ważnym czynnikiem determinującym miejsce Polski w Unii Europejskiej jest wciąż wysokie poparcie społeczne dla integracji europejskiej. Nie może ono opierać się tylko na sukcesie Polski w pozyskiwaniu unijnych miliardów, braku kontroli granicznych dzięki *acquis Schengen* i dostępie do unijnego rynku pracy dla polskich bezrobotnych. Nie możemy zatem zapomnieć o edukacji europejskiej w skali ogólnopolskiej, jak i lokalnej, przy udziale instytucji publicznych, jak i organizacji pozarządowych. Celem tej edukacji (*learn Europe, learn through Europe, learn about Europe*) musi być nadal:

- upowszechnianie i urzeczywistnianie idei integracji europejskiej w formule *Europe's go-to people*;
- prowadzenie działalności naukowej, edukacyjnej oraz kulturalnej o tematyce europejskiej, mającej na celu wspieranie działań na rzecz silnej pozycji Polski w Unii Europejskiej;
- pełne zaabsorbowanie do krajowego systemu integracyjnego efektów członkostwa poprzez odpowiednio zorganizowane i przygotowane zaplecze w układzie (triada I): instytucje (struktury) – procedury – ludzie (triada II: politycy – urzędnicy – eksperci);

- udział w rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i zaangażowanie na rzecz odnowienia projektu europejskiego (*Movement of New European Modern Revival*);
- debata na temat europejskiej przyszłości Polski po 2020 r.

Literatura

1. Bachmann K., *Polska kaczka – europejski staw. Szanse i pułapki polskiej polityki europejskiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1999.
2. Czachór Z., *Ciągłość i zmiana w polskiej polityce zagranicznej*, "Debata", nr 3, lipiec 2010.
3. Czachór Z., *Integracja Polski z Unią Europejską w debacie publicznej. Podstawy refleksji i analizy*, (w:) S. Konopacki (red.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Ibidem, Łódź 2009.
4. Czachór Z., *Przyszłość integracji europejskiej. Wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, "Debata", nr 2, maj 2010.
5. Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
6. Jaskulski A., *Analiza polskiej polityki europejskiej w latach 2004-2014. Założenia, wyzwania, aktorzy, oceny*. Materiał własny Autora, Poznań 2013.
7. Kuhn T. S., *Struktura rewolucji naukowych*, Fundacja Aletheia, Warszawa 2001.
8. Lissowska M., *Instytucje rynku pracy – czy Polska popada w pułapkę średniego poziomu wzrostu?* Tekst pobrano ze strony internetowej: <http://www.pte.pl/kongres/referaty/25.02.2014/>.
9. Belka M., *Wyczerpany kapitalizm do poprawki*. Rozmowa Rafała Wosia i, Łukasza Wilkowicza, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 lutego 2014 r.
10. Najder Z., *Polska w Europie*, „Dziennik”, 12 kwietnia 2008 r. *Narodowa Strategia Integracji*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1996.
12. *Nowoczesna, solidarna i bezpieczna. Program PiS*. Przygotował zespół parlamentarzystów i ekspertów pod przewodnictwem Jarosława Kaczyńskiego, prezesa PiS. Opracował zespół redakcyjny pod kierunkiem Grzegorza Schreïbera, Warszawa 2011.

13. *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, Raport stanowi realizację uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 lutego 2000 r. w sprawie przygotowań do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Rada Ministrów, Warszawa, 26 lipca 2000 r.
14. Sady W., *Spór o racjonalność naukową. Od Poincarego do Laudana*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2013.
15. *Wystąpienia sejmowe Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska*. Materiały własne Autora, Warszawa 2008-2014.
16. *Zdrowie, praca, rodzina. Program PiS*. Warszawa 2014.

Tomasz Grzegorz Grosse

Uniwersytet Warszawski

Rozkwit, rozbłysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w UE

Wprowadzenie¹

Celem niniejszego tekstu jest próba oceny dziesięciolecia Polski w Unii Europejskiej (UE). Czy był to unikatowy okres w historii Polski, który prowadził do wszechstronnej modernizacji polskiej gospodarki, administracji i życia społeczno-politycznego? Integracja następowała przecież tuż po transformacji ustrojowej z roku 1989, a więc niewątpliwie wzmacniała i dodatkowo motywowała zmiany systemowe wprowadzane w tym czasie. Dzięki niej młoda polska demokracja, jak i kapitalizm rynkowy – miały szansę zapuścić korzenie. Poprawił się średni (statystyczny) poziom życia mieszkańców, m.in. dzięki napływowi inwestycji zagranicznych oraz środków europejskich. Czy oznacza to, że ostatnie dziesięć lat było czasem rozkwitu polskiego państwa, społeczeństwa i gospodarki?

A może należy uznać ten okres jedynie za spektakularny ‘rozbłysk’, który jednak nie prowadzi do trwałego rozwoju? Dynamiczny wzrost był możliwy dzięki napływowi zewnętrznych inwestycji, ale środki te nie budują długofalowych przewag konkurencyjnych. Egzogeniczny model rozwoju (a więc zależny od zewnętrznych funduszy i decyzji strategicznych) – opiera się na specyficznej niszy, która ukształtowała się w trakcie poszerzenia Wspólnoty. Bazuje ona na tanich kosztach produkcji i dostępie do wspólnego rynku. Ale jest to

¹ Niniejszy tekst jest rozwinięciem refleksji autora zaprezentowanych podczas panelu „Europa w Polsce – Polska w Europie”, na pierwszym ogólnopolskim seminarium naukowym pt. „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej” – inicjatywy realizowanej w ramach cyklu „10 seminariów na 10-lecie członkostwa Polski w UE”, Uniwersytet Warszawski, 20 stycznia 2014 r.

nisza przejściowa, występująca tak długo, póki nie wzrosną koszty produkcji w Polsce. Natomiast inwestycje polityki spójności mają przede wszystkim wymiar pobudzania popytu, mniej zaś wprowadzania zmian strukturalnych. Dlatego pozytywne oddziaływanie tej polityki może wygasnąć wraz z zakończeniem się programów pomocowych UE.

A może dziesięciolecie członkostwa Polski w Unii Europejskiej to czas straconych szans i wyczerpywania własnych rezerw? Należy wziąć pod uwagę dynamicznie wzrastające zadłużenie publiczne (większe niż podczas rządów Edwarda Gierka). Dramatyczny jest spadek wskaźników demograficznych. Według prognozy GUS² liczba ludności Polski w 2035 roku zmniejszy się w stosunku do obecnej o ponad 2,2 mln osób i spadnie do ok. 35,9 mln. Ubytek ludności może być też związany z emigracją. Według rocznika demograficznego³ tylko w pierwszych latach naszego członkostwa w UE (2004-2008) wyjechało z Polski na pobyt czasowy (dłuższy niż dwa-trzy miesiące) szacunkowo ponad 2,2 mln osób. Eksperci podkreślają⁴, że wspomniane osoby w niewielkim stopniu wracają do Polski, co sprawia, że ich emigracja ma charakter w dużym stopniu trwały. Jednocześnie są to osoby najbardziej aktywne i przedsiębiorcze (określane przez socjologów mianem pionierów), młode i lepiej wykształcone. Jest to bezpośredni rezultat otwarcia wspólnego rynku dla Polski, a więc naszego członkostwa w UE. Pokazuje to również, że Polacy lepiej oceniają perspektywy własnego rozwoju za granicą, a nie we własnym kraju.

Do tego dochodzą zwiększające się różnice dochodowe ludności, zapaść wielu dziedzin usług publicznych (np. służby zdrowia, ale także niestety nauki i edukacji akademickiej) oraz schyłek branż, które wcześniej stanowiły podstawę rozwoju kraju (przemysł stoczniowy, włókienniczy, górnictwo). W takiej sytuacji okres integracji należałoby traktować jako wyczerpywanie krajowych zasobów niezbędnych dla długofalowego rozwoju. Przysłowiowe „życie na kredyt”, które

² *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.

³ *Rocznik demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 458.

⁴ P. Sieńko, T. Formicki, *Drenaż mózgów polskiej gospodarki*, Gazeta Finansowa, 24.04.2010.

wprawdzie dostarcza doraźnych satysfakcji, ale zwiększa ryzyka dla przyszłych pokoleń.

To wszystko może się wiązać z tendencją do słabnącego zainteresowania krajowych elit politycznych strukturalnymi problemami gospodarczymi i społecznymi. Oznaczałoby to, że europeizacja prowadzi do uśpienia tych elit i ich poczucia odpowiedzialności za długofalowy rozwój kraju. Skłaniałaby do doraźnego zadawalania się korzyściami integracji, ale niedostrzegania tego, że wysychają zasoby niezbędne dla dalszego rozwoju i dla możliwości skutecznego sterowania polityką rozwojową.

Członkostwo w Unii Europejskiej stało się z jednej strony szansą rozwojową, która wymaga przemyślanej strategii i aktywności po stronie polskich elit. Nie zwalnia ich ani z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinna prowadzić do przekazania całości władzy do instytucji europejskich. Z drugiej strony, integracja narzuca Polsce określone reguły gry. Stanowią one ramy dla polskiego rozwoju, ujmowanego w szerokim sensie, a więc nie tylko w aspekcie ekonomicznym i społecznym, ale także na płaszczyźnie geopolitycznej. Polska zmieniła bowiem kontekst sojuszy międzynarodowych: z rosyjskiej strefy wpływów na pro-zachodni. Jednak zasadniczo nie wyzwoleła się ze statusu peryferyjnego. A to oznacza, że ma stosunkowo niewielki wpływ na kluczowe decyzje podejmowane w ramach europejskiego systemu władzy. Dlatego integracja europejska niesie także ograniczenia dla polskiej polityki lub silnie ukierunkowuje procesy rozwoju. Można to przyrównać do „złotego kaftana europeizacji”, który sprawia wrażenie komfortowego, ale wiąże się z narzuceniem określonych rozwiązań w polityce krajowej i zagranicznej.

Istnieje więc napięcie między szansami, jakie stwarza integracja europejska a ograniczeniami, jakie ona narzuca. Polska uzyskała historyczną okazję na poprawę pozycji międzynarodowej, a więc możliwość awansu z peryferii do pół-peryferii europejskich⁵. Ale jest to tylko szansa, która może być zmarnowana, a europeizacja może nawet utrwalić naszą zależność i peryferyjność na mapie geopolitycznej.

⁵ Wspominał o tym Marek Cichocki w trakcie panelu „Europa w Polsce – Polska w Europie”, na pierwszym ogólnopolskim seminarium naukowym pt. „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej” – inicjatywy realizowanej w ramach cyklu „10 seminariów na 10-lecie członkostwa Polski w UE”, Uniwersytet Warszawski, 20 stycznia 2014 r.

Dlatego bilans członkostwa w Unii Europejskiej jest zadaniem trudnym. Może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach.

Poniżej przedstawiam syntetyczne refleksje w pięciu wybranych obszarach. W mojej wypowiedzi przytaczam niektóre rozważania, które szerzej przedstawiłem w innym miejscu⁶.

Sukces geopolityczny

Pierwszoplanowe znaczenie ma geopolityka. Wiąże się ona z zasadniczą transformacją relacji geopolitycznych w Europie Środkowej: z przynależności do bloku państw powiązanych z Rosją (wówczas ZSRR) na bliskie relacje z państwami zachodnimi (europejskimi i USA). Pomińmy to, że do sojuszu z ZSRR zostaliśmy zmuszeni, a wejście do Unii było naszym własnym wyborem. Ważniejsze jest bowiem to, że status międzynarodowy Polski, jej podmiotowość i bezpieczeństwo zostały podwyższone w wyniku tej zmiany. Podstawowe znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa miało wprowadzenie przyjęcie Polski do NATO, ale członkostwo w UE można traktować jako ważne uzupełnienie. Dla geopolityki kluczowe było zwiększenie niezależności i bezpieczeństwa Polski wobec Rosji. Ponadto, dużą wagę miała poprawa geopolitycznej pozycji względem Niemiec, które stały się dla nas nie tylko państwem sojusznikiem, ale również „związanym” w ramach szerszej wspólnoty euroatlantyckiej i w UE. Tym samym Polska wzmocniła swoją autonomię w stosunkach międzynarodowych, a dzięki udziałowi w mechanizmach polityki zagranicznej UE zyskała większe możliwości oddziaływania w relacjach zewnętrznych. Przykładem są choćby próby wykorzystania instrumentów europejskich do wpływania na nasze wschodnie pogranicze.

Podsumowując, można ocenić zmiany w wymiarze geopolitycznym jako pozytywne. Choć należy postawić pytanie, czy aktywność kolejnych rządów jest wystarczająca, jeśli chodzi o pełne wykorzystanie członkostwa w UE. Nie rozwijając tego tematu przyjmuję, że w zbyt małym stopniu starano się oddziaływać na współpracę w ramach regionu Europy Środkowej – w celu wypracowania wspólnej polityki w Europie oraz na potrzeby polityki zagranicznej UE. Innym

⁶ T. G. Grosse, *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.

mankamentem jest kwestia słabnącej polityki wschodniej UE. Wynika to z wielu złożonych przyczyn, ale jedną z nich jest zapewne zbyt duża pasywność polskich władz oraz brak wystarczającego namysłu strategicznego nad ściślejszym powiązaniem wschodniego pogranicza z UE, Europą Środkową i z Polską. Doceniam osobiste zaangażowanie ministra Radosława Sikorskiego w rozwiązanie konfliktu na Ukrainie (w 2014 r.), niemniej uznaję je za incydentalne, a nie wynik szerszej i systematycznie realizowanej strategii. Członkostwo w UE zdaje się nadmiernie usypiać czujność polskich elit, jak również wiąże się z tendencją do przerzucania odpowiedzialności geostrategicznej na instytucje europejskie bądź na największe państwa UE (a więc głównych graczy na europejskiej scenie).

Nowy „plan Marshalla”

Drugim aspektem odgrywającym wiodącą rolę w polskiej integracji z UE były środki pomocowe polityki spójności i polityki rolnej. Z punktu widzenia wielkości transferów finansowych należy je ocenić jednoznacznie pozytywnie. Można je przyrównać do nowej wersji „planu Marshalla”, który służył odbudowie zniszczonej Europy Zachodniej po II wojnie światowej i przyczynił się do jej późniejszego dynamicznego rozwoju. Warto przypomnieć, że początkowo pomoc rządu USA była adresowana także dla Polski, ale władze komunistyczne odmówiły jej przyjęcia. Teraz fundusze pomocowe UE skierowane są głównie do Europy Środkowej, a Polska stała się ich największym beneficjentem. Według danych resortu rozwoju regionalnego do 2013 roku w ramach polityki spójności wpłynęło do Polski ponad 82 mld euro, czyli ok. 342 mld zł. Dzięki tym środkom zrealizowano prawie 172 tys. projektów⁷.

Wątpliwości ekspertów pojawiają się przy ocenie sposobu wykorzystania tych środków. Uznaje się przykładowo, że inwestycje polityki spójności dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę. Przeważały bowiem inwestycje infrastrukturalne lub takie, które poprawiały jedynie warunki życia mieszkańców (przykładowe chodniki i ścieżki rowerowe), ale w zbyt małym stopniu wzmacniały

⁷ *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30-04-2013, www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 27.02.2014).

one konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki⁸. Dlatego przynosi to dość nietrwały efekt poprawy koniunktury w okresie wydatkowania środków spójnościowych, ale przy stosunkowo niewielkiej korzyści z punktu widzenia długofalowych procesów rozwoju⁹. Innym zarzutem jest to, że polskie władze skupione były na absorpcji środków europejskim i tylko w niewielkim stopniu na strategicznym planowaniu ich wykorzystania z punktu widzenia miejscowych potrzeb rozwojowych. Zasadnicze decyzje programowe były bowiem podejmowane w Brukseli, a Polska była tylko jednym z wielu państw, które mogły wpływać na dyskusję programową.

W okresie realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 Polska miała pozycję szczególną – była największym beneficjentem środków europejskich przeznaczonych na omawianą politykę. W odróżnieniu do wcześniejszego okresu (tj. lat 2004-2006) mogła uczestniczyć od początku w negocjacjach europejskich dotyczących polityki spójności po roku 2006, gdyż była pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Pomimo tego, Unia narzuciła ramy organizacyjne, które należało respektować. Niektórzy byli nawet rozczarowani¹⁰, że z tego powodu swoboda regionów w ramach programowania była tak bardzo ograniczona. Należy też pamiętać, że Polska była tylko jednym z 27-miu państw członkowskich uczestniczącym w negocjacjach, a duża część innych krajów miała rozbieżne interesy w stosunku do tych reprezentowanych przez rząd RP¹¹. Ponadto, polscy urzędnicy i dyplomaci posiadali w tym okresie dość niewielkie doświadczenie

⁸ Podobna była wypowiedź Agnieszki Rothert w trakcie panelu „Europa w Polsce – Polska w Europie”, na pierwszym ogólnopolskim seminarium naukowym pt. „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej” – inicjatywy realizowanej w ramach cyklu „10 seminariów na 10-lecie członkostwa Polski w UE”, Uniwersytet Warszawski, 20 stycznia 2014 r.

⁹ Szerzej omówienie literatury na ten temat: T. G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

¹⁰ Por. *Ewaluacja systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, EGO – Evaluation for Government Organizations S.C., Warszawa 2014.

¹¹ Por. T. G. Grosse, *Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej. Trzy poziomy gry o interesy oraz modele rozwoju ekonomicznego* [w:] T. Markowski (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 211, Warszawa 2004.

w sprawach europejskich, co oznacza, że ich wpływ na rezultat negocjacji europejskich musiał być ograniczony.

Skutkowało to skupieniem wysiłku na implementowaniu polityki rozwoju realizowanej w Polsce (a więc na programowaniu operacyjnym), a nie na jej aktywnym programowaniu strategicznym. Z kolei polityka spójności, ze względu na wysiłek organizacyjny i potrzebę dofinansowania ze środków krajowych – w praktyce zablokowała możliwości pojawienia się krajowej polityki rozwoju (niezależnej od polityki UE)¹². Na przykład tuż przed rozpoczęciem perspektywy polityki spójności na lata 2007-2013 polskie władze skupiły się na przygotowaniu dokumentów strategicznych i operacyjnych bezpośrednio na potrzeby polityki europejskiej. Jednocześnie nie podjęto odpowiednio wcześniej prac planistycznych lub aktualizujących dla dokumentów strategicznych określających krajową politykę rozwoju regionalnego w tym samym okresie. Podstawowymi dokumentami polityki krajowej w tym czasie była Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015 z listopada 2006 r. oraz Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) opracowana przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych w 2000 roku. Zaniechano nowelizacji KPPZK w 2005 roku, a także odrzucono wstępnie zaakceptowany przez Radę Ministrów dokument Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013. Dopiero w 2010 roku przyjęto „Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020, a w roku 2011 projekt Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.”¹³.

¹² Szerzej o dyskusji ekspertów na ten temat: T. G. Grosse, *An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy*, European Urban and Regional Studies, vol. 13, nr 2, April 2006, s. 151-165; T. G. Grosse, *EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States*, [w:] *Regional Development in Central and Eastern Europe*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), Routledge, London – New York 2010, s. 313-328.

¹³ Rząd przyjął założenia systemu krajowej polityki rozwoju, który obejmuje poza wcześniej wymienionymi dokumentami m.in. Długookresową strategię rozwoju kraju (przyjętą dopiero w 2013 roku) i 8 strategii sektorowych/horyzontalnych (transport, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, kapitał społeczny, innowacyjność i efektywność gospodarki, zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa, zasoby ludzkie, sprawne państwo). Powstały w latach 2011-2013, a więc nie miały żadnego wpływu na prowadzoną w tym czasie w Polsce politykę spójności UE.

Nowy „plan Marshalla” – jak można określić napływ środków pomocowych z UE – miał niewątpliwie wiele zalet. Przyczynił się do powstania ważnych inwestycji oraz ogólnej poprawy standardów życia w Polsce. Warto jednak pamiętać, że silnie ukierunkował procesy modernizacyjne i faktycznie zablokował możliwości powstania krajowych polityk rozwojowych (horyzontalnych i regionalnej). Był również scentralizowany na szczeblu unijnym. Miało to z jednej strony wymiar edukacyjny, gdyż prowadziło do transferu do Polski wielu rozwiązań organizacyjnych i urzędniczego *know how* w zakresie prowadzenia polityki rozwoju. Z drugiej jednak przyzwyczaiło polskich decydentów i urzędników do „oglądania się na Brukselę”. Wróć do tego wątku w dalszej części niniejszego tekstu, kiedy szerzej dyskutuję wpływ integracji na modernizację polskiej administracji.

Integracja ze wspólnym rynkiem

Ważnym skutkiem członkostwa w UE jest dostęp do wspólnego rynku. Niesie to z jednej strony korzyści w postaci dostępu do ogromnego rynku zbytu i współpracy z partnerami zagranicznymi, w tym również otwarcia możliwości dla zewnętrznych inwestorów. Z drugiej strony wiązało się z ogromnym skokiem konkurencji rynkowej dla polskiego przemysłu ze strony silniejszych korporacji międzynarodowych. Zobowiązało do przestrzegania wielu reguł UE dotyczących wspólnego rynku, które np. nie pozwalały na pomoc publiczną w celu wyrównania poziomu konkurencyjności dla rodzimych przedsiębiorstw. Inne regulacje – przykładowo dotyczące polityki klimatycznej – są asymetrycznie korzystne dla firm działających w różnych częściach UE. W Polsce wymagają niestety większych kosztów niż w państwach, które są mniej zależne od węgla jako źródła energetycznego¹⁴.

Wejście na wspólny rynek stworzyło niszę dla modelu rozwoju opartego na tanich kosztach produkcji i intensywnej współpracy z wiodącymi firmami z UE nastawionymi na eksport, przede wszystkim niemieckimi¹⁵. Jak to określił jeden z analityków – duża część

¹⁴ Szerzej: T. G. Grosse, *Niskoemisyjna gospodarka w Polsce: wpływ europeizacji na politykę rządu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

¹⁵ W latach 2004-2011 poprawa konkurencyjności województw zachodnich w porównaniu do wschodnich w Polsce była możliwa m.in. dzięki bliskości Niemiec i dużej ilości

niemieckiej maszyny eksportowej znalazła bazę w Polsce¹⁶. Rozwój był więc możliwy dzięki napływowi inwestorów zagranicznych wykorzystujących tanie koszty i względnie wykształconą siłę roboczą nad Wisłą, ale również korzystających z szeregu preferencji ze strony władz publicznych (np. podatkowych). Można wręcz powiedzieć, że polityka polskich władz była nastawiona na tworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla zagranicznych inwestorów, a mniej na pomoc dla krajowych przedsiębiorców¹⁷.

Było to dodatkowo wspierane przez integrację z UE. Instytucje europejskie namawiały władze państw Europy Środkowej, w tym również Polski, do otwierania się na zachodnioeuropejskich inwestorów i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁸. Później, w trakcie negocjacji akcesyjnych, były to bardzo ważne warunki dla członkostwa w UE. Komisja Europejska aprobowала też większość zachęt inwestycyjnych przygotowywanych przez krajowe władze dla kapitału zagranicznego. Udzielała wsparcia logistycznego, a nawet dofinansowywała agencje rządowe obsługujące inwestorów zewnętrznych¹⁹. Omawiane działania zostały dodatkowo wzmocnione przez politykę spójności UE skupioną na inwestycjach infrastrukturalnych, a więc tworzących dogodne warunki komunikacyjne dla tych inwestorów.

Problemem opisywanego modelu powstałego w wyniku integracji europejskiej jest to, że gospodarka jest silnie egzogeniczna, a więc

przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym (na jednego mieszkańca), por. A. Małkowski, A. Małkowska, *Budowa konkurencyjności regionu w dobie globalizacji na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, Zeszyty Naukowe nr 753, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013, s. 147-160.

¹⁶ M. A. Orenstein, *Poland. From Tragedy to Triumph*, Foreign Affairs, vol. 93, nr 1 (2014), s. 23-27 [24].

¹⁷ Na temat słabości polityki gospodarczej polskich władz m.in.: D. Klonowski, *The effectiveness of government-sponsored programmes in supporting the SME sector in Poland*, Post-Communist Economies, vol. 22, nr 2 (2010), s. 229-245; T. G. Grosse, *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?* Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków 2010, s. 93-115.

¹⁸ N. Bandelj, *From Communists to Foreign Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*, Princeton University Press, Princeton 2008, s. 83; N. Bandelj, *How EU Integration and Legacies Mattered for Foreign Direct Investment into Central and Eastern Europe*, Europe-Asia Studies, Vol. 62, No. 3 (2010), s. 481-501.

¹⁹ G. Medve-Bálint, *The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe*, Journal of Common Market Studies, vol. 52 (2014), nr 1, s. 35-51.

zależna od podmiotów zewnętrznych i koniunktury u naszych największych partnerów (głównie w Niemczech)²⁰. Jej podstawą są tanie koszty produkcji, które w kilkuletniej perspektywie mogą się na tyle zwiększyć, że cały model przestanie być atrakcyjny dla podmiotów zagranicznych. Jest to również przyczyna, dla której polskie władze (zwłaszcza te o nastawieniu liberalnym) będą starały się zablokować szybki wzrost zarobków polskich pracowników. Ewentualny wzrost płac musi być bowiem powiązany ze zmianą modelu gospodarczego. Tymczasem ani inwestorzy (co zrozumiale), ani polski rząd nie prowadzą działań w kierunku zmiany profilu rozwoju i poprawienia konkurencyjności poprzez wzrost innowacji. Tworzy to rosnące ryzyko pułapki rozwojowej lub tzw. *pułapki średniego dochodu*. Wyjście z tej niszy może być trudne, gdyż nie widać ani sił gospodarczych, ani politycznych, które na poważnie byłyby zainteresowane omawianym problemem.

Integracja ze wspólnym rynkiem oraz przyjęcie modelu egzogenicznego prowadziły do dynamicznego rozwoju, zwłaszcza w największych metropoliach lub innych ośrodkach skupiających zagraniczne inwestycje. Wsparcie z funduszy unijnych także sprzyjało podwyższeniu standardów życia i przeciętnego poziomu dochodów w Polsce. Dochód krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł z 25,767 zł w 2005 roku do 41,398 zł w 2012 roku²¹. Cieniem na integracji z europejskim rynkiem położyły się poważne zróżnicowania rozwoju kraju, zwłaszcza między dużymi miastami (głównie Warszawą) a obszarami wiejskimi, peryferyjnymi i przygranicznymi. Rosną one też na poziomie województw, pomimo tego, że polityka spójności miała w założeniach zmniejszać zróżnicowania regional-

²⁰ W. Jacoby, *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3 (2010), s. 416-432; A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, World Politics, vol. 61, nr 4 (2009), s. 670-702; G. Medve-Bálint, *The Role of the EU...*, op. cit., s. 38. W polskiej literaturze na ten temat m.in.: K. Jasiecki, *Kapitalizm po polsku*, IFiS PAN, Warszawa 2013; T. G. Grosse, *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 16-35.

²¹ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 695.

ne²². Towarzyszą temu ogniska biedy, które dotyczą przede wszystkim najsłabszych regionów. Ubóstwem skrajnym w największym stopniu (między 10% a 13% ludności) są zagrożeni mieszkańcy województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego oraz świętokrzyskiego. W najmniejszym stopniu zagrożone ubóstwem są województwa śląskie, opolskie, dolnośląskie, lubuskie i mazowieckie (poniżej 5%). Należy podkreślić, że wartości wskaźników dla województwa mazowieckiego dowodzą dużych różnic dochodów między stolicą a resztą województwa²³. Beneficjentem integracji jest niewątpliwie Warszawa, która dołączyła do grona największych metropolii europejskich. Jednak daleko w tyle pozostały nie tylko pozostałe obszary kraju (np. wschodnia Polska, która zaliczana jest do najsłabiej rozwijających się regionów całej UE), ale nawet niektóre części województwa mazowieckiego.

Innym problemem jest rosnące zadłużenie publiczne (zarówno rządu, jak i jednostek samorządu terytorialnego). W roku 2013 przekroczyło ono poziom 58% PKB²⁴. W tym samym czasie zwiększało się też zadłużenie prywatne (do ok. 75% PKB). Zadłużenie zagraniczne wzrosło z ok. 133 mld USD w 2005 roku do 365 mld USD w roku 2012²⁵. Uwzględniając słabnącą wartość dolara jest to znacznie więcej niż przed transformacją ustrojową. Jedną z przyczyn zadłużania się jest łatwiejszy dostęp do finansowania zewnętrznego, które umożliwia wspólny rynek i zachodnie instytucje bankowe obecne w Polsce. Zwiększają się też potrzeby pożyczkowe. Wynikają one po stronie władz publicznych m.in. z inwestycji unijnej polityki spój-

²² Por. T. Czyż, J. Hauke, *Evolution of regional disparities in Poland*, Quaestiones Geographicae, 30(2) 2011, s. 35–48; M. G. Woźniak, *Spójność społeczno-ekonomiczna w kontekście tendencji do upowszechniania się kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt 25, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 5–29; J. Wojnar, *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1998–2011*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 404–411.

²³ *Ubóstwo w Polsce w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 9. Także: J. Szlachta, *Trajektorie rozwojowe polskich województw – wymiar Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, nr 8 (1/2014), s. 73–93.

²⁴ *European Economic Forecast – Autumn 2013*, European Commission. Luxembourg, tabela 42.

²⁵ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 617.

ności, a po stronie sektora prywatnego przede wszystkim z konsumpcyjnego stylu życia. Prowadzi to jednak do przysłowiowego „życia na kredyt”, co niesie szereg niebezpieczeństw, takich jak kryzys zadłużeniowy lub możliwość gwałtownego odpływu inwestorów zagranicznych. Dużą część zadłużenia pochłania konsumpcja, a nie inwestycje produkcyjne. Poprawia to popyt wewnętrzny i czyni z Polski atrakcyjny rynek zbytu dla zewnętrznych inwestorów. Niemniej w niewystarczającym stopniu przyczynia się do wzmacniania konkurencyjności miejscowej gospodarki. Towarzyszy temu zmniejszająca się odpowiedzialność państwa za dostarczanie szeregu usług publicznych (np. w służbie zdrowia), co nie tyle jest wynikiem rosnących kosztów, ale raczej chęci zbilansowania budżetu państwa (i wprowadzania cięć w wydatkach).

Kolejnym skutkiem przyjętego w Polsce modelu gospodarczego jest utrzymujący się od wielu lat deficyt handlowy w wymianie międzynarodowej. Oznacza to, że Polska gospodarka jest umiarkowanie konkurencyjna na rynkach światowych. Wprawdzie wymiana gospodarcza z krajami Unii Europejskiej jest dodatnia, ale już ujemne jest saldo na rachunku bieżącym bilansu płatniczego (co wynika m.in. z odpływu kapitału z tytułu dochodów majątkowych i odsetek)²⁶. Tego typu wskaźniki dość dobrze oddają egzogeniczność polskiej gospodarki, w której dominujące znaczenie mają zagraniczni inwestorzy (w tym kapitałowi). Czerpią oni zyski z działalności prowadzonej w Polsce, ale ich dochody rzadko kiedy służą kolejnym inwestycjom produkcyjnym w kraju. Są raczej transferowane na zewnątrz.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na inny przejaw egzogenicznego modelu gospodarki. Otóż dominującą pozycję na polskim rynku finansowym mają instytucje zagraniczne. Około 65% banków jest własnością podmiotów zewnętrznych²⁷. Badania wskazują na to²⁸, że tak silna obecność zagranicznych banków na polskim rynku jest

²⁶ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 615.

²⁷ Por. T. Poghosyan, A. Poghosyan, *Foreign bank entry, bank efficiency and market power in Central and Eastern European Countries*, *Economics of Transition*, vol. 18, nr 3 (2010), s. 571-598; R. A. Epstein, *The social context In conditionality: internationalizing finance in postcommunist Europe*, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 6 (2008), s. 880-898.

²⁸ S. Kawalec, M. Gozdek, *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa 31 października 2012, s. 6-24.

nie tylko unikatowa w Europie (porównywalna tylko z innymi państwami Europy Środkowej i Wielką Brytanią), ale przynosi dodatkowo szereg negatywnych konsekwencji. Sprzyja spekulacji finansowej, w tym w nieruchomościach, a także pobudza konsumpcję kosztem inwestycji produkcyjnych. Utrudnia realizację polityki makroostrożnościowej przez nadzór lokalny. Może też piętrzyć przeszkody przed polityką gospodarczą państwa, gdyż podmioty zewnętrzne są mniej skłonne kooperować z władzami krajowymi. Tym samym rząd ma mniejsze możliwości wspierania endogenicznych procesów rozwoju.

Podsumowując dotychczasowe refleksje warto przytoczyć wnioski Andrew Janosa dotyczące luki rozwojowej między Europą Zachodnią a Środkową. Jego zdaniem, kumulowała się ona w długim okresie czasu (przynajmniej od XVII wieku), ale jej podstawową przyczyną był specyficzny model gospodarki ukształtowany w naszej części Europy. Polegał on na zbyt wielkiej konsumpcji w porównaniu do gromadzonych oszczędności i inwestycji produkcyjnych. Szczególnie niski był poziom inwestowania w zdolności innowacyjne i podwyższające wydajność produkcji. Inną cechą tego modelu była niestabilność ekonomiczna i polityczna w naszym regionie. Dodać należy, że wynikała ona wprost z zależności geopolitycznej od zewnętrznych ośrodków władzy (tak było w Polsce przynajmniej od czasów saskich, a więc XVIII-ego wieku)²⁹.

Według wybitnej badaczki naszego regionu Rachel Epstein, integracja z UE nie zmniejszyła zasadniczo różnic między zachodnią i środkową częścią Europy³⁰. W pewnym stopniu utrwaliła nawet dotychczasowy model rozwoju zależnego Europy Środkowej, gdzie w nowej odsłonie uwidoczniły się dokładnie te same, co kiedyś cechy strukturalne. Epstein uznaje, że w dalszym ciągu rozwój opiera się na nadmiernej konsumpcji towarów importowanych przy niewystarczających inwestycjach produkcyjnych, zwłaszcza podnoszących poziom innowacyjności. Pomyślność całego regionu zależy od napływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego, co jest szczególnie silnie wi-

²⁹ A.C. Janos, *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands From Pre- to Postcommunism*, Stanford University Press, Stanford 2000, s. 68-69, 414.

³⁰ R. A. Epstein, *Overcoming 'Economic Backwardness' in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nr 1 (2014), s. 17-34.

doczne w sektorze bankowym. Inni badacze dodają³¹, że region nadal cierpi z powodu niestabilności wynikającej z zależności ekonomicznej od Zachodu. Dotyczy to przede wszystkim przenoszenia szoków gospodarczych z Europy Zachodniej oraz procyklicznego oddziaływania kapitału finansowego (który zwiększa inflację i ceny aktywów w okresie koniunktury oraz prowadzi do nagłej zapaści gospodarczej w sytuacji odpływu inwestycji w czasie dekonunktury).

Według przytoczonych opinii integracja europejska powieliła w dużym stopniu dotychczasowe trendy rozwoju zależnego w Polsce, a więc w niewielkim stopniu staje się okazją do modernizacji opierającej się na endogenicznych (wewnętrznych) czynnikach wzrostu. Podstawową przyczyną takiego rozwoju wydarzeń są nie tylko dążenia zachodnioeuropejskich inwestorów i elit politycznych, które aktywnie wpływały na ukształtowanie się egzogenicznego modelu rozwoju w Europie Środkowej. Odpowiedzialne są za to również elity krajów naszej części Europy, które aby uzyskać geopolityczne cele integracji z Zachodem poświęciły własną autonomię w polityce gospodarczej. Ale problemem było również „uśpienie” tych elit pod wpływem integracji europejskiej. Towarzyszyło temu coraz dalej posunięte przesuwanie odpowiedzialności za rozwój kraju na poziom europejski.

Demokratyczne dekoracje

Kolejnym aspektem integracji europejskiej było stworzenie ram dla rozwoju demokracji w Polsce. Ustrój demokratyczny został wprowadzicie wprowadzony na skutek transformacji z 1989 roku, ale członkostwo w Unii było obwarowane m.in. respektowaniem podstawowych kryteriów ładu demokratycznego (tzw. kryteria kopenhaskie). Można więc uznać, że ramy europejskie nie pozwalają na wprowadzenie jakiegokolwiek form rządów autorytarnych, złamania wolności prasy i stowarzyszeń lub nieprzestrzegania podstawowych praw człowieka. Scenariusz bycia „poza Unią” ukazują dobitnie wydarzenia na Ukrainie (z 2013 i 2014 roku). Dodatkowo uprawdopodobnia go historia PRL,

³¹ W. Jacoby, *The EU Factor In Fat Times and In Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nr 1 (2014), s. 52-70; M. Myant, J. Drahokoupil, *International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies*, *Europe-Asia Studies*, vol. 64, nr 1 (2012), s. 1–33.

co oznacza, że w Polsce istnieje silna tradycja autorytaryzmu i „państwa policyjnego”, a więc represyjnego wobec społeczeństwa.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na lawinowy wzrost kontroli państwa nad polskimi obywatelami w ostatnich latach (w tym wykorzystujący specjalne środki inwigilacji). Według raportu Najwyższej Izby Kontroli³² w samym 2011 roku polskie służby sięgały po dane teleinformatyczne obywateli aż 1 856 888 razy. Był to już drugi rok z rzędu, w którym Polska plasowała się na pierwszym miejscu pod względem inwigilacji obywateli w porównaniu do innych państw UE. Niestety w 2012 roku liczba ta wzrosła. *„Najwyższa Izba Kontroli uważa, że obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące pozyskiwania danych telekomunikacyjnych nie chronią dostatecznie praw i wolności obywatelskich przed nadmierną ingerencją państwa”*³³. Powrót tradycji „państwa policyjnego” i wykorzystywanie służb do realizacji interesów polityki partyjnej odbywa się przy tym w demokratycznych dekoracjach.

Może to wskazywać na to, że demokratyzacja polskiego systemu politycznego jest dość powierzchowna. Dodatkowo integracja europejska powoduje, że wiele decyzji publicznych zostało przeniesionych na poziom europejski, a więc zmniejszyły się realne możliwości wpływania na nie przez krajowych wyborców i instytucje demokratyczne (np. parlament). Nie jest więc przypadkiem, że polskie elity polityczne coraz rzadziej debatuje o kwestiach merytorycznych, a coraz bardziej skupiają się na rywalizacji o sprawy symboliczne lub wizerunkowe. Decyzje merytoryczne są najczęściej podejmowane w reakcji na inicjatywy europejskie. Są to z jednej strony polityki UE, takie jak polityka spójności, a z drugiej działania wynikające z unijnych procedur zarządzania gospodarczego. Na przykład w ramach tzw. semestru europejskiego Polska jest zachęcana do wielu reform strukturalnych, choć w praktyce realizowane są przede wszystkim dostosowania fiskalne³⁴.

³² *Uzyskiwanie i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne*, KPB-P/12/191, Nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

³³ *NIK o billingach*, Komunikat prasowy, 08 października 2013 11:04, <http://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik> (dostęp: 27.02.2014).

³⁴ T. G. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* Analiza natolińska, nr 7 (65), 2013, www.natolin.edu.pl (dostęp: 27.10.2013).

Przykładem omawianych zjawisk był sam proces akcesyjny. Polegał on na masowej implementacji dorobku prawnego UE bez możliwości negocjacji lub jego dostosowania do specyficznych uwarunkowań lokalnych³⁵. Pomimo tego, że wprowadzano zmiany niezwykle ważne dla obywateli – pozostawiono je poza możliwością publicznej debaty i poza instytucjami dialogu społecznego³⁶. W ten sposób nie tylko ograniczono wówczas dyskusję publiczną, ale faktycznie osłabiono możliwości zbudowania silnych instytucji i standardów demokratycznych. Ograniczenie debaty publicznej w połączeniu z technokratycznym sposobem przeprowadzenia akcesji zmniejszyło zainteresowanie elit politycznych merytorycznymi aspektami integracji europejskiej. Prowadziło do wyłączenia zagadnień związanych ze sprawami europejskimi poza dyskurs wyborczy (zjawisko tzw. depolitycyzacji)³⁷. Innym skutkiem było osłabienie polskiego parlamentaryzmu w wyniku mechanicznego i przyspieszonego włączenia regulacji UE do krajowego porządku prawnego, bez odpowiedniej debaty lub uwzględnienia preferencji wyborców³⁸. Skuteczność europeizacji rozumianej jako transfer prawa unijnego była więc ważniejsza, niż budowanie solidnych fundamentów demokratycznych.

Nie wykorzystano też w pełni bycia w jednoczącej się Europie do takiej przebudowy instytucji publicznych, aby wzmocnić koordynację w łonie elit politycznych dotyczącą polityki na arenie unijnej. Na-

³⁵ Por. A. Mungiu-Pippidi, *When Europeanization Meets Transformation. Lessons from the Unfinished Eastern European Revolutions*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 59-81 [73].

³⁶ Szerzej: T. G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, Civitas, nr 10 (2007), s. 121-152.

³⁷ Omówienie tego zjawiska w zachodnich demokracjach: U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance, vol. 6, nr 1 (2011), <http://www.livingreviews.org> (dostęp: 27.01.2014), s. 21.

³⁸ Por. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M. P. Vink (red.): *Europeanization. New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Houndmills – Basingstoke 2007, s. 88-101 [96]; U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, op. cit., s. 21; W. Sadurski, *Introduction: The Law and Institutions of New Member States in Year One*, [w:] W. Sadurski, J. Ziller, K. Zurek (red.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute 2006, s. 3-18; także: H. Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills – Basingstoke 2006.

wet między rządem i prezydentem nie ma dobrych instytucji uzgadniających, nie mówiąc o współpracy z opozycją³⁹. Przyczynia się to do tego, że Polska pozostaje stosunkowo biernym aktorem na arenie europejskiej, poza wyjątkami dotyczącymi niektórych sektorów (np. polityki klimatycznej, choć w tym przypadku bardziej dotyczy to blokowania, aniżeli współtworzenia polityki unijnej). Biorąc pod uwagę peryferyjne położenie geograficzne i stosunkowo niewielki potencjał geopolityczny Polski – może to prowadzić do sytuacji, w której będzie ona coraz bardziej przedmiotem, a nie podmiotem procesów integracji europejskiej. Ponadto, w wyniku europeizacji pojawił się też ważny podział w łonie krajowych elit politycznych na zwolenników integracji oraz eurosceptyków. Przed uzyskaniem członkostwa w UE (w 2004 roku) w zasadzie nie występował, natomiast teraz zyskuje na znaczeniu, w części uzupełniając, a w części zastępując inne podziały na scenie politycznej.

Zastanawiając się nad kondycją polskiej demokracji w warunkach integracji europejskiej warto przytoczyć niepokojące wskaźniki. Dotyczą one niskiej frekwencji w wyborach powszechnych, przede wszystkim do parlamentu europejskiego. Najmniejszy udział wyborczy odnotowany został w dwukrotnie odbytych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku (20,87%) oraz w 2009 roku (24,53%). W 2004 roku na tle innych państw UE Polska zajęła pod względem frekwencji przedostatnie miejsce (przed Słowacją), a 2009 roku trzecie miejsce od końca (przed Litwą i Słowacją)⁴⁰. Niewiele lepiej kształtuje się statystyka w wyborach do polskich instytucji. Średnia frekwencja wyborcza w Polsce w wyborach parlamentarnych w latach 1989-2007 wyniosła 49,53%, a więc w ciągu niemal 20 lat (siedem wyborów) do urn szedł tylko co drugi Polak. Dla porówna-

³⁹ Podobna była wypowiedź Zbigniewa Czachóra w trakcie panelu „Europa w Polsce – Polska w Europie”, na pierwszym ogólnopolskim seminarium naukowym pt. „Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej” – inicjatywy realizowanej w ramach cyklu „10 seminariów na 10-lecie członkostwa Polski w UE”, Uniwersytet Warszawski, 20 stycznia 2014 r. Pisze na ten temat szerzej oceniając polską prezydencję w UE: T. G. Grosse, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.): *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21-46.

⁴⁰ M. Sacewicz, *Działania na rzecz zwiększenia odsetka osób będących czynnymi wyborcami w wyborach do sejmiku i senatu*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2011, s. 4.

nia, w latach 1972-2004 we wszystkich demokratycznych państwach świata (106) frekwencja wyborcza do organów przedstawicielskich wyniosła średnio 75,5%⁴¹.

W Polsce bardzo niski jest poziom zaufania do instytucji publicznych, a więc instytucji, które potencjalnie powinny reprezentować i bronić interesów społeczeństwa. W badaniach z 2012 roku⁴² obok partii politycznych, do których nieufność ponad trzykrotnie przeważa nad zaufaniem (65% wobec 20%), stosunkowo największą nieufność Polaków budzą gazety (55% deklaracji nieufności), Sejm i Senat (55%), rząd (49%), telewizja (49%), a także sądy (44%) i urzędnicy administracji publicznej (41%). Oznacza to, że wszystkie instytucje, na których opiera się demokracja, w tym również te, które powinny być synonimem bezstronności (sądy) lub pełnić funkcję kontrolną nad światem polityki (media), budzą zdecydowanie większą nieufność, aniżeli zaufanie. Dodatkowym problemem jest niski poziom wzajemnego zaufania w społeczeństwie, co dowodzi słabości wspólnoty narodowej. Tylko niespełna jedna czwarta badanych (23%) wychodzi z założenia, że większości ludzi można ufać, blisko trzy czwarte zaś (74%) wyznaje zasadę zachowywania daleko idącej ostrożności w stosunkach z innymi⁴³. Jest to czynnik potencjalnie osłabiający jakość polskiej demokracji.

Integracja europejska mogła w części pogłębiać te słabości. Przedstawiciele instytucji europejskich i dyplomaci państw zachodnioeuropejskich oddziaływali przecież na transformację w Europie Środkowej. W sposób nieformalny faworyzowali niektóre organizacje i poglądy polityczne, a inne traktowali jako zagrożenie dla procesu integracyjnego⁴⁴. Wtórowały im krajowe elity najbardziej zaangażowane w proces akcesji. Świadomie ograniczano rozwój pełnego spektrum ruchów politycznych i profilowano odbudowywaną demokrację zgodnie z własnymi celami politycznymi. Stosowano przy tym dość szeroki zakres instrumentów, od wywierania presji politycznej kana-

⁴¹ A. Blais, *Frekwencja Wyborcza*, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.): *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 239.

⁴² *Zaufanie społeczne*, CBOS, BS/33/2012, Warszawa, marzec 2012, s. 12.

⁴³ *Zaufanie społeczne*, CBOS, op. cit., s. 1.

⁴⁴ A. Grzymala-Busse, A. Innes, *Great expectations: the EU and domestic political competition in east central Europe*, *East European Politics and Societies*, vol. 17, nr 1 (2003), s. 64-73; U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, op. cit.

łami dyplomatycznymi, poprzez działania informacyjne skierowane do miejscowej opinii publicznej, jak również różnego typu wsparcie (w tym finansowe) dla środowisk liberalnych sprzyjających celom integracji europejskiej⁴⁵.

Największe znaczenie miało upowszechnianie wartości kosmopolitycznych oraz liberalnych⁴⁶. Były to idee wypracowane w głównym nurcie polityki unijnej i zgodne z prointegracyjną poprawnością polityczną. Zostały one w dużym stopniu podchwyczone przez lokalne elity polityczne. W części wynikało to z ich dążeń geopolitycznych do jak najszybszego związania z zachodnimi strukturami politycznymi. W części było wykorzystane do celów wewnętrznej rywalizacji partyjnej, a więc do wzmocnienia własnej formacji politycznej i osłabienia przeciwników. Właśnie dlatego poglądy krytyczne wobec integracji europejskiej były piętnowane mianem „eurosceptycznych”. W warunkach Europy Środkowej miało to silnie pejoratywne znaczenie, które faktycznie służyło wykluczeniu z dyskursu publicznego⁴⁷.

Na przykład w Polsce ruchy prawicowe mają niejednokrotnie poglądy sceptyczne wobec integracji, gdyż są przywiązane do suwerenności narodowej oraz katolickich wartości w życiu społecznym (np. niechęć do liberalizacji aborcji lub zbyt szerokim prawom dla mniejszości seksualnych). Tego typu idee kolidowały więc z głównym nurtem europeizacji i były systematycznie pomniejszane lub dezawuowane przez jej zwolenników. W podobny sposób instytucje unijne podchodziły do promowania reform rynkowych, wspierając prywatyzację, liberalizację i integrację gospodarczą z krajami zachodnimi oraz osłabiając poglądy protekcyjnistyczne lub związane z nacjonalizmem ekonomicznym⁴⁸. Eksperti⁴⁹ wskazują również na to, że po-

⁴⁵ Por. M. A. Vachudova, *Democratization in Postcommunist Europe. Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 82-104 [95-96].

⁴⁶ L. Neumayer, *Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the new Member states*, *European Journal of Political Research*, vol. 47 (2008), s. 135-160; P. Blokker, *Europe 'United in Diversity'. From a Central European Identity to Post-Nationality?* *European Journal of Social Theory*, vol. 11, nr 2 (2008), s. 257-274 [258].

⁴⁷ L. Neumayer, *Euroscepticism as a political label...*, op. cit., s. 142-144.

⁴⁸ Por. M. A. Orenstein, *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 6 (2008), s. 899-917; M. A. Vachudova, *Democratization in Postcommunist Europe*, op. cit., s. 83, 96-97.

wierzchowna demokratyzacja w krajach postkomunistycznych ułatwiła wprowadzanie radykalnych reform neoliberalnych. Odwoływanie się do idei liberalnych i kosmopolitycznych w trakcie procesu akcesyjnego było więc korzystne dla zewnętrznych interesów politycznych i ekonomicznych, natomiast mniej dla budowania wspólnoty narodowej. Zmniejszało bowiem jej potencjał do identyfikowania własnych interesów w procesach europeizacji oraz ich skutecznego realizowania w ramach polityk europejskich.

Przedstawiciele instytucji europejskich niewątpliwie przyczyniają się do poszanowania podstawowych praw człowieka i obywatela. Niemniej w specyficzny sposób odnoszą się do narodowej demokracji. Oceniają tę demokrację przez pryzmat praw człowieka i przestrzegania europejskiego prawa. Natomiast mechanizmy demokracji wyborczej w państwach członkowskich są niekiedy traktowane wręcz jako hamujące postępy integracji. Dlatego decydenci unijni unikają odwołań do bezpośredniego werdyktu wyborców (referendum) w sprawach europejskich⁴⁹. Ponadto, niektórzy spośród polityków i urzędników brukselskich są znacznie bardziej zainteresowani budowaniem wspólnoty na poziomie europejskim, niż wzmacnianiem wspólnot narodowych. Należy pamiętać o tych uwarunkowaniach, gdyż świadczą one o ambiwalentnym wpływie integracji europejskiej na jakość polskiej demokracji.

Powierzchowna modernizacja

Ważnym aspektem naszego członkostwa w UE jest kwestia modernizacji polskiej administracji. Komisja Europejska kładła wielki nacisk na tę sprawę w trakcie przygotowań akcesyjnych, ale dotyczyło to przede wszystkim zdolności administracji (i sądownictwa) do implementacji polityk i prawa europejskiego⁵¹. Wiele głosów – przede

⁴⁹ M. A. Orenstein, *Out-liberalizing the EU...*, op. cit., s. 905.

⁵⁰ Por. L. Warzęcha, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kloczkowski, O. Krutilek, A. Wolek (red.), *Kryzys Unii Europejskiej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012, s. 176-189. Hooghe L., *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration*, *European Union Politics*, vol. 4, nr 3 (2003), 281-304; M. Haller, *European Integration as an Elite Process – The Failure of a Dream?* New York – London: Routledge 2008.

⁵¹ G. Pridham, *Unfinished Business: European Political Conditionality after Eastern Enlargement*, [w:] R. Youngs (red.): *The European Union and Democracy Promotion*, Johns Hopkins Universi-

wszystkim pochodzących z samych struktur urzędniczych – uznaje wymiar administracji za jednoznaczną korzyść wynikającą z integracji⁵². Tym bardziej że w aspekcie historycznym Polska niemal nigdy nie miała nowoczesnego państwa, zwłaszcza „przyjaznego obywatelom”. Specjaliści są jednak bardziej sceptyczni. Wskazują m.in. na powierzchowność tej modernizacji, a także pewne koszty z tym związane. Przykładowo przytacza się argument wyspecjalizowania urzędników w implementacji środków europejskich, przy pasywności na polu strategicznym⁵³. Nie chodzi przy tym o pisanie dokumentów strategicznych, tych akurat powstaje bardzo wiele. Raczej o deficyt umiejętności ich praktycznego realizowania. W rezultacie polska administracja dość dobrze wdraża polityki i regulacje europejskie, ale w niewystarczającym stopniu włącza się w ich kształtowanie zgodne z polskimi interesami. Natomiast wspomnianym kosztem jest choćby nadmierna rozbudowa aparatu administracyjnego, nieporównywalna nawet z czasami PRL. W roku 2012 zatrudnienie w administracji publicznej wyniosło ponad 430 tys. urzędników⁵⁴. W porównaniu do 2005 (ok. 367 tys.) przybyło ich o 15%, głównie w administracji samorządowej. Pod koniec PRL-u (a dokładnie w roku 1988) w administracji pracowało tylko 168 tys. osób⁵⁵ (czyli ponad dwukrotnie mniej niż obecnie).

Zgodnie z tym, o czym napisałem wcześniej, programowanie i realizacja polityki spójności w dużym stopniu zależy od instytucji UE. Dotyczy to przede wszystkim etapu negocjowania ram tej polityki na szczeblu europejskim, ale także wpływu regulacji UE i wytycz-

ty Press, Baltimore 2010, s. 16-37; A. Mungiu-Pippidi, *When Europeanization Meets Transformation...*, op. cit., s. 59-81.

⁵² P. Żuber, *Warunki prowadzenia debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej w Polsce*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IV, Kraków 2011, s. 149-152. Wspierają te opinie także niektórzy specjaliści zagraniczni: I. Bache, G. Andreou, G. Atanasova, D. Tomsic, *Europeanization and Multi-level governance In south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*, *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr 1 (2011), s. 122-141 [126].

⁵³ *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO 2011, s. 187-192.

⁵⁴ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 138.

⁵⁵ *Rocznik statystyczny 1989*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, s. 499.

nych programowych formułowanych przez Komisję Europejską. Przedstawiciele samorządów województw podkreślają⁵⁶, że podstawą dla ich prac planistycznych były regulacje europejskie, a nawet tylko ich wstępne projekty. Mieli też świadomość, że największą władzę w polityce spójności ma Komisja Europejska i dlatego „nie chcieli się jej narazić”⁵⁷. Wskazuje to na hierarchiczne znaczenie, jakie dla prac operacyjnych w polskich województwach miały regulacje europejskie. Były one niekiedy bardzo szczegółowe. O hierarchicznym znaczeniu tego prawa świadczy również to, że niektóre rozwiązania przyjmowane na poziomie województw (np. w zakresie naboru dokumentacji konkursowej) były specjalnie wyśrubowywane, co miało uchronić region i beneficjentów od problemów na etapie kontroli przez Komisję Europejską.

Ponadto, dużą rolę pełniły inne dokumenty europejskie (wchodzące w zakres tzw. miękkiego prawa UE), takie jak wytyczne i zalecenia Komisji. Polska była zobowiązana do ich implementacji zarówno do prawa krajowego, jak również w postaci rozlicznych wytycznych programowych formułowanych przez odpowiednie władze krajowe. Powodowało to nie tylko konieczność dostosowania wewnętrznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, ale niekiedy przyczyniało się do trudności interpretacyjnych. Były one rozstrzygane w sposób, który mógł komplikować wydatkowanie środków europejskich przez beneficjentów. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym były zmiany wytycznych wprowadzane przez urzędników europejskich oraz niespójności prawne między regulacjami unijnymi a krajowymi. Wszystko to powodowało opóźnienia w realizacji programów.

Opisywane zjawiska wskazują na dość wysoki poziom centralizacji decyzji programowych i kluczowych ustaleń organizacyjnych na szczeblu unijnym. Z kolei dostosowania prawne i organizacyjne po stronie krajowej miały poważne luki lub opóźnienia. Były one uzupełniane już w trakcie realizowania polityki spójności. W ten sposób pojawiała się specyficzna „doraźność” w planowaniu polityki rozwoju

⁵⁶ Na podstawie ewaluacji systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, przeprowadzonej przez autora dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego i firmę EGO – Evaluation for Government Organizations S.C., wywiad nr 12/2013.

⁵⁷ Tamże, wywiad nr 11B/2013.

na szczeblu rządowym. Polegała ona na nadmiernym koncentrowaniu się na dokumentach i wskazówkach programowych ze strony instytucji unijnych i „reaktywnym” podejściu do programowania w odniesieniu do informacji płynących z tych instytucji. Brakowało natomiast bazy strategicznej, zbudowanej w oparciu o dokumenty krajowe – co omówilem już wcześniej. Dodatkowo urzędnicy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego kładli nacisk przede wszystkim na absorpcję środków i wypełnianie założonych wskaźników, a mniej na kwestie dotyczące strategicznego rozwoju⁵⁸.

W dalszym ciągu widać kontynuację tradycji biurokratycznej okresu PRL. Polega ona na silnej tendencji centralizacyjnej i sektorowej, która obecna jest też w politykach unijnych. Dzieje się tak pomimo kolejnych reform decentralizacyjnych (m.in. przygotowujących Polskę do członkostwa w UE) oraz przy braku odpowiednich zmian w zakresie poprawy koordynacji działań rządu między ministerstwami. Wydaje się, że polityki unijne dostarczyły tylko środków, które wzmocniły stare tendencje. Tak jest w przypadku wzmocnienia sektrowości w polityce rolnej i obszarów wiejskich⁵⁹. Podobnie jest z kontynuacją specyficznej racjonalności biurokratycznej – dbającej o własne interesy, a mniej o służebność publiczną. Programy europejskie są w rezultacie przeładowane różnymi obciążeniami urzędowymi, które koncentrują władzę w gestii urzędników i mają ułatwić im wypełnianie obowiązków lub zapewnić ochronę przed ewentualnym ryzykiem. W mniejszym stopniu są natomiast nastawione na obsługę obywateli lub realizację celów danej polityki publicznej.

W rezultacie programu polityki spójności są pełne rozmaitych problemów biurokratycznych utrudniających inwestycje spójnościowe. Jednym z sygnalizowanych przez specjalistów były zbyt szczegółowe i nieelastyczne normy prawa krajowego, które zawężyły możliwości sprawnej realizacji niektórych projektów inwestycyjnych⁶⁰. Pojawił się też inny problem, mianowicie wprowadzanie wielu szczegó-

⁵⁸ Tamże, wywiad nr 2, 19/2013.

⁵⁹ T. G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

⁶⁰ Por. T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków 2012, 60-61.

lowych przepisów poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Unaocznili to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2011 r.⁶¹. Trybunał uznał, że prawa i obowiązki wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego, w tym prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych, powstają bez wymaganej podstawy legislacyjnej (a więc w drodze regulaminów i wytycznych, a nie ustaw lub rozporządzeń). Innym problemem, który towarzyszy zarządzaniu polityką spójności w Polsce jest brak transparentności decyzji dotyczących projektów systemowych na szczeblu centralnym, słabe odniesienie tych decyzji do kryterium merytorycznego (tj. dokumentów strategicznych) oraz podejrzenie o możliwość kierowania się względami polityki partyjnej⁶². Przykładem tego zjawiska może być nieformalna praktyka „załatwiania” sobie projektów w Warszawie przez polityków wywodzących się różnych województw. Wszystkie te zjawiska są bardziej związane z reminiscencjami administracji państwa komunistycznego (PRL), aniżeli skutkiem europeizacji. Niemniej polityka spójności zdaje się dostarczać „paliwo”, które pozwala na odnowienie tych tradycji i zwyczajów administracyjnych.

Podsumowanie i rekomendacje

Dziesięć lat w UE było ogromną szansą, ale także wyraźnym ukierunkowaniem naszej relacji geopolitycznej i polityki rozwoju. Czy w pełni wykorzystujemy naszą historyczną szansę? Można mieć pewien niedosyt aktywności polskich elit. W ciągu tych 10 lat widać było deficyt twórczego dostosowania krajowych celów strategicznych i ram instytucjonalnych do warunków członkostwa. Można też zastanowić się, na ile „ukierunkowanie” europejskie lub swego rodzaju „kolejna europeizacja” staje się dla nas ciężarem lub ograniczeniem dla rozwoju. Należy pamiętać, że samo członkostwo w Unii nie zmienia naszego położenia i peryferyjnej roli w Europie i na świecie. Paradoksalnie może nas

⁶¹ Wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., Sygn. akt P 1/11, Dz. U. Nr 279, poz. 1644.

⁶² *Ewaluacja systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, wywiad nr 20/2013, 28/2013.

w tym nawet utwierdzić. Wiele zależy bowiem od nas samych i od tego, jak wykorzystamy kolejne lata integracji.

Posłużyłem się wcześniej metaforą „złotego kaftana europeizacji”. Trudno powiedzieć, czy rozwój Polski w warunkach integracji będzie prowadził do trwałego „rozkwitu”, czy w oczach historyków będzie przypominać tylko krótkotrwałe „rozblask”. W tym drugim przypadku złoto „kaftana europeizacji” szybko może zblaknąć, a pozostaną jedynie ograniczenia i ciężary wynikające z akcesji. Rosną bowiem objawy wyczerpania towarzyszącego integracji, takie jak kryzys zadłużenia lub demograficzny. Oznacza to, że mijająca dekada może być też określana (przynajmniej w odniesieniu do niektórych obszarów) mianem „wypalenia” towarzyszącego europeizacji.

Istotą mojej metafory jest to, że polskie elity oddały w dużym stopniu rządy na poziom unijny i zdają się ograniczać jedynie do implementacji wytycznych europejskich. Jest to postawa bardziej adaptacyjna do warunków członkostwa w Unii, aniżeli kreatywna, która aktywnie wpływałaby na procesy europeizacji zgodnie z polskimi interesami. Opisywane zjawisko ma swoje źródło w specyficznych uwarunkowaniach historycznych i geopolitycznych. Po pierwsze wynika z kultury politycznej, która przez całe dziesięciolecia, a nawet wieki adaptowała się do warunków sterowania przez zagraniczne ośrodki polityczne, i którą cechował deficyt umiejętności samorządzenia⁶³. Po drugie, jest związane z deficytem państwa rozumianego jako emanacja wspólnoty politycznej, i które powinno dbać o interesy tej wspólnoty, a nie o realizację partykularnych korzyści (lub racjonalności biurokratycznej). Po trzecie, wynika ze słabości wspólnoty narodowej, czego objawem jest niski poziom zaufania społecznego. Wreszcie czwartym uwarunkowaniem jest relatywnie niski potencjał ekonomiczny i geopolityczny Polski, który zmniejsza możliwości prowadzenia skutecznej polityki na arenie europejskiej. Przewycięzenie powyższych słabości nie jest łatwe. Dodatkowo utrudnione w warunkach integracji europejskiej. Niemniej możliwe. Przykładem jest choćby wzmacnianie własnej pozycji geopolitycznej poprzez poszukiwania silniejszej współpracy w ramach państw Europy Środkowej, mających przecież podobne problemy i interesy na arenie europejskiej.

⁶³ Szerzej: T. G. Grosse, *Miedzy europeizacją a wpływem kultury politycznej*, w: D. Gizicka (red.), *Współczesne oblicza demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 38-61.

Podstawowym deficytem jest natomiast słabość strategicznego myślenia o krajowych problemach i wyzwaniach rozwojowych. Bezpośrednią konsekwencją tej ułomności jest słabość krajowej polityki rozwoju, jak również polityki polskiej na arenie europejskiej. Podstawowym wyzwaniem jest więc zbudowanie zdolności myślenia strategicznego w ramach systemu politycznego. Dominujące mechanizmy polskiej polityki niestety utrudniają debatę o strategicznych problemach kraju, a także takie jej konkludowanie, które umożliwiałoby realizację wspólnych celów w długofalowej perspektywie.

Zastanawiając się nad sposobami usunięcia omawianej bariery należałoby przede wszystkim wspierać rozwój ośrodków myśli strategicznej – zarówno powiązanych ze środowiskiem akademickim, jak i pozarządowym. Polska administracja, jak również partie polityczne powinny być zainteresowane zapewnieniem długofalowego finansowania dla tego typu instytucji. Również w samej administracji państwowej należałoby wesprzeć tworzenie lub wzmacnianie struktur prowadzących odpowiednie prace analityczne i planistyczne. Należy jednak pamiętać, że zasadnicze znaczenie dla kształtowania polityki rozwoju kraju mają środowiska polityczne, a nie urzędnicze. Dlatego należałoby wzmocnić partie polityczne w zakresie merytorycznym, w tym m.in. poprzez finansowanie prowadzonych przez nie prac programowych z dotacji budżetu państwa. W ten sposób można byłoby również zwiększyć jakość merytorycznej dyskusji w okresie wyborczym. Istotne znaczenie miałoby poprawienie zdolności do weryfikowania obietnic wyborczych składanych przez polityków. Być może Państwowa Komisja Wyborcza, oprócz sprawdzania i rozliczania wydatków partii politycznych na kampanie wyborcze, mogłaby również prowadzić rejestr ich obietnic, a także otrzymywać od polityków cykliczne sprawozdania z ich realizacji. Dokumentowanie takich raportów oraz ich przedstawianie opinii publicznej mogłoby uczynić deklaracje wyborcze bardziej odpowiedzialnymi i „rozliczalnymi” przez społeczeństwo. Innym sposobem wzmocnienia roli mechanizmu wyborczego byłoby częstsze poddawanie pod głosowanie w referendum konkretnych spraw merytorycznych o kluczowym znaczeniu dla polityki rozwoju. Mogłoby to wprowadzić kwestie strategiczne do dyskursu wyborczego, a także byłoby formułą przesądzania sporów politycznych, a więc również łatwiejszego implementowania polityk publicznych.

Duże znaczenie ma opanowanie nadmiernej rywalizacji cechującej polski system polityczny, który utrudnia możliwości implementacji strategicznych rozstrzygnięć. Niezbędne są nowe instytucje, które umożliwią osiąganie konsensusu przez partie polityczne w najważniejszych kwestiach odnoszących się do polityki rozwoju kraju i polityki europejskiej. Obecnie występujące instytucje (np. parlamentarne) są jak widać niewystarczające. W szczególności potrzeba wzmocnienia współpracy na linii Rząd – Prezydent RP.

Kolejnym wyzwaniem jest poprawa debaty publicznej na tematy strategiczne. Tutaj podstawową rekomendacją jest odbudowa misji mediów publicznych i finansowanie z budżetu państwa audycji publicystycznych (także w mediach prywatnych), które w sposób wielostronny, obiektywny i merytoryczny zajmowałby się najważniejszymi problemami rozwoju kraju.

Literatura

1. Bache I., Andreou G., Atanasova G., Tomsic D., *Europeanization and Multi-level governance In south-east Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*, Journal of European Public Policy, vol. 18, nr 1 (2011), s. 122-141 [126].
2. Bandelj N., *From Communists to Foreign Capitalists: The Social Foundations of Foreign Direct Investment in Postsocialist Europe*, Princeton University Press, Princeton 2008.
3. Bandelj N., *How EU Integration and Legacies Mattered for Foreign Direct Investment into Central and Eastern Europe*, Europe-Asia Studies, Vol. 62, No. 3 (2010), s. 481–501.
4. *Bilans członkostwa w UE – Fundusze Europejskie*, 30-04-2013, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (dostęp: 27.02.2014).
5. Blais A., *Frekwencja Wyborcza*, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.), *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
6. Blokker P., *Europe 'United in Diversity'. From a Central European Identity to Post-Nationality?* European Journal of Social Theory, vol. 11, nr 2 (2008), s. 257-274.
7. Czyż T., Hauke J., *Evolution of regional disparities in Poland*, Quaestiones Geographicae, 30(2) 2011, s. 35–48.

8. Epstein R. A., *Overcoming 'Economic Backwardness' in the European Union*, Journal of Common Market Studies, vol. 52, nr 1 (2014), s. 17-34.
9. Epstein R. A., *The social context In conditionality: internationalizing finance in post-communist Europe*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6 (2008), s. 880-898.
10. *European Economic Forecast – Autumn 2013*, European Commission. Luxembourg, tabela 42.
11. *Ewaluacja systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013*, przeprowadzona przez autora dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego i firmę EGO – Evaluation for Government Organizations S.C., wywiady nr: 2, 11B, 12, 19, 20 i 28/2013.
12. Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja GAP, Kraków 2012.
13. Grabbe H., *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills – Basingstoke 2006.
14. Grosse T. G., *An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy*, European Urban and Regional Studies, vol. 13, nr 2, April 2006, s. 151-165.
15. Grosse T. G., *Bariery dla skoku cywilizacyjnego Polski 2010-2030*, [w:] A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.), *Polonia quo vadis?* Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, III tom, Kraków 2010, s. 93-115.
16. Grosse T. G., *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 16-35.
17. Grosse T. G., *EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States*, [w:] *Regional Development in Central and Eastern Europe*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), Routledge, London – New York 2010, s. 313-328.
18. Grosse T. G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

19. Grosse T. G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
20. Grosse T. G., *Miedzy europeizacją a wpływem kultury politycznej*, w: D. Gizicka (red.), *Współczesne oblicza demokracji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 38-61.
21. Grosse T. G., *Niskoemisyjna gospodarka w Polsce: wpływ europeizacji na politykę rządu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
22. Grosse T. G., *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, Civitas, nr 10 (2007), s. 121-152.
23. Grosse T. G., *Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej. Trzy poziomy gry o interesy oraz modele rozwoju ekonomicznego* [w:] T. Markowski (red.), *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 211, Warszawa 2004.
24. Grosse T. G., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.): *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21-46.
25. Grosse T. G., *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustroju?* Analiza natolińska, nr 7 (65), 2013, www.natolin.edu.pl (dostęp: 27.10.2013).
26. Grosse T. G., *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
27. Grzymala-Busse A., Innes A., *Great expectations: the EU and domestic political competition in east central Europe*, *East European Politics and Societies*, vol. 17, nr 1 (2003), s. 64-73.
28. Haller M., *European Integration as an Elite Process – The Failure of a Dream?* New York – London: Routledge 2008.
29. Hooghe L., *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration*, *European Union Politics*, vol. 4, nr 3 (2003), 281-304.
30. Jacoby W., *Managing globalization by managing Central and Eastern Europe: the EU's backyard as threat and opportunity*, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nr 3 (2010), s. 416-432.
31. Jacoby W., *The EU Factor In Fat Times and In Lean: Did the EU Amplify the Boom and Soften the Bust?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, nr 1 (2014), s. 52-70.

32. Janos A.C., *East Central Europe in the Modern World: The Politics of the Borderlands From Pre- to Postcommunism*, Stanford University Press, Stanford 2000.
33. Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku*, IFiS PAN, Warszawa 2013.
34. Kawalec S., Gozdek M., *Raport dotyczący optymalnej struktury polskiego systemu bankowego w średnim okresie*, Capital Strategy, Warszawa 31 października 2012, s. 6-24.
35. Klonowski D., *The effectiveness of government-sponsored programmes in supporting the SME sector in Poland*, *Post-Communist Economies*, vol. 22, nr 2 (2010), s. 229-245.
36. Małkowski A., Małkowska A., *Budowa konkurencyjności regionu w dobie globalizacji na przykładzie województwa Zachodniopomorskiego*, *Zeszyty Naukowe* nr 753, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013, s. 147-160.
37. Medve-Bálint G., *The Role of the EU in Shaping FDI Flows to East Central Europe*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 52 (2014), nr 1, s. 35-51.
38. Mungiu-Pippidi A., *When Europeanization Meets Transformation. Lessons from the Unfinished Eastern European Revolutions*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 59-81.
39. Myant M., Drahoukoupil J., *International Integration, Varieties of Capitalism and Resilience to Crisis in Transition Economies*, *Europe-Asia Studies*, vol. 64, nr 1 (2012), s. 1-33.
40. Neumayer L., *Euroscepticism as a political label: The use of European Union issues in political competition in the new Member states*, *European Journal of Political Research*, vol. 47 (2008), s. 135-160.
41. NIK o *billingach*, Komunikat prasowy, 08 października 2013 11:04, <http://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik> (dostęp: 27.02.2014).
42. Nölke A., Vliegenthart A., *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics*, vol. 61, nr 4 (2009), s. 670-702.
43. *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO 2011, s. 187-192.
44. Orenstein M. A., *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr 6 (2008), s. 899-917.

45. Orenstein M. A., *Poland. From Tragedy to Triumph*, Foreign Affairs, vol. 93, nr 1 (2014), s. 23-27.
46. Poghosyan T., Poghosyan A., *Foreign bank entry, bank efficiency and market power in Central and Eastern European Countries*, Economics of Transition, vol. 18, nr 3 (2010), s. 571-598.
47. Pridham G., *Unfinished Business: European Political Conditionality after Eastern Enlargement*, [w:] R. Youngs (red.), *The European Union and Democracy Promotion*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2010, s. 16-37.
48. *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2009.
49. *Rocznik demograficzny 2009*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
50. *Rocznik statystyczny 1989*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
51. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
52. Sacewicz M., *Działania na rzecz zwiększenia odsetka osób będących czynnymi wyborcami w wyborach do sejmu i senatu*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2011.
53. Sadurski W., *Introduction: The Law and Institutions of New Member States in Year One*, [w:] W. Sadurski, J. Ziller, K. Zurek (red.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute 2006, s. 3-18.
54. Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M. P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agenda*, Palgrave Macmillan, Houndmills – Basingstoke 2007, s. 88-101.
55. Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance, vol. 6, nr 1 (2011), <http://www.livingreviews.org> (dostęp: 27.01.2014).
56. Sieńko P., Formicki T., *Drenaż mózgów polskiej gospodarki*, Gazeta Finansowa, 24.04.2010.
57. Szlachta J., *Trajektorie rozwojowe polskich województw – wymiar Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, nr 8 (1/2014), s. 73-93.
58. *Ubóstwo w Polsce w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
59. *Uzyskiwanie i przetwarzanie przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy Prawo telekomunikacyjne*, KPB-P/12/191, Nr ewid. 107/2013/P/12/191/KPB, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013.

60. Vachudova M. A., *Democratization in Postcommunist Europe. Illiberal Regimes and the Leverage of the European Union*, [w:] V. Bunce, M. McFaul, K. Stoner-Weiss (red.), *Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 82-104.
61. Warzęcha Ł., *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Kloczkowski, O. Krutilek, A. Wolek (red.), *Kryzys Unii Europejskiej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2012, s. 176-189.
62. Wojnar J., *Regionalne zróżnicowanie bezrobocia w Polsce w latach 1998-2011, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 24, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 404-411.
63. Woźniak M. G., *Spójność społeczno-ekonomiczna w kontekście tendencji do upowszechniania się kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 25, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Rzeszów 2012, s. 5-29.
64. Wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., Sygn. akt P 1/11, Dz. U. Nr 279, poz. 1644.
65. *Zaufanie społeczne*, CBOS, BS/33/2012, Warszawa, marzec 2012.
66. Żuber P., *Warunki prowadzenia debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej w Polsce*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Tom IV, Kraków 2011.

10 lat członkostwa w Unii Europejskiej.

Polska między peryferyjnym a semi-peryferyjnym rozwojem

Polska transformacja, podobnie jak cały region Europy Środkowej, rozwijała się na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza według modelu centrum – peryferie. Geograficznie modelowi temu odpowiada podział na Wschód i Zachód, który w postzimnowojennej Europie miał zostać ostatecznie przewyżniony w wyniku procesu transformacji, modernizacji oraz integracji. W ten sposób kraje po-komunistyczne, które uwolniły się od politycznej i ekonomicznej zależności od Rosji, miały dołączyć do wysoko rozwiniętego, zamożnego Zachodu, stając się jego integralną częścią. Nie było jednak jasne, jaką funkcję mają docelowo pełnić w nowym ekonomicznym i politycznym porządku poszerzonego Zachodu – czy mają stać się jego pełnoprawnym członkiem, junior partnerem, wzorowym i pilnym uczniem, młodszym bratem czy raczej podwykonawcą. Wydaje się, że reformujące się państwa regionu Europy Środkowej same także nie miały do końca sprecyzowanego poglądu na ten temat. W swoich politycznych i ekonomicznych strategiach kierowały się albo instynktownie rozumianym imperatywem otwartości i zaufania dla transformacji i europeizacji oraz ich zbawczych efektów, albo równie instynktownym lękiem przed nimi.

Po pierwszej dekadzie członkostwa w UE, ale także po 25 latach ustrojowej i ekonomicznej transformacji, rodzi się w naturalny sposób potrzeba bilansu. Przede wszystkim jednak powstaje pytanie, dokąd przemiany doprowadziły Polskę, w jakim miejscu rozwoju znajduje się dzisiaj nasz kraj? Czy dzięki nim udało się przewyżnić spuściznę komunistycznego niedorozwoju, czy weszliśmy już na ścieżkę cywilizacyjnego rozwoju, która prowadzi ku pełnej integracji z Zachodem? Jaka przyszłość rysuje się przed nami? Odpowiedzi na te pytania są zwykle całkowicie rozbieżne.

Rozwój peryferyjny

Na gruncie polskiej debaty możemy spotkać analizy głęboko pesymistyczne, wręcz alarmistyczne. Witold Kieżun¹ w swej analizie poddaje proces przemian w Polsce oraz całym regionie szczegółowej krytyce. Stawia tezę o jego neokolonialnym charakterze. Podobnie jak w przypadku przemian dokonujących się w niektórych krajach afrykańskich oraz Ameryki Łacińskiej, także państwa Europy Środkowej miały jego zdaniem paść ofiarą agresywnego działania rynków kapitałowych w latach 90. ubiegłego stulecia, mających wszelkie cechy kolonialnego wyzysku i drenażu zasobów. W działaniach tych chodziło o całkowite ekonomiczne opanowanie państw, korzystając z momentu ich systemowego chaosu po upadku komunizmu, aby je maksymalnie wykorzystać i uzyskać nad nimi dominację. W efekcie takiego charakteru transformacji, dyktowanego przez Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Polska oraz inne państwa regionu stały się peryferiami zachodniego systemu liberalnego kapitalizmu, całkowicie uzależnionymi i podporządkowanymi. Dokonał się w nich proces nieodwracalnej prawdopodobnie deindustrializacji oraz przejęcia większości rynku kapitałowego i finansowego.

Przemieszczanie się w kierunku centrum rozwoju

Zupełnie odmienny punkt widzenia przedstawia w swojej analizie dla Banku Światowego Marcin Piątkowski². W jego ocenie Polska przeżywa dzisiaj najświetniejszy okres w swojej historii ostatnich pięciu stuleci i jest najbliższa osiągnięcia poziomu zamożności porównywalnego z Zachodem. W 1992 roku GDP na głowę mieszkańca Polski wynosił 30% dochodu rozwiniętych państw Europy Zachodniej, podczas gdy w 2013 jest to już 62%. Według Piątkowskiego Polska osiągnęła także najwyższy poziom jakości życia, dobrobytu oraz poczucia zadowolenia. Ten proces będzie, jego zdaniem, kontynuowany zgodnie z projekcjami Komisji Europejskiej oraz OECD prze-

¹ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.

² M. Piątkowski, *Poland's new golden age: shifting from Europe's periphery to its center*, 2013/10/01.

widującymi, że do 2030 roku Polska osiągnie 80% dochodu 15 najbardziej rozwiniętych państw UE.

Obok tych optymistycznych parametrów zakładających stały wzrost zamożności Polski w stosunku do Zachodniej Europy nie mniej ważna jest ogólna konkluzja Piątkowskiego, wyciągnięta m.in. na podstawie tych danych, który stwierdza, że: zasadniczo Polska przemieszcza się z europejskich peryferii, na których tkwiła od wieków, ku ekonomicznemu centrum Europy (np. dochód na głowę mieszkańca w województwie Mazowieckim od 2010 przekroczył 100% średniej UE 27 państw, podczas gdy dochód w samej Warszawie osiągnął ok. 150 % przeciętnej strefy euro).

Rozwój semi-peryferijny

Trzeci punkt widzenia zakładałby ocenę bardziej wyważoną między dwiema skrajnymi: skrajnie pesymistyczną (Kieżun) i skrajnie optymistyczną (Piątkowski). Za wskazówkę może nam posłużyć ocena Salvatore J. Babonesa oparta na strukturalistycznej analizie³. Uwzględniając podstawowy z ekonomicznego punktu widzenia czynnik, PKB na głowę mieszkańca, oraz śledząc jego ewolucję w państwach Europy Środkowej (Polska, Czechy/Słowacja oraz Węgry) na przestrzeni całego XX wieku, a więc w możliwie najdłuższej perspektywie z punktu widzenia wiarygodności danych, Babones porównuje relację zamożności między tym regionem a Zachodnią Europą z jednej strony i ZSRR/Rosją z drugiej. W konkluzjach dochodzi on do tezy, że relatywnie w swej zamożności Europa Środkowa znajduje się przez całe stulecie mniej więcej w tym samym miejscu rozwoju oraz zamożności w odniesieniu do Wschodu i Zachodu.

Z punktu widzenia indywidualnej zamożności następują oczywiście istotne cywilizacyjne zmiany w państwach Europy Środkowej, region funkcjonuje raz w obrębie porządku polityczno-ekonomicznego Zachodu (z wyraźnym centrum w Niemczech) raz znów (wbrew własnej woli) w ramach polityczno-ekonomicznego systemu ZSRR, by od 1989 roku ponownie zwrócić się w stronę Zachodu. Jednak te zmiany zdaniem autora nie prowadzą zasadniczo do

³ S. J. Babones, *A Structuralist Approach to the Economic Trajectories of Russia and the Countries of East-Central Europe since 1900*, Geopolitics 2013.

zmiany pozycji regionu względem Zachodu i Wschodu. Funkcjonuje on przy rosnącym lub malejącym odczuciu indywidualnej zamożności, bezpieczeństwa czy zadowolenia przez mieszkańców na obrzeżach dwóch różnych systemów (będących raz w konflikcie, innym zaś razem szukających współpracy) jako ich peryferia. Taka ocena odpowiadałaby mniej więcej popularnej w Europie Środkowej tezie, wyrażonej m.in. przez Ivana T. Berenda⁴, w myśl której cały proces transformacji, jaką przeszedł region Europy Środkowej daje się sprowadzić do w miarę prostego zjawiska: przejścia z jednych peryferii do drugich.

Jednak, zgadzając się z peryferyjnym charakterem neoliberalnej transformacji lat 90. ubiegłego stulecia, można oczywiście zastanowić się nad tym, czy członkostwo w UE w 2004 roku nie stworzyło nowym państwom członkowskim możliwości przezwyciężenia peryferyzacji. Można jednak ten argument odwrócić i twierdzić, w moim przekonaniu nie bez racji, że pewne polityczne oraz cywilizacyjne efekty członkostwa w UE przesłoniły nam trwałe charakter naszego peryferyjnego statusu w obrębie systemu zachodniego.

O ile jednak status peryferyjny może wydawać się adekwatnym opisem stanu rzeczy z perspektywy nowych małych państw członkowskich, takich jak państwa bałtyckie czy Czechy, Słowacja i Węgry, o tyle w przypadku Polski nawet na poziomie czysto intuicyjnym peryferie nie wydają się pojęciem trafnym, nawet jeśli czasami opisują faktyczny stan mentalny Polaków. Prosty podział na centrum i peryferie nie oddaje w pełni pozycji Polski, nie tylko ze względu na jej terytorium, populację, czy nawet spore jak na region zasoby militarne, ale nie pasuje do niej także ze względów geopolitycznych i kulturowych. Polska nie jest peryferiami. Nie jest także centrum, wbrew optymistycznym ocenom Piątkowskiego. Powstaje więc pytanie, jak można sytuację Polski, znajdującej się między peryferiami a centrum najlepiej ująć?

Wydaje się, że pojęcie semi-peryferii lepiej niż peryferie oddaje obecną sytuację Polski oraz jej wyzwania w dziedzinie rozwoju na tle UE. Samo pojęcie semi-peryferii czy semiperyferyjnego rozwoju jest zaczerpnięte z analizy amerykańskiego socjologa i ekonomisty Imma-

⁴ I. T. Berend, *What is Central and Eastern Europe?*, European Journal of Social Theory 8 (4) 2005.

nuela Wallersteina odnoszącej się do charakteru współczesnego systemu światowego⁵. Wallerstein stwierdza, że kapitalizm, historycznie i kulturowo utożsamiany z Zachodem, tworzy dzisiaj system ekonomiczny o charakterze światowym. W jego obrębie wykształcił się pewien podział pracy, który sprawia, że część państw funkcjonuje w nim jako systemowe centrum, inne tworzą obszar semi-peryferii, jeszcze inne zaliczają się do obszaru peryferyjnego. Aby wyjaśnić przyczyny, dla których w ramach systemu pojawił się taki właśnie funkcjonalny podział pracy między państwami, Wallerstein korzysta zarówno z teorii hegemonii Antonio Gramsciego, jak i z marksistowskiego rozumienia klas oraz konfliktu między nimi. W takim ujęciu systemowe centrum tworzą państwa – narody, które poprzez gospodarkę potrafią skupić w swej dyspozycji główne środki, kompetencje oraz zasoby niezbędne dla dalszego rozwoju, a także uzależnić od nich wszystkich pozostałych. Jest to więc, zgodnie z typologią przyjętą przez Valentino Piana⁶, wzór hegemonialnej globalizacji, gdzie centrum zachowuje rosnącą dominację w sile produkcji, w handlu oraz finansach. Kraje peryferii są natomiast całkowicie zależne od zasobów centrum, stając się, za sprawą słabości własnych instytucji oraz ograniczonych warunków rozwoju, niesamodzielne. Ich przyszłość, charakter rozwoju, możliwości, bezpieczeństwo, poziom życia, czasami także wzorce społeczne i kulturowe są bezpośrednio powiązane z istnieniem centrum. Ich relacja z nim ma także zwykle jednokierunkowy charakter. Wallerstein zauważa, że ten typ podporządkowania nie wyczerpuje całego spektrum możliwości. Między centrum, lub centrami a regionami peryferyjnymi istnieją państwa, które nie należą do ścisłego centrum, ale zachowując własne ścieżki oraz możliwości rozwoju nie dają się także zakwalifikować do kategorii peryferii. Są to kraje semiperyferyjne, które będąc zależne w różnych aspektach od centrum posiadają ze względu na swoje zasoby możliwość wpływania na inne, peryferyjne kraje. Potrafią także tworzyć alternatywne wobec centrum ścieżki rozwoju lub nawet są gotowe wejść w otwarty konflikt z centrum, w kluczowych dla własnego rozwoju interesach. Se-

⁵ I. Wallerstein, *Analiza systemów-swiatów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

⁶ V. Pian *The "pattern approach" to world trade structures and their dynamics*, Princeton Institute for International and Regional Studies, 2006, www.princeton.edu/~ina/gkg/confs/piana.pdf, (dostęp: 27.02.2014).

miperyferyjna logika rozwoju wiąże się z określonymi, charakterystycznymi dla niej zjawiskami polityczno-społecznymi, jak zwiększona rola państwa i administracji: ich wpływ na wybrane sektory gospodarki uznane za strategiczne, większa rola lokalnych elit polityczno-gospodarczych, większa społeczna świadomość własnej odrębności kulturowo-gospodarczej wobec centrum, ale także wobec peryferii, co przejawia się w skłonności do postrzegania własnej roli jako regionalnego przywództwa.

W ramach ogólnoswiatowego systemu gospodarczego ze Stanami Zjednoczonymi oraz Europą Zachodnią jako tradycyjnym centrum, grupa państw określanych skrótem BRICS⁷, ale również Turcja, mogą być uznane za przykład semiperyferyjnego rozwoju. Państwa te starają się tworzyć własne, alternatywne ścieżki rozwoju, negocjować z centrum własne warunki współpracy, chronić przynajmniej częściowo własne zasoby oraz zyski, a także budować własne obszary regionalnych wpływów. Ten model rozwoju – między centrum a peryferiami – możemy, moim zdaniem, również zastosować do analizy sytuacji w Europie, a ściślej w UE. Jest to możliwe przy pewnych zastrzeżeniach.

W ujęciu idealnym integracja europejska miała prowadzić do stopniowego wyrównywania poziomów oraz szans rozwoju poszczególnych państw uczestniczących. Temu celowi miały służyć przede wszystkim fundusze strukturalne i kohezyjne, ale także mechanizm wspólnej waluty. Euro jako idealny obszar walutowy miał doprowadzić do pełnej unii gospodarczo-walutowej, dzięki czemu powinna była nastąpić coraz głębsza konwergencja modeli ekonomiczno-społecznych. Taki proces zrównoważonej integracji prowadziłby rozwój wszystkich państw do jednego, wspólnego miejsca, tak, że z czasem cała, rozszerzona UE stałaby się jednym wewnętrznie zrównoważonym centrum. Państwa, które wstąpiły do UE w 2004 miały więc prostą drogę rozwoju, która musiała je prowadzić ku szybszemu lub wolniejszemu (zależnie od wewnętrznej politycznej stabilności reform) zbliżaniu się do centrum. Założenie to szybko okazało się całkowitą mrzonką. Transformacja państw pokomuni-

⁷ Określenie grupy państw rozwijających się – Brazylii, Rosji, Indii, Chin oraz od 2011 Republiki Południowej Afryki. Nazwa pochodzi od pierwszych liter nazw tych państw. Do 2011, przed przyjęciem do grupy Republiki Południowej Afryki, nazwa brzmiała BRIC.

stycznych w Europie prowadziła wprawdzie do głębokich zmian, ale nie musiała wcale oznaczać zbliżenia rozwoju tych państw do centrum czy wyrównania szans rozwojowych. Dodatkowo sam proces integracji europejskiej wcale nie prowadził do zrównoważonych wyników. Wraz z rozszerzaniem różnice rozwojowe stawały się coraz większe. W końcu też kryzys finansowy, który wybuchł w 2009 roku, doprowadził do pogłębienia się różnic i szans rozwojowych między państwami uczestniczącymi w strefie euro oraz w UE na skalę wcześniej niespotykaną.

Kryzys finansowy – kryzys zadłużenia państw i obywateli – sprawił, że podział na centrum i peryferie powrócił do opisu i analizy relacji pomiędzy państwami UE. Ponieważ część państw pogrążonych w kryzysie spadła do rangi peryferii (w odniesieniu do strefy euro Grecja, Portugalia, Irlandia) wyraźnie zarysowało się unijne centrum z Niemcami na czele. W przypadku niektórych państw można jednak zauważyć próbę wykorzystania kryzysu do zajęcia w obrębie Unii pozycji między centrum i peryferiami (Szwecja, Polska, Węgry). Dlatego koncept semiperyferyjnego rozwoju wydaje się pomocnym narzędziem do opisu tego zjawiska. Konieczne są jednak przynajmniej trzy zastrzeżenia. Po pierwsze założenia semiperyferyjnego rozwoju, jak i cała koncepcja podziału na centrum i peryferie Wallersteina, opiera się w znacznym stopniu na pojęciu wyzysku. W takim ujęciu semiperyferie to takie państwa, które potrafią obronić się (przynajmniej sektorowo) przed wyzyskiem i dominacją ze strony centrum. Jak zauważa Babones, państwa semiperyferyjne to takie państwa, które są na tyle silne, aby wyzyskiwać i eksploatować same siebie. Pojęcie wyzysku i eksploatacji, zaczerpnięte przez Wallersteina z marksizmu, nie jest adekwatne do sposobu funkcjonowania państw w UE, niezależnie od tego, jak wiele egoizmu i narodowych interesów znajdziemy w ich polityce europejskiej. Faktem jest natomiast, że kryzys ze szczególnym przypadkiem Grecji, postawił ponownie pytanie, czy państwa Unii mogą mieć wobec siebie nadal zaufanie i do jakiego stopnia narzucana przez Brukselę polityka zaciskania pasa nie służy także zwiększeniu przewagi gospodarek państw północy Europy, przede wszystkim Niemiec, kosztem gospodarek i społeczeństw państw południa.

Drugie zastrzeżenie dotyczy relacji państw semiperyferyjnych do centrum. Ideowo ten rodzaj rozwoju opiera się na określonej wizji

świata, gdzie poprzez semiperyferyjną ścieżkę rozwoju państwo rzuca niejako wyzwanie hegemonii centrum, nie godząc się na status peryferii i zachowując prawo do budowania własnych, regionalnych sfer wpływów. Ma to szczególnie duże znaczenie w przypadku semiperyferyjnych państw w porządku światowym, takich jak BRIC, Turcja czy Afryka Południowa. W skrajnym przypadku może prowadzić nie tylko do zaostrzania konkurencji między centrum a semiperyferiami, ale wręcz do ideologicznego konfliktu. W przypadku UE państwa, które określilibyśmy semiperyferyjnymi, także pozycjonują się częściej w opozycji do działań centrum, są gotowe do artykułowania własnych interesów i wejścia w spór o nie. Jednak nie jest to spór o charakterze ideologicznym, ale cały czas w obrębie jednego, europejskiego systemu.

Ostatnia uwaga dotyczy społecznych konsekwencji semiperyferyjnego rozwoju i zdolności do radzenia sobie z nimi przez państwo. Ten model rozwoju, poszukujący własnych, najczęściej sektorowych, mechanizmów rozwoju szczególnie mocno sprzyja społecznemu rozwarstwieniu. Tam, gdzie państwu i jego polityczno-gospodarczym elitom udaje się zmobilizować własny, krajowy potencjał rozwoju, przekłada się on także na rozwój społeczny i indywidualny. Jednak pozostałe segmenty społecznej całości pozostają trwale nierozwinięte, bez szans i perspektyw. Jeśli znajdują się tam ludzie posiadający własne kompetencje i wiedzę, a państwo nie ma charakteru zamkniętego, zwykle mamy do czynienia ze zjawiskiem rosnącej emigracji. Coraz większa przepaść między tymi segmentami społecznej całości, które uczestniczą w semiperyferyjnym rozwoju, a tymi, które pozostają poza nim, prowadzi do coraz większego potencjału społecznych konfliktów. Wydaje się to szczególnie niebezpieczne w przypadku państw transformacji pokomunistycznej, gdzie mechanizmy oraz kultura budowania społecznej równowagi nie są zaawansowane, jak to jest na przykład w państwach skandynawskich.

Konkluzje

Kilka zasadniczych wydarzeń zmienia obecnie warunki funkcjonowania Polski w UE i sprawia, że poszukując własnych mechanizmów rozwoju nasz kraj wchodzi prawdopodobnie w fazę semiperyferyjnego rozwoju.

Po pierwsze wraz z upływem perspektywy finansowej 2014-2020, skończy się w znacznej mierze dotychczasowy model finansowania rozwoju naszego państwa. Nowa sytuacja związana jest nie tylko ze wzrostem zamożności poszczególnych regionów Polski oraz z presją państw głównych płatników do unijnego budżetu na redukcję wydawanych środków na państwa biedniejsze. Nie mniej ważne są konsekwencje konsolidacji strefy euro pod wpływem kryzysu finansowego, które polegają na rozbudowywaniu instrumentów finansowych wewnątrz strefy przy jednoczesnej redukcji dawnych instrumentów finansowych w UE, związanych z procesem po rozszerzeniu.

Konsolidacja strefy euro i pogłębiająca się przepaść między państwami należącymi do Unii Gospodarczej i Walutowej a pozostałymi państwami UE to drugie z zasadniczych wydarzeń ostatnich lat, które zmieniają warunki funkcjonowania Polski jako państwa członkowskiego.

Trzecie wydarzenie to kryzys geopolitycznych we Wschodniej Europie wywołany polityką Putina wobec Ukrainy. Konflikt ten prawdopodobnie będzie miał coraz większe znaczenie dla postrzegania w Europie twardych aspektów bezpieczeństwa z daleko idącymi konsekwencjami dla prorozwojowych sektorów gospodarki, takich jak energetyka i przemysł zbrojeniowych.

Zmiana funkcjonowania Polski w UE oznacza, że o ile w pierwszej dekadzie członkostwa nasz kraj był skoncentrowany na jak największej absorpcji środków unijnych, o tyle teraz decydująca będzie zdolność Polski do zbudowania własnych mechanizmów rozwoju na przyszłość. Oznacza to także, że ścieżka rozwoju Polski będzie musiała bardziej upodobnić się do modelu semiperyferyjnego niż peryferyjnego. Taka perspektywa nie pozostanie bez znaczenia dla kwestii przystąpienia Polski do strefy euro, które państwom słabo przygotowanym społecznie, politycznie i gospodarczo do takiego kroku, zamyka szansę na zbudowanie samodzielnych ścieżek rozwoju i skazuje na utrwalenie wszystkich cech peryferyjnego rozwoju. Będzie miała także wpływ na konsolidację, inwestycje oraz obecność państwa w dwóch zasadniczych sektorach gospodarczych, które pozostają w przypadku Polski kluczowe dla dalszego rozwoju – energetyce i przemyśle zbrojeniowym. Energetyka, ze względu na bezpieczeństwo dostaw oraz poziom cen stanowi (obok systemu bankowego –

dostęp do kredytu) fundament każdego ekonomicznego rozwoju. Z kolei przemysł zbrojeniowy jest niezbędną podstawą dla zdolności obronnych Polski oraz ewentualnego rozwoju nowych technologii, co w warunkach pogarszającej się sytuacji geopolitycznej w naszym sąsiedztwie staje się coraz bardziej oczywistą koniecznością.

Wszystko to prowadzi do podstawowej konkluzji, że następne dziesięciolecie Polski w UE będzie miało zupełnie odmienny charakter, i aby opisać tę inną logikę rozwoju, w którą właśnie wkraczamy, należy posłużyć się pojęciem semi-peryferii. Wiele wskazuje bowiem na to, że podstawowym celem politycznym i gospodarczym przyszłej dekady będzie dla Polski zdolność do wybicia się w obrębie UE na poziom semiperyferyjnego rozwoju.

Literatura

1. Babones S. J., *A Structuralist Approach to the Economic Trajectories of Russia and the Countries of East-Central Europe since 1900*, Geopolitics 2013.
2. Berend I.T., *What is Central and Eastern Europe?*, European Journal of Social Theory 8 (4) 2005.
3. Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2013.
4. Pian V., *The "pattern approach" to world trade structures and their dynamics*, Princeton Institute for International and Regional Studies, 2006, <http://www.princeton.edu/~ina/gkg/confs/piana.pdf>.
5. Piątkowski M., *Poland's new golden age: shifting from Europe's periphery to its center*, 2013/10/01.
6. Wallerstein I., *Analiza systemów-światów. Wprowadzenie*, Warszawa 2007.

Problematyka partycypacji obywatelskiej w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej

Wstęp

W 2004 roku Jeremy Rifkin napisał książkę „Europejskie marzenia”¹. Zawarł w niej główną tezę, że *europeskie marzenia* związane z Unią Europejską tworzą nową historię polityczną i społeczną. Podtytuł tej pracy oddaje fascynację autora tą koncepcją: „Jak europejska wizja zaćmiewa American Dream”. Dalej w swej rozprawie pisze: „W swojej najgłębszej istocie *europeskie marzenie* jest próbą zbudowania nowego historycznego systemu, który byłby w stanie zarówno uwolnić jednostkę od starego jarzma zachodniej ideologii, jak i włączyć rodzaj ludzki w nowy nurt wspólnej historii, przyobleczonej w szaty powszechnych praw człowieka i niezbywalnych praw natury, co nazywamy świadomością globalną. Jest to marzenie, które wykracza poza nowoczesność i postmodernizm, przenosząc nas w wiek globalizmu”².

Autor tej pracy jest zdania, że *amerykańskie marzenie*, niegdyś hołubione, przedmiot zazdrości całego świata, dziś jest w impasie. W koncepcji amerykańskiej najważniejszą rolę odgrywa możliwość nieskrępowanego dążenia każdej jednostki do sukcesu, który z reguły związany jest z sukcesem finansowym, a więc z powodzeniem materialnym jednostki. Inaczej jest formułowana koncepcja związana z Unią Europejską w porównaniu z wizją amerykańską.

„*Europejskie marzenie* przedkłada związki wewnątrz społeczności nad niezależność jednostki, różnorodność kulturową nad asymilację, jakość życia nad gromadzenie bogactw, zrównoważony rozwój nad

¹ J. Rifkin, *Europejskie marzenia. Jak europejska wizja zaćmiewa American Dream*, Nadir, Warszawa 2005.

² J. Rifkin, *Europejskie marzenia...*, op. cit., s. 26-27.

nieograniczony rozwój materialny, głęboką zabawę (*deep play*) nad nieustanny znój, powszechne prawa człowieka i prawa natury nad prawa własności, a globalną kooperację nad dominację”³.

Autor dalej twierdzi, że *europejskie marzenie* czerpie swoją moc z tego, że ma odwagę kształtować historię według kryteriów odmiennych od dotychczasowych, stawiając na pierwszym miejscu jakość życia, zrównoważony rozwój, pokój i harmonię. Nowa cywilizacja oparta została o kryterium jakości życia, a nie o kryterium materialne.

Europejska wizja (marzenia) dziś

Z dzisiejszego punktu widzenia *europejskie marzenie* wydaje się utopijne i niełatwe do spełnienia. Niemniej realizacja innych koncepcji, a mam na myśli tworzenie się państwa nowożytnego, gdzie myśłano o połączeniu idei demokracji z ideologią państwa narodowego, pod koniec średniowiecza też wydawała się zbyt śmiała i utopijna. A jednak się udała.

Idea europejska oparta o kryterium jakości życia, pokoju i harmonii też z początku wydaje się utopijna. Szczególnie dziś jest trudna do urzeczywistnienia, gdy kryzys finansowy oddalił zrównoważony rozwój na czas nieokreślony. Niemniej nie można powiedzieć, aby europejska wizja nie mogła być zrealizowana. Jednak jej pełna realizacja została na dziś odsunięta w czasie.

W tej pracy chciałbym się skupić na dość istotnym zagadnieniu, jakim jest deficyt demokracji w kontekście partycypacji obywatelskiej w Unii. Zagadnienie to stanowi problem na drodze do realizacji, przedstawionej przez J. Rifkina, wizji europejskiej.

Kwestia ta, według wielu badaczy i dziennikarzy, stanowi duży mankament, który często jest przez nich podnoszony jako istotny problem wizerunkowy i merytoryczny współczesnej Unii Europejskiej. Ten deficyt jest zarazem odgórny – biurokracja Unii Europejskiej jest potężna zarówno, gdy chodzi o ilościowy potencjał ludzki pracujący w administracji europejskiej, jak również o szczegółowe regulacje postępowania w wielu sprawach, co powoduje irytację obywateli, gdyż wszystko to odbywa się bez konsultacji społecznej.

³ J. Rifkin, *Europejskie marzenia...*, op. cit., s. 22.

Przywódca brytyjski, premier David Cameron twierdzi, że Unia Europejska to biurokratyczne monstrum, gdzie co najmniej czterystu eurokratów z Brukseli zarabia więcej niż Angela Merkel. Podobnie twierdzi w Polsce J. Korwin-Mikke, określając biurokratyzację Unii jako zagrożenie dla Polski. Zagrożenie to występuje z reguły jako element dodatkowy, wzmacniający "sprzeciw" wobec Unii. Unijne struktury zbiurokratyzowane postrzegane są jako ujemne skutki ścisłej integracji europejskiej, co powoduje, że niewspółmierna ilość środków finansowych jest wydawana na biurokrację a nie na rzeczywiste rozwiązywanie problemów państw członkowskich. Przedstawiając Unię jako strukturę zbiurokratyzowaną sugeruje się, że jest to model socjalistyczny, przeto „prawdziwa” prawica powinna odrzucić taką integrację. Po pierwsze z tego względu, gdyż jako twór socjalistyczny jest w naturalny sposób wroga ideałom prawicowym. Po drugie, dlatego że jako struktura pochłania zbyt duże zasoby pieniężne. W Konstytucji Prawicy, projekcie zatwierdzonym przez Konwent Unii Polityki Realnej po wyborach w 1993 r., jest napisane: „Unia Polityki Realnej dostrzega zagrożenie m.in. w postaci biurokratycznego modelu integracji europejskiej, będącego próbą narzucenia narodom Europy rozwiązań socjalistycznych na poziomie ponadnarodowym”⁴.

Warto zaznaczyć, że są także entuzjastyczne pochwały na rzecz eurokratów z Brukseli. „Austriacki pisarz Robert Menasse pojechał w 2009 r. do Brukseli na pół roku, by zebrać materiały do demaskatorskiej powieści o eurokratach. I wrócił odmieniony. W euroentuzjastycznym esejem pisał, że brukselska biurokracja jest przejrzysta, wolna od korupcji, a przede wszystkim mniej liczna niż biurokracja jednego tylko Wiednia”⁵.

Deficyt demokracji szczególnie widać w sferze oddolnej, o czym świadczy słaba frekwencja w eurowyborach do Parlamentu Europejskiego. Podczas pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 roku frekwencja wyborcza była niska. Co ciekawe, bezpośrednie wybory miały stanowić jeden z ważnych środków przyciągających obywateli do Unii i pośrednio przekonać ich do realizacji wizji integracji europejskiej.

⁴ „*Najwyższy Czas*” z 9 października 1993.

⁵ A. Krzemiński, *Jesień to czy wiosna?* „Polityka” 27 luty – 5 marzec 2013.

W Polsce frekwencja w pierwszych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku była bardzo niska – 21% – a w 2009 roku wyniosła 25,5%.

Unia Europejska zdaje sobie sprawę z powagi sytuacji. W 2004 r. Komisja wydała komunikat *Obywatelstwo w praktyce: wspieranie kultury i różnorodności europejskiej poprzez programy dla młodzieży, na rzecz kultury, politykę audiowizualną i udział społeczeństwa obywatelskiego*⁶. Komunikat wskazywał, że wobec niskiego zainteresowania wyborami do PE, wskazującego na spadek poparcia dla UE, obywatelstwo europejskie musi być budowane przez bezpośrednie, osobiste interakcje, uczestnictwo w dialogu z instytucjami, wymianę dorosłych i młodzieży, udział w ponadnarodowych projektach. Przez rozwijanie mobilności artystów, pracowników kultury i mediów oraz prezentację wydarzeń, obywatele Europy mogą korzystać z okazji oferowanej przez ich bogate i zróżnicowane dziedzictwo kulturowe, a także wychwytywać wspólne elementy w tożsamości europejskiej, która uzupełnia ich tożsamość narodową, religijną, etniczną i regionalną⁷.

Powstają pytania: jakie działania należy podjąć, aby partycypacja obywateli na poziomie ponadnarodowym wzrosła? Jakie środki pozwolą zmniejszyć, a w dalszej przyszłości wyeliminować problem deficytu demokracji w UE?

Poszukiwanie przywództwa politycznego w Unii Europejskiej

Jakie zjawiska przyczyniają się do słabej partycypacji obywatelskiej w Unii Europejskiej?

Pierwszy problem, który należy podnieść, to kwestia przywództwa politycznego⁸ w Unii. W analizach na temat Unii ścierają się dwie różne idee demokracji: reprezentacyjna i deliberacyjna⁹. Ta druga

⁶ Communication from the Commission - *Making citizenship Work: fostering European culture and diversity through programmes for Youth, Culture, Audiovisual and Civic Participation* [COM(2004) 154 final – Official Journal C 122 of 30.4.2004] (Komunikat Komisji z dnia 9 marca 2004 r. – *Obywatelstwo w praktyce: wspieranie kultury i różnorodności europejskiej poprzez programy dla młodzieży, na rzecz kultury, politykę audiowizualną i udział społeczeństwa obywatelskiego*).

⁷ COM(2004) 0154 final cyt za G. Michałowska, *Unia Europejska jako wspólnota obywateli*, w: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Europeistyka. Podręcznik akademicki*, PWN Warszawa 2012, s.268.

⁸ Szerzej zob. J. Sielski, *Przywództwo w Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013 nr 1.

⁹ Zob. P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*. Difin Warszawa 2011, s. 285 i n.

znajduje urzeczywistnienie w UE – dając legitymację dla podejmowania decyzji w ramach Unii poprzez czerpanie z ich ocenianej *post factum* efektywności. Z drugiej strony niska świadomość wyborców europejskich odnośnie mechanizmów podejmowania decyzji w UE oraz podwójna akredytacja dla przywództwa „(pierwsza – europejska – dla deputowanych do PE, druga – narodowa – dla przywódców krajowych uczestniczących aktywnie w formowaniu polityk unijnych, choćby w ramach RE czy RUE)”¹⁰ oraz funkcjonowanie mechanizmu komitologii sprawiają, że element demokratycznego poparcia w europejskim rozproszonym środowisku przestaje być najważniejszy. Za to zyskuje na znaczeniu przywództwo zakulisowe – wysoka pozycja w łonie europejskich elit czy wiedza ekspercka¹¹.

Powstaje pytanie z jakim organem należy wiązać przymioty przywództwa politycznego? Struktura UE nie daje jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Wszystko to powoduje, że pisze się i mówi o deficycie demokracji lub też deficycie legitymizacyjnym.

Postanowiono więc mimo oporów części europejczyków – narodowców – bardziej zintegrować Unię Europejską. Pierwsza próba zakończyła się fiaskiem – w trakcie prezydencji niemieckiej (I połowa 2007 roku) we Francji i Holandii odrzucono w referendum traktat konstytucyjny, który w swych postanowieniach wyrażał idee ponadnarodowości UE a nie współpracy międzyrządowej¹².

Drugie podejście, po porażce w referendum, miało miejsce wraz z prezydentą niemiecką, gdzie siła państwa i autorytet przywódcy Angeli Merkel doprowadziły do odpowiedniej atmosfery i podjęcia pracy nad nowym traktatem reformującym UE, czego efektem stał się traktat lizboński. Nowy traktat miał wyrażać „mocniejszą świadomość powszechnej Europy jako konieczności, uświadomienie wszystkim stopnia zaawansowania procesu konstytucjonalizacji, oraz pojęcie

¹⁰ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne...*, op. cit., s. 285.

¹¹ P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne...*, op. cit., s. 286.

¹² Zob. J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006; J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

siły Europy, jako tradycyjnego, starego kontynentu w koniecznym, ogólnościowym przewodnictwie w ramach procesu globalizacji”¹³.

Wyrazem tego stało się utworzenie dwóch stanowisk, które w sposób istotny zmieniają układ przywództwa w ramach UE: Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Z drugiej strony dzisiejszy kryzys finansowy zmienia Europę i Unię Europejską. Dla Polski oznacza to, że możemy wraz z innymi krajami spoza strefy euro znaleźć się w Europie drugiej prędkości. „Zmian, które przyspieszyły po wybuchu kryzysu greckiego, nikt nie zapisuje jeszcze w formalnych porozumieniach, lecz za głośnymi hasłami o unijnej solidarności kryją się coraz częściej decyzje Niemców czy Francuzów omijające unijny rząd, czyli Komisję Europejską”¹⁴.

Maleje rola Komisji Europejskiej, gdyż to ten podmiot powinien kontrolować założenia budżetowe i ich wykonanie wobec Grecji. Uważa się, że Komisja jest nieruchawa, przeto zbyt późno reaguje na kolejne uderzenia kryzysu finansowego¹⁵.

Dzisiejszy kryzys finansowy odsłonił, kto jest faktycznym przywódcą europejskim. O miano to walczą współcześnie dwa ośrodki władzy.

Pierwszy to liderzy polityczni stojący na czele Unii Europejskiej (Przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Przewodniczący Komisji Europejskiej).

Drugi ośrodek władzy związany jest z przywództwem finansowym w Europie. Tutaj na czoło wysuwają się przywódcy polityczni dwóch państw w Europie: kanclerz Niemiec i prezydent Francji. Do niedawna pisano, że na czele UE stoi „Merkozy”, czyli Angela Merkel i Nicolas Sarkozy, ale gdy prezydentem Francji został Francois Hollande mówiło się w skrócie „Merholl”. Dziś jednak z tej dwójki eliminuje się prezydenta Francji, a Europę uznaje się za „Merkoland”,

¹³ S. Hobe, *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu Konstytucyjnego*, (w:) J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007, s. 78.

¹⁴ T. Bielecki, *Europa dwóch prędkości*, „Gazeta Wyborcza” 9 czerwca 2010

¹⁵ T. Bielecki, *Europa dwóch prędkości...*, op. cit.

w którym rządy sprawuje Angela Merkel jako najważniejszy polityk europejski, decydujący formalnie o finansach UE¹⁶.

Ale takie urzeczywistnienie przywództwa skłania do postawienia pytań o sens istnienia przywódców unijnych, skoro nie decydują oni w kwestiach strategicznych UE (np. finansach) oraz o możliwości rozwiązania tego problemu.

Pozycja Przewodniczącego Komisji Europejskiej

Po pierwsze, wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej powinien odbywać się w wyborach powszechnym dla całej Unii.

Po drugie, na stanowisko przewodniczącego Komisji powinien być zaproponowany kandydat znany w UE i posiadający prestiż osobisty (odpowiednie kompetencje i doświadczenie w rządzeniu).

Po trzecie, stanowisko to powinno mieć zwiększone kompetencje na tyle, aby w „szranki” wyborcze stawali politycy o uznanych prestiżach osobistych, gdyż do tej pory małe kompetencje tego stanowiska nie sprzyjają ubieganiu się o ten urząd przez znanych liderów politycznych.

Deliberowano, że takimi kandydatami, powinni być Toni Blair czy Donald Tusk jako przywódcy polityczni cieszący się uznaniem wśród społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁷. Rywalizacja wyborcza tego rodzaju kandydatów mogłaby w znaczącym stopniu wpłynąć na zwiększenie frekwencji w wyborach europejskich.

Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego

Drugim problemem jest zbyt słabe znaczenie Parlamentu Europejskiego¹⁸, z czym wiąże się wiele kwestii

Po pierwsze, istotny problem stanowią zbyt małe kompetencje PE, który nie jest w stanie skutecznie kontrolować ani Komisji, ani

¹⁶ Zob. *Europa, nie śnij o Singapurze*. Z Jose Ignaciem Torreblancą rozmawia Katarzyna Wężyk, „Gazeta Wyborcza” 16-17 listopada 2013.

¹⁷ *Europa, nie śnij o Singapurze*... op.cit.

¹⁸ Zob. C. Perez, *Wielej demokracji?*, w: „*Sześć pomysłów na naprawę Europy*. Dodatek „Europa”, „Gazeta Wyborcza” 25 kwietnia 2013.

Rady. W odpowiedzi na tę sytuację postuluje się wzmocnienie (ale nie za bardzo)¹⁹ demokratycznej legitymizacji PE.

Drugi problem wiąże się z podwójnym usytuowaniem PE, który posiada dwie siedziby. Rodzi to poważne problemy techniczne, dlatego coraz częściej postuluje się ulokowanie parlamentu w jednym miejscu np. w Brukseli. (dziś w Brukseli i Strasburgu)²⁰. Budynek w Strasburgu zostałby wówczas przekazany Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości (działającemu obecnie w Luksemburgu) oraz Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu (działającemu obecnie w Hadze), co uczyniłoby Strasburg *Europejskim Miastem Sprawiedliwości*²¹.

Trzeci problem związany jest z przeprowadzaniem wyborów do Parlamentu tego samego dnia we wszystkich państwach członkowskich. Z tym związany jest czwarty problem, dotyczący postulatów stworzenia wspólnych, ponadnarodowych list wyborczych²².

Wszystkie przedstawione powyżej postulaty wzmocniłyby znaczenie Zgromadzenia Europejskiego, a to przełożyłoby się niewątpliwie na poprawienie partycypacji obywatelskiej w Unii.

Podniesienie poziomu wiedzy obywateli o wyborach do Parlamentu Europejskiego

Trzeci problem to zbyt mała wiedza społeczeństwa polskiego na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak również dotycząca zakresu jego kompetencji.

Najnowsze badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, nie nastrojają optymistycznie, co do wiedzy społeczeństwa na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego, jak również podstaw jego funkcjonowania. 7 na 10 Polaków nie zna nazwiska nawet jednego europosła, większość nie wie, jak wybiera się PE. Tylko co czwarty Polak prawidłowo odpowiada na pytanie, czy głosowanie do europarlamentu jest powszechne, zaś prawie co trzeci uważa, że europosłów

¹⁹ A. Krzemiński, *Jesień to czy wiosna...*; Inni publicyści twierdzą odwrotnie, że należy dać „duży wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego”. C. Hulverscheidt, S. Kornelius, Niemcy muszą ułożyć się z Europą, w: *Sześć pomysłów...*

²⁰ I. Traynor, *Mniej biurokracji*, [w:] *Sześć pomysłów...*; Autor tego tekstu nazywa to kpiarsko jako: europejski „cyrk parlamentarny”.

²¹ I. Traynor, *Mniej biurokracji...*, op. cit..

²² A. Krzemiński, *Jesień to czy wiosna...*, op. cit.

wybierają ze swego grona posłowie i senatorowie. Polacy nie znają kompetencji PE a co poważniejsze, nie potrafią wskazać jakichkolwiek jego decyzji, które miałyby przełożenie na ich życie.

Mała wiedza na temat kompetencji europarlamentu, jak i wyborów do tego gremium skutkuje niską frekwencją w wyborach. Powstaje pytanie, jak zwiększyć świadomość obywateli na temat UE na tyle, aby przekładała się ona bezpośrednio na zwiększenie frekwencji przy wyborach do tego zgromadzenia?

Pierwsza ścieżka to popularyzacja wiedzy o UE wśród dzieci i młodzieży. Być może warto tutaj powrócić do olimpiady na temat wiedzy o Unii Europejskiej. Dziś zagadnienia związane z Unią są wplecione co prawda do olimpiady „Wiedzy o Polsce i Świecie Współczesnym”, uważam jednak, że znaczenie zagadnień europejskich obecnie sprawia, że zasługują one na oddzielną olimpiadę. Można by się zastanowić nad miniolimpiadą dla szkół podstawowych, w której uczestniczyłyby delegacje poszczególnych szkół. W skład owych delegacji powinni wchodzić uczniowie wszystkich klas, od pierwszej do ostatniej wiekowo. Proponowana olimpiada powinna zawierać nie tylko zagadnienia teoretyczno-pojęciowe, ale także sprawnościowo-sportowe, a wszystko związane z wiedzą o Unii Europejskiej.

Druga ścieżka to nabywanie wiedzy o Unii przez dorosłą część polskiego społeczeństwa. Tutaj problem jest o wiele poważniejszy. W jego rozwiązaniu mogą pomóc przede wszystkim programy telewizyjne o Unii. Warto również zastanowić się nad spotami reklamowymi o wyborach europejskich. Spotkania ze znanymi europosłami (np. prof. J. Buzkiem) czy znanymi politykami sympatyzującymi z UE (np. A. Kwaśniewskim), powinny być transmitowane przez telewizję publiczną. Oprawa tych spotkań powinna mieć charakter półoficjalny, często nawet rozrywkowy, tak aby przyciągnąć dorosłą część polskiego społeczeństwa do odbiorników telewizyjnych.

Przystępność dokumentów i informacji europejskiej dla obywateli

Czwarty problem to konstytucja europejska. Dziś jest zbyt obszerna, a powinna być krótka i ludowa. Nie powinna przyjmować formy traktatu państw, ale konstytucji obywateli, w której w sposób jasny i czytelny sformułowanoby podział kompetencji władz europej-

skich i narodowych. Konstytucja powinna być prosta i łatwa do zapamiętania. Takie przeformatowanie tego tekstu według mnie powinno przybliżyć idee integracji europejskiej, dzięki czemu coraz większa część obywateli Unii będzie mogła się utożsamiać z ideą Obywatelskiego Społeczeństwa Europejskiego.

Korzystanie z narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Piąty problem to *europejska inicjatywa obywatelska*. Traktat liżboński o UE przewiduje nową tzw. inicjatywę obywatelską, dopuszczającą wezwanie KE przez milion obywateli z kilku państw członkowskich do przedstawienia wniosku legislacyjnego. Jeśli grupa obywateli uzna, że należy coś zmienić, wtedy tworzy „komitet organizacyjny”, który zbiera 100 tys. podpisów, aby zarejestrować inicjatywę w Komisji Europejskiej. Komisja zaś sprawdza, czy propozycja jest prawnie dopuszczalna. Po akceptacji prawnej komitet ma rok na zebranie miliona podpisów w różnych krajach Unii (PE proponuje, by była to 1/4 państw). Po zebraniu podpisów, KE powinna w ciągu dwóch miesięcy podjąć decyzję co do skuteczności inicjatywy²³.

Zaprezentowana powyżej *europejska inicjatywa obywatelska* ma za zadanie pobudzić partycypację obywatelską w ramach Unii Europejskiej. Jest to nowa propozycja, która dopiero się rozwija. Nie mniej zainicjowano już pierwsze inicjatywy i dziś przeglądamy się, czy taka propozycja ma szansę przebicia się zarówno wśród obywateli Unii jak i wśród eurokratów w Brukseli.

Konkluzje

Przedstawione powyżej problemy powinny służyć budowaniu zaufania społecznego na rzecz Unii. A to powinno procentować w postaci zwiększenia partycypacji obywatelskiej w Unii. Wykształcanie się zaufania społeczno-politycznego między władzą polityczną a obywatelami na rzecz Unii jest procesem trudnym i długotrwałym, ale według mnie należy podjąć ten wysilek.

Przed wszystkim poprzez tworzenie społeczeństwa obywatelskiego, które jest budowane na kulturze społecznej i politycznej, nie

²³ G. Michałowska, *Unia Europejska jako wspólnota obywateli...*, op.cit., s. 269.

według sztywnych zasad i przepisów, lecz na bazie nawyków etycznych i wzajemnych moralnych zobowiązań znamionujących każdego członka społeczności. Owe zobowiązania i nawyki dają członkom społeczności podstawę do wzajemnego zaufania.²⁴ Zbudowanie zaufania społecznego i politycznego jest podstawą tworzenia kapitału społecznego i politycznego. Według J. Colemana „kapitał społeczny” to umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji w celu realizacji wspólnych interesów²⁵. Zdolność łączenia się w grupy zależy od określonej społeczności, która uznaje i podziela zbiór norm i wartości, a zarazem od tego na ile członkowie danej społeczności są w stanie poświęcić indywidualne dobro dla dobra ogółu. Powyższa konstatacja odnosi się także do budowania kapitału politycznego odnoszącego się do Unii Europejskiej.

F. Fukuyama pisze: „Jeżeli instytucje demokracji i kapitalizmu mają działać właściwie, muszą współistnieć z określonymi wartościami kulturowymi. Prawo, umowa i gospodarczy racjonalizm są solidną, ale niewystarczającą podbudową stabilności i dostatku społeczeństwa postindustrialnego; należy wzmocnić je powszechną aprobatą obopólności interesów, moralnego obowiązku, służby społeczeństwu oraz zaufania, – czyli wartości opartych raczej na zwyczaju niż na chłodnej kalkulacji”²⁶. „Kapitał społeczny buduje się bardzo powoli; dużo łatwiej go roztrwonić niż odbudować świadomym działaniem administracyjnym. Skoro, zatem problemy ideologiczne i instytucjonalne zostały rozwiązane, kluczowym zadaniem staje się dziś akumulacja społecznego kapitału”²⁷. Jak przeto budować odpowiedni kapitał społeczny i polityczny na rzecz Unii?

Dzisiaj przede wszystkim należy upowszechniać świadomość obywatelską, którą redaktor Giedroyc w „Kulturze” paryskiej nazywał „instynktem państwowym”. Analogicznie należy budować wśród społeczeństwa „instynkt europejski”. Jak to robić? Myślę, że należy duży nacisk położyć na tworzenie tej świadomości już w ostatnich klasach

²⁴ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. PWN Warszawa-Wrocław 1997, s.19.

²⁵ J. S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” No 94/1988, s. 95-120.

²⁶ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, op. cit., s. 21.

²⁷ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, op. cit., s. 403.

szkoły podstawowej, później gimnazjalnej i średniej, i nie zapominając o okresie studiów. Oprócz lekcji wiedzy o społeczeństwie, należy wprowadzić naukę o formach demokracji i wiedzy o Unii w postaci warsztatów, które pokazywałyby działania społeczne w organizacjach młodzieżowych w samorządach szkolnych czy lokalnych. „*Stworzyliśmy Unię Europejską a teraz powinniśmy stworzyć Europejczyków*”.

Literatura

1. Rifkin J., *Europejskie marzenia. Jak europejska wizja zaciemnia American Dream*, Nadir, Warszawa 2005.
2. „*Najmłodszy Czas*” z 9 października 1993
3. Krzemiński A., *Jesień to czy wiosna?* „Polityka” 27 luty – 5 marzec 2013
4. Communication from the Commission – *Making citizenship Work: fostering European culture and diversity through programmes for Youth, Culture, Audiovisual and Civic Participation* [COM(2004) 154 final – Official Journal C 122 of 30.4.2004] (Komunikat Komisji z dnia 9 marca 2004 r. – *Obywatelstwo w praktyce: wspieranie kultury i różnorodności europejskiej poprzez programy dla młodzieży, na rzecz kultury, politykę audyowizualną i udział społeczeństwa obywatelskiego*)
5. Wojtaszczyk K. A., W. Jakubowski (red.), *Europeistyka. Podręcznik akademicki*, PWN Warszawa 2012
6. Sielski J., *Przewództwo w Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny” 2013 nr 1
7. Żukiewicz P., *Przewództwo polityczne. Teoria i praktyka*. Difin Warszawa 2011
8. Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006
9. Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
10. Hobe S., *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu Konstytucyjnego*, (w:) J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Warszawa 2007
11. Bielecki T., *Europa dwóch prędkości*, „Gazeta Wyborcza” 9 czerwca 2010

12. *Europo, nie śnij o Singapurze*. Z Jose Ignaciem Torreblancą rozmawia Katarzyna Wężyk, „Gazeta Wyborcza” 16-17 listopada 2013
13. Perez C., *Więcej demokracji?*, w: „*Sześć pomysłów na naprawę Europy*. Dodatek „Europa”, „Gazeta Wyborcza” 25 kwietnia 2013
14. Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. PWN Warszawa-Wrocław 1997
15. Coleman J. S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” No 94/1988, s. 95-120.

Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej – wyjaśnienie liberalne i realistyczne

Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej obejmują Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz politykę handlową, która po przyjęciu traktatu lizbońskiego i zniesieniu struktury filarowej jest instrumentem realizacji tej pierwszej. Art. 21 TUE określa cele Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych jako m.in. ochrona wartości, umacnianie demokracji, państwa prawa, praw człowieka, utrzymanie pokoju, wspieranie trwałego rozwoju, współpracy wielostronnej, integracji w ramach gospodarki światowej i ochrony środowiska oraz niesienie pomocy w wypadkach klęsk żywiołowych¹.

Gdy 10 lat temu Polska przystępowała do Unii Europejskiej powszechnie oczekiwano urzeczywistnienia postanowień traktatu konstytucyjnego, powstania stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych i poprawy skuteczności działania Unii w stosunkach zewnętrznych. Tak się jednak nie stało. Traktat konstytucyjny został odrzucony, o czym zadecydowały w referendum społeczeństwa Francji i Holandii. Nie utworzono stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych, lecz pozostano przy funkcji Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego umiejscowienie instytucjonalne, władza i prestiż nie spełniały jednak oczekiwań. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej nie stała się spójna, skuteczna i efektywna, chociaż pod względem ilościowym może wydawać się imponująca. W ciągu dwudziestu lat od powołania WPZiB w 1993 r. instytucje unijne (Rada, prezydencja, Wysoki Przedstawiciel UE

¹ *Unia Europejska. Traktaty. Wersja skonsolidowana* europa.eu/pol/pdf/qc3209190-plc_002.pdf (19.05.2014). Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 04/2005.

ds. ZiPB) wydały ponad tysiąc decyzji oraz dwa i pół tysiąca deklaracji lub oświadczeń na temat różnych kwestii międzynarodowych².

Spotyka się opinie, że stosunki zewnętrzne są zdeterminowane przez sytuację wewnętrzną, a nie problemy światowe. W sprawach zagranicznych Unia nie przemawia jednym głosem, lecz wieloma głosami państw członkowskich. Główne państwa – Niemcy, Francja i Wielka Brytania – realizują cele polityki zagranicznej poza instytucjonalnymi ramami Unii Europejskiej. Unia jest nadreprezentowana w organizacjach międzynarodowych, co jednak nie świadczy o jej znaczeniu. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jest dziś „wspólna” tylko z nazwy.

Tematem artykułu są teoretyczne wyjaśnienia stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Część pierwsza zostanie poświęcona omówieniu problemów występujących w unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, natomiast część druga – w polityce handlowej. W części trzeciej zostaną przedstawione liberalne wyjaśnienia stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, w których ważną rolę odgrywa koncepcja potęgi normatywnej. Część czwarta poświęcona zostanie wyjaśnieniom realistycznym, które z kolei podkreślają znaczenie siły i interesów państw w kształtowaniu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej.

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Unia Europejska jest często postrzegana jako aktor w stosunkach międzynarodowych. Funkcja aktora to coś więcej niż obecność, dotyczy wpływania na rezultaty na scenie międzynarodowej. Aktor ma autonomię w stanowieniu prawa oraz instrumenty prowadzenia polityki zagranicznej, takie jak sieć dyplomatyczna, która umożliwia prowadzenie negocjacji. Aktor ma możliwość oddziaływania aktywnego, natomiast obecność jest pasywna i nie wymaga posiadania powyższych cech³.

² D. Liszczyk, *Common Foreign and Security Policy: Can the Big Three Be Harnessed*, [w:] *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, R. Parkes (red.), Warsaw 2014, s. 53.

³ Ch. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, [w:] *Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context*, S. Bulmer, A. Scott (red.), Oxford 1994.

Badacze wskazują, że stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej pozostają pod ścisłą kontrolą państw członkowskich, a takie instrumenty, jak wspólne strategie, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów i nie są dłużej stosowane⁴. Nie zostały ustanowione cele polityczne na bazie wyznawanych wartości i wspólnych interesów. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej jest w konsekwencji reaktywna i niespójna. Dominacja międzyrządowości i brak aktów prawnych skutkuje ograniczoną rolą instytucji wspólnotowych i brakiem tytułu do udziału Trybunału Sprawiedliwości. Do zaangażowania nie zachęca także traktatowa zasada głosząca, że operacje o implikacjach militarnych nie są finansowane z budżetu unijnego, lecz z budżetu państw członkowskich.

Przykładem podziałów wewnętrznych między Francją i Niemcami była reakcja na kryzys w Libii. Francja zorganizowała misję wojskową, natomiast Niemcy odmówiły zaangażowania i razem z Rosją i Chinami wstrzymały się od głosu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Polska zajęła stanowisko analogiczne do stanowiska Niemiec. Operacja w Libii ujawniła także słabości sił Francji i Wielkiej Brytanii, wymuszając współpracę wojskową tych państw w celu ich przezwyciężenia. Z kolei kryzys finansowy, pobudzając integrację w dziedzinie gospodarczej, utrudnił ją w dziedzinie wojskowej, wywarł bowiem presję na zrównoważenie budżetów i ograniczenie wydatków zbrojeniowych⁵.

Niejednoznacznie ocenione są wprowadzone w traktacie liżbońskim rozwiązania instytucjonalne. Wysoki Przedstawiciel UE ma odpowiednie kompetencje i instrumenty koordynacji działań, jest on jednak zbyt obciążony zadaniami, by dobrze wykonywać funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) jest ciągle na początkowym etapie budowy, wspólna tożsamość i kultura organizacyjna nie wykształcili się, utrzymują się podziały między dyplomatami wywodzącymi się z Komisji, Rady i państw członkowskich. Mniejsze państwa mają poczucie

⁴ Na temat instrumentów UE w stosunkach zewnętrznych zob. J. Czaputowicz, *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, "Polska w Europie" nr 2 (44) 2003, s. 49-87.

⁵ M. Telò, *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty. Bridging Internal Complexity and Institutional Convergence*, [w:] *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?*, M. Telò, F. Ponjaert (red.), Surrey 2013, s. 32-34.

niedostatecznej reprezentacji, natomiast państwa duże często postrzegają ESDZ jako konkurenta dla narodowych dyplomacji⁶.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r., uaktualniona w 2008 r., była pierwszym dokumentem strategicznym Unii Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej. Idea skutecznego multilateralizmu była odpowiedzią na wcześniejszą strategię amerykańską, zapowiadającą działania unilateralne. Strategia wymaga uaktualnienia, jednak w czasie kryzysu państwa unikają dodatkowych zobowiązań. Ponadto część państw członkowskich preferuje stosunki dwustronne ze światowymi potęgami gospodarczymi, mając nadzieję na inwestycje, rozwój handlu i poprawę bilansu płatniczego. Spotyka się opinie, że brak wspólnej strategii i słaba Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa jest dla nich stanem pożądanym⁷.

Stanowisko Polski ewoluowało od zdecydowanego sceptyka, u progu przystąpienia do Unii Europejskiej dziesięć lat temu, do gorącego orędownika wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony⁸. Zaniepokojenie budzi renacjonalizacja polityki bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich. Zgodnie z ostatnimi dokumentami strategicznymi także Polska koncentruje się na obronie własnego terytorium⁹, chociaż ostatecznie zdecydowała się wysłać pięćdziesięcioosobowy kontyngent w ramach unijnej misji do Republiki Środkowej Afryki.

W tzw. *Tezach warszawskich* z listopada 2013 r. dostrzega się rozproszenie potencjału oraz niewielką zdolność Unii Europejskiej do współdziałania i generowania sił na potrzeby sytuacji kryzysowych¹⁰. Zaproponowano podjęcie prac nad wizją współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i określeniem wspólnych celów strategicznych, przy

⁶ M. Telò, *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 34-38.

⁷ M. Telò, *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 43.

⁸ Zob. szerzej: J. Czaputowicz, *Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją*, "e-Politikon" nr IV, lato 2013, s. 24-41, J. Dobrowolska-Polak, *Poland: An Active Neophyte at the EU Common Security and Defence Policy*, [w:] *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, F. Santopinto, M. Price (red.), Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2013, s. 69-88.

⁹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Uchwała nr 67 Rady Ministrów, z dnia 9 kwietnia 2013 r., Monitor Polski, 16 maja 2013 r., Poz. 377.

¹⁰ *O prawdziwą wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE. Tezy warszawskie*, 14 listopada 2013 r.

czym etapem pośrednim byłoby przeprowadzenie strategicznego przeglądu bezpieczeństwa i opracowanie białej księgi, w której zawarte byłyby jego rezultaty.

Propozycja ta nie została przyjęta. W deklaracji Rady Europejskiej z grudnia 2013 r. nie ma mowy o rozpoczęciu dialogu na temat wzmocnienia WPBiO i wdrożenia zapisów traktatu lizbońskiego, który umożliwia integrację w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony zainteresowanej grupie państw, tworzenie wspólnych jednostek wojskowych i wspólne zakupy broni. Rada postulowała jedynie ogólną poprawę zdolności państw członkowskich do szybkiego reagowania, m.in. w ramach grup bojowych UE¹¹. Jak dotychczas grupy te nie zostały jednak użyte, chociaż okazji ku temu nie brakowało. Zdaniem obserwatorów, aby zapisy o solidarności i wzajemnej pomocy w sytuacjach kryzysowych stały się wiarygodne, konieczne jest przełożenie zapisów traktatowych na strategię, procedury i decyzje. Państwa członkowskie nie przejawiają jednak chęci do rozpoczęcia debaty politycznej na ten temat.

Do niedawna uznawano, że słabość unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony wyjaśnia stabilna sytuacja międzynarodowa i brak poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa państw członkowskich. Zgodnie z tym rozumowaniem wzrost poczucia zagrożenia ze strony Rosji po wydarzeniach na Ukrainie powinien skłonić państwa członkowskie do rozwoju współpracy wojskowej. Tak się jednak nie stało, Unię Europejską cechuje niechęć do wspólnego działania i fragmentacja bezpieczeństwa. Stan ten jest dla Polski szczególnie niekorzystny, może bowiem oznaczać, że w razie potrzeby nie uzyska ona pomocy od swoich europejskich sojuszników. W Polsce panuje przekonanie, że bezpieczeństwo kraju może umocnić obecność wojsk amerykańskich i rozmieszczenie na jej terytorium infrastruktury obronnej NATO¹². Państwa europejskie, szczególnie Niemcy, są temu przeciwnie ich zdaniem doprowadziłoby to do zaostrzenia sytuacji międzynarodowej¹³.

¹¹ Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 217/13, 20 grudnia 2013 r., s. 4.

¹² *Radosław Sikorski: Polska chce NATO-owskich baz*, Onet, 1 kwietnia 2014 r. (26.05.2014)

¹³ *"Nie" dla NATO w Polsce*, "Rzeczpospolita", 26 maja 2014 r. s. A15.

Polityka handlowa Unii Europejskiej

Unia Europejska jest największym rynkiem państw rozwiniętych na świecie i ma poważny udział w światowym handlu. Promuje multilateralizm, otwartość, konkurencję i standaryzację¹⁴. Jest głównym donatorem pomocy rozwojowej. Euro jest głównym konkurentem amerykańskiego dolara jako waluty rezerwowej. Potencjał demograficzny – 500 mln – jest duży. Dysponuje najgęstsza siecią porozumień międzynarodowych o charakterze dwustronnym, wielostronnym, regionalnym i partnerstwa strategicznego. Może oddziaływać poprzez organizacje międzynarodowe oraz instytucje państw rozwiniętych, takie jak G8.

Jednak trendy średnio i długo okresowe są niekorzystne. Udział Unii Europejskiej w światowym PKB systematycznie spada, jeszcze w 2007 r. wynosił ponad 30%, podczas gdy obecnie już tylko 22%. Prognozy mówią, że trend spadkowy utrzyma się, a w 2050 r. żadne państwo członkowskie Unii Europejskiej może nie być w grupie ośmiu największych gospodarek świata. Unia Europejska może także utracić głosy w Banku Światowym i Międzynarodowym Funduszu Walutowym, będzie miała więc mniejsze możliwości ochrony globalnych interesów swoich członków¹⁵.

Polityka handlowa obejmuje nie tylko handel towarami i usługami, lecz także kwestie własności intelektualnej, zagranicznych inwestycji bezpośrednich, standardów ekologicznych, zatrudnienia czy dobrego zarządzania. W obszarach tych państwa niechętnie przekazują swoje kompetencje Unii Europejskiej. Ogólnikowe sformułowanie celów i zasad w traktacie lizbońskim utrudnia ich właściwą interpretację. Istnienie wielu aktorów i niejasny podział kompetencji pogłębia instytucjonalny chaos, a powolny proces decyzyjny utrudnia negocjacje i burzy wizerunek Unii jako silnego aktora.

Państwa strzegą zazdrośnie swoich kompetencji, a poprzez komitet artykułu 113 wpływają na działania Komisji i traktują ją jako użyteczne narzędzie realizacji swoich interesów. W negocjacjach nad po-

¹⁴ B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w globalnym układzie sił gospodarczych, Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego 2012, nr 31, s. 280-281.

¹⁵ P. Toporowski, *Financing: Who Pays for the Catch-up States?*, [w:] *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, R. Parkes (red.), The Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2014, s.38-39.

rozumieniami z innymi państwami Komisja powinna uwzględniać także cele polityki zewnętrznej, jednak często jest wykonawcą woli dominujących państw członkowskich. Niespójność polityki handlowej występuje między: liberalnymi państwami Północy i protekcyjnymi państwami Południa, jednoczesnym popieraniem multilateralizmu i regionalizmu, zasadą niedyskryminacji państw trzecich i ich uprzywilejowaniem w umowach dwustronnych oraz dalszą liberalizacją i dążeniem do zaspokojenia preferencji wewnętrznych¹⁶. Sprzeczności te uniemożliwiają przekształcenie polityki handlowej w rzeczywisty instrument polityki zewnętrznej. W kwestii np. polityki energetycznej „nowe” państwa członkowskie opowiadają się za wspólną polityką unijną, natomiast państwa „stare”, w tym Niemcy i Francja, za pozostawieniem tej polityki kompetencji państw i ich relacjom z Rosją.

Przykładem zależności między polityką zagraniczną i polityką handlową są negocjacje Unii Europejskiej z Chinami. Niektóre państwa stosowały podejście pragmatyczne, powierzały pryncypialne stanowisko instytucjom europejskim, a same przysmykały oko na łamanie praw człowieka. Były gotowe na zniesienie embarga na broń, nałożonego wcześniej w związku z naruszeniem praw człowieka w Tybecie. Państwa Północy postulowały liberalizację handlu z Chinami, natomiast państwa Południa i nowe państwa członkowskie opowiadały się za polityką bardziej restrykcyjną. Osiągnięcie porozumienia utrudniała groźba jego zawetowania, konieczność ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie i akceptacji przez Parlament Europejski. Z kolei Chiny, korzystając ze swej potęgi stosowały zasadę dzielenia państw w zależności od tego, czy utrzymywały one stosunki z Dalai Lamą¹⁷.

Zupełnie inaczej przebiegały negocjacje z Ukrainą – partnerem znacznie słabszym. Unia Europejska mogła w tym wypadku żądać bezwzględnego przyjęcia postanowień dotyczących otwarcia rynku i wolnego handlu, na które Ukraina początkowo nie była skłonna się

¹⁶ S. Meunier, K. Nicolaïdis, *The European Union as a Conflicted Trade Power*, "Journal of European Public Policy" t. 13, nr 6, 2006, s. 916-923.

¹⁷ K. Kinzelbach, *The EU, China and Human Rights: Normative Partnership or Antagonism in Disguise*, [w:] *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century. The Partnership and Cooperation Agreement*, J. Men, G. Balducci (red.), Peter Lang, Brussels 2010, s. 197-216, *European Foreign Policy Scorecard 2014*, European Council on Foreign Relations, London 2014, s. 22-35.

zgodzić¹⁸. Niepodpisanie Porozumienia o partnerstwie i współpracy w 2013 r. stało źródłem poważnego kryzysu politycznego.

Sumując, rozwiązania instytucjonalne wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego nie zapewniają spójności polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Przyczyną różnic w polityce handlowej wobec państw trzecich jest ich potęga i interes państw członkowskich. Uzasadnione mogą być zarzuty stosowania podwójnych standardów, Unia Europejska jest skłonna iść na ustępstwa w zakresie przestrzegania standardów demokratycznych wobec państw silnych, takich jak Chiny, czy Rosja, natomiast od państw słabszych domaga się bezwzględnego spełnienia warunków, których w relacjach z państwami potężnymi nie stawiała.

Spotyka się opinie, że właściwym rozwiązaniem byłaby tzw. strukturalna polityka zagraniczna. Polega ona na zachowaniu spójności między polityką wewnętrzną i zagraniczną w ten sposób, że ta ostatnia powinna wynikać z tej pierwszej. Innymi słowy polityka zagraniczna powinna być zakorzeniona w polityce konkurencji, handlowej, rynku, społecznej, bezpieczeństwa i sprawiedliwości itd. Wszystkie te polityki mają swój wymiar zewnętrzny i są podstawą międzynarodowej potęgi Unii Europejskiej. Strukturalna polityka zagraniczna powinna być całościowa i holistyczna, obejmować wszystkie poziomy i koordynować wszystkich instytucjonalnych aktorów, a także zrównoważona, odnosić się do wyzwań długookresowych, takich jak zapewnienie pokoju, zmiany klimatyczne, równowaga między Północą i Południem, a nie do problemów doraźnych. Ważną rolę powinny odgrywać zarówno normy uniwersalne, jak i standardy, procedury i wzajemne uczenie się¹⁹.

Liberalne wyjaśnienia stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej

W badaniach stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej dominują prace empiryczne i opisowe, np. na temat poszczególnych insty-

¹⁸ A. Mayhew, *Negotiations on an Association Agreement between the European Union and Ukraine*, Wider Europe Working Papers nr 8, 2010.

¹⁹ M. Telò, *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 55, S. Keukeleire, A. Justaert, *Structural Diplomacy, Contextual Difference, and the Process of Learning*, paper presented at the UACES 40th Anniversary Conference "Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads", Bruges, 6-8 September 2010.

tucji, procesu decyzyjnego oraz studiów przypadków²⁰. Analizy teoretyczne są stosunkowo rzadkie.

Tradycyjne teorie integracji europejskiej nie zajmowały się polityką zagraniczną Unii Europejskiej, która rozwinęła się stosunkowo późno. Neofunkcjnalizm koncentrował się na kwestiach gospodarczych, a mechanizm *spill-over* objąć miał politykę zagraniczną i bezpieczeństwa dopiero w przyszłości. Z kolei klasyczne podejście międzyrządowe nie dostrzegało możliwości integracji w polityce wysokiej, stanowiącej jądro suwerenności państwa²¹. Przedstawiciele liberalnego nurtu teorii międzyrządowych twierdzili, że Francja i Wielka Brytania przeciwstawiały się utworzeniu WPZiB ponieważ – jako mocarstwa nuklearne i stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ – miały alternatywne możliwości prowadzenia polityki zagranicznej. Natomiast Niemcy, które nie miały takich możliwości, opowiadały się za powołaniem WPZiB²². W perspektywie wielopoziomowego zarządzania polityka zagraniczna Unii Europejskiej nie jest domeną wyłącznie państw. Również organizacje pozarządowe biorą udział w stanowieniu norm, jak w przypadku uchwalenia Europejskiego kodeksu postępowania w sprawie eksportu uzbrojenia²³.

Teorie liberalne utrzymują, że państwa europejskie mają podobne interesy i są pozytywnie nastawione do współpracy na rzecz ich realizacji. W ramach Unii Europejskiej obniżają koszty współpracy i zwiększają wspólny potencjał. Integracja europejska jest korzystna dla państw mniejszych, ogranicza bowiem korzyści z potęgi i daje możliwości wypowiedzania się na temat postępowania mocarstw. W określaniu celów unijnej polityki zagranicznej prym wiodą grupy interesów.

²⁰ B. Tonra, T. Christiansen, *The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies*, [w:] *Rethinking European Union Foreign Policy*, B. Tonra T. Christiansen (red.), Manchester 2004, s. 4, M. Knodt, S. Princen, *Introduction: Puzzles and prospects in theorising the EU's external relations* [w:] *Understanding the EU's External Relations*, M. Knodt and S. Princen (red.), London 2003, s. 1-18.

²¹ S. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, "Daedalus" t. 95, nr 3, 1966, s. 882.

²² A. Moravcsik, K. Nicolaidis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, "Journal of Common Market Studies" t. 37, nr 1, 1999, s. 59-85.

²³ J. Joachim, M. Dembinski, *A Contradiction in Terms? NGOs, Democracy, and European Foreign and Security Policy*, "Journal of European Public Policy" t.18, nr 8, 2011, s. 1151–1168.

Spotyka się także opinie, że współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znajduje się pod wpływem wspólnych wartości. W wyniku oddziaływania Unii Europejskiej i postępującej socjalizacji państwa przyjmują wspólny punkt widzenia. Elity w państwach członkowskich podobnie rozumieją problemy polityki zagranicznej i nabywają równoległą drugą tożsamość, która każe im identyfikować się z interesem całej Unii.

Inni badacze twierdzą, że aktorzy w Unii Europejskiej operują w ramach określonych pól polityki. Zakorzeniony w unijnych sieciach kapitał dyplomatyczny był dla wielu urzędników źródłem kariery i wpływu. Utworzenie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa byłoby niemożliwe bez wcześniejszej instytucjonalizacji pola europejskiej polityki zagranicznej, które powstało wokół współpracy francusko-niemieckiej. Z kolei wokół NATO wykształcił się kapitał wojskowy, który dla wielu oficerów był źródłem kariery i wpływu. W ujęciu tym zarówno WPZiB, jak i NATO, spełniają podobne funkcje dla dyplomatów i wojskowych z państw członkowskich Unii Europejskiej²⁴.

Unia Europejska jest postrzegana jako potęga cywilna (*civilian power*), która oddziałuje na system międzynarodowy za pomocą środków gospodarczych, politycznych, kulturowych, lecz nie militarnych²⁵. Krytycy twierdzą jednak, że pojęcie potęgi cywilnej zawiera w sobie sprzeczność nie do przezwyciężenia, istotą potęgi jest bowiem posiadane wszystkich jej atrybutów²⁶.

Wariantem tego podejścia jest model Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej (*normative power*). W ujęciu tym normatywna siła Unii wypływa z trzech źródeł: kontekstu historycznego, zwłaszcza dziedzictwa dwóch wojen, hybrydowej post-westfalskiej wspólnoty politycznej, którą reprezentują instytucje międzyrządowe i ponadnarodowe, oraz polityczno-prawnego konstytucjonalizmu, wynikającego z prawno-traktatowej natury Unii Europejskiej. Celem aktywności

²⁴ F. Mérand, *Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense*, "Security Studies" t. 19, nr. 2, 2010, s. 343.

²⁵ F. Duchene, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, [w:] *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm, Wolfgang Hager (red.), Basingstoke 1973, Macmillan, s. 1–21.

²⁶ H. Bull, *Civilian Power Europe. A Contradiction in Terms*, „Journal of Common Market Studies” t. 21, nr 1 1982, s. 149–170.

zewnętrznej jest wprowadzanie w innych państwach, zwłaszcza w najbliższym sąsiedztwie, standardów demokratycznych²⁷.

Idea Unii Europejskiej jako siły normatywnej jest zbieżna z koncepcją *soft power* Josepha Nye'a. Składnikami *soft power* jest atrakcyjność kultury, prawo, dyplomacja i odwoływanie się do wyższych wartości, w przeciwieństwie do *hard power*, która posługuje się przymocą, szantażem i przekupstwem²⁸. Różnice między polityką zagraniczną prowadzoną przez Unię Europejską i Stany Zjednoczone dotyczą rodzaju stosownych instrumentów, postrzegania zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz sposobów im przeciwdziałania. Amerykanie nie powstrzymują się od stosowania siły wojskowej i środków przymusu, działają unilateralne, narzucają stanowiska innym w dążeniu do osiągnięcia złożonych rezultatów. Upatrują zagrożeń dla bezpieczeństwa w terroryzmie i rozprzestrzenianiu się broni nuklearnej w świecie. Europejczycy używają *soft power*, oddziałują poprzez normy, perswazję, dyplomację i negocjacje. Zagrożenia dla bezpieczeństwa widzą w państwach upadłych, konfliktach etnicznych, niekontrolowanej migracji i przestępczości zorganizowanej. W ich mniemaniu skuteczna polityka wobec otoczenia zewnętrznego polega na wciąganiu do współpracy, przekazywaniu wartości i metod zarządzania, innymi słowy – pełnieniu misji cywilizacyjnej²⁹.

Model Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Unia Europejska nie oddziałuje normatywnie na państwa silne, natomiast państwa słabsze traktuje paternalistycznie. Przykładem pierwszej postawy jest sprzedaż Rosji przez niektóre państwa broni, mimo niedawnych wydarzeń na Ukrainie, oraz polityka handlowa wobec Chin, w której interes przeważa nad wartościami. Przykładem drugiej postawy jest niedawna polityka

²⁷ I. Manners, *Normative Power Europe. The European Union Between International and World Society*, „Journal of Common Market Studies” t. 40, nr 3, 2002. Zob także: R. Whitman, *Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations*, [w:] *Normative Power Europe, Empirical and Theoretical Perspectives*, R. Whitman (red.), New York 2011, s. 5 (1-22), F. Andreatta, *The European Union's International Relations: A Theoretical View*, [w:] *International Relations and the European Union*, Ch. Hill, M. Smith (red.), Oxford 2011, s. 38-40.

²⁸ J.S. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.

²⁹ R. Kagan, *Potęga i Raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Zob. także J. Czaputowicz, *Europa atlantycka*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004”, Warszawa 2004, s. 36-46.

wobec Ukrainy, w której Unia Europejska kierowała się warunkowością, uzależniając podpisanie porozumienia i udzielenie pomocy od spełnienia określonych standardów.

Realistyczne wyjaśnienia stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej

Realizm oznacza postawę zdolności do uchwycenia „realności” takiej, jaką ona jest, i unikanie kierowania się pozorem³⁰. Jest to także teoria stosunków międzynarodowych, która głosi, że Unia Europejska nie jest aktorem autonomicznym, lecz areną oddziaływania państw. Neorealiści twierdzą, że zachowanie państw jest determinowane przez miejsce zajmowane w strukturze systemu międzynarodowego, np. przez to, czy mają one potężnego sąsiada, czy też nie. Struktura wynagradza za właściwe strategie, a karze za niewłaściwe, zachęcając w ten sposób do określonego zachowania. Państwa, które stosują się do warunków narzuconych przez strukturę, częściej osiągają sukces i zajmują pocześniejsze miejsce w hierarchii państw³¹.

Realizm neoklasyczny dostrzega z kolei, że niektóre państwa odgrywają większą rolę, niż wynikałoby to z ich siły³². Państwa, które łatwiej sięgają do narodowych zasobów, prowadzą skuteczniejszą politykę zagraniczną. W miarę jak potęga państw rośnie, starają się one coraz bardziej kontrolować i kształtować środowisko zewnętrzne. Celem państw jest maksymalizacja wpływu, i tak należy interpretować wojskowe zaangażowanie Francji w operacje stabilizacyjne w Afryce. Gdy natomiast elity są podzielone, państwo często nie może przeciwstawić się presji zewnętrznej.

Spotyka się opinie, że z powodu przyjęcia założeń o unitarności państwa i istnieniu anarchii międzynarodowej, realizm jest mało przydatny do wyjaśnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej³³. Trudno jednak z tym się zgodzić, poszczególne nurty dostarczają bowiem ciekawych wyjaśnień tej polityki. Neorealiści

³⁰ D. Bell, *Introduction: Under an Empty Sky-Realism and Political Theory*, [w:] *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*, D. Bell (red.), New York 2009, s.1.

³¹ K. N. Waltz, *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.

³² Na temat różnic między realizmem strukturalnym i neoklasycznym zob. J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012, s. 112-117.

³³ Ch. Hill, M. Smith, *Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations*, [w:] Ch. Hill, M. Smith (red.), *op.cit.*, s. 460.

twierdzą, że unijna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ukształtowała się pod wpływem oddziaływania struktury systemu międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny. Decydujące znaczenie miały czynniki materialne, a nie oddziaływanie norm i wspólnej kultury bezpieczeństwa. Państwa najsilniejsze będą ponosić koszty współpracy tak długo, jak długo będzie ona służyć wzmocnieniu ich wpływów.

Realizm neoklasyczny uznaje z kolei wyjaśnienia unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa za pomocą jednej zmiennej niezależnej – struktury systemu międzynarodowego – za niewystarczające. Polityka zagraniczna jest użytecznym instrumentem realizacji interesów państw najsilniejszych i zwiększania ich wpływów. Powstała pod wpływem relacji sił, oddziaływania instytucji i przekonań zaangażowanych w nią osób. Jest kontrolowana przez największe państwa – Francję, Niemcy i Wielką Brytanię – a zinstytucjonalizowane ramy współpracy ułatwiają kształtowanie środowiska zewnętrznego zgodnie z ich interesem³⁴.

Badacze odwołujący się do koncepcji Roberta Gilpina twierdzą, że polityka regionalna może być skuteczna jedynie w warunkach hegemonii. Naturalnym kandydatem do funkcji hegemonu w Unii Europejskiej jest państwo najludniejsze – Niemcy. Po wprowadzeniu nowego systemu liczenia większości kwalifikowanej państwo to ma najsilniejszą pozycję formalną. Niemiecki model gospodarczy, kultura antyinflacyjna, wysokie standardy ekologiczne, świadczenia społeczne czy wysokość wieku emerytalnego, przyjmowane są przez inne państwa³⁵.

W ujęciu geokononomii priorytetem dla państw jest zapewnienie jak najlepszych warunków rozwoju, a instrumentem oddziaływania – bogactwo, przewaga konkurencyjna i nadwyżka. W założeniach tych można dostrzec kontynuację myśli merkantylistycznej, gdzie celem państwa była akumulacja kapitału, który służył zwiększeniu potęgi strukturalnej i relacyjnej. Gospodarka jest traktowana zarówno jako zasób, jak i pole gry, a rywalizacja w Europie skoncentrowana na are-

³⁴ A. Hyde-Price, *Neorealism: A Structural Approach to CSDP*, [w:] *Explaining the UE's Common Security and Defence Policy. Theory in Action*, X. Kurowska, F. Breuer (red.), Palgrave MacMillan 2012, s. 18-21, 34, T. Dyson, *Neoclassical Realism and Defense Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave Macmillan 2010, s. 120, Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, "Stosunki Międzynarodowe - International Relations" nr 2 (t.48), 2013, s. 9-25.

³⁵ M. Telò, *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty...*, op. cit., s. 44-46.

nie wewnętrznej, natomiast polityka zagraniczna i handlowa schodzi na plan dalszy. Niemcy są mocarstwem geoeconomicznym, dysponują znaczną potęgą gospodarczą, nie są jednak mocarstwem tradycyjnym, nie mają bowiem wystarczającej siły militarnej. Pozycja Niemiec w Europie świadczy zarazem o tym, że ekonomiczne aspekty potęgi przeważają nad militarnymi³⁶.

Sumując, cechą podejść realistycznych jest uwzględnienie oddziaływania potęgi na stosunki w Unii Europejskiej i jej politykę zagraniczną. Integracja europejska nie oddziałuje na państwa jednakowo: jedne umacnia, a inne osłabia. Suwerenność państw członkowskich jest nierówna, a wolny wybór drogi postępowania jest często iluzoryczny. Krytycy wskazują natomiast, że realizm pomija znaczenie sił transnarodowych oraz wpływ unijnych instytucji na państwa członkowskie. Spotyka się także opinie, że polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie może być wyjaśniona przez jedno podejście. Teorie koncentrują się bowiem na różnych aktorach i poziomach analizy, dlatego potrzebne jest podejście synergetyczne³⁷.

Konkluzje

Sytuacja w Unii Europejskiej jest dzisiaj inna, niż dziesięć lat temu, kiedy Polska przystępowała do tej organizacji. Oczekiwano wówczas, że Unia Europejska będzie miała silną pozycję w stosunkach międzynarodowych, brakuje jej jednak silnych i ustabilizowanych instytucji oraz wspólnej strategii.

Przyczyną słabości polityki zagranicznej jest także polityka państw nastawiona na realizację własnego interesu. Kryzys na Ukrainie (wydarzenia na Majdanie, aneksja Krymu, separatyzm we wschodniej Ukrainie) unaocznili głębokie podziały między państwami członkowskimi. W polityce zagranicznej Unia Europejska stosuje podwójne standardy, jest bowiem uległa wobec państw potężnych, np. Chin

³⁶ Zob. szerzej: T. G. Grosse, *Geoekonomia a interdyscyplinarność studiów europejskich*, [w:] J. Czaputowicz, *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014, E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012.

³⁷ M. Wilga, *The CFSP in Synergetic Theorising: Explaining the CFSP Via a Multi-Casual and Multi-Level Analytical Model*, The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, t.8, nr 7, May 2008, s. 4-7.

w polityce handlowej, czy Rosji w polityce bezpieczeństwa, a zarazem narzuca swoje stanowisko państwom słabszym. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej to dzisiaj *realpolitik*, a nie *idealpolitik*, w której wartości moralne ustępują przed interesami.

Do wyjaśnienia stosunków zewnętrznych w Unii Europejskiej mało przydatne są tradycyjne teorie integracji europejskiej takie, jak neofunkcjonalizm, federalizm i instytucjonalizm. Lepiej unijną rzeczywistość oddają teorie stosunków międzynarodowych. Teorie liberalne określają Unię Europejską jako potęgę normatywną, która oddziałuje na otoczenie poprzez wyznawane wartości. Model ten dotyczy raczej pożądanego obrazu Unii Europejskiej niż rzeczywistości empirycznej.

Lepiej wyjaśniają stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej teorie realistyczne, które postrzegają stosunki międzynarodowe przez pryzmat państw narodowych i uwzględniają oddziaływanie potęgi. Realisci dostrzegają, że Unia Europejska jest podzielona na państwa, a jej rola w polityce zagranicznej jest ograniczona. Koncepcja potęgi normatywnej maskuje słabość oddziaływania Unii Europejskiej w „polityce wysokiej”. W perspektywie liberalnej Unia Europejska jest potęgą normatywną z wyboru, natomiast w perspektywie realistycznej jest ona nią z konieczności.

Literatura

1. Andreatta F., *The European Union's International Relations: A Theoretical View*, [w:] *International Relations and the European Union*, Ch. Hill, M. Smith (red.), Oxford 2011.
2. Bell D., *Introduction: Under an Empty Sky-Realism and Political Theory*, [w:] *Political Thought and International Relations: Variations on a Realist Theme*, D. Bell (red.), New York 2009,
3. Bull H., *Civilian Power Europe. A Contradiction in Terms*, „Journal of Common Market Studies” t. 21, nr 1, 1982, s. 149–170.
4. Czaputowicz J., *Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Polska w Europie” nr 2 (44) 2003, s. 49-87.
5. Czaputowicz J., *Europa atlantycka*, „Rocznik Strategiczny 2003/2004”, Warszawa 2004, s. 36-46,

6. Czaputowicz J., *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 04/2005,
7. Czaputowicz J., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012,
8. Czaputowicz J., *Polityka bezpieczeństwa Polski – między samodzielnością a europeizacją*, "e-Politikon" nr IV, lato 2013, s. 24-41,
9. Czaputowicz J., *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, "Stosunki Międzynarodowe – International Relations" nr 2 (t.48), 2013, s. 9-25,
10. Dobrowolska-Polak J., *Poland: An Active Neophyte at the EU Common Security and Defence Policy*, [w:] *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, F. Santopinto, M. Price (red.), Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels 2013, s. 69-88,
11. Duchene F., *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*, [w:] *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm, Wolfgang Hager (red.), Basingstoke 1973, Macmillan, s. 1–21,
12. Dyson T., *Neoclassical Realism and Defense Reform in Post-Cold War Europe*, Palgrave Macmillan 2010,
13. *European Foreign Policy Scorecard 2014*, European Council on Foreign Relations, London 2014,
14. Grosse T. G., *Geoekonomia a interdyscyplinarność studiów europejskich*, [w:] J. Czaputowicz, *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014,
15. Haliżak E. (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012,
16. Hill Ch., M. Smith, *Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations*, [w:] *International Relations and the European Union*, Ch. Hill, M. Smith (red.), Oxford 2011,
17. Hill Ch., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, [w:] *Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context*, S. Bulmer, A. Scott (red.), Oxford 1994,
18. Hoffmann S., *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, "Daedalus" t. 95, nr 3, 1966,

19. Hyde-Price A., *Neorealism: A Structural Approach to CSDP*, [w:] *Explaining the UE's Common Security and Defence Policy. Theory in Action*, X. Kurowska, F. Breuer (red.), Palgrave MacMillan 2012,
20. Joachim J., M. Dembinski, *A Contradiction in Terms? NGOs, Democracy, and European Foreign and Security Policy*, "Journal of European Public Policy" t.18, nr 8, 2011, s. 1151–1168,
21. Kagan R., *Potega i Raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003,
22. Keukeleire S., A. Justaert, *Structural Diplomacy, Contextual Difference, and the Process of Learning*, paper presented at the UACES 40th Anniversary Conference "Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads", Bruges, 6-8 September 2010,
23. Kinzelbach K., *The EU, China and Human Rights: Normative Partnership or Antagonism in Disguise*, [w:] *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century. The Partnership and Cooperation Agreement*, J. Men, G. Balducci (red.), Peter Lang, Brussels 2010, s. 197-216,
24. Knodt M., S. Princen, *Introduction: Puzzles and prospects in theorising the EU's external relations*, [w:] *Understanding the EU's External Relations*, M. Knodt and S. Princen (red.), London 2003, s. 1-18,
25. Liszczyk D., *Common Foreign and Security Policy: Can the Big Three Be Harnessed?*, [w:] *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, R. Parkes (red.), Warsaw 2014,
26. Manners I., *Normative Power Europe. The European Union Between International and World Society*, „Journal of Common Market Studies” t. 40, nr 3, 2002,
27. Mayhew A., *Negotiations on an Association Agreement between the European Union and Ukraine*, Wider Europe Working Papers nr 8, 2010,
28. Mérand F., *Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense*, "Security Studies" t. 19, nr. 2, 2010,
29. Meunier S., K. Nicolaidis, *The European Union as a Conflicted Trade Power*, "Journal of European Public Policy" t. 13, nr 6, 2006, s. 916-923,
30. Moravcsik A., K. Nicolaidis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, "Journal of Common Market Studies" t. 37, nr 1, 1999, s. 59-85,
31. Mucha-Leszko B., M. Kąkol, *Pożycja i rola Unii Europejskiej w globalnym układzie sił gospodarczych, Wyzwania gospodarki globalnej*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego 2012, nr 31,

32. "Nie" dla NATO w Polsce, "Rzeczpospolita", 26 maja 2014 r.
33. Nye J.S., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
34. *Prawdźną wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Polskie oczekiwania przed grudniowym szczytem UE. Tezy warszawskie*, 14 listopada 2013 r.,
35. Rada Europejska, Konkluzje, EUCO 217/13, 20 grudnia 2013 r.,
36. Radosław Sikorski: *Polska chce NATO-nskich baz*, Onet, 1 kwietnia 2014 r.,
37. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Uchwała nr 67 Rady Ministrów, z dnia 9 kwietnia 2013 r., Monitor Polski, 16 maja 2013 r., Poz. 377.
38. Telò M., *The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty. Bridging Internal Complexity and Institutional Convergence*, [w:] *The EU's Foreign Policy: What Kind of Power and Diplomatic Action?*, M. Telò, F. Ponjaert (red.), Surrey 2013,
39. Tonra B., T. Christiansen, *The Study of EU Foreign Policy: Between International Relations and European Studies*, [w:] *Rethinking European Union Foreign Policy*, B. Tonra T. Christiansen (red.) Manchester 2004,
40. Toporowski P., *Financing: Who Pays for the Catch-up States?*, [w:] *Is This the Future of Europe? Opportunities and Risks for Poland in a Union of Insiders and Outsiders*, R. Parkes (red.), The Polish Institute of International Affairs, Warsaw 2014,
41. *Unia Europejska. Traktaty*. Wersja skonsolidowana europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf
42. Waltz K. N., *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010,
43. Whitman R., *Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations*, [w:] *Normative Power Europe, Empirical and Theoretical Perspectives*, R. Whitman (red.), New York 2011, s. 1-22,
44. Wilga M., *The CFSP in Synergetic Theorising: Explaining the CFSP Via a Multi-Casual and Multi-Level Analytical Model*, The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, t.8, nr 7, May 2008.

**Znaczenie Polaków w instytucjach i organach
Unii Europejskiej wraz z bilansem zatrudnienia. Refleksje
po dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

Budowanie sieci kontaktów interpersonalnych, które w sposób bezpośredni wpływają na wizerunek kraju w społeczności międzynarodowej, jest procesem długofalowym. Trudno dziś stwierdzić, jaki zespół czynników lub wydarzenie miało decydujący wpływ na postrzeganie Polski przez inne państwa, zwłaszcza członków Unii Europejskiej (UE). Od chwili pełnoprawnego uczestnictwa Polski w strukturach unijnych można mówić o scaleniu kontaktów interpersonalnych i ich zinstytucjonalizowaniu. Polacy, którzy aktywnie włączyli się w funkcjonowanie struktur organizacyjnych UE, nabywają praktyczną wiedzę o mechanizmach jej działania oraz przyswajają sobie charakterystyczną dla danej instytucji „filozofię” postępowania. Osoby takie są niezwykle cenne ze względu na możliwość przekazywania wyselekcjonowanych informacji do państwa macierzystego oraz stanowią zmotywowaną grupę lobbującą.

Niniejszy artykuł ma na celu analizę znaczenia reprezentantów Polski w instytucjach, organach i innych jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej w ciągu minionych dziesięciu lat członkostwa w UE. Ocenie podlegać będzie stan zatrudnienia oraz sposób reprezentacji z uwzględnieniem charakteru ośrodka władzy. Zastosowano komparatystykę w ujęciu ilościowym oraz metodę analizy decyzyjnej. Badanie prowadzono w ujęciu procesowym, które zakłada, że Unia stanowi całość, w ramach której poszukuje się celów obserwowanych procesów i zjawisk. Perspektywa procesów wprowadza, obok statycznego opisu, również analizę elementów dynamicznych. Analizą objęto instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym UE ze szczególnym uwzględnieniem możliwości koordynacji, i współdziałanie osób w nich zatrudnionych. Jest to odmienne podejście od prezentowanego w dostępnej literaturze przedmiotu, w której dominuje ujęcie normatywne, a analizą obejmuje się elementy stałe procesu decyzyj-

nego. W ich wyniku uzyskuje się deskrypcję badanej rzeczywistości. W ujęciu procesowym bada się czynniki warunkujące przyjmowane rozstrzygnięcia niezależnie od doboru drogi legislacyjnej.

Przedmiotem badania jest analiza członkostwa Polski w Unii Europejskiej w wymiarze operacyjnym. Udzielone zostaną odpowiedzi na następujące pytania. W jakim zakresie polska reprezentacja w instytucjach unijnych zaznajomiła się z regulami tzw. gry europejskiej? W jaki sposób wzmacniała i wykorzystywała swój potencjał? Czy potrafiła budować sojusze i prowadzić skuteczne negocjacje? Jaka w efekcie jest skuteczność i skala wpływu Polski w Unii?

W badaniu istotne są dwa czynniki: sposób powoływania i zatrudniania Polaków w instytucjach, organach i innych jednostkach organizacyjnych Unii Europejskiej, oraz skala wpływu badanej polskiej reprezentacji w instytucjach unijnych.

Rozpatrując pierwszy z nich należy rozróżniać ciała kolegialne, których skład zależy od procesu wyborczego oraz osoby fizyczne świadczące pracę na umowę. Poprzez proces wyborczy rozumie się powołanie członków instytucji i organów UE. Może ono przebiegać w drodze wyborów powszechnych, jak w przypadku eurodeputowanych Parlamentu Europejskiego, albo poprzez zawarcie umownego konsensusu między przedstawicielami państw członkowskich co do zgłoszonych kandydatur. Natomiast dla grupy pracowników świadczących pracę na umowę w instytucjach i organach UE rekrutację organizuje specjalna jednostka – EPSO¹. Ponadto istnieje grupa osób, które są zatrudnione w krajach macierzystych i zostały oddelegowane do pracy w instytucjach unijnych.

Drugim czynnikiem determinującym oddziaływanie Polaków na unijny proces decyzyjny jest skala wpływu badanej polskiej reprezentacji. Skala wpływu jest mierzona przy użyciu koncepcji kręgów władzy zgodnie z metodą analizy decyzyjnej. Ocenie podlega ilość piastowanych wysokich stanowisk politycznych, stan zatrudnienia,

¹ Brukselskie Biuro Rekrutacji Pracowników Instytucji Unijnych (ang. *European Communities Personnel Selection Office* - EPSO) – gremium powołane w lipcu 2002 roku przez osiem głównych instytucji unijnych, zajmuje się przygotowaniem i przeprowadzaniem rekrutacji urzędników europejskich wszystkich szczebli oraz zapewnia spójne standardy wymogów kompetencyjnych wobec kandydatów.

a także uczestnictwo Polaków w procesie decyzyjnym poprzez inne formy partycypacji w pracy instytucji i organów UE.

Autorka stawia hipotezę, że skala wpływu polskiej reprezentacji w UE rośnie wraz ze wzrostem stanu zatrudnienia Polaków w instytucjach i organach UE oraz obejmowaniem stanowisk politycznych. Natomiast efekty osiągnięcia wysokiej skali wpływu mogą przełożyć się na skuteczność realizacji zakładanych celów i osiągania polskiego interesu w UE, jeżeli zostaną wykorzystane formalne i nieformalne powiązania interpersonalne występujące pomiędzy uczestnikami znajdującymi się w różnych kręgach władzy.

Metodologia i założenia badawcze

Teoria analizy decyzyjnej pomaga zbadać m.in. ośrodek decyzyjny, jego otoczenie oraz sam proces decyzyjny². Dzięki zaadaptowaniu analizy decyzyjnej do potrzeb badania Unii Europejskiej autorka poprzez analogię wskazała desygnaty podstawowych kategorii pojęciowych, jak m.in. ośrodek decyzyjny, proces decyzyjny czy decyzja polityczna w odniesieniu do Unii Europejskiej, i objęła je procesem poznawczym³. Wyniki tych wcześniejszych badań zostaną teraz zastosowane jako wytyczne metodologiczne do przeprowadzenia niniejszej analizy. We wspomnianych badaniach autorka dokonała rozgraniczenia i komparatystyki jakościowej dwóch ośrodków decyzyjnych występujących w Unii Europejskiej: wspólnotowego i międzyrządowego. Rozgraniczenie to jest istotne dla opisu procesu decyzyjnego i uczestniczących w nim podmiotów, a tym samym dla zdiagnozowania wpływu wywieranego na podejmowane decyzje. Dodatkowo należy rozróżnić decyzje ustawodawcze, przyjmowane w zwykłej procedurze ustawodawczej oraz specjalnej procedurze ustawodawczej, a także decyzje nieustawodawcze, podejmowane przez upoważnione instytucje.

Podstawowym narzędziem analitycznym jest, zaadoptowana na potrzeby niniejszego badania struktura ośrodka decyzyjnego w UE, kon-

² Szerzej patrz: Z. J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000.

³ Szerzej patrz: Witkowska M., *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski”, nr 4/2013, s. 7-35.

cepcja S. Nayaka⁴, kreślącego szereg kół koncentrycznych, w których wyróżnia: wewnętrzny krąg władzy składający się z najważniejszych decydentów, krąg decydentów mniej ważnych, peryferyjny krąg administracji państwowej i wszelkich innych organizacji politycznych oraz czwarty krąg liderów i przedstawicieli innych organizacji społecznych.

W wyniku adaptacji powyższej klasyfikacji autorka przyporządkowała konkretne grupy podmiotów do wyróżnianych kręgów⁵. Do pierwszego kręgu wewnętrznego, składającego się z najważniejszych decydentów, autorka przyporządkowała dla ośrodka wspólnotowego dwie główne instytucje Unii Europejskiej: Radę i Parlament Europejski, przyjmujące akty ustawodawcze⁶. Akty nieustawodawcze mogą być przyjmowane przez Komisję Europejską oraz w przypadku polityk realizowanych w oparciu o zasady międzyrządowości – Radę⁷. Badając ośrodek międzyrządowy kręgiem wewnętrznym będzie Rada Europejska (patrz rys. 1).

Drugi krąg decydentów mniej ważnych to w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej organy obligatoryjnie opiniujące projekty aktów ustawodawczych, czyli Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz Komitet Regionów (KR). Taką rolę w przypadku procedur specjalnych pełni najczęściej wyznaczony traktatami Parlament Europejski opiniując, konsultując bądź wyrażając zgodę na podjęcie przez Radę decyzji. Natomiast w procedurze przyjmowania aktów nieustawodawczych funkcje te pełnią komitety komitologiczne. Przy ośrodku międzyrządowym ustanowiono odrębne instytucje doradcze, składające się z krajowych wyższych urzędników. Są nimi Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB) zgodnie z art. 38 TUE oraz Komitet ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CATS) zgodnie z art. 71 TFUE.

⁴ S. Nayak, *An Analytical Model of Hegemonial Tensions Among Ghanaian Elites*, [w:] *Political Decision-Making Process: Studies In National, Comparative and International Politics*, D. Sielyanski (red.), Amsterdam, Londyn, Nowy Jork 1973.

⁵ M. Witkowska, *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 22 i nast.

⁶ W przypadku zwykłej procedury ustawodawczej są to działające łącznie Rada i Parlament Europejski. Natomiast w przypadku specjalnych procedur ustawodawczych najczęściej jest to określenie, że decyduje Rada po konsultacji z Parlamentem lub wyrażaniu przez niego zgody. Występuje także zwrot, że decyzję podejmuje Parlament za zgodą Rady.

⁷ Art. 291 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

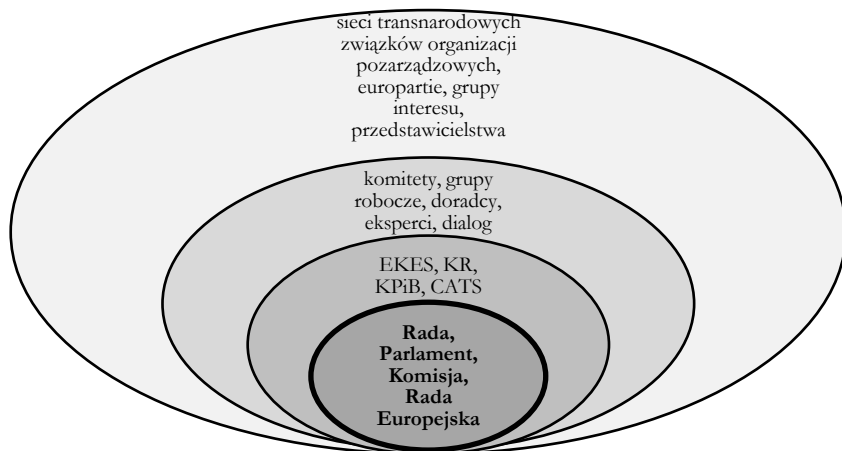
Trzeci krąg, nazwany peryferyjnym kręgiem administracji państwowej i wszelkich innych organizacji politycznych, to przedstawiciele administracji krajowej, urzędnicy, eksperci i praktycy, którzy wspomagają prace głównych instytucji decyzyjnych. Można wyróżnić następujące formy uczestnictwa podmiotów w tym kręgu: a) dla Rady są to: doradcy, eksperci, komitety i grupy robocze, b) dla Parlamentu Europejskiego: eksperci oraz konsultanci, c) dla Komisji Europejskiej: doradcy i eksperci oraz jej wyspecjalizowane służby i funkcjonariusze, merytorycznie odpowiadający za koordynację pracy nad danym projektem legislacyjnym.

Ostatni, czwarty krąg liderów i przedstawicieli innych organizacji społecznych składa się z aktywnych sieci i transnarodowych związków organizacji pozarządowych, europejskich partii politycznych i grup interesu oraz poszczególnych obywateli UE. Do tego kręgu należy zaliczyć także reprezentantów władzy lokalnej i regionalnej, działających na szczeblu europejskim. Należy przypisać do tego kręgu Polaków działających w organizacjach niebędących formalnie częścią instytucji unijnych, ale których działanie i istnienie jest żywotnie związane z ich funkcjonowaniem. Są to organizacje pozarządowe, organizacje pracodawców, zrzeszenia i związki zawodowe, przedstawicielstwa regionów, kościołów i pozostałe struktury zrzeszające określone grupy interesu. Wszystkie w ścisły sposób związane są z życiem toczącym się w Brukseli, Strasburgu i Luksemburgu. Bardzo często uczestniczą one w stałych procedurach konsultowania propozycji legislacyjnych, które noszą miano konsultacji społecznych. Prowadzone mogą być drogą internetową bądź w formie ekspertyz, analiz i opinii. W dużym stopniu wpływają na ostateczny kształt propozycji legislacyjnych przedkładanych przez Komisję Europejską oraz decyzji podejmowanych przez Parlament Europejski i Radę UE. Dzięki ich aktywności tworzone w UE prawo jest bogatsze o opinie właściwych adresatów prawa UE. Ich działalność jest źródłem informacji, składnika, bez którego decyzje nie mogłyby być skuteczne. Dlatego też zagadnieniem wartym bliższego poznania dla całościowego oglądu pozycji Polski jako członka Unii Europejskiej jest udział Polaków w jej strukturze organizacyjnej.

Uogólniając, bez wyróżniania rodzaju ośrodka decyzyjnego oraz procedury decyzyjnej, należy wskazać, że mamy instytucje decyzyjne,

do których zaliczamy Radę, Parlament Europejski, Komisję oraz Radę Europejską. W drugim kręgu są organy i inne jednostki doradcze, do których należy zaliczyć wyspecjalizowane komitety. Trzeci krąg stanowi wsparcie merytoryczne i kadrowe, a czwarty krąg można bardziej zaliczyć do sfery konsultacyjno-lobbingowej (patrz rysunek 1).

Rysunek 1. Kręgi władzy w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przyjętą strategią analityczną w pierwszej kolejności badanie dotyczyć będzie instytucji głównych ośrodka władzy, a w drugiej kolejności zdiagnozowane zostaną kolejne kręgi władzy.

Uwagi generalne o Polakach zatrudnionych w instytucjach Unii Europejskiej

Rozpoczynając analizę od chwili przystąpienia Polski do UE, czyli od 1 maja 2004 r., nie można pominąć faktu, że w instytucjach europejskich Polacy obecni byli wcześniej, tj. już od początku 2003 roku. Obsada stanowisk politycznych w instytucjach i organach UE dokonywana w procesie wyboru zakończyła się obsadzeniem wszystkich przyznanych Polsce miejsc. Od 1 maja 2004 r. Polska miała swoich przedstawicieli we wszystkich głównych instytucjach UE: w Radzie, gdzie reprezentowany jest szczybel rządowy; w Parlamencie Europejskim, gdzie zasiadają przedstawiciele polskich obywateli; w Ko-

misji Europejskiej, gdzie Polska ma prawo desygnować kandydata na komisarza oraz dyrektora lub zastępcę dyrektora generalnego; w Trybunale Sprawiedliwości UE, gdzie zarezerwowane jest jedno miejsce dla jednego sędziego z Polski; w Sądzie⁸, gdzie zasiada jeden sędzia z Polski; podobnie w Sądzie ds. Publicznych zarezerwowane jest jedno miejsce dla sędziego; w Trybunale Obrachunkowym, gdzie zagwarantowane jest miejsce dla jednego audytora z Polski; w Europejskim Banku Centralnym, w którym Prezes Narodowego Banku Polskiego będzie członkiem Rady Ogólnej oraz w Europejskim Banku Inwestycyjnym, w Radzie Gubernatorów, gdzie kraje członkowskie reprezentowane są przez ministra finansów, gospodarki lub skarbu, a także w Radzie Dyrektorów oraz w Komitecie ds. Audytu. Przepisy prawa Unii Europejskiej ściśle określają wymogi, które muszą spełniać kandydaci, tryb powoływania na poszczególne stanowiska oraz okres sprawowania funkcji.

Polsce przysługuje również prawo do proponowania swoich przedstawicieli do głównych organów doradczych Unii. 21 miejsc dla przedstawicieli środowisk gospodarczych i grup społecznych w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społeczny oraz tyle samo miejsc dla przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych w Komitecie Regionów. Proponowani kandydaci są następnie mianowani na 5 lat przez Radę. Zagwarantowane jest także prawo do posiadania jednego przedstawiciela w Komitecie Naukowo-Technicznym EURATOM-u dla eksperta w dziedzinie energii nuklearnej.

Do tego należy wymienić urzędników zatrudnianych przez instytucje unijne w sekretariatach, biurach i organach politycznych oraz pozostały personel administracyjny. W procesie rekrutacji na stanowiska w strukturach administracyjnych UE po 1 maja 2004 r. dla Polaków, ze względu na posiadaną największą liczbę obywateli spośród nowych krajów członkowskich, zarezerwowano największą pulę stanowisk⁹. Część urzędników przechodziła rekrutację w formie wyboru, inni zostali nominowani, a pozostali byli wyłonieni na drodze konkursu. Niestety, do dnia dzisiejszego Polska nie wykorzystała całego

⁸ Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, tj. do grudnia 2009 r. Sąd nosił nazwę Sąd Pierwszej Instancji.

⁹ Strona polska uzgodniła 25% stanowisk przewidzianych do obsady przez obywateli dziesięciu nowych państw członkowskich.

limitu przysługujących jej miejsc. Z każdym dniem liczba zatrudnionych Polaków w instytucjach unijnych ulega zmianie.

Po rozstrzygnięciu pierwszych unijnych konkursów na stanowiska kontraktowe pracę znalazło kilkuset Polaków, w tym głównie w Komisji Europejskiej, Radzie i Parlamencie Europejskim. Polskich pracowników, najczęściej na stanowiska doradców politycznych, zatrudniały grupy polityczne w Parlamencie Europejskim. Inni zostali zatrudnieni w charakterze pracowników kategorii A lub części B¹⁰, przejmując odpowiedzialność za prowadzenie i wdrażanie wspólnotowych polityk sektorowych. Osobną, najliczniejszą grupę stanowili tłumacze.

Po dekadzie członkostwa Polski w UE liczba zatrudnionych uległa zwielokrotnieniu. W 2013 r. ogółem w instytucjach i agencjach unijnych zatrudnionych było ponad 2,6 tys. Polaków¹¹. Z tego prawie połowa zatrudniona była w najliczniejszej i najbardziej reprezentatywnej instytucji, jaką jest Komisja Europejska (KE). Polacy stanowią 5% wszystkich zatrudnionych w tej instytucji¹².

Nie należy pomijać znaczenia Stałego Przedstawiciela Polski przy Unii Europejskiej, które to stanowisko obecnie piastuje Marek Prawda¹³. Z racji pełnionej funkcji zostaje on włączony w pracę Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) i tym samym aktywnie uczestniczy w procesie tworzenia prawa w Unii Europejskiej¹⁴.

¹⁰ Stopnie zawodowe w instytucjach europejskich są podzielone na kategorie. Najwyższa to kategoria *Administrator* (po nowej reformie „AD”, dawniej A), następnie *Assistant* (wkrótce AST, dawniej B lub C). Na samym końcu kategoria D, obejmująca służby porządkowe, sprzątaczy, roznośnicy poczty etc.

¹¹ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 11, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Zatrudnienie/KSE_nt_zatrudnienia_Polako_w_w_instytucjach_i_agencjach_UE_w_2013_r.pdf.

¹² *Polskie 10 lat w Unii*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 38, <http://www.msz.gov.pl/resource/82971f69-d890-4394-aff7-01899c796784:JCR> (dostęp 27.03.2014).

¹³ Do 2012 r. na stanowisku tym Polskę reprezentował p. Marek Grela, który pełnił tę funkcję od 2002 r.

¹⁴ Stały Przedstawiciel uczestniczy w tzw. *COREPER II – Ambasadorowie*, który obejmuje zagadnienia Rady Europejskiej, Rady ds. Ogólnych, Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych (*ECOFIN*), Budżetu, Sprawiedliwości i Spraw wewnętrznych (*JHA*), Rady ds. Rozwoju. Ponadto nadzoruje i odpowiada za pracę Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE.

Polscy reprezentanci w Parlamencie Europejskim

W odpowiedzi na zaproszenie Parlamentu Europejskiego (PE) wystosowane w 2003 r. do Sejmu i Senatu RP została wydelegowana grupa posłów obserwatorów przy PE¹⁵. Posłowie obserwatorzy otrzymali możliwość zdobycia doświadczenia europarlamentarnego i zapoznania się z procedurami obowiązującymi w Parlamencie Europejskim, by po wyborach powszechnych do PE mogli bez niepotrzebnego okresu przystosowawczego włączyć się w pełni w pracę parlamentarną. Z dniem 1 maja 2004 roku stali się oni automatycznie eurodeputowanymi. Funkcję tę pełnili do 19 lipca 2004 roku, kiedy to zebrało się pierwsze posiedzenie nowo wybranego Parlamentu Europejskiego.

Kilkumiesięczne doświadczenie w formie obserwacji zniechęciło niektórych polityków do ubiegania się o właściwe mandaty. Spośród 54 obserwatorów tylko niektórzy kandydowali, a 11 zostało wybranych na następną kadencję¹⁶. Wybory do PE odbyły się 13 czerwca 2004 roku. Mandaty eurodeputowanych otrzymało: 15 osób z listy Platformy Obywatelskiej, 10 osób z listy Ligi Polskich Rodzin, 7 osób z listy Prawa i Sprawiedliwości. Mandaty w PE uzyskały także: Samoobrona – 6, SLD-UP – 5, Unia Wolności i PSL – po 4 oraz Socjaldemokracja Polska – 3¹⁷.

W najliczniejszej grupie politycznej Parlamentu Europejskiego VI. kadencji Grupie Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) i Europejskich Demokratów (EPL-ED), liczącej ogółem 289 europosłów, zasiadało w I połowie kadencji 19 Polaków, a w II – 15 Polaków. Z tego 14 było członkiem Platformy Obywatelskiej a jeden – Polskiego Stronnictwa Ludowego¹⁸. Nie była to licząca się reprezentacja, tym niemniej wśród tych osób aż cztery piastowały ważne funkcje polityczne w PE.

Pierwszą z nich był szef połączonej polskiej delegacji w grupie EPL-ED – Jacek Saryusz-Wolski. Na I połowę VI. kadencji został on

¹⁵ Szerzej patrz: *Diariusz Senatu RP nr 27:Kontakty międzynarodowe*, Kancelaria Senatu RP, <http://ww2.senat.pl/k5/dok/diar/27/2708.htm> (dostęp: 24.03.2014).

¹⁶ http://libr.sejm.gov.pl/oide/international/obserwatorzy_lista.pdf. oraz <http://www.europarl.eu.int/members.do?language=EN>, (dostęp: 28.04.2014).

¹⁷ PAP/GS z dnia 16 czerwca 2004 r., (dostęp: 12.08.2004).

¹⁸ Patrz: <http://www.epp-ed.org/Members/en/ByCountryList.asp?MemberCountry=pl>, (dostęp: 28.04.2014).

równocześnie wiceprzewodniczącym Parlamentu Europejskiego i członkiem biura EPL-ED. W II. połowie objął przewodnictwo w Komisji Spraw Zagranicznych (AFET). Drugim wpływowym politykiem był Janusz Lewandowski. W I połowie VI. kadencji PE pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Budżetowej (BUDG), a w II połowie przeszedł na wiceszefostwo w tej komisji. Ponadto Polacy z grupy EPL-ED objęli jeszcze dwa stanowiska wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych: Jan Olbrycht – w Komisji Rozwoju Regionalnego (REGI) oraz Janusz Wojciechowski – Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI).

W połowie kadencji rozkład ilościowy polskich deputowanych w ramach grup politycznych uległ pewnym zmianom. Z najliczniejszej polskiej delegacji z grupy chrześcijańsko-demokratycznej odeszły 4 osoby i przeszły do innych grup. Na początku 2006 r. polska delegacja w grupie Unii na rzecz Europy Narodów (UEN) zaczęła liczyć 20 eurodeputowanych i stała się najliczniejszą delegacją narodową w tej grupie. Wśród jej członków dominowali reprezentanci wybrani z ramienia PiS (7 członków), Samoobrony (5 członków) oraz PSL (3 osoby). Dodatkowo grupa UEN stała się czwartą najliczniejszą siłą polityczną w PE¹⁹. Zmiana układu sił oraz samo wzmocnienie delegacji narodowej w ramach grupy spowodowało, że Polak – Marcin Libicki – objął stanowisko przewodniczącego Komisji Petycji (PETI).

Kolejną pod względem ilościowym polską siłą w Parlamencie Europejskim VI. kadencji byli eurodeputowani z Grupy Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim (PES)²⁰. Z grupy 9 polskich eurodeputowanych znaczące stanowiska zajmowało pięć osób. Przewodniczącego polskiej grupy w PES Marka Siwca wybrano w II połowie kadencji na wiceprzewodniczącego PE. Ponadto stanowiska wiceprzewodniczących komisji zajmowali: Lidia Geringer de Oedenberg – Komisja Prawna (JURI), Bogusław Liberadzki – Komisja Kontroli Budżetowej (CONT) oraz Józef Pinior – Podkomisja Praw Człowie-

¹⁹ Dane za: Komunikat prasowy, *Polacy na stanowiskach w Parlamencie Europejskim*, Dział Prasowy, Dyrekcja ds. Kontaktów z Mediami, Instytucje - Polska - 01-02-2007, oficjalne strony internetowe Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070109IPR01815&secondRef=PL&language=PL> (dostęp: 24.04.2014).

²⁰ Szerzej <http://www.pespolska.pl>, (dostęp: 28.04.2014).

ka. Natomiast w pierwszej połowie kadencji Genowefa Grabowska piastowała funkcję Kwestora PE, a Andrzej Szejna był wiceprzewodniczącym Komisji Prawnej (JURI).

Sumując należy podkreślić, że w ramach struktury organizacyjnej VI. kadencji PE aż 15 polskich eurodeputowanych wypełniało najwyższe funkcje. Na początku tej kadencji w 2004 roku dwóm Polakom przypadły stanowiska wiceprzewodniczących Parlamentu. Także dwóch deputowanych z Polski pełniło stanowiska szefów komisji, a czworo zostało wybranych na wiceprzewodniczących. Ponadto dwóch polskich deputowanych kierowało pracami delegacji jako ich przewodniczący, a czterech jako wiceprzewodniczący. Polska posłanka była także jednym z pięciorga kwestorów.

W II połowie VI. kadencji PE również dwóch Polaków pełniło funkcję wiceprzewodniczących PE oraz dwóch przewodniczyło pracom komisji parlamentarnych. Ponadto sześciu reprezentantów Polski objęło stanowiska wiceprzewodniczących. Straciliśmy stanowisko kwestora PE.

W wyniku wyborów 7 czerwca 2009 r. z Polski wybrano 50 europosłów na VII. kadencję Parlamentu Europejskiego²¹. Najwięcej mandatów uzyskała Platforma Obywatelska – 25. Na drugim miejscu Prawo i Sprawiedliwość zdobyło 15 mandatów. Sojusz Lewicy Demokratycznej-Unia Pracy otrzymały 7 mandatów. Ostatnie trzy mandaty zdobyło Polskie Stronnictwo Ludowe²². W 2011 PSL otrzymało czwarty mandat w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego. W grupie tej znalazło się dwudziestu polskich przedstawicieli piastujących mandaty w poprzedniej kadencji.

Znacznie wzrosła liczba polskiej reprezentacji w Grupie Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci) – EPL. Ta silna koncentracja w największej, liczącej ogółem 274 członków, a zarazem wpływowej grupie politycznej PE, dała podstawę do skutecznego wspierania kandydatury Polaka na stanowisko przewodniczącego PE. Jerzy Buzek jako pierwszy reprezentant nowych państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., został wybrany na przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na I połowę VII. kadencji

²¹ Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Polska otrzymała dodatkowy mandat, stąd w drugiej połowie kadencji Polskę reprezentowało 51 europosłów.

²² Parlament Europejski, *Wyniki według państw (2009)*, [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\).html?tab=20](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html?tab=20) (dostęp: 27.04.2014).

PE. Natomiast w II połowie VII. kadencji Jacek Protasiewicz objął stanowisko wiceprzewodniczącego PE także z grupy EPL. Na 20 stałych komisji Polacy otrzymali ważne jedno stanowisko przewodniczącego Komisji Rozwoju Regionalnego (REGI). Została nim Danuta Hübner z ramienia grupy EPL.

Ponadto w I połowie VII. kadencji pięciu Polaków pełniło funkcję wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych: Bogusław Liberadzki – w Komisji Kontroli Budżetowej (CONT), Janusz Wojciechowski – w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI), Bogusław Sonik – w Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (ENVI), Paweł Zalewski – w Komisji Handlu Międzynarodowego (INTA) oraz Rafał Trzaskowski – w Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO).

Podobnie w II połowie VII. kadencji pięciu Polaków pełniło stanowiska wiceprzewodniczących. Byli nimi: Bogusław Liberadzki – w Komisji Kontroli Budżetowej (CONT), Bogusław Sonik – w Komisji Kontroli Budżetowej (CONT), Janusz Wojciechowski – w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI), Czesław Siekierski – w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI) oraz Paweł Zalewski – w Komisji Handlu Międzynarodowego (INTA).

Jednak w Parlamencie Europejskim, prócz reprezentantów wybieranych na okres kadencji w wyborach bezpośrednich, mamy także silne zaplecze polskich urzędników i ekspertów. Na początku VI. kadencji Parlamentu Europejskiego, tj. od 19 lipca 2004 roku w Sekretariacie PE pracę znalazło około 90 Polaków (nie licząc posłów i ich asystentów). Większość z nich stanowili tłumacze, bez których nie mogłoby się odbyć żadne oficjalne posiedzenie. Statystyki za kolejne lata podają, że w 2006 r. było to 148 osób, a w 2007 o dziesięć więcej. W 2008 r. w Parlamencie pracowało 191 osób²³. W kolejnych latach odnotowywano stopniowy wzrost – do 2012 r. osiągnięto poziom 369 zatrudnionych. Wg danych za 2013 r. stan zatrudnienia obywateli Polski ogółem w PE wynosił 395 osób, z czego: 198 osób to urzędnicy, 49 osób – pracownicy na czas określony, 39 osób – pra-

²³ *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 145, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/2008raport.pdf (dostęp 14.04.2014).

cownicy kontraktowi, 106 osób – asystenci posłów do PE, 1 osoba – ekspert narodowy, 2 osoby – stażyści²⁴.

W 2013 r. wśród tych niemal 400 pracowników 11 osób pełniło funkcje kierownicze wyższego i średniego szczebla: Dyrektor Dyrekcji ds. Komisji w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Zewnętrznej PE, Dyrektor ds. Zasobów Dyrekcji Generalnej ds. Tłumaczeń Ustnych i Konferencji, Dyrektor Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego w Warszawie, Dyrektor Biura Informacyjnego Parlamentu Europejskiego we Wrocławiu, Doradca w Gabinetie Sekretarza Generalnego, 6 szefów wydziałów²⁵.

Wzrastająca z każdym rokiem polska grupa pracowników w PE stanowi silne zaplecze merytoryczne i informacyjne dla eurodeputowanych oraz polskich urzędników pracujących w Polsce. Należy tę grupę Polaków zakwalifikować do trzeciego kręgu władzy. Pracują oni w komisjach, w sekretariatach i biurach, przygotowują dokumenty. Często dysponują istotnymi informacjami, koniecznymi do przygotowania strategii i taktyki dla ważnych rozgrywek politycznych, dla przygotowania głosowania, czy wsparcia polskich urzędników pracujących w kraju. Dwukierunkowa współpraca, zarówno kraju, jak i europosłów z tą grupą Polaków może przynieść Polsce korzyści w postaci wykorzystania siatki nieformalnych kontaktów, bądź jako źródła cennych informacji.

W trakcie procesu legislacyjnego widoczny jest także udział czwartego kręgu władzy. Parlament Europejski przygotowując opinię aktu legislacyjnego może stwierdzić zapotrzebowanie na dodatkowe informacje. Komisja wiodąca PE, właściwa dla przygotowania opinii, może zaprosić przedstawicieli organizacji pozarządowych czy ekspertów, zażądać przygotowania *Impact Assessment* (IA)²⁶ oraz wyjaśnień od Komisji Europejskiej lub Rady. W takiej sytuacji dane, raporty czy sprawozdania często pochodzą od działających w danym obszarze agencji, komitetów

²⁴ Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku, op. cit., s. 3.

²⁵ Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku, op. cit., s. 3.

²⁶ Ocena Skutków Regulacji (OSR), przyjęta i stosowana pod nazwą *Impact Assessment* jest narzędziem analitycznym umożliwiającym przeprowadzanie wyczerpującej oceny *ex-ante* projektowanej na szczeblu unijnym regulacji. Pozwala oszacować konsekwencje wpływu na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko w Unii Europejskiej. Uwagi i komentarze na stronie: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm (14.01.2014).

i innych jednostek organizacyjnych UE. Przykładem może być EMCD-DA²⁷. Agencja współpracuje z dwoma merytorycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego: Komisją do spraw Swobód i Praw Obywatelskich, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz Komisją Środowiska, zdrowia publicznego i polityki konsumenckiej²⁸.

Polacy zatrudnieni w Komisji Europejskiej

Zgodnie z prawem Unii Europejskiej każde państwo członkowskie jest uprawnione do posiadania w składzie kolegium Komisji Europejskiej jednego przedstawiciela. Harmonogram wyboru nowych członków KE przyjęty na okres przejściowy, tj. od chwili uprawnoczenia się traktatów akcesyjnych do chwili przeprowadzenia nowych wyborów do Parlamentu Europejskiego, zobowiązywał państwa członkowskie do wysunięcia nazwisk kandydatów zarówno na okres przejściowy, jak i na pełną kadencję KE w latach 2004-2009. Kandydaci musieli zostać zaakceptowani przez Radę Kwalifikowaną większością głosów. Do 1 marca 2004 r. lista nazwisk musiała zostać przekazana Parlamentowi Europejskiemu do zatwierdzenia. W okresie marzec-kwiecień PE przesłuchiwał desygnowanych komisarzy przed powołaną do tego celu komisją parlamentarną w obecności wszystkich członków PE oraz obserwatorów. Następnie przeprowadzono głosowanie w Parlamencie Europejskim. Po udzieleniu wotum zaufania dla całego składu Komisji Europejskiej odbyło się specjalne zaprzysiężenie nowych Komisarzy w Trybunale Sprawiedliwości UE. Natomiast obsadzanie wyższych stanowisk urzędniczych odbywa się w drodze konkursu otwartego.

Danuta Hübner w okresie przejściowym była obserwatorem przy francuskim Komisarzu Pascalu Lama odpowiadającym za handel

²⁷ Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, ang. *The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA); jego zadaniem jest gromadzenie, analiza i upowszechnianie rzeczowych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji na temat narkotyków i narkomanii oraz, w ramach tych działań, zapewnianie swoim klientom wiarygodnego i udokumentowanego obrazu zjawiska narkomanii na poziomie europejskim, informacje na stronie Komisji Europejskiej: http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/emcdda/index_pl.htm (dostęp: 14.01.2014).

²⁸ Informacje ze strony agencji: http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index_373PL.html (dostęp: 14.01.2014).

zagraniczny. Następnie w okresie pełnej kadencji 2004-2009 powierzono jej stanowisko Komisarza ds. Polityki Regionalnej. Choć nie została ona, jak typowano, wiceprzewodniczącą Komisji Europejskiej, uważana była za osobę profesjonalną i znającą się na sprawach, za które jest odpowiedzialna. Na zakończenie przesłuchania w Parlamencie Europejskim uzyskała ona od eurodeputowanych oceny „dobre i bardzo dobre”²⁹.

W tym miejscu należy podkreślić, że urzędnicy unijni są zobowiązani kodeksem zawodowym do nieprzyjmowania instrukcji od żadnego państwa. Zatrudniani są według parytetu narodowego³⁰, to nie reprezentują państwa członkowskiego i nie ponoszą odpowiedzialności przed krajowymi władzami za decyzje zawodowe. Dotyczy to wszystkich urzędników. Z tego powodu trudno w przypadku Komisji Europejskiej mówić o polskiej sile oddziaływania. Nawet jeśli istnieje, jest ona prawnie ograniczona i można jedynie czerpać zyski w postaci posiadania nieformalnego źródła informacji o pracach w Komisji Europejskiej, jej priorytetach w ocenach projektów czy fachowych poradach, jak dokonywać pewnych przedsięwzięć lobbingsowych. Stąd w tym przypadku trudno mówić o reprezentowaniu polskich interesów w KE.

Wraz z kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, które się odbyły w czerwcu 2009 r., rozpoczęła się procedura powoływania nowego składu Komisji Europejskiej³¹. Polski rząd przedstawił kandydaturę Janusza Lewandowskiego na stanowisko Komisarza ds. programowania finansowego i budżetu. Przesłuchanie polskiego kandydata do Komisji Europejskiej odbyło się w odpowiedniej komisji w Parlamencie Europejskim w dniu 11 stycznia 2010 r.³². Nie była to przypadkowa nominacja. W poprzedniej kadencji Parlamentu Euro-

²⁹ *Komisarze w ogniu pytań*, „Unia i Polska” z grudnia 2004 roku.

³⁰ W rzeczywistości zatrudniani są według deklaracji języka ojczystego. Tak więc teoretycznie jako „Polak” może pracować w instytucjach europejskich na przykład Hiszpan, który doskonale zna język polski i zadeklaruje go jako swój język główny. Ważne jest jedynie, aby posiadał odpowiednie kwalifikacje i obywatelstwo jednego z krajów UE.

³¹ Była to tzw. II Komisja pod przewodnictwem José M. Barroso; *RAPID Press Release: President Barroso unveils his new team*, www.europa.eu, 27 listopada 2009. (dostęp: 1 lutego 2010).

³² *Przesłuchania komisarzy w poniedziałek: Ashton, Lewandowski, Piebalgs, Rehn*, www.europa.eu, 12 stycznia 2010. (dostęp: 1 lutego 2010).

pejskiego, Janusz Lewandowski jako eurodeputowany był przez pierwsze 2,5 roku przewodniczącym Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego, a następnie objął funkcję jej wiceprzewodniczącego. Poznał mechanizmy decyzyjne, zdobył konieczne doświadczenie i zbudował sieć kontaktów interpersonalnych. 9 lutego 2010 Parlament Europejski zatwierdził skład Komisji Europejskiej z polskim komisarzem J. Lewandowskim w składzie.

Oceniając stopień zatrudnienia Polaków w tej instytucji należy podkreślić, że wg stanu na 2008 r. wynosił on ogółem ok. 1100 osób, co oznacza 75% wykorzystania przyznanej puli. Natomiast odnośnie rekrutacji na stanowiska dyrektorów lub równorzędne stanowiska głównych doradców wykorzystaliśmy w 2008 r. połowę przyznanej puli (8 stanowisk z 16)³³. Dynamiczny przyrost stanu zatrudnienia Polaków na wysokich stanowiskach w Komisji Europejskiej był możliwy dzięki strategii Komisji. Przyjęła ona zasadę zatrudnienia przynajmniej jednego urzędnika z każdego z nowych państw członkowskich na stanowiskach dyrektorów generalnych i zastępców dyrektorów generalnych. Do dnia 1 maja 2007 opublikowano 16 procedur selekcyjnych, w wyniku których podjęto 8 decyzji o nominacji na stanowiska zastępców dyrektora generalnego oraz rozpoczęto 42 procedury selekcyjne na stanowiska dyrektorów i głównych doradców. W ich wyniku na stanowiska zastępcy dyrektora generalnego (AD15) z Polski zostali nominowani: Jerzy Plewa w Dyrekcji Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI) oraz Jan Truszczyński w Dyrekcji Rozszerzenia (ELARG)³⁴. Należy zaznaczyć, że w tym czasie żaden Polak nie został obsadzony na stanowisku Dyrektora Generalnego.

Natomiast na stanowiskach dyrektorów i głównych doradców – AD14 (z wyłączeniem szefów gabinetów) – od 2007 r. mieliśmy m.in.: Agnieszkę Kaźmierczak (IAS), Huberta Szlaszewskiego (SG), Ewę Synowiec (TRADE), Andrzeja Rysia (SANCO), Krzysztofa Maruzewskiego (JRC)³⁵. Ponadto eksponowane stanowiska w Komisji Europej-

³³ *Komisja Europejska poczyniła znaczne postępy w rekrutacji pracowników z 12 nowych państw członkowskich*, IP/07/884, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 26 czerwca 2007 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-884_pl.htm (dostęp: 14.04.2014).

³⁴ *Komisja Europejska poczyniła znaczne postępy w rekrutacji pracowników z 12 nowych państw członkowskich*, op. cit., s. 4.

³⁵ *Komisja Europejska poczyniła znaczne postępy w rekrutacji pracowników z 12 nowych państw członkowskich*, op. cit., s. 4 i nast.

skiej w kadencji 2004-2009 zajmowali Mikołaj Dowgielewicz, który był rzecznikiem Komisji Europejskiej ds. Stosunków Instytucjonalnych i Strategii Komunikacji oraz Robert Soltyk, były korespondent „Gazety Wyborczej” w Brukseli, a następnie rzecznik prasowy Komisarz ds. Programowania Finansowego i Budżetu Dali Grybauskaite³⁶.

Spore kontrowersje wzbudził w Polsce wynik konkursu na stanowisko zastępcy szefa dyrekcji generalnej KE ds. stosunków zewnętrznych, o które ubiegali się wiceminister spraw zagranicznych Jan Truszczyński oraz ówczesny ambasador Polski przy UE Marek Grela³⁷. Stanowisko dostał trzeci kandydat – dotychczasowy ambasador Czech w NATO Karel Kovanda³⁸.

Najslabszy wynik, 32% wykorzystania puli (24 stanowisk z 74), dotyczył obsadzenia stanowisk szefów wydziałów, szefów reprezentacji Komisji w państwach członkowskich lub szefów przedstawicielstw Komisji Europejskiej w krajach trzecich³⁹.

Po dziesięciu latach członkostwa wg danych z 2013 r. w Komisji Europejskiej pracowało ogółem 1440 osób. Wśród osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych wyższego i średniego szczebla mieliśmy 14 osób zatrudnionych na stanowisku dyrektora lub na równorzędnym stanowisku głównego doradcy. Jest to zdecydowany wzrost stanu zatrudnienia w tej kategorii.

Jan Truszczyński został nominowany na stanowisko Dyrektora Generalnego w Dyrekcji ds. Edukacji i Kultury⁴⁰. Drugie stanowisko Dyrektora Generalnego objął Jerzy Plewa. Funkcję w Dyrekcji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich objął 16 kwietnia 2013⁴¹.

³⁶ PAP z 1 czerwca 2005 roku.

³⁷ M. Grela piastował funkcję ambasadora Polski przy UE w latach 2002-2012.

³⁸ EUROPAP z 28 kwietnia 2005 roku.

³⁹ *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, op. cit., s. 141.

⁴⁰ *Komisja nominuje Jana Truszczyńskiego na stanowisko dyrektora generalnego ds. edukacji i kultury*, European Commission - IP/09/1606 28/10/2009, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1606_pl.htm (dostęp: 14.04.2014).

⁴¹ *New Director-General for Agriculture and Rural Development*, European Commission - MEMO/13/296 27/03/2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-296_en.htm (dostęp: 14.04.2014).

Jednak inne nowe, mniejsze państwa członkowskie mają na wysokich stanowiskach znacznie więcej swoich przedstawicieli⁴².

Prócz tego mieliśmy jeszcze 9 dyrektorów w: Sekretariacie Generalnym KE, DG ds. Energii (ENERG), DG Wspólnym Centrum Badawczym (JRC), DG. ds. Podatków i Unii Celnej (TAXUD), DG ds. Zdrowia i Konsumentów (SANCO), DG Spraw Wewnętrznych (HOME), DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa (HR), DG ds. Audytu Wewnętrznego (IAS), DG ds. Komunikacji Społecznej (COMM). Ponadto Polakiem jest Szef Gabinetu Komisarza J. Lewandowskiego. W ramach puli tych wysokich stanowisk urzędniczych wlicza się jeszcze 2 osoby na stanowisku doradcy głównego⁴³. Natomiast ilość zajmowanych stanowisk w kategorii szefów wydziałów wzrosła przez te kolejne lata członkostwa o 10 pozycji względem danych za 2008 r. Wg danych na 2013 r. mieliśmy 35 osoby wypełniające funkcję szefów wydziałów.

Ponadto kluczową rolę w procesie decyzyjnym odgrywają pracownicy zatrudniani w Gabinetach Komisarzy. Każdy komisarz dysponuje gabinetem, który wspomaga go w realizacji przydzielonych mu zadań i w przygotowywaniu decyzji. Państwa członkowskie starają się o zatrudnienie swoich pracowników w gabinetach komisarzy odpowiadających za obszary należące do strategicznych interesów danego państwa. W 2013 r. Polska dysponowała 21 pracownikami w następujących gabinetach komisarzy: w Gabinecie Przewodniczącego Komisji – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Programowania finansowego i budżetu – 7 osób, w Gabinecie Komisarza ds. Rozszerzenia i polityki sąsiedztwa – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Polityki regionalnej – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Sprawiedliwości, Praw Podstawowych i Obywatelstwa – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Działań w Dziedzinie Klimatu – 2 osoby, w Gabinecie Komisarza ds. Energii – 2 osoby, w Gabinecie Wiceprzewodniczącego KE, Komisarza ds. Konkurencji – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Rozwoju – 1 osoba, w Gabinecie Komisarza ds. Handlu – 1 osoba, w Gabinecie

⁴² Jan Truszczyński *pierwszym dyrektorem generalnym w KE z nowej „12”*, Euroactiv.pl 29.10.2009, <http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artikul/jan-truszczyński-pierwszym-dyrektorem-generalnym-w-ke-z-nowej-12-001362> (dostęp: 14.04.2014).

⁴³ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 2.

Komisarza ds. Współpracy Międzynarodowej, Pomocy Humanitarnej i Reagowania Kryzysowego – 1 osoba, w Gabinetcie Komisarza ds. Gospodarczych i Walutowych oraz EURO – 1 osoba, w Gabinetcie Komisarza ds. Polityki konsumenckiej – 1 osoba⁴⁴.

Oceniając przeprowadzoną analizę stanu zatrudnienia w Komisji Europejskiej w upływającej kadencji z wykorzystaniem analizy decyzyjnej z podziałem na kręgi władzy należy wskazać, że w pierwszym kręgu władzy w przypadku Komisji Europejskiej są to komisarze. Traktatowo zrównano kadencję pracy Komisji Europejskiej z wyborami do Parlamentu Europejskiego i za każdym razem wybrano jednego komisarza z Polski. Twierdzi się, że te upływające dwie kadencje były przychylnymi dla Polski latami zarządzania przez Polaków w Komisji Europejskiej. W latach 2004-2009 Komisarz Danuta Hübner zarządzała obszarem, który zapewniał wpływ na decyzje pozwalające przyspieszyć likwidację luki rozwojowej i cywilizacyjnej. Umożliwiło to Polsce efektywnie wykorzystywać środki polityki spójności m.in. poprzez dobrą współpracę z Komisją zarówno na etapie programowania, jak i implementacji. Natomiast w kolejnej kadencji Komisji w latach 2009-2014 Komisarz Janusz Lewandowski przyczynił się do ostatecznie bardzo dobrego dla Polski wyniku negocjacji wieloletnich ram finansowych⁴⁵.

Prócz komisarzy do pierwszego kręgu władzy należy zaliczyć także Polaków zatrudnianych w Komisji Europejskiej na kierowniczych stanowiskach wyższego i średniego szczebla. Mają oni bowiem istotny wpływ na treść przygotowywanego aktu prawnego. Zlecają i nadzorują opracowanie propozycji legislacyjnej, począwszy od przygotowania zielonej księgi, poprzez prowadzenie konsultacji społecznych, przygotowywania analiz i ekspertyz, wprowadzania poprawek czy opracowywania białych ksiąg. Wzmocnienie tego kręgu nastąpiło dopiero po kilku latach naszego członkostwa, a o silnym zapleczu możemy mówić od początku 2007 roku.

Pozostałych pracowników Komisji należy przyporządkować do trzeciego koła koncentrycznego, stanowią oni zaplecze merytoryczne dla przygotowywanych analiz, ekspertyz i opinii. Są łącznikiem i prze-

⁴⁴ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 2.

⁴⁵ *Polskie 10 lat w Unii*, op. cit., s. 36.

każnikiem istotnych dla polskiego interesu w UE informacji z urzędnikami zatrudnianymi w kraju.

W trzecim kręgu koncentrycznym znajdują się także przedstawiciele państw członkowskich, głównie krajowi urzędnicy, a także eksperci, naukowcy lub przedstawiciele środowisk gospodarczych i zawodowych, wchodzący w skład komitetów komitologicznych. Komitety te są powoływane i uczestniczą w opiniowaniu przyjmowanych przez Komisję aktów wykonawczych. Wykonywanie tych uprawnień jest ściśle uregulowane tak, aby pozwolić państwom członkowskim na uczestnictwo w przygotowaniu aktów wykonawczych⁴⁶. Odbywa się to w tzw. procedurach komitologii. Nazwa procedur wywodzi się od dużej liczby ustanowionych komitetów, istnieje ich bowiem około 300. Każdy projekt aktu wykonawczego musi być przedłożony do opinii takiego komitetu. Ponadto rolą komitetów jest wspomaganie Komisji w opracowywaniu aktów wykonawczych i stanowienie forum dyskusyjnego dla Komisji i krajowych administracji państw członkowskich. Komitety działają w ramach dwóch typów procedur: procedury sprawdzającej i procedury doradczej. Wybór procedury przewidziany jest w akcie podstawowym, który przyznaje Komisji uprawnienia wykonawcze. W zależności od zastosowanej procedury opinia komitetu może być fakultatywna bądź obowiązkowa.

Komisja Europejska pozyskuje wsparcie merytoryczne także z czwartego koła władzy. Są nimi: a) komitety społeczeństwa obywatelskiego, b) grupy doradców wywodzących się z administracji krajowej, oraz c) grupy ekspertów. Są to gremia i ciała doradcze, składające się z fachowców, praktyków lub osób zaangażowanych w dziedzinach, w których należy przygotować akt prawny lub dokument konsultacyjny (np. zieloną, białą księgę lub wniosek legislacyjny dla Par-

⁴⁶ Ograniczeniem jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

lamentu i Rady)⁴⁷. Podstawowe zasady tej współpracy zostały zawarte w komunikacie Komisji z 2002 r.⁴⁸.

Komitety społeczeństwa obywatelskiego to formalne ciała konsultacyjne współpracujące z Komisją Europejską⁴⁹. Członkami tych komitetów są reprezentanci sektora publicznego, naukowego i prywatnego, których zadaniem jest doradztwo oraz ewaluacja aktów prawnych. Współpraca Komisji Europejskiej z reprezentantami szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego odbywa się dwutorowo. Po pierwsze prowadzone są konsultacje społeczne. Mogą one mieć postać konsultacji otwartych lub ukierunkowanych⁵⁰. Po drugie rozwinięto tzw. dialog usystematyzowany prowadzony przy udziale powołanych komitetów tematycznych reprezentujących grupy społeczne, zawodowe, organizacje pozarządowe itp.⁵¹. Komitety wpływają na kształt projektu aktu prawnego składanego przez Komisję⁵². Wspierają Komisję m.in. w zakresie zaplecza kadrowego, wiedzy naukowej oraz słabo rozwiniętej struktury administracyjnej. Pośrednio przyczyniają się także do zwiększenia akceptacji dla przygotowywanego projektu aktu prawnego oraz integrują wokół niego zainteresowanych adresatów legislacji. Skutkuje to ułatwieniem wdrożenia i wykonywania na poziomie krajowym aktów prawnych przygotowywanych przez instytucje UE.

⁴⁷ Szerzej o wykorzystywaniu dokumentów konsultacyjnych oraz o udziale ekspertów i doradców w pierwszej fazie procesu decyzyjnego patrz: M. Witkowska, *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” nr 4/2013, s. 30-53.

⁴⁸ Komunikat Komisji - COM(2002)713 (2002), *On the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines – “Improving the knowledge base for better policies”*, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf (dostęp: 14.01.2014).

⁴⁹ Obecnie istnieje 40 europejskich komitetów sektorowego dialogu społecznego, za: Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego*, SEK(2010) 964 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 22.7.2010 r., ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=pl (dostęp: 14.01.2014).

⁵⁰ Szerzej zob.: M. Witkowska, *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich*, op. cit.

⁵¹ Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz.U. L 225, 12/08/1998 s. 27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0500&from=EN> (14.01.2014).

⁵² P. Tosiek, *Komitologia – wyzwania dla prezydencji Rady? : analiza prawnopolitologiczna.*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej : praktyka i teoria*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011, s. 331 i nast.

Doradcy to urzędnicy krajowi oddelegowywani na określony czas do instytucji UE.⁵³ Ich celem jest wspieranie pracowników mianowanych instytucji, do której zostali oddelegowani, w realizacji zadań tej instytucji oraz samodzielne wykonywanie zadań im powierzonych. Nie przyjmują instrukcji od rządu czy też instytucji, która ich oddelegowała, nie mają również prawa reprezentowania instytucji, do której zostali oddelegowani. Przyjmują wynagrodzenie od swojego dotychczasowego pracodawcy.

Natomiast ekspertem może zostać każda osoba spełniająca kryteria wymagane w dokumencie stwierdzającym potrzebę powołania takiego zespołu. Może to być decyzja Komisji Europejskiej, w której precyzuje oczekiwania stawiane ekspertom, ich zadania oraz wymagania od kandydatów. Ekspertci mogą przygotowywać swoje opinie i przysyłać elektronicznie, może być także konieczne zorganizowanie spotkania, wówczas zwracane są koszty podróży. Dla usprawnienia procesu zasięgania opinii ekspertów i poszerzenia kręgu osób uczestniczących w tej fazie przygotowywania aktów prawnych opracowano rejestr on-line grup ekspertów doradzających w poszczególnych obszarach polityki z zaznaczeniem kategorii, do której należą (np. naukowcy, przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych czy rządów krajowych). Od 2000 roku liczba grup ekspertów wzrosła o 40%, co dowodzi, że konsultacje prowadzone z ich udziałem stały się integralną częścią tworzenia polityki w UE⁵⁴.

Polscy reprezentanci w pracach Rady Unii Europejskiej

Z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej tj. od 1 maja 2004 r., przedstawiciele polskiej administracji rządowej zaczęli brać udział w pracach wszystkich formacji Rady UE oraz jej organów pomocniczych (komitetów wysokiego szczebla i licznych grup roboczych). Na potrzeby efektywnego współdziałania zostało dokonane przyporządkowanie poszczególnych formacji Rady i jej struktur pomocniczych do

⁵³ A. Myczkowski, *Zasady oddelegowania ekspertów krajowych do instytucji UE*, wersja elektroniczna:

[http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/\\$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf) (dostęp: 14.01.2014)

⁵⁴ Szerzej: Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, ARENA Working Paper nr 12/2007.

poszczególnych ministerstw i urzędów centralnych. Spowodowane jest to faktem, że posiedzenia ministrów spraw zagranicznych (a niekiedy ministrów ds. europejskich) państw członkowskich nazywane są Radą ds. Ogólnych, a ministrów branżowych – Radą Specjalistyczną⁵⁵.

W odróżnieniu od Komisji Europejskiej Rada UE jest gremium reprezentujący interes narodowy, a jej członkowie są odpowiedzialni wyłącznie przed własnymi rządami. W zakresie kompetencji Rady UE leży m.in. ustalanie unijnych priorytetów politycznych, koordynacja polityki gospodarczej, mianowanie członków wielu innych unijnych instytucji, jak również podejmowanie decyzji w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na forum tej instytucji dochodzi do największych sporów i starć interesów narodowych poszczególnych państw członkowskich UE.

Rada ds. Ogólnych zbiera się raz w miesiącu, pozostałe składy 2-4 razy w roku. Spotkania odbywają się w Brukseli lub Luksemburgu. Radzie Unii Europejskiej przewodniczą kolejno wszystkie państwa członkowskie, każde przez pół roku. Na czele Rady, z wyłączeniem Rady ds. Zagranicznych, stoi minister spraw zagranicznych kraju sprawującego przewodnictwo UE.

Wszystkie decyzje Rady są wcześniej przygotowywane i dyskutowane w gremium przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadorów zwanego Komitetem Stałych Przedstawicieli (COREPER). Może on także podejmować pewne decyzje proceduralne oraz powoływać grupy robocze. Wszystkie punkty porządku obrad posiedzenia Rady podlegają uprzedniej dyskusji w COREPER, jeśli nie zostanie postanowione inaczej. Stąd często określa się ten Komitet mianem forum negocjacyjnego, które zajmuje się projektem aktu prawnego zanim otrzymają go ministrowie. W praktyce przyjęło się, iż wcześniej wypracowany kompromis między COREPER a Komisją Europejską odnoszący się do propozycji legislacyjnej nie podlega dalszej dyskusji na posiedzeniu Rady.

Z ramienia Polski w COREPER II zasiada Stały Przedstawiciel Polski przy UE. W pierwszych latach członkostwa był to Marek Gre-

⁵⁵ Wykaz 10 formacji Rady zatwierdzany jest decyzją Rady i stanowi załącznik do Regulaminu. Aktualny wykaz składów Rady dostępny na oficjalnej stronie Rady: <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=pl> (dostęp: 14.04.2014).

la, a od 2012 r. Marek Prawda. Do głównych zadań tego gremium należy organizacja spotkań Rady w jej formacjach: Rady ds. Ogólnych, Rady Gospodarki i Finansów (ECOFIN), Rady Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości oraz Rady ds. Rozwoju. COREPER I skupia zastępców stałych przedstawicieli i zajmuje się głównie sprawami socjalnymi i ekonomicznymi.

Stali przedstawiciele otrzymują instrukcje od swoich przełożonych w rządach narodowych i postępują zgodnie ze wskazówkami w nich zawartymi. W tym sensie są oni reprezentantami interesów narodowych. Jednak podstawowym ich zadaniem jest wypracowanie kompromisu pomiędzy interesami narodowymi, który zostanie przełożony na interes wspólnotowy. Ten mechanizm pozwala przystosować preferencje krajowe do standardów europejskich.

Prócz wsparcia ze strony Komitetu Stałych Przedstawicieli w procesie decyzyjnym Radę wspomaga ok. 150 wysoko wyspecjalizowanych grup roboczych i komitetów, nazywanych organami przygotowawczymi Rady. Są one ustalone na mocy decyzji Rady, mogą też zostać powołane *ad hoc*⁵⁶. Grupy robocze to spotkania urzędników i pracowników administracji krajowej omawiające merytoryczne kwestie związane z przygotowywanym projektem aktu prawnego UE, wstępnie przygotowując dokumenty na posiedzenia Rady. Ma to związek z wysoko specjalistyczną pracą i wieloma poziomami uzgodnień. Przed spotkaniem Rady może się odbyć kilka do kilkudziesięciu spotkań grup roboczych. Uczestniczący w nich urzędnicy i krajowi eksperci dokonują analizy wniosków legislacyjnych i innych prac wstępnych, przygotowując grunt pod decyzje Rady.

Dodatkowo prace Rady wspierają specjalistyczne komitety, tworzone na mocy traktatów decyzją Rady lub COREPERu. Są to ciała doradcze, dostarczające specjalistycznych analiz, raportów i opinii. Przykładem są: Komitet Ekonomiczno-Finansowy, Komitet ds. Polityki Handlowej czy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa⁵⁷.

⁵⁶ Sekretariat Generalny Rady, *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, Bruksela, 14 stycznia 2014 r., <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%205312%202014%20INTT> (dostęp: 14.01.2014).

⁵⁷ Traktaty dały upoważnienie do ustanowienia następujących jednostek: Komitetu ds. Transportu zgodnie z art. 99 TFUE; Komitetu Ekonomiczno-Finansowego zgodnie z art. 134 TFUE; Komitetu ds. Zatrudnienia zgodnie z art. 150 TFUE; Komitetu ds. Ochrony Socjalnej zgodnie z art. 160 TFUE; Komitetu ds. Zarządzania Europejskim Funduszem

Koordinacją prac Rady Zajmuje się Sekretariat Generalny. Zapewnia on wsparcie logistyczne oraz zajmuje się praktyczną organizacją spotkań, przygotowuje projekty porządku obrad, sprawozdania, noty dotyczące posiedzeń oraz protokoły posiedzeń⁵⁸. Wg danych na 2013 r. zatrudnienie obywateli Polski w Sekretariacie wynosiło 105 osób, z czego: 102 osoby to urzędnicy (w kategorii AD – 57 osób, w kategorii AST – 45 osób), 2 osoby to pracownicy kontraktowi, a 1 osoba to ekspert narodowy. Należy odnotować, że wśród tylu reprezentantów jedynie 1 osoba zatrudniona jest na stanowisku Dyrektora Generalnego Dyrekcji Generalnej UE – Środowisko, Edukacja, Transport i Energia, natomiast 4 osoby zatrudnione są na stanowiskach szefów wydziałów. Ponadto mamy jednego Członka Gabinetu Przewodniczącego Rady Europejskiej⁵⁹.

W związku z rozszerzeniem Unii do 27 członków na szczycie Unii Europejskiej w grudniu 2000 roku w Nicei wypracowano stanowisko co do nowego podziału głosów w Radzie w chwili głosowania większością kwalifikowaną. Ustalono, że Polska – podobnie jak Hiszpania – otrzyma 27 głosów, co pozwoli wejść nam do tzw. „wielkiej szóstki”. Doświadczenie jednak wskazuje, że większość decyzji na forum Rady jest podejmowana w drodze konsensusu. Do głosowania dochodzi rzadko, a prawie nigdy nie zdarza się, że państwa większe narzucają swoją wolę mniejszym członkom UE⁶⁰.

Dlatego też, w dłuższej perspektywie okazało się, że Polski opór wobec zmiany zasad liczenia głosów ważonych ustalony traktatem nicejskim nie tylko nie przyniósł żadnego efektu, ale też i negatywnie wpłynął na wizerunek naszego kraju w państwach członkowskich⁶¹. Należy podkreślić, że o ile w Polsce traktat ten uważano za broniący naszych intere-

Spółecznym zgodnie z art. 163; Komitetu Specjalnego ds. Wspólnej Polityki Handlowej zgodnie z art. 207 ust. 3 akapit 3 TFUE; Komitetu Specjalnego ds. Negocjacji Umowy Międzynarodowej zgodnie z art. 218 ust. 4 TFUE; Komitetu Opiniodawczego Sędziów TSUE i RG zgodnie z art. 255 TFUE.

⁵⁸ Sekretariat Generalny Rady, <http://www.consilium.europa.eu/contacts/faq?lang=pl&faqid=79269>

⁵⁹ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 2.

⁶⁰ A. Adamczyk, *Polska w Radzie Unii Europejskiej – pierwsze doświadczenia po akcesji*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 3, s. 126–137.

⁶¹ *Szerzej Polska: Europa, Polska: świat – nowe relacje*, rozmowa z profesorem Jerzym Łukaszewskim – audycja radiowa Polskiego Radia z 8 października 2004 roku.

sów, o tyle w UE miał on powszechną opinię źle opracowanego dokumentu, który był wypadkową starcia narodowych egoizmów.

Nie tylko przystąpienie Polski do UE, ale generalnie całe duże rozszerzenie o dwanaście nowych państw członkowskich, wpłynęło na proces podejmowania decyzji w Radzie. Najwięcej trudności spodziewano się z wypracowywaniem rozwiązań kompromisowych, zwłaszcza w dziedzinach objętych głosowaniem jednomyślnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wraz z rozszerzeniem następuje zwiększenie spektrum interesów i obszarów zainteresowań państw⁶².

O Polsce w kontekście jej prac w Radzie UE najgłośniejszym było pod koniec 2004 roku, kiedy nasz przedstawiciel najpierw wstrzymał się od głosu, a następnie głosował przeciwko wprowadzeniu na terenie Unii Europejskiej dyrektywy o patentach software'owych⁶³. Polska swoje stanowisko argumentowała tym, że dyrektywa została opracowana przed majem 2004 roku, a więc przed rozszerzeniem o nowe kraje członkowskie. W związku z tym nowe kraje członkowskie, które nie były włączone do prac nad tym dokumentem mają pełne prawo do tego, aby nie zgodzić się na jego przyjęcie. Polskie stanowisko w Radzie wsparła grupa eurodeputowanych pod przywództwem Jerzego Buzka. W wyniku wspólnej akcji Polaków w Parlamencie Europejskim i na forum Rady UE projekt dyrektywy został odrzucony przez Parlament Europejski. Jeszcze długi czas później na wielu serwisach internetowych można było znaleźć bannery „Thanks Poland”, związane właśnie z walką o niewprowadzanie w UE patentów software'owych.

Kolejne posunięcia polskiego rządu na forum Rady nie były skuteczne. Zła passa zaczęła się wraz z planami reformy unijnego rynku cukru. Według stanowiska Komisji Europejskiej reforma ta była niezbędna, gdyż stan dotacji i wsparcia eksportu cukru był niezgodny z obowiązującymi regulami międzynarodowego handlu⁶⁴. Wobec zdecydowanego sprzeciwu Polski została ona nieformalnie wykluczona z negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a krajami UE.

⁶² K. Smyk, *Perspektywa polityczna*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 374, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf.

⁶³ Szerzej <http://www.rwo.pl> oraz <http://www.nosoftwarepatents.com/>

⁶⁴ „Gazeta Wyborcza” z 20 listopada 2005 roku.

Jednak początkowe obawy uległy zatarciu, bowiem redukcji uległ zakres stosowania zasady jednomyślności w Radzie. Wynikał on głównie z faktu, że nastąpiło wzmożenie działalności decyzyjnej Rady, i tym samym całej UE, w dziedzinach objętych głosowaniem większością, wobec spadku aktywności UE w kwestiach objętych głosowaniem jednomyślnym. Następnie doszły jeszcze zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim, który wprowadza w obszarach objętych dotychczas głosowaniem jednomyślnym zwykłą procedurę ustawodawczą.

Ważnym partnerem Rady w procesie decyzyjnym jest Komisja, która przedstawia propozycje legislacyjne, oraz Parlament Europejski. Jego rola zależy od procedury decyzyjnej obowiązującej w danej dziedzinie. Może być równorzędna – jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej (kodecyzji), składającej się z dwóch, a nawet trzech czytań. Rola Parlamentu może sprowadzać się do wydawania opinii w procedurze konsultacji lub zgody. Ze statystyk legislacji wynika, że znacząco zwiększyła się liczba aktów prawnych przyjmowanych przez Radę i Parlament w ramach procedury kodecyzji już w pierwszym czytaniu. Wynika to z umiejętności zawierania porozumień w sprawie treści aktu między europarlamentarzystami a przedstawicielami Rady i Komisji na wczesnym etapie. W rezultacie, liczba aktów prawnych przyjmowanych w pierwszym czytaniu zwiększyła się z 30,7% w V. kadencji PE (1999-2004) do 72% w VI. kadencji PE (2004-2009). Równolegle udział drugiego czytania zmniejszył się z 54,4% do 23%, a trzeciego z 14,8% do jedynie 5%⁶⁵.

Wskazuje to także na zwiększenie znaczenia elementu nieformalnego negocjacji. Formowanie sojuszy w Radzie następowało częściej bezpośrednio między rządami państw podczas nieoficjalnych spotkań (tzw. dyplomacja wahadłowa) niż na sali obrad czy nawet w kuluarach⁶⁶. Polska reprezentacja koncentrowała wysiłki na rzecz zapewnienia sobie silnej pozycji wpływowego państwa członkowskie-

⁶⁵ Dane dla V. kadencji PE za: S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Minister after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, marzec 2007 r., s. 25; dane dla VI. kadencji PE za: *Procedura współdecyzji i procedura pojednawcza. Przewodnik po procedurach ustawodawczych, w których Parlament Europejski działa jako współustawodawca, na mocy traktatu z Lizbony*, styczeń 2012, s. 16, http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_pl.pdf, (dostęp: 28.03.2014).

⁶⁶ K. Smyk, *Perspektywa polityczna*, op. cit., s. 378.

go z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału gospodarczo-społecznego. Starła się brać aktywny udział w pracach prowadzonych na forum UE, w tym w najważniejszych debatach: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, a także dotyczących poszczególnych polityk. To dowiodło, że jedną z istotniejszych korzyści była możliwość wpływania na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowywania jej do współczesnych wyzwań⁶⁷.

Sprawdzianem umiejętności i zdobytego doświadczenia było polskie przewodnictwo w Radzie, które przypadło na drugą połowę 2011 r. Jako pierwsze państwo testowaliśmy wypełnianie obowiązków w ramach zmodyfikowanej Prezydencji (w ramach Trio), wspólnie z Danią i Cyprem, na mocy postanowień Traktatu z Lizbony. Prezydencja Polski wypadła w trudnym okresie kryzysu w Europie i na świecie, który nadawał główny nurt debatom, odsuwając na dalszy plan inne kwestie, bardziej przez nas pożądane. Jako państwo pozostające poza strefą euro mieliśmy dodatkową trudność prowadzenia dyskusji dotyczących wspólnej waluty. Ocena polskiej Prezydencji pozostaje pozytywna, bowiem priorytety i cele zostały zrealizowane, działaliśmy zespołowo w ramach Trio, wykazaliśmy się dbałością o wspólne dobro przy jednoczesnym skutecznym promowaniu interesów narodowych. Przekłada się to na poprawę wizerunku Polski i wzmocnienie jej pozycji, jako mocnego partnera negocjacji. Wpłynęło to korzystnie na zwiększenie polskiej skali wpływu w instytucjach unijnych. Czas pokaże, czy będziemy potrafili efektywnie wykorzystać ten potencjał.

Znaczenie Polaków w Komitecie Regionów

Komitet Regionów (KR) liczy 353 członków, którzy są zgrupowani nie według reprezentacji narodowej, ale wzorem Parlamentu Europejskiego – przynależności politycznej. Zgodnie z art. 300 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej członkowie Komitetu, jak również ich zastępcy, są przedstawicielami społeczności regionalnych i lokalnych w Unii Europejskiej. Muszą oni albo posiadać mandat radnego regionalnego lub lokalnego, albo odpowiadać politycznie przed organem pochodzącym z wyborów. W trakcie wykonywania swoich obowiązków nie mogą być związani żadnymi instrukcjami.

⁶⁷ K. Smyk, *Perspektywa polityczna*, op. cit., s. 391.

W ogólnym interesie Unii leży, by byli oni w pełni niezależni w wykonywaniu swych funkcji. Członkowie Komitetu nie mogą jednocześnie piastować mandatów do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z unormowaniami traktatowymi Polsce przysługuje 21 miejsc w Komitecie. Władze regionalne dysponują 10 miejscami, a lokalne – powiaty, duże miasta, metropolie, społeczności wiejskie, małe miasta, gminy – 11⁶⁸. Zasady wyłaniania przedstawicieli Polski do Komitetu określa ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o udziale przedstawicieli Polski w pracach Komitetu Regionów Unii Europejskiej⁶⁹.

Podobnie jak w przypadku innych instytucji i organów UE, w Komitecie obecność Polaków datuje się od 2003 roku. Na czele polskiej delegacji obserwatorów stał Jerzy Kropiwnicki. W maju 2004 roku, obserwatorzy automatycznie zostali oficjalnymi delegatami tego ciała z prawem głosu. Przyłączyli się oni do pozostałych członków Komitetu w trwającej kadencji. W kolejnej kadencji (2006-2009) szefem polskiej delegacji został Przewodniczący Sejmiku Województwa Pomorskiego Marszałek Brunon Synak⁷⁰. W obecnie trwającej kadencji Komitetu (2010-2015) liderem polskiej delegacji w KR jest Marszałek Województwa Wielkopolskiego Marek Woźniak, jednocześnie będąc członkiem Prezydium i wiceprzewodniczącym KR⁷¹.

Zgodnie z Regulaminem Komitetu Regionów w składzie Prezydium Komitetu przewiduje się udział trzech Polaków. Ciało to organizuje i nadzoruje pracę całego Komitetu. Ponadto Polacy piastują inne funkcje organizacyjne w Komitecie.

⁶⁸ Polscy delegaci do KR są desygnowani przez następujące korporacje samorządowe: Związek Województw RP (10 członków i tyluż zastępców członków), Związek Powiatów Polskich (3), Związek Miast Polskich (3), Unia Metropolii Polskich (2), Związek Gmin Wiejskich RP (2), Unia Miasteczek Polskich (1).

⁶⁹ Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

⁷⁰ PAP, *Kłopoty z powołaniem polskiej delegacji do Komitetów Regionów UE*, Rzeczpospolita 04-02-2008, dział: Unia Europejska, <http://www.rp.pl/artukul/89551.html?print=tak&p=0> (dostęp: 14.04.2014).

⁷¹ *Nowa polska delegacja w nowym Komitecie Regionów*, Euractiv.pl 15.02.2010, <http://www.euractiv.pl/eurowybory/artukul/nova-polska-delegacja-w-nowym-komitecie-regionow-001608> (dostęp: 14.04.2014).

W Komitecie członkowie mogą przynależeć do grup politycznych – analogicznie jak w Parlamencie Europejskim. W KR reprezentowanych jest pięć grup politycznych: Europejska Partia Ludowa (EPP), Partia Europejskich Socjalistów (PSE), Grupa Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE), Unia na rzecz Europy Narodów – Przymierze Europejskie (UEN-EA⁷²) oraz Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKiR).

Komitet powołano do życia jako organ doradczy, przedstawiający swoje opinie na wniosek Rady UE i Komisji Europejskiej bądź z własnej inicjatywy. Są to konsultacje obligatoryjne. Obowiązek uzyskania opinii nie oznacza konieczności jej uwzględnienia. Przedmiot konsultacji obligatoryjnych z KR podlega ciąglemu rozszerzaniu o kolejne polityki UE. Obecnie obejmuje on takie dziedziny współpracy, jak: polityka regionalna, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, współpraca ponadgraniczna, ochrona środowiska naturalnego, edukacja, kształcenie zawodowe, sprawy młodzieży, kultura, ochrona zdrowia, spójność ekonomiczna i społeczna (z uwzględnieniem funduszy strukturalnych), transeuropejskie sieci transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne.

KR musi być informowany o konsultacjach prowadzonych z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym przez inne instytucje UE i – jeśli kwestie dotyczą problematyki regionalnej, może przedkładać własne opinie. Ponadto traktaty przyznają Radzie UE i KE prawo konsultowania się z KR w innych sprawach wymagających wzajemnych uzgodnień, nazywane konsultacjami fakultatywnymi (nieobowiązującymi). Krąg spraw poddawanych tym konsultacjom jest zawężany poprzez zwiększanie obszaru konsultacji obligatoryjnych.

Zasięganie opinii KR pełni funkcję uzupełniającą i funkcję sondażu stosunku grup reprezentowanych w Komitecie do danej sprawy. Komitet często korzysta z prawa wydawania opinii z własnej inicjatywy. Wypracował formułę publikowania raportów informacyjnych dotyczących spraw będących przedmiotem zainteresowania grup reprezentowanych w Komitecie oraz wykorzystuje kontakty z instytucjami UE do prezentacji własnych stanowisk.

⁷² Ang. *The Union for Europe of the Nations – European Alliance* (UEN-EA), oficjalna strona internetowa grupy: <http://web.cor.europa.eu/ea/Pages/default.aspx> (dostęp: 23.03.2014).

Członkowie KR spotykają się pięć razy w roku na sesjach plenarnych, a także pracują w sześciu stałych komisjach, do których należą: Komisja Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Instytucjonalnych i Zewnętrznych (CIVEX), Komisja Polityki Spójności Terytorialnej (COTER), Komisja Polityki Gospodarczej i Społecznej (ECOS), Komisja Edukacji, Młodzieży, Kultury i Badań Naukowych (EDUC), Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE), Komisja Zasobów Naturalnych (NAT)⁷³.

Polsce przyznano dużą ilość reprezentantów (o trzech mniej niż największe kraje „czwórki”), co wskazuje na potencjalne możliwości wykorzystania tego faktu. Podstawowym zadaniem członków krajowej delegacji w KR jest reprezentowanie na forum europejskim interesów polskich samorządów. Mogą to czynić poprzez odpowiednie formułowanie przygotowywanych przez Komitet dokumentów: opinii czy rezolucji, zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Od polskiej reprezentacji w KR oczekuje się, że będzie podejmować działania na forum unijnym propagujące kwestie istotne dla polskich władz regionalnych i lokalnych. Jej zadaniem jest ponadto informowanie własnych środowisk w kraju o działaniach podejmowanych przez Unię Europejską. Koordynacją prac polskiej delegacji zajmuje się Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli⁷⁴.

Przedstawiciele polscy zasiadający w Komitecie zostali zaklasyfikowani do drugiego kręgu władzy, są oni bardzo blisko podejmowanych decyzji i mają duży na nie wpływ. Pozostaje pytanie, na ile efektywnie zostanie ten potencjał wykorzystany. Pierwszą instytucją, która powinna być celem działań lobbingowych polskich przedstawicieli społeczności regionalnych i lokalnych, jest Komisja Europejska. Wynika to z jej uprawnień legislacyjnych (głównie inicjatywa legislacyjna) oraz zarządczych (np. decyzje uznaniowe). Chociaż urzędnicy europejscy zobowiązani są do działania zgodnie z interesami Unii, to jednak członkowie KR mogą liczyć na oficjalne możliwości włączenia

⁷³ *Czym jest Komitet Regionów*, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, <http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/o-delegacji-mainmenu-206> (dostęp: 23.04.2014)

⁷⁴ *Polska delegacja do Komitetu Regionów*, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, <http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/o-delegacji-mainmenu-206> (dostęp: 23.04.2014).

w proces decyzyjny. Wzmocnienie kontaktów Komisji Europejskiej z reprezentacją jednostek samorządowych służy osłabianiu pozycji reprezentacji rządów państw członkowskich. Organizowane są spotkania informacyjne, seminaria, debaty i konferencje pod auspicjami Komisji Europejskiej, których celem jest wyznaczenie kierunków działania i wypracowanie sposobów zwiększania ich efektywności⁷⁵.

Formuła współpracy została w ostatnich latach wzbogacona o dialog zorganizowany (uregulowany) prowadzony we wczesnej fazie tworzenia polityki unijnej – przedlegislacyjnej. W celu określenia jego zasad wydała odpowiedni komunikat⁷⁶. Celem dialogu jest poprawa znajomości głównych kierunków i wytycznych polityki unijnej oraz koordynacja działania między Komisją a samorządami regionalnymi i lokalnymi⁷⁷. Skuteczność istnienia tej formuły jest dyskusyjna, bowiem na spotkaniach nie zapadają konkretne ustalenia, a jej istnienie głównie poprawia wizerunek Komisji i legitymuje działania Unii⁷⁸.

Współpraca między Komisją Europejską a członkami Komitetu Regionów odbywa się na poziomie dyrekcji tematycznych KE, które współpracują z odpowiednimi komisjami KR. Przykładem może być organizowana przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) od 1994 r. konferencja „Directoria”, na którą zapraszani są także członkowie komisji Polityki Spójności Terytorialnej (COTER) Komitetu Regionów. Tematyka pozyskiwania unijnej pomocy i korzystania z funduszy jest istotna dla polskiego interesu, więc należy wysoko cenić, że Polak, Marszałek Woźniak, szefuje tej komisji.

W trakcie trwania zwykłej procedury ustawodawczej, gdy wymagana jest opinia KR, dochodzi także do kontaktów z członkami tematycznych komisji Parlamentu Europejskiego. Dlatego ważne było, że w zakończonej VII. kadencji Parlamentu Europejskiego przewodniczącą Komisji Rozwoju Regionalnego była Polka – Danuta Hübner. Silna pozycja Polaków w Komitecie Regionów umożliwiła wspólną walkę

⁷⁵ Por. C. Ross, *Władze lokalne a lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.

⁷⁶ *Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy*, 19.12.2003 COM (2003) 811, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:EN:PDF>, (dostęp: 08.03.2014).

⁷⁷ Oficjalna strona Komitetu Regionów, <http://cor.europa.eu/pl/activities/structured-dialogue/Pages/structured-dialogue.aspx>, (dostęp: 08.03.2014).

⁷⁸ F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 235 i nast.

tych dwóch gremiów o polski interes. Ukoronowaniem ich starań było wspólne posiedzenie dwóch komisji rozwoju regionalnego: REGI Parlamentu Europejskiego i COTER Komitetu Regionów. Prof. Hübner i Marszałek Woźniak poprowadzili wspólnie doroczne spotkanie poświęcone wdrażaniu polityki spójności po 2013 roku⁷⁹.

Przedstawiciele władzy regionalnej i lokalnej mogą brać udział także w procedurze komitetowej. Występują wówczas jako przedstawiciele państwa członkowskiego dysponujący fachową wiedzą, niezbędną do przygotowania opinii.

W Komitecie Regionów, prócz reprezentantów powoływanych w drodze wyboru, pracuje wg danych za 2013 r. 35 osób. W kategorii AD jest to 19 osób, w tym po jednej osobie na stanowisku dyrektora i szefa wydziału. Pozostałe 14 osób zatrudnionych jest w kategorii AST⁸⁰.

Polskie regiony są reprezentowane w Unii Europejskiej jeszcze poprzez przedstawicielstwa regionalne. Jest to dodatkowa forma mobilizacji i reprezentacji na szczeblu europejskim. Polskę przy instytucjach unijnych reprezentuje 16 przedstawicielstw polskich regionów⁸¹. Wiele z nich powstało jeszcze przed akcesją do Unii. Należy zaliczyć je do czwartego kręgu władzy.

Szacuje się, że obecnie funkcjonuje około 300 biur regionalnych w Brukseli⁸². To, w jaki sposób są zorganizowane i jak funkcjonują, zależy w dużej mierze od struktury terytorialnej i kultury politycznej państwa, z którego pochodzą. Jedne posiadają samodzielne biura, liczące do kilkudziesięciu osób, inne są reprezentowane przez przedstawicielstwa kraju przy UE. Przedstawicielstwa powstają po zarejestrowaniu przez Władze Regionu Bruksela Stolica i działają na podstawie

⁷⁹ „*Peleton cały czas pedałuje i nikt nie chce zostać z tyłu*”, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, Bruksela 18-12-13, <http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/aktualnoci-mainmenu-212/1757-peleton-calzy-czas-pedaluje-i-nikt-nie-chce-zostac-z-tylu> (dostęp: 22.03.2014).

⁸⁰ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 4.

⁸¹ *Polskie Regiony*, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, http://brukselaue.msz.gov.pl/pl/polska_w_brukseli/polskie_regiony/ (dostęp: 23.03.2014).

⁸² Trudno określić dokładną ilość.

unijnych swobód przepływu osób i usług⁸³. Popularność przedstawicielstw brukselskich wynika z motywacji o charakterze politycznym, dążenia do zwiększenia swego udziału w procesie decyzyjnym⁸⁴.

Teza ta legitymuje istnienie polskich biur regionalnych. Działanie polskich przedstawicielstw w Brukseli jest w dużej mierze osłabione przez niestabilność personalną oraz chroniczny brak środków finansowych, tak potrzebnych do efektywnego funkcjonowania⁸⁵. Najczęściej polska reprezentacja to jedna lub dwie osoby. To za mało, by skutecznie monitorować wszystkie sfery działalności unijnej. Przeshkodą w skutecznej działalności lobbingowej jest brak zdecydowanego określenia obowiązków i zadań, które przedstawiciele polskich władz regionalnych mieliby wypełniać w Brukseli.

Zatem biura powinny dążyć do uzupełniania i koordynowania działań podejmowanych na poziomie unijnym przez polskich reprezentantów z instytucji głównych UE. W mniejszym stopniu powinny angażować się w działania lobbingowe, wypracowywania nieformalnych kontaktów i zdobywania potrzebnych informacji na temat działań legislacyjnych. Przy skromnych nakładach finansowych warto, by przedstawicielstwa skoncentrowały się na działalności promocyjnej i wizerunkowej.

Przykładowo bogata reprezentacja kraju związkowego Bawaria zainwestowała wiele milionów euro w restaurację pałacyku, stojącego w samym centrum dzielnicy europejskiej, który przekształcono na siedzibę regionu. Rzeczą absurdalną jest wymaganie tego samego od polskich samorządowców. Z drugiej jednak strony zadziwia podnajmowanie przez stronę polską jedno- lub dwupokojowych biur od innych przedstawicielstw europejskich regionów. Trudno w ten sposób tworzyć wizerunek wiarygodnego i profesjonalnego reprezentanta regionu jednego z największych krajów członkowskich UE. Pewnym rozwiązaniem może być połączenie sił oraz środków finansowych wszystkich 16 polskich biur regionalnych i stworzenie kompleksowego przedstawicielstwa polskich regionów w Brukseli. Swoje miejsce

⁸³ A. Sochacka, *Lobbing miast w Unii Europejskiej na przykładzie Przedstawicielstwa Miasta Krakowa w Polsce*, [w:] M. Mołęda-Zdziech (red.), *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, Warszawa 2006, s. 125.

⁸⁴ M. Sapała, *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005, s. 61 i nast.

⁸⁵ G. Kowal, *Długa droga polskich regionów do Europy*, „Magazyn Piar” z września 2005 roku.

mogłyby również w niej znaleźć polskie podmioty gospodarcze, chcące zaistnieć w Brukseli.

Znaczenie Polaków w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym

Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest drugim organem doradczo-konsultacyjnym w Unii Europejskiej i bywa określany jako „sumienie społeczne” Unii ze względu na szerokie spektrum środowisk w nim reprezentowanych⁸⁶. Po zmianach Traktatem z Lizbony dodano przed jego nazwą przymiotnik „europejski”. Utworzenie Komitetu zostało przewidziane już w traktacie rzymskim, a pierwszą swą sesję odbył w 1958 roku. Komitet dysponuje tyloma mandataми, co KR, czyli w chwili obecnej liczy 353 członków. Kandydaci wysuwani są przez rządy państw członkowskich, natomiast o nominacji decyduje Rada Unii, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów. Reprezentacja poszczególnych krajów ustalona została proporcjonalnie do liczby ludności. Wszyscy członkowie KES są zorganizowani w trzech głównych grupach:

- pracodawców, do której wchodzi przedstawiciele publicznego i prywatnego sektora przemysłu, drobnego biznesu, handlu hurtowego i detalicznego, transportu, bankowości i ubezpieczeń społecznych;
- pracowników, do której wchodzi przedstawiciele organizacji pracobiorców, głównie krajowych związków zawodowych i pracowniczych organów samorządowych;
- reprezentacje różnych grup interesów, w szczególności z obszaru rolnictwa, konsumentów, wolnych zawodów, leśnictwa, studentów i inne grupy społeczne.

Podobnie jak w przypadku Komitetu Regionów traktaty nadają Komitetowi rolę organu doradczego, opiniującego akty prawne uchwalane przez Radę i Parlament. Nosi to miano konsultacji obligatoryjnych. Przedmiot konsultacji w odniesieniu do KES obejmuje takie dziedziny współpracy, jak: rolnictwo, swobodny przepływ osób,

⁸⁶ Art. 300 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po zmianach Traktatem z Lizbony określa: „W skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury.”

rynek wewnętrzny, spójność ekonomiczna i społeczna, Europejski Fundusz Socjalny, polityka regionalna, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, ochrona środowiska naturalnego oraz badania naukowe i rozwój. Ostatnie zmiany traktatowe rozszerzyły te konsultacje jeszcze na: politykę energetyczną, badania i sport⁸⁷.

Pozycja EKES jako organu służącego do wypełniania obowiązku konsultacji bez wymogu uwzględniania w procesie decyzyjnym wyrażanych przez Komitet opinii i poglądów może prowadzić do marginalizacji tej instytucji i wzrostu społecznej potrzeby wypracowania nowych kanałów artykulacji interesów grupowych. Złożoność procesów decyzyjnych w UE oraz ściśle rozdzielenie kompetencji decyzyjnych pomiędzy instytucje spowodował równoległy rozwój nieformalnych ścieżek wywierania wpływu na podejmowane decyzje. Tym niemniej podstawowymi zadaniami EKES jest wzmacnianie demokracji uczestniczącej czy budowanie dialogu obywatelskiego na szczeblu europejskim⁸⁸. Od 2005 r. uściślono współpracę instytucji decyzyjnych z Komitetem w celu uzgadniania poglądów z zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i jego przedstawicielami na szczeblu europejskim w procesie opracowywania i wprowadzania polityk i decyzji w Unii oraz pogłębiania kultury dialogu w postaci protokołów o współpracy⁸⁹.

Sekcje specjalistyczne Komitetu ustanawiają bliższe kontakty i współpracują z poszczególnymi komisjami tematycznymi Parlamentu Europejskiego. Wielu jego członków bierze aktywny udział w przesłuchaniach i konferencjach prowadzonych przez Parlament Europejski oraz nawiązują oni bezpośrednio relacje z posłami.

Mniej zintensyfikowane relacje łączą Komitet z Radą. Wzajemne stosunki opierają się przede wszystkim na bezpośrednich kontak-

⁸⁷ EKES, *The EESC and the Treaty of Lisbon – questions and answers*, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/faq-eesc-lisbon-treaty-en.doc> (12.04.2014).

⁸⁸ *EKES- pomost między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim*, Dział Publikacji i Wizyt Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego, Luksemburg 2003, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2009-01-pl.pdf> (12.04.2014).

⁸⁹ *Protokół współpracy między Komisją, a Europejskim Komitetem Ekonomiczno- Społecznym*, CESE 1391/2005, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces1391-2005_d_pl.pdf, czy *Protokół o współpracy między Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno- Społecznym* (2012/C 102/01) zmieniający dotychczasowe protokoły, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405(01)&from=PL) (12.04.2014).

tach w trakcie spotkań przygotowywanych przez prezydencję. Na konferencjach członkowie Komitetu mają możliwość dyskusji z przedstawicielami Rady.

Europejskie grupy interesów wyrażają często brak zainteresowania kontaktami z EKES ze względu na brak kompetencji decyzyjnych tej instytucji. Większym zainteresowaniem tych grup cieszy się budowa sieci powiązań bezpośrednio z Komisją Europejską, gdyż opinie EKES wymagane są dopiero w końcowej fazie procedur legislacyjnych. Stąd częsty pogląd, że konsultacje z Komitetem mają charakter sondażu opinii danych grup w sprawie, a nie próby wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych.

Propozycje kandydatur na przedstawicieli polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w EKES zgłaszane są do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Organizacje reprezentujące interesy pracodawców oraz pracowników zgłaszają swoich kandydatów odpowiednio stronie pracodawców albo pracowników Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, która uzgadnia po 7 wspólnych kandydatur ze strony pracodawców i pracobiorców. Natomiast organizacje reprezentujące różne inne interesy zgłaszają swoich kandydatów stronie organizacji pozarządowych w Radzie Działalności Pożytku Publicznego, która również w drodze uzgodnień rekomenduje 7 kandydatur⁹⁰. Listy kandydatów rekomendowane są Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej w określonym czasie. Następnie lista przedstawiana jest Radzie Ministrów, która przedkłada ją do zaopiniowania Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu Rzeczypospolitej. Po uzyskaniu opinii lista polskich kandydatów zostaje przekazana Radzie Unii Europejskiej. Członkowie EKES nie otrzymują wynagrodzenia za wypełnianie swych funkcji, mają natomiast prawo do diety i zwrotu kosztów podróży⁹¹.

Jeszcze przed oficjalnym rozszerzeniem Unii Europejskiej w maju 2004 roku, w ramach umowy stowarzyszeniowej stworzono

⁹⁰ Minister Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o przystąpieniu do procedury wylaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* z dnia 15-02-2010, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej RP, <http://www.mpips.gov.pl/ogloszenia-i-wykazy/inne/informacja-o-przystapieniu-do-procedury-wylaniania-kandydatow-na-czlonkow-europejskiego-komitetu-ekonomiczno-spolecznego/> (12.04.2014).

⁹¹ A. Wierzchowska, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, str. 222.

polsko-unijny Komitet Konsultacyjny⁹². Jego struktura organizacyjna była identyczna ze strukturą EKES, a członkowie zasiadający w Komitecie Konsultacyjnym zostali jego członkami. Mandaty pierwszych członków z dziesięciu nowych krajów członkowskich, którzy rozpoczęli pełnienie funkcji 1 maja 2004 r., wygasły w tym samym czasie, co aktualnych członków, tj. 20 września 2006 roku. Jednak mandat członków Komitetu jest odnawialny.

W pierwszej grupie zasiadają reprezentanci organizacji pracodawców, między innymi BCC, Polska Rada Biznesu, KIG, Federacja Związków Pracodawców Rolnych. W drugiej grupie pracowników Polskę reprezentują przedstawiciele NSZZ „Solidarność” i OPZZ. W trzeciej, skupiającej reprezentantów pozostałych grup interesów, zasiadają reprezentanci Krajowej Rady Izb Rolniczych, Związku Rzemiosła Polskiego, Federacji Konsumentów oraz Polskich Organizacji Rolniczych.

W minionej kadencji (2006-2010) EKES na 21 reprezentantów mieliśmy m.in.: Mariana Krzaklewskiego, byłego szefa „Solidarności”, członka komisji krajowej związku; Jacka Krawczyka z Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, byłego wiceministra gospodarki w rządzie Jerzego Buzka; Tadeusza Donocika (z ramienia Krajowej Izby Gospodarczej) i Małgorzatę Niepokulczycką z Federacji Konsumentów. Żaden z Polaków jednak nie zasiada w głównych władzach Komitetu. W obecnej kadencji (2010–2015) mandat odnowili m.in. Marian Krzaklewski i Jacek Krawczyk, natomiast wśród reprezentantów trzeciej grupy mamy Władysława Serafina, Prezesa Krajowego Związku Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych (KZRKiOR), jednocześnie wiceprezesa Komitetu Zawodowych Organizacji Rolniczych przy UE (COPA).

Ponadto Komitet zatrudnia pracowników, wśród których mamy 32 Polaków. Zatrudnieni na czas określony to: w kategorii AD – 12 osób oraz w kategorii AST – 14 osób. Pracownicy zatrudnieni na okres tymczasowy – 5 osób, w tym: w kategorii AD – 2 osoby, w kategorii AST – 3 osoby oraz 1 ekspert narodowy⁹³.

EKES rocznie przygotowuje od 150 do 200 opinii różnego rodzaju, w tym najczęściej jest odpowiedzią na wnioski instytucji w ra-

⁹² JCC – Joint Consultative Committee.

⁹³ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 5.

mach konsultacji obligatoryjnych. Ok. 1/3 opinii Komitetu zostaje przygotowana w trybie fakultatywnym, na prośbę Komisji, Rady lub Parlamentu Europejskiego. Jedynie ok. 15-30% wszystkich opinii pochodzi z jego inicjatywy⁹⁴. Komisja kwartalnie przygotowuje sprawozdania dotyczące zakresu uwzględniania opinii Komitetu w przyjmowanej legislacji⁹⁵. Sugestie Komitetu znacznie wykraczają poza zakres opiniowanych projektów, a sam EKES coraz częściej postrzegany jest jako źródło specjalistycznej wiedzy i organ, który śledzi najważniejsze problemy i stanowisko obywateli.

Prócz działalności doradczej i opiniodawczej dla instytucji Unii Europejskiej EKES buduje sieć współpracy z krajowymi Radami Społeczno-Gospodarczymi. W tym celu stworzono CES-link⁹⁶, portal internetowy do budowy kontaktów i wymiany informacji między zainteresowanymi podmiotami z poziomu narodowego i europejskiego.

Reprezentanci Polski w innych instytucjach UE

Oprócz instytucji włączonych w procesy decyzyjne w Unii Europejskiej należy poddać analizie reprezentację Polski w: Trybunale, Sądzie, Sądzie ds. Służby Publicznej, Trybunale Obrachunkowym oraz Europejskim Banku Centralnym i Europejskim Banku Inwestycyjnym.

W Trybunale każde państwo członkowskie, zgodnie z obowiązującymi przepisami traktatowymi, ma prawo mianować jednego sędziego. Kandydatów na stanowiska sędziów i rzeczników generalnych proponują rządy państw członkowskich spośród osób dających gwarancje pełnej niezależności i odpowiadających warunkom wymaganym w ich krajach do zajmowania najwyższych stanowisk w sądownictwie lub będących prawnikami o uznanych kompetencjach.

Zarówno sędziowie, jak i rzecznicy generalni Trybunału są mianowani za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. Kadencja jednych i drugich trwa 6 lat. Co trzy lata następuje częściowa wymia-

⁹⁴ A. i Z.M. Doliwa-Klepaccy, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białyśtok 2009, str. 268.

⁹⁵ EKES- *pomost między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim*, Dział Publikacji i Wizyt Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego, Luksemburg 2003, s. 13, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2009-01-pl.pdf> (12.04.2014).

⁹⁶ Oficjalna strona internetowa CES-link, https://www.ser.nl/en/about_the_ser/ser_countries/ceslink.aspx (12.04.2014).

na członków. Ustępujący członkowie Trybunału mogą ubiegać się o ponowną nominację.

Polskę do 2009 r. reprezentował prof. Jerzy Makarczyk, specjalista prawa międzynarodowego, europejskiego i praw człowieka, były doradca prezydenta ds. polityki zagranicznej i praw człowieka. Swoją sześcioletnią kadencję jako Prezes Piątej Izby TS zaczął w maju 2004 roku. Od 7 października 2009 r. zastąpił go prof. Marek Safjan, specjalista prawa cywilnego, przedstawiciel Polski w Komitecie ds. Bioetyki Rady Europy, sędzia, a następnie prezes Trybunału Konstytucyjnego, członek Komitetu Helsińskiego w Polsce, autor licznych publikacji z zakresu prawa cywilnego, prawa medycznego i prawa europejskiego⁹⁷.

Natomiast odnowiony mandat, na kolejną sześcioletnią kadencję sędziego Sądu od dnia 12 maja 2004 r. sprawuje prof. Irena Wiszniewska-Bialecka, sędzia NSA, współpracownik Instytutu Maxa Plancka ds. obcego i międzynarodowego prawa patentowego, prawa autorskiego i prawa konkurencji z Monachium⁹⁸.

W listopadzie 2004 r. decyzją Rady został utworzony trzeci organ unijnego wymiaru sprawiedliwości – Sąd ds. Służby Publicznej. Decyzję o mianowaniu członków tego sądu na sześcioletnią kadencję podjęła Rada w dniu 22 lipca 2005 r. W składzie członkowskim tej izby od 2005 r. zasiadała prof. Irena Boruta, profesor prawa pracy, wiceminister pracy i spraw socjalnych (1998-2001)⁹⁹. W obecnym składzie nie posiadamy reprezentanta.

Prócz stanowisk sędziowskich Polskę reprezentują 74 osoby zatrudnione w organach sądowych. Z tego 51 osób to urzędnicy (w kategorii AD – 33 osoby, w kategorii AST – 18 osób), pracownicy na czas określony – 16 osób, pracownicy kontraktowi – 4 osoby oraz stażyści – 3 osoby¹⁰⁰.

Kandydatów na członków Trybunału Obrachunkowego proponują rządy państw członkowskich. Każde państwo członkowskie

⁹⁷ Strona Trybunału, *Prezentacja członków*. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/ (12.04.2014).

⁹⁸ Strona Sądu, *Prezentacja członków*. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7035/ (12.04.2014).

⁹⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Sąd ds. Służby Publicznej – Sędzia*, <http://www.polskawue.pl/Sad,do,spraw,Sluzby,Publicznej,,sedzia,325.html> (14.04.2014).

¹⁰⁰ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 4.

ma do obsadzenia jedno miejsce. Audytorzy wybierani są spośród osób, które w swoich państwach wchodzi w skład organów kontroli zewnętrznej lub też posiadają stosowne kompetencje, niezbędne do pełnienia funkcji audytora. Listę członków Trybunału Obrachunkowego, ustaloną zgodnie z propozycjami państw członkowskich, zatwierdza Rada Unii kwalifikowaną większością głosów. Mandat członka Trybunału Obrachunkowego trwa 6 lat i może być odnawialny. W Europejskim Trybunale Obrachunkowym Polskę od maja 2004 roku reprezentował były wiceprezes NIK – Jacek Uczkiewicz, który w Trybunale był sprawozdawcą Grupy III „Działania zewnętrzne”. Natomiast od 7 maja 2010 r. zastąpił go na sześcioletnią kadencję Augustyn Kubik, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego¹⁰¹.

Ponadto w Trybunale mamy zatrudnione 43 osoby, w tym: 38 osób to urzędnicy (w kategorii AD – 32 osoby, w kategorii AST – 6 osób)¹⁰².

Natomiast w Europejskim Banku Centralnym, obradującym we Frankfurcie nad Menem, w imieniu Polski w Radzie Ogólnej EBC występuje Prezes NBP – do 2007 r. był nim prof. Leszek Balcerowicz, następnie Sławomir Skrzypek, a obecnie prof. Marek Belka. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa UE, po przyjęciu przez Polskę jednolitej waluty – euro, Prezes NBP będzie także członkiem Rady Zarządzającej EBC. Pomimo pozostawiania poza strefą euro w EBC zatrudnionych jest 56 Polaków, z czego: 19 osób to pracownicy na czas nieokreślony, 18 osób to pracownicy na czas określony, 5 osób to stażyści, 3 osoby to eksperci narodowi, a pozostali zatrudnieni są w innych kategoriach¹⁰³.

Ponadto nie wolno zapominać, iż z chwilą uzyskania pełnego członkostwa w UE przez Polskę, staliśmy się udziałowcem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W związku z tym Polską otrzymała prawo do posiadania swoich przedstawicieli w organach decyzyjnych

¹⁰¹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Aktualności, Augustyn Kubik będzie reprezentował Polskę w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, 10-05-2010, http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/ministerstwo/Strony/AugustynKubikbedzie_reprezentowal_Polske_w_EuropejskimTrybunaleObrachunkowym.aspx

¹⁰² *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 4.

¹⁰³ *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, op. cit., s. 5.

Banku: Radzie Gubernatorów oraz Radzie Dyrektorów. W Radzie Gubernatorów EBI zasiadają ministrowie finansów, gospodarki lub skarbu państw członkowskich. Członkowie Rady Dyrektorów rekrutują się z grona wysokich urzędników bankowych, instytucji finansowych lub gospodarczych. Dyrektorów mianuje Rada Gubernatorów na okres pięciu lat. Każde państwo członkowskie ma prawo do desygnowania jednego dyrektora. Ponadto Komitet Zarządzający składa się z przewodniczącego i ośmiu wiceprzewodniczących mianowanych na okres sześciu lat przez Radę Gubernatorów na wniosek Rady Dyrektorów.

Członkowie Komitetu Naukowo-Technicznego EURATOM są wyznaczeni *ad personam*. Obecnie jest ich 38. Z Polski kandydata na członka wskazuje rząd na podstawie odpowiedniego wniosku Państwowej Agencji Atomistyki.

Komitety i grupy eksperckie współpracujące z Komisją Europejską

W celu pełnego uczestnictwa Polski w procesie decyzyjnym UE zaistniała potrzeba wytypowania przedstawicieli Polski do udziału w pracach komitetów i grup eksperckich współpracujących z Komisją Europejską, zarówno tych, które wspierają Komisję w przygotowywaniu projektów aktów prawnych, jak również tych, które wspierają Komisję w realizacji jej uprawnień wykonawczych (w ramach procedury komitologii). Członkami tych zespołów mogą zostać tylko specjaliści w ściśle określonych dziedzinach. Wybór kandydatów w związku z tym został powierzony właściwym ministerstwom i urzędom centralnym. W przypadku, gdy istnieje wymóg, by członkiem grupy eksperckiej był ekspert niezależny lub przedstawiciel związku zawodowego lub przedstawiciel sektora prywatnego, kandydatów przedstawiają również właściwe ministerstwa i urzędy centralne, ale po konsultacji z partnerami zewnętrznymi¹⁰⁴.

Został opracowany projekt przyporządkowania komitetów i grup roboczych współpracujących z Komisją Europejską poszczególnym resortom. Przyporządkowanie to, które wiąże się z odpowiedzialnością danej instytucji za współpracę z określonym komitetem

¹⁰⁴ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Procedury delegowania ekspertów narodowych do pracy w strukturach Unii Europejskiej, Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 20 lutego 2014 r.*, <http://www.polskawue.pl/Zatrudnienie,w,instytucjach,UE,27.html> (14.04.2014).

czy grupą roboczą, jest przedmiotem dalszych uzgodnień międzyresortowych i musi zostać zatwierdzone przez Radę Ministrów.

Polscy lobbisci w Unii Europejskiej

Praktyka i potrzeba uzyskiwania opinii zapewniających wiarygodność podejmowanym rozstrzygnięciom, ułatwia grupom interesu wywieranie wpływu na procesy decyzyjne w Unii Europejskiej. Sformalizowanie postępowania konsultacyjnego z udziałem Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów prowadzi do szukania alternatywnych kanałów artykulacji interesów grupowych i zwiększa otwarcie instytucji Unii Europejskiej na opinie inicjatywne. Mimo nasilenia kontaktów sfera lobbingu jest w skromnym wymiarze zinstytucjonalizowana i sformalizowana. Nie istnieją na szczeblu wspólnotowym jednolite uregulowania prawne dla prowadzenia tej działalności w systemie instytucjonalnym UE, a formy tej współpracy oparte są na doświadczeniach i tradycji zaczerpniętej z poziomu państw narodowych. W zależności od pożądanego celu, grupy interesu mogą obierać różne formy kontaktów z instytucjami wspólnotowymi. Do najczęściej stosowanych należą:

- a) udział przedstawicieli grup interesu w pracach komitetów doradczych i grup eksperckich działających przy Komisji i Parlamencie Europejskim określany mianem dialogu strukturalnego. W fazie inicjatywy decyzyjnej Komisja pozyskuje różnorodne opinie, m.in. prowadzi wstępny sondaż oczekiwań w grupach interesów;
- b) niesformalizowana współpraca przedstawicieli grup interesu z poszczególnymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej, sekretariatem Rady UE oraz deputowanymi Parlamentu Europejskiego, określana jako kontakty *ad hoc*;
- c) bezpośredni udział przedstawicieli grup interesu w opiniowaniu zielonych ksiąg; w dokumentach tych Komisja Europejska prezentuje koncepcję działań w zakresie wybranej polityki wspólnotowej w oczekiwaniu na uwagi i propozycje ze strony zainteresowanych podmiotów; do najczęstszych form zgłaszania uwag należą opinie pisemne, praktykowane jest również organizowanie spotkań;
- d) oddziaływanie opiniotwórcze poprzez wpływ na decyzje ministerstwa macierzystego rządu, którego minister właściwy dla sprawy zasiada w Radzie UE.

Bruksela jest drugim na świecie miejscem, w którym działa najwięcej lobbistów¹⁰⁵. Spośród ponad 15 tysięcy osób zajmujących się lobbieniem w Brukseli, jedynie około kilkudziesięciu osób to Polacy. Przykładowo w Parlamencie Europejskim, który jest bardzo przyjaźnie nastawiony do przedstawicieli różnorodnych grup interesu, zarejestrowanych jest około 5 tysięcy lobbistów, spośród których jedynie dwudziestu to Polacy¹⁰⁶.

Główną cechą charakteryzującą polskich lobbistów jest ich brak. W sytuacji, kiedy lobbying jest rzeczą praktycznie stosowaną, aprobowaną, i którego, jak przyznają sami eurokraci, wpływ na unijne decyzje jest coraz większy, fakt niedoboru polskich przedstawicieli może wzbudzać nie tylko zdziwienie, ale przede wszystkim niepokój.

Spośród wielu polskich grup interesu i związków zawodowych w samej Brukseli na stałe przedstawicielstwa posiadają dwa: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Krajowy Związek Rolników, Kólek i Organizacji Rolniczych. Ponadto funkcjonuje Przedstawicielstwo Polskich Organizacji Pozarządowych, Przedstawicielstwo Krajowej Rady Radców Prawnych w Brukseli oraz Przedstawicielstwo Polskich Kolei Państwowych¹⁰⁷. Do pełnego obrazu można dodać również biuro polskich organizacji pozarządowych.

Obecnie działalność lobbyingowa polskich organizacji odbywa się głównie poprzez europejskie organizacje rzecznictwa interesu. Przykładowo NSZZ „Solidarność” jest członkiem EUTC¹⁰⁸, Krajowa Izba Gospodarcza należy do EUROCHAMBRES¹⁰⁹, a Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych do UNICE, BIAC i JCC¹¹⁰. Federacja Konsumentów działa w BEUC¹¹¹. Niestety, dotychczasowy udział przedstawicieli polskich podmiotów w ich brukselskich odpowiednikach jest marginalny i bierny. Dlatego też wielu Polaków w Brukseli, wobec bra-

¹⁰⁵ Pierwszym miejscem jest Waszyngton D.C., gdzie zarejestrowanych jest 25.000 lobbistów.

¹⁰⁶ Zob. dane: Eulobby.net

¹⁰⁷ http://www.polrepeu.be/links_reps.html

¹⁰⁸ Ang. *European Trade Union Confederation*, więcej na www.etuc.org

¹⁰⁹ Ang. *The Association of European Chambers of Commerce and Industry*, <http://www.eurochambres.be/Content/Default.asp?> (12.04.2014).

¹¹⁰ Fr. *Union des Industries de la Communauté européenne*, ang. *Business and Industry Advisory Committee*, ang. *Joint Consultative Committee*, więcej na www.prywatni.pl/index.php?ID=1000884&archive=1&offset=10&lang=901

¹¹¹ Fr. *Le Bureau Européen des Unions de Consommateurs*, więcej na www.beuc.org

ku perspektyw rozwoju w rodzimych organizacjach, szuka i co ważniejsze znajduje, zatrudnienie w przedstawicielstwach biznesu i organizacji pozarządowych innych krajów europejskich i świata.

Według badań przeprowadzonych w 2003 roku przez KIG¹¹² ponad połowa ankietowanych zgodziła się z tym, że interesy branżowe najlepiej będą reprezentowane przez biura stowarzyszeń branżowych. Na drugim miejscu znalazły się izby gospodarcze. Jednocześnie większość firm przyznała się do tego, że nie może pozwolić sobie na otwarcie własnego biura ze względu na bardzo wysokie koszty związane z tą operacją. Dodatkowo jedna piąta firm nie dostrzegła potrzeby posiadania takiego przedstawicielstwa w Brukseli. Badanie pokazało, że polscy przedstawiciele biznesu nie do końca przyjmują do wiadomości, że 70% legislacji krajowej, tak naprawdę powstaje w Brukseli.

Nie będąc w stanie skutecznie realizować swoich interesów na poziomie unijnym, polskie przedsiębiorstwa zgadzają się na faktyczną dyskryminację na rzecz reprezentantów innych krajów i przedsiębiorstw intensywnie działających przy źródle prawodawstwa unijnego. Przedstawicielom polskich organizacji działających w Brukseli brakuje przede wszystkim doświadczenia, kontaktów i co najważniejsze pieniędzy. Często polski lobbing sprowadza się do tego, że przedstawiciele regionów czy organizacji pozarządowych uczestniczą w konferencjach i lunchach roboczych organizowanych przez ich bogatszych i potężniejszych kolegów. Jeśli dochodzi do organizacji imprezy promocyjnej regionu, najczęściej kompozycja zaproszonych gości ogranicza się do grona innych polskich reprezentantów w Brukseli.

Kolejnym problemem stojącym na przeszkodzie skutecznego działania jest brak poczucia wspólnoty wśród polskich organizacji krajowych i niechęć do wspólnego artikulowania swoich interesów na poziomie europejskim. W związku z tym trudno też oczekiwać zaufania i zaangażowania wobec zrzeszeniowych organizacji ponadnarodowych. Brak potrzeby wspólnego organizowania się jest tym większym problemem, że zjawiskiem obserwowanym w UE od wielu lat jest proces zrzeszania się organizacji krajowych w europejskie struktury konfederacyjne. Pozwala to nie tylko obniżyć koszty funkcjonowania, ale co ważniejsze jest jednym z podstawowych warun-

¹¹² *Gotowość sektora przedsiębiorców do wejścia do Unii Europejskiej w 2003 roku*, Raport dla Polski, Krajowa Izba Gospodarcza.

ków współpracy z nimi instytucji europejskich. Powód jest bardzo oczywisty – jest im o wiele prościej współpracować z kilkoma, zamiast z kilkudziesięcioma lub kilkuset organizacjami regionalnymi i narodowymi nad tworzeniem określonego prawodawstwa. Dodatkowo pracując z europejskimi organizacjami parasolowymi nie narażają się na zarzut wspierania jednej opcji narodowej.

Wnioski

Celem artykułu była analiza znaczenia reprezentantów Polski w instytucjach, organach i innych jednostkach organizacyjnych UE w ciągu minionych dziesięciu lat członkostwa Polski w tej organizacji. Ocenie podlegał stan zatrudnienia oraz sposób reprezentacji z uwzględnieniem charakteru ośrodka władzy. Analizą objęte zostały instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym ze szczególnym naciskiem na możliwości koordynacji i współdziałania osób w nich zatrudnionych.

W pierwszej kolejności przedmiotowej oceny znaczenia reprezentacji Polaków w Unii dokonano na podstawie diagnozy sposobu powoływania i zatrudniania Polaków w instytucjach i organach Unii. Obsada stanowisk politycznych dokonana w procesie wyboru zakończyła się zajęciem wszystkich przyznanych Polsce miejsc. Natomiast w strukturach administracyjnych pracownicy są zatrudniani, przechodzą rekrutację, bądź są wylaniani w drodze konkursu. Do dziś Polska nie wykorzystwała przysługujących limitów miejsc. Z każdym dniem liczba zatrudnionych Polaków wzrasta. Przybywa także osób obejmujących ważne wysokie funkcje, wzmacniając w ten sposób możliwości wykorzystania naszej obecności w Unii.

W drugiej kolejności badano skalę wpływu polskiej reprezentacji w UE. Dokonano tego przy zastosowaniu koncepcji kręgów władzy

Wśród instytucji pierwszego kręgu władzy istotną rolę odgrywają reprezentanci Polski w Parlamencie Europejskim. Charakteryzowali się oni dużą aktywnością, stopniowo poszerzając swoją specjalizację ze spraw polityki wschodniej na inne, najbardziej istotne strategicznie zagadnienia polityki zagranicznej UE, a także energię i klimat oraz naukę i badania. Niestety w pierwszych latach polscy europosłowie w większości koncentrowali swoją działalność na kwestiach pozalegislacyjnych. Pożądany jest stały przepływ informacji dotyczący stanowiska Polski w poszczególnych sprawach, prowadzenie działań lobbino-

wych wśród polskich eurodeputowanych, a także przedstawicieli PE z innych państw¹¹³. Zestawiając ilość piastowanych wysokich stanowisk politycznych w Parlamencie obydwu analizowanych kadencji widoczny jest ich przyrost. Polacy z większym natężeniem mogli wpływać na proces legislacyjny aktywnie uczestnicząc w pracach tematycznych komisji parlamentarnych, kreując ich agendę oraz coraz częściej otrzymując funkcję posła sprawozdawcy. Fachowej, merytorycznej pracy europosłów sprzyjało wzrastające zaplecze administracyjne.

Podobne konkluzje należy wyciągnąć dla pozostałych instytucji pierwszego kręgu władzy. Polacy obsadzali liczniej stanowiska polityczne i liczniejsze mieliśmy zaplecze merytoryczne oraz informacyjne dla nich. Sprzyjało to lepszemu przygotowaniu polskich reprezentantów do negocjacji i rozgrywek zarówno wewnątrz, jak i międzyinstytucjonalnych.

Dokonując odpowiedzi na postawione we wstępie artykułu pytanie o stopień znajomości reguł gry europejskiej, należy wskazać, że pierwsze lata naszego członkostwa związane były z procesem konsolidacji i uczenia się zawilości zasad unijnego procesu decyzyjnego, zarówno tych formalnych, jak i nieformalnych¹¹⁴. Wyraźnie okres drugiej kadencji Parlamentu Europejskiego i związanych z tym rotacji na stanowiskach w innych instytucjach można ocenić jako nabranie doświadczenia, zwiększenie pewności siebie i próba „emancypacji” Polski w UE. Ten obserwowany proces powinien być kontynuowany.

Głównym przeciwnikiem w sprawnej i efektywnej „aklimatyzacji” Polski w Brukseli wydaje się przede wszystkim brak doświadczenia w poruszaniu się w skomplikowanym gąszczu europejskich powiązań, interesów i struktur organizacyjnych. Nowi polscy politycy przyjeżdżając do Brukseli nie są w sposób oczywisty identyfikowani i muszą budować swoją pozycję polityczną od podstaw. Pewną barierą w tym procesie jest chociażby fakt, że każdy system ma swoje mechanizmy budowania autorytetów, które trzeba najpierw poznać i zrozumieć. Dlatego też pewnej części polskich polityków pragnących zaistnieć na europejskiej scenie trudno przyzwyczaić się do nowej, na razie anonimowej roli, a próby przenoszenia wzorów zachowania znanych z kraju, zwykle są nieadekwatne.

¹¹³ K. Smyk, *Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 388.

¹¹⁴ K. Smyk, *Polityczny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 386.

Istotą funkcjonowania struktur unijnych jest sztuka kompromisu, a roszczeniowa postawa Polski często jest niezrozumiała lub wręcz budzi niechęć i niesmak. Należy zgodzić się z powszechną opinią, że w Brukseli trzeba być twardym i jasno artykułować swoje żądania, ale z drugiej strony trzeba być przygotowanym na mądry kompromis. Dodatkowo zbyt często oczekiwania Polski od swoich reprezentantów mijają się z ich faktycznym mandatem lub możliwościami. Brak fundamentalnej wiedzy o mechanizmach działania UE powoduje w dłuższym okresie napięcia i wzajemne oskarżenia na linii Warszawa – Bruksela.

Niedostatki polskiej reprezentacji szczególnie widać w sferze brukselskiego lobbingu. Coraz silniejszy jego wpływ na decyzje podejmowane przez europejskie instytucje wymaga natychmiastowej reakcji polskich środowisk. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być nawet wspomaganie, w różnej formie, naszych związków branżowych, chcących działać w Brukseli.

W odróżnieniu od pozostałych, nowych krajów członkowskich, Polska dzięki swojemu potencjałowi terytorialnemu i demograficznemu oraz powiązanej z tym możliwości wpływu na europejski proces decyzyjny ma duże spektrum działania. Należy spodziewać się, że po pierwszych latach adaptacji, starając się nadrobić zauważalne niedociągnięcia, Polska powinna uzyskać pełną „zdolność operacyjną”. Podobny proces przeszły inne państwa zaraz po swym członkostwie, tak więc i Polska nie jest w tym względzie wyjątkiem. Z ostateczną oceną trzeba będzie jednak poczekać jeszcze kilka lat.

Literatura

Dokumenty i materiały źródłowe

1. Decyzja Komisji 98/500/WE z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, Dz.U. L 225, 12/08/1998 s. 27, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0500&from=EN> (14.01.2014).
2. *Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy*, 19.12.2003 COM (2003) 811, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:EN:PDF>, (dostęp: 08.03.2014).

3. *Diariusz Senatu RP nr 27: Kontakty międzynarodowe*, Kancelaria Senatu RP, <http://ww2.senat.pl/k5/dok/diar/27/2708.htm> (dostęp: 24.03.2014).
4. Komunikat Komisji - COM(2002)713 (2002), *On the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines - "Improving the knowledge base for better policies"*, http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf (dostęp: 14.01.2014).
5. Komunikat prasowy, *Polacy na stanowiskach w Parlamencie Europejskim*, Dział Prasowy, Dyrekcja ds. Kontaktów z Mediami, Instytucje - Polska - 01-02-2007, oficjalne strony internetowe Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070109IPR01815&secondRef=PL&language=PL> (dostęp: 24.04.2014)
6. Minister Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja o przystąpieniu do procedury wylaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego* z dnia 15-02-2010, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej RP, <http://www.mpips.gov.pl/ogloszenia-i-wykazy/inne/informacja-o-przystapieniu-do-procedury-wylaniania-kandydatow-na-czlonkow-europejskiego-komitetu-ekonomiczno-spolecznego/> (12.04.2014).
7. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Aktualności, Augustyn Kubik będzie reprezentował Polskę w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, 10-05-2010, <http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/ministerstwo/Strony/AugustynKubikbedzie-reprezentowal-Polske-w-EuropejskimTrybunaleObrachunkowym.aspx>
8. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Procedury delegowania ekspertów narodowych do pracy w strukturach Unii Europejskiej, Dokument przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 20 lutego 2014 r.*, <http://www.polskawue.pl/Zatrudnienie,w,institucjach,UE,27.html> (14.04.2014).
9. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Sąd ds. Służby Publicznej – Sędzia*, <http://www.polskawue.pl/Sad,do,spraw,Sluzby,Publicznej,,sedzia,325.html> (14.04.2014).
10. PAP, *Kłopoty z powołaniem polskiej delegacji do Komitetów Regionów UE*, Rzeczpospolita 04-02-2008, dział: Unia Europejska, <http://www.rp.pl/artukul/89551.html?print=tak&p=0> (dostęp: 14.04.2014).

11. Parlament Europejski, *Wyniki według państw* (2009),
[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00082fcd21/Results-by-country-\(2009\).html?tab=20](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html?tab=20) (dostęp: 27.04.2014).
12. *Protokół współpracy między Komisją, a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym*, CESE 1391/2005,
http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/ces1391-2005_d_pl.pdf,
 czy *Protokół o współpracy między Komisją Europejską a Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym* (2012/C 102/01) zmieniający dotychczasowe protokoły, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012Y0405(01)&from=PL) (12.04.2014).
13. Sekretariat Generalny Rady, *Wykaz organów przygotowawczych Rady*, Bruksela, 14 stycznia 2014 r.,
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%205312%202014%20INIT> (dostęp: 14.01.2014).
14. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759).

Monografie i artykuły

1. Adamczyk A., *Polska w Radzie Unii Europejskiej – pierwsze doświadczenia po akcesji*, „Problemy Zarządzania” 2005, nr 3, s. 126–137.
2. *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008,
https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/2008raport.pdf (14.04.2014).
3. Doliwa-Klepacz A. i Z.M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej*, Białystok 2009.
4. Gornitzka Å., Sverdrup U., *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, ARENA Working Paper nr 12/2007.
5. Hagemann S., De Clerck-Sachsse J., *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Minister after the 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, Special Report, marzec 2007 r.,
6. Kowal G., *Długa droga polskich regionów do Europy*, „Magazyn Piar” z września 2005 roku.
7. Myczkowski A., *Zasady oddelegowania ekspertów krajowych do instytucji UE*,
[http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/\\$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/679F34C98C542A27C1256F8E00326820/$file/Zasady_oddelegowania_ekspertow.pdf) (dostęp: 14.01.2014)

8. Nayak S., *An Analytical Model of Hegemonial Tensions Among Ghanaian Elites*, [w:] *Political Decision-Making Process: Studies In National, Comparative and International Politics*, D. Sielyanski (red.), Amsterdam, Londyn, Nowy Jork 1973.
9. Pietras Z. J., *Decydowanie polityczne*, Warszawa-Kraków 2000.
10. *Polskie 10 lat w Unii*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, <http://www.msz.gov.pl/resource/82971f69-d890-4394-aff7-01899c796784:JCR> (dostęp 27.03.2014).
11. Ross C., *Władze lokalne a lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2000.
12. Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejskim*, Poznań 2005.
13. Skawiński F., *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008,
14. Smyk K., *Perspektywa polityczna*, [w:] *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/czlonkostwo_polski_w_ue/Historia/piec_lat_polski_w_unii_europejskiej.pdf.
15. Sochacka A., *Lobbing miast w Unii Europejskiej na przykładzie Przedstawicielstwa Miasta Krakowa w Polsce*, [w:] M. Mołęda-Zdziech (red.), *Lobbing w praktyce: doświadczenia polskie*, Warszawa 2006.
16. Tosiek P., *Komitologia – wyzwanie dla prezydencji Rady?: analiza prawno-politologiczna.*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej : praktyka i teoria*, A. Nowak-Far (red.), Warszawa 2011.
17. Wierzychowska A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
18. Witkowska M., *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski”, nr 4/2013, s. 7-35.
19. Witkowska M., *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” nr 4/2013, s. 30-53.

Inne

1. „Peleton cały czas pedałuje i nikt nie chce zostać z tyłu”, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, Bruksela 18-12-13, <http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/aktualnoci-mainmenu-212/1757-peleton-calzy-czas-pedaluje-i-nikt-nie-chce-zostac-z-tylu> (dostęp: 22.03.2014).
2. *Czym jest Komitet Regionów*, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, <http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/o-delegacji-mainmenu-206> (dostęp: 23.04.2014)

3. *EKES- pomost między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim*, Dział Publikacji i Wizyt Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego, Luksemburg 2003,
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2009-01-pl.pdf>
(12.04.2014).
4. EKES, *The EESC and the Treaty of Lisbon – questions and answers*,
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/faq-eesc-lisbon-treaty-en.doc> (12.04.2014).
5. *Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE w 2013 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 11,
https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Zatrudnienie/KSE_nt_zatrudnienia_Polakow_w_instytucjach_i_agencjach_UE_w_2013_r.pdf.
6. *Jan Truszczyński pierwszym dyrektorem generalnym w KE z nowej „12”*, Euroactiv.pl 29.10.2009,
<http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/arttykul/jan-truszczyński-pierwszym-dyrektorem-generalnym-w-ke-z-nowej-12-001362> (dostęp: 14.04.2014).
7. *Komisarze w ogniu pytań*, „Unia i Polska” z grudnia 2004 roku.
8. *Komisja Europejska poczyniła znaczne postępy w rekrutacji pracowników z 12 nowych państw członkowskich*, IP/07/884, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 26 czerwca 2007 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-884_pl.htm (14.04.2014).
9. Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie funkcjonowania i potencjału europejskiego sektorowego dialogu społecznego*, SEK(2010) 964 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 22.7.2010 r.,
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5591&langId=pl (dostęp: 14.01.2014).
10. *Komisja nominuje Jana Truszczyńskiego na stanowisko dyrektora generalnego ds. edukacji i kultury*, European Commission - IP/09/1606 28/10/2009,
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1606_pl.htm
(14.04.2014).
11. *New Director-General for Agriculture and Rural Development*, European Commission - MEMO/13/296 27/03/2013,
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-296_en.htm
(14.04.2014).
12. *Nowa polska delegacja w nowym Komitecie Regionów*, Euractiv.pl 15.02.2010,
<http://www.euractiv.pl/eurowybory/arttykul/nowa-polska-delegacja-w-nowym-komitecie-regionow-001608> (dostęp: 14.04.2014).

13. *Polska delegacja do Komitetu Regionów*, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli,
<http://www.wielkopolska.eu/index.php/polska-delegacja-do-kr-mainmenu-199/o-delegacji-mainmenu-206> (dostęp: 23.04.2014).
14. *Polska: Europa, Polska: świat – nowe relacje*, rozmowa z profesorem Jerzym Łukaszewskim – audycja radiowa Polskiego Radia z 8 października 2004 roku.
15. *Polskie Regiony*, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli,
http://brukselaue.msz.gov.pl/pl/polska_w_brukseli/polskie_regiony/ (dostęp: 23.03.2014).
16. *Procedura współdecyzji i procedura pojednawcza. Przewodnik po procedurach ustawodawczych, w których Parlament Europejski działa jako współustawodawca, na mocy traktatu z Lizbony*, styczeń 2012,
http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_pl.pdf, (dostęp: 28.03.2014).
17. *Przeglądanie komisarzy w poniedziałek: Ashton, Lewandowski, Piebalgs, Rehn*, www.europa.eu, 12 stycznia 2010. (1.02.2010).
18. *RAPID Press Release: President Barroso unveils his new team*, www.europa.eu, 27 listopada 2009. (1.02.2010).

Pozycja polskiej gospodarki z perspektywy mijającej dekady członkostwa w Unii Europejskiej

Występowanie dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego na świecie to zjawisko naturalne. Związane ono jest z dostępnością danej gospodarki do czynników produkcji, jakimi są: ziemia, praca, kapitał, wiedza i przedsiębiorczość. Powstanie Unii Europejskiej (UE) stworzyło możliwości niwelowania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami członkowskimi. Tym samym istotnym zadaniem UE stało się dążenie do konwergencji między poszczególnymi gospodarkami. Konwergencja w znaczeniu gospodarczym to proces zbliżania się do siebie pod względem rozwoju gospodarczego poszczególnych gospodarek. Możemy wyróżnić konwergencję realną, nominalną i prawną.

Integracja stwarza szanse do przyspieszenia rozwoju gospodarczego. Należy jednak pamiętać, że członkostwo w UE daje możliwość nadrobienia zaległości związanych z doganianiem lepiej rozwiniętych gospodarek, ale jej nie gwarantuje¹. W tym względzie bardzo istotna będzie polityka gospodarcza prowadzona przez dane państwo. Zdecyduje ona w jaki sposób szansa integracji zostanie wykorzystana. Polska jako członek UE prowadzi również określoną politykę gospodarczą, która decyduje o możliwościach nadrobienia zaległości pod względem rozwoju gospodarczego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza pozycji polskiej gospodarki na tle gospodarek tworzących UE. Skupiono się na konwergencji realnej, nominalnej i poziomie innowacyjności naszej gospodarki. Od maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE i mo-

¹ R. Rapacki, *Oporne doganianie Unii*, „Rzeczpospolita” 20 czerwca 2012, s. B8. W artykule autor podejmuje próbę zakwestionowania, że integracja automatycznie zapewni przyspieszony wzrost gospodarczy, a doganianie lepiej rozwiniętych gospodarek jest tylko kwestią czasu. W przyszłości może dojść do tendencji odwrotnej.

gła korzystać z możliwości, jakie niesie za sobą integracja. W związku z powyższym nasuwają się następujące pytania badawcze: jaka była pozycja Polski wśród gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej na początku transformacji systemowej? Czy członkostwo Polski w UE przyczyniło się do nadrobienia zaległości związanych ze wzrostem gospodarczym? Jak kryzys wpłynął na naszą gospodarkę? W jaki sposób może przebiegać proces domykania luki dochodowej? Jaki jest poziom innowacyjności naszej gospodarki? Jakie działania należy podjąć w celu zwiększenia innowacyjności naszej gospodarki?

Konwergencja realna

Konwergencja realna rozumiana jest jako wyrównywanie się poziomów rozwoju gospodarczego przedstawianego przez PKB *per capita* mierzonego parytetem siły nabywczej. Na konwergencję realną ma wpływ szereg aspektów. Należą do nich upodabnianie się struktur produkcji, instytucji, poziomu technologii czy synchronizacja cyklu koniunkturalnego. Wymienione wyżej czynniki w efekcie mają wpływ na tempo wzrostu gospodarczego mierzonego PKB *per capita* warunkującego dobrobyt społeczny.

Proces konwergencji realnej w Europie jest możliwy dzięki postępującemu procesowi integracji. Integracja polega na łączeniu poszczególnych elementów, jakimi są gospodarki, w jedną całość. W wyniku integracji dochodzi do upodabniania się gospodarek wchodzących w skład danego ugrupowania integracyjnego. Powoduje ona liberalizację i otwieranie się poszczególnych gospodarek na wymianę międzynarodową. Konsekwencją tych działań jest upodabnianie się poszczególnych gospodarek do siebie.

Konwergencja realna to zdolność gospodarki słabiej rozwiniętej do nadrabiania zapóźnień i doganiania gospodarek bardziej rozwiniętych. Państwa słabiej rozwinięte rozwijają się szybciej niż państwa lepiej rozwinięte pod względem gospodarczym. Wymaga to jednak prowadzenia odpowiedniej polityki gospodarczej, której konsekwencją jest stopniowe zbliżanie się gospodarek słabiej rozwiniętych pod względem przeciętnego poziomu PKB *per capita* do gospodarek lepiej rozwiniętych. Szybszy wzrost gospodarczy w krajach słabiej rozwiniętych związany jest z tym, że dysponują one relatywnie mniejszą ilością kapitału, oferują natomiast

wyższą stopę zwrotu inwestycji, przez co następuje przyciąganie inwestycji zagranicznych dających szybszy wzrost gospodarczy².

Gospodarka polska w 1989 r.

Polska pod względem obszaru i liczby ludności jest największym państwem spośród 13 państw, które po 2004 r. wstąpiły do UE. Ze względu na te kryteria zajmujemy obecnie szóste miejsce w UE. Udział polskiego państwa pod względem obszaru w UE wynosi 7,2%, natomiast co do liczby ludności wynosi on 7,7%. Podobna sytuacja występuje pod względem PKB liczonego wg parytetu siły nabywczej, gdzie Polska zajmuje również szóste miejsce. Udział polskiej gospodarki w PKB UE27 wynosi 5,1%³. W odniesieniu do obszaru i liczby ludności udział Polski w potencjale gospodarczym UE nie jest wysoki. Zadecydowały o tym czynniki historyczne, które miały istotny wpływ na kształtowanie się wartości PKB *per capita* naszej gospodarki.

Pozycja polskiej gospodarki w 1989 r. na tle gospodarki czechoskiej, słowackiej, słoweńskiej, węgierskiej, estońskiej, litewskiej, łotewskiej, bułgarskiej nie wyglądała najlepiej w odniesieniu do PKB *per capita* UE15. W tamtym okresie Polska miała większy PKB *per capita* tylko od gospodarki rumuńskiej. Odpowiednio wynosił on 38% i 34% w stosunku do UE15. Polska gospodarka w tamtym czasie rozwijała się w tempie o 4 punkty procentowe wyższym niż gospodarka rumuńska. Pozostałe gospodarki miały o wiele lepszy start do nadrobienia zaległości związanych ze wzrostem gospodarczym. W porównaniu do najlepiej rozwiniętej w tym czasie gospodarki czechoskiej (75% UE15) brakowało nam aż 37 punktów procentowych, co oznaczało rozwój na poziomie 51% rozwoju tej gospodarki. Zbliżony poziom rozwoju gospodarczego miała Słowenia (74% UE15). PKB

² Z. Matkowski, M. Próchniak, R. Rapacki, *Nowe i stare kraje Unii Europejskiej: konwergencja czy dywergencja*, „Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, 2013, nr 91, s. 66.

³ Z. Matkowski, R. Rapacki, M. Próchniak, *Analiza porównawcza wyników gospodarczych w 2012 r.* [w:] *Polska – raport o konkurencyjności 2013. Wymiar krajowy i regionalny*, M. A. Wersa (red.), SGH, Warszawa 2013, s. 17.

per capita UE15 w 1989 r. dla Słowacji wynosił 59%, Węgier 56%, Estonii 54%, Litwy 55%, Łotwy 52% i Bułgarii 47%⁴.

Podobnie kształtował się relatywny poziom rozwoju naszej gospodarki w 1989 r. Niższy poziom rozwoju gospodarczego miała jedynie Rumunia. Stanowił on 89% polskiego PKB *per capita*. W przypadku Bułgarii było to 122% polskiego PKB *per capita*, a Łotwy 137%. Pozostałe gospodarki – litewska, estońska i słowacka – mieściły się w przedziale od 145% do 155%. Najwyższy poziom rozwoju gospodarczego miały Czechy z wynikiem 197% polskiego PKB *per capita* oraz Słowenia 194%⁵.

Niski poziom rozwoju naszej gospodarki na początku okresu transformacji związany był z jej specyficznymi cechami strukturalnymi, do których należy zaliczyć:

- duży udział rolnictwa w gospodarce,
- niski udział sektora usług w tworzeniu PKB,
- duży udział sektorów schyłkowych,
- niski poziom techniczny gospodarki,
- niestabilny rynek pracy⁶.

Wszelkie dalsze rozważania związane z pobytem polskiej gospodarki w UE powinny uwzględniać jej sytuację wyjściową w 1989 r. Pobyt Polski w gronie państw socjalistycznych realizujących model gospodarki centralnie planowanej nie był dla niej korzystny, co wynika z powyższych danych. Ujemny wpływ na wzrost gospodarczy Polski miała również głęboka recesja transformacyjna w latach 1990-1991, która łącznie wynosiła 14,7%. Należy również pamiętać, że występuje ogromna asymetria między „starymi” a „nowymi” członkami UE. Łączny udział dwunastu państw, które wstąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. w jej PKB wynosi 13,4%. Dla porównania Niemcy, Francja, W. Brytania, Włochy i Hiszpania wytwarzają 68,2% łącz-

⁴ Z. Matkowski, R. Rapacki, M. Próchnik, *Analiza porównawcza wyników gospodarczych w 2012 r.*, op. cit., s. 21.

⁵ Z. Matkowski, R. Rapacki, M. Próchnik, *Analiza porównawcza wyników gospodarczych w 2012 r.*, op. cit., s. 20.

⁶ S. Krajewski, *Specyfika gospodarki polskiej a korzyści i zagrożenia, związane ze wstąpieniem do strefy euro* [w:] *Gospodarka Polski w perspektywie wstąpienia do strefy euro*, P. Krajewski (red.), PWE, Warszawa 2012, s. 43-65.

nego PKB UE⁷. Przechodząc do rozważań związanych z pozycją polskiej gospodarki na tle gospodarek UE należy uwzględnić powyższe fakty, które pozwolą na zobiektywizowanie dalszej dyskusji.

Przebieg konwergencji realnej

Jak już wspomniano Polski PKB *per capita* w 1989 r. wynosił 38% gospodarek UE. W 2004 r., kiedy Polska wstąpiła do UE wynosił on 51%. Czyli w okresie 15 lat udało się zwiększyć wzrost gospodarczy o 13 punktów procentowych. Natomiast od 2005 r. do 2012 r., czyli w okresie 8 lat, nastąpił wzrost gospodarczy o 15 punktów procentowych z poziomu 51% do 66% PKB *per capita* UE (tabela 1). Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE nasza gospodarka zaczęła rozwijać się szybciej. Procesowi temu towarzyszyła również odporność polskiej gospodarki na kryzys w 2009 r.

Tabela 1. Wartości PKB per capita Polski w porównaniu do wartości średniej UE²⁷

	1989*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Polska	38	51	51	52	54	57	61	63	65	66

* liczba państw członkowskich UE w 1989 roku wynosiła 15.

Źródło: Eurostat

W okresie od 2004 r. do 2012 r. Polska jako jedyne państwo w UE nie odnotowała spadku PKB. W 2009 r., gdy wszystkie gospodarki UE odnotowały spadek PKB, polski wzrost gospodarczy wynosił 1,6%. Łotwa w tym czasie odnotowała spadek PKB o 17,7%, a Litwa 14,8%, dla UE nastąpił spadek o 4,5%. Dobra kondycja polskiej gospodarki podczas kryzysu została potwierdzona danymi wzrostu PKB w kolejnych latach. W roku 2010 przyrost PKB dla Polski wynosił 3,9%, lepiej od niej rozwijała się Szwecja 6,6%, Słowacja 4,4% i Niemcy 4%. Tendencja ta została również podtrzymana w 2011 r. gdzie Polska ze wzrostem na poziomie 4,5% PKB zachowała również czwartą pozycję w UE. Wyprzedziły ją: Estonia ze

⁷ Z. Matkowski, R. Rapacki, M. Próchniak, *Analiza porównawcza wyników gospodarczych w 2012 r.*, [w:] *Polska – raport ...*, *op. cit.*, s. 17.

wzrostem PKB 8,3%, Litwa 5,9% i Łotwa 5,5%. W 2012 r. Polska znajdowała się w dalszym ciągu w czołówce państw UE pod względem wzrostu gospodarczego. Osiągnęła wynik 1,9% PKB przy 5,6% dla Łotwy, 3,7% dla Litwy, 3,2% dla Estonii i 2% dla Słowacji. W tym czasie największe spadki PKB odnotowano w Grecji 6,4%, Portugalii 3,2% i na Cyprze 2,4% (tabela 2).

Tabela 2. Dynamika PKB w UE 2008-2012 (ceny stałe)

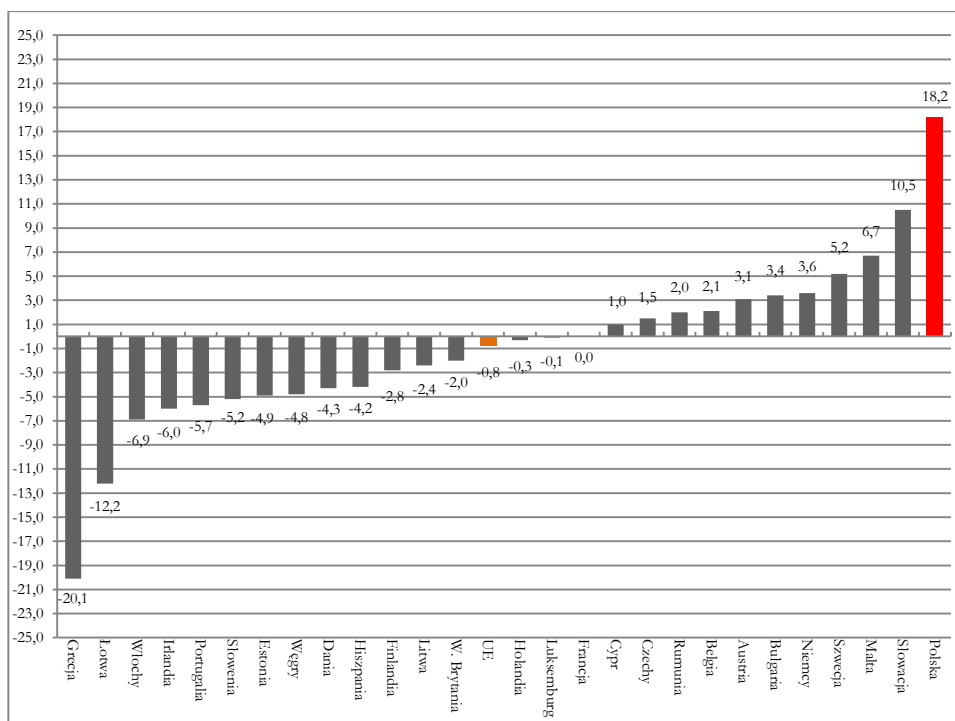
L.p	Kraje	2008	2009	2010	2011	2012
1.	Austria	1,4	-3,8	1,8	2,8	0,9
2.	Belgia	1,0	-2,8	2,4	1,8	-0,3
3.	Bulgaria	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,8
4.	Cypr	3,6	-1,9	1,3	0,5	-2,4
5.	Czechy	3,1	-4,5	2,5	1,8	-1,2
6.	Dania	-0,8	-5,7	1,6	1,1	-0,4
7.	Estonia	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2
8.	Finlandia	0,3	-8,5	3,4	2,7	-0,8
9.	Francja	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0
10.	Grecja	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4
11.	Hiszpania	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
12.	Holandia	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2
13.	Irlandia	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,9
14.	Litwa	2,9	-14,8	1,5	5,9	3,7
15.	Luksemburg	-0,7	-4,1	2,9	1,7	0,3
16.	Łotwa	-3,3	-17,7	-0,9	5,5	5,6
17.	Malta	3,9	-2,8	3,2	1,8	1,0
18.	Niemcy	1,1	-5,1	4,0	3,3	0,7
19.	Polska	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9
20.	Portugalia	0,0	-2,9	1,9	-1,6	-3,2
21.	Rumunia	7,3	-6,6	-1,1	2,2	0,7
22.	Słowacja	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0
23.	Słowenia	3,4	-7,8	1,2	0,6	-2,3
24.	Szwecja	-0,6	-5,0	6,6	3,7	0,7
25.	W. Brytania	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,2
26.	Węgry	0,9	-6,8	1,3	1,6	-1,7
27.	Włochy	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4
=	UE27	0,4	-4,5	2,1	1,6	-0,4

Źródło: Eurostat

Warto zaznaczyć, że skumulowana zmiana PKB w latach 2007-2012 na tle krajów UE była dla Polski bardzo korzystna. Polska gospo-

darka okazała się pod tym względem najlepsza w UE z wynikiem 18,2%. Uwagę zwróciła jeszcze gospodarka Słowacji z wynikiem 10,5%. Najniższą skumulowaną zmianę PKB w podanym okresie uzyskiwała gospodarka Grecji – 20,1% i Łotwy – 12,2%. Pozostałe gospodarki w odniesieniu do tego wskaźnika mieściły się w przedziale od 7% do 7% (wykres 1)⁸.

Wykres 1. Skumulowana zmiana PKB w państwach UE w latach 2007-2012 (2007=100)



Źródło: *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce w 2012 roku na tle procesów w gospodarce światowej*, GUS, Warszawa 2013, s. 24.

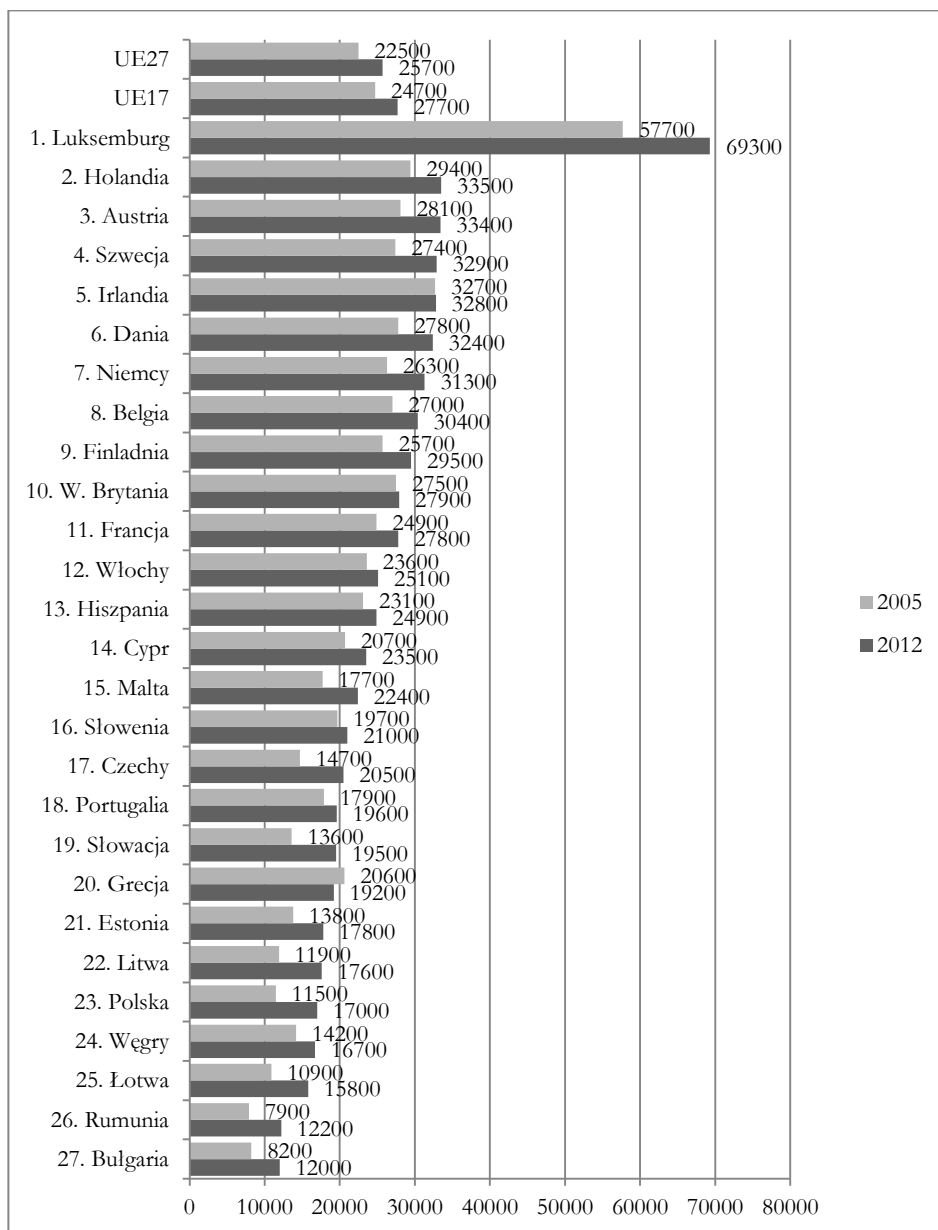
Taki stan rzeczy Polska zawdzięcza wysokiemu średniorocznemu tempu wzrostu gospodarczego, wynoszącemu

⁸ *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce w 2012 roku na tle procesów w gospodarce światowej*, GUS, Warszawa 2013, s. 23-24.

w latach 2003-2012 4,4%, podczas gdy w UE wynosiło ono 1,2%, a w strefie euro 1,0%.

Proces doganiania gospodarek związany z członkostwem Polski w UE jest widoczny, ale pozycja polskiej gospodarki na tym tle nie wygląda najlepiej. Pod względem PKB *per capita* liczonego parytetem siły nabywczej na statystycznego Polaka przypadło w 2012 r. 17 tys. euro. W dalszym ciągu mimo przyspieszenia w nadrabianiu zaległości pod względem wzrostu gospodarczego dzieli nas stosunkowo duży dystans do Słowenii, Czech czy Słowacji, nie biorąc pod uwagę znacznie mniejszych gospodarek Cypru i Malty. W Słowenii w przeliczeniu na jednego mieszkańca PKB w 2012 r. wynosił 21 tys. euro, w Czechach 20,5 tys. euro, a na Słowacji 19,5 tys. euro. Średnia unijna w tym czasie wynosiła 25,7 tys. euro. W przypadku Niemiec i Francji wartości te kształtowały się odpowiednio na poziomie 31,3 tys. euro i 27,8 tys. euro. Najwyższy poziom PKB na mieszkańca odnotowano w Luksemburgu – 69,3 tys. euro i Holandii – 33,5 tys. euro. Polska ze swoim wynikiem zajmuje piąte miejsce od końca w rankingu gospodarek UE. Wyprzedzamy Węgry z wynikiem 16,7 tys. euro, Łotwę – 15,8 tys. euro, Rumunię – 12,2 tys. euro i ostatnią Bułgarię – 12 tys. euro. Udało się nam jednak w ostatnim czasie wyprzedzić Węgrów i zbliżyć się do gospodarek estońskiej i litewskiej (wykres 2).

Wykres 2. Wartość PKB per capita w państwach UE w euro, lata 2005 i 2012.



Źródło: *Polska. Raport o konkurencyjności 2013. Wymiar krajowy i regionalny*, SGH, Warszawa 2013, s. 24.

Dokonując analizy poziomu rozwoju gospodarczego Polski mierzonego w PKB *per capita* w latach 2004-2012 zauważamy, że nastąpiła znaczna jego redukcja w odniesieniu do Niemiec, Włoch i Hiszpanii. W 2004 r. PKB *per capita* Polski stanowił mniej niż 50% PKB Włoch i Hiszpanii, to już w 2012 r. wynosił on prawie 70%. Zmniejszył się również dystans do Niemiec, ale w znacznie mniejszym stopniu z 44% w 2004 r. do 54% w 2012 r.⁹

Interesująco wygląda porównanie procentowego przyrostu PKB *per capita* dla Polski na tle państw Europy Środkowej i Wschodniej w latach 2005-2012 w okresie członkostwa naszej gospodarki w UE (wykres 3). Spośród państw Europy Środkowej i Wschodniej najwyższy procentowy przyrost PKB *per capita* odnotowano w gospodarce Rumunii – 54,4%. Na drugiej pozycji wśród państw ze zbliżonym przyrostem procentowym PKB *per capita* znalazła się Litwa i Polska, dla których wartości te wynosiły odpowiednio 47,9% i 47,8%. Gospodarka czeska w tym okresie odnotowała przyrost 39,5%, a słoweńska 6,6%. Warto podkreślić, że gospodarka węgierska, która ma taki sam jak Polska udział PKB *per capita* w stosunku do średniej UE zanotowała przyrost tylko o 17,6%.

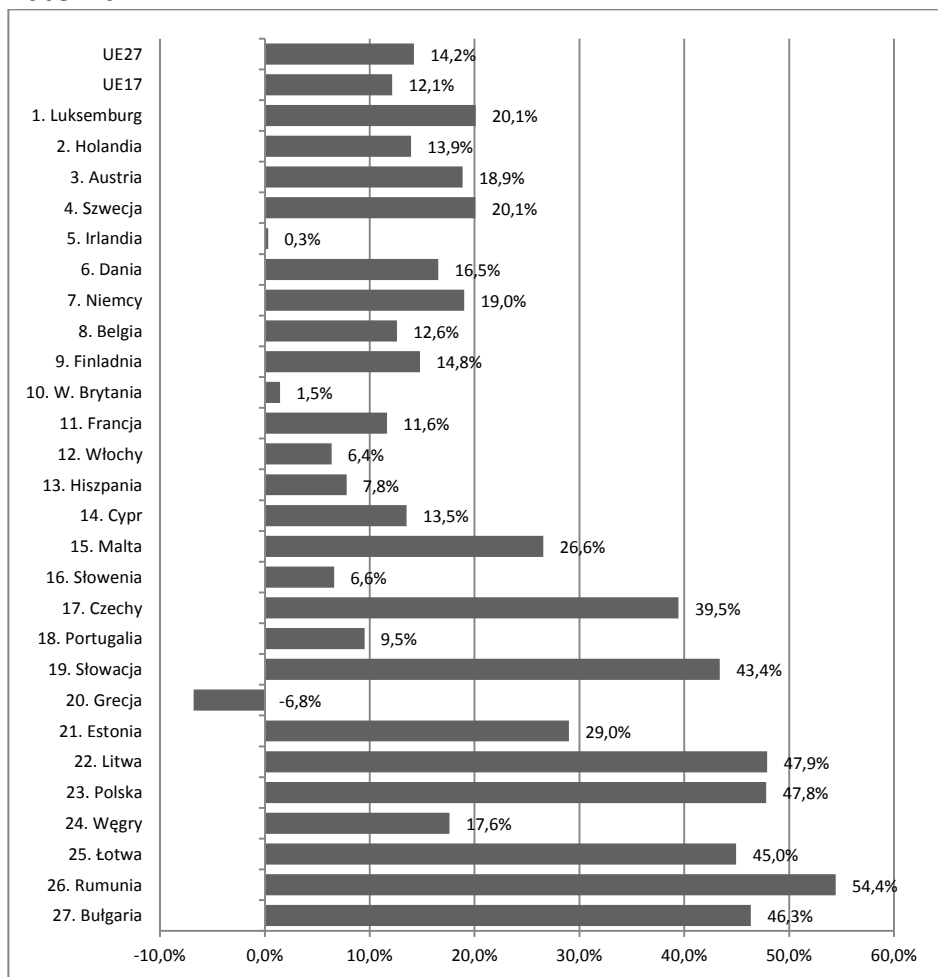
Udział polskiego PKB 2012 r. w światowej produkcji wynosił 1%. W czasie członkostwa Polski w UE nastąpił wzrost udziału w światowej produkcji z 0,92% do 0,97%, co należy ocenić bardzo pozytywnie, tym bardziej że w analizowanym okresie udało się to jeszcze tylko Słowacji, natomiast pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej straciły na udziałach¹⁰. Wzrosła również pozycja ekonomiczna Polski w UE dzięki wzrostowi udziału w łącznej produkcji UE o 1,1 punktu procentowego, tj. z 1,9% do 3% w okresie 2004-2012. Jest to potwierdzeniem obserwowanego trendu wskazującego na wzrastające znaczenie w światowej produkcji gospodarek rozwijających się oraz spadek znaczenia państw wysoko rozwiniętych¹¹.

⁹ J. Hausner (red.), *Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Raport, Kraków 2013, s. 34.

¹⁰ J. Hausner (red.), *Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, op. cit., s. 33.

¹¹ J. Hausner (red.), *Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, op. cit., s. 34.

Wykres 3. Przyrost % PKB per capita w państwach UE w latach 2005-2012



Źródło: obliczenia własne na podstawie wykresu 3

Proces domykania luki dochodowej

Przebieg konwergencji realnej polskiej gospodarki w okresie członkostwa w UE sprawił, że luka dochodowa zmniejszyła się w sposób zdecydowany w stosunku do UE15 i państw Europy Środkowej i Wschodniej. Obszerne badania w tym zakresie przedstawili Matkowski, Próchnik i Rapacki¹². Przewidują oni trzy scenariusze

¹² Z. Matkowski, M. Próchnik, R. Rapacki, *Nowe i stare kraje Unii ...*, op. cit., s. 63-98.

dalszego wzrostu gospodarczego dla Polski. Pierwszy optymistyczny scenariusz zakłada, przy tempie wzrostu PKB *per capita*¹³ 4,4% dla polskiej gospodarki jako średniej z lat 1994-2010, że średni poziom rozwoju UE15 osiągnęlibyśmy za 19 lat licząc od roku 2010. Oznaczałoby to, że cel ten zostałby osiągnięty w 2029 r. W tym samym czasie tempo wzrostu dla UE 15 wynosiło 1,3%, tym samym polska gospodarka miała szybsze tempo wzrostu o 3,1 punktu procentowego. Czas jaki jest potrzebny UE10¹⁴ do nadrobienia zaległości pod względem wzrostu gospodarczego w stosunku do UE15, zamyka się w przedziale od 14 do 51 lat. Najkrótszy okres domykania luki dochodowej w tym wariancie wystąpi w przypadku Estonii i Słowacji (po 14 lat) oraz Słowenii (15 lat). Najdłuższy wystąpi natomiast w przypadku Rumunii – 51 lat i Bułgarii – 46 lat. Dla Węgier okres domykania luki dochodowej w tym wariancie, przy wzroście 2,7% PKB *per capita*, wynosi 38 lat. W przypadku Litwy i Łotwy wymagany okres wynosi 18 i 20 lat.

Wariant ten jest możliwy do zrealizowania przy spełnieniu pewnych założeń. Pierwszym jest utrzymanie przez Polskę wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, znacznie szybszego niż państwa UE15. W latach 1994-2010 gospodarka polska należała do najszybciej rozwijających się gospodarek UE10. Lepsze tempo wzrostu PKB *per capita* wyrażonego w procentach odnotowała Estonia – 5,3%, Litwa – 5,1% i Łotwa – 4,9%. Kolejnym założeniem będzie zapobieganie zjawisku spowolnienia wzrostu gospodarczego w miarę zmniejszania się luki rozwojowej i zbliżania do celu. Neutralny wpływ na wzrost polskiej gospodarki kumulujących się od wielu lat barier rozwojowych, a zwłaszcza braku komplementarności wielu kluczowych instytucji tworzących instytucjonalną infrastrukturę rynku, to kolejne ważne założenie niezbędne do wyeliminowania zjawiska spowolnienia wzrostu gospodarczego Polski. Istotnym założeniem będzie również niezmienną wydajność dotychczasowego wzorca rozwojowego polskiej gospodarki, opartego głównie na wykorzystaniu stosunkowo taniej, nisko i średnio wykwalifikowanej siły roboczej oraz wytwarzaniu dóbr o rela-

¹³ Za podstawę obliczeń autorzy przyjęli PKB *per capita* w 2010 r. liczony według parytetu siły nabywczej (PNS).

¹⁴ UE 10 – Polska, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

tywnie niewielkiej zawartości innowacji¹⁵. Realizacja przedstawionych założeń może być trudna do osiągnięcia. Wydaje się, że trudne może być utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, biorąc pod uwagę jeszcze czynnik demograficzny. Niewątpliwie wpłynie to na realizację prezentowanego optymistycznego wariantu.

Drugi wariant przedstawiony przez badaczy – pośredni, zwany również umiarkowanym – wprowadza pewne zmiany co do okresu niezbędnego do osiągnięcia średniego poziomu dochodów UE15. W przypadku Polski okres ten się wydłuża do 23 lat, a Węgier pozostaje na niezmiennym poziomie 38 lat. Wariant ten jest bardzo korzystny dla Rumunii, Bułgarii i Czech, gdzie okres nadrobienia zaległości pod względem tempa wzrostu gospodarczego zmniejszył się odpowiednio do 32, 29 i 20 lat. Natomiast dla Estonii, Litwy, Łotwy, Słowacji i Słowenii okres ten został wydłużony.

Ostatni pesymistyczny wariant, opracowany przez Matkowskiego, Próchnika i Rapackiego został oparty na długoterminowej prognozie Komisji Europejskiej, gdzie podstawowym wyznacznikiem przyszłego tempa wzrostu PKB są trendy demograficzne. Przyjęte w tej prognozie tempa wzrostu PKB *per capita* są znacznie niższe niż w poprzednich wariantach. Prognozowany rozwój Polski w latach 2011-2060 to 1,8% PKB *per capita*, podczas gdy w pierwszym wariantcie wynosił on 4,4%, a w drugim: w latach 2011-2016 3,9%, a dla 2017 r. 3,8% PKB. Według tego wariantu w 2044 r. Polska osiągnie poziom 75% PKB *per capita* UE15. Będzie to najmniejsza luka dochodowa dla Polski. Kolejne lata 2050 i 2060 r. przyniosą dla Polski zjawisko dywergencji. Nastąpi zwiększenie luki dochodowej z poziomu 25% do poziomu 26%, a następnie 29%. Najszybciej uda się zmniejszyć lukę dochodową Słowenii i Słowacji, odpowiednio w 2037 r. i 2038 r. do poziomu 17% i 11%. Po czym również nastąpi zjawisko dywergencji. Według tego wariantu dotknie ono wszystkie państwa UE10. W przypadku Polski, jak i pozostałych państw Europy Środkowej i Wschodniej, należy podjąć działania mające na celu zmianę niekorzystnej struktury wiekowej, mającej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy. Ponadto właściwe byłoby zreformowanie rynku pracy. Stopień aktywności zawodowej w Polsce należy do najniższych.

¹⁵ R. Rapacki, *Oporne doganianie ...*, op. cit., s. B8.

W związku z przedstawionym ostatnim scenariuszem, w którym możemy mieć do czynienia ze zwiększaniem się luki dochodowej należałoby podjąć działania reformatorskie i edukacyjne. Samo wprowadzanie reform bez edukowania społeczeństwa o zagrożeniu dywergencją będzie bardzo trudne. Społeczeństwo powinno mieć świadomość podjęcia działań reformatorskich mających na celu zniwelowanie tego niebezpieczeństwa.

Ciekawego opracowania dokonała Alexe¹⁶ badając wpływ kryzysu na realną konwergencję państw UE10 ze strefą euro, porównując rok 2008 do 2010 r. Badania wykazały, że kryzys wpłynął negatywnie na proces konwergencji w Europie, doprowadzając do dywergencji w przypadku Czech, Estonii, Łotwa, Litwy, Węgier, Rumunii, Słowenii. Największa dywergencja wystąpiła na Łotwie i Słowenii. W przypadku Bułgarii nie doszło do żadnych zmian. Jedynymi gospodarkami, które poprawiły stopień konwergencji były Polska i Słowacja. Polska wykazała się najlepszym wynikiem – 0,092 (tabela 3).

Tabela 3. Macierz odmienności dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w odniesieniu do strefy euro

Państwo	Dystans do strefy euro w 2000 r.	Dystans do strefy euro w 2008 r.	Dystans do strefy euro w 2010 r.	Różnica w dystansie między rokiem 2010 a 2008
Bulgaria	0,977	1,000	1,000	0,000
Czechy	0,512	0,415	0,431	0,016
Estonia	0,779	0,615	0,662	0,047
Łotwa	0,872	0,800	0,862	0,062
Litwa	0,849	0,723	0,769	0,046
Węgry	0,663	0,662	0,677	0,015
Polska	0,744	0,800	0,708	-0,092
Rumunia	1,000	0,938	0,968	0,031
Słowenia	0,372	0,262	0,323	0,061
Słowacja	0,721	0,554	0,523	-0,031
UE 17	0,000	0,000	0,000	0,000

Źródło: I. Alexe, *How does economic crisis change the landscape of Real convergence for Central and Eastern Europe?*, "Romanian Journal of Fiscal Policy", 2012, nr 3, p. 6.

¹⁶ I. Alexe, *How does economic crisis change the landscape of Real convergence for Central and Eastern Europe?*, "Romanian Journal of Fiscal Policy", 2012, nr 3.

Prognozy redukowania luki dochodowej między polską gospodarką a gospodarkami UE27 przedstawiła Stawicka¹⁷. W przypadku pierwszego wariantu przy założeniu wzrostu PKB *per capita* dla Polski na poziomie 3,91% a dla UE27 1,67% zrównanie poziomów PKB *per capita* dla tych gospodarek nastąpi w 2032 r. Kolejny, drugi wariant przewiduje odpowiednio wzrost PKB *per capita* na poziomie 2,98% i 1,30%. Przy takim wzroście zrównanie PKB *per capita* dla polskiej gospodarki i gospodarki UE27 nastąpi w 2039 r. Porównując poziomy wzrost polskiej gospodarki w tych dwóch wariantach można stwierdzić, że obniżenie wzrostu polskiej gospodarki o 1 punkt procentowy powoduje wydłużenie domykania luki dochodowej o 7 lat. Ostatni wariant opracowany przez Stawicką przewiduje zrównanie się poziomów PKB *per capita* dla Polski i UE27 w 2025 r. Osiągnięcie tego wariantu będzie możliwe przy założeniu wzrostu PKB *per capita* dla Polski na wysokim poziomie 4,37%, natomiast przewidziany wzrost dla UE27 jest na niskim poziomie 1,15%.

Badania związane z redukcją luki dochodowej 10 państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. w odniesieniu do średniego poziomu PKB *per capita* UE27 przeprowadzili Halami i Vasary¹⁸. Według nich luka dochodowa w przypadku Polski może wynieść w 2035 r. 26%, co oznacza, że w tym czasie nasza gospodarka osiągnie 74% średniego poziomu PKB *per capita* państw UE27. Według szacunków tych badaczy będzie to najwyższy udział. Ich prognozy przewidują również zjawisko dywergencji. Luka dochodowa Polski może się powiększyć z 26% do 34%. Oznacza to, że obniży się relacja naszej gospodarki do średniego poziomu PKB *per capita* do pulapu 66%. Nastąpi to do 2050 r.

Konwergencja nominalna

Konstrukcja kryteriów konwergencji nominalnej została sformułowana w traktacie z Maastricht. Zawarte są one w Traktacie o

¹⁷ M. Stawicka, *Perspektywy zrównania poziomu rozwoju gospodarczego Polski i Unii Europejskiej. Prognoza na lata 2010-2040*, „Zarządzania i Edukacja” maj-czerwiec 2012, nr 82, s. 40-42.

¹⁸ P. Halami, V. Vasary, *Real convergence in the New Member States of the European Union (Short-er and longer term prospects)*, „The European Journal of Comparative Economics”, 2010, vol. 7, n. 1, p. 242.

funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹. Postanowienia te mówią, że państwo spełnia kryteria konwergencji nominalnej, gdy:

- osiąga wysoki poziom stabilności cen, czyli stopę inflacji zbliżoną do istniejącej w co najwyżej trzech państwach członkowskich, które posiadają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen;
- posiada stabilną sytuację finansów publicznych, co wynika z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego;
- kurs waluty danego państwa mieści się w zwykłych marginesach wahań kursów przewidzianych w mechanizmie kursowym europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do euro;
- trwały charakter konwergencji osiągniętej przez państwo członkowskie objęte derogacją i jego udziału w mechanizmie kursów wymiany walut jest odzwierciedlony w poziomie długoterminowych stóp procentowych.

Polska dąży do wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej w związku z przystąpieniem w 2004 r. do UE, kiedy to wyraziliśmy zgodę na wstąpienie do strefy euro i otrzymaliśmy status państwa objętego derogacją²⁰. Oznacza to, że jesteśmy wyłączeni bezterminowo z obowiązku spełnienia zobowiązań wynikających z prawa UE. Po wypełnieniu kryteriów konwergencji nominalnej Polska w każdym czasie może przystąpić do strefy euro. Wypełnienie tych kryteriów nie jest jednak łatwe dla polskiej gospodarki. W grudniu 2013 r. Polska wypełniała kryterium stabilności cen. Zgodnie z informacjami zawartymi w Monitorze konwergencji nominalnej²¹ średnie dwunastomiesięczne tempo wzrostu indeksu HICP (*Harmonised Index of Consumer Prices*) wynosiło 0,8 %, tym samym było niż-

¹⁹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE, C 236/109), art. 140, ust. 1. (dawny art. 121 ust. 1; art. 122, ust 2 zdanie drugie oraz art. 123, ust. 5 TWE).

²⁰ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 139, ust.1.

²¹ *Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów 2014, nr 2, s. 1.

sze o 1 punkt procentowy od wartości referencyjnej²², która wynosiła 1,8%. Przewidywania Komisji Europejskiej (KE) implikują kształtowanie się inflacji w Polsce poniżej wartości referencyjnej dla tego kryterium do końca 2014 r. Natomiast w następnych trzech kwartałach 2015 r. prognozy mówią o przekroczeniu wartości referencyjnej o 0,3 punktu procentowego.

Polska w grudniu 2013 r. wypełniała również kryterium stóp procentowych. Średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy była na takim samym poziomie jak ostatnio w porównaniu z listopadem 2013 r. i wynosiła 4%. Kształtowała się zatem o 1,4 punktu procentowego poniżej wartości referencyjnej, która wynosiła 5,4%. Wahania wartości referencyjnej związane były ze zmianą grupy referencyjnej. Poprzednia wartość referencyjna wynosiła 5,9%²³. Podstawą do obecnych obliczeń były dane z 2 państw o najbardziej stabilnych cenach tj. Łotwy i Bułgarii. Z analizy został wyłączony Cypr, jako państwo, które nie finansuje zadłużenia sektora publicznego poprzez emisję instrumentów dłużnych na rynkach finansowych.

Kolejne kryterium fiskalne pozostaje przez Polskę niewypełnione ze względu na nałożoną procedurę nadmiernego deficytu, który nie może przekroczyć 3% PKB. W Polsce ten wskaźnik kształtuje się na poziomie 4,8% za 2013 r. Przewidywana wartość tego wskaźnika na rok 2014 to + 4,6% PKB, a na rok 2015 r. 3,3% PKB. Obecnie procedura nadmiernego deficytu jest nałożona na 16 państw UE z 28. Polsce wydłużono termin likwidacji procedury do 2015 r. i jest ona zobowiązana do przedłożenia Komisji Europejskiej i Radzie Ecofin informacji o działaniach podjętych w tym zakresie. Państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, które nie są objęte procedurą nadmiernego deficytu to: Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Li-

²² Wartość referencyjna jest obliczana na podstawie danych z trzech państw o najbardziej stabilnych cenach. Wśród tych państw znalazły się Łotwa, Bułgaria i Cypr, Szwecja i Portugalia. Poprzednią grupę tych państw stanowiły Łotwa, Szwecja i Portugalia. Z grupy referencyjnej została wykluczona Grecja jako państwo, którego dynamika cen istotnie różni się od dynamiki cen w strefie euro.

²³ *Monitor konwergencji nominalnej*, Ministerstwo Finansów 2014, nr 1, s. 1.

twa, Łotwa, Rumunia i Węgry. W tych gospodarkach deficyt budżetowy nie przekroczył 3% PKB. Wskaźnik ten dla UE wynosił 4% PKB, a dla strefy euro 3,7% w roku 2012.

Polska spełnia jeden z elementów kryterium fiskalnego, jakim jest wielkość długu publicznego. Nie może on przekroczyć 60% PKB. Największa wartość tego parametru przypada na rok 2013 i wynosi 58,2%, po czym przewiduje się spadek do wartości 57% w 2014 r. i 52,5% w 2015 r. W kontekście tego parametru polska gospodarka wypada korzystnie np. w odniesieniu do Węgier, gdzie dług publiczny w 2011 r. osiągnął 82,1% PKB. Wskaźnik ten ukształtował się na podobnym poziomie w gospodarce niemieckiej i wynosił za 2012 r. 81%. Największy dług publiczny występuje w Grecji. Jego wartość wynosi 176,2% PKB i przypadła na rok 2013. Podobna sytuacja występuje we Włoszech, gdzie wynosi on 133,0% PKB za 2013 r. Na bardzo zbliżonym poziomie kształtuje się dług publiczny w Portugalii za ten sam rok. Najniższym poziomem długu publicznego wykazała się Estonia, gdzie wskaźnik ten w 2013 r. osiągnął najwyższą wartość i wynosił 10% PKB oraz Bułgaria na poziomie 19,4% za 2013 r. (tabela 2). Ostatnie kryterium konwergencji nominalnej nie jest wypełnione przez Polskę ze względu na brak uczestnictwa w mechanizmie ERM II²⁴.

Stworzenie w Polsce właściwych warunków, które będą sprzyjały trwałej konwergencji wymaga utrzymania polityki pieniężnej nakierowanej na stabilność cen w średnim okresie. Natomiast w zakresie polityki fiskalnej potrzebna jest zmiana dotychczasowego podejścia. Zamiast stosowanej konsolidacji fiskalnej ukierunkowanej bardziej na przychody, należy podjąć działania związane z wydatkami w celu redukcji wysokiego deficytu strukturalnego i trwałego ograniczenia wskaźnika długu publicznego²⁵.

²⁴ Europejski System Walutowy jest to system łączący waluty krajowe państw UE oraz euro; ustalony kurs walutowy w ramach tego mechanizmu posiada pasmo odchylen $\pm 15\%$ przez okres minimum 2 lat.

²⁵ *Raport o konwergencji*, EBC, maj 2012, s. 68.

Tabela 4. Kryterium deficytu budżetowego i długu publicznego jako % PKB dla UE

L.p	Państwo	Deficyt Budżetowy (% PKB)				Dług publiczny (% PKB)			
		2011	2012	2013*	2014*	2011	2012	2013*	2014*
1	Austria	-2,5	-2,5	-2,5	-1,9	72,8	74,0	74,8	74,5
2	Belgia	-3,7	-4,0	-2,8	-2,6	98,0	99,8	100,4	101,3
3	Bulgaria	-2,0	-0,8	-2,0	-2,0	16,3	18,5	19,4	22,6
4	Chorwacja	-7,8	-5,0	-5,4	-6,5	51,6	55,5	59,6	64,7
5	Cypr	-6,3	-6,4	-8,3	-8,4	71,5	86,6	116,0	124,4
6	Czechy	-3,2	-4,4	-2,9	-3,0	41,4	46,2	49,0	50,6
7	Dania	-1,8	-4,1	-1,7	-1,7	46,4	46,4	44,3	43,7
8	Estonia	1,1	-0,2	-0,4	-0,1	6,1	9,8	10,0	9,7
9	Finlandia	-0,7	-1,8	-2,2	-2,3	49,2	53,6	58,4	61,0
10	Francja	-5,3	-4,8	-4,1	-3,8	85,8	90,2	93,5	95,3
11	Grecja	-9,5	-9,0	-13,5	-2,0	170,3	156,9	176,2	175,9
12	Hiszpania	-9,6	-10,6	-6,8	-5,9	70,5	86,0	94,8	99,9
13	Holandia	-4,3	-4,1	-3,3	-3,3	65,7	71,3	74,8	76,4
14	Irlandia	-13,1	-8,2	-7,4	-5,0	104,1	117,4	124,4	120,8
15	Litwa	-5,5	-3,2	-3,0	-2,5	38,3	40,5	39,9	40,2
16	Luksemburg	0,1	-0,6	-0,9	-1,0	18,7	21,7	24,5	25,7
17	Łotwa	-3,6	-1,3	-1,4	-1,0	41,9	40,6	42,5	39,3
18	Malta	-2,8	-3,3	-3,4	-3,4	69,5	71,3	72,6	73,3
19	Niemcy	-0,8	0,1	0,0	0,1	80,0	81,0	79,6	77,1
20	Polska	-5,0	-3,9	-4,8	4,6	56,2	55,6	58,2	51,0
21	Portugalia	-4,3	-6,4	-5,9	-4,0	108,2	124,1	127,8	126,7
22	Rumunia	-5,6	-3,0	-2,5	-2,0	34,7	37,9	38,5	39,1
23	Słowacja	-5,1	-4,5	-3,0	-3,2	43,4	52,4	54,3	57,2
24	Słowenia	-6,3	-3,8	-5,8	-7,1	47,1	54,5	63,2	70,1
25	Szwecja	0,2	-0,2	-0,9	-1,2	38,6	38,2	41,3	41,9
26	Węgry	4,3	-2,0	-2,9	-3,0	82,1	79,8	80,7	79,9
27	Wlk. Brytania	-7,7	-6,1	-6,4	-5,3	84,3	88,7	94,3	96,9
28	Włochy	-4,5	-3,8	-3,0	-2,7	119,3	120,8	133,0	134,0

*Komisja Europejska, *Economic Forecast Autumn* 2013.

Źródło: Eurostat

Konwergencja prawna

Istotnym rodzajem konwergencji jest konwergencja prawna, która obejmuje zgodność ustawodawstwa krajowego z art. 130 i 131

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz zapisów zawartych w statucie ESBC. Artykuł 130 dotyczy zapewnienia niezależności organów decyzyjnych banku centralnego od nacisków ze strony rządów państw członkowskich podczas wykonywania swoich zadań. W przypadku Polski będzie to dotyczyć Narodowego Banku Polskiego (NBP), a konkretnie jego organów decyzyjnych, do których należą: Prezes NBP, Rada Polityki Pieniężnej (RPP) i Zarządu NBP. Zgodnie z tym artykułem NBP powinien być niezależny od władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej przy wykonywaniu zadań związanych z członkostwem w Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC).

Proces uchylecia derogacji, jako zobowiązania w związku z przynależnością Polski do UE, jest możliwy tylko po wypełnieniu warunków konwergencji prawnej. W przypadku NBP wymagane są zmiany Konstytucji RP²⁶ oraz zmiany ustawy o NBP²⁷, ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸ (NIK), ustawy o Trybunale Stanu²⁹. Przedstawione działania w ramach konwergencji prawnej wymagają woli politycznej, która przy obecnym układzie sił w parlamencie będzie trudna do osiągnięcia. Polskie prawo nie spełnia wszystkich wymagań związanych z niezależnością banku centralnego, zakazu finansowania ze środków banku centralnego i integracji prawnej z Eurosystemem³⁰.

Innowacyjność polskiej gospodarki

Konwergencja gospodarki jest również związana z nowoczesną technologią produkcji. Państw słabiej rozwiniętych nie stać na wysokie nakłady na badania i rozwój. Trudno jest również utrzymać wykształconą kadrę badawczą. Nowoczesna technologia stosowana jest głównie przez gospodarki rozwinięte. W momencie wprowadzenia

²⁶ *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 227, ust. 1.

²⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U., nr 140, poz. 938, ze zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. 2007, nr 231, poz. 1701, ze zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. *o Trybunale Stanu* (Dz. U. 1982, nr 11, poz. 84 ze zm.), art. 5.

³⁰ *Raport o konwergencji*, EBC, maj 2012, s. 68.

nowoczesnych technologii następuje ich przepływ do gospodarek słabiej rozwiniętych przez działalność transnarodowych korporacji, sprzedaż licencji, napływ zagranicznych inwestycji czy naśladownictwo. Korzystając z prawie darmowej technologii mogą one szybciej się rozwijać. Gospodarki te przez przepływy technologii nie angażują się bezpośrednio w tworzenie innowacji. Przedstawione wyżej wyjaśnienia dotyczące konwergencji wskazują, że integracja gospodarcza prowadzi do zbliżenia się pod względem rozwoju gospodarek w niej uczestniczących³¹.

Pozycja danego państwa w znacznej mierze zależy od zdolności adaptacji gospodarki do zmieniających się warunków jej otoczenia. Chodzi tutaj o adaptację, która będzie przewidywała z odpowiednim wyprzedzeniem jakie obszary zadecydują w przyszłości o konkurencyjności poszczególnych gospodarek. Pozycja danej gospodarki nie jest zdeterminowana położeniem geograficznym, zależy natomiast od jej aktywności i innowacyjności.

Poziom konkurencyjności będzie decydował o rozwoju gospodarczym państw UE w tym również Polski. Jest on uwarunkowany kilkoma czynnikami: poziomem innowacyjności, poziomem technicznym, nowoczesnością produkcyjnych środków trwałych oraz poziomem infrastruktury zwłaszcza transportowej i telekomunikacyjnej decydującej o dostępności gospodarki dla inwestorów. Istotną rolę odgrywają również czynniki niematerialne, takie jak: poziom wykształcenia społeczeństwa, kształt polityki gospodarczej państwa czy mentalność społeczeństwa³².

Innowacyjność to najważniejszy czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki w obecnym czasie. Zależy on od nakładów na naukę i badania rozwojowe (B+R) w odniesieniu do PKB oraz skali importu nowych technologii. W obszarze innowacyjności Polska plasuje się wyraźnie poniżej średniej unijnej. Po dwuletnim utrzymaniu się w grupie umiarkowanych innowatorów, spadła do grupy tzw. słabych innowatorów. Charakteryzuje się niższym niż przeciętna dla wszystkich państw UE poziomem Sumarycznego Indeksu Innowa-

³¹ Z. Matkowski, M. Próchnik, R. Rapacki, *Nowe i stare kraje Unii ...*, op. cit., s. 66-67.

³² L. Zienkowski, *Alternatywne scenariusze rozwoju gospodarki w nadchodzącym ćwierćwieczu*, [w:] *Wyzwania wobec polityki gospodarczej. Polska na początku XXI wieku*, J. Tarajkowski (red.), PTPN, Poznań 2006, s. 17.

cyjności (SII) i w 2013 r. zajęła 4. miejsce od końca z wynikiem 0,270, wyprzedzając Bułgarię, Rumunię i Łotwę. Oznacza to w porównaniu z 2011 r. spadek o dwie pozycje, kosztem Słowacji i Litwy. W 2011 r. Polska posiadała najwyższy SII i wynosił on 0,283. Względnie dobrze w 2012 r. oceniono zasoby ludzkie, natomiast wskazano na słabości systemu innowacji. Słaby jest poziom zaangażowania przedsiębiorstw w działalność innowacyjną. Zanotowano wysoki wzrost liczby wniosków patentowych i licencji patentowych. Problematiczną kwestią pozostaje spadek liczby doktorantów i niski poziom współpracy z innymi podmiotami³³.

Tabela 5. Wartości Sumarycznego Indeksu Innowacyjności (SII)

L.p	Kraje	2008	2009	2010	2011	2012
1	Austria	0,582	0,596	0,571	0,584	0,602
2	Belgia	0,594	0,596	0,606	0,612	0,624
3	Bułgaria	0,187	0,198	0,231	0,234	0,188
4	Chorwacja	0,275	0,286	0,308	0,317	0,302
5	Cypr	0,493	0,465	0,494	0,513	0,505
6	Czechy	0,365	0,371	0,408	0,413	0,402
7	Dania	0,643	0,660	0,698	0,696	0,718
8	Estonia	0,415	0,458	0,460	0,484	0,500
9	Finlandia	0,657	0,673	0,675	0,681	0,681
10	Francja	0,519	0,531	0,558	0,560	0,568
11	Grecja	0,364	0,338	0,362	0,334	0,340
12	Hiszpania	0,388	0,394	0,390	0,393	0,407
13	Holandia	0,577	0,585	0,588	0,594	0,648
14	Irlandia	0,549	0,567	0,544	0,587	0,597
15	Islandia	0,593	0,609	0,588	0,612	0,622
16	Litwa	0,244	0,248	0,255	0,271	0,280
17	Luksemburg	0,585	0,615	0,595	0,581	0,626
18	Łotwa	0,188	0,206	0,216	0,225	0,225

³³ Polska 2013. Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013, s. 242.

19	Macedonia	0,191	0,216	0,219	0,220	0,238
20	Malta	0,301	0,322	0,338	0,300	0,284
21	Niemcy	0,677	0,694	0,710	0,705	0,720
22	Norwegia	0,449	0,458	0,478	0,470	0,485
23	Polska	0,268	0,278	0,273	0,283	0,270
24	Portugalia	0,378	0,400	0,427	0,425	0,406
25	Rumunia	0,234	0,250	0,233	0,252	0,221
26	Słowacja	0,285	0,295	0,281	0,291	0,337
27	Słowenia	0,448	0,473	0,489	0,517	0,508
28	Serbia	0,255	0,248	0,290	0,279	0,365
29	Szwajcaria	0,805	0,816	0,826	0,827	0,835
30	Szwecja	0,725	0,731	0,733	0,735	0,747
31	Turcja	0,188	0,195	0,201	0,209	0,214
32	Węgry	0,301	0,301	0,329	0,335	0,323
33	Wlk. Brytania	0,579	0,588	0,623	0,621	0,622
34	Włochy	0,397	0,410	0,432	0,432	0,445
=	UE27	0,504	0,516	0,532	0,531	0,544

Źródło: *Innovation Union Scoreboard*, KE, 2013, p. 74.

Najniższą wartość SII zanotowała Bulgaria (0,188), najwyższą posiada Szwecja (0,747). Na drugim miejscu w rankingu SII jest gospodarka niemiecka (0,720). Średnia wartość SII dla UE wynosi 0,544. Jak widać z powyższych danych wskaźnik SII dla Polski jest niski w porównaniu ze średnią UE. Stanowi on 49,63% średniej UE. Porównując Polskę z liderami innowacji, czyli ze Szwecją i Niemcami, wartość ta przedstawia się na poziomie odpowiednio 36,14% i 37,5%. Najwyższy wskaźnik SII w Europie posiada Szwajcaria (0,835). W grupie państw Europy Środkowej i Wschodniej najlepiej wypada Estonia (0,500) i Czechy (0,402) plasujące się w grupie umiarkowanych innowatorów. Węgry posiadają ten wskaźnik na poziomie 0,323 i podobnie jak Polska znajdują się w grupie skromnych innowatorów.

Wskaźnik wydatków w Polsce na działalność innowacyjną jest daleki od oczekiwań. Jednak od momentu wstąpienia Polski do UE systematycznie wzrasta z poziomu 0,56% PKB w 2003 r. do 0,77%

PKB w 2011 r. Rosnąca wartość polskiego PKB sprawia, że następuje nominalny wzrost wydatków na badania i rozwój (B+R). Od 2003 r. następuje wzrost nakładów na B+R średniorocznie o około 1 mld zł. W ostatnich pięciu latach zanotowano wzrost nakładów na B+R aż o 76%, podczas gdy w poprzednich pięciu latach wynosił on tylko 16%. Nakłady ze środków budżetowych i prywatnych na B+R rosną równomiernie. Utrwała to strukturę nakładów publicznych do prywatnych w stosunku 2:1, co stanowi cechę gospodarek słabiej rozwiniętych. W państwach UE15 ten stosunek wynosi 1:1³⁴. Pewna niechęć do inwestowania podmiotów prywatnych polega na braku zaangażowania się w badania podstawowe, które niejednokrotnie trwają bardzo długi czas i nie wiadomo czym się zakończą. Podmioty prywatne chętniej włączają się w ten proces, gdy innowacja już istnieje. W tym momencie ryzyko polega nie na tym, że wynik jest niepewny, tylko na ryzyku związanym z wdrożeniem. Z większym prawdopodobieństwem można określić szanse jego powodzenia, a tym samym zmniejszyć ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia. O większym zaangażowaniu kapitału prywatnego w działalność badawczo-rozwojową mówi strategia Europa 2020³⁵.

W państwach wiodących pod względem technologicznym podmioty prywatne ponoszą większość nakładów na B+R. W państwach słabiej rozwiniętych firmy prywatne wykazują brak skłonności do angażowania się w B+R. Rekompensowane jest to przez nakłady publiczne. W Polsce nakłady B+R prywatnych podmiotów w relacji do PKB to tylko 18% średniej UE, ale nakłady publiczne są relatywnie wysokie i wynoszą 70% średniej UE³⁶.

W ocenie Pruska odpowiedzialność za niski poziom nakładów na B+R w UE15 i w Polsce ponosi sektor prywatny. Uważa on, że dominacja rządów prawicowo-neoliberalnych doprowadziła do tego, że kapitał zagraniczny i polski sektor prywatny uzyskały za darmo znaczącą obniżkę stopy podatku dochodowego z 38% do 19%, bez

³⁴ *Polska 2013. Raport o ...*, op. cit., s. 244.

³⁵ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Bruksela 03.03.2010, s. 12.

³⁶ J. Hausner (red.), *Polska. Jak awansować ...*, op. cit., s. 96.

zobowiązań do zwiększania nakładów na prace badawczo-rozwojowe³⁷.

Wydatki na B+R UE27 w porównaniu z przedstawionymi wyżej wydatkami Polski są znacznie większe. W 2010 r. wynosiły one dla UE27 2,01% PKB, gdy w tym czasie dla Polski stanowiły tylko 0,74% PKB, a w 2011 wynosiły odpowiednio 2,03% i 0,77% PKB³⁸. Również znaczne różnice w wydatkach B+R występują między Polską a UE27 w perspektywie realizacji celów do roku 2020. Dla Polski wskaźnik ten ma kształtować się na poziomie 1,7% PKB. Dla UE został on ustalony w dokumencie Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” na poziomie 3% PKB³⁹.

Po wstąpieniu do UE nastąpiła generalna poprawa konkurencyjność akcesyjnych gospodarek transformacji. Od tego momentu uzyskiwały one coraz wyższe oceny⁴⁰. Wśród nich była również Polska. Wejście Polski do UE spowodowało konieczność przyjęcia w naszym państwie różnych strategii, które przyczyniły się do rozwoju naszej gospodarki i całej Unii⁴¹.

Zakończenie

Proces konwergencji realnej gospodarek związany ze zbliżeniem się PKB *per capita* wynika z neoklasycznego modelu wzrostu Solowa. Model ten zakłada występowanie zjawiska konwergencji, które pozwala na doganianie bogatszych gospodarek przez biedniejsze pod warunkiem, że należy zapewnić odpowiednią stopę inwestycji.

Przystąpienie Polski do UE w 2004 r. stworzyło warunki do szybszego nadrobienia zaległości pod względem rozwoju gospodarczego. W latach 2005-2012 r. nastąpiło zwiększenie wzrostu gospodarczego Polski

³⁷ A. Prusek, *Innowacyjność jako główny instrument strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki w Unii Europejskiej* A. Prusek (red.), UE, Kraków 2011, s. 31-32.

³⁸ *Polska 2013. Raport o ...*, op. cit., s. 88.

³⁹ *Europa 2020. Strategia na ...*, op. cit., s. 12.

⁴⁰ K. Piech, *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym: w kierunku pomiaru i współczesnej roli państwa*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 256.

⁴¹ K. Piech, *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym*, op. cit., s. 222-248.

o 15 punktów procentowych z poziomu 51% do 66% PKB *per capita* UE. Nastąpił znacznie szybszy wzrost gospodarczy w porównaniu z okresem od 1989 r. Od 2009 r. Polska gospodarka jest w czołówce najlepiej rozwijających się państw UE. Tendencja ta została zachowana do 2012 r. Potwierdza ona odporność naszej gospodarki na kryzys. Z wynikiem 66% PKB *per capita* średniej unijnej zajmujemy czwarte miejsce od końca wśród państw UE27. Należy jednak pamiętać z jakiego poziomu rozpoczynaliśmy ten wysiłek. Polska gospodarka pod względem PKB *per capita* w odniesieniu do UE w 1989 r. wyprzedzała jedynie Rumunię. Sukcesem Polski okazała się skumulowana wartość PKB w latach 2007-2012. Pod względem tej wielkości Polska okazała się najlepsza w UE. Do takiego wyniku przyczyniły się coroczne wzrosty PKB. Potencjał polskiej gospodarki nie jest jednak w pełni wykorzystany. Powinna się ona rozwijać o 2-3 punkty procentowe szybciej niż UE. Pozwoli to na szybszą likwidację luki dochodowej.

W odniesieniu do konwergencji nominalnej w chwili obecnej Polska spełnia kryterium pieniężne, nie spełnia natomiast wymogu dotyczącego poziomu deficytu budżetowego, przekraczając wartość 3% PKB. Termin likwidacji procedury nadmiernego deficytu KE przewidziała w Polsce na rok 2015. Polska spełnia wymóg związany z poziomem długu publicznego nie przekraczając poziomu 60% PKB. Kryterium kursu walutowego nie jest wypełnione ze względu na to, że Polska nie uczestniczy w mechanizmie ERM II. Oceniając realizację konwergencji nominalnej na tle państw UE Polska wypada nienajgorzej.

Problemem dla polskiej gospodarki jest poziom innowacyjności, który wpływa na wzrost gospodarczy. Zwiększenie innowacyjności naszej gospodarki jest konieczne w celu pozyskiwania inwestorów. Niskie ceny czynników produkcji, zwłaszcza pracy, w Polsce na razie wystarczają na ich przyciągnięcie. Z czasem jednak dojdzie do konwergencji cenowej, co wywoła zrównanie się cen czynników produkcji krajowych z zagranicznymi. Spowoduje to osłabienie konkurencyjności polskiej gospodarki. W takim momencie najważniejszą rolę będzie odgrywał poziom innowacyjności naszej gospodarki. Może on w sposób decydujący przyczynić się do absorpcji kapitału inwestycyjnego. Brak innowacyjnej gospodarki przy jednoczesnej konwergencji cenowej czynników produkcji, zwłaszcza pracy, może doprowadzić do odpływu kapitału inwestycyjnego i pogorszenia wzrostu gospodarczego niezbędnego do likwidacji luki dochodowej, a w przyszłości dywergencji. Ostatnie dane dotyczące innowacyjności naszej gospodarki są nienajlepsze. W ostatnim roku

spadliśmy z grup umiarkowanych innowatorów do grupy skromnych innowatorów i zajmujemy czwarte miejsce od końca w UE.

Przy właściwym kształtowaniu polityki gospodarczej tempo rozwoju Polski nie będzie słabnąć, co może wynikać z teorii konwergencji po uzyskaniu wyższego poziomu rozwoju gospodarczego PKB *per capita*. Należy jednak pamiętać o wzmacnianiu innowacyjności naszej gospodarki utrzymując wysoką dynamikę wzrostu wydatków na to działanie. Może być jednak trudno nadrobić ten dystans Polsce w związku z deficytem budżetowym i długiem publicznym oraz problemami występującymi w strefie euro. Pewnym problemem jest również współpraca między sektorem publicznym i prywatnym, co do realizacji postulatu innowacyjności.

W interesie polskiej gospodarki jest wzmacnianie innowacyjności w celu poprawy pozycji gospodarczej. Należy wprowadzać nowe rozwiązania. Powinny one stwarzać możliwości wnoszenia własności intelektualnej do spółki przez uczelnie. Należy również wprowadzić zachęty podatkowe dla inwestycji w innowacje, które są bardzo skromne. W Polsce można odliczyć 50% wydatków związanych z nabyciem nowej technologii w postaci wartości niematerialnych i prawnych od podstawy opodatkowania. Nieuwzględnione są natomiast wydatki prac badawczo-rozwojowych prowadzonych wewnątrz firmy. Zupełnie inaczej wygląda to w Czechach czy na Węgrzech. Tam korzyść podatkowa może wynieść 200% kosztów poniesionych na prace badawcze i rozwojowe⁴². Należałoby więc zastanowić się nad zmianą ulg podatkowych dotyczących innowacyjności. W przeciwnym razie możemy stać się mniej atrakcyjni dla zagranicznych inwestorów.

⁴² Raport. *Jak najlepiej zachęcić do innowacyjności: ulgi podatkowe*, THINKTANK Deloitte, wrzesień 2010, s. 10, 24, 31.

Literatura

Akty prawa

1. *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE, C 236/109).
3. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. *o Trybunale Stanu* (Dz. U. 1982, nr 11, poz. 84 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. 2007, nr 231, poz. 1701, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U., nr 140, poz. 938, ze zm.).

Zbiory dokumentów

1. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KE, Bruksela 03.03.2010.
2. Hausner J. (red.), *Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Raport.*, Kraków 2013.
3. *Innovation Union Scoreboard*, KE, 2013.
4. „*Monitor konwergencji nominalnej*”, Ministerstwo Finansów 2014, nr 2.
5. „*Monitor konwergencji nominalnej*”, Ministerstwo Finansów 2014, nr 1.
6. *Polska 2013. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.
7. *Raport o konwergencji*, EBC, maj 2012.
8. *Raport. Jak najlepiej zachęcić do innowacyjności: ulgi podatkowe*, THINK-TANK Delloite, wrzesień 2010.
9. *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce w 2012 roku na tle procesów w gospodarce światowej*, GUS, Warszawa 2013.
10. Wersa M. A. (red.), *Polska – raport o konkurencyjności 2013. Wymiar krajowy i regionalny*, SGH, Warszawa 2013.

Publikacje zwarte

1. Krajewski P., (red.), *Gospodarka Polski w perspektywie wstąpienia do strefy euro*, PWE, Warszawa 2012.
2. Piech K., *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym: w kierunku pomiaru i współczesnej roli państwa*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009.
3. Prusek A., (red.), *Konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki w Unii Europejskiej*, UE, Kraków 2011.
4. Tarajkowski J. (red.), *Wyzwania wobec polityki gospodarczej. Polska na początku XXI wieku*, PTPN, Poznań 2006.

Artykuły

1. Alexe I., *How does economic crisis change the landscape of Real convergence for Central and Eastern Europe?*, "Romanian Journal of Fiscal Policy", 2012, nr 3.
2. Halami P., Vasary V., *Real convergence in the New Member States of the European Union (Shorter and longer term prospects)*, "The European Journal of Comparative Economics", 2010, vol. 7, n. 1.
3. Matkowski Z., Próchnik M., Rapacki R., *Nowe i stare kraje Unii Europejskiej: konwergencja czy dywergencja*, „Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, 2013, nr 91.
4. Rapacki R., *Oporne doganianie Unii*, „Rzeczpospolita” 20 czerwca 2012.
5. Stawicka M., *Perspektywy zrównania poziomu rozwoju gospodarczego Polski i Unii Europejskiej. Prognoza na lata 2010-2040*, „Zarządzanie i Edukacja” maj-czerwiec 2012, nr 82.

Wymiar wschodni w polityce Rzeczypospolitej Polskiej na forum Unii Europejskiej – ocena w 10 lat po akcesji

Uroczysta inauguracja programu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, 7 maja 2009 r. uznawana jest za wielki sukces polskiej dyplomacji. Po wielu zabiegach udało się bowiem uzyskać poparcie państw członkowskich Unii Europejskiej i wprowadzić w życie projekt ściśle odpowiadający naszym interesom narodowym w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Obchody z okazji 10-lecia członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej stanowią doskonałą okazję do przeglądu działań, jakie Rzeczypospolita Polska podejmowała na rzecz wymiaru wschodniego.

Przedmiotem analizy jest prześledzenie zaangażowania Polski (RP) w proces tworzenia unijnej polityki wschodniej. Artykuł koncentruje się na wskazaniu działań podejmowanych przez RP przed ustanowieniem programu Partnerstwa Wschodniego (PW), jak również na istocie samego projektu i związanych z nim perspektyw rozwoju współpracy UE z Europą Wschodnią.

Na tej podstawie autorka udzieli odpowiedzi na pytanie o znaczenie, jakie miało dla Polski wprowadzenie do debaty europejskiej kwestii zacieśniania stosunków z Europą Wschodnią oraz korzyści jakie RP odnosi z ustanowienia i realizacji programu Partnerstwa Wschodniego. Podjęta zostanie również próba oceny tej polskiej koncepcji z punktu widzenia przydatności zagadnień dotyczących Europy Wschodniej dla rozwoju działań zewnętrznych Unii Europejskiej.

W analizie postawiono tezę, że stworzenie przez Polskę programu Partnerstwa Wschodniego oraz aktywne zaangażowanie w jego realizację stanowi wyraz żywotnych interesów RP oraz przyczynia się do zwiększenia jej prestiżu na arenie międzynarodowej.

Teza poddana została weryfikacji poprzez zestawienie wniosków wynikających z analizy efektów osiągniętych przez Polskę na arenie międzynarodowej prowadzenia działań nakierowanych na

wschodnich partnerów Unii Europejskiej pod nazwą Wymiaru Wschodniego z później ustanowionym programem Partnerstwa Wschodniego. W pierwszej części analizy szczególna uwaga zostanie zwrócona na polski wkład i aktywne zaangażowanie RP w proces budowania wschodniego wymiaru działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Druga część analizy ukaże natomiast zabiegi Polski na rzecz promowania ustanowionego Partnerstwa Wschodniego i realizacji jego podstawowych założeń. Ważne miejsce zajmie tu również weryfikacja skutków kryzysu PW dla działań Unii Europejskiej na obszarze postradzieckim.

Za materiał źródłowy umożliwiający diagnozę zagadnień problemowych posłużą dokumenty ustanawiające ramy współpracy Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej, przemówienia i deklaracje polityczne oraz istotne publikacje ekspertów zajmujących się niniejszą tematyką.

W artykule posłużono się metodą historyczną dla zobrazowania procesu powstawania i kształtowania unijnej polityki wschodniej, jak również metodą analizy aktów normatywnych w celu wydobycia istoty tworzonych przez UE programów współpracy z Europą Wschodnią.

Zaangażowanie Polski w budowanie unijnej polityki wschodniej od pierwszych deklaracji politycznych do ustanowienia programu Partnerstwa Wschodniego

Priorytet stworzenia na obszarze postradzieckim polityki rozwijającej współpracę z państwami Europy Wschodniej znajdował się w polu zainteresowania polskiej dyplomacji na długo przed przystąpieniem RP do zachodnich struktur integracyjnych. Rozpad ZSRR, w wyniku którego na arenie międzynarodowej pojawiły się nowe państwa, stanowił ogromne wyzwanie dla stabilności i bezpieczeństwa całego regionu, dlatego już na początku lat. 90. Polska podejmowała działania na rzecz zacieśnienia współpracy ze wschodnimi sąsiadami, z którymi łączyły ją więzi historyczne i kulturowe. Rozwijana w tym czasie polityka dwutorowości, zakładająca utrzymywanie równoległych stosunków z Federacją Rosyjską oraz republikami poradzieckimi była tego najlepszym przykładem.

Początkowo państwa członkowskie Unii Europejskiej nie planowały tworzenia wobec państw Europy Wschodniej jednolitej stra-

tegiej współpracy. Dowodem na to może być fakt, że po rozpadzie ZSRR jedynym instrumentem skierowanym do republik poradzieckich był program TACIS zakładający pomoc techniczną w budowie systemów demokratycznych i podstaw gospodarki wolnorynkowej w tych krajach. Proces tworzenia wymiaru wschodniego od politycznych wezwań po utworzenie programu Partnerstwa Wschodniego jest ściśle związany z działalnością Polski na arenie międzynarodowej, co zostanie dokładnie zaprezentowane w niniejszej części analizy.

Wymiar wschodni” polityki Unii Europejskiej

Termin „wymiar wschodni” pojawił się w debacie publicznej w kontekście aspiracji Polski do członkostwa w strukturach UE i był ściśle związany z żywotnymi interesami polskiej polityki zagranicznej.

5 marca 1998 r., na niedługo przed uroczystą inauguracją negocjacji akcesyjnych ówczesny minister spraw zagranicznych RP, Bronisław Geremek, wygłosił w Sejmie expose, w którym przedstawił najważniejsze wyzwania stojące przed Polską w kontekście integracji z UE. W wystąpieniu dominowało pytanie o rolę RP w strukturach unijnych i znaczenie tej akcesji dla stosunków Polski z Europą Wschodnią. Minister Geremek podkreślał wyraźnie, że *„wejście do NATO i Unii Europejskiej nie jest i nie będzie (...) ucieczką na Zachód, odwróceniem się od spraw regionu, bliższych i dalszych partnerów na wschodzie, czy na północnym i południowym wschodzie”*¹. W oparciu o to założenie Polska, wstępując do integracyjnych struktur Zachodu, miała do zrealizowania strategiczne cele, do których należało: wzmocnienie własnej pozycji na arenie międzynarodowej, jak również wprowadzenie do zachodnioeuropejskiej debaty nowych koncepcji budowy porządku europejskiego. *„Zamierzamy budować nową pozycję Polski w regionie, w układzie wschód-zachód (...). Dążenie to (...) odzwierciedla szybko rosnący potencjał polityczny i gospodarczy naszego kraju; jest także odpowiedzią na oczekiwania coraz częściej formułowane pod naszym adresem w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. (...) Rozwijanie i konkretyzowanie polityki wobec państw Europy Wschodniej będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania i wysiłków ze strony rządu. Polityka*

¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski przedstawiona na 13. posiedzeniu Sejmu RP III kadencji, 5 marca 1998 r., źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/5da2b1de-fe3d-40b8-be8b-8da65cab255e:JCR>, (10.10.2014), s. 154.

*dobrego sąsiedztwa z Federacją Rosyjską oraz strategicznego partnerstwa z Ukrainą to stałe elementy naszego podejścia do Europy Wschodniej*².

Przyjęte przez Polskę koncepcje zostały po raz pierwszy zaprezentowane na poziomie unijnym podczas uroczystości inaugurujące rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych 31 marca 1998 r. Podczas wystąpienia w Brukseli Bronisław Geremek zwrócił uwagę na rolę Polski w utrzymywaniu dobrosąsiedzkich relacji z Europą Wschodnią, co miało się przyczyniać do umocnienia wymiaru wschodniego UE: *„W naszym przekonaniu członkostwo Polski w Unii jest korzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności na kontynencie. Rozwijając ukształtowane już dobre stosunki ze wszystkimi sąsiadami oraz regionalne płaszczyzny współpracy, Polska będzie stabilizować bezpieczeństwo i demokrację w całym regionie. Tak rozumiany udział Polski we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa umocni wschodni wymiar Unii Europejskiej, przyczyniając się do rozwoju otwartych i partnerskich stosunków z krajami pozostającymi poza jej obszarem*”³.

Wprowadzenie pojęcia „wymiaru wschodniego” do europejskiej debaty publicznej jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej stanowiło wyraz żywotnych interesów RP w tym regionie oraz zapowiedź przyszłych wysiłków na rzecz rozwoju polityki wschodniej na forum UE.

Działania Polski na rzecz promowania współpracy z państwami Europy Wschodniej w perspektywie rozszerzenia UE w 2004 r.

W nawiązaniu do wspomnianych deklaracji Polski, podkreślających znaczenie wymiaru wschodniego dla Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP opracowało w 2001 r. dokument przedstawiający promowaną koncepcję nieco bardziej szczegółowo.

Raport Polityka wschodnia Unii Europejskiej w perspektywie jej rozszerzenia o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, rozwijany dalej na przełomie lat 2002/2003, określał podstawowe obszary i cele współpracy w regionie. Oferując z jednej strony własne doświadczenie na drodze transformacji ustrojowej i gospodarczej, także w kontekście integracji

² Tamże, s. 166-167.

³ *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na otwarcie negocjacji Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, Bruksela 31 marca 1998 r., źródło: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/8/6bf844c7-770d-4b11-b0fa-f9950c56eede/publishable_pl.pdf, (10.10.2014), s. 4.

z UE, z drugiej zaś silne związki ze swoimi wschodnimi sąsiadami, Polska nawoływała do zacieśnienia współpracy Unii z państwami tego regionu, by po zbliżającym się rozszerzeniu w Europie nie powstały nowe linie podziału⁴. Szczególny nacisk położono na rozwój współpracy z Rosją, Ukrainą i Obwodem Kaliningradzkim, choć podkreślano znaczenie całego obszaru postradzieckiego dla stabilności i bezpieczeństwa regionu.

Perspektywa akcesji dziesięciu nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej i przesunięcia granic Unii Europejskiej na wschód wywołała wśród państw członkowskich ożywioną debatę, w ramach Brytyjskiej Inicjatywy Nowego Sąsiedztwa (2002). W odpowiedzi na te dyskusje Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP przygotowało w formie *non-paper* projekt *Poszerzona Europa* zawierający propozycję współpracy z nowymi wschodnimi sąsiadami UE po rozszerzeniu. Projekt był uszczegółowieniem omawianych wcześniej polskich koncepcji dotyczących stworzenia unijnej polityki wschodniej. Propozycja zakładała zróżnicowanie relacji z państwami Europy Wschodniej w zależności od stopnia, w jakim te państwa są zainteresowane współpracą z UE, a także od zaawansowania w procesie transformacji systemowej, przestrzegania praw, zasad i norm Wspólnoty⁵. Dla najbardziej zaawansowanych we współpracy państw projekt rozważał zawarcie umów stowarzyszeniowych a w dalszej perspektywie proponowanie im możliwości wejścia w struktury unijne. Wśród państw objętych polityką wschodnią miały się znaleźć Ukraina, Białoruś, Mołdawia i Rosja, co oznacza, że w porównaniu do poprzedniej koncepcji obszar adresatów został zawężony.

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) 2004 r.

Sugestie państw członkowskich, kandydatów do członkostwa oraz krajów sąsiadujących doprowadziły ostatecznie do stworzenia przez Komisję Europejską oraz Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB inicjatywy względem nowych sąsiadów.

⁴ J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, Analizy Natolińskie, 5 (37) 2009, s. 1-2.

⁵ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, s. 10.

W marcu 2003 r., Komisja Europejska przedstawiła komunikat *Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*. Dokument stanowił podwaliny pod projekt nowej polityki unijnej, która miała się przyczyniać do rozwijania współpracy z Europą Wschodnią. Ostateczna koncepcja prezentująca całościową, długoterminową wizję relacji UE ze wschodnimi sąsiadami, została opublikowana przez KE 12 maja 2004 roku, w *Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*⁶.

Komisja Europejska wyraźnie wskazuje w nim, że EPS jest adresowana do dotychczasowych sąsiadów UE oraz do tych, którzy zbliżyli się do niej w wyniku rozszerzenia. Chodzi tu przede wszystkim o Rosję, Ukrainę, Białoruś i Mołdowę, choć program objął również inne państwa. Wszyscy adresaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostali pogrupowani na następujące obszary geograficzne:

- Europa Wschodnia (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Rosja),
- Basen Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska). Z tej grupy krajów została wyłączona Turcja, która starała się o negocjacje z UE w ramach działań przedakcesyjnych,
- Kaukaz Południowy (Armenia, Azerbejdżan i Gruzja).

W zależności od regionu geograficznego dokument strategiczny różnicował cele ENP. Najważniejsze wyzwania stojące przed współpracą z Europą Wschodnią zostały wymienione w następujący sposób:

- wzmocnienie współpracy w dziedzinie gospodarki, biznesu, pracy i polityki społecznej, handlu i infrastruktury,
- ochrona środowiska i zasobów naturalnych,
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne,
- kwestie dotyczące kontaktów między społecznościami.

W ramach EPS stworzony został również nowy instrument finansowy, mający oferować pomoc techniczną krajom objętych programem. ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) miał

⁶ *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Bruksela 12.5.2004 r., COM(2004) 373 final, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:PL:NOT> (13.11.2012)

zastąpić TACIS po wykorzystaniu jego budżetu na rok 2006. Oficjalnie zaczął obowiązywać od 2007 r.

W tym momencie warto zaznaczyć, że koncepcja polityki wschodniej, w ostatecznym kształcie przedstawionym przez Unię Europejską, zdecydowanie odbiegała od propozycji przedstawianych przez polski rząd. Zasadnicza różnica polegała na znacznie ambitniejszych celach jakie Polska stawiała Unii w relacjach z jej wschodnimi sąsiadami. Przede wszystkim nie został powołany jeden Wymiar Wschodni, a kraje ze wschodniej granicy UE zostały umieszczone w jednym programie z państwami Basenu Morza Śródziemnego odmiennymi od tej części Europy nie tylko politycznie i gospodarczo, ale przede wszystkim kulturowo. Jak zauważają eksperci, Unia Europejska postępując w ten sposób nie tylko zakwestionowała europejskie aspiracje swoich wschodnich sąsiadów, ale wręcz im zagroziła. Potraktowała ich bowiem na równi z pozostałymi sąsiadami UE, którzy albo już z samej definicji nie kwalifikują się do ubiegania się o członkostwo w UE, albo nie mają takich aspiracji⁷.

Stanowisko Polski pozostawało więc krytyczne wobec takiego kształtu polityki wschodniej niemniej jednak RP aktywnie angażowała się w rozwój działań zewnętrznych UE, zwłaszcza w kierunku wschodu. Po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Polska aktywnie zabiegała o zwiększenie środków dla wschodnich adresatów EPS w ramach istniejących instrumentów finansowych oraz wzywała do różnicowania polityki sąsiedztwa zarówno na poziomie bilateralnym UE – państwa EPS, jak i poziomie regionalnym. Pokazuje to, że kwestie związane z Europą Wschodnią były aktywnym kierunkiem polskiej polityki zagranicznej, który RP chciała rozwijać na szczeblu unijnym.

Zaangażowanie Polski w budowanie unijnej polityki wschodniej po ustanowieniu programu Partnerstwa Wschodniego

Ustanowienie Partnerstwa Wschodniego jako indywidualnego programu współpracy Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej stanowi urzeczywistnienie wieloletnich zabiegów Polski na rzecz rozwoju zainteresowania Unii Europejskiej tym obszarem. Jest to również ogromny sukces polskiej dyplomacji na forum unij-

⁷ J. Popielawska, *W jakim towarzystwie?...*, op. cit., s. 2-3.

nym i wyraźny efekt jej aktywnej działalności po wstąpieniu do struktur UE. Dlatego wszelkie kwestie związane z istotą Partnerstwa Wschodniego, jak również realizacją jego założeń zostały przez autorkę umieszczone w oddzielnej części artykułu.

Ustanowienie programu Partnerstwa Wschodniego w 2009 r.

Okazja do ponownej debaty na temat zacieśniania stosunków Unii Europejskiej z państwami Europy Wschodniej pojawiła się w kilka lat po ustanowieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i została zainicjowana przez stronę polską. Odpowiedni klimat do rozmów odnośnie ambitniejszego partnerstwa ze wschodnimi sąsiadami został stworzony w wyniku ożywienia *Wymiaru Północnego*⁸ oraz powołania projektu *Synergii Czarnomorskiej*⁹ (2007) jako kierunków unijnych działań zewnętrznych, jak również wojna rosyjsko-gruzyńska (2008), która uświadomiła państwom członkowskim UE potrzebę większego zaangażowania w regionie Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

W związku z powyższym w 2008 r. rząd Polski wspólnie z rządem Szwecji opracował projekt nowej współpracy regionalnej pod nazwą Partnerstwo Wschodnie. Propozycja została po raz pierwszy zaprezentowana na forum unijnym przez Ministra Spraw Zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego i Ministra Spraw Zagranicznych Szwecji Carla Bildta w kwietniu 2008 r. na posiedzeniu szefów dyplomacji państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z zaprezentowanym dokumentem PW powinno bazować na Europejskiej Polity-

⁸ Pierwotnie uruchomiony w 1999 r. Wymiar Północny tworzy platformę współpracy UE, jej państw członkowskich oraz krajów partnerskich: Islandii, Norwegii i Rosji. Celem Wymiaru Północnego jest rozwoju dialogu i współpracy regionalnej, jak również wzmocnienie stabilności i wspomaganie integracji ekonomicznej, konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju w Europie Północnej. Od początku 2007 r. Wymiar Północny jest zdefiniowany dwoma dokumentami: „*Deklaracją dotyczącą polityki Wymiaru Północnego*” oraz „*Dokumentem ramowym polityki Wymiaru Północnego*” – oba zostały przyjęte na szczycie WP 24 listopada 2006 roku w Helsinkach, źródło: <http://www.polskawue.pl/Wymiar,Polnocny,8079.html>, (12.10.2014).

⁹ *Synergia czarnomorska*, ustanowiona podczas prezydencji niemieckiej w 2007 r., jest projektem, który ma przyczynić się do rozwoju współpracy w regionie Morza Czarnego, a także pomiędzy tym regionem a UE. Inicjatywa ta jest, obok partnerstwa eurośródziemnomorskiego i polityki dotyczącej wymiaru północnego, kolejnym elementem współpracy regionalnej w ramach polityki sąsiedztwa UE, źródło: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-486_pl.htm (12.10.2014).

ce Sąsiedztwa (EPS), wykraczając jednak ponad jej obecny kształt i potwierdzając, z jednej strony, zasadę zróżnicowania w stosunku do sąsiadów, zgodnie z EPS, z drugiej wzmocnienie pomiędzy nimi i UE więzi horyzontalnych¹⁰. Propozycja polsko-szwedzka została przychylnie odebrana przez państwa członkowskie UE a w konsekwencji zaakceptowana na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2008 r., co rozpoczęło proces wcielania projektu w życie. Po uzyskaniu poparcia Rady Europejskiej projekt został przekazany do opracowania Komisji Europejskiej, która swoje wnioski oraz sugestie zainteresowanych krajów członkowskich i sąsiadujących zebrała w Komunikacie *Partnerstwo wschodnie* opublikowanym w grudniu 2008 roku¹¹. Uroczysta inauguracja programu Partnerstwa Wschodniego odbyła się 7 maja 2009 r. w Pradze, podczas czeskiej prezydencji z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i adresatów programu.

Program Partnerstwa Wschodniego, który stanowi obecnie filar unijnej polityki wschodniej, postrzegany był w momencie tworzenia, jako nowa propozycja współpracy regionalnej UE z sześcioma wybranymi państwami z Europy Wschodniej: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, ale co ważniejsze był on odpowiedzią na wyzwania pojawiające się przed UE w związku z tym obszarem.

Po pierwsze Partnerstwo Wschodnie miało wydzielić z EPS kraje, z którym Unia Europejska chciała stworzyć lepsze warunki współpracy określane jako „ambitniejsze partnerstwo”¹². Była to odpowiedź na krytyczne głosy, jakie pojawiły się w związku z umieszczeniem państw Europy Wschodniej w jednym programie z państwami Morza Śródziemnego.

Innym niezwykle ważnym aspektem były kwestie bezpieczeństwa regionu. Przedstawiciele Unii Europejskiej nie ukrywali, że ostatnie wydarzenia na arenie międzynarodowej (wojna rosyjsko-gruzińska) uświadomiły unijnym decydentom znaczenie regionu Eu-

¹⁰ L. Czechowska, *Partnerstwo Wschodnie jako ukoronowanie polskich starań o utworzenie Wschodniego Wymiaru UE*, [w:] *Studia orientalne*, nr 1 (1) 2012, s. 68.

¹¹ L. Czechowska, *Partnerstwo Wschodnie jako ukoronowanie polskich starań o utworzenie Wschodniego Wymiaru UE*, *op. cit.*, s. 69.

¹² *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Bruksela 7 maja 2009 r., 8435/09 (Presse 78), źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>, (9.10.2014).

ropy Wschodniej i Kaukazu Południowego dla stabilności kontynentu europejskiego. Mówiła o tym wyraźnie ówczesna komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benita Ferrero-Waldner: „*Bezpieczeństwo i stabilność UE zależy w znacznym stopniu od wydarzeń, które mają miejsce w Europie Wschodniej i w rejonie południowego Kaukazu. Ważne jest, by nasza polityka była silna, dalekowzroczna i jednoznaczna. Unia musi kontynuować sprawdzoną linię opartą na specjalnie skrojonych programach, tylko na większą skalę i przy umocnieniu aspektu wielostronności*”¹³.

Współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego odbywa się na dwóch poziomach: bilateralnym (relacje UE – każde państwo PW) i wielostronnym (państwa PW z UE, państwa PW pomiędzy sobą), co stanowi *novum* w konstruowaniu tego rodzaju projektów. EPS opierała się bowiem wyłącznie na współpracy dwustronnej pomiędzy Unią a poszczególnymi państwami, bez wsparcia dla budowania więzi regionalnych¹⁴.

Poziom bilateralny zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych relacji między UE a jej wschodnimi sąsiadami. Podstawowym instrumentem współpracy są tutaj trzy rodzaje umów, jakie poszczególni uczestnicy programu mogą zawierać z Unią Europejską: umowa stowarzyszeniowa (AA), umowa o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) oraz umowa o ułatwieniach wizowych i readmisji. Gospodarczy aspekt integracji stanowił zasadniczą część programu, co odpowiadało interesom państw Europy Wschodniej, zainteresowanych współpracą ekonomiczną z Zachodem.

Wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego kładzie z kolei szczególny nacisk na regularne spotkania przedstawicieli UE oraz wschodnich sąsiadów na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. Zasadniczym jego celem jest stworzenie forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich w ramach czterech platform tematycznych, takich jak: demokracja, dobre zarządzanie i stabilność, integracja gospodarcza i konwergencja w zakresie polityk UE, bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie. Ważnym in-

¹³ *Polityka Sąsiedzka. Polsko-szwedzka inicjatywa na rzecz Wschodniego Partnerstwa*, Kancelaria Senatu, Sprawozdanie nr 1/2009, źródło: <http://ww2.senat.pl/k7/ue/inne/2009/001.pdf>, (9.10.2014), s. 3.

¹⁴ J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? ...*, op. cit., s. 3.

strumentem współpracy wielostronnej są odbywające się corocznie Szczyty Partnerstwa Wschodniego.

Niewątpliwą zaletę programu Partnerstwa Wschodniego stanowił fakt, że był on wzorowany na istniejących już projektach współpracy regionalnej: wymiarze północnym oraz wymiarze śródziemnomorskim, związanym z procesem barcelońskim. Dzięki temu potwierdził dążenie Unii Europejskiej do wielowymiarowości w konstruowaniu swojej polityki zagranicznej¹⁵.

Polskie zaangażowanie w realizację programu Partnerstwa Wschodniego

Powołanie do życia Partnerstwa Wschodniego stanowiło dla Polski nie tylko wypełnienie założeń swojej polityki zagranicznej, ale przede wszystkim wyposażało ją w instrument kreowania własnej pozycji na arenie międzynarodowej jako swoistego „eksperta od spraw wschodnich”. Droga do zbudowania autorytetu w oczach zarówno państw członkowskich UE, jak i adresatów projektu wiodła przez wypełnianie przyjętych zobowiązań i przekształcanie nowo powołanego programu w skuteczny instrument oddziaływania na obszar Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

Właśnie dlatego po 2009 r. wysiłki polskiej dyplomacji zostały przekształcone z aktywnych zabiegów na rzecz ustanowienia PW w aktywne zabiegi na rzecz promowania tego programu w regionie. Niniejszy punkt zaprezentuje najważniejsze działania RP w ramach Partnerstwa Wschodniego, które przyczyniły się do promocji programu oraz umocnienia wizerunku Polski jako reprezentanta Wschodu.

Aktywność polskiej dyplomacji w ramach PW

Realizując podstawowe założenia Partnerstwa Wschodniego, a więc zbliżenie i integrację państw Europy Wschodniej z Unią Europejską, rząd polski podjął starania na rzecz poprawy kontaktów bilateralnych z Białorusią, która w tym czasie przeżywała poważne kryzysy w relacjach z Rosją. W tej atmosferze, 12 września 2009 r. doszło

¹⁵ T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, s. 12.

do pierwszego od czterech lat spotkania szefów dyplomacji polskiej i białoruskiej: Radosława Sikorskiego i Siergieja Martynowa.

Przed wyjazdem do Mińska minister Sikorski powiedział, że jego wizyta jest kolejnym krokiem w odbudowywaniu kontaktów urzędowych z władzami białoruskimi na różnych szczeblach: *„Po konsultacjach konsularnych i gospodarczych z władzami białoruskimi dojdzie do kolejnego etapu – rozmów politycznych. (...) Polska życzy sobie lepszych, normalniejszych stosunków ze swoim białoruskimi sąsiadami. Liczymy na to, że kraj ten stanie się ważnym partnerem w ramach Partnerstwa Wschodniego”*¹⁶. W czasie spotkania omówione zostały kwestie dwustronnych stosunków Polski i Białorusi, sprawy związane ze Związkiem Polaków na Białorusi, a także perspektywa nawiązania współpracy Mińska z Unią Europejską.

Przytoczone powyżej spotkanie ministrów spraw zagranicznych stanowi doskonały przykład działań polskiej dyplomacji na rzecz zacieśnienia stosunków bilateralnych ze wschodnimi sąsiadami przy jednoczesnym promowaniu i napędzaniu programu Partnerstwa Wschodniego. Jak wykazano powyżej, stworzenie projektu PW stanowiło doskonały pretekst do odmrożenia kontaktów dwustronnych z władzami białoruskimi, pogrążonych w marazmie od czasu konfliktu wokół Związku Polaków na Białorusi. Powołując się na program Partnerstwa Wschodniego Polska mogła umacniać swoją politykę wschodnią w oparciu o dobrosąsiedzkie relacje.

Partnerstwo Wschodnie wśród priorytetów polskiej prezydencji w 2011 r.

Rozpoczynające się 1 lipca 2011 r. przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, stanowiło dla Polski wyzwanie prestiżowe i doskonałą okazję do ponownego zaakcentowania na forum unijnym najistotniejszych kwestii z perspektywy polskiej polityki zagranicznej. Spodziewano się, że program Partnerstwa Wschodniego zajmie szczególne miejsce wśród priorytetów polskiej prezydencji, niemniej jednak sytuacja na arenie międzynarodowej, związana z arabską wiosną, spowodowała, że kwestie współpracy z Europą Wschodnią musiały zostać odsu-

¹⁶ Sikorski leci na Białoruś, źródło: <http://news.money.pl/artukul/sikorski;leci;na;bialorus,203,0,370123.html>, (9.10.2014)

nięte na dalszy plan, co oczywiście nie oznaczało rezygnacji z ich promowania. W *Programie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011r. – 31 grudnia 2011 r.*¹⁷ wyróżniono trzy priorytetowe obszary, wokół których koncentrować się miały polskie działania: integracja europejska jako źródło wzrostu; bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność; Europa korzystająca na otwartości.

Kwestie związane z programem Partnerstwa Wschodniego zostały ujęte w trzecim obszarze: Europa korzystająca na otwartości. Zgodnie z przyjętymi tam założeniami polska prezydencja miała przyczyniać się do wzmacniania pozycji Unii na arenie międzynarodowej oraz rozwijać współpracę z sąsiadami z południa i ze wschodu. Głównymi narzędziami zacieśniania współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego pozostawały umowy stowarzyszeniowe, umowy o pogłębionych strefach wolnego handlu oraz umowy o readmisji. Wyszczególnione zostało również znaczenie szczytu Partnerstwa Wschodniego dla rozwoju współpracy wielostronnej.

II Szczyt Partnerstwa Wschodniego 2011 r.

II Szczyt Partnerstwa Wschodniego, odbywający się w dniach 29-30 września 2011 r. stanowił jedno z najważniejszych wydarzeń polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Warto wspomnieć, że to najwyższe rangą spotkanie przedstawicieli państw członkowskich UE i państw partnerskich PW początkowo miało odbywać się na Węgrzech, ale z powodu kolizji terminów zostało przełożone i jego organizacja przypadła Polsce.

II Szczyt PW obfitował w wiele wydarzeń, z których część uznawana była za sukces. Wśród osiągnięć szczytu wskazywano:

- perspektywę sfinalizowania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i rozpoczęcie takich samych negocjacji z Gruzją i Mołdawią do końca 2011 r.,
- zwiększenie środków pomocowych na realizację Partnerstwa Wschodniego,
- uruchomienie Zgromadzenia Parlamentarnego EuroNest,
- objęcie państw partnerskich programem Erasmus,

¹⁷ http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1007814/Program_polskiej_prezydencji_w_Radzie_UE.pdf (13.10.2014 r.)

- stworzenie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, prowadzącej programy szkoleniowe dla urzędników z państw partnerskich.

Osiągnięte cele kontrastowały jednak ze sprawami, których podczas szczytu nie udało się załatwić. Zabrakło konkretnych obietnic dotyczących zniesienia wiz dla krajów Partnerstwa, nie podjęto trudnych rozmów w kwestii praw człowieka z Armenią i Azerbejdżanem, a prezydenta Gruzji nie spotkała krytyka za zbyt twardą politykę prowadzoną wobec opozycji.

Dodatkowo szczyt został zdominowany przez kwestię białoruską. Najpierw w wyniku sporu o skład białoruskiej delegacji, Białoruś oskarżyła organizatorów o działania dyskryminacyjne, po czym zupełnie zrezygnowała z udziału w wydarzeniu. Należy zaznaczyć, że udział przedstawicieli białoruskich władz był ważnym aspektem szczytu PW, gdyż w tym czasie toczył się już otwarty konflikt na linii UE-Białoruś, po brutalnej pacyfikacji protestów opozycji w związku z wyborami prezydenckimi z grudnia 2010 r.

Nie udało się również uzgodnić stanowiska wszystkich uczestników szczytu odnośnie *deklaracji białoruskiej*, wyrażającej dezaprobatę dla obecnej polityki Łukaszenki. Dokument został podpisany jedynie przez przedstawicieli państw unijnych.

Pomimo iż wydarzenie zostało zbojkotowane przez władze białoruskie i niewiele udało się osiągnąć dla naprawy wzajemnych relacji, podczas pierwszego dnia wydarzenia doszło do spotkania przedstawicieli Unii Europejskiej (w osobach premiera Donalda Tuska, ministra Radosława Sikorskiego, kanclerz Niemiec Angeli Merkel oraz przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a) z białoruską opozycją. Podczas spotkania premier Tusk zapewnił, że ze strony UE nie będzie żadnych ustępstw wobec Łukaszenki dopóki nie zwolni on więźniów politycznych.

Perspektywy i współczesne wyzwania dla programu Partnerstwa Wschodniego

Analizując rolę Partnerstwa Wschodniego w polityce zagranicznej Polski nie sposób wyrażać się o tej inicjatywie w samych superlatywach. Już z analizy poprzednich punktów wynikało wyraźnie, że nie

wszystkie cele programu są możliwe do osiągnięcia w najbliższym czasie. Wiele z nich wymagać będzie ogromnego wysiłku ze strony państw partnerskich, a i to nie przesądza ostatecznie o powodzeniu w ich osiągnięciu. Dowodem na taki stan rzeczy jest konflikt rosyjsko-ukraiński, który wybuchł wokół kwestii podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej w listopadzie 2013 r. Spowodował on nie tylko załamanie postępującego procesu integracji Ukrainy z Unią Europejską, ale również pogрузzył program Partnerstwa Wschodniego w poważnym kryzysie. Kwestia ta jest niezwykle ważna z perspektywy niniejszej analizy w związku z czym musi zostać pokrótce omówiona. Autorka zdaje sobie jednak sprawę, że jest to temat niezwykle złożony, dlatego ograniczy się jedynie do samej istoty konfliktu bez wnika-
nia w jego szczegółowy przebieg.

III szczyt Partnerstwa Wschodniego w 2013 r.

Jak zauważa się w literaturze przedmiotu szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, który odbył się w listopadzie 2013 r., miał być wydarzeniem o przełomowym znaczeniu dla realizacji unijnej polityki wobec wschodnich sąsiadów. Oczekiwania te wiązały się przede wszystkim z ambitnymi celami, jakie postawiono przed spotkaniem. Priorytetem szczytu było długo wyczekiwane podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, a wśród innych, istotnych celów znalazło się również parafowanie umowy stowarzyszeniowej z Gruzją i Mołdawią, negocjacje dotyczące Ogólnej i Pogłębionej Strefy Wolnego Handlu oraz kwestie związane z uproszczeniem warunków przemieszczania się obywateli krajów sąsiedzkich w zamian za przyjęcie unijnych środków bezpieczeństwa¹⁸.

Wszystkie wskazane cele zostały jednak odsunięte na dalszy plan w związku z Ukrainą, która w ostatniej chwili zrezygnowała z podpisania umowy stowarzyszeniowej. Prezydent Janukowycz uznał, że UE nie zaproponowała żadnych rekompensat za pogorszenie relacji z Rosją, co w jego ocenie stanowiło poważne zagrożenie dla interesów Ukrainy. Decyzja władz wywołała na Ukrainie burzliwe protesty o niemal rewolucyjnym charakterze, znane jako kijowski Eu-

¹⁸ Za: S. Konopacki, *Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Wilnie w 2013 roku*, [w:] *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004-2014)*, Warszawa 2014, s. 256-257.

romajdan, które ostatecznie doprowadziły do inwazji Federacji Rosyjskiej na Krym, destabilizacji wschodniej Ukrainy i poważnego kryzysu w relacjach rosyjsko-unijnych.

Kryzys programu Partnerstwa Wschodniego i perspektywy na przyszłość

Fiasko integracji z Ukrainą pogrzyżyło program Partnerstwa Wschodniego w kryzysie. Rozgorzała debata na temat skuteczności instrumentów Unii Europejskiej na tym obszarze oraz przyszłych działań wobec pozostałych adresatów programu. Ukraina straciła rolę lidera integracji z UE, a Białoruś i Armenia wybrały uczestnictwo w Unii Euroazjatyckiej – rosyjskim projekcie współpracy gospodarczej. Tego rodzaju działania wskazują, że program Partnerstwa Wschodniego przestaje odpowiadać oczekiwaniom adresatów. Przyczyn tego stanu rzeczy można doszukiwać się w rozwijanych płaszczyznach współpracy. Jak zauważają eksperci z OSW, w pierwotnym założeniu program PW odnosił się przede wszystkim do wymiaru integracji gospodarczej. Miał umożliwiać państwom Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego włączenie się do polityk i programów unijnych oraz integrację ze wspólnym rynkiem. Podjęta współpraca miała prowadzić do przekazywania dobrych unijnych praktyk w dziedzinie handlu i gospodarki, w dalszej kolejności natomiast dotyczyć polityki. Taki charakter programu odpowiadał oczekiwaniom państw-adresatów, dla których korzyści wynikające z wolnego handlu i liberalizacji wizowej stanowiły kuszącą propozycję, odpowiadającą ich żywotnym interesom. Stopniowe przewartościowywanie programu PW w kierunku integracji politycznej i uzależnianie współpracy od postępów we wdrażaniu reform (czego wyrazem może być zasada *more for more*¹⁹) przy jednoczesnym braku jasnych perspektyw, co do akcesji, skutecznie zniechęcała państwa Europy Wschodniej do dalszych wysiłków. Kryzys wokół integracji z Ukrainą

¹⁹ Wprowadzona w 2011 r. zasada „więcej za więcej” (*more for more*), zakłada większe unijne wsparcie (w tym finansowe oraz szerszy dostęp do unijnych programów i agend) w zamian za postępy w integracji europejskiej i wdrażaniu reform, źródło: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich>.

stanowi tego jaskrawy przykład i stawia pod znakiem zapytania dalsze funkcjonowanie programu.

Udało się jednak podjąć kroki na rzecz wyjścia impasu. W 2014 r. Unia Europejska i nowe władze Ukrainy podpisały umowę stowarzyszeniową. Część polityczną podpisano w marcu jako gest wsparcia dla Ukrainy w czasie napięć z Rosją i kryzysu politycznego; część gospodarcza, dotycząca przede wszystkim wolnego handlu została podpisana w czerwcu. We wrześniu Parlament Europejski i Rada Najwyższa Ukrainy uroczyście ratyfikowały²⁰ podpisany dokument ustanawiając formalne ramy pogłębionej współpracy. Ratyfikacja umowy ma na ten czas jedynie symboliczne znaczenie ponieważ pod presją Rosji, Unia Europejska przesunęła termin wejścia w życie części gospodarczej porozumienia na 31 grudnia 2015 r.

Jednak niezależnie od tego należy stwierdzić, że ostateczne doprowadzenie do podpisania umowy stowarzyszeniowej stanowi konkretny krok UE w kierunku Europy Wschodniej – dla Ukrainy jest wynagrodzeniem trudnych zabiegów o pogłębienie relacji, dla pozostałych partnerów objętych PW stanowić może sygnał o gotowości UE do przekształcenia deklaracji w działania w zamian za ich aktywne zaangażowanie w program.

Zakończenie

Jak wykazała niniejsza analiza idea stworzenia unijnej polityki wschodniej i późniejszy program Partnerstwa Wschodniego zajmowały szczególne miejsce w działaniach Polski na forum Unii Europejskiej.

Jeszcze przed przystąpieniem RP do struktur unijnych polska dyplomacja rozwijała koncepcje postulujące zwiększenie zainteresowania obszarem postradzieckim i stworzenie państwom ze wschodniej granicy UE ram do rozwijania pogłębionej współpracy. Aby te postulaty mogły być zrealizowane potrzeba było czasu i odpowiednich warunków politycznych. Konkurencyjne projekty, związane zwłaszcza z wymiarem śródziemnomorskim promowanym w sposób

²⁰ Ratyfikacja umowy ma symboliczne znaczenie ponieważ pod presją Rosji, Unia Europejska przesunęła termin wejścia w życie części gospodarczej porozumienia na 31 grudnia 2015 r.

szczególny przez Francję, przez wiele lat zaprzętały uwagę decydentów unijnych i tłumili polskie propozycje promujące rozwój polityki wschodniej. Wydarzenia w regionie, w tym wojna rosyjsko-gruzińska, wymuszające na UE aktywne zaangażowanie uświadomiły państwom członkowskim, że polskie koncepcje nawołujące do stworzenia unijnej polityki wschodniej są niezwykle istotne w budowaniu stabilności i bezpieczeństwa kontynentu europejskiego. Stąd też kolejna polska próba utworzenia wymiaru wschodniego zyskała akceptację i skutkowała powołaniem Partnerstwa Wschodniego.

Z punktu widzenia Polski program PW i włączenie w działania zewnętrzne UE kierunku wschodniego, przyniósł wiele korzyści zarówno pod względem realizacji interesów w regionie, jak i budowania silnej pozycji na forum unijnym.

Jak wykazano w analizie kwestie stosunków z Europą Wschodnią zajmowały szczególne miejsce w polskiej polityce zagranicznej. Partnerstwo Wschodnie stało się więc istotnym instrumentem rozwijania przez Polskę kontaktów dwustronnych ze wschodnimi sąsiadami z poziomu unijnego. Umożliwiło czasowe odmrożenie kontaktów z Białorusią, a w relacjach z Ukrainą uczyniło Polskę wiarygodnym reprezentantem interesów ukraińskich na forum UE.

Wiele korzyści odniosła również RP w kwestii kreowania swojego wizerunku na arenie międzynarodowej. Aktywne zabiegi dyplomatyczne na rzecz zacieśniania współpracy UE z Europą Wschodnią, ukoronowane powołaniem indywidualnego programu współpracy a następnie kontynuowane podczas sprawowanej prezydencji i w kolejnych inicjatywach w ramach II szczytu PW, uczyniły z Polski państwo wyróżniające się spośród członków UE. Dowodem na to może być powołanie premiera RP Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Dotychczasowy prezydent UE, Herman van Rompuy, w odpowiedzi na tę decyzję podkreślił, że 10 lat po przystąpieniu do UE Polska jest „w sercu Europy”. Zwrócił uwagę, że Donald Tusk zaangażowany był we wszystkie podejmowane w ostatnich latach trudne decyzje dotyczące strefy euro, a także kryzysów międzynarodowych, w tym kryzysu ukraińskiego²¹. Wybór przedstawiciela Polski na przewodniczącego UE może więc mieć charakter sym-

²¹ *Tusk szefem Rady Europejskiej*, źródło: <http://www.tvn24.pl/raporty/tusk-szefem-rady-europejskiej,879>, (15.10.2014)

boliczny i uchodzić za oznakę rosnącej pozycji RP na forum unijnym, zwłaszcza, że wśród najważniejszych wyzwań stojących obecnie przed Unią Europejską wskazuje się konflikt ukraińsko-rosyjski.

Z przeprowadzonej analizy wynika również, że kryzys Partnerstwa Wschodniego, wywołany wycofaniem się Ukrainy z podpisania umowy stowarzyszeniowej, nie umniejsza pozytywnego wpływu programu na wizerunek Polski. Kryzys PW wykazał bowiem nie nieistotność programu, ale właśnie konieczność bardziej szczegółowego pochylenia się nad kwestiami Wschodu, które większość państw unijnych do tej pory ignorowała. Można więc przyjmować, że Polska, od wielu lat zabiegająca o więcej uwagi dla obszaru postradzieckiego, prawidłowo zdefiniowała wyzwania stojące przed Unią Europejską i wcześniej, niż dały o sobie znać. Zabiegi podejmowane przez polityków unijnych w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie (ostateczne podpisanie umowy stowarzyszeniowej) stanowią dowód na to, że UE zwiększyła swoją aktywność w regionie i być może jest na etapie przewartościowywania priorytetów w swoich działaniach zewnętrznych.

W związku z obchodami 10-lecia członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej, które stanowią doskonałą okazję do refleksji nad sukcesami i porażkami podejmowanych inicjatyw konstatować można, że pomimo fali krytyki spadającej na program Partnerstwa Wschodniego Polska obrała słuszną drogę. Prawidłowo zdefiniowała swoje interesy w regionie i dobrała właściwe instrumenty ich realizacji. Kształt stworzonego Partnerstwa Wschodniego był wynikiem decyzji 27 państw członkowskich UE i efektem tego, ile w 2009 r. państwa te mogły zaoferować Europie Wschodniej. Wina, że w kolejnych latach PW przestało odpowiadać oczekiwaniom adresatów nie należy więc obarczać Polski, ale UE jako całość.

Współczesne wyzwania stojące przed Unią Europejską w związku z wydarzeniami w Europie Wschodniej stanowić będą okazję dla RP na umocnienie wizerunku swoistego „eksperta od wschodu”. To w jakim stopniu Polska wykorzysta otrzymaną szansę zależeć będzie od przemysłanej i konsekwentnie realizowanej strategii. W tym kontekście niezwykle aktualne wydają się słowa Jerzego Gieroycia, który w swojej „Autobiografii na cztery ręce” pisał, że im mocniejsza będzie pozycja Polski na Wschodzie, tym bardziej bę-

dziemy się liczyli w Europie Zachodniej²². I w tym momencie wydaje się to jak najbardziej słuszny kierunek.

Literatura

Dokumenty:

1. *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Bruksela 12.5.2004 r., COM(2004) 373 final, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0373:PL:NOT>.
2. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski przedstawiona na 13. posiedzeniu Sejmu RP III kadencji*, 5 marca 1998 r., źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/5da2b1de-fe3d-40b8-be8b-8da65cab255e:JCR>,
3. *Polityka Sąsiedzka. Polsko-szwedzka inicjatywa na rzecz Wschodniego Partnerstwa*, Kancelaria Senatu, Sprawozdanie nr 1/2009, źródło: <http://ww2.senat.pl/k7/ue/inne/2009/001.pdf>,
4. *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 - 31 grudnia 2011* Źródło: http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1007814/Program_polskiej_prezydencji_w_Radzie_UE.pdf
5. *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze*, Bruksela 7 maja 2009 r., 8435/09 (Presse 78), źródło: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT>,
6. *Wspólna Deklaracja Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego*, Warszawa 29-30 września 2011, źródło: <http://www.euractiv.pl/wersja-do-druku/wywiad/wspolna-deklaracja-szczytu-partnerstwa-wschodniego-002981>,
7. *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Geremka na otwarcie negocjacji Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*, Bruksela 31 marca 1998 r., źródło: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/8/6bf844c7-770d-4b11-b0fa-f9950c56eede/publishable_pl.pdf,

²² J. Giedroïć, *Autobiografia na cztery ręce*, Warszawa 1994, s. 229-230.

Monografie i artykuły:

1. Czechowska L., *Partnerstwo Wschodnie jako ukoronowanie polskich starań o utworzenie Wschodniego Wymiaru UE*, [w:] *Studia orientalne*, nr 1 (1) 2012.
2. Giedroń J., *Autobiografia na cztery ręce*, Warszawa 1994.
3. Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.
4. Konopacki S., *Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Wilnie w 2013 roku*, [w:] *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004-2014)*, Warszawa 2014.
5. Musiałek P. (red.), *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007-2011*, Kraków 2012.
6. Popielawska J., *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na wschodzie*, *Analizy Natolińskie*, 5 (37) 2009.

Artykuły na portalach internetowych:

1. *Tusk szefem Rady Europejskiej*, źródło:
<http://www.tvn24.pl/raporty/tusk-szefem-rady-europejskiej,879>
2. *Sikorski leci na Białoruś*, źródło:
<http://news.money.pl/artykul/sikorski;leci;na;bialorus,203,0,370123.html>,

Inne:

1. definicja *Synergii Czarnomorskiej*, źródło:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-486_pl.htm
2. definicja *Wymiaru Północnego*, źródło:
<http://www.polskawue.pl/Wymiar,Polnocny,8079.html>,

Noty o autorach

Cichocki Marek A. – doktor habilitowany nauk humanistycznych. Dyrektor programowy i ekspert Centrum Europejskiego Natolin. Redaktor naczelny periodyków Nowa Europa oraz Przegląd Natoliński. Wykładowca w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Collegium Invisible. Były doradca Prezydenta RP ds. traktatu konstytucyjnego i przyszłości UE oraz główny negocjator ze strony polskiej (tzw. szerpa) ds. negocjowania Traktatu z Lizbony. Specjalizuje się w tematyce niemieckiej, integracji europejskiej i historii idei politycznych. Autor książek: *Problemy politycznej jedności w Europie* (2012); *Władza i pamięć* (2005).

Czachór Zbigniew – profesor na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Kieruje Zakładem Badań nad Integracją Europejską. Od 2011 r. sprawuje obowiązki Stałego Doradcy Komisji do spraw Unii Europejskiej Sejmu RP. W roku 2010 został członkiem-założycielem Rady Polityki Zagranicznej. Członek Team Europe – ekspert Komisji Europejskiej w Polsce. Zainteresowania badawcze obejmują: teorie integracji europejskiej, kryzys w Unii Europejskiej, polską politykę europejską i zagraniczną, fundusze UE. Autor wielu publikacji, m.in.: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej* (2013); *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna* w: Z. Czachór, T.R. Szymczyński (red.), *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej* (2011); *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht* (2004).

Czaputowicz Jacek – doktor habilitowany, profesor UW. Kieruje Zakładem Metodologii Badań Studiów Europejskich w Instytucie Europeistyki na Wydziale Dzienni-

karstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008-2012 Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Zainteresowania badawcze dotyczą: teorii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej, metodologii studiów europejskich, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz administracji publicznej. Autor m.in. następujących publikacji: *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności* (red.) (2014); *Suverenność* (2013); *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje* (2012).

Daniluk Aleksandra – doktorantka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, członek zespołu redakcyjnego czasopisma *Studia Wschodnieuropejskie*, w latach 2010-2013 założycielka i prezes studenckiego koła naukowego „Bocmok” skoncentrowanego na współpracy Polski z jej wschodnimi sąsiadami zwłaszcza z Ukrainą, ekspert w programie „Europa w walizce” w edycji 2011. Zainteresowania badawcze koncentrują się wokół: polityki wschodniej Unii Europejskiej, polityki zagranicznej Republiki Białoruś oraz relacji polsko-białoruskich na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. W ostatnim czasie opublikowała m. in.: *Беларусь в отношениях с Европейским Союзом и Организацией Североатлантического договора*, [w:] „Республика Беларусь между Востоком и Западом” pod red. J. Tymanowskiego, S. Musenko, M. Włodarkiewicz (2012) (*Relacje Białorusi z Unią Europejską i NATO* [w:] *Republika Białoruś między Wschodem i Zachodem*); *Instrument inicjatywy ludowej na przykładzie wybranych państw europejskich*, „Przegląd Europejski”, Nr 2/4 2013.

Grosse Tomasz Grzegorz – doktor habilitowany, profesor UW. Kieruje Zakładem Polityk Unii Europejskiej w Instytucie Europeistyki na Wydziale Dziennikarstwa

i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Zespołu Problemowego ds. Polityki Regionalnej i Przestrzennej przy Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Analityk i ekspert współpracuje z: Instytutem Spraw Publicznych, Instytutem Kościuszki, Instytutem Sobieskiego. Długoletni współpracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalizuje się w problematyce integracji europejskiej, a także w ekonomii politycznej oraz zarządzaniu publicznym. Opublikował m.in.: *W poszukiwaniu geoeconomii w Europie* (2014); *W objęciach Europeizacji* (2012); *Miedzy polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów* (red.) (2013)

Kraś Ireneusz – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, członek Rady Naukowej „Res Polticae” – „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych o/Częstochowa. Zainteresowania badawcze obejmują: zagadnienia polityki gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem instytucjonalnej roli banku centralnego; integracji polityczno-gospodarczej w ramach UE oraz kształtowania się porządku politycznego i gospodarczego na świecie. Autor m.in.: *Instytucjonalny wymiar członkostwa Polski w UE* (red.) (2014); *Przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej a niezależność NBP*, „Przegląd Europejski” (2011).

Sielski Jerzy – profesor na Wydziale Filologiczno-Historycznym Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Kieruje Zakładem Teorii Polityki i Systemów Politycznych w Instytucie Nauk Politycznych. Zainteresowania naukowe obejmują: teorię polityki i systemów partyjnych, teorię decydowania politycznego, przywództwo polityczne. Ostatnio opubli-

kował: *Teoretyczne aspekty przywództwa politycznego. Casus Polski* (2013); *Political Conditioning In Poland after World War II and National Minorities, Using the Jewish Community as an Example* [w:] *The Jews of Częstochowa. The Fate of Częstochowa Jews 1945-2009*, J. Mizgalski, J. Sielski (red.) (2012).

Witkowska Marta – doktor habilitowany, adiunkt w Instytucie Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Team Europe – ekspert Komisji Europejskiej w Polsce. Prezes Oddziału Warszawskiego Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Zainteresowania badawcze dotyczą: instytucji i prawa Unii Europejskiej, obywatelstwa UE, procesu podejmowania decyzji w UE oraz transnarodowych procesów politycznych w UE. Opublikowała m.in.: *Wpływ Polaków na decyzje unijne. Ocena efektywności i skuteczności oddziaływania polskich europosłów VI. i VII. kadencji Parlamentu Europejskiego*, “Rocznik Integracji Europejskiej” (2014); *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej* (red.) (2009); *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej* (2008).

Abstract

The Balance of the Polish membership in European Union

The following analyses present the latest results concerning the political, social and economic dimensions of Polish membership in the European Union on the anniversary of our accession to the organization.

The monograph begins with an article from Z. Czachór, with an output of 10 hypotheses for this publication. In the next reference the analysis was carried out based on theoretical and in the general nature. T. G. Grosse discusses the topics such as the geopolitical successes, the implementation of European funds, concerning the impulse in the model shaping of the Polish economy, strengthening the democratic institutions and modernising the Polish administration. M. Cichocki analyses the development model following the first decade of Polish membership in the European Union in the centre-periphery system. Then J. Sielski is looking for the causes of the weakness of political participation in the European Union based on the concept of political leadership. In the following article, J. Czaputowicz verifies the usefulness of liberal and realistic approaches to explain the current external relations of the European Union. In the liberal theories the concept of normative power plays an important role, but the realistic theories emphasize the importance of power and interest of the countries in the shaping of the external policy of the European Union.

It is then followed by the texts that provided verification of the pre-defined research problems. My article was about examining the potential impact and the possibilities of the utilization by the Polish representatives within the institutions, bodies and other organizational units of the European Union on decision making in the EU. The evaluation shall assess the status of employment and the manner of representation, by taking into account the nature of the centre of authority. Quantitative comparative literature and decision analysis method were used in the study. The analysis included the participation of the institutions in the decision-making process in the EU with particular emphasis on the possibilities for coordination and cooperation of people employed therein.

Then I. Kraś made a comparison on the development status of the Polish economy in comparison to other countries of the continent over the period of ten years and above prior to the Polish membership in the European Union. The analysis concerns the convergence of the real, nominal and the level of innovation of our economy.

The round-up of A. Daniluk's monograph was an article concerning the reinforcement of Polish position in the international arena through the implementation of the Eastern Partnership program. Analysis is important for the Polish entry into the European debate on the issue of strengthening relations with Eastern Europe and the benefits of the Republic of Poland relating to the establishment and implementation of the Eastern Partnership program. Attempt will also be taken to evaluate the Polish concept from the point of view of the usefulness of the issues concerning Eastern Europe for the development of the external action of the European Union

Аннотация

Баланс польского членства в Европейском Союзе

Работа представляет новейшие результаты, касающиеся политического измерения, общественного и экономического членства Польши в Европейском Союзе в годовщину нашего вступления в эту организацию.

Монография начинается статьей З.Чахура, который выдвигает 10 гипотез для данной публикации. В следующей очередности вменен теоретический и общезначимый анализ. Т.Г.Гроссе подымает такие вопросы, как геополитические успехи при внедрении европейских благотворительных средств, формирующих модель развития польской экономики, укрепления демократических институтов и модернизации польской администрации. М.Чихоцки анализирует модель развития Польши по первой декаде членства в Европейском Союзе в системе «центр-периферия». Далее Е. Щельски, в своих выводах опирается на концепцию политического лидерства, а также ищет причины слабости политического участия в Европейском Союзе. В следующей статье Я.Чапutowич будет верифицировать пригодность либеральных и реалистичных подходов к объяснению нынешних внешних взаимоотношений Европейского Союза. В либеральных теориях важную роль играет концепция нормативной силы, но в тоже время, реалистичные теории подчеркивают важность власти и интересов государств в формировании внешней политики ЕС.

В следующей части, приведены работы, совершающие верификацию ранее очерченных исследовательских проблем. Статья моего авторства исследует потенциальное влияние и возможности его использования на решения, которые принимаются Европейском Союзе через представителей Польши в учреждения и органах ЕС.

Оценке подлежит состояние занятости, а также способ представительства, с учетом характера централизации власти. В исследовании применена компаративистика в количественной трактовке, а также метод анализа принятия решений. Анализ

включал институты, которые принимают участия в принятии решений в ЕС, с особым акцентом на возможности координации и сотрудничества лиц, которые там работают.

Далее совершено сравнение состояния развития польской экономики на фоне других государств континента на протяжении последних десяти лет членства Польши в Европейском Союзе. Анализ касается реальной и номинальной конвергенции, а так же уровня инновационности нашей экономики.

Монография заканчивается статьей А.Данилюк, в которой идет речь об укреплении позиции Польши на международной арене через реализацию программы Восточного Партнерства. Анализу подлежит значение для Польши ведения европейских дебатов о вопросах взаимоотношений с Восточной Европой, а также тех выгод, которые получит Польша из реализации программы Восточного Партнерства. Начата также попытка дать оценку польской концепции, с точки зрения пригодности вопросов, касающихся Восточной Европы для развития внешних действий Европейского союза.