Publikacja powstała przy współfinansowaniu ze środków Agencji Wykonawczej Unii Europejskiej – Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) oraz Fundacji Narodowego Banku Polskiego.

Wszystkie treści umieszczone w publikacji są wyrazem opinii i poglądów wyłącznie ich autorów i nie muszą być tożsame z poglądami wydawcy oraz podmiotów współfinansujących

Recenzent:
Bronisław Rudowicz

Redaktor:
Krystyna Ciecierska

Copyright © by Polskie Stowarzyszenie Badań Wspólnoty Europejskiej
PECSA, Warszawa 2014

Wydanie I

ISBN 978-83-7865-248-9

Skład i łamanie:
Czesława Kliszko

Projekt i wykonanie okładki:
Filip Sendal

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Zakład Poligrafii
ul. Armii Krajowej 119/121
81-824 Sopot
Telefon: +48 58 523 13 75, +48 58 523 13 50
Fax: +48 58 551 05 32
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl

Spis treści

Wstęp 7

Część I. Wyzwania i perspektywy Unii Europejskiej w XXI wieku

Zdzisław Brodecki
Strategia integracji w europejskiej perspektywie 11

Zbigniew Czachór
Unia Europejska w procesie zmiany. Jak przeszłość wpływa na przyszłość 29

Andrzej Stępniak, Maciej Krzemiński
Procesy integracyjne Polska – Unia Europejska. Główne kierunki zmian 45

Jan Misiuna, Marta Pachocka
Demographic changes in Europe in the 21st century: will Poland become an immigration state?..... 59

Katarzyna Negacz
Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i ochrona środowiska naturalnego ... 79

Część II. Polityka wschodnia Unii Europejskiej

Artur Adamczyk
10 lat Polski w Unii Europejskiej – wpływ na politykę wschodnią UE 93

Angelica Munteanu
European path of the EaP states – dream or reality is their European perspective?..... 101

Ewa Latoszek, Agnieszka Kłos
Partnerstwo Wschodnie jako nowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi 119

Gaga Gabrichidze
Impact of the EU Foreign Policy Instruments on the Competition Legislation in Georgia 141

Lika Mkrtchyan
Divergence of Members and the Future of Armenia in Eastern Partnership before Riga Summit 155

Część III. Polityka innowacyjna i jej znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów

Adriana Zabłocka-Abi Yaghi
10 lat Polski w Unii Europejskie – pomoc publiczna 167

Anna Masłoń-Oracz
Polityka klastrowa w Polsce w świetle Inteligentnej Specjalizacji..... 187

Ewa Osuch-Rak
Polska polityka innowacyjna – co nam dała Unia Europejska?..... 200

Joanna Kuczewska
Polityka Unii Europejskiej i Polski wobec małych i średnich przedsiębiorstw – kierunki i wyzwania..... 217

Część IV. Rola instytucji finansowych w przezwyciężaniu kryzysu w strefie euro

Izabela Zawiślińska
European Central Bank and its policies: post-crisis remarks..... 243

Magdalena Markiewicz
Unia bankowa – zmiany w zakresie nadzoru bankowego z perspektywy krajów Europy Środkowej i Wschodniej..... 257

Eugeniusz Gostomski
Konsekwencje utworzenia unii bankowej dla banków spółdzielczych..... 271

Magdalena Proczek
Członkostwo Polski w Europejskim Banku Inwestycyjnym..... 285

Wstęp

Przełom lat 80. i 90. XX w. stanowił istotną cezurę w sytuacji geopolitycznej na świecie, w szczególności dla układu sił na „starym kontynencie". Upadek bloku komunistycznego, a w efekcie tych wydarzeń odzyskanie rzeczywistej niepodległości przez dawne kraje socjalistyczne oraz pojawienie się nowych państw w Europie zapoczątkowało nową erę w stosunkach międzynarodowych.

Dla Polski w 2014 r. mija ćwierćwiecze procesu rewolucyjnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych. To także czas 15-lecia członkostwa w NATO oraz 10. rocznica członkostwa w UE. Na arenie międzynarodowej Polska jest postrzegana jako przykład kraju, w którym dokonano z powodzeniem trudnej transformacji systemowej. Po trudnym okresie przemian politycznych, dostosowań prawnych, zmian w funkcjonowaniu gospodarki Polska stała się państwem rozwiniętym, z lepszą infrastrukturą i z bardziej konkurencyjną gospodarką. Coraz bardziej wzmacniamy swoją pozycję polityczną i gospodarczą w Unii Europejskiej.

W obecnym okresie gwałtownych zmian o charakterze społecznym, gospodarczym i geopolitycznym integracja międzynarodowa, której szczególnym przykładem jest integracja w ramach Unii Europejskiej, stanowi złożony obraz ciągle zmieniających się wydarzeń i procesów. Następuje ona z różnymi „prędkościami" i z różnym stopniem zaangażowania instytucjonalnego. Dzisiejsze wyzwania wiążą się z koniecznością zwiększania innowacyjności w ramach UE, i takiego jej rozpowszechnienia, aby w znaczący sposób wpływała na poprawę produktywności pracy i poziom życia wszystkich obywateli państw członkowskich. Ważne problemy UE wynikają także z niekorzystnych zmian demograficznych, przede wszystkim starzenia się społeczeństwa i potrzeby modyfikacji systemów zabezpieczeń w tym obszarze. Za główne powody dystansu rozwojowego dzielącego gospodarkę europejską od amerykańskiej często uznaje się niską stopę zatrudnienia i wydajność pracy.

Tymczasem obok głównego konkurenta UE, jakim jest USA, coraz groźniejszym rywalem stają się gospodarki azjatyckie. Wymusza to potrzebę budowy nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy i rozszerzenia zakresu przewag komparatywnych.

W tym celu w zakresie przeciwdziałania konsekwencjom kryzysu finansowego, który miał miejsce w latach 2007–2009, zaproponowano m.in. realizację projektu budowy tzw. unii bankowej. Planowane rozwiązania mają obejmować takie elementy składowe, jak jednolity europejski system nadzoru bankowego, wspólne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a ponadto europejski system gwarantowania depozytów, obejmujący krajowe systemy gwarantowania depozytów działające na bazie wspólnych standardów.

Badając współczesną Unię, nie można pominąć tak istotnego faktu, jak jej relacje z państwami sąsiedzkimi, zwłaszcza graniczącymi z nowymi państwami członkowskimi. Wzmocnienie relacji z nowymi krajami sąsiedzkimi przyczynia się nie tylko do podniesienia prestiżu Unii na arenie międzynarodowej, lecz także jest szansą na kształtowanie nowych relacji politycznych, społecznych i gospodarczych z nowym otoczeniem. Relacje te świadczą o skuteczności polityki zewnętrznej prowadzonej przez Unię Europejską.

Niniejsza publikacja stanowi próbę podsumowania dziesięcioletniej obecności Polski w Unii Europejskiej. Autorzy poszczególnych artykułów w swoich rozważaniach dzielą się wynikami swoich badań na temat tego, co można uznać za sukces Polski w tym okresie, jakie są perspektywy i wyzwania, przed którymi stoi nie tylko Polska, ale także sama Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa.

W pracy podjęto próbę pogłębionej refleksji nad procesami integracji, przy czym starano się spojrzeć na te procesy pod kątem wyzwań, jakie niosą dla społeczeństwa, oraz polityki gospodarczej i społecznej samej Unii, jak również jej państw członkowskich. Siły napędowe rozwoju integracji regionalnej mają źródła zarówno w procesie pogłębiania współzależności gospodarczej i politycznej państw członkowskich Unii, jak i w ogólnych tendencjach rozwojowych gospodarki światowej, znajdujących najgłębszy wyraz w postępującej internacjonalizacji życia gospodarczego. Można zatem powiedzieć, że na proces integracyjny w Unii Europejskiej oddziałuje wiele czynników, które także w następnych latach nie stracą na znaczeniu, nawet jeśli ich treść w miarę upływu czasu zmieni się w istotny sposób. Obecnie większość państw członkowskich UE bardzo absorbują takie problemy, jak bezrobocie, inflacja, niwelowanie regionalnych dysproporcji rozwoju i inne kwestie natury gospodarczej i społecznej, zaś rola Unii w rozwiązywaniu tych dylematów jest wciąż niewystarczająca.

Publikacja składa się z czterech części tematycznych, które łączą analizę najważniejszych problemów i wyzwań współczesnej Unii Europejskiej w logiczną całość.

* * *

Pierwsza część *Wyzwania i perspektywy Unii Europejskiej w XXI wieku* obejmuje rozważania na temat kształtu i strategii Unii Europejskiej w przyszłości, w zakresie demografii oraz ochrony środowiska, tj. dwóch newralgicznych obszarów, które wciąż wymagają wzmożonych prac nad ich udoskonalaniem.

Druga część *Polityka wschodnia Unii Europejskiej* jest poświęcona problemowi kształtowania polityki Unii Europejskiej z państwami sąsiadującymi z nowymi krajami członkowskimi UE. Szczególna wartość tej części wynika z włączenia się do podjętej dyskusji na temat stosunków tych państw z UE oraz wizji dalszego ich rozwoju także przedstawicieli świata nauki z państw Partnerstwa Wschodniego, tj. Gruzji, Ukrainy oraz Mołdowy.

W trzeciej części *Polityka innowacyjna i jej znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów* zbadano działania mające na celu rozwój małej i średniej przedsiębiorczości oraz innowacyjności, decydującej o rozwoju gospodarczym każdego państwa członkowskiego Unii.

Natomiast tematem ostatniej części jest – zgodnie z jej tytułem – *Rola instytucji finansowych w przezwyciężaniu kryzysu w strefie euro*. Wprawdzie wiele problemów związanych z kryzysem udało się przezwyciężyć, niemniej, ucząc się na doświadczeniach – należy opracować odpowiednie narzędzia, których stosowanie i przestrzegania pozwoli na podjęcie odpowiednich rozwiązań, które w przyszłości zapobiegną kryzysom finansowym bądź przynajmniej zminimalizują ich ewentualne efekty.

Struktura publikacji i sposób ujęcia zagadnień zostały zaprojektowane w taki sposób, aby dać czytelnikowi szeroki przegląd problemów w ramach najważniejszych obszarów działalności Unii Europejskiej. Ponosząc pełną odpowiedzialność za sposób ujęcia problemów, pragniemy wyrazić podziękowanie wszystkim instytucjom i osobom, które przyczyniły się do powstania tej pracy – zarówno w formie wsparcia finansowego, jak i merytorycznego. W szczególności dziękujemy Fundacji Narodowego Banku Polskiego, Komisji Europejskiej i Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA) oraz Polskiemu Stowarzyszeniu Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA) za współfinansowanie niniejszej publikacji, przygotowanej przez ekspertów. Słowa podziękowania kierujemy również do Pana Profesora Bronisława Rudowicza za wnikliwą recenzję.

Ewa Latoszek, Andrzej Stępniak
Agnieszka Kłos, Maciej Krzemiński

Część I. Wyzwania i perspektywy Unii Europejskiej w XXI wieku

Zdzisław Brodecki*

Strategia integracji w europejskiej perspektywie

1. W kręgu europejskiej kultury prawnej

Prowadzenie badań kulturowych jest w dużym stopniu zależne od metodologii współczesnej komparatystyki prawniczej, w której kładzie się nacisk na badanie systemu, badanie treści stosunków prawnych i badanie rozwoju prawa[1]. Można wręcz stwierdzić, że „Kto zna tylko swoją kulturę prawną, nie zna swojej kultury prawnej"[2]. W niniejszym tekście uwaga zostanie skierowana na trzy modele integracji regionalnej: europejski, amerykański i azjatycki.

Jedna z podstawowych kwestii metodologicznych dotyczy fundamentalnego pytania o możliwość międzykulturowego zrozumienia zachodnich i wschodnich wartości, pojęć, kategorii, sposobów myślenia i konceptualizowania świata. W grę wchodzą tutaj również ograniczenia wynikające z trudności rozstrzygnięcia sporów międzykulturowych. Zwolennicy uniwersalizmu epistemologicznego zakładają jedność psychiki ludzkiej, uniwersalność logiki i adekwatność określonych kategorii

* Prof. dr hab. Zdzisław Brodecki, dyrektor Instytutu Prawa i Dyplomacji, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdyni.

[1] W języku ang. *comparative nomoscopy*, *comparative nomothesis* i *comparative nomogenetics*.

[2] Pierwszy światowy kongres prawa porównawczego w 1900 r. w Paryżu odbył się pod hasłem „Kto zna tylko swoje prawo, nie zna swego prawa".

poznawczych z nadzieją na pozytywne rezultaty badań międzykulturowych. Natomiast zwolennicy relatywizmu epistemologicznego opierają się na uznaniu wielości i fundamentalnej odmienności kulturowych systemów epistemicznych, i tym samym podważają sens dialogu międzykulturowego. Można też wyróżnić stanowisko umiarkowane – tzw. „refleksjonizm" epistemologiczny, według którego ludzie starają się zrozumieć Innego. Spór pomiędzy tymi stanowiskami nie został ostatecznie rozstrzygnięty pomimo wielu wysiłków antropologów prawa. Wydaje się, że większość komparatystów reprezentuje dzisiaj stanowisko umiarkowane, patrzy na świat przez „kulturowe" okulary.

W dotychczasowej literaturze poświęcono wiele miejsca konfrontacji dwóch modeli integracji, które funkcjonują w łonie kultury prawnej Zachodu. Porównywanie modelu europejskiego (Unii Europejskiej) z modelem amerykańskim (NAFTĄ) już nie wystarcza, bowiem punkt ciężkości geopolityki przeniósł się z Atlantyku na Pacyfik i dla oceny choćby tylko bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w komparatystyce trzeba nadto uwzględnić azjatyckie modele integracji (ASEAN, APEC). Z punktu widzenia strategii rozwoju gospodarczego najważniejsze wydaje się konfrontowanie „porozumienia waszyngtońskiego" z „porozumieniem europejskim" i „porozumieniem pekińskim"[3].

2. Kod kultury prawnej

Każda próba stworzenia określonego kodu wymaga wyobraźni matematycznej. Poznanie kodu stworzenia Świata[4] – stosowanego w astronomii i medycynie – pozwala uwierzyć w sens zbudowania kodu kultury prawnej przy założeniu, że

[3] APEC wykracza swym zasięgiem geograficznym poza Azję, ale jest zakorzeniony na tym kontynencie. „Porozumienie waszyngtońskie" zostało zawarte między Ministerstwem Skarbu USA, Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym. Na temat jego funkcjonowania zob. J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 31. Za „porozumienie europejskie" można uznać Pakt stabilności i wzrostu, który uznaje się za makroekonomiczny fundament konstytucji gospodarczej. A. Nowak-Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 64. „Porozumienie pekińskie" zostało zawarte przez Bank Ludowy ChRL i Centralny Bank Japonii podczas kryzysu finansowego z lat 90. XX wieku.

[4] Z. Brodecki, *Idea solidarności*, w: *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 2009, s. 16. Znając miejsce trzech cyfr (5, 8, 9) można – jak w sudoku – wypełnić wszystkie pozostałe pola, biorąc pod uwagę logikę prawniczego rozumowania.

każda wspólnota posiada cechy zbliżone do jednostki (osoby fizycznej, osoby prawnej) i każda zbiorowość (społeczeństwo, wspólnota regionalna, wspólnota międzynarodowa) reaguje na kryzysy podobnie jak człowiek. Przed podjęciem się tego zadania konieczne jest odnalezienie czterech triad, z których dwie stanowią podstawę do zbudowania „ramki matki", a kolejne dwie do stworzenia „ramki córki". Od właściwego wyboru triad i ich prawidłowego usytuowania w kodzie (systemie) zależy pomyślność całego intelektualnego przedsięwzięcia, które z czasem może być wykorzystane podczas prac nad sztuczną inteligencją prawniczą.

W kręgu każdej kultury prawnej od zarania dziejów toczy się spór między *naturalis ratio* (przyrodzonym rozsądkiem, który znajdował odzwierciedlenie w jurysprudencji[5], tj. w prawie powszechnym) i *leges* (ustawami wydawanymi według tradycji przez władców[6], tj. *ratio scripta*). W kręgu zachodniej kultury prawnej jest to spór naturalistów z legistami[7], a w kręgu wschodniej kultury prawnej – spór zwłaszcza konfucjanistów z legistami[8]. Wymiana argumentów pomiędzy „filozofami naturalistami"/„filozofami konfucjanistami" a legistami znajduje odzwierciedlenie w terminologii prawniczej. Pierwsi kładą nacisk na słowa *ius*/*rujia*, a drudzy na *lex*/*fajia*. Relacje między *ius* i *lex* względnie *rujia* i *fajia* nurtują filozofów prawa od zarania dziejów, przyczyniając się do rozwoju prawa występującego zawsze w dwóch wymiarach, z wyjątkiem okresów „zaćmienia"/„zniewolenia umysłu". Dlatego „ramka matka" kodu kultury prawnej powinna zostać zbudowana w oparciu o konfucjańską triadę idei w postaci humanitaryzmu, efektywności i sądowej sprawiedliwości

[5] *Iurisprudentia* (mądrość prawnicza, nauka prawa, prawoznawstwo) – w prawie rzymskim opinie wyrażane przez uczonych prawników miały ogromne znaczenie dla tworzenia prawa i jego interpretacji. Objawiały się one w formie zbiorów kazuistycznych rozstrzygnięć prawnych (*quaestiones, responsa*), elementarnych podręczników (*institutiones*), szczegółowych opracowań całego systemu (*digesta*), komentarzy do ustaw i do edyktów pretorów. W. Wołodkiewicz, *Iurisprudentia*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, t. 1: *Prawa świata antycznego*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius", Warszawa 2014, s. 221.

[6] Rzymskie ustawy nigdy nie miały na celu całościowego uregulowania określonej dziedziny prawa, a jedynie odnosiły się do bieżącego palącego problemu. J. Misztal-Konecka, *Leges*, w: *Wielka encyklopedia*…, op.cit., s. 240.

[7] W ostatnich latach paradygmat odwiecznego i tradycyjnego sporu pomiędzy doktrynami prawa natury a pozytywizmem prawniczym uległ znacznym przeobrażeniom i dotyczy w głównej mierze relacji zachodzących pomiędzy moralnością a prawem. J. Zajadło, *Prawo natury*, w: *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2007, s. 265–271.

[8] Zob. M. Stępień, *Spór konfucjanistów z legistami. W kręgu chińskiej kultury prawnej*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 13–34.

(będącej odpowiednikiem arystotelesowskiej metaidei sprawiedliwości społecznej) i triadę rządów prawa w postaci ustrojowej, materialnej i procesowej (powszechnie aprobowanej we wszystkich kulturach prawnych). W dziewięciu polach „ramki matki" znajdują się słowa-klucze, ułatwiając międzykulturowy dialog. Są one swego rodzaju miodem umieszczanym w ramce, którą zbudowała pszczoła matka przez pszczoły robotnice.

Rysunek 1. „Ramka matka"

RZĄDY PRAWA	SPRAWIEDLIWOŚĆ SPOŁECZNA: Humanitaryzm	Efektywność	Sprawiedliwość
Prawo ustrojowe	Jednostka	Racjonalny prawodawca i sprawny rząd	Sąd
Prawo materialne	Dobro jednostki (prawa i wolności)	Dobro wspólne (solidarność)	Odpowiedzialność (ważenie zasad)
Prawo procesowe	Godność proceduralna	Racjonalność proceduralna	Sprawiedliwość proceduralna

Dla uzyskania pełnego obrazu kodu kultury prawnej należy zwrócić uwagę na dwie kolejne triady – stworzone w oparciu o schemat stosunków prawnych (stosunki krajowe, stosunki transgraniczne, stosunki międzynarodowe) i o schemat źródeł prawa (zasady, reguły, polityki). Ta uproszczona wersja stosunków prawnych i źródeł prawa służy wyłącznie porządkowaniu myśli.

Rysunek 2. Schemat stosunków prawnych i źródeł prawa

ŹRÓDŁA PRAWA	STOSUNKI PRAWNE: Stosunki krajowe	Stosunki transgraniczne	Stosunki międzynarodowe
Zasady	Zasady prawa krajowego	Zasady prawa ponadnarodowego	Zasady prawa międzynarodowego
Reguły	Reguły prawa krajowego	Reguły prawa ponadnarodowego	Reguły prawa międzynarodowego
Polityki	Polityki prawa krajowego	Polityki prawa ponadnarodowego	Polityki prawa międzynarodowego

Zaprezentowany kod kultury prawnej stanowi jedynie punkt odniesienia do oceny kryzysu integracji na naszym kontynencie. Refleksyjne spojrzenie na cztery triady, w oparciu o które tenże kod został zbudowany, prowadzi do wniosku, że w „europejskiej katedrze" wciąż brak jest prezbiterium[9], czyli:

– zrozumienia relacji między wartościami etycznymi (humanitaryzmem, sprawiedliwością) i wartościami prakseologicznymi (efektywnością);
– zrozumienia roli, jaką w prawie integracji odgrywają normy prawa ustrojowego, materialnego i procesowego;
– zrozumienia relacji między stosunkami krajowymi, transgranicznymi i międzynarodowymi;
– zrozumienia roli, jaką w procesie integracji odgrywają zasady, reguły i polityki.

[9] Stąd porównanie Unii do katedry Gaudiego Sagrada Familia. Zob. Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 15 i 24–25.

3. Wartości etyczne (humanitaryzm, sprawiedliwość) i wartości prakseologiczne (efektywność)

Najtrudniej jest ustalić, jak rozumieć metaideę w postaci sprawiedliwości, którą w art. 2 Konstytucji RP określa się mianem „sprawiedliwości społecznej". Nie wdając się w rozważania dotyczące filozofii wartości służącej wspólnemu celowi, któremu wszelki *ethos* jest podporządkowany, warto zejść „piętro niżej" po to, by dokonać podziału wartości na dwa podstawowe rodzaje: „wartości korzystne dla poszczególnych jednostek" (czyli humanitaryzm – oparty na godności osoby ludzkiej jako podstawie wolności i praw człowieka) i „środki służące osiąganiu dóbr cennych dla społeczeństwa jako całości" (czyli efektywność – ujmowaną jako syntezę praworządności i racjonalności[10]). O ile humanitaryzm – podobnie jak „sądowa sprawiedliwość" – jest wartością etyczną, to efektywność jest wartością prakseologiczną.

Zaprezentowana typologia wartości pozwala wyeksponować odwieczny konflikt między jednostką a władzą (aspekt ustrojowy), między koncepcją dobra indywidualnego w postaci „wolności i praw człowieka" a koncepcją dobra wspólnego w postaci solidarności, na której straży stoi władza zobowiązana do działania, a więc odwieczny konflikt między koncepcją *rights* i *duties* (aspekt materialny), oraz różnice między godnością proceduralną – rozumianą jako prawo do rzetelnego procesu sądowego i prawo do dobrej administracji – a racjonalnością proceduralną – rozumianą jako obowiązek stanowienia prawa przez racjonalnego prawodawcę i podejmowania decyzji przez sprawny rząd (aspekt procesowy). Rozstrzyganie konfliktów między zasygnalizowanymi przeciwieństwami spoczywa na sądzie, który decydując o odpowiedzialności, ma obowiązek „ważenia zasad" w postępowaniu realizującym ideę sprawiedliwości proceduralnej.

O ile humanitaryzm jest wartością etyczną o uniwersalnym charakterze (dzięki dążeniu do ujednolicenia koncepcji w skali krajowej, ponadnarodowej i międzynarodowej w ramach niemal scalonego systemu ochrony praw człowieka), to efektywność jest wartością prakseologiczną, zależną od „sztuki działania" według różnorodnych „reguł gry" (których nie udało się ujednolicić w skali krajowej,

[10] Ibidem, s. 27–28. Autor zdecydował się na pojęcie „praworządność" (myśląc również o „pewności", jak to czynią młodzi łódzcy naukowcy ze szkoły Jerzego Wróblewskiego i Marka Zirka-Sadowskiego – zob. M.J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011 i M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014) i „racjonalność" (uznając to pojęcie za bardziej prawnicze niż efektywność – będącą ideą).

ponadnarodowej i międzynarodowej w ramach multicentrycznego systemu/porządku prawnego)[11]. Obowiązujący w Unii Europejskiej porządek prawny nie gwarantuje ani spójności, ani przejrzystości, ani pewności, a co dopiero mówić o wsparciu integracji gospodarczej przez integrację społeczną i integrację polityczną. Brak racjonalnego prawodawcy i sprawnego rządu w wielostopniowej strukturze władzy, brak dobra wspólnego, które uzyskało wysoką rangę m.in. w art. 1 Konstytucji RP, a nie zostało precyzyjnie zdefiniowane na szczeblu ponadnarodowym i międzynarodowym, i brak racjonalności proceduralnej podczas stanowienia prawa przez racjonalnego wielostopniowego prawodawcę i podejmowania decyzji przez wielostopniowy sprawny rząd – to grzechy główne prawa Unii Europejskiej. Nie wystarczy zadeklarować istnienie swobód gospodarczych w myśl rozumowania „tylko to jest legalne, co jest wyraźnie dozwolone"[12], by przedsiębiorcy byli wolni, skoro granicą tej wolności są unijne reguły konkurencji oraz krajowe ograniczenia ze względu na ochronę interesu publicznego. Wielość konfliktów rodzących się na tle sporów między interesem poszczególnych jednostek a interesem publicznym rozumianym w kategoriach poszczególnych państw (nie zaś w kategoriach unijnego dobra wspólnego!) potwierdza, że bez europejskiej koncepcji dobra wspólnego Unia ma nikłe szanse na przetrwanie. Nie pomoże tutaj uwzględnianie przez sądy wszystkich okoliczności sprawy i zasady proporcjonalności. Nie pomoże też przestroga z pięknego włoskiego filmu „Jutro będzie za późno"! Prawo w działaniu potwierdza, że państwa członkowskie UE wciąż bronią własnych partykularnych interesów – opartych na nacjonalizmie, który jest głęboko zakorzeniony w europejskiej kulturze prawnej. Słowem, trudno o sukces, gdy racjonalizm przekształca się w nacjonalizm!

O wspomnianej słabości Unii świadczy nadto niedorozwój integracji społecznej – osłabiający wiarę obywateli Unii w sens przysłowiowego „dzielenia się chlebem"

[11] Myśl o multicentryzmie współczesnego prawa eksponuje w wielu wypowiedziach Ewa Łętowska – autorka refleksyjnej książki pt. *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później* (Wolters Kluwer, Warszawa 2012). Z punktu widzenia niniejszego tekstu cenne są zwłaszcza jej odpowiedzi na pytania zadane przez Krzysztofa Sobczaka poświęcone kwestiom*: Praworządność wymaga standardów* (s. 11–19), *Prawo do sądu: dobrego sądu!* (s. 141–167) i *Dyskryminacja i równość praw* (s. 250–285). Osobiście jestem zwolennikiem teorii zintegrowanego porządku prawnego, w którym „stosunki zewnętrzne" zamieniają się w „stosunki wewnętrzne".

[12] To rozumowanie jest typowe dla tzw. kultury alpejskiej (czyli kontynentalnej). Jedynie w kulturze morskiej „wszystko, co nie jest wyraźnie zakazane, jest dozwolone". Z. Brodecki, *Prawo integracji*…, s. 129. Warto podkreślić, iż nie tylko Wielka Brytania, ale również wiele wysp azjatyckich funkcjonuje w oparciu o założenie typowe dla kultury morskiej. Co więcej – również Chiny dzielą się na morskie (wielkie aglomeracje portowe) i kontynentalne. O rozwoju ChRL zaczynają decydować miasta takie jak Szanghaj.

z bezrobotnymi. Solidarność w rozumieniu tytułu IV Karty praw podstawowych UE (m.in. prawo do rokowań i działań zbiorowych, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna, ochrona zdrowia, dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ochrona środowiska, ochrona konsumentów)[13] przypomina znaną anegdotę o Marii Antoninie, która tuż przed rewolucją wzruszyła się niedolą głodujących wieśniaków, a gdy usłyszała od ludzi, że przyczyną ich biedy jest brak chleba, rzekła: „Jedzcie ciastka!", po czym zadowolona ze znalezienia rozwiązania ruszyła dalej, w kierunku czekającej na nią gilotyny.

Czy lizbońska Unia Europejska ma więc szansę na przetrwanie? O tym zadecyduje bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego[14], które jest zależne od bezpieczeństwa politycznego. Brak wyobraźni europejskich przywódców reprezentujących najsilniejsze państwa Unii (Niemcy, Francję, Wielką Brytanię) spowodował, że integracja polityczna wciąż znajduje się w embrionalnej fazie rozwoju, pomimo likwidacji struktury filarowej[15]. Nic więc dziwnego, że „prawo" jest bezsilne wobec konieczności odnalezienia się po aneksji Krymu przez Rosję i rosyjskich prowokacjach we wschodniej Ukrainie. Gdy prawo przestaje działać, wówczas tylko na politykach ciąży zapewnienie porządku. Po „dyskwalifikacji" prawa aktualne staje się rozpoczęcie dyskusji na temat porządku bez prawa[16].

[13] Kartę praw podstawowych UE osłabia Protokół nr 30 (W sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa) i Deklaracja Republiki Czeskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

[14] Ostatnio ukazała się książka pt. *Bezpieczeństwo ekonomicznego obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie*, red. K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014. Do niniejszych rozważań odnoszą się teksty zamieszczone w części III: *Ryzyko obrotu gospodarczego* (s. 547–675) i w części IV: *Czynniki stabilizacji i oceny obrotu gospodarczego* (s. 675–930).

[15] W związku z nadaniem Unii Europejskiej osobowości prawnej i wchłonięciem przez tę „organizację międzynarodową" Wspólnoty Europejskiej (opartej na nurcie ponadnarodowym integracji) oraz filarów dotyczących „wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa" i „współpracy w sprawach karnych" (opartych na nurcie międzyrządowym integracji). Dokonana rekonstrukcja stanowi jedynie pierwszy, mały krok w kierunku wzmocnienia integracji politycznej w Europie. Zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 27–33.

[16] To określenie można odnieść nie tylko do kazusu Ukrainy, gdyż wcześniej dało ono o sobie znać podczas ratowania Grecji przed bankructwem.

4. Normy prawa ustrojowego, materialnego i procesowego

Przechodząc od filozofii do teorii prawa, warto poświęcić uwagę ocenie roli, jaką określone normy odgrywają w procesie integracji gospodarczej, społecznej i politycznej.

Wciąż nie docenia się tzw. norm kompetencyjnych, które stanowią rdzeń prawa Unii Europejskiej. Nie można zapominać, że normy ustrojowe decydują o:
– problemie deficytu demokracji (związanym ze statusem jednostki i kompetencjami Parlamentu Europejskiego)[17],
– problemie *good governance* (dotyczącym jakości rządzenia w oparciu o kompetencje prawotwórcze i decyzyjne)[18],
– problemie tzw. kompetencji powierzonych (odnoszącym się przede wszystkim do funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości UE i Sądu)[19].

Prawnicy wykształceni na Sorbonie, w Heidelbergu czy w Gdańsku koncentrują swoją uwagę na normach prawa materialnego. W prawie materialnym Unii centralne miejsce zajmuje kwestia bezpieczeństwa ekonomicznego obrotu gospodarczego. O pożądanym poziomie tego bezpieczeństwa decydują m.in.:
– wolność działalności gospodarczej (bez zbędnych ograniczeń i utrudnień ze strony państwa);
– wolność przedsiębiorców (jednakowe reguły gry dla wszystkich uczestników rynku);
– profesjonalizm i podwyższona staranność zawodowa przedsiębiorców (fachowość, solidność, uczciwość, zachowanie dobrych obyczajów kupieckich);
– swoboda umów (z zachowaniem norm prawnych i zasad współżycia społecznego);
– ochrona rynku (wolność konkurencji, transparentność danych itd.);

---

[17] Zob. K. Starmach, *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, w: *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczyński, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 15–36.

[18] Zob. M. Świstak, *Good governance jako nowy sposób działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich*, w: *Lizbońska Unia…*, op.cit., s. 117–142, a także R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 19–58.

[19] Zob. T.T. Koncewicz, *Forum Europeum*, w: *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 19–31.

– dążenie do minimalizacji ryzyka w podejmowanej i prowadzonej działalności gospodarczej;
– ochrona konsumenta jako strony słabszej;
– dostosowanie prawa do rzeczywistych zmian ekonomicznych i społecznych[20].

Natomiast prawnicy wykształceni w Oksfordzie w większym stopniu niż prawnicy z kontynentu doceniają walory procedur w procesie integracji. Od kompozycji norm kompetencyjnych i proceduralnych – ich zdaniem – zależy jakość form rządzenia wielopoziomowego, swoisty rodzaj zbiorowego procesu decyzyjnego[21].

Po wejściu w życie traktatu z Lizbony obraz metod „integracji poprzez prawo" uległ zmianie. Wśród nich:
– większą wagę niż kiedyś przywiązuje się obecnie do metody otwartej koordynacji i metody delegacyjnej[22];
– większym zainteresowaniem niż kiedyś cieszą się alternatywne sposoby rozwiązywania sporów handlowych i konsumenckich (*Alternative Dispute Resolution*, ADR);
– zaczyna się doceniać lobbing jako pozatraktatowego partnera w unijnym procesie decyzyjnym[23].

[20] W *Europie sędziów* zamieszczone są pod hasłem „Prawo materialne" głosy m.in. na temat zasady rozwoju swobód gospodarczych, zasady prawa konkurencji oraz zasad prawa kontraktów i deliktów (s. 160–253).

[21] Chęć wyeksponowania prawa procesowego zadecydowała o uznaniu Temidy za symbol procedury i przedstawieniu tego prawa w pierwszej kolejności – przed prawem materialnym (które symbolizuje Prometeusz) i prawem ustrojowym (które symbolizuje Atlas). Struktura przyjęta w *Europie sędziów* została powtórzona w pozostałych częściach tryptyku, tj. w *Europie urzędników* (LexisNexis, Warszawa 2009) i *Europie przedsiębiorców* (LexisNexis, Warszawa 2011). W każdej z tych części znajdują się głosy dotyczące funkcjonowania prawa procesowego w kręgu europejskiej kultury prawnej. W Unii Europejskiej wciąż dominuje zasada „*ubi ius, ibi remedium*", która zakłada istnienie i dostępność sądu wyposażonego w jurysdykcję i funkcjonującego w krajowym kontekście proceduralnym.

[22] Zob. M. Świstak, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej a Traktat z Lizbony*, w: *Lizbońska Unia*…, op.cit., s. 37–70.

[23] Zob. M. Romanowska, *Alternative Dispute Resolution w dążeniach Unii Europejskiej do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego*, w: *Lizbońska Unia*…, op.cit., s. 71–94, a także R. van Schendelen, *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006, s. 281–318.

5. Stosunki krajowe, transgraniczne i międzynarodowe

W dotychczasowej literaturze zwykle stosunki prawne dzieli się na krajowe i międzynarodowe, zwracając uwagę na ich przynależność do prawa krajowego (rozkładanego na czynniki pierwsze, tj. na stosunki pracy, stosunki cywilnoprawne, stosunki procesowe) i do prawa międzynarodowego (wśród których wyróżnia się stosunki dyplomatyczne i stosunki konsularne). Taki punkt widzenia utrudnia zrozumienie relacji między nimi a stosunkami transgranicznymi, które stanowią konstytutywny element prawa ponadnarodowego jako odrębnej części znajdującej się wewnątrz zintegrowanego systemu – porządku prawnego. Te stosunki są osią łączącą Unię z państwami członkowskimi (relacje wewnętrzne) i ze światem (stosunki zewnętrzne), przyjmując w każdej z tych relacji postać układu wertykalnego i horyzontalnego.

Rosnąca ingerencja i zwiększająca się rola handlu elektronicznego nieco podważa sens utrzymywania odrębnych regulacji spraw transgranicznych i krajowych[24]. Niemniej w rzeczywistości w wielu sferach działalności gospodarczej one wciąż istnieją, co pociąga za sobą konieczność zmiany regulacji prawa materialnego (przez kreowanie ogólnych zasad prawa kontraktów i deliktów, czy też tworzenie tzw. wspólnych ram odniesienia, przy jednoczesnej regulacji spraw dotyczących sfer wrażliwych – klauzul abuzywnych itp.), wprowadzenia do międzynarodowego postępowania cywilnego nowych reguł (uwzględniających specyfikę obrotu między państwami członkowskimi Unii) i aprobatę klauzul opcyjnych, pozwalających na wybór określonego prawa krajowego albo „wzorcowego – unijnego".

6. Zasady, reguły i polityki

Każdy z porządków prawnych znajdujących się wewnątrz jednolitego systemu – zintegrowanego porządku prawnego ma swój własny katalog źródeł prawa. Z dużym uproszczeniem można przyjąć, że podział na „zasady, reguły i polityki" ma sens, gdyż spełniają one specyficzną rolę w systemie – porządku prawnym.

[24] Zwrócił na to uwagę Tomasz Kozłowski w swej rozprawie doktorskiej *Transgraniczny charakter europejskiej integracji w sprawach cywilnych i handlowych* (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, 2008).

Zasady prawne są ważne w procesie uniwersalizacji prawa, gdyż zasady ogólne obowiązujące w międzynarodowym prawie publicznym[25], w *acquis de l'Union*[26] i w krajowych porządkach prawnych[27] wzajemnie na siebie oddziałują. W każdym z porządków prawnych są one podstawą orzekania sądów, a o ich wpływie na prawną rzeczywistość decyduje moc perswazyjna. W praktyce najważniejsze wydają się:
– zasada słuszności i dobrej wiary,
– zasada niedyskryminacji,
– zasada pewności prawnej i ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań.

Reguły bardziej przemawiają do wyobraźni prawników kontynentalnych niż inne źródła prawa. Są one zawarte w umowach międzynarodowych[28], w unijnym prawie pisanym – tak pierwotnym (w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, traktacie o Euratomie), jak i pochodnym (w rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach)[29] i w prawie krajowym[30]. Prawnicy z Wysp są krytyczni wobec zjawiska nadmiernej wiary w moc prawa pisanego, które bywa zbyt mało elastyczne i – co ważniejsze – częstokroć jest oderwane od rzeczywistości. Znaczne rozwarcie przysłowiowych nożyc między „prawem" i „życiem" powoduje, że „litera prawa" ulega przyspieszonemu procesowi degeneracji społecznej.

W procesie integracji gospodarczej, społecznej i politycznej liczy się przede wszystkim polityka, która – podobnie jak zasady – określa standardy postępowania.

---

[25] Są one wyszczególnione w art. 38 Statutu MTS (obok zwyczajów i umów międzynarodowych, w kategorii podstawowych źródeł prawa) oraz wyrażone w Karcie NZ bądź w dokumentach KBWE. Zob. J. Sozański, *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 41–93.

[26] Ibidem, s. 94 i nast.

[27] Konstytucja RP – w przeciwieństwie m.in. do Konstytucji Republiki Francuskiej – w katalogu źródeł prawa w ogóle nie wymienia zasad ogólnych jako odrębnych źródeł prawa.

[28] Według art. 87 Konstytucji RP tylko umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę i ogłoszone w Dzienniku Ustaw są uznawane za źródło prawa obowiązujące w polskim porządku prawnym. Pozostałe normy prawa międzynarodowego muszą być u nas jedynie przestrzegane, zgodnie z art. 9 Konstytucji RP.

[29] Obowiązują one w Polsce na mocy traktatu łączącego Polskę z Unią Europejską. Sprawa traktatu akcesyjnego, podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r. i ratyfikowanego przez Prezydenta RP (DzU z 2004 r. nr 90, poz. 864) była przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym RP. Zob. Z. Brodecki, *Prawo integracji*…, s. 42.

[30] Trudno zrozumieć powody, dla których większość polskich konstytucjonalistów opowiada się za „zamkniętym" katalogiem źródeł prawa w Polsce. Jest to przejaw myślenia typowego dla Bizancjum, gdzie obowiązywała zasada, że „tylko cesarz tworzy prawo".

O jej randze może świadczyć polityka energetyczna, od której obecnie zależy los Europy[31]. Traktowanie polityki prowadzonej przez kompetentne instytucje (w oparciu o normy kompetencyjne) i w odpowiedniej procedurze (w oparciu o normy proceduralne) jako „*soft law*" (coś, co tylko w aspekcie norm materialnych nie jest prawnie wiążące) dowodzi oderwania się prawników od rzeczywistości. Gdyby rezolucja Parlamentu Europejskiego i Rady nie uznała inwestycji Nord Streamu za priorytetową dla Unii Europejskiej[32], to obecny stan bezpieczeństwa w Europie byłby zapewne akceptowalny. Niemiecko-rosyjska inwestycja wywołała stan zagrożenia, który wręcz godzi w egzystencję Unii.

7. Kilka końcowych refleksji

Nauka jest „programem badawczym" (*research programme*) i „metodą rządzenia" (*methodology of governance*)[33]. Znaczy to, że nauki ekonomiczne, społeczne i prawne mogą być wykorzystywane zgodnie z intencją uczonych, ale też wbrew ich intencji. Czy można winić Marksa za to, że jego poglądy zostały uwzględnione przez bolszewików w procesie budowy komunizmu? Na tej samej zasadzie nie jest uzasadniona krytyka Smitha za wynaturzenia współczesnego kapitalizmu. Dzieła naukowe odrywają się od myśli uczonych, czyli „programu badawczego", gdy stają się „metodą rządzenia" – narzędziem w rękach rewolucjonistów albo ewolucjonistów.

---

[31] Zob. G. Bartodziej, M. Tomaszewski, *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*, Wyd. Nowa Energia, Racibórz 2009, s. 98. W Europie i Polsce oraz niektórych państwach poza Europą (będących stronami porozumienia z Kioto) polityka energetyczna uwzględnia warunki rozwoju zrównoważonego.

[32] Zob. Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, *Gazociąg północny i Polska oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Sztuka korzystania z prawnego wymiaru integracji*, „Rzeczpospolita" 5.06.2006, a także tych autorów: *Gazociąg północny. Epilog czy nowy prolog*, „Rzeczpospolita" 2.02.2011.

[33] L. Morawski, *Science as an institution and science as a research programme – on the crisis in legal theory*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013, s. 19–41, a także M.J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 8–137. Autor traktuje marginalizm instytucjonalny jako metodę prawodawstwa ekonomicznego. Wydaje się, że można go traktować jako metodę rządzenia, która uwzględnia aspekty ekonomiczne i społeczne.

W debacie na temat „dobrego prawa" (*good law*) zazwyczaj bierze się pod uwagę literę prawa – tak jakby nic się nie zmieniło od czasów Hammurabiego, Solona, Justyniana i wielkich kodyfikacji Oświecenia, kopiowanych m.in. w Japonii i w Chinach. Czyżby linia demarkacyjna między prawem a normami ekonomicznymi i społecznymi uniemożliwiała spojrzenie na „*governance*" jak na „*act in concert*"[34] oraz sprowadzała paremię „*ius est ars boni et aequi*" do roli sloganu w ustach elit? Czyżby tylko dogmatyki prawnicze (*Rechtsdogmatic*) były naukami prawnymi, a teoria prawa (*Rechtstheorie*) miała sens tylko na Wyspach, zaś jurysprudencja (*Juristenphilosophie*) nie wykraczała poza wykładnię prawa?[35]. Teza o istnieniu „metafizyki orzecznictwa"[36] i roli dialogu sądowego jako mającego znaczenie w procesie rozwoju prawa wciąż dla wielu jest ekstrawagancka! Brak jest przekonania do twierdzenia, że przyszłość Unii zależy od europejskich pretorów i sędziów. Wiara w polityków reprezentujących państwa członkowskie UE będzie miała sens tylko wtedy, gdy „główni aktorzy na europejskiej scenie" zrozumieją pragmatyczny kontekst filozofii i teorii prawa[37] i przestaną działać bez głębszego namysłu nad ideą społeczeństwa otwartego.

Nakreślony obraz otaczającej nas rzeczywistości odzwierciedla wiele wątków, które zasygnalizowałem w swych esejach poświęconych europejskiej integracji. Gdy zacząłem się zastanawiać nad komparatystyką kultur prawnych, mój optymizm powoli topniał. Obecne zmiany o charakterze geopolitycznym prowadzą mnie do wniosku, że refleksje Brzezińskiego o „nierozwiązanej grze w szachy" są słuszne, ale współczesny świat to literacka „szachownica bez szachów". Król, królowa, laufry, koniki, wieże i nawet pionki gdzieś zniknęły. Pewnie po jakimś czasie pojawią się w sieci, rozpoczynając żywot w świecie zwanym „*second life*".

W konkluzji można dość kategorycznie stwierdzić, że dotychczasowe badania komparatystyczne procesów integracyjnych nie są zaawansowane. Nie opierają się na całościowej ocenie „znaków-koncepcji" w ramach kodu kultury prawnej. Pozwalają one na przysłowiowe dostrzeganie drzew, nie zaś lasu.

---

[34] Por. K. Pałecki, *Debating the concept of „good law"*, w: *Legal Theory…*, op.cit., s. 42–66.

[35] Por. J. Zajadło, *Philosophy and theory of law in contemporary German jurisprudence*, w: *Legal Theory…*, op.cit., s. 67–88.

[36] Z. Brodecki, *Prawo integracji…*, op.cit., s. 111–114, a także M. Zirk-Sadowski, *The internal and external point of view in the methodology of jurisprudence*, w: *Legal Theory…*, s. 89–111.

[37] Por. A. Korybski, L. Leszczyński, *Decision making approach in a study of the enactment and application of law: A pragmatic context of legal theory*, w: *Legal Theory…*, s. 156–181.

Bibliografia

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty działań implementacyjnych*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Bartodziej G., Tomaszewski M., *Polityka energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne*, Wyd. Nowa Energia, Racibórz 2009.

Bezpieczeństwo ekonomicznego obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie, red. K. Raczkowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Brodecki Z., *Idea solidarności*, w: *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 2009

Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2011.

Brodecki Z., Koncewicz T.T., *Gazociąg północny i Polska oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Sztuka korzystania z prawnego wymiaru integracji*, „Rzeczpospolita" 5.06.2006.

Brodecki Z., Koncewicz T.T., *Gazociąg północny. Epilog czy nowy prolog*, „Rzeczpospolita" 2.02.2011.

Europa przedsiębiorców, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2011.

Europa sędziów, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2007.

Europa urzędników, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2009.

Golecki M.J., *Między pewnością a efektywnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Koncewicz T.T., *Forum Europeum*, w: *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, LexisNexis, Warszawa 2007.

Korybski A., Leszczyński L., *Decision making approach in a study of the enactment and application of law: A pragmatic context of legal theory*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013.

Kozłowski T., *Transgraniczny charakter europejskiej integracji w sprawach cywilnych i handlowych*, praca doktorska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, 2008.

Łętowska E., *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Golecki M.J., *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Misztal-Konecka J., *Leges*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius", Warszawa 2014.

Morawski L., *Science as an institution and science as a research programme – on the crisis in legal theory*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013.

Nowak-Far A., *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.

Pałecki K., *Debating the concept of „good law"*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013.

Romanowska M., *Alternative Dispute Resolution w dążeniach Unii Europejskiej do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego*, w: *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczyński, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

van Schendelen R., *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.

Sozański J., *Ogólne zasady prawa a wartości Unii Europejskiej (po traktacie lizbońskim) – studium prawnoporównawcze*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012.

Starmach K., *Traktat z Lizbony jako próba zmniejszenia deficytu demokracji oraz przybliżenia Unii Europejskiej jej obywatelom*, w: *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczyński, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Stępień M., *Spór konfucjanistów z legistami. W kręgu chińskiej kultury prawnej*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Świstak M., *Good governance jako nowy sposób działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich*, w: *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczyński, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Świstak M., *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej a Traktat z Lizbony*, w: *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczyński, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Wielka encyklopedia prawa, Fundacja „Ubi societas, ibi ius", Warszawa 2014.

Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2014.

Wołodkiewicz W., *Iurisprudentia*, w: *Wielka encyklopedia prawa*, t. 1, *Prawa świata antycznego*, Fundacja „Ubi societas, ibi ius", Warszawa 2014.

Zajadło J., *Philosophy and theory of law in contemporary German jurisprudence*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013.

Zajadło J., *Prawo natury*, w: *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa. 100 podstawowych pojęć*, red. J. Zajadło, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2007.

Zirk-Sadowski M., *The internal and external point of view in the methodology of jurisprudence*, w: *Legal Theory and Philosophy of Law: Towards Contemporary Challenges*, eds. A. Bator, Z. Pulka, Scholar Publishing House, Warsaw 2013.

Zbigniew Czachór*

Unia Europejska w procesie zmiany. Jak przeszłość wpływa na przyszłość

Przeszłość musi być nieodwracalna, aby można było urzeczywistnić przyszłość.
J.–P. Sartre

1. Paradygmat instytucjonalizmu historycznego[1]

Instytucjonalizm zwany historycznym odwołuje się do interakcji pomiędzy aktorami integracji europejskiej w systemie zarządzania Unią Europejską, analizowanych z wykorzystaniem perspektywy temporalnej (polityczności czasoprzestrzeni). Upływający czas ma tu istotne znaczenie, gdyż pozwala na prześledzenie procesu kreacji oraz destrukcji instytucji (rozumianych także jako normy, procedury i zasady

* Zbigniew Czachór, dr hab., prof. UAM – politolog i prawnik. Specjalizuje się w prawie Unii Europejskiej, prawie międzynarodowym publicznym oraz międzynarodowych/europejskich stosunkach politycznych. Kierownik Zakładu Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, stały doradca Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP; przewodniczący Rady Programowej Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej.

[1] Przygotowano na podstawie: Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2013, s. 239–241, p. 2.2: *Instytucjonalizm historyczny*. Pierwotny tekst został na nowo przemyślany, naukowo przebudowany, zmieniony i uzupełniony.

integracji) w systemie UE oraz ich sekwencyjnego wpływu na faworyzowanie lub dezawuowanie określonych wizji, preferencji, potrzeb i interesów integracyjnych.

Zakłada się w związku z tym, że instytucjonalność w Unii Europejskiej w ujęciu historycznym strukturyzuje modele i formy współpracy w jej wnętrzu, przyczyniając się do uzgodnień i kompromisów lub konfliktów i sporów. Dotyczy to głównie oddziaływań (akcji i transakcji) z udziałem państw członkowskich, które same stają się tworami instytucjonalnym podejmującymi coraz to nowe decyzje (cząstkowe i generalne, taktyczne i strategiczne) związane z ustrojem UE i *modus operandi* integracji europejskiej[2].

Analiza instytucjonalnohistoryczna jako kategoria interparadygmatyczna łączy w sobie kluczowe elementy świata neofunkcjonalizmu i intergovernmentalizmu (ujęcia międzyrządowego). Podkreśla się tu rolę nieuchronności w zakresie konsekwencji wcześniejszych zobowiązań politycznych i wyborów instytucjonalnych. Dawne (poprzednie) decyzje stanowią funkcjonalną podstawę, na której podejmowane są nowe „związane historią" akty instytucjonalne i polityczne. Tak jak w mechanizmie *spill over* prowadzą do kolejnych, uzależnionych od siebie nawzajem sekwencji zdarzeń integracyjnych i tworzonych w ich konsekwencji bytów materialnych i niematerialnych. Przypomina to postęp arytmetyczny (a czasami nawet postęp geometryczny), w którym każdą decyzję (akt polityczny – akt regulacyjny) otrzymuje się, dodając do niej elementy (motywy, uzasadnienia, a nawet konkretne normy) decyzji, która bezpośrednio ją poprzedzała. W ten sposób mamy do czynienia z decyzjami zespolonymi, na które składa się to, co „stare", i wypływające z niego „nowe". Z tego punktu widzenia integracja europejska staje się syntezą i kumulacją procesów zmian zachodzących pod wpływem stanów przeszłości łączonych ze stanami przyszłości. Wszystko to sprawia, że kraje członkowskie, a także unijne instytucje nie operują w zakresie stałych interesów, lecz kreują krótkoterminowe cele (odwołujące się i uzależnione od stałych celów zapisanych najpierw w Jednolitym akcie europejskim, a potem w konstytucyjnym Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht (TUE), które odgrywają w tym paradygmacie najistotniejsza rolę). Dlatego też wszystkie zaangażowane w UE byty integracyjne pozostają w ciągłym konflikcie z długoterminowymi i wciąż nieoczekiwanymi konsekwencjami swoich wcześniejszych wyborów instytucjonalnych.

Instytucjonalizm historyczny poprzez proces odwoływania się do przeszłości i związywania z nią uzmysławia nam i aktorom integracji europejskiej, w jaki sposób

[2] Por. R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 48.

może dojść do uzależnienia się od raz podjętych decyzji. Tezę tą potwierdza to, że dziś supranarodowe i transnarodowe podmioty UE powołane nie tylko przez państwa członkowskie nie są już neutralnym i w pełni dyspozycyjnym narzędziem negocjacji międzyrządowych. Rada UE i Rada Europejska nie mogą liczyć, że Parlament Europejski, Komisja Europejska, a tym bardziej Trybunał Sprawiedliwości będą wspierać ich wszystkie międzyrządowe cele i zamierzenia. Jeżeli w TUE przyjętym w Maastricht potwierdzono ponadnarodowe/ponadpaństwowe kompetencje instytucji UE, to teraz one z nich suwerennie korzystają. Ich suwerenność w niczym nie ustępuje suwerenności narodowej (suwerenność instytucjonalna *versus* suwerenność narodowa). Nie może decydentów w państwach członkowskich dziwić, że instytucje te wręcz stawiają opór rządom, odwołując się do ich instytucjonalnej wspólnotowej historii. Wciąż przypominają im, że nie można tak łatwo zrezygnować z wcześniej ustanowionych niepaństwowych „ścieżek" zarządzania Unią Europejską (*path dependency*)[3] tylko po to, aby zaspokajać często krótkoterminowe interesy narodowe, które mają zapewnić poszczególnym rządom utrzymanie władzy politycznej w swoich krajach.

Ten typ instytucjonalizmu przybiera charakter historyczny również dlatego, że zmiany w systemie integracji rozumiane są jako sekwencyjny proces wywoływany w strukturach ideacyjnych i instytucjonalnych, ewoluujący w czasie i zachodzący w sposób regularny lub nieregularny[4]. Liczy się tu temporalna analiza zdolności systemowej do trwania i przetrwania lub zaniku i upadku określonych ich przejawów. Zmian nie można przewidzieć w momencie podejmowania konkretnych decyzji (instytucjonalnych). W tym kontekście pierwotnie ukształtowana w TUE struktura instytucjonalna zostaje uznana za zdolną nie tylko do wtórnego wpływania na zachowania aktorów integracji (państw i instytucji UE), ale także kształtowania przez nich preferencji, kształtując ich postawy (pozycje, role) i postępowanie w sposób odwołujący się do pierwotnie preferowanych potrzeb i interesów[5].

---

[3] M. De Donno, *The Theories Of the European Integration. A Historical Institutionalist Analysis of the European Integration. Why European Institutions Matter*, Political Science 154, Fall 2011, www.academia.edu [dostęp 11.11.2013].

[4] Por. P. Pierson, *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, w: *European Integration and Supranational Governance*, eds. W. Sandholtz, A. Stone Sweet, Palgrave Macmillan, Oxford 1998, s. 29.

[5] Por. A. Jaskulski, *Zmiana równowagi międzyinstytucjonalnej w Unii Europejskiej po traktacie nicejskim*, praca doktorska, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2012, s. 65–70.

Łączenie historii ze strukturą instytucjonalną postrzegane jest także w kontekście generowania (dostarczania) ram i impulsów (bodźców) dla gry politycznej w Unii Europejskiej – o charakterze zarówno endogennym, jak i egzogennym. Toczy się ona głównie między instytucjami UE a organami władczymi państw członkowskich. Było to szczególnie widoczne w okresie po 1993 r. (trzy „filary" – przestrzenie polityczne i regulacyjne UE zawarte w treści traktatu z Maastricht). Z tego względu instytucjonalizm historyczny pomaga w wyjaśnianiu procesowego (rozłożonego w czasie) przystosowania ram (praktyk, zachowań) instytucjonalnych państw członkowskich do zmian w środowisku wewnętrznym UE, które wiąże się coraz częściej z „odrywaniem się" rządów od narodowej rzeczywistości integracyjnej i skupianiu się na preferencjach poszczególnych aktorów instytucjonalnych. I *vice versa* – pozwala instytucjom UE na adaptację do zmiennych zachowań i interesów państw członkowskich, gdyż one w swych „ścieżkach" postępowania są zarówno modernistyczne, jak i postmodernistyczne.

Kontynuując analizę, wziąć musimy też pod uwagę wewnątrzsystemową petryfikację (ugruntowywanie/konserwowanie instytucjonalne w formie niepodatnej na zmiany). Dochodzi do niej, gdyż nadal wiele zmian instytucjonalnych wymaga jednomyślności, a w każdym razie długotrwałego ucierania poglądów i „targów" między aktorami integracji, głównie w Radzie UE i Radzie Europejskiej (w której obradach uczestniczą też przewodniczący Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego). Ich osiąganie nie zawsze jest możliwe, ponieważ dotychczasowe rozwiązania wciąż odpowiadają wybranym podmiotom, podczas gdy proponowane zmiany są korzystne tylko dla części z nich.

Z uwagi na powyższe instytucjonalizm historyczny odnosząc się do oddziaływań zarówno państw członkowskich (oraz ich rządów) jak i instytucji UE w procesie nieustannej, ale bezowocnej „ucieczki od historii" eksponuje:

– autonomizujący się charakter działań aktorów instytucjonalnych, które zamykają się i izolują od siebie nawzajem,
– depolityzację i technicyzację systemu integracji i Unii Europejskiej,
– zmienność spowodowaną demokratyczną cyklicznością wyborczą dotyczącą zarówno instytucji UE, jak i rządów oraz innych władz krajów członkowskich odpowiedzialnych kompetencyjnie za domenę integracji,
– duży potencjał nieprzewidywalności poszczególnych decyzji instytucjonalnych,
– zróżnicowanie nie do końca klarownych/czytelnych preferencji i oczekiwań decydentów politycznych i urzędników (krajowych i unijnych),
– nieuchronną socjalizację i europeizację zachowań decyzyjnych w systemie,

– stałą potrzebę kryzysogennego zrywania relacji (zależności) pomiędzy agentem a mocodawcą (państwa – instytucje UE).

Do empirycznych dowodów potwierdzających istnienie „ciągu historycznego" po ustanowieniu traktatu z Maastricht należą m.in.:

- strukturalne błędy w subsystemie Unii Gospodarczej i Walutowej – wpisane do TUE i rozwinięte w tzw. Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu;
- rozwiązania regulacyjne dotyczące wzmocnionej współpracy (usankcjonowane traktatem amsterdamskim);
- instytucjonalne próby odchodzenia od metody zmiany traktatowej wprowadzanej w formule konferencji międzyrządowych (ekspozycja formuły konwentu);
- kłopoty z uwspólnotowieniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- definiowanie i stosowanie zasady subsydiarności;
- legitymizowanie obecności parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej.

Wszystkie te wymienione wyżej cechy i przykłady łączy historyczny i polityczny kontekst i „historyczne" trwanie w czasie systemu, w postaci bazy instytucjonalnej gry, zasad, mechanizmów i instrumentów, mającej funkcjonalnie spajać – utrwalać, ale też blokować zmiany – jego całość. Dominuje tu, jak już wiemy, determinizm historyczny w postaci uzależnienia od dokonanych w przeszłości wyborów (decyzji/aktów instytucjonalnych – *path dependency*[6]), które warunkują teraźniejszość integracji. Z tego punktu widzenia należy uznać, że traktat z Maastricht o powołaniu Unii Europejskiej i zawarta w nim formuła instytucjonalna przesądziła o kryzysowych perturbacjach, które mieliśmy okazje obserwować po zakończeniu Konwentu Europejskiego, łącznie z traktatem lizbońskim (kryzys ustrojowy) oraz w trakcie anomalii gospodarczych od 2008 r. (kryzys wspólnej waluty i strefy euro).

2. Nowy sposób myślenia instytucjonalnego o integrującej się Europie. Wypowiedzi polityczne jako dowód uzależnienia od historii

Zdaniem J.M. Barroso Europa potrzebuje nowego kierunku. A nowego kierunku nie da się wyznaczyć na podstawie starych pomysłów. Europa potrzebuje

[6] Co rozumieć możemy jako „uzależnienie od raz obranej ścieżki integracji".

nowego sposobu myślenia. Rzeczywistość pokazuje, że w świecie oplecionym siatką wzajemnych powiązań państwa członkowskie Unii nie mogą już w pojedynkę skutecznie wpływać na kierunek wydarzeń. Wciąż jednak nie wyposażyły swojej Unii (a w końcu jest to Unia tworzona przez nie same) w narzędzia potrzebne do radzenia sobie w nowych warunkach. Dlatego też wciąż znajdujemy się w okresie przejściowym, w decydującym momencie. Wymaga on podejmowania odważnych decyzji i zdecydowanego przywództwa. Większa jedność wymaga większej integracji[7].

J.M. Barroso uważa, że większa integracja wymaga zaś więcej demokracji – europejskiej demokracji. Nie musimy w tym celu dzielić instytucji ani tworzyć nowych. Wręcz przeciwnie: najlepszym sposobem na to, by mogło to skutecznie i szybko funkcjonować, jest działanie za pośrednictwem istniejących instytucji: Komisji Europejskiej jako niezależnego organu europejskiego nadzorowanego przez Parlament Europejski, będący parlamentarną reprezentacją społeczeństwa na szczeblu europejskim. Nie można tego również dokonać bez wzmocnienia pozycji europejskich partii politycznych. Istnieje bardzo często prawdziwa przepaść dzieląca partie polityczne w stolicach i europejskie partie polityczne w Strasburgu. To dlatego widzimy, że debata polityczna zbyt często przybiera taką formę, jak gdyby toczyła się tylko pomiędzy partiami na szczeblu krajowym[8].

J.M. Barroso uważa, że coraz częściej zadajemy sobie pytanie, dlaczego nadal nie istnieją zinstytucjonalizowane Stany Zjednoczone Europy? V. Reding odpowiada mu: „Stany Zjednoczone Europy to silna, ambitna i z pewnością kontrowersyjna wizja przyszłości naszego kontynentu. W Maastricht poczyniono ogromny krok w kierunku wspólnej europejskiej waluty. Logiczny następny krok był już w zasięgu ręki: unia polityczna, która doprowadziłaby do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. A jednak do tego nie doszło. Co więcej, marzenie o Stanach Zjednoczonych Europy zniknęło wkrótce z porządku obrad. Można stwierdzić, że od 1993 r. termin ten nie był już praktycznie używany. Jak doszło do takiej zmiany przekonań? Główną przyczyną był szczególny kompromis, który państwa członkowskie uzgodniły w 1991 r. w Maastricht w kwestii architektury unii walutowej. Państwa członkowskie uzgodniły ostatecznie, że stworzą unię walutową bez równoczesnej integracji politycznej. Można w tym widzieć porażkę aspiracji H. Kohla, ale również wielu polityków europejskich, w szczególności z państw Beneluksu, którzy opowiadali się za równoczesną unią polityczną. W Maastricht wzięła górę inna koncepcja.

[7] J.M.D. Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, Sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, Strasburg 12 września 2012 r.

[8] Ibidem.

Stworzono niezależny Europejski Bank Centralny. Ale żadnego europejskiego rządu gospodarczego”[9].

V. Reding żałuje, że obok dysponującego dużą władzą przewodniczącego Europejskiego Banku Centralnego nie postawiono europejskiego ministra finansów, tylko 17 krajowych ministrów finansów. Jej zdaniem istnieje wspólna waluta europejska, ale nie ma godnego uwagi wspólnego budżetu europejskiego, który pozwalałby realizować cele gospodarczo-polityczne. Ta asymetryczna architektura z Maastricht była wynikiem historycznego spotkania się dwóch politycznych prądów. Z jednej strony był to neoliberalizm, który w latach 90. XX wieku był bardzo modny i do którego dążyło wielu europejskich szefów państw i rządów. Zgodnie z neoliberalnym myśleniem asymetryczna konstrukcja z Maastricht była wprost idealna. Konstrukcja ta umacniała bowiem rynki, a osłabiała politykę. Wspólna waluta powinna była dawać się stabilizować przez zapisaną w traktacie dyscyplinę rynków. Według poglądów neoliberalnych sterowanie poprzez politykę gospodarczą lub finansową na szczeblu europejskim mogłoby tylko powodować szkodliwe zakłócenia na rynkach[10].

Z treści wystąpienia V. Reding wynika, że fakt, iż państwa członkowskie nadal prowadziły swoją samodzielną i różną politykę gospodarczą, budżetową, podatkową i społeczną nie był według doktryny neoliberalnej żadną słabością, lecz wręcz korzyścią z Maastricht. Dzięki temu bowiem w tym obszarze polityki decyzje polityczne musiały być podejmowane między państwami w ramach „konkurencji systemów”. Dominująca wówczas doktryna neoliberalna spotkała się w Maastricht z wyobrażeniami tych, którzy byli zasadniczo sceptyczni wobec przekazania suwerenności w unii walutowej i którzy ogólnie byli za utrzymaniem suwerenności narodowej w możliwie najszerszym stopniu. Brytyjska delegacja negocjująca traktat z Maastricht nalegała przykładowo, by z projektu przepisów traktatu dotyczących unii politycznej wykreślić słowo „federalny”. Dla zwolenników Stanów Zjednoczonych Europy była to bolesna porażka. W ten sposób w wyniku historycznego zbiegu neoliberalizmu i polityki suwerenizmu państwowego nie stworzono w Maastricht Stanów Zjednoczonych Europy, a jedynie niepełną unię. W Niemczech wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Maastricht w roku 1993 stanowił zwieńczenie tego kierunku politycznego. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem wyraźnie, że nawet po podpisaniu traktatu z Maastricht

[9] V. Reding, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, komisarz UE ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, *Dlaczego potrzebujemy teraz Stanów Zjednoczonych Europy*, Centrum Prawa Europejskiego przy Uniwersytecie w Passau, Passau 8 listopada 2012.

[10] Ibidem.

państwa członkowskie pozostają „panami traktatów" i w razie konieczności Niemcy mogą nawet wystąpić z unii walutowej. Zarówno dla myśli neoliberalnej, jak i suwerenistycznej był to prawdziwy triumf. „Pożegnanie z superpaństwem. Nie będzie Stanów Zjednoczonych Europy" – tak swoje wnioski dotyczące traktatu z Maastricht podsumował liberalno-konserwatywny niemiecki filozof Hermann Lübbe w polemice z 1994 r.[11]

H. Van Rompuy twierdzi natomiast, że założyciele UE rozumieli, i dokładnie na tym polegał ich geniusz, że należy myśleć w kategoriach ponadnarodowych, aby móc zagwarantować pokój w XX wieku. Cytuje przy tej okazji W. Hallsteina, pierwszego przewodniczącego Komisji Europejskiej, który mówił: „Das System der Nationalstaaten hat den wichtigsten Test des 20. Jahrhunderts nicht bestanden (System suwerennych państw narodowych nie przeszedł najważniejszej próby, przed jaką postawił go XX wiek)". I dodawał: „[…] bo poprzez dwie wojny światowe uwodnił, że jest niezdolny do zagwarantowania pokoju. Dlatego też wyjątkowość europejskiego projektu polega na wspólnym prawomocnym funkcjonowaniu państw demokratycznych i instytucji ponadnarodowych: Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości. Instytucje ponadnarodowe chroniące ogólne interesy europejskie mają bronić wspólnych europejskich dóbr i uosabiają wspólnotę losów. Wspólnie z Radą Europejską, skupiającą przedstawicieli rządów państw członkowskich, z biegiem lat wypracowaliśmy oryginalny model demokracji transnarodowej, której symbolem stał się wybierany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski"[12].

Zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej „nie wszystko wymaga rozwiązania na poziomie europejskim. Europa musi koncentrować swoje wysiłki tam, gdzie jej działania będą miały największą wartość dodaną. Nie powinna wkraczać tam, gdzie tak nie jest. UE musi działać na dużą skalę w sprawach ważnych, a na mniejszą w sprawach bardziej błahych, co czasem w przeszłości mogło być zaniedbywane. UE musi udowodnić, że jest w stanie ustalać zarówno pozytywne, jak i negatywne priorytety. Podobnie jak wszystkie rządy, musimy zwracać bardzo pilną uwagę na jakość i ilość regulacji prawnych, pamiętając, że – jak powiedział Montesquieu – *les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* (bezużyteczne prawa osłabiają prawa

[11] Ibidem.

[12] *Od wojny do pokoju: europejska opowieść*, przemówienie Hermana Van Rompuya, przewodniczącego Rady Europejskiej oraz José Manuela Durão Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej, przyjęcie Pokojowej Nagrody Nobla przyznanej Unii Europejskiej, Oslo 10 grudnia 2012.

konieczne)"[13]. W tym duchu przyjęty przez Komisję Europejską program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) zakłada przegląd przeprowadzonych w ostatnich latach działań na rzecz adekwatności unijnych przepisów przez ich uproszczenie oraz zmniejszenie związanych z nimi kosztów. Od 2005 r. Komisja zatwierdziła 660 inicjatyw mających na celu uproszczenie, ujednolicenie lub przekształcenie przepisów. Uchylono ponad 5590 aktów prawnych[14].

3. Europa permanentnie instytucjonalnie i historycznie zróżnicowana

„Z politycznego punktu widzenia nie możemy pozwolić, aby podzieliły nas różnice pomiędzy strefą euro a tymi, którzy do niej nie należą, między centrum a peryferiami, między Północą a Południem, między Wschodem a Zachodem. Unia Europejska musi pozostać projektem dla wszystkich członków, wspólnotą równych sobie partnerów"[15]. Nie jest też wykluczone, że w najbliższych latach dojdzie do faktycznej separacji strefy euro w związku z planem tworzenia „faktycznej" – znaczy się jedynej i prawdziwej unii gospodarczej i walutowej. Do tego prowadzi zapowiedź unii bankowej, instytucjonalizacji strefy euro oraz budowy jej odrębnego „budżetu". Barroso nazwał to „instrumentem", albo „mechanizmem" finansowym wspierającym państwa euro. Warto prześledzić jak rodziła się ta nie nowa już idea. Koncepcję wsparcia budżetowego strefy euro popiera aktywnie Francja. Trzeba zdawać sobie sprawę, że takie zapowiedzi oznaczają zmianę geometrii wewnętrznych powiązań. Wystarczy przypomnieć treść wywiadu prezydenta Francji Francois Hollande'a opublikowanego w „Gazecie Wyborczej"[16]. Zaproponował on tam utworzenie różnych

[13] J.M.D. Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.*, Sesja plenarna Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, 11 września 2013 r.

[14] *REFIT – sprawność regulacyjna dla wzrostu gospodarczego – Komisja podejmuje kolejne ambitne kroki, aby uprościć przepisy UE*, Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela 2 października 2013 r.

[15] J.M.D. Barroso, *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.*, op.cit.

[16] *Prezydent Hollande: ludzie nie chcą ponosić wyrzeczeń w nieskończoność. Z prezydentem François Hollande'em rozmawiali w Paryżu: Jarosław Kurski, „Gazeta Wyborcza"; Sylvie Kauffmann, „Le Monde"; Angelique Chrisafis, „The Guardian"; Berna González Harbour, „El País"; Alberto Mattioli, „La Stampa"; Stefan Ulrich, „Süddeutsche Zeitung"*, http://wyborcza.pl [dostęp 20.11.2013].

kręgów w Unii Europejskiej, mówił o kręgu strefy euro i wskazywał, że są tacy, którzy w tym kręgu już są, którzy do niego przystąpią, oraz tacy, którzy zostaną na boku. W domyśle ci, którzy zostaną na boku, sami skazują się na peryferyzację. Na to wszystko nakładają się kolejne „elastyczne wizje" dzielące państwa na różne grupy: sprawa patentu europejskiego czy chociażby ostatnia propozycja w zakresie podatku od transakcji finansowych z udziałem 11 krajów, na czele z Niemcami i Francją. Nie bez znaczenia jest też niezdrowa rywalizacja między instytucjami Unii oraz państwami na pomysły kto i jak szybko wyprowadzi Unię z kryzysu. To może przynieść więcej szkody niż pożytku. Obserwując przez lata sposób działania Unii Europejskiej dostrzega się, że kryzysowe perturbacje mają tam charakter „pełzający". Jeden nierozwiązany problem nakłada się na drugi. W ten sposób kryzys nabiera permanentnego charakteru. Dowodem na to jest sytuacja w strefie euro, a przedtem problem z traktatem konstytucyjnym i lizbońskim. Brak szybkiej i zdecydowanej reakcji przynosi w konsekwencji opłakane rezultaty. Przez lata bez konsekwencji naruszano Pakt na rzecz stabilności i wzrostu. Teraz, gdy kryzys się rozprzestrzenił, w jednym momencie pojawia się tyle różnych antykryzysowych idei i pomysłów. Dziś dotyczy to strefy euro, która zdaniem niektórych powinna oddzielić się od reszty Unii Europejskiej. Zapisy to zapowiadające znajdziemy w treści paktu fiskalnego, traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilizacji czy w propozycjach dotyczących unii bankowej. Widać z tego, że zamiast pogłębiania integracji całej Unii Europejskiej dochodzi do pogłębienia integracji strefy euro zgodnie z zasadą „przeżyją najsilniejsi". Politycy z krajów euro sugerują, że łatwiej będzie im poradzić sobie z kryzysem we własnym gronie. I tak tworzy się nowa wcale nie wirtualna rzeczywistość integracji europejskiej tworzona przez fakty dokonane[17].

Kolejny dowód integracji Europy permanentnie instytucjonalnie i historycznie zróżnicowanej to treść międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, która zawiera istotne postanowienia dotyczące spotkań szefów państw i rządów w formule tzw. szczytów euro. Traktat wprowadza prawne umocowanie organizacji szczytów państw strefy euro, ale nadal utrzymuje ich nieformalny charakter. Spotkania te będą się odbywały w zależności od potrzeb co najmniej dwa razy w roku. W spotkaniach szczytu euro będzie brał udział przewodniczący Komisji Europejskiej. Do udziału w nich zapraszany będzie również prezes Europejskiego Banku Centralnego. Możliwe będzie zaproszenie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w celu jego wysłuchania.

[17] *Dla Polski nie ma ucieczki od euro. Paweł Wroński rozmawia ze Zbigniewem Czachórem*, http://wyborcza.pl [dostęp 12.11.2013].

Przewodniczący szczytu państw strefy euro będzie przedkładać Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym posiedzeniu szczytu. Przewodniczący ten, w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej, będzie odpowiadał za przygotowanie posiedzeń szczytu państw strefy euro oraz ich ciągłość. Drugim organem kompetentnym w zakresie przygotowania posiedzeń szczytu państw strefy euro będzie Euro-grupa, która będzie także odpowiedzialna za podjęcie działań wdrażających. Jej przewodniczący będzie mógł być zapraszany na posiedzenia szczytu euro[18]. Wszystkie tu zaprezentowane rozwiązania instytucjonalne są potwierdzeniem zaburzonej ścieżki uzależnień systemowych (*disturbed path dependency*), do których doszło po traktacie z Maastricht, szczególnie w zakresie regulacyjnym dotyczącym polityki monetarnej.

4. Historyczna rywalizacja między instytucjami Unii Europejskiej a rządami państw członkowskich wciąż trwa[19]

Jednym z etapów wychodzenia Unii Europejskiej z obecnego kryzysu gospodarczego jest projekt unii bankowej. Jej elementem jest subsystem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. W trakcie prac nad wypracowaniem ostatecznych regulacji okazało się, że znów doszło do sporów pomiędzy organami UE a państwami członkowskimi. Parlament Europejski zażądał nadania Komisji roli instytucji rozstrzygającej w sprawie likwidacji banków, domagając się stosowania metody wspólnotowej jako podstawy prawnej unii bankowej, odrzucając tym samym pomysł kolejnej umowy międzyrządowej.

Zdaniem przewodniczącego PE unia bankowa z prawdziwego zdarzenia powinna opierać się na trzech filarach, które stanowią:

- zintegrowany nadzór umożliwiający Europejskiemu Bankowi Centralnemu kontrolę banków w strefie euro;

[18] *Informacja nt. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów, Warszawa 12 marca 2012 r.

[19] Analiza przemówienia przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza na posiedzeniu Rady Europejskiej 19 grudnia 2013 r.

- jednolity mechanizm likwidacyjny, który szybko, niezależnie i skutecznie rozwiązuje problemy stwierdzone przez EBC;
- zabezpieczenie, które uruchamia się w sytuacji najwyższej konieczności, kiedy rozpada się cały system i środki w funduszu nie wystarczają, gdy grozi znowu kryzys systemowy[20].

Jak się okazuje, rządy państw członkowskich zamierzają nie przenosić odpowiedzialności za funkcjonowanie unii bankowej na supranarodowe instytucje, pozostawiając kompetencję w tym zakresie krajom członkowskim. Parlament Europejski uznaje to za największy błąd w dotychczasowym przeciwdziałaniu kryzysowi.

Innym przykładem rywalizacji jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), szczególnie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zagrożeniami w odniesieniu do bezpieczeństwa cybernetycznego, międzynarodowego terroryzmu, zorganizowanej przestępczości oraz międzynarodowego piractwa. Do tego dochodzą dziś niestabilności regionalne, np. na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Nie można też zapomnieć o zagrożeniach nowego rodzaju wynikających z nowych form współzależności, np. w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, migracji i zmian klimatu. W tym kontekście Parlament Europejski wspiera podejście *pooling and sharing*, tzn. łączenia zasobów i dzielenia się nimi. Przyszłość polityki obrony to wydawać wspólnie mniej pieniędzy, lecz lepiej, dzielić się tym, co się posiada, i wykorzystywać to skuteczniej[21].

Z punktu widzenia instytucjonalnego w ramach WPBiO Europejska Agencja Obrony powinna odegrać ważną rolę w zapewnianiu lepszej koordynacji zasobów, aby uniknąć dublowania pracy i równoległego funkcjonowania programów w państwach członkowskich. Prawdziwym utrudnieniem jest również w dalszym ciągu brak elastyczności w procesie decyzyjnym w Unii. Wciąż w niewystarczający sposób wdrażany jest instrument współpracy strukturalnej przewidziany w traktacie z Lizbony. Parlament Europejski popiera ideę powołania Rady UE do spraw obrony. Unia Europejska potrzebuje też kwatery głównej dla misji cywilnych i wojskowych w Brukseli, a także gotowych do działania wojsk. Istnieje duża wątpliwość, czy na te propozycje uda się znaleźć jednomyślną zgodę rządów państw członkowskich[22].

[20] Ibidem.

[21] Ibidem.

[22] Ibidem.

5. Nowy podział ról oraz zadań integracyjnych i instytucjonalnych w okresie 2020–2040 szansą na wyjście Unii Europejskiej z kryzysu własnej historii?[23]

Wydaje się (przynajmniej badaczom integracji europejskiej), że w procesie pokonywania własnej zaburzonej historii Unia Europejska musi uznać, że najważniejsze jest wspólne i konsekwentne działanie na rzecz osiągnięcia wyznaczonych wcześniej celów i zamierzeń integracyjnych. Nie chodzi tu o wymyślanie (kreowanie) wciąż nowych rozwiązań i bytów integracyjnych, a o pogłębiony audyt wytworzonych i zgromadzonych zasobów, które należy uporządkować i właściwie zastosować w praktyce. Dowodem na to niech będą kwestie ekonomiczne. Dlatego też w europejskich wzajemnie połączonych gospodarkach odpowiedni poziom wzrostu i zatrudnienia może zostać przywrócony jedynie pod warunkiem, że będą do tego dążyć koniunktywnie i solidarnie wszystkie państwa członkowskie i unijne instytucje, uwzględniając elastycznie sytuację w Europie i na świecie. Z tego względu Rada Europejska na wniosek Komisji i w porozumieniu z Parlamentem Europejskim powinna zapewnić ogólne strategiczne wytyczne rozwojowe oparte na jednej podstawowej zasadzie: wyraźnej wartości dodanej dla całej UE. Należy również wzmocnić udział w tym procesie zainteresowanych podmiotów (instytucji) na poziomie krajowym i regionalnym, nie zapominając o partycypacji partnerów społecznych[24].

W przeciwieństwie do obecnej sytuacji, w której Rada Europejska podejmuje działania w procesie decyzyjnym strategii jako ostatnia, to właśnie ona – jako organ zapewniający polityczną stabilność polityki integracyjnej oraz zarządzająca wzajemnymi zależnościami między państwami członkowskimi a instytucjami UE – powinna nadawać kierunek strategii dla Europy na okres 2020–2040. Zachowując prawo ogólnego oglądu procesu wdrażania tej strategii, Rada Europejska powinna skupić się na poszczególnych zakresach tematycznych, udzielając wskazówek i dostarczając koniecznych bodźców do działania. Odpowiednie składy Rady prowadzić powinny prace nad procesem wdrożenia strategii, dążąc do osiągnięcia celów

[23] Przygotowano na podstawie: Komunikat Komisji *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 marca 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

[24] Ibidem.

w dziedzinach leżących w zakresie ich odpowiedzialności. W ramach inicjatyw przewodnich także państwa członkowskie powinny dążyć do polepszenia wymiany informacji i dobrych praktyk na forum różnych składów Rady. Komisja Europejska co roku mogłaby monitorować intensywniej rozwój sytuacji w oparciu o zestaw wskaźników pokazujących ogólny postęp w tworzeniu np. inteligentnej, ekologicznej gospodarki, sprzyjającej włączeniu społecznemu, o wysokiej stopie zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej. Część tego procesu stanowić powinny zalecenia strategiczne lub ostrzeżenia, a także wnioski legislacyjne mające ułatwić osiągnięcie celów strategicznych UE oraz szczególna ocena postępów w strefie euro. Parlament Europejski powinien odgrywać ważną rolę w prezentowanej tu strategii, nie tylko jako organ prawodawczy, ale również jako siła sprawcza mobilizująca obywateli i parlamenty narodowe. PE mógłby na przykład poświęcić swoje kolejne spotkania z parlamentami narodowymi debacie na temat swojego udziału w strategii przyszłości i przedstawić w tym zakresie wspólne stanowisko. Poza tym wszystkie władze krajowe, regionalne i lokalne powinny realizować partnerstwo, ściśle włączając do tego procesu demokratycznie wybrane przedstawicielstwa krajowe, a także partnerów socjalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, przyczyniających się do opracowania krajowych programów reform oraz ich wdrażania. Dzięki ustanowieniu stałego dialogu między różnymi poziomami administracji krajowej, unijne priorytety znajdą się bliżej obywateli, co zwiększy zaangażowanie konieczne dla pomyślnej realizacji strategii Europy przyszłości 2020–2040. Do realizacji strategii należy również włączyć Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów[25].

Pokonanie kryzysu własnej historii musi oprzeć się także na wymianie dobrych praktyk, ustalaniu kryteriów oraz budowaniu sieci kontaktów, które okażą się bardzo skutecznym narzędziem służącym zwiększeniu zaangażowania oraz zwiększeniu dynamiki działania we wprowadzaniu koniecznych reform (audytu i sanacji). Sukces nowej strategii będzie zatem w głównej mierze zależał od tego, na ile instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz ich podmioty regionalne i lokalne będą umiały przekonująco wyjaśnić, że zmiany są nieuniknione i niezbędne do utrzymania obecnej jakości życia i modeli społecznych, a również od tego, jak będą przekazywać swoją wizję Europy i państw członkowskich w okresie 2020–2040 i informować o tym, jakiego udziału oczekują od obywateli, środowisk biznesowych i ich organizacji przedstawicielskich. Bez wątpienia nie uda się to bez wspólnych narzędzi komunikacyjnych, bez wspólnego języka i porozumienia ponad podziałami. Szansę na powodzenie tego ujęcia strategicznego szacuje się 50/50. Aktualne zatem

[25] Ibidem.

pozostaje pytanie: jak długo jeszcze przeszłość będzie determinować przyszłość? Odpowiedź na to pytanie pozostawiamy czytelnikom i przyszłym badaczom integracji i Unii Europejskiej.

Bibliografia

Barroso J.M.D., *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 r.*, sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, Strasburg 11 września 2013 r.

Barroso J.M.D., *Orędzie o stanie Unii w 2012 r.*, sesja plenarna Parlamentu Europejskiego, Strasburg 12 września 2012 r.

Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Wyd. Elipsa, Warszawa 2013.

Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wyd. Atla 2, Wrocław 2004.

De Donno M., *The Theories of the European Integration. A Historical Institutionalist Analysis of the European Integration. Why European Institutions Matter*, Political Science 154, Fall 2011, www.academia.edu

Dla Polski nie ma ucieczki od euro, Paweł Wroński rozmawia ze Zbigniewem Czachórem, http://wyborcza.pl/1,76842,13019601,Dla_Polski_nie_ma_ucieczki_od_euro__ROZMOWA_TYGODNIA_.html

Informacja nt. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów, Warszawa 12 marca 2012 r.

Jaskulski A., *Zmiana równowagi międzyinstytucjonalnej w Unii Europejskiej po traktacie nicejskim*, praca doktorska, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, Poznań 2012.

Komunikat Komisji *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 marca 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Konkluzje Rady Europejskiej 18/19 października 2012 r. EUCO 156/12, Bruksela 19 października 2012 r.

Od wojny do pokoju: europejska opowieść, przemówienie Hermana Van Rompuya, przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Jose Manuela Durao Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej, Przyjęcie Pokojowej Nagrody Nobla przyznanej Unii Europejskiej, Oslo 10 grudnia 2012 r.

Pierson P., *The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis*, w: *European Integration and Supranational Governance*, red. W. Sandholtz, A. Stone Sweet, Palgrave Macmillan, Oxford 1998.

Prezydent Hollande: ludzie nie chcą ponosić wyrzeczeń w nieskończoność. Z prezydentem François Hollande'em rozmawiali w Paryżu: Jarosław Kurski, „Gazeta Wyborcza"; Sylvie Kauffmann, „Le Monde"; Angelique Chrisafis, „The Guardian"; Berna González Harbour, „El País"; Alberto Mattioli, „La Stampa"; Stefan Ulrich, „Süddeutsche Zeitung", http://wyborcza.pl/1,76842,12685809,Prezydent_Hollande__ludzie_nie_chca_ponosic_wyrzeczen.html

Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch, 17 września 2012 r., materiał własny autora.

Reding V., *Warum wir jetzt die Vereinigten Staaten von Europa brauchen,* Centrum für Europarecht an der Universität Passau, 8 November 2012 (*Dlaczego potrzebujemy teraz Stanów Zjednoczonych Europy*, Centrum Prawa Europejskiego przy Uniwersytecie w Passau, Passau 8 listopada 2012).

REFIT – sprawność regulacyjna dla wzrostu gospodarczego – Komisja podejmuje kolejne ambitne kroki, aby uprościć przepisy UE, Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela 2 października 2013 r.

Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

Andrzej Stępniak*
Maciej Krzemiński**

Procesy integracyjne Polska – Unia Europejska. Główne kierunki zmian

Wprowadzenie

Sytuacja, w jakiej obecnie znajduje się Polska, nie jest wyłącznie efektem członkostwa w Unii Europejskiej. To przede wszystkim wynik transformacji gospodarki, a także późniejszego stowarzyszenia z Unią Europejską i przygotowań do członkostwa. Umownym początkiem zmian jest „plan Balcerowicza", realizowany w 1990 r. Kolejne lata to dalsze reformy i transformacja od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. Pierwsze zauważalne efekty gospodarcze, społeczne, i polityczne związane z naszymi przygotowaniami do członkostwa pojawiły się w latach 2003–2004.

Efekty członkostwa są najwyraźniej widoczne w zakresie rynku wewnętrznego. Polska w pełni uczestniczy w czterech wolnościach rynku wewnętrznego. I tu, już na wstępie, wobec licznych bardzo optymistycznych podsumowań 10 lat członkostwa

* Prof. dr hab. Andrzej Stępniak, kierownik Ośrodka Badań Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.
** Dr Maciej Krzemiński, Ośrodek Badań Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.

Polski w UE, należy podkreślić zmiany społeczne – np. na rynku pracy. To jest wymiar, w którym najbardziej zauważalne są te niekoniecznie pozytywne efekty członkostwa – perturbacje na rynku pracy. Jest to najlepszy przykład, że nie wszystko, co związane z akcesją do UE jest pozytywem. Pewne sprawy nie zostały bowiem zrealizowane w sposób najlepszy z możliwych. To wyzwanie na następne 10-lecie.

W dalszej części autorzy przedstawią obszary, w których ich zdaniem zaszły najważniejsze zmiany będące efektem członkostwa Polski w UE. Można je umownie podzielić na aspekty ekonomiczne (handel, przepływ kapitału i usług, fundusze strukturalne), aspekty społeczne (migracje, zmiany na rynku pracy) oraz aspekty polityczne i instytucjonalne (Polska na arenie międzynarodowej, *aquis communautaire*)

1. Polityka

Bardzo ważne są aspekty polityczne i instytucjonalne. Polska ma obecnie bardzo silną pozycję na arenie międzynarodowej. W dużej mierze jest to efekt akcesji do UE, a później bardzo aktywnej roli w jej strukturach i w unijnej gospodarce.

Na początku lat 90. było bardzo wiele uprzedzeń w stosunku do polskiej gospodarki. Inwestorzy dużo lepiej oceniali inne kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej – np. Węgry uważali za kraj bardziej stabilny i bezpieczny. Polska była naznaczona licznymi negatywnymi stereotypami. Oczywiście doceniano naszą rolę w obaleniu komunizmu, ale nie przekładało się to na ocenę naszej gospodarki jako stabilnej i bezpiecznej. Na szczęście udało się przez te lata wykazać, że jest inaczej.

Już na samym początku naszej drogi do UE – podczas negocjacji akcesyjnych – Polska dała się poznać jako trudny i wymagający partner. Poszczególne obszary negocjacyjne pozostałe kraje kandydujące często zamykały dużo wcześniej niż Polska. Najlepszym przykładem było negocjowanie do ostatnich minut szczytu w Kopenhadze wysokości dopłat dla polskich rolników[1]. Byliśmy trudnym partnerem dla Brukseli. Spowodowało to, że z jednej strony partnerzy z UE mieli nas za kraj krnąbrny, ale nie da się ukryć, że silna i stanowcza walka o swoje interesy spowodowała wzrost notowań Polski w ocenie jej partnerów.

[1] http://rme.cbr.net.pl/component/content/article/283-rolnictwo-w-unii-europejskiej/660-granice-kompromisu-jarosaw-kalinowski-o-kulisach-negocjacji-w-kopenhadze.html [dostęp 20.07.2014].

Należy pamiętać, że w wymiarze wewnętrznym mieliśmy w trakcie negocjacji bardzo prężną grupę eurosceptyków, którzy przedstawiali integrację z UE jako kolejny rozbiór Polski. Na szczęście Polacy nie dali się przekonać tej retoryce i zagłosowali w referendum za integracją. Między innymi dzięki temu jesteśmy teraz bezpieczni, nie tylko gospodarczo, ale także politycznie, a nawet militarnie. Przykrym tłem dla naszego sukcesu jest obecna sytuacja na Ukrainie. Widać wyraźnie, że rola Polski rośnie – zwłaszcza na przykładzie naszego zaangażowania w politykę Wschodnią UE.

W tej chwili wielu Polaków mieszkających w UE z dumą przyznaje się do polskości, a różnego rodzaju stereotypy przestają mieć rację bytu[2]. Polska to znaczący kraj europejski, o stabilnej gospodarce, cały czas się rozwijający. Polacy dali się poznać jako wartościowi pracownicy, z których chętnie korzystają inne kraje. Jesteśmy silną, znaną i stabilną marką w UE. Obecnie sprzyja nam też sytuacja w innych krajach – Hiszpania i Włochy cały czas walczą z kryzysem, Wielka Brytania ma wątpliwości co do sensu integracji. Tym samym okazuje się, że Warszawa wyrasta na silnego partnera dla Berlina i Paryża (tzw. Trójkąt Weimarski).

W ostatnich latach zauważalny jest tylko jeden czynnik, który często powoduje, że wyłamujemy się i jesteśmy widziani jako kraj idący przeciw głównemu nurtowi. Jest nim oparcie naszej gospodarki na węglu. Powoduje to, że musimy często być w kontrze do mainstreamu, jeśli chodzi o politykę ochrony środowiska[3].

Podsumowując, można stwierdzić, że znaczenie polityczne Polski bardzo wzrosło, jesteśmy postrzegani jako kraj stabilny, broniący swoich racji, ale respektujący ducha integracji, o stabilnej i godnej zaufania gospodarce.

2. Handel

Handel – to obszar najprostszy do integracji. Możliwe, że także bez członkostwa w Unii Europejskiej, jedynie poprzez utworzenie strefy wolnego handlu, efekty handlowe byłyby podobne. Ich dynamika jest jednak znacznie większa, właśnie dzięki naszemu członkostwu w UE. W wyniku integracji z UE mieliśmy ogromny wzrost eksportu. Niestety, mimo to przez wiele lat brak było równowagi w bilansie

[2] P. Osiński, *Polak to pijak, złodziej i kombinator? Nie dla Brytyjczyków*, „Gazeta Wyborcza" 30.04-01.05.2014 (100).

[3] Postawa taka wynika także z przyjętego przez rząd w dn. 15.04.2014 dokumentu strategicznego *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*

handlowym. Spowodowane to było koniecznością importu urządzeń przemysłowych, maszyn itp., niezbędnych do transformacji gospodarki i unowocześnienia produkcji.

Wyraźna jest także bardzo asymetryczna reorientacja geograficzna naszego handlu. Nastąpił bardzo wyraźny efekt przesunięcia handlu – od partnerów wschodnich do zachodnich. Zapomnieliśmy o rynkach wschodnich i praktycznie oddaliśmy je „bez bitwy". Teraz staramy się to odbudować, ale obecnie sytuacja jest diametralnie różna i nie jest to ani łatwe, ani jednoznacznie korzystne. A przecież nasza wieloletnia obecność na tych rynkach, ich znajomość, kontakty handlowe są atutem, który powinien być pielęgnowany i wykorzystany przez inne kraje członkowskie. Niestety – tej szansy nie potrafiliśmy w pełni wykorzystać.

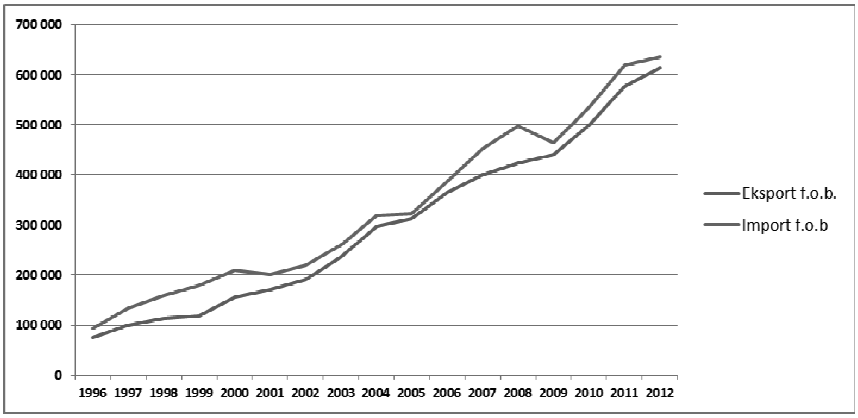
Zmieniła się też struktura przedmiotowa naszego handlu (tab. 1). Nastąpiły bardzo wyraźne efekty kreacji handlu. Byliśmy tradycyjnie producentem i eksporterem surowców. Teraz dominują produkty przetworzone. Jest to wielkim sukcesem naszej gospodarki, a właściwie poszczególnych przedsiębiorstw, które w latach 90. z wielkim wysiłkiem się restrukturyzowały. Część z nich nie wytrzymała presji konkurencji, ale w ich miejsce powstały nowe podmioty, które lepiej radzą sobie na rynku. Wartość zarówno eksportu, jak i importu Polski rośnie systematycznie, jedynie w roku 2009 nastąpił spadek importu (por. rys 1), a od roku 2012 mamy nadwyżkę w bilansie handlowym z UE (rys. 2).

Tabela 1. Struktura eksportu Polski wg nomenklatury SITC

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Żywność i zwierzęta żywe	7,9	7,5	8,8	9,3	9,2	8,9
Napoje i tytoń	1,0	0,4	0,6	0,9	0,8	0,8
Surowce niejadalne z wyjątkiem paliw	3,9	2,8	1,8	1,4	1,5	1,4
Paliwa mineralne, smary i materiały pochodne	9,3	5,1	3,2	1,8	2,0	2,0
Oleje, tłuszcze, woski zwierzęce i roślinne	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Chemikalia i produkty pokrewne	7,2	6,8	7,2	7,8	8,1	8,3
Towary przemysłowe sklasyfikowane głównie według surowca	25,9	24,8	20,3	16,0	16,2	16,2
Maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy	25,7	34,2	44	50	49	48,9
Różne wyroby przemysłowe	19,0	18,3	13,9	12,5	12,8	13,1
Towary i transakcje niesklasyfikowane w SITC	0	0	0	0,1	0,1	0,2

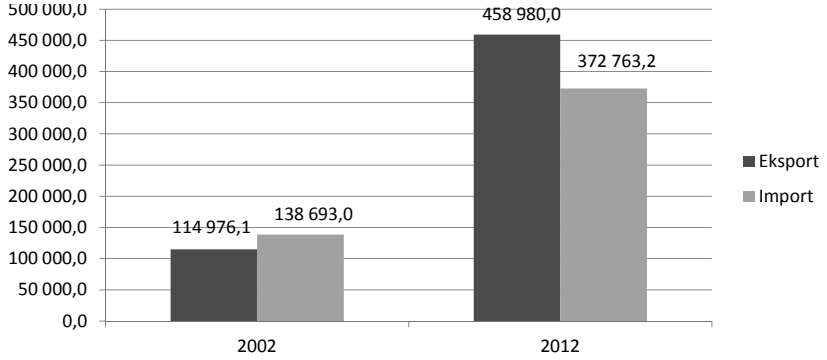
Źródło: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, GUS, Warszawa 2007; *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, GUS, Warszawa 2010; *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, GUS, Warszawa 2011; *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, GUS, Warszawa 2012.

Rysunek 1. Wartości eksportu i importu Polski w latach 1996–2012 (mln PLN)



Źródło: Dane NPB – Bilans Płatniczy.

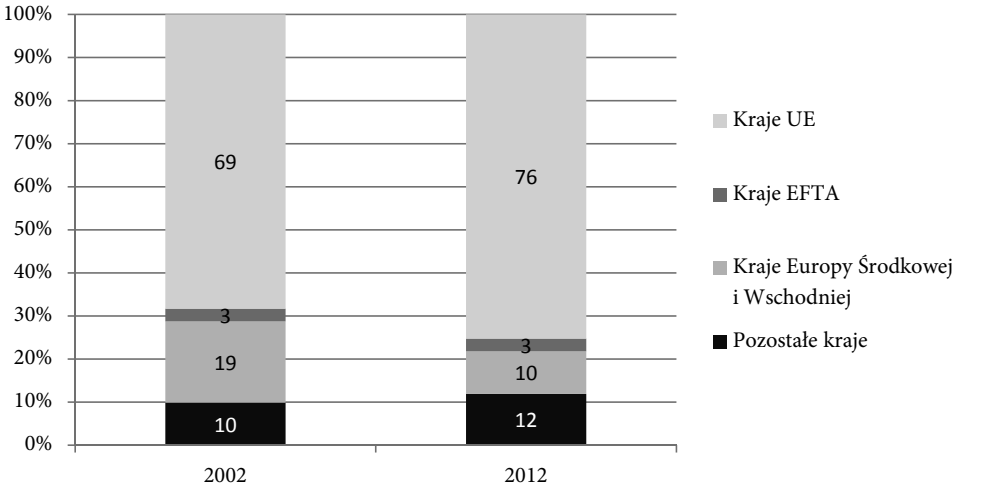
Rysunek 2. Wartości eksportu i importu Polski do państw UE w latach 2002 i 2012 (mln PLN)



Źródło: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2013*, GUS, Warszawa 2013.

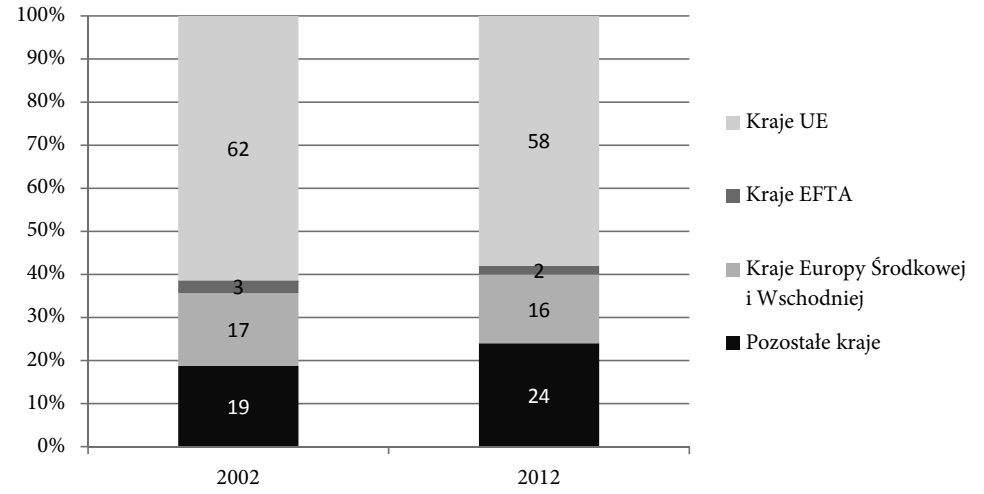
Głównymi odbiorcami naszego eksportu są kraje UE i w latach 2002–2012 udział ten wzrósł z 69 do 76% (rys. 3). Odwrotna tendencja widoczna jest w imporcie – tu zmalał udział UE, głównie na rzecz Chin (rys 4). Cały czas występuje tendencja wzrostowa w udziale maszyn, urządzeń i sprzętu transportowego w eksporcie. Maleje natomiast udział surowców.

Rysunek 3. Główni odbiorcy polskiego eksportu (%)



Źródło: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2013*, GUS, Warszawa 2013.

Rysunek 4. Główne kierunki polskiego importu (%)



Źródło: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2013*, GUS, Warszawa 2013.

Polska uczestniczy w pełnym wymiarze w wymianie międzynarodowej od ponad 20 lat. Procesy integracyjne, otwieranie się gospodarki na inne kraje to nie tylko możliwość dostarczania produktów za granicę, ale również potrzeba odpowiedzi na odmienne wymagania i oczekiwania klientów z innych krajów. Aspekty dotyczące jakości, bezpieczeństwa, stosowanej technologii oraz spełnienie subiektywnych

oczekiwań innych klientów stanowiły bodziec dla przedsiębiorców polskich do zmiany. Równoległy napływ towarów z zagranicy wymusił niejako proces dostosowań polskich produktów na rynku krajowym. Procesy integracyjne, zmiana ustrojowa w konsekwencji doprowadziły do presji konkurencyjnej, w odniesieniu zarówno do produktów kierowanych na rynek krajowy, jak i tych na eksport.

3. Kapitał

Polska zawsze cierpiała na brak kapitału. Dlatego jego napływ jest jednym z najważniejszych efektów naszego członkostwa w UE. Główne formy transferu kapitału – ważne z punktu widzenia Polski – to zagraniczne inwestycje bezpośrednie (ZIB), inwestycje portfelowe, zakup i sprzedaż obligacji, bonów skarbowych, a także poręczenia, gwarancje, pożyczki i kredyty.

Najważniejszą formą eksportu kapitału są ZIB, ale nie należy zapominać o inwestycjach portfelowych, zwłaszcza w kontekście ich roli dla polityki pieniężnej. I na tego typu inwestycje także powinniśmy patrzeć optymistycznie i mieć dla nich miejsce w naszym systemie finansowym, ale trzeba pamiętać cały czas o ich wadach – bardzo dużej płynności, a co za tym idzie niepewności i braku stabilności.

Dla gospodarki dużo większe znaczenie mają jednak inwestycje bezpośrednie. ZIB to także ten obszar, który trzeba regulować i kontrolować. Pomimo wszystkich ogromnych korzyści, które mają niebagatelne znaczenie gospodarcze, pamiętać trzeba o możliwych perturbacjach na rynku pracy wynikających z napływu ZIB. ZIB to nie tylko nowe miejsca pracy, ale często liczne napięcia na linii pracodawca – pracobiorca. I tu rola państwa jako strażnika porządku.

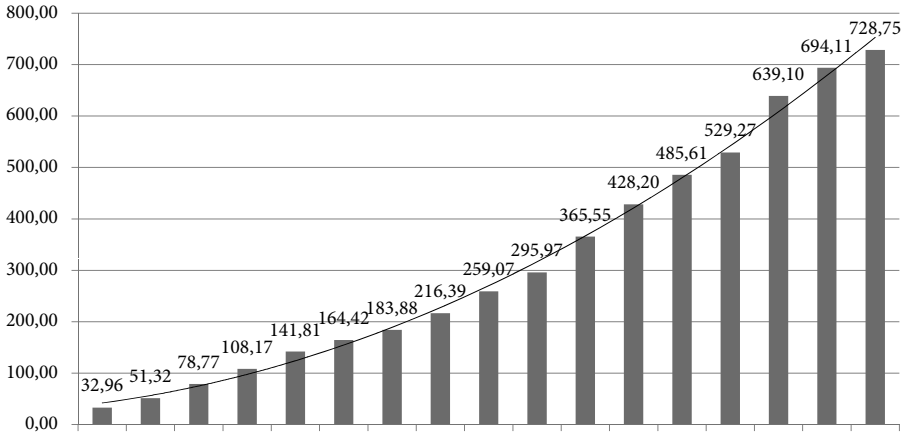
W wyniku członkostwa w UE napływ ZIB do Polski bardzo się zwiększył (tab. 2, rys. 5). To sukces otwarcia granic. Pozostaje jednak pytanie nie tylko o wartość, ale też o jakość i gospodarcze konsekwencje tych inwestycji. Warto tu wspomnieć kilka kontrowersyjnych prywatyzacji, dotyczy to np. sektora bankowego.

Tabela 2. Napływ ZIB do Polski

	1994	1997	2000	2003	2004	2008	2012
Napływ ZIB (mln USD)	1,875	4,908	9,341	4,589	12,890	14,978	6,059
ZIB/PKB (%)	2,0	3,2	5,6	2,2	5,1	2,8	0,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie UNCTAD, http://www.unctad.org [dostęp 10.08.2014].

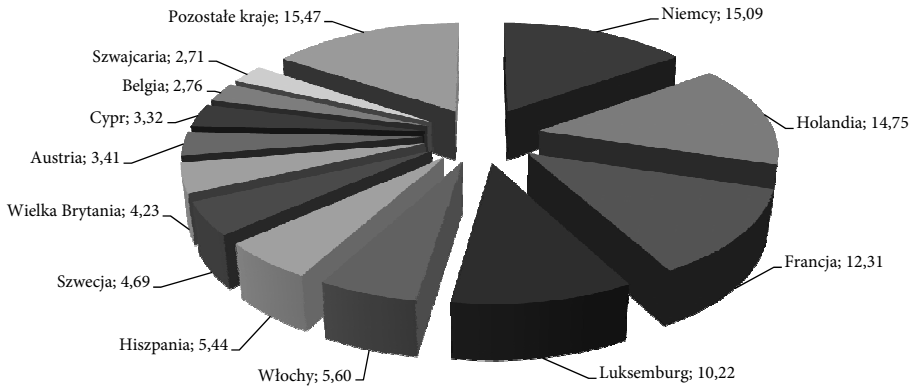
Rysunek 5. Zobowiązania z tytułu ZIB w Polsce w latach 1996–2011 (mld PLN)



Źródło: UNCTAD, http://www.unctad.org [dostęp 10.08.2014].

Głównymi eksporterami ZIB do Polski były kraje UE (Niemcy, Włochy, Francja, Holandia, Luksemburg), co należy interpretować jako kolejny pozytywny efekt członkostwa i dowód na zaufanie, jakim cieszy się Polska wśród inwestorów (rys. 6).

Rysunek 6. Główni eksporterzy ZIB do Polski na koniec 2012 r. (%)

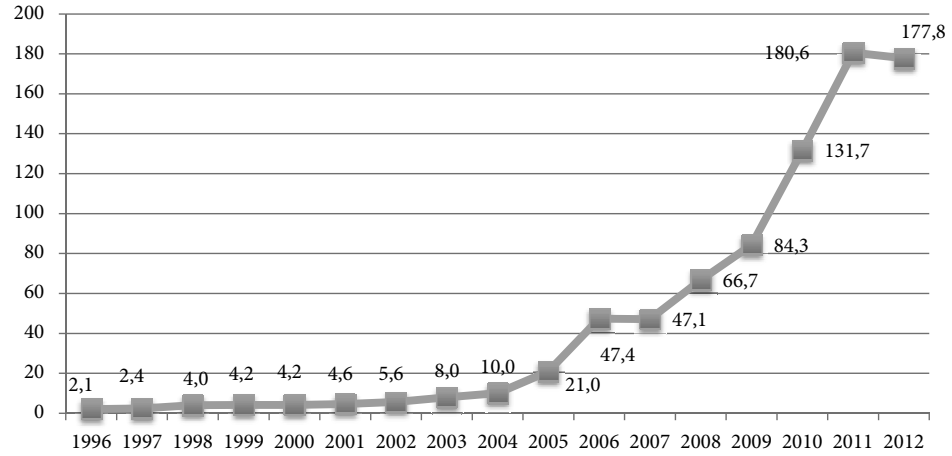


Źródło: UNCTAD, http://www.unctad.org [dostęp 11.09.2013].

Głównym graczem są oczywiście kraje, które są eksporterami kapitału. I możemy być dumni, że polskie firmy, dzięki możliwościom, jakie dało członkostwo w UE, i oczywiście dzięki naszej przedsiębiorczości, są z w grupie eksporterów kapitału,

a wartość polskich ZIB cały czas rośnie (rys. 7), zwłaszcza od roku 2004, czyli od chwili akcesji do UE. Wiąże się to oczywiście z otwarciem rynków.

Rysunek 7. Skumulowana wartość polskich ZIB za granicą (mld PLN)



Źródło: UNCTAD, http://www.unctad.org [dostęp 11.09.2013].

4. Usługi

W świecie od lat widzimy tendencję do zwiększania udziału sektora usług. Jest to dyskusyjne, gdyż może prowadzić do upadku sektora produkcyjnego – produktu realnego. Dobrym przykładem jest tu gospodarka niemiecka, która przy silnie rozwiniętym sektorze usług utrzymała rozwinięty sektor produkcyjny (maszyny, urządzenia, środki transportu, elektronika). Niemcy nie chcą być kolejnym centrum usługowym z karłowatą gospodarką realną. Symbolem tego może być fakt, że Frankfurt nad Menem, siedziba licznych firm z sektora usług, zakazał budowy następnych drapaczy chmur.

W wyniku integracji z UE otwarte zostały rynki usług i wprowadzono zasadę jednolitej licencji (bankowej, ubezpieczeniowej), co znacząco upraszcza otwieranie filii instytucji finansowych w innych krajach członkowskich UE. Wzrosła konkurencja na rynkach, co spowodowało szerszą ofertę i spadek cen (np. w przewozach transportowych, usługach finansowych, audiowizualnych, komunikacyjnych, internetowych). Wzrósł udział polskich przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP, w świadczeniu usług

w innych państwach członkowskich („polski hydraulik"). W wielu obszarach usług podstawowych, ze względu na ich lokalny charakter, nie zauważyliśmy większych zmian (np. usługi szewskie, krawieckie). W największym stopniu skorzystaliśmy z liberalizacji w usługach finansowych i transportowych.

W dziedzinie transportu Polska zajmuje wysokie miejsce i cały czas jej pozycja rośnie. To sukces polskich firm transportowych, które po trudnych latach 90. przeżywają rozkwit. Obecnie Polska ma największy udział w międzynarodowym transporcie drogowym UE (21,4% – stan na marzec 2014).

Bardzo pozytywne w odczuciu społecznym są ułatwienia w korzystaniu z usług edukacyjnych, zwłaszcza poprzez program Erasmus. Studenci i uczniowie mogą bez znacznych kosztów, bez barier w postaci wiz, zaproszeń, paszportów podróżować i edukować się w całej UE.

Jest też przykład negatywny – przejęcie polskich banków i ubezpieczycieli przez kapitał obcy (skutek: m.in. mniejsze podatki, drenaż kapitałowy polskiego rynku i dyskomfort dla polskich firm). Problemem jest brak „krwioobiegu", jakim są banki w kraju, w którym realizowane są inwestycje. Obecne w Polsce banki zagraniczne wspierają głownie rozwój przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym. Polskie przedsiębiorstwa nie mają takiego wsparcia poza granicami kraju. Dobrym przykładem mogą tu być Stany Zjednoczone, gdzie odziały miał PKO S.A. Obecnie zostały one zlikwidowane i polscy przedsiębiorcy operujący na tym rynku mają problemy z uzyskaniem gwarancji bankowych. Jest to ten aspekt, który powinien być w przyszłości w miarę możliwości naprawiany. Dobrym sygnałem, że polski sektor bankowy się umacnia i odbudowuje, jest przejęcie przez bank polski banku Nordea. Oznacza to, że 7% udziałów w aktywach bankowych trafiło ponownie w ręce polskie.

5. Społeczeństwo

Prawo do osiedlania się, pracy, edukacji, podejmowania działalności gospodarczej, korzystania z zabezpieczeń socjalnych w każdym z krajów członkowskich to podstawy tzw. swobody przepływu osób. Jest to najbardziej cenione prawo wynikające z obywatelstwa UE: wg 56% europejskich obywateli jest ono największym osiągnięciem UE[4]. Dwie trzecie Europejczyków (67%) uważa, że swobodny przepływ osób

[4] *Komisja Europejska wspiera swobodny przepływ osób*, Komisja Europejska, Bruksela, 25 listopada 2013 r. (IP/13/1151).

w UE przynosi ich państwu korzyści gospodarcze[5]. W wyniku jego funkcjonowania ponad 14 mln obywateli UE na stałe mieszka w innym państwie członkowskim; 78% to osoby w wieku produkcyjnym – od 15 do 64 lat (dane z roku 2012)[6]. Wśród mobilnych obywateli UE niepracujący (studenci, uczniowie, emeryci, osoby poszukujące pracy, niepracujący członkowie rodzin) to niewielka część ich łącznej liczby.

Także Polacy chętnie korzystają z możliwości, jakie daje swobodny przepływ osób. W 2011 r. za granicą mieszkało 2,02 mln Polaków – 1,5 mln z nich deklaruje, że nie powróci do Polski. Główne kierunki wyjazdów to Niemcy, Wielka Brytania oraz Skandynawia. Bardzo pesymistyczny wydźwięk ma to, że według 64% młodych Polaków jedynie praca i życie za granicą dają im jakąś szansę na przyszłość[7].

Liczba osób, które wyjechały, może niepokoić. To duży koszt dla gospodarki, która poniosła trud ich wykształcenia. Często wyjeżdżają najlepsi w swoich dziedzinach. To też problem dla rodzin żyjących w rozłące. Jest też druga strona medalu. Poza oczywistymi korzyściami, jak spadek bezrobocia czy zmniejszenie wydatków budżetowych z tym związanych, co roku emigranci przesyłają do Polski miliardy złotych. Rekordowy rok od wstąpienia do UE to rok 2007, gdy oficjalne transfery netto wyniosły 25,5 mld zł[8]. Oznacza to, że transfery do Polski realizowane przez Polaków pracujących za granicą stanowią znaczący zastrzyk dla naszej gospodarki, porównywalny z tak często przytaczanymi w literaturze transferami w formie ZIB (rys. 8). Pamiętać należy, że to są jedynie oficjalne transfery, nieuwzględniające przewozu „w portfelu" kwot do 10 000 euro, które nie muszą być zgłaszane.

Ci ludzie mają możliwość bytu, pomimo bezrobocia w Polsce. Optymalne byłoby, gdyby wrócili z nowymi kompetencjami, *know-how*, kontaktami i pieniędzmi. Ale niestety – według ich deklaracji to nie nastąpi. I to znów wyzwanie dla rządzących.

---

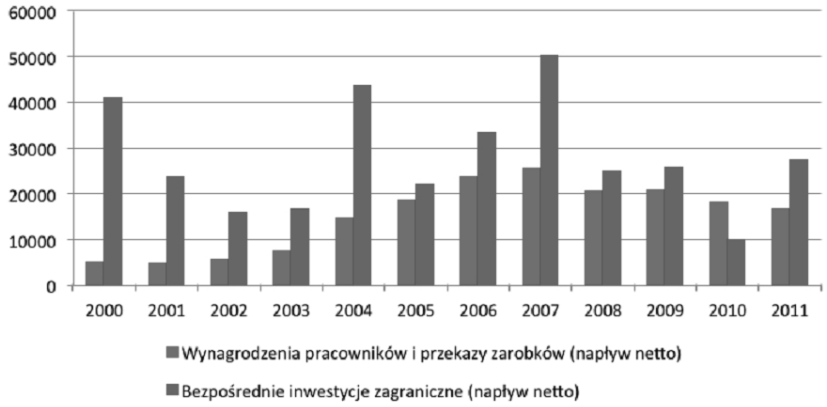
[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

[7] *Migracje zagraniczne ludność. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa 2013.

[8] T*ransfery pieniężne od emigrantów a rozwój gospodarczy Polski,* Centrum Adama Smitha, Warszawa 2012.

Rysunek 8. Transfery pieniężne od migrantów i ZIB napływające do Polski w latach 2000–2011 (mln PLN)



Źródło: L. Barbone, K. Piętka-Kosińska, I. Topińska, *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012. Raport Western Union, przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE*, CASE, Warszawa 2012.

6. Fundusze

Fundusze UE często są podawane jako główna korzyść z integracji z UE. Powstało na ten temat wiele publikacji, dlatego autorzy zwrócą uwagę na inny aspekt. Oczywiście, kwoty z funduszy UE są bardzo znaczące (tab. 3), ale to nie powinno być najważniejsze. UE jest kopalnią środków innych niż tylko fundusze polityki rolnej i polityki spójności. I musimy się nauczyć z nich korzystać, bo jest dobrze, ale powinno być lepiej. Mowa o aktywności polskich przedsiębiorstw na rynku UE. Wspomniane wcześniej przedsiębiorstwa transportowe są dobrym przykładem, że można zarabiać na jednolitym rynku UE, korzystając z otwartych granic i braku barier w biznesie.

Kolejna szansa, niestety przez nasze przedsiębiorstwa wykorzystywana w stopniu marginalnym, to europejski rynek zamówień publicznych. Co roku wartość tych zamówień w państwach UE to ponad 1,5 bln euro. Polskie firmy w tym nie uczestniczą w stopniu, w jakim powinny. Dzieje się tak, gdyż nie potrafią zdobywać informacji o zamówieniach publicznych, a także nie potrafią startować w przetargach w innych państwach członkowskich. Przedsiębiorstwa z Polski formalnie są oczywiście dopuszczone do brania w nich udziału (nie mogą być dyskryminowane ze względu na kraj rejestracji), ale często bariery formalne, językowe są dla polskich przedsiębiorców

nie do przejścia. I tu wyzwania dla rządu i instytucji okołobiznesowych, które powinny wspierać przedsiębiorców w tym zadaniu. Jest to bardzo ważne, bo w przeciwieństwie do funduszy pomocowych, rynek zamówień publicznych jest stały, nie wymaga negocjacji budżetowych, perspektyw finansowych itp. W Polsce 75% zamówień publicznych realizują przedsiębiorstwa zagraniczne lub polskie z kapitałem zagranicznym.

Tabela 6. Fundusze UE 2004–2014

Liczba projektów	182 874
Wartość projektów (PLN)	588 993 640 425,24
Dotacje UE na 1 mieszkańca (PLN)	8 532,30
Dofinansowanie z Unii Europejskiej (PLN)	328 777 847 983,13

Źródło: Opracowanie własne.

Wnioski

Jednym z obszarów, w którym nastąpiły największe zmiany po akcesji do UE, jest handel. Nastąpiła ekspansja eksportu, mamy nawet nadwyżkę w bilansie handlowym z UE. Ogromne znaczenie dla polskiej gospodarki mają transfery kapitałowe, które nie byłyby realizowane na taką skalę bez naszego członkostwa w UE. Największym i najważniejszym, a często niedocenianym kapitałem pozostają sami Polacy. Niestety, ten kapitał bardzo chętnie eksportujemy… Polacy masowo wyjeżdżają, by uciec przed biedą i bezrobociem. Wzrosły szanse dla przedsiębiorstw, ale wzrosła też konkurencja. Wiele firm radzi sobie świetnie, te nieefektywne zbankrutowały, na ich miejsce powstają inne (często dzięki obcemu kapitałowi). Niewykorzystaną szansą pozostaje europejski rynek zamówień publicznych.

Wyzwaniem jest, aby w nowej perspektywie finansowej transfery utrzymać na co najmniej dotychczasowym poziomie. Z ustaleń budżetowych wynika, że jest to możliwe. Największymi wyzwaniami pozostają polityka obronna (zwłaszcza wobec dynamicznej sytuacji na wschodzie) i związane z tym bezpieczeństwo energetyczne.

Bibliografia

Barbone L., Piętka-Kosińska K., Topińska I., *Wpływ przepływów pieniężnych na polską gospodarkę w latach 1992–2012. Raport Western Union, przygotowany przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE*", CASE, Warszawa 2012.

Bilans płatniczy (raporty kwartalne NBP z lat 1996–2012).

Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020 r., dokument strategiczny Rządu Rzeczpospolitej Polskiej, Warszawa 2011.

Komisja Europejska wspiera swobodny przepływ osób, Komisja Europejska, Bruksela, 25 listopada 2013 r. (IP/13/1151).

Migracje zagraniczne ludność. Narodowy Spis Powszechyny 2011, GUS, Warszawa 2013.

Osiński P., *Polak to pijak, złodziej i kombinator? Nie dla Brytyjczyków*, „Gazeta Wyborcza" 30.04–01.05.2014 (100).

Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS, Warszawa 2010.

Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS, Warszawa 2011.

Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS, Warszawa 2012.

Rocznik statystyczny handlu zagranicznego, GUS, Warszawa 2013.

http://rme.cbr.net.pl/component/content/article/283-rolnictwo-w-unii-europejskiej/660-granice-kompromisu-jarosaw-kalinowski-o-kulisach-negocjacji-w-kopenhadze.html

http://www.unctad.org

Jan Misiuna*
Marta Pachocka**

Demographic Changes in Europe in the 21st Century: Will Poland Become an Immigration State?

Introduction

Early in the 21st century the question of international migrations is growing in importance in Europe. That growth is caused by demographic changes affecting the population of the continent, particularly the ageing of the population, which can be understood in two different ways. First of all, ageing means that the population lives longer: life expectancy at any age and in good health is growing. Ageing also means that the number of old people is growing, and that translates into changes in the structure of the population by age. Ageing is accompanied by low total and partial fertility rates, low live birth rates, and gross and net reproduction rates. The detailed analysis of those changes and their consequences in the regional and global scale was

* Jan Misiuna, PhD, Department of Public Administration, Collegium of Socio-Economics, Warsaw School of Economics.
** Marta Pachocka, PhD, Department of Public Administration, Collegium of Socio-Economics, Warsaw School of Economics.

prepared as a result of UN[1] and Eurostat[2] long term population forecasts (in Poland the forecast was prepared by the Central Statistical Office – GUS[3]).

Poland stands apart when compared to the rest of Europe in terms of demographic changes. Its demographic situation is bad due to negative international migration rate, low total fertility rate (TFR, below the threshold of generation renewal) and ageing of the society. These changes influence Poland's internal socio-economic situation.

For almost ten years now in the scholarly journals, popular science magazines and media much thought has been given to emigration from Poland, while the other important subject, that of immigration, is not covered so well. At the same time the general demographic problems are accompanied by even more severe problems on the job market. Paradoxically, a state with a large number of economic immigrants and with a quite high unemployment rate (exceeding 10%) needs to import labour so that its economy could grow further.

The aim of this paper is to present contemporary and forecast demographic situation of Poland with its most important socio-economic consequences. The description of demographic situation and its consequences will serve as a background for demonstrating the growing importance of international economic migrations for the future demographic potential of Poland. The paper also contains quantitative and qualitative analysis of immigration to Poland.

The accession of Poland into the EU has increased the importance of international migration in shaping of Poland's demographic situation. Poland is an emigration country, which at the same time is receiving large economic immigration from other states in Eastern Europe. The influx of migrants is possible thanks to the improving economic situation. As the demographic and economic situation changes, the importance of immigration from Eastern Europe will grow and the character of that immigration will change.

---

[1] *World Population Prospects: The 2008 Revision,* Vol. I: *Comprehensive Tables,* United Nations, New York 2009, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/trends/population-prospects.shtml; *World Population Prospects: The 2012 Revision*, United Nations, http://esa.un.org/wpp/ [08.06.2014].

[2] *Population projections 2010–2060,* Eurostat, 8 June 2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-08062011-BP/EN/3-08062011-BP-EN.PDF [08.06.2014].

[3] *Prognozy ludności*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/ [08.06.2014].

1. Demographic changes between 2003–2013

This part of the paper will analyse and evaluate population balance and changes in the demographic structure of the population, the natural movement of population (live births, fertility and mortality, excluding marriages and divorces) and international migrations. The analysis is limited to the period between 2003–2013. The choice was made because 2003 is the last year before Poland became EU member state and 2013 is the last year for which the complete data are available.

At the end of 2013 the total population of Poland was 38.496 million, which was 37,000 less than the year before. The population decreased by –0.1%, i.e. the population diminished by 1 person for each 1,000 of inhabitants[4]. In 2013, Poland was by population the 33rd country in the world and the 6th in the European Union. Poland's density of population was average by the European standards[5].

The factors influencing demographic development of Poland in 2003–2013 are presented in Table 1. The population of Poland between 2003–2013 increased by 0.8% (by 305,100 people). In the same period the number of live births increased (from 351,100 to 369,600 and live birth rate from 9.2‰ to 9.6‰, as did the number of deaths (from 365,200 to 387,300 or from 9.6‰ to 10.1‰ in terms of mortality rate.). The death rate was higher than the live birth rate and it was reflected in natural population decline (by 14,100 in 2003 and 17,700 in 2013). The natural population growth rate was negative in both compared years. In 2003, the natural population growth rate was –0.4‰ and by 2013 it further declined to –0.5‰. At the same time the infant mortality rate declined by 32% from 2,500 in 2003 to 1,700 in 2013.

The international migration balance substantially changed between 2003–2013. Emigrants outnumbered immigrants: in 2003 20,800 people left Poland, while only 7,000 immigrated to the country. By 2013 the number of emigrants increased to 32,100 and of immigrants to 12,200. In 2003, the migration balance was –13,800 people and in 2013 even lower: –19,900 people.

[4] *Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2013 r. Stan w dniu 31 XII,* GUS, Warszawa 2014, p. 124, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2013-r-stan-w-dniu-31-xii,6,12.html [08.06.2014].

[5] Ibidem, p. 125.

Table 1. Population, natural movement and migrations between 2003–2013

Year	Population at December, 31	Live births	Deaths		Natural population growth/ decline	International migrations		
			total	infant		immigration	emigration	migration balance
	in thousand							
2003	**38,191**	351.1	365.2	2.5	–14.1	7.0	20.8	–13.8
2004	**38,174**	356.1	363.5	2.4	–7.4	9.5	18.9	–9.4
2008	**38,136**	414.5	379.4	2.3	35.1	15.3	30.1	–14.9
2012	**38,533**	386.3	384.8	1.8	1.5	14.6	21.2	–6.6
2013	**38,496**	369.6	387.3	1.7	–17.7	12.2	32.1	–19.9

Year	Live births	Deaths	Natural population growth/decline	Total migration balance	Infant mortality rate (per 1000 live births)
	per 1,000 actually residing population				
2003	9.2	9.6	–0.4	–0.4	7.0
2004	9.3	9.5	–0.2	–0.2	6.8
2008	10.9	10.0	0.9	–0.4	5.6
2012	10.0	10.0	0.0	–0.2	4.6
2013	9.6	10.1	–0.5	–0.5	4.6

Source: Own work based on Tabela 2: *Ludność, ruch naturalny i migracje w latach 1946–2013*, in: *Struktura ludności do 2013 r.*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosci-do-2013-r-,16,1.html [08.06.2014].

Biological age groups analysis (Table 2) shows that between 2003–2013 the 15–64 age group was the most numerous (growth by 0.5 percentage point to 70.3% or from 26.7 million to 27.1 million). The number of females at reproductive age (15–49) declined by 667,700 or by 1.9 percentage point from 26.1% to 24.2%. At the same time the youngest age group's (0–14) share in population declined from 17.2% to 15% (from 6.6 million to 5.8 million), while the oldest age group (65+) increased its share from 13% to 14.7% (from 5 million to 5.7 million).

The structure of Poland's population by economic age groups (i.e. 0–17, 18–59 (females) and 18–64 (males), 60/65 and above) changed as well (Table 2). Between 2003–2013 the 18–59/64 age group's (the working age group) share of population increased from 62.9% to 63.4% (from 24 million to 24.4 million). At the same time the pre-working age group's share in population declined from 21.9% to 18.2% (from 8.3 million to 7 million people) and the post-working age group's share of population increased from 15.2% to 18.4% (from 5.8 million to 7.1 million).

Table 2. Population and population structure by economic and biological age groups for selected years between 2003–2013 (data for December 31st)

Age groups	2003	2008	2012	2013	Change 2003–2013	Unit
	in thousand					
Total	38,190.6	38,135.9	38,533.3	38,495.7	305.1	Thousand people
0–17	8,349.8	7,349.7	7,066.8	6,995.4	–1,354.4	Thousand people
In % of total population	21.9	19.3	18.3	18.2	–3.7	Percentage points
18–59/64	24,038.8	24,590.5	24,605.6	24,422.1	383.3	Thousand people
In % of total population	62.9	64.5	63.9	63.4	0.5	Percentage points
60/65 and above	5,802.0	6,195.7	6,861.0	7,078.2	1,276.2	Thousand people
In % of total population	15.2	16.2	17.8	18.4	3.2	Percentage points
0–14	6,580.2	5,829.4	5,796.6	5,771.4	–808.8	Thousand people
In % of total population	17.2	15.3	15.0	15.0	–2.2	Percentage points
15–64	26,659.1	27,160.1	27,249.0	27,051.6	392.5	Thousand people
In % of total population	69.8	71.2	70.7	70.3	0.5	Percentage points
65 and above	4,951.3	5,146.3	5,487.7	5,672.6	721.3	Thousand people
In % of total population	13.0	13.5	14.2	14.7	1.7	Percentage points
Females in reproductive age (15–49)	9,984.7	9,619.8	9,388.3	9,317.0	–667.7	Thousand people
In % of total population	26.1	25.2	24.4	24.2	–1.9	Percentage points

Source: Own work based on Tabela 1: *Stan i struktura ludności według wieku w latach 1989–2013*, in: *Struktura ludności do 2013 r.*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosci-do-2013-r-,16,1.html [08.06.2014].

Demographic dependency ratio of the working age population of Poland increased due to a decline in the pre-working age population and an increase in the post-working age population. Between 2003–2013 the demographic dependency of the working age group by the pre-working age group declined (from 35 to 29 people per 100 people), but the dependency by the 60/65+ age population increased (from 24 to 29). For each 100 individuals in the 18–59/64 age group there were 59 people in the non-working age group in 2003 and 58 people in 2013. However, it needs to be stressed that in the meantime the total demographic dependency ratio of the

working age group by the non-working age population was lower: as low as 55 people in 2007–2010[6].

Between 2003–2013 the mean age of mothers at childbirth increased from 27.3 to 29.3 as did the age of mothers at first childbirth from 24.9 to 27.1. In 2003, the proportion of live births was the highest for women between 25–29 (88.1); then for those between 20–24 (64.1) and finally for those aged 30–34 (52.9), while in 2013 that proportion was the highest for woman between 25–29 (85.8), 30–34 (69.4) and 20–24 (48.4). This means that women from the two age groups swapped places and as a consequence, in 2013 more children were born by women at the beginning of the third decade of their life than those between 20 and 24 years of age. Moreover, the number of live births for women aged 15–19 declined slightly (from 14.5 to 13.7) and increased for women aged 35–39 (from 20.9 to 29.5), 40–44 (from 4.6 to 6.2) and even 45–49 (from 0.2 to 0.3).

Unfavourable situation was observed regarding the total fertility rate. Between 2003–2013 the total fertility rate stayed below the 2.1 threshold. In 2003, total fertility rate was 1.222, by 2009 it increased to 1.398, but in 2013 it declined to 1.256[7].

The inhabitants of Poland live longer than they used to. Between 2003–2013 the life expectancy increased by 2.2 years for women (to 81.1) and by 2.6 for men (to 73.1). The difference in life expectancy between the sexes declines slowly: from 8.4 in 2003 to 8 years in 2013[8].

Poland entered the second demographic transition characterised by a decline in the number of births and marriages, an increase in the mean age at childbirth and at matrimony, an increase in the number of divorces and couples living together in informal relationships. All those and interconnected phenomena are observed in Poland; however, they do not exactly match the patterns set by the other European states[9].

---

[6] *Struktura ludności do 2013 r.*, GUS, Tabela 3: *Rozwój i zmiany w strukturze ludności w latach 1950–2013,* http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura- ludnosci -do-2013-r-,16,1.html [08.06.2014].

[7] Ibidem, Tabela 7: *Dzietność kobiet w latach 1960–2013.*

[8] *Stan i struktura ludności...,* op.cit., p. 158–159.

[9] *Prognoza ludności na lata 2008–2035,* GUS, Warszawa 2009, p. 16, http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_na_lata2008_2035.pdf [08.06.2014].

According to a long term demographic forecast for Poland (up to 2035[10]), the population will decline and by 2035 it will reach 35.993 million people, which is 94.4% of the 2007 population (decline by 2.223 million individuals)[11]. The demographic structure of the population by age will change dynamically, for population declines will be followed by increases and vice versa. In various periods their effects will overlap. The structure of the population will be less influenced by permanent international migrations[12].

By 2035 the working age population will decline by 3.8 million to 20.739 million comparing to 24.545 million in 2007. The population will also grow older: by 2035 the 60/65 and above age group will constitute 26.7% of the population, while the 0–17 age group's share will be just 15.6%. The consequences of population ageing include a decline of labour supply on the job market and an increase in the demographic dependency ratio from 56 in 2007 to 73 in 2035[13].

The demographic forecasts for Poland prepared by Eurostat and the UN reach slightly different conclusions than the forecast prepared by GUS. Eurostat estimates that in 2035 the population of Poland will reach 36.141 million, while according to the UN it will be only 34.197 million. The GUS forecast (35.993 million) is about median when compared to the other two forecasts. Only Eurostat and GUS estimate the international migration balance. Both forecast that immigrants will outnumber emigrants (GUS by 10,000 and Eurostat by 4,400). GUS and the UN forecast the total fertility rate in 2035 at 1.45, while the Eurostat at 1.38. In any case the threshold of simple generation replacement will not be reached. The life expectancy for females and males will further increase to 84.5 and 77.7 (according to Eurostat), 82.9 and 75.5 (according to the UN), 82.9 and 77.1 (according to GUS). In 2035, the share of elderly population (80 years old and above) in the total population of Poland will be 7.7% (Eurostat), 7.2% (GUS) and 7.1% (UN). The EU population will grow from 499 million in 2010 to 521 million in 2035 (by 5.1%), while the population of Poland will decline by 5.2%, according to Eurostat[14].

---

[10] Por. *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2008-2035,3,1.html [08.06.2014].

[11] *Prognoza ludności na lata 2008–2035,* op.cit., p. 156.

[12] *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035, Notatka informacyjna,* GUS 25.07.2008, p. 3, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_prognoza_ludnosci_Pl_2008-2035.pdf [08.06.2014].

[13] Ibidem, p. 3–5.

[14] *Prognoza ludności na lata 2008–2035,* op.cit., p. 189–190.

The present demographic situation of Poland, its pattern of change in the last ten years and the demographic forecasts to 2035 strongly suggest that the demographic situation of Poland will deteriorate. This means it is necessary for Poland to introduce various policy actions in the fields of demographic policy, migration policy and employment policy to reduce the negative consequences of the demographic changes. The 2013 draft of Foundations of the Polish Population Policy enumerated the following demographic policy goals[15]:

– creating conditions for forming families, particularly through marriages, and childbearing
– facilitating integration in the ageing society by reducing social exclusion of older, disabled and dependant population
– improving the population health and reducing mortality
– drafting the goals and rules for the Polish migration policy in the integrating Europe.

3. The influence of emigration on the demographic situation of Poland after EU accession

In the Polish public statistics international migration is defined as a „departure from the country of permanent residence (emigration) or arrival at a country (immigration) in order to settle temporary or permanently". There are two types of migration as per duration of stay (absence): short-term (3–12 months) and long-term (more than 12 months or permanent residence[16]). However, the Polish law does not define „immigration", or „emigration"; therefore, the usage of the terms and their definitions developed in every day practice[17].

[15] Rządowa Rada Ludnościowa, *Założenia polityki ludnościowej Polski. Projekt,* Warszawa, luty 2013, p. 13, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_zalozenia_polityki_ludnosciowej_Polski_2013_projekt_luty_2013.pdf [08.06.2014].

[16] *Raport z wyników: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011,* GUS, Warszawa 2012, p. 36, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf [08.06.2014].

[17] *Raport finalny w ramach Projektu Nr 12 „Poprawa jakości i dostępności statystyki migracji zagranicznych"*, GUS, Warszawa, grudzień 2007, p. 9; *Poprawa jakości i dostępności statystyki migracji zagranicznych*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/

Nationality and citizenship are important categories in the analysis of migration flows from the Polish perspective. Nationality is defined as „declarative, subjective, individual quality of any individual that expresses the person's emotional, cultural bond or a bond resulting from the origins of parents with a nation or ethnic community"[18]. Citizenship is defined as a legal bond between a person and a state that is not implying nationality, nor ethnic origins. An individual may hold more than one citizenship or no citizenship at all (a stateless individual). If an individual holds more than one citizenship, including the Polish citizenship, he or she is considered a Pole in the Polish public statistics. Therefore, a foreigner is a person who does not hold Polish citizenship. Foreigners can be permanent residents of Poland or be short-term or long-term (residents) migrants[19].

After 2004, more people emigrate from than immigrate to Poland (Poland is a net emigration state). EU membership facilitated mass emigration, particularly economic emigration, to the other member states. One of the factors that influenced the process of emigration to other EU member states was the decision of the governments of the United Kingdom, Ireland and Sweden to open job markets immediately after the EU enlargement[20].

The Polish public statistics estimations regarding emigration are incomplete and faulty as a result of the definitions used, the available data and the instruments used[21]. Emigration is estimated on the basis of the number of the Polish citizens staying abroad temporarily (longer than 2 months between 2002–2006 or longer than 3 months between 2007–2012). A Polish citizen is considered to be temporarily staying abroad if he or she didn't officially register his or her permanent address as „abroad". Therefore, a temporary stay abroad may mean, and often means, permanent emigration.

In 2004 the number of emigrants from Poland was 1 million, while in 2012 it was 2.1 million; which means an increase of more than 100%. According to the 2002 National Census of Population and Housing, the last census before Poland's EU

migracje-ludnosci/poprawa-jakosci-i-dostepnosci-statystyki-migracji-zagranicznych,5,1.html [08.06.2014].

[18] *Raport z wyników: Narodowy Spis...,* op.cit., p. 36.

[19] Ibidem, p. 35–36.

[20] Rządowa Rada Ludnościowa, *Założenia polityki...,* op.cit., p. 181.

[21] More see: *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, GUS, 07.10.2013, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-emigracji-z-polski-w-latach-20042012,2,6.html [08.06.2014].

accession, the number of emigrants from Poland was 786,000, while the 2011 National Census estimate of the number of emigrants is 2.017 million. The highest number of emigrants (2.27 million) was recorded in 2007; however, the 2008 financial crisis and the subsequent economic crisis reduced emigration. After Poland's accession in 2004 the EU became the prime destination for emigration. Between 2004–2012 a change in the country most often chosen for emigration occurred, as the United Kingdom replaced Germany. In that period the number of the Polish emigrants in Germany increased from 385,000 to 500,000 and in the United Kingdom from 150,000 to 637,000. At the end of 2012, other important emigration destinations included Ireland (118,000), the Netherlands (97,000) and Italy (97,000). In general, the Polish emigration, assuming that emigration is a temporary stay abroad longer than 3 months, concentrated in the United Kingdom (30%), Germany (22%) and the United States (12%), according to the 2011 National Census[22].

According to the 2012 estimates, more than 75% of the Polish temporary emigrants reside abroad longer than 12 months, which means their emigration is long-term. The economic situation is the primary factor influencing emigration since 2003. According to the 2011 National Census, 73% of the Polish emigrants reside abroad because of their work, comparing to just 44% in 2002[23]. However, in time reunification of families becomes a much more important factor influencing emigration, as emigrants are joined by their spouses and children.

The scale and socio-economic characteristics of the emigration significantly influence Poland's demographic and socio-economic situation. Emigrants are usually young people in the working age (83%; with 65% in the mobile working age) and children (aged 0–14; 11%)[24]. The increase in emigration together with the decrease in the fertility rate and the ageing of the society are the factors that may lead to disturbances on the job market, in the social security system and in public finances, according to the Polish Government Population Council (RRL)[25].

[22] *Raport z wyników: Narodowy Spis...,* op.cit., p. 102.

[23] *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, GUS, Warszawa, październik 2013, p. 4, http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/L_Szacunek_emigracji_z_Polski_lata_2004-2012_XI_2012.pdf [08.06.2014].

[24] *Raport z wyników: Narodowy Spis...,* op.cit., p. 101.

[25] Rządowa Rada Ludnościowa, *Założenia polityki...,* op.cit., p. 181.

4. The importance of immigration for Poland's demographic future

Emigration, particularly to other European countries, is an important subject of research in Poland. Immigration to Poland is not large enough to stir much interest. However, as the importance of immigration grows, the number of studies increase and new methods of estimating international migrations emerge. The growing importance of immigration is caused by the present and forecast demographic situation of Poland.

Immigration, both temporary and permanent, is more and more often considered a solution to the incoming demographic problems of various European states, such as Germany or Poland. In order to diminish the size of the forecast demographic loss, Poland needs instruments and policies that will increase the size of immigration. The most desired immigrants are educated young people (pre-working and working age), preferably in the childbearing age, with specific qualifications and skills. The other important aim in Poland's opening to immigration is to attract individuals speaking a similar language and coming from a similar culture as that of the host state. Those similarities are important because they make the integration of the immigrants into the host society easier.

The reason why individuals decide to immigrate (both legally and illegally) include economic conditions, political or humanitarian situation, family reunification, and education. Illegal immigration to Poland is difficult to analyse because of limited data and research available.

4.1. Characteristics of the immigration to Poland

The 2011 National Census collected data on immigrants from a representative sample and from the data on immigrants living in the collective accommodation places (e.g. centres for refugees, hospitals). According to the Polish Central Statistical Office, a short-term immigrant is a foreigner staying in Poland without the right to permanent residence. Immigrants who have been granted permanent residence are considered inhabitants of Poland[26].

[26] *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011,* GUS, Warszawa 2013, p. 25, http://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/L_migracje

In 2011 the Polish citizens constituted 99.8% (38.445 million) of permanent residents of Poland, while foreigners (individuals without Polish citizenship) constituted around 0.1% (57,500). Among foreigners living in Poland, 55,400 were citizens of other countries, while 2,000 were stateless. However, the number of stateless immigrants is probably lower. Moreover, the total number of immigrants in Poland is higher, as short-term immigrants (those who are permanent residents of other countries) are not considered inhabitants of Poland. Individuals who are staying in Poland longer than 12 months or who plan to stay in Poland longer than 12 months are considered resident population[27]. One of the factors that influenced the size of the temporary immigration was Poland's accession to the EU; however, the number of temporary immigrants in the absolute terms is still very low[28].

The number of immigrants temporary staying in Poland according to the 2011 National Census was 56,300, of which 40,097 individuals stayed longer than 3 months. The number of immigrants staying in Poland for at least 12 months was 27,000, and the number of immigrants planning to stay for at least a year was 36,000. The number of immigrants increased comparing to the 2002 National Census, as the results collected in that year estimated the number of the immigrants staying in Poland longer than 2 months at 34,100. However, the data collected during both National Censuses was considered to be below the real levels of immigration[29].

In 2011, three quarters of 40,097 temporary immigrants staying more than 3 months in Poland originated from other European countries, out of which half came from the EU (15,700 individuals). As many as 15.2% originated from Asia (usually China and Vietnam). As for the other continents, immigrants from North and Central America constituted 5.6% of the total immigration, from Africa (mostly Nigeria and Tunisia) – 3.5%, from South America – 0.6%, and from Australia and Oceania – 0.4%.

_zagraniczne_ludnosci_NSP2011.pdf; see also: *Migracje zagraniczne ludności* – NSP 2011, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2011/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,1,1.html [08.06.2014].

[27] *Raport z wyników: Narodowy Spis...,* op.cit., p. 106.

[28] *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis…,* op.cit., p. 28.

[29] Ibidem.

Table 3. Temporary immigrants staying more than 3 months in Poland by the previous country of residence according to the 2011 National Census

Previous state of residence	Total	
	in absolute numbers	%
TOTAL	**40,097**	**100.0**
EUROPE	**29,988**	**74.8**
EU MEMBER STATES	**15,691**	**39.1**
Among others:		
Germany	4,785	11.9
United Kingdom	2,548	6.4
Bulgaria	1,105	2.8
Italy	1,033	2.6
France	1,001	2.5
The Netherlands	707	1.8
OTHER EUROPEAN STATES	**14,297**	**35.7**
Among others:		
Ukraine	8,492	21.2
Belarus	2,304	5.7
Russia	1,571	3.9
Turkey	694	1.7
Norway	574	1.4
ASIA	**6,076**	**15.2**
Among others:		
China	1,301	3.2
Vietnam	1,072	2.7
Armenia	730	1.8
India	430	1.1
Kazakhstan	303	0.8
Japan	265	0.7
South Korea	229	0.6
NORTH AND CENTRAL AMERICA	**2,258**	**5.6**
Among others:		
United States	1,807	4.5
Canada	254	0.6
SOUTH AMERICA	**228**	**0.6**
AFRICA	**1 390**	**3.5**
Among others:		
Nigeria	332	0.8
Tunisia	230	0.6
AUSTRALIA AND OCEANIA	**157**	**0.4**

Source: Own work based on Tabela 2: *Imigranci przebywający w Polsce czasowo powyżej 3 miesięcy według czasu przebywania oraz płci i kraju poprzedniego zamieszkania*, in: *Migracje zagraniczne ludności – NSP 2011*, GUS, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2011/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,1,1.html [08.06.2014].

According to the 2011 National Census, by the previous state of residence (Table 3) the immigrants originated mainly from: Ukraine (21.2%), Germany (11.9%), United Kingdom (6.4%), Belarus (5.7%) and also from USA, Russia, China, Bulgaria, Vietnam, Italy and France.

A large share of immigrants from the United Kingdom seems particularly interesting, as it includes returning Polish citizens. Poland's accession to the EU was a factor that influenced the increase in the number of immigrants from Asia. The number of temporary immigrants from China increased from 172 to 1,042 between the 2002 and the 2011, according to the National Census. Moreover, when compared against the data provided by the Polish Office for Foreigners, the National Census data on the number of Chinese immigrants seem too low[30].

In 2011 non-Polish citizens constituted 76% of total temporary immigrants staying more than 3 months in Poland, followed by Poles (23.5%), stateless individuals (0.3%) and individuals with unknown citizenship (0.1%). However, if a person had both Polish and foreign citizenship, the Polish citizenship was considered, and if a person had dual foreign citizenship, the citizenship indicated in a questionnaire as the first was considered. The dominant citizenships among foreign immigrants were: Ukrainian (16.6%), Belarusian (4.3%), German (4%), Russian (3.2%) and Chinese (2.7%)[31].

The 2011 National Census collected data on the main causes of temporary immigration to Poland using the following criteria: work, education, family, medical, international or national protection, other or unknown. However, the causes behind the decision to immigrate to another state are multiple. According to the 2011 National Census data, family matters were most often (31%) given as a reason to immigrate to Poland, followed by work (26%) and education (10%). Only 1% of immigrants indicated international and national protection as a reason for immigration to Poland. For another 1% of immigrants seeking medical treatment was the primary reason to come to Poland; however, most of the individuals in that group were Polish nationals. Almost one third (31%) of immigrants fell into the categories of „other"

[30] Ibidem, p. 32.

[31] *Migracje zagraniczne ludności – NSP 2011*, GUS, Tabela 6: *Imigranci przebywający w Polsce czasowo powyżej 3 miesięcy według czasu przebywania oraz płci i kraju obywatelstwa*, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2011/migracje-zagraniczne-ludnosci-nsp-2011,1,1.html [08.06.2014].

or „unknown" causes of immigration to Poland[32]. In 2011, the number of short-term economic immigrants was higher than the number of long-term economic migrants, exactly contrary to the situation in 2002. The preference towards economic and short-term immigration reflects the changes in the global and European economies[33].

4.2. Economic immigration from Eastern Europe

The most common form of economic immigration to Poland is the so-called circular migration: multiple short-term stays in Poland and frequent travels by immigrants between Poland and their countries of origin. Although circular immigration is common in Poland, there are no exact data on the phenomenon. However, it is assumed that the number of circular immigrants is several hundred thousand and that immigrants originate usually from Ukraine and Belarus[34]. The reasons why circular immigration is the dominant form of immigration include factors (1) related to the immigrants and their states of origin and (2) related to the Polish job market.

Unemployment and the low salaries when the employment is available are the two reasons related to the country of origin why immigrants seek work, even temporary one, in Poland[35]. Poland is also attractive as a host state due to the cultural (linguistic) and geographical proximity to Ukraine and Belarus. For circular immigrants, short distances between their homes and workplaces mean that the constant voyages are cheaper and less time-consuming. Those two factors are of prime importance to those immigrants, mainly women, whose children stayed home. The relative geographical proximity makes frequent direct contact with families possible; therefore, the psychological cost of immigration is lower[36].

---

[32] *Migracje zagraniczne ludności*…, op.cit., Tabela 13. *Imigranci przebywający w Polsce czasowo powyżej 3 miesięcy według obywatelstwa i przyczyn imigracji.*

[33] *Migracje zagraniczne ludności…,* op.cit., p. 35–36.

[34] J. Segeš Frelak, M. Bieniecki, *Czy wprowadzać mechanizmy integracyjne dla cudzoziemców pracujących w Polsce sezonowo?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, p. 6.

[35] E. Libanova, O. Malynovska, *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe. Final Country Report: Ukraine*, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V on behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Iclusion, April 2012, p. 4.

[36] J. Segeš Frelak, M. Bieniecki, *Czy wprowadzać mechanizmy...,* op.cit., p. 5.

As to the Polish job market, the jobs available to immigrants most often are limited to simple jobs that do not require special qualifications, knowledge or skills, e.g. seasonal work, particularly in farming[37]. Therefore, there are no incentives for circular immigrants on the job market to settle in Poland permanently. At the same time the economic situation in their countries of origin still forces them to search for work abroad. As a result, skilled migrants from Ukraine and Belarus are often forced to look for work in Poland and to accept work below their qualification level (brain waste)[38].

Another consequence of the type of work available to circular immigrants is predominance of illegal work, for both immigrants and employers seek to avoid taxes and formalities[39]. However, in the long term it is the employers who gain more, as relaying on illegal work pushes the costs down and at the same time limits the bargain power of both immigrant and domestic workers. In the end, low labour costs make the whole sectors that employ immigrant workers more competitive. Therefore, one can argue that without cheap illegal labour provided by circular immigrants from Ukraine and Belarus such sectors of the Polish economy as e.g. agriculture would be less competitive, and the prices of agricultural products would be higher.

The Ukrainians form the largest immigrant group in Poland. However, the number of the Ukrainian nationals living and working in Poland remains unknown, and only various estimates are available. According to the 2011 National Census, there were 227,400 individuals born in Ukraine living in Poland, which means 0.6% of the total population of the country and 33.7% of all people born abroad but living in Poland. Comparing to the 2002 National Census, the number of Ukrainian-born individuals living in Poland declined from 309,100[40]. However, the number of Ukrainian-born inhabitants cannot be used to measure the number of Ukrainians living in Poland or the number of Ukrainian immigrants in Poland, as it includes

[37] M. Starczewska-Krzysztoszek wystąpienie w panelu „Migracje – Konieczność, szansa czy zagrożenie dla gospodarki krajów Unii Europejskiej" w ramach II Kongresu Demograficznego, in: *Polska w Europie – Przyszłość demograficzna. Sesja inauguracyjna*, red. Z. Strzelecki, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012, p. 232.

[38] M. Hofmann, D. Reichel, *Ukrainian Migration: An analysis of migration movements to, through and from Ukraine*, International Centre for Migration Policy Development, Vienna 2011, p. 10.

[39] J. Segeš Frelak, M. Bieniecki, *Czy wprowadzać mechanizmy...,* op.cit., p. 7–8.

[40] *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011,* Warszawa 2013, Tabela 3.1. *Ludność według kraju urodzenia w latach 2002–2011*, p. 75.

Poles born on the pre-second world war Polish territory, which was integrated into Ukraine after the war[41]. At the risk of certain oversimplification it can be assumed that Polish citizens born in Ukraine after the second world war (28,600 individuals) are in fact immigrants.

One can probably consider the 13,400 Ukrainian citizens who hold permanent residence in Poland (or 24.2% of all permanent residents of Poland who are not Polish citizens, according to the 2011 National Census) as immigrants. Comparing to the 2002 National Census, their number increased almost twofold[42]. The number of immigrants from Ukraine (or with strong ties to Ukraine) can be further increased by including in it the residents of Poland holding Ukrainian citizenship in addition to another citizenship. Altogether, there are 15,700 permanent residents of Poland who can be considered immigrants from Ukraine (2,300 of them holds Polish citizenship)[43].

In 2008, according to the Polish Office for Foreigners, 22,800 Ukrainians who had valid residence permits lived in Poland, and by 2013 their number increased to 37,700 or by 60.5%[44]. Of that number, almost 18,000 individuals were granted a settlement permit, and more than 17,000 Ukrainian nationals were granted a temporary residence permit[45].

Other data on the number of Ukrainian immigrants in Poland is provided by the Polish Ministry of Labour and Social Policy's labour market statistics. The Ministry registers all work permits and declarations of intent to employ a foreigner[46]. In

---

41 Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci w Polsce: sytuacja obecna,* in*:* Z. Brunarska, M. Grotte, M. Lesińska*, Migracje obywateli Ukrainy do Polski w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego: stan obecny, polityka, transfery pieniężne,* „Center of Migration Research Working Papers" No. 60/118, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, p. 7.

42 *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna…,* op.cit., Tabela 3.3. *Ludność według kraju pierwszego obywatelstwa w latach 2002 i 2011*, p. 82.

43 *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna…,* op.cit., Tabela 3.4. *Ludność z obywatelstwem obcym z uwzględnieniem obywatelstwa podwójnego i potrójnego w 2011 roku – wybrane kraje obywatelstwa*, p. 87.

44 Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci...,* op.cit., p. 9.

45 Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Wstępne zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2013 r.*, Tabela 23. *Liczba osób, które posiadają ważne karty pobytu wg obywatelstwa i rodzaju zezwolenia (stan na 9.12.2013 r.)*, http://www.udsc.gov.pl/files/statystyki/biuletyn/2013.xls [08.06.2014].

46 A deceleration of intent to employ a foreigner is a measure to facilitate employment procedure for citizens of Armenia, Belarus, Georgia, Moldova, Russia and Ukraine. After

2013, 235,600 declarations were registered in total, of which 217,600 were issued to Ukrainian citizens. The employers declared that 53.6% of foreigners will be employed in agriculture and 11.9% in construction. The intended duration of employment in 94% of cases was between 3 and 6 months[47]. However, it needs to be stressed that the Ministry of Labour data on the number of the immigrants from Ukraine are just estimates.

Another source of data on the number of immigrants from Ukraine is provided by the Polish Ministry of Foreign Affairs. The number of immigrants, particularly circular immigrants, can be estimated using the number of the visas issued by the Polish diplomatic representations in Ukraine. In 2013 alone, more than 660,000 Polish visas were issued to the Ukrainian citizens wishing to travel to Poland for work (14%), business (21%), holidays (20%), family matters (8%), study (1%) and other reasons (36%)[48]. Unfortunately, the number of visa issued does not provide the researcher with the answer to the question on the number of economic immigrants from Ukraine living and working in Poland, mainly because it is impossible to estimate what is the share of Ukrainians who stayed in Poland to work illegally while travelling on a tourist visa.

Combining data from different sources is unfortunately insufficient in order to obtain data on the size of Ukrainian immigration to Poland. However, comparison of data from different sources provides an answer to the question why the estimates of the size of Ukrainian immigration in Poland give strikingly different figures: from 100,000 to 1,000,000, with most sources estimating it between 200,000–300,000[49],

---

an employer registers such a declaration at a local employment agency, a foreigner can be employed for up to 6 months during the following year. Such a declaration of intent can be used as justification for issuing a Polish visa, see: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (DzU z 2011 r., nr 155, poz. 919).

[47] *Liczba i struktura oświadczeń zarejestrowanych przez powiatowe urzędy pracy w roku 2013*, in: *Oświadczenia – rok 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki*, http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Analizy%20i%20raporty/cudzoziemncy%20pracujacy%20w%20polsce/Oswiadczenia_2013.xlsx [08.06.2014].

[48] Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Raport Polskiej Służby Konsularnej za 2013 rok,* Warszawa 2014, p. 41.

[49] Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci...,* op.cit., p. 13; V. Gumińska, *Imigranci zatrudnieni w Polsce po wstąpieniu Polski do UE,* „Master of Business Administration" 2010, nr 2 (103), p. 82.

individuals from Ukraine living and working illegally in Poland. The total number of Ukrainian immigrants in Poland, including Ukrainians holding Polish citizenship or permanent residence, based on the aforementioned sources, is estimated in this analysis at around 400,000 individuals.

Conclusions

Demographic and social changes in the contemporary Poland imply that the country is in a transformative phase, when the processes typical for developing (such as surplus labour) and developed countries (such as large economic immigration and ageing of society) occur simultaneously. In effect, there is a need for combined policy approach (combining population policies with migration policies and labour policies as well as with introducing new economic development strategy) necessary to limit the effects of the demographic crisis and sustain the economic growth. Moreover, it needs to be stressed that the combination of factors characteristic to Poland makes copying of policies adopted elsewhere ineffective. It is necessary to prepare policies, inspired by the solutions introduced in other countries, but designed to suit the local conditions. The policy makers as well as citizens of Poland will also have to accept the fact that Poland will no longer remain an ethnically and religiously homogeneous state.

Katarzyna Negacz*

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i ochrona środowiska naturalnego

Wprowadzenie

Rocznica przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) skłania do refleksji nad zmianami, które nastąpiły w tym okresie. Z pewnością są one znaczne i dotyczą licznych aspektów funkcjonowania społeczeństwa. Jednym z obszarów, który uległ znacznej poprawie dzięki przygotowaniom akcesyjnym i członkostwu w Unii, jest ochrona środowiska.

W literaturze trwa dyskurs nad definicją środowiska[1]. Nie jest ono zdefiniowane w pierwotnych aktach UE. Termin „środowisko" pojawia się w traktacie z Lizbony, w którym wskazuje się na pojęcia powiązane, takie jak: ochrona zdrowia ludzkiego, środowisko naturalne, zasoby naturalne, planowanie przestrzenne, grunty, zasoby wodne, zaopatrzenie w energię, zwalczanie zmian klimatu[2]. Powyższe przykłady wskazują, że termin obejmuje także wytwory człowieka, lecz należy oddzielić go od

* Katarzyna Negacz, doktorantka w Katedrze Studiów Politycznych, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

[1] Zob. G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 19.

[2] M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011, s. 11.

środowiska pracy[3]. Pojęcie środowiska jest definiowane w różnych aktach prawnych odnoszących się do niego. Niektóre dodają do niego także zasoby materialne i dziedzictwo kulturowe (dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r., art. 3), obok istoty ludzkiej, fauny, flory, gleby, wody, powietrza, klimatu, krajobrazu. Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. (art. 2. lit. a) mówi natomiast o elementach środowiska, takich jak: woda, powietrze, fauna, flora, ziemia i naturalne otoczenie. Rozumienie środowiska ma więc charakter intuicyjny[4] i fluktuuje ono w czasie.

Środowisko naturalne jest traktowane w UE kompleksowo. W Parlamencie Europejskim utworzono Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności. W ramach Rady UE funkcjonuje Rada ds. Środowiska, która odpowiada za unijną politykę środowiskową, w tym ochronę środowiska, rozważne korzystanie z zasobów oraz ochronę zdrowia ludzi. Jej działania obejmują również międzynarodowe sprawy środowiska, zwłaszcza zmiany klimatu. Już w 1973 r. w Komisji Europejskiej utworzono Dyrekcję Generalną ds. Środowiska. W Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym jest Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, zaś w Komitecie Regionów Komisja Środowiska, Zmiany Klimatu i Energii (ENVE)[5]. Powyższe przykłady umiejscowienia w instytucjach UE organów odpowiedzialnych za środowisko wskazują na jego znaczenie i konieczność prowadzenia wspólnych skoordynowanych działań w tym zakresie.

1. Akcesja i dostosowania w ochronie środowiska

Przystąpienie do Unii Europejskiej poprzedziły liczne negocjacje i przygotowania. Dotyczyły one między innymi prawa i gospodarki. Polska podjęła zobowiązanie dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, podobnie jak inne państwa biorące udział w procesie akcesyjnym. Podstawą tych działań był Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi, narodowy program przygotowań oraz stanowiska negocjacyjne. Kluczową rolę w procesie odgrywała Rada Ministrów.

[3] Ibidem.

[4] Ibidem, s. 12.

[5] *Środowisko naturalne*, http://europa.eu/pol/env/index_pl.htm [dostęp 17.08.2014].

Dostosowanie prawodawstwa przybierało różne formy, które obejmowały ratyfikowanie umów międzynarodowych, zmiany w ustawach i rozporządzeniach. W 2000 r. powołano Komisję Prawa Europejskiego działającą przy Sejmie. Umożliwiło to przyśpieszenie prac dostosowawczych. Znaczną rolę odegrała także Komisja Integracji Europejskiej, która opiniowała projekty ustaw. Ze względu na tempo zmian organy odpowiedzialne za ich wprowadzanie musiały uporać się ze specyficznymi problemami, do których należały przykładowo[6]:

- duża liczba projektów do rozpatrzenia w krótkim czasie,
- duże zróżnicowanie tematyczne,
- brak tłumaczeń części aktów prawnych,
- wady legislacyjne projektów.

Te i inne przeszkody występowały również w odniesieniu do różnych obszarów negocjacyjnych, w tym prawa ochrony środowiska. Inne powiązane tematycznie obszary dotyczyły rolnictwa, rybołówstwa, polityki transportowej, energii, polityki regionalnej. Z uwagi na to, że definicja środowiska nie jest jednoznacznie określona, w zasadzie większość obszarów negocjacyjnych odnosiło się do niego pośrednio lub bezpośrednio.

W zakresie środowiska negocjacje były związane głównie z: ochroną przyrody, jakością wód i powietrza, zanieczyszczeniami przemysłowymi, gospodarką odpadami, bezpieczeństwem jądrowym i ochroną przed promieniowaniem, chemikaliami, organizmami zmodyfikowanymi genetycznie, hałasem z maszyn i urządzeń[7]. Wiele dostosowań wynikało z wieloletnich zaniedbań w okresie PRL oraz konieczności wprowadzenia modernizacji w procesach produkcyjnych. Ochrona środowiska ma charakter długoterminowy, więc część dostosowań rozłożono w czasie. Warunki te były najbardziej korzystne w stosunku do innych państw przystępujących do UE.

Tabela 1 pokazuje, że część wymienionych okresów przejściowych jeszcze nie upłynęła, a więc dostosowania zaplanowane 10 lat temu nadal zachodzą. Przez ten czas zostały one uzupełnione o inne zobowiązania i zmiany, więc proces charakteryzuje się dużą dynamiką. Często dostosowania wiążą się z koniecznością poniesienia znacznych inwestycji, w szczególności budowy specjalistycznych obiektów lub ich modernizacji (np. oczyszczanie ścieków, systemy kanalizacji, urządzenia do

[6] D. Olejniczak, *Problemy w dostosowaniu prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w pracach III kadencji Sejmu RP*, Informacja nr 876 (IP-98M), http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-876.pdf [dostęp 16.08.2014].

[7] *Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa*, dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003, s. 49.

przeróbki i składowania odpadów)[8]. Innego typu koszty generują dostosowania natury instytucjonalnej: dostosowania struktur administracyjnych, szkolenia, tworzenie systemów informatycznych, analiz, a także dostosowań prawnych. W 2003 r. szacowano koszt przeprowadzenia dostosowań na 36,3 mld euro w ciągu 15 lat[9]. Środki te będą pochodzić z zasobów własnych przedsiębiorstw, funduszy pomocowych UE, samorządów terytorialnych i funduszy ekologicznych[10].

Tabela 1. Okresy dostosowawcze w aspektach związanych z ochroną środowiska

Dyrektywa	Okres dostosowawczy	Tematyka
91/271/EWG 76/464/EWG	2008, 2010, 2015 (różne elementy) 2007	gospodarka wodno-ściekowa
96/61/WE (IPPC)	2007–2010	instalacje przemysłowe
94/62/WE	2007	recykling opakowań
259/93/EWG	2007	przesył odpadów
97/43/Euratom	2006	promieniowanie
99/32/WE 94/63/WE 94/63/WE	2006 2005 2004	paliwa i instalacje paliwowe
99/31/WE	2009–2012	składowanie odpadów
2001/80/WE 2001/80/WE 2001/80/WE	2008–2015 2008–2017 2016–2017	emisje do powietrza

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa*, dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2003, s. 49–50.

Przykładem może być zobowiązanie do wypełnienia wymogów dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych[11]. Termin dostosowania został ustalony na rok 2015. W celu identyfikacji rzeczywistych potrzeb w zakresie uporządkowania gospodarki ściekowej oraz uszeregowania ich realizacji w taki sposób, aby wywiązać się ze zobowiązań traktatowych, utworzono

[8] Ibidem, s. 50.

[9] Por. *Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze „Środowisko", osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego*, Ministerstwo Środowiska, styczeń 2003 r., rozdz. III A.

[10] *Polska w Unii Europejskiej…*, op.cit., s. 50.

[11] DzUrz WE L 135 z 30.05.1991 r., s. 40–52, z późn. zm.; DzUrz WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 002, s. 26.

Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych (KPOŚK). Zawiera on wykaz aglomeracji, przedsięwzięć w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych oraz budowy i modernizacji zbiorczych systemów kanalizacyjnych. Dane dotyczące potrzeb zmieniały się w czasie (patrz tab. 2).

Tabela 2. Liczba aglomeracji i inwestycji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w latach 2003–2009

Rok	Liczba aglomeracji	Liczba oczyszczalni do budowy, rozbudowy i/lub modernizacja	Długość sieci kanalizacyjnej do budowy (tys. km)	Szacunkowy koszt (mld zł)
2003	1378	1163	21	35,0
2005	1378	1163	21	35,0
2009	1635	modernizacja lub rozbudowa 569 oczyszczalni ścieków, budowa 177 nowych oczyszczalni	budowa 30,641 km sieci kanalizacyjnej, modernizacja 2,883 km sieci kanalizacyjnej	31,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych*, http://www.kzgw.gov.pl/pl/Krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych.html [dostęp 16.08.2014].

W 2011 r. przyjęto trzecią aktualizację KPOŚK, która w znacznej mierze odnosiła się do opóźnień inwestycyjnych i ustalania nowych terminów. Można także zauważyć trend wskazujący na rosnącą fragmentaryzację aglomeracji (ich liczba systematycznie rośnie). Ma to na celu uprawdopodobnienie wywiązania się ze zobowiązań ustalonych w trakcie negocjacji przed 2015 r.

Przewidywano, że wprowadzenie powyższych dostosowań w dziedzinie ochrony środowiska przyniesie liczne korzyści polskiej gospodarce i społeczeństwu. Zaliczono do nich między innymi[12]:

- wpływ na regionalne rynki pracy, w tym tworzenie nowych miejsc pracy w związku z polityką ekologiczną;
- podniesienie poziomu zdrowia społeczeństwa i wydłużenie średniej długości życia;
- poprawę jakości biologicznych zasobów wykorzystywanych w rolnictwie, rybołówstwie i leśnictwie;
- stworzenie rynku odzysku i recyklingu odpadów, a w konsekwencji nowych miejsc pracy;
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa ekologicznego kraju;
- skuteczniejszą ochronę środowiska.

[12] Ibidem, s. 51.

Wprowadzenie dostosowań wiązało się także z koniecznością przygotowania licznych dokumentów, które wskazywałyby strategie implementacji dostosowań. Do najważniejszych należą: *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*, *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, *Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju*, *Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej* oraz *Program działań na lata 2007–2013*.

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015[13] to centralny plan rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, który zawiera pomniejsze strategie regionalne, sektorowe i horyzontalne. Inne programy i strategie rządowe i samorządowe muszą być z nim spójne. Przedmiotem prac jest obecnie dokument na lata 2010–2020, który będzie zgodny z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016[14] definiuje główne cele i priorytety polityki ekologicznej Polski, a także wyzwania i kierunki działań. Dokument odnosi się do wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, podnoszenia jakości środowiska naturalnego, a także hamowania niekorzystnych zmian klimatycznych.

Strategia zmian wzorców produkcji i konsumpcji na sprzyjające realizacji zasad trwałego, zrównoważonego rozwoju[15] wśród szczegółowych celów wprowadzania nowych wzorców produkcji i konsumpcji wymienia np. ograniczenie zużycia zasobów czy usunięcie dodatniej korelacji pomiędzy rozwojem sektora energetycznego a pogorszeniem stanu środowiska.

Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz *Program działań na lata 2007–2013*[16] koncentrują się na wspieraniu zachowania różnorodności biologicznej.

Ważnym aktem prawnym jest także *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz*

[13] Przyjęty przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r.

[14] *Ustawa Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r. (DzU z 2008 r. nr 25 poz. 150 z późn. zm.) wskazuje, że należy sporządzić strategię polityki ekologicznej państwa z perspektywą 4-letnią. Strategia opracowana w 2008 r. jest drugim dokumentem tego typu.

[15] Dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 października 2003 r.

[16] Załącznik do uchwały nr 270/2007 Rady Ministrów z dnia 26 października 2007 r.

o ocenach oddziaływania na środowisko[17]. Ustawa reguluje zasady i procedury udostępniania informacji o ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko, a także formy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Dodatkowo powołuje Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska, która wspomaga zarządzanie środowiskiem, m.in. w obszarach Natura 2000 czy poprzez kontrolę procesu inwestycyjnego[18].

Każdy z wyżej wymienionych aktów prawnych zawiera wytyczne dla branż oraz dla przedsiębiorców, które mają na celu zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko i wsparcie jego ochrony.

Dostosowania były możliwe również dzięki funduszom europejskim. Jednym z nich jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko", który pomaga w dostosowaniu do norm unijnych w realizacji inwestycji, takich jak budowa kanalizacji i wodociągów, oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody, unowocześnienie starych składowisk odpadów, budowa zakładów utylizacji i recyklingu odpadów, modernizacja ciepłowni i elektrowni, unowocześnienie zakładów przemysłowych[19]. Innym programem były Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Są to instrumenty finansowe skierowane do nowych państw członkowskich UE. Wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego stanowi główne zadanie tych instrumentów[20]. Kluczowym źródłem finansowania był Fundusz Spójności, który służy wzmacnianiu spójności społecznej i gospodarczej Unii poprzez finansowanie dużych projektów tworzących spójną całość w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej. Przykładem instrumentu dedykowanego wyłącznie ochronie środowiska jest LIFE+. Jego celem jest współfinansowanie projektów w dziedzinie ochrony środowiska, w tym wspieranie procesu wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska, realizacja polityki ochrony środowiska oraz identyfikacja i promocja nowych rozwiązań dla problemów dotyczących ochrony środowiska. W Polsce prowadzone są obecnie 64 projekty LIFE o budżecie blisko 620 mln zł[21]. Pierwsze projekty, które otrzymały dofinansowanie jeszcze w latach

[17] *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* z dnia 3 października 2008 r. (DzU z 2008, nr 199 poz. 1227).

[18] *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska*, http://bip.gdos.gov.pl [dostęp 17.08.2014].

[19] *Fundusze Europejskie*, http://www.mos.gov.pl/kategoria/2142_fundusze_europejskie [dostęp 17.08.2014].

[20] Ibidem.

[21] Ibidem.

2004–2006, to: *Menadżer środowiska*, *Ochrona bałtyckich torfowisk wysokich na Pomorzu*, *Ochrona Wodniczki*, *Ochrona żubra w Puszczy Białowieskiej*, *Ochrona i poprawa jakości siedlisk rzadkich motyli podmokłych łąk półnaturalnych*. Ważną rolę odegrały także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Bank Inwestycyjny, który przyznaje kredyty lub udziela gwarancji.

Powyższe przykłady pokazują wielość działań podjętych w związku z przystąpieniem Polski do UE. Charakteryzowały się one nie tylko dostosowaniami w zakresie prawa, ale i udostępnieniem źródeł współfinansowania, a także wprowadzeniem strategii i faktycznych działań.

2. Przyszłe kierunki działań

Polityka i kierunki działań UE mające na celu ochronę przyrody zmieniają się na przestrzeni lat. Z tego powodu co kilka lat realizowane są odpowiednie programy ochrony środowiska. Od 22 lipca 2002 r. do 21 lipca 2012 r. realizowano szósty wspólnotowy program działań w dziedzinie środowiska „Środowisko 2010: Nasza przyszłość, nasz wybór". Obejmował on pięć priorytetowych kierunków działań strategicznych[22]:

- poprawę wdrażania istniejącego prawodawstwa,
- uwzględnianie zagadnień dotyczących środowiska w innych politykach,
- współpracę z rynkami,
- angażowanie obywateli i zmienianie ich zachowań,
- uwzględnianie zagadnień dotyczących środowiska w decyzjach w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Trwają prace nad przyjęciem siódmego programu działań w zakresie środowiska, który ma obowiązywać do 2020 r. Przedstawiona w nim długoterminowa wizja zakłada, że: „Żyjemy w dobrych warunkach uwzględniających ekologiczne ograniczenia naszej planety. Dobrobyt gospodarczy i odpowiedni poziom ochrony środowiska zapewnia innowacyjna gospodarka obiegowa, w której nic się nie marnuje, a zasobami naturalnymi gospodaruje się w sposób zwiększający odporność społeczeństwa. Niskoemisyjny wzrost gospodarczy już od dawna nie ma związku

[22] *Szósty program działań w dziedzinie środowiska*, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_pl.htm [dostęp 17.08.2014].

z poziomem zużycia zasobów i wyznacza tempo rozwoju zrównoważonej gospodarki światowej"[23]. W tym programie do priorytetów zaliczono:

- ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego Unii,
- przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną,
- ochronę obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem obciążeniami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu.

Do działań horyzontalnych zaliczono:

- maksymalizację korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie ochrony środowiska,
- poprawę dowodów stanowiących podstawę polityki ochrony środowiska,
- zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki ochrony środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz urealnienie cen,
- poprawę uwzględniania aspektu ochrony środowiska i zwiększenie spójności polityki.

W wymiarze przestrzennym celem jest koncentracja na:

- wspieraniu zrównoważonego charakteru miast UE,
- zwiększeniu efektywności Unii w działaniach mających na celu sprostanie regionalnym i globalnym wyzwaniom w zakresie ochrony środowiska.

W *Opinii merytorycznej i prawnej na temat wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety"* przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych wskazano, że program zasługuje na poparcie przy wyjaśnieniu części założeń, w szczególności związanych z *Planem działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.* Zaznaczono także, że są to ogólne plany zamierzonych działań i dlatego trudno o ocenę, choć są one niewątpliwie korzystne dla niskoemisyjnej, oszczędzającej zasoby gospodarki, dobrych warunków życia w czystym społeczeństwie i ochrony środowiska naturalnego. Z punktu widzenia Polski kontrowersyjne wydały się ograniczenia w emisji gazów cieplarnianych prowadzące w praktyce do wykluczenia wykorzystania węgla jako źródła energii[24].

---

[23] *Perspektywy*, http://ec.europa.eu/environment/basics/knowledge/looking-ahead/index_pl.htm [dostęp 18.08.2014].

[24] *Opinia merytoryczna i prawna na temat wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety"*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.

Podsumowanie

Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej sięga lat 70. XX wieku. Był to czas, kiedy na całym świecie wzrosła świadomość problemów środowiskowych, przygotowano pierwsze raporty i strategie oraz podjęto bardziej zintensyfikowane działania służące ochronie przyrody. W tym czasie w Polsce panował inny ustrój, a ochrona środowiska nie należała do priorytetów gospodarki centralnie sterowanej. Po roku 1989 nastąpiły zmiany w priorytetach i podejściu państwa i społeczeństwa do środowiska. Można jednak przyjąć, że wydarzeniem przełomowym było przystąpienie do Unii. Poprzedzały je wieloletnie przygotowania i negocjacje w różnorodnych kwestiach związanych z ochroną przyrody, a zobowiązania, które Polska podjęła, są realizowane do dziś. Jako przykład potraktowano w tym opracowaniu analizę gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Aby zrealizować w odpowiednich terminach zobowiązania podjęte w trakcie negocjacji, wprowadzono liczne zmiany w prawodawstwie, dostosowując prawo krajowe do unijnego. Równie ważne jest jednak dostosowanie stanu faktycznego do tego, który wynika z przyjętego prawa. Jest to tym ważniejsze, że system wodno-kanalizacyjny działa na obszarze całego kraju i jest niezbędny do normalnego funkcjonowania społeczeństwa i rozwijającej się gospodarki. Nie byłoby ono możliwe bez poniesienia odpowiednich nakładów finansowych. W dużej mierze pochodzą one ze środków własnych przedsiębiorstw, jednak niemałe znaczenie odegrały tu fundusze europejskie, które umożliwiły powstanie wielu inwestycji, rozbudowę czy modernizację infrastruktury.

Trudno jest podjąć się oceny przyszłości ochrony środowiska w Polsce w kontekście Unii Europejskiej. Z pewnością rośnie znaczenie tej tematyki w Unii. Priorytety zawarte w siódmym programie działań w zakresie środowiska są ważne również dla Polski, choć z pewnością będą stanowić wyzwanie. W szczególności będzie ono dotyczyło konieczności dalszej redukcji emisji i strukturalnych zmian w gospodarce, która obecnie w znacznej mierze oparta jest na węglu. Znalezienie strategii zmniejszenia tej zależności, która byłaby korzystna dla społeczeństwa, środowiska i gospodarki będzie stanowić główne wyzwanie dla Polski do roku 2020.

Bibliografia

Fundusze Europejskie, http://www.mos.gov.pl/kategoria/2142_fundusze_europejskie

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, http://bip.gdos.gov.pl

Grabowska G., *Europejskie prawo środowiska*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Kenig-Witkowska M.M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011.

Olejniczak D., *Problemy w dostosowaniu prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w pracach III kadencji Sejmu RP*, Informacja nr 876 (IP-98M), http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf/i-876.pdf

Opinia merytoryczna i prawna na temat wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety", Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.

Perspektywy, http://ec.europa.eu/environment/basics/knowledge/looking-ahead/index_pl.htm

Polska w Unii Europejskiej. Nasze warunki członkostwa, dokument Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2003.

Przebieg negocjacji akcesyjnych w obszarze „Środowisko", osiągnięte wyniki oraz szacunek skutków finansowych wdrażania przepisów prawa wspólnotowego, Ministerstwo Środowiska, styczeń 2003 r., rozdz. III A.

Szósty program działań w dziedzinie środowiska, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_pl.htm

Środowisko naturalne, http://europa.eu/pol/env/index_pl.htm

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r., DzU z 2008 r. nr 199 poz. 1227.

Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., DzU z 2008 r. nr 25 poz. 150, z późn. zm.

Część II. Polityka wschodnia Unii Europejskiej

Artur Adamczyk*

10 lat Polski w Unii Europejskiej – wpływ na politykę wschodnią UE

Wprowadzenie

Przełom lat 80. i 90. XX w. stanowi bardzo ważną cezurę w sytuacji geopolitycznej na świecie, w szczególności dla układu sił na „starym kontynencie". Upadek bloku komunistycznego, rozpad Związku Radzieckiego i w efekcie tych wydarzeń odzyskanie rzeczywistej niepodległości przez dawne kraje socjalistyczne oraz pojawienie się nowych państw w Europie zapoczątkowało nową erę w stosunkach międzynarodowych. Upadek systemu dwublokowego przyczynił się także do przeprowadzenia głębokich zmian w Europie Zachodniej. W rezultacie kolejnych decyzji państw zgrupowanych we Wspólnotach Europejskich doszło do podpisania Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht, którego jednym z komponentów była wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Podstawowym zadaniem w realizacji tej polityki było wypracowanie pewnej formuły współpracy z grupą państw dawnego bloku socjalistycznego, którą jeszcze wówczas określano Europą Wschodnią[1].

* Doc. dr Artur Adamczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

[1] M. Klatt, *Poland and its Eastern Neighbours: Foreign Policy Principles*, „Journal of Contemporary European Research" 2011, Vol. 7, Issue 1, s. 9.

Polska, jako jedno z państw, które odzyskało pełną suwerenność w 1989 r., była zdeterminowana do zacieśnienia swoich relacji z państwami Europy Zachodniej, przeprowadzenia prodemokratycznych reform i w dłuższej perspektywie uzyskania członkostwa w NATO oraz Unii Europejskiej. Jednym z celów polskich polityków było zerwanie z postrzeganiem naszego kraju jako Europy Wschodniej. Proces demokratyzacji Polski oraz nasze zbliżenie do struktur zachodnioeuropejskich miały na celu pewne przewartościowanie geopolityczne polegające na definiowaniu naszego kraju jako środkowoeuropejski, a nie wschodnioeuropejski[2]. Apogeum tego procesu stanowiła nasza akcesja do NATO w 1999 r. oraz do Unii Europejskiej pięć lat później. Dlatego też po 2004 r., już jako członek Unii Europejskiej, Polska jest państwem, które stara się istotnie wpływać na kształtowanie polityki wschodniej UE.

1. Udział Polski w ewolucji polityki wschodniej UE

Polityka wschodnia Unii Europejskiej ewoluowała ze względu na istotne zmiany polityczne, ekonomiczne i społeczne wśród państw dawnego bloku socjalistycznego. Dokonując próby określenia polityki wschodniej UE, warto się powołać na definicję Olgi Barburskiej, według której „Politykę wschodnią można określić jako wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań przez organy i instytucje unijne, jak również przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej"[3].

W drugiej połowie lat 90. polityka wschodnia UE była ukierunkowana na trzy grupy państw. Pierwszą stanowili kandydaci do członkostwa w UE (do tej grupy zaliczamy: Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Litwę, Łotwę, Estonię, Rumunię i Bułgarię). Drugą stanowiły państwa dawnego Związku Radzieckiego (ale bez Rosji), charakteryzujące się dużą niestabilnością polityczną i ekonomiczną, gdzie proces demokratyzacji zachodził bardzo powolnie. Trzecim partnerem w ramach polityki wschodniej UE była Rosja, którą państwa zachodniej Europy traktowały szczególnie, jako bardzo ważnego partnera ekonomicznego oraz istotnego politycznego gracza w regionie. Ponieważ ówczesna granica Unii Europejskiej

[2] Ibidem, s. 12.

[3] O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4, s. 50.

przebiegała na wschód od Niemiec, kraje należące do grupy drugiej, czyli Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan stanowiły „daleką zagranicę" i nie leżały w głównym kręgu zainteresowań UE.

Polska w pierwszej połowie lat 90. pomimo wyraźnego ukierunkowania na zbliżanie do NATO i UE, głównie przez przyjmowanie tzw. standardów zachodnioeuropejskich, starała się utrzymywać dobre kontakty z państwami poradzieckimi. Dotyczyło to utrzymywania poprawnych stosunków z Rosją (od której byliśmy uzależnieni energetycznie) oraz nowymi państwami, które ogłosiły niepodległość na gruzach ZSRR[4]. Ówczesny minister spraw zagranicznych Polski Krzysztof Skubiszewski prowadził politykę tzw. dwutorowości[5]. Natomiast po raz pierwszy nasze ambicje kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej zostały wyartykułowane przez szefa polskiej dyplomacji Bronisława Geremka po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych w 1998 r. Minister zadeklarował gotowość polskiego rządu do wzmocnienia partnerskich relacji pomiędzy rozszerzoną w przyszłości UE a państwami z nią sąsiadującymi[6].

Pierwszą bezpośrednią inicjatywę wpłynięcia na politykę wschodnią UE podjął minister spraw zagranicznych Polski Włodzimierz Cimoszewicz jeszcze w 2003 r., czyli tuż przed naszą akcesją. Planowane na 2004 r. rozszerzenie UE miało całkowicie zmienić dotychczasowy układ jej granic zewnętrznych oraz powodowało pojawienie się nowych bezpośrednich sąsiadów, którzy do tej pory byli traktowani jako państwa dalekiej zagranicy. Minister Cimoszewicz zaproponował stworzenie tzw. wymiaru wschodniego UE, którego działania miały być skierowane do dwóch sąsiadów Polski – Ukrainy i Białorusi oraz do Mołdawii. Celem propozycji było zbliżenie tych państw do struktur europejskich. Idea ta jednak nie znalazła wsparcia ani „starej piętnastki", ani także nowych państw członkowskich, głównie ze względu na obawy antagonizowania Rosji[7]. Szef dyplomacji zademonstrował jednak członkom UE,

[4] T. Snyder, *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569–1999*, New Haven, 2003, s. 257 i dalsze.

[5] M. Klatt, *Poland and its Eastern*…, op.cit., s. 12.

[6] Statement made by Bronislaw Geremek on the opening of the negotiations for Poland's accession to the EU (Brussels, 31 March 1998), http://www.cvce.eu/obj/statement_made_by_bronislaw_geremek_on_the_opening_of_the_negotiations_for_poland_s_accession_to_the_eu_brussels_31_march_1998-en-6bf844c7-770d-4b11-b0fa-f9950c56eede.html [dostęp 24.07.2014].

[7] *Polska i jej wschodni sąsiedzi,* w: *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – raport*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009, s. 395 i dalsze.

że Polska stara się odgrywać rolę adwokata wschodnich sąsiadów w ich procesie integracji ze strukturami europejskimi.

Wielkie rozszerzenie Unii w 2004 r. było jednak olbrzymim wyzwaniem dla instytucji UE ze względu na potencjalne konsekwencje wynikające z nowego układu granic. Dlatego też Unia Europejska zainicjowała w 2004 r. nowy projekt – Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS), która została skierowana do 6 wschodnich sąsiadów UE (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy) oraz do dziesięciu państw śródziemnomorskich (Algierii, Autonomii Palestyńskiej, Egiptu, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Maroka, Syrii i Tunezji)[8]. Głównym mottem przedsięwzięcia przygotowanego przez Komisję Europejską było utworzenie strefy dobrobytu i przyjaznego sąsiedztwa („klubu przyjaciół"), w której ze względu na ogromną współzależność między UE a jej bezpośrednimi sąsiadami promowano by stabilność, bezpieczeństwo i stały rozwój. Zaproszenie do uczestnictwa w EPS zostało skierowane także do Rosji, jednak politycy tego kraju odmówili, tłumacząc, iż Moskwę łączą wcześniej ukształtowane odrębne relacje z UE[9]. Od tego momentu polityka wschodnia Unii Europejskiej skierowana jest do dwóch typów odbiorców. Pierwszą grupę stanowi sześć państw poradzieckich, drugim partnerem UE pozostaje potężna Rosja. Ze względu na ograniczoną objętość opracowania analizie zostaną poddane jedynie stosunki pierwszej grupy[10].

Niestety, formułując założenia EPS, politycy unijni zasygnalizowali państwom zaproszonym do tego przedsięwzięcia, że nie mają one w bliskim terminie szans na akcesję do UE. Wynikało to m.in. z faktu, iż ani Turcja, ani państwa bałkańskie nie zostały objęte polityką sąsiedztwa jako potencjalni przyszli członkowie UE. Wdrażanie EPS polegało na przygotowaniu dla każdego z uczestników indywidualnych planów działań, a następnie ich realizacji. Plany działań obejmowały programy zacieśniania wzajemnej współpracy wynikające z dotychczasowego stopnia relacji danego

[8] A. Adamczyk, *European Union and Its New Eastern Neighbours – Challenges for European Neighbourhood Policy*, w: *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, eds. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud, J. Borkowski, Warsaw 2008.

[9] M. Cholewa, *Multilateralne wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Opinie" 2009, nr 27, Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae, Warszawa 2009, s. 3.

[10] Więcej na temat relacji UE – Rosja patrz w: S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006; *Stosunki Rosji z Unią Europejską. Otnoszenija Rossiji z Jewrosojuzom*, red. S. Bieleń, K. Chudoliej, Warszawa 2009.

państwa z Unią, poziomu jego rozwoju gospodarczego oraz zaawansowania reform politycznych ukierunkowanych na demokratyzację[11].

Obszar Europy Wschodniej objęty polityką sąsiedztwa miał być przestrzenią, w której zachodziłby proces europeizacji polegający na „modernizacji byłych dyktatur komunistycznych […], jak również słabych państw Europy"[12]. W opinii urzędników Komisji Europejskiej europeizacja miała opierać się na transformacji politycznej, gospodarczej, społecznej, a jej głównym celem było stworzenie potężnej strefy stabilizacji, pokoju i bezpieczeństwa.

Należy podkreślić, iż stworzenie EPS było pierwszą tak dużą instytucjonalną inicjatywą przygotowaną przez Unię Europejską w zakresie kształtowania polityki wobec jej sąsiadów. To przedsięwzięcie było oczywiście skierowane do ogromnej liczby partnerów skupionych w dwóch różnych regionach geograficznych, a więc śródziemnomorskim i wschodnioeuropejskim. Jednak był to projekt obejmujący najbliższych sąsiadów Polski i dający polskiemu rządowi możliwość oddziaływania na jego realizację. Można zatem stwierdzić, że Polska, wchodząc do Unii Europejskiej, od samego początku miała możliwość wpływania na tworzenie i realizację polityki UE wobec wschodnich sąsiadów. Okazało się jednak, że oddziaływanie polskiej dyplomacji na przebieg tego projektu jest bardzo ograniczone. Głównymi barierami dla działań polskich polityków były wewnętrzne podziały w samej UE – zwolennicy intensyfikacji współpracy z partnerami śródziemnomorskimi minimalizowali znaczenie sąsiadów ze wschodu. Druga oś podziału przebiegała wśród członków UE zainteresowanych polityką wschodnią, jednak mających różne podejście do „czynnika rosyjskiego" – największe państwa UE, takie jak Niemcy i Francja uważały, że kształtowanie stosunków z sześcioma państwami z Europy Wschodniej powinno uwzględniać rosyjskie interesy w regionie, zgodnie z zasadą „*Russia first*"[13].

Na początku polskim politykom wydawało się, że EPS znakomicie wkomponowuje się w procesy zachodzące właśnie w państwach sąsiadujących z UE, o czym mogły świadczyć wydarzenia polityczne zachodzące w niektórych krajach Europy Wschodniej – „kolorowe rewolucje" w Gruzji (2003) oraz na Ukrainie (2004) ukierunkowane na demokratyzację tych państw. Polska dyplomacja bardzo aktywnie zaangażowała się w rozwiązanie kryzysu na Ukrainie, starając się udowodnić

[11] A. Adamczyk, *European Union*…, op.cit.

[12] K. Pełczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003.

[13] *Polska i jej wschodni sąsiedzi*, w: *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – raport*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009, s. 395 i nast.

państwom „starej piętnastki", iż nie można tworzyć polityki wschodniej UE bez udziału naszego kraju. Staraliśmy się wykazać pozostałym państwom unijnym, że oprócz Rosji na Wschodzie znajdują się inni partnerzy ważni dla UE[14]. Nasze wysiłki w tym zakresie były wspierane głównie przez kraje bałtyckie UE i w ograniczonym wymiarze przez kraje Grupy Wyszehradzkiej[15].

Polska, jako największy nowy członek Unii z Europy Środkowej, szczególnie angażowała się w kształtowanie wschodniego wymiaru UE, właśnie poprzez aktywne uczestnictwo w EPS. Polakom szczególnie zależało na niedopuszczeniu do budowania nowych barier i podziałów na wschodniej granicy UE. Rząd w Warszawie uważał, że nasz kraj może pełnić rolę wzorcowego modelu transformacji politycznej i ekonomicznej dla państw Europy Wschodniej – niewątpliwie byliśmy przykładem ogromnego sukcesu transformacji, osiągając pełne członkostwo w UE. W trakcie procesu akcesyjnego Polska i inne kraje Europy Środkowej zmagały się z trudnościami dostosowywania się do wymogów UE oraz z wieloma uprzedzeniami ze strony polityków Europy Zachodniej. Te doświadczenia powodowały, iż Polska była krajem bardziej świadomym problemów, z którymi borykają się wschodnie państwa sąsiedzkie w procesach transformacji sugerowanych przez UE. To zrozumienie sytuacji państw sąsiedzkich skłaniało Polskę do podjęcia aktywnej roli w polityce wschodniej, gdyż lepiej znając ich problemy, można było bardziej skonkretyzować programy działań i dalszą pomoc.

Entuzjazm związany z wprowadzeniem i realizacją Europejskiej Polityki Sąsiedztwa panujący wśród polityków unijnych szybko jednak minął. Okazało się, że kraje sąsiadujące z Unią wcale nie są aż tak zdeterminowane do przeprowadzenia efektywnych reform polityczno-gospodarczych. Procesy demokratyzacji rozpoczęte w Gruzji i na Ukrainie zakończyły się wprowadzeniem chaosu politycznego, w pozostałych krajach: Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi i Mołdawii w zasadzie nie podjęto żadnych większych reform ukierunkowanych na demokratyzację oraz stabilizację polityczną i gospodarczą. Pojawiające się regularnie napięcia w stosunkach ukraińsko-rosyjskich w sprawie zakupu i tranzytu gazu oraz wojna rosyjsko-gruzińska pokazały, jak bardzo niestabilne jest wschodnie otoczenie Unii Europejskiej.

---

[14] A. Szeptycki, *Ukraina i Unia Europejska: Europa od Brestu po Don*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2006, nr 1.

[15] J. Więcławski, *Poland East-Central Europe and the European Union's Policy towards Russia*, „International Journal of Humanities and Social Science" April 2011, Vol. 1, No. 4, s. 25.

Wydaje się, że decydenci europejscy nie docenili ogromu procesu rozszerzenia Unii i wyzwań związanych z przesunięciem granic UE. Dzięki przyjęciu Rumunii i Bułgarii do UE w 2007 r. jeszcze bardziej przedłużyła się granica zewnętrzna Unii z Turcją oraz Ukrainą, proces integracji europejskiej dotarł do Morza Czarnego, tworząc nowe możliwości współpracy, a także zaowocował pojawieniem się wielu problemów funkcjonowania struktur europejskich. Brak efektywności EPS związanej z powstałą nową sytuacją geopolityczną wywołało pewne obawy europejskich demiurgów politycznych wynikające z poczucia niepewności a nawet lęków obywateli Unii, dotyczących nielegalnej imigracji, zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu międzynarodowego[16].

Błędem popełnionym w ramach EPS było na pewno objęcie wspólnym projektem państw Europy Wschodniej i Afryki Północnej, co świadczyło o marginalizowaniu sytuacji na wschodnich rubieżach UE. Nie dano równocześnie żadnych sygnałów wschodnim sąsiadom, że ich wysiłki reformatorskie mogą, nawet w dalekiej przyszłości, zaowocować akcesją do Unii. Urzędnikom unijnym wydawało się, że sześć państw Europy Wschodniej nie ma innej drogi rozwoju, jak przyjęcie standardów zachodnioeuropejskich i powolne zacieśnianie relacji z Unią Europejską, ale bez pełnego członkostwa. Okazało się jednak, że kraje te mają alternatywę, którą było zacieśnienie relacji z Rosją. Moskwa starała się odbudować i umocnić swoje wpływy w regionie, osłabiając rozwijanie jakichkolwiek więzi państw Europy Wschodniej z Unią Europejską. Zadanie to dla Rosji było o tyle łatwe, że część z tych krajów była uzależniona od jej dostaw surowców energetycznych. Także kwestie finansowe związane z realizacją EPS wywoływały zastrzeżenia w krajach sąsiedzkich. Zdaniem polityków z sześciu państw Europy Środkowej nakłady Unii na jej politykę sąsiedztwa były bardzo skromne i podawały w wątpliwość szybkie osiągnięcie spodziewanych rezultatów procesów transformacji. Polski rząd próbował w tym zakresie wpłynąć na tworzenie budżetu UE na kolejne lata, jednak zwiększenie wydatków na ten cel było niewielkie. Pomimo deklaracji unijnych urzędników, iż polityka sąsiedztwa będzie jednym z priorytetowych elementów polityki zewnętrznej UE, wydatki na nią określane w perspektywie budżetowej na lata 2007–2013 stanowiły zaledwie 10% środków przeznaczonych na całą jej politykę zewnętrzną.

Zarówno brak widocznej perspektywy członkostwa w UE, jak i niskie w opinii wschodnioeuropejskich polityków nakłady na realizację polityki sąsiedztwa przyczyniły się do spowolnienia procesu przemian w krajach objętych EPS. Zaczęły

[16] P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2007, nr 3–4, s. 118.

one realizować politykę balansowania pomiędzy UE a Rosją w celu osiągnięcia jak największych korzyści z faktu bycia przedmiotem zainteresowania obu ważnych aktorów międzynarodowych[17]. Należy także dodać, że decydenci polityczni z krajów Europy Wschodniej, którzy uwikłani byli w różnego rodzaju interesy gospodarcze (przykład ukraińskich oligarchów), korzystali finansowo na braku funkcjonowania przejrzystych reguł prawnych, które miały być wprowadzane w ramach realizacji EPS. Dla nich najlepszym rozwiązaniem było zachowanie *status quo*.

Trudno się zatem dziwić, że w takiej skomplikowanej sytuacji politycznej, przy niskich nakładach, braku jednolitej polityki zewnętrznej UE oraz niechęci do reform establishmentu z Europy Wschodniej, wysiłki polskiego rządu nie przynosiły spodziewanych rezultatów. Ogólnikowość polityki sąsiedztwa, mamienie państw sąsiadujących obietnicami mało sprecyzowanymi, bez konkretnie określonych zysków, obwarowanych dodatkowo trudnymi do spełnienia wymogami okazało się metodą mało skuteczną dla realizacji przez Unię Europejską tak wspaniałego celu, jakim było stworzenie strefy stabilizacji, pokoju i bezpieczeństwa za jej wschodnią granicą.

2. Rola polskiej dyplomacji w budowaniu i realizacji Partnerstwa Wschodniego UE

Brak efektów w ramach EPS zmusił państwa członkowskie do podjęcia próby reformy tej inicjatywy. Szczególną wolę zmian wykazywały nowe państwa członkowskie z Polską na czele, wspierane przez państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz republiki bałtyckie. Najbardziej istotne było jednak uzyskanie poparcia dla zmian ze strony Niemiec i Francji jako najbardziej wpływowych członków UE.

W czasie prezydencji niemieckiej w pierwszej połowie 2007 r. doszło do przygotowania reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Rząd RFN zaproponował, aby w ramach EPS stworzyć kategorię „europejskich sąsiadów UE (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Białoruś) w celu docenienia ich wysiłków w modernizacji państw na rzecz akcesji do UE. Propozycje te uzyskały poparcie

[17] N. Aghayev, *Euro-Atlantic Community and the South Caucasus: How to Face Russia In the Region,* w: *The EU member states and the Eastern Neighbourhood – From composite to Consistent EU foreign policy?*, eds. S. Schaffer, D. Tolksdorf, „CAP Policy Analysis" August 2009, No. 1, s. 6–9.

państw członkowskich, szczególnie Polski i państw bałtyckich, jednak Niemcy wyraźnie podkreśliły, iż ich strategicznym celem pozostają stosunki z Rosją (tę ideę wyznawała również Francja), co ostudziło ambicje polskiej dyplomacji[18].

Szczególny wpływ na intensyfikację współpracy między UE a wschodnimi sąsiadami miał konflikt gruzińsko-rosyjski z 2008 r.[19] Działania militarne Rosji na terenie Gruzji zostały skrytykowane przez polityków UE, w szczególności przez rząd niemiecki[20]. Doprowadziło to do osłabienia więzi między Niemcami i Rosją oraz automatycznie wzmocniło rolę Polski starającej się zebrać koalicję państw na forum UE, złożoną głównie z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, krytykującą działania Rosji oraz wyrażającą chęć wzmocnienia współpracy w ramach wymiaru wschodniego UE. Agresywna polityka Rosji wobec Gruzji zmusiła państwa UE do podjęcia działań związanych z umacnianiem stosunków między UE a wschodnimi sąsiadami.

Okazało się, że coraz trudniejsze stosunki z Rosją, próby odbudowania jej strefy wpływów w Gruzji oraz na Ukrainie spowodowało zmianę w postrzeganiu tego kraju także przez państwa „starej Unii". W rezultacie „[…] w zmieniającej się sytuacji geopolitycznej Unia powoli zaczęła odchodzić od polityki „Russia first", tzn. postrzegania relacji z krajami WNP z perspektywy ewentualnych zadrażnień z Moskwą, co pozwoliło na znaczące zwiększenie zaangażowania unijnej dyplomacji w tych krajach i stopniową ewolucję EPS"[21].

Wpływ na kształtowanie polityki wschodniej UE miała także francuska inicjatywa stworzenia w ramach EPS Unii dla Śródziemnomorza. Początkowo inicjatywa przedstawiona przez prezydenta N. Sarkozy'ego nie spotkała się z zainteresowaniem wszystkich państw UE. Kraje północne i wschodnie UE obawiały się, iż Francja stojąca na czele koalicji państw śródziemnomorskich zdominuje politykę zewnętrzną UE oraz EPS, ukierunkowując ją na budowanie ścisłych relacji z południowymi sąsiadami Unii. Francja wielokrotnie w przeszłości próbowała rozszerzyć pomoc strukturalną UE na Algierię, Tunezję oraz Maroko. Zabiegała w tym o poparcie Polski i pozostałych państw wschodnich rubieży, gdyż bez ich zgody pomysł francuski nie

[18] Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosj*i, „Biuletyn PISM" 2006, nr 55.

[19] K.L. Nielsen, M. Vilson, *The Eastern Partnership – Soft Power or Policy Failure*, „European Foreign Affairs Review" 2014, No. 2.

[20] N. Kohtamaki, *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego*, „Biuletyn PISM" 2008, nr 44.

[21] *Polska i jej wschodni…*, op.cit., s. 396.

mógłby być zrealizowany. Poparcie takie wiązało się jednak z zasadą wzajemności. Polska postanowiła wykorzystać okazję i w zamian za poparcie inicjatywy francuskiej przedstawiła plany wzmocnienia więzi z państwami sąsiedzkimi z Europy Wschodniej. Polski pomysł poparła Szwecja, której autorytet w stosunkach międzynarodowych, jako państwa kierującego się w polityce zagranicznej zasadami moralnymi, przyczynił się do większego zainteresowania warszawskim projektem[22]. Dla zachowania równowagi w kształtowaniu relacji ze światem zewnętrznym w maju 2008 r. Polska i Szwecja przedstawiły projekt Partnerstwa Wschodniego w ramach EPS, czyli nowej propozycji współpracy regionalnej skierowanej do Europy Wschodniej. Istotą tej propozycji było stopniowe włączanie tych państw do polityk i programów unijnych oraz przygotowanie do integracji z rynkiem UE[23].

Polsko-szwedzki projekt uzyskał poparcie prezydencji czeskiej oraz pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. Tę koalicję wsparły także małe państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia. Natomiast sukcesem okazało się uzyskanie poparcia Niemiec dla tej inicjatywy[24]. Najważniejszym osiągnięciem Partnerstwa Wschodniego było wyodrębnienie państw sąsiedzkich z Europy Wschodniej spośród „kręgu przyjaciół" skomasowanych razem w EPS i wypracowanie wobec nich odrębnej polityki. Dotychczasowa polityka zewnętrzna UE ukierunkowana na wszystkich członków EPS – państwa Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu oraz właśnie Europy Wschodniej – okazała się przecież mało skuteczna i raczej nie wpływała motywująco na procesy reform w państwach wymiaru wschodniego. Partnerstwo Wschodnie miało na celu zachęcenie państw spoza UE do przeprowadzenia reform politycznych i ekonomicznych w zamian za większe i konkretniejsze korzyści od UE. Największym sukcesem dla państw sąsiedzkich miała być stopniowa integracja z wybranymi instytucjami, strukturami UE, ale stopień powiązań miał być uzależniony od indywidualnych oczekiwań oraz postępów w realizacji reform. „Pogłębienie relacji z UE jest uzależnione od postępu partnerów w urzeczywistnianiu takich wartości, jak demokracja, praworządność, poszanowanie praw człowieka, oraz we wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrego zarządzania"[25].

---

[22] M. Klatt, *Poland and its Eastern*…, op.cit. s. 10.

[23] B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, „Biuletyn PISM" 2009, nr 24.

[24] E. Tulmets, *Przygotowania do Prezydencji w UE: udział Czech w tworzeniu Partnerstwa Wschodniego*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2009, nr 1, s. 67–79.

[25] *Partnerstwo Wschodnie. Raport otwarcia*, red. M. Gniazdowski, B. Wojna, PISM, Warszawa 2009, s. 6.

Partnerstwo Wschodnie nie miało być etapem na drodze do akcesji, ale w jego założeniach nie negowano możliwości przyszłego członkostwa w UE.

Partnerstwo Wschodnie zakłada następujące możliwe formy współpracy politycznej i gospodarczej:
- stworzenie politycznego stowarzyszenia,
- powołanie kompleksowych stref wolnego handlu,
- liberalizację reżimu wizowego, w perspektywie długofalowej zniesienie wiz,
- unifikację wartości, norm i standardów prawnych,
- pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

W ramach Partnerstwa przewidywano także wiele „udoskonaleń" rozwiązań przyjętych wcześniej w EPS. Plany działań miały być zastąpione przez porozumienia o stowarzyszeniu, które planowano wynegocjować z uczestnikami przedsięwzięcia[26]. Istotną zmianą wprowadzoną w ramach Partnerstwa Wschodniego jest rozwój mechanizmów wielostronnej współpracy między UE a państwami sąsiedzkimi oraz między samymi państwami sąsiedzkimi. Dotychczasowa aktywność EPS polegała tylko na utrzymywaniu bilateralnych relacji między UE a państwem objętym polityką sąsiedztwa, nie obejmowała natomiast stymulowania współpracy multilateralnej. Nowością Partnerstwa było właśnie postawienie na rozwój współpracy wielostronnej, gdyż tylko dzięki niej można rozwiązać wiele problemów państw partnerskich związanych z handlem, transportem, energetyką.

Partnerstwo Wschodnie zakładało także intensyfikację więzi instytucjonalnych między UE a państwami partnerskimi. Ustalono, że co dwa lata zwoływane będą szczyty szefów państw i rządów krajów UE i państw partnerskich. Ministrowie spraw zagranicznych zainteresowanych państw mieli z kolei co roku spotykać się w celu monitorowania postępów współpracy oraz wytyczania prac i planów na przyszłość. Na niższym szczeblu urzędnicy odpowiedzialni za reformy i współpracę mieli spotykać się przynajmniej dwa razy w roku w Brukseli[27]. W ramach tego gremium prace miały się koncentrować na czterech dużych blokach tematycznych: demokracji i rządach prawa; integracji gospodarczej; bezpieczeństwie energetycznym oraz kontaktach międzyludzkich. Głównym instrumentem realizacji Partnerstwa miały być umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas* – DCFTA) podpisane ze wszystkimi uczestnikami projektu. Umowy te miały dawać państwom sąsiedzkim dostęp dla ich towarów na rynek UE oraz przyciągać do

[26] K.L. Nielsen, M. Vilson, *The Eastern Partnership…*, op.cit.

[27] Ch. Hillion, A. Mayhew, *The Eastern Partnersip – something new or window-dressing*, Sussex European Institute, Working Paper No. 109/2009, s. 18.

nich inwestycje z zachodu. W zamian oczywiście partnerzy zobowiązywali się przeprowadzić wcześniej ustalone reformy. Na działalność Partnerstwa Komisja Europejska w latach 2009–2012 przeznaczyła rocznie 450 mln euro. W roku 2013 budżet PW osiągnął kwotę 785 mln euro, oznaczało to zdecydowane wzmocnienie finansowe projektu i wzrost znaczenia polityki wschodniej UE[28].

Głównym celem Polski, po oficjalnym zainaugurowaniu Partnerstwa w czasie szczytu Rady Europejskiej w Pradze w maju 2009 r., było jak najszybsze przygotowanie umów DCFTA oraz liberalizacja reżimu wizowego. Rządowi warszawskiemu przede wszystkim zależało na zacieśnieniu współpracy z największym partnerem na wschodzie – Ukrainą. Polska dyplomacja starała się, aby jak najszybciej powołać w Komisji Europejskiej pełnomocnika ds. Partnerstwa Wschodniego. Próbowano także wpłynąć na zmianę struktury samej KE i rozszerzyć tekę Komisarza ds. rozszerzenia na Komisarza ds. rozszerzenia i Partnerstwa Wschodniego. Pomysły polskich polityków napotkały jednak sprzeciw w łonie samej Unii Europejskiej. Wystarczy tylko wspomnieć, że na sam szczyt organizowany w Pradze nie przyjechali najwyżsi urzędnicy państwowi z Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch i Austrii, demonstrując tym samym brak zainteresowania swoich krajów do idei Partnerstwa Wschodniego[29]. Część państw, jak Holandia, Portugalia, Francja oraz Hiszpania uważały, że do Partnerstwa należało zaprosić także Rosję. Jednak Moskwa wyraźnie odrzuciła te propozycje i w ogóle skrytykowała projekt unijny, jako próbę rozszerzania zachodniej strefy wpływów[30].

Także kraje Europy Wschodniej zaproszone do Partnerstwa nie dawały powodów polskiemu rządowi do satysfakcji. W 2010 r. doszło do brutalnego rozpędzenia antyrządowych demonstracji na Białorusi i w Azerbejdżanie, czym udowodniono m.in., że w tych krajach panują reżimy autorytarne, którym daleko od demokratycznych standardów wymaganych przez UE. Do podobnych wydarzeń doszło także w maju 2011 r. w Gruzji, gdzie prezydent Micheil Saakaszwili siłowo przeciwstawił się demonstracjom, za co został skrytykowany przez Komisję Europejską[31]. Ze względu na niezwykle brutalne zachowania reżimu Łukaszenki wobec białoruskiej opozycji oraz

[28] Ibidem, s. 15.

[29] *Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze,* http://wyborcza.pl/dziennikarze/1,84228,6583319,Partnerstwo_Wschodnie_zaczelo_sie_w_Pradze.html [dostęp 26.07.2014].

[30] Ibidem.

[31] B. Depo, *The Eastern Partnership two years on: Success or failure for the diversified ENP?*, s. 7, http://www.easternpartnership.org/ru/publication/2011-07-07/eastern-partnership-two-years-success-or-failure-diversified-enp [dostęp 26.07.2014].

całkowity brak chęci współpracy ze strony Mińska z UE, Komisja Europejska postanowiła „zamrozić" współpracę z Białorusią w ramach Partnerstwa Wschodniego[32]. Największym ciosem dla polskiej dyplomacji były jednak olbrzymie zmiany polityczne na Ukrainie. Niestety, ze względu na brak zgody w obozie proeuropejskim (spory miedzy prezydentem Wiktorem Juszczenką a premier Julią Tymoszenko) nie doszło do podjęcia istotnych prozachodnich reform w tym kraju. Społeczeństwo ukraińskie rozgoryczone kłótniami w obozie rządzącym zadecydowało o przekazaniu władzy prezydenckiej Wiktorowi Janukowyczowi w wyborach zorganizowanych w 2010 r. Ten prorosyjski polityk wykorzystał swój mandat do zacieśnienia współpracy z Rosją i podpisał w 2010 r. umowę z Moskwą o przedłużeniu pobytu na terytorium Ukrainy rosyjskiej floty czarnomorskiej. Wolta polityczna, która dokonała się na Ukrainie, polegająca na zacieśnieniu relacji z Rosją, postawiła pod znakiem zapytania dalszy rozwój kontaktów Kijowa z Brukselą.

Polscy politycy, niezrażeni problemami związanymi z realizacją Partnerstwa Wschodniego, konsekwentnie dążyli do zacieśniania współpracy z państwami Europy Wschodniej. W 2010 r. powołano grupę przyjaciół Partnerstwa Wschodniego, której zadaniem miało być rozszerzenie kręgu państw zainteresowanych Partnerstwem Wschodnim. Inicjatywa ta była skierowana do Rosji, USA, Kanady, Norwegii, Japonii i zakładała uczestnictwo tych państw w niektórych programach realizowanych przez kraje PartnerstwaWschodniego[33]. Z kolei 3 maja 2011 r. dzięki wysiłkom przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka doszło do ustanowienia Zgromadzenia Parlamentarnego Euronest (planowanego jeszcze w 2009 r.), składającego się z grupy deputowanych PE oraz posłów do parlamentów (po 10) Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Ze względu na zawieszenie współpracy z Białorusią nie ma w Euroneście delegacji z tego kraju. Głównym celem tej instytucji jest wielostronny dialog parlamentarny dotyczący m.in. demokracji, zbliżenia przepisów i norm handlu, energii, kontaktów międzyludzkich[34].

Największą inicjatywą polskiego rządu było jednak zorganizowanie drugiego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie we wrześniu 2011 r. w czasie naszej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W czasie szczytu przyjęto tzw.

---

[32] Ibidem, s. 9.

[33] Inicjatywa grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego została przyjęta w Sopocie w 2010 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE, http://www.kresy.pl/wydarzenia?zobacz/powstanie-grupa-przyjaciol-partnerstwa-wschodniego [dostęp 20.07.2014].

[34] http://www.europarl.europa.eu/delegations/pl/depa/home.html [dostęp 26.07.2014].

deklarację warszawską, która podkreślała gotowość państw członkowskich UE do pogłębiania współpracy z krajami Partnerstwa Wschodniego. Dzięki polskiej inicjatywie stworzono instrumenty „ułatwiające funkcjonowanie w krajach PW instytucji społeczeństwa obywatelskiego: Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji oraz Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Ponadto z inicjatywy Warszawy powołano Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego […]"[35]. Aktywność dyplomatyczna Polski przyczyniła się do intensyfikacji prac nad umowami o wolnym handlu, realizacji szeregu projektów dotyczących walki z korupcją, wzmocnienia granic, ułatwień wizowych. W ramach działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego udało się zgromadzić środki na projekty związane z Partnerstwem w kwocie ok. 5 mld euro[36].

Okazało się, że przynajmniej częściowo projekt Partnerstwa Wschodniego przynosi pozytywne rezultaty. Było to szczególnie widać w Gruzji w 2012 r., gdzie po przegranych wyborach prezydenckich M. Saakaszwili uszanował demokratyczne decyzje i przekazał zgodnie ze „standardami zachodnioeuropejskimi" władzę swojemu następcy[37]. Nowy rząd w Gruzji utrzymał kurs proeuropejski i skoncentrował swoje wysiłki na finalizacji rokowań nad umową DCFTA. Także pozytywne rezultaty realizacji Partnerstwa są widoczne w Mołdawii, gdzie dokonano wielu głębokich reform politycznych i ekonomicznych, szczególnie duże osiągnięcia są widoczne na polu walki z korupcją. Także ten kraj konsekwentnie dążył do jak najszybszego przygotowania umowy stowarzyszeniowej.

Niestety sytuacja u innych adresatów Partnerstwa Wschodniego pozostawiała wiele do życzenia. Przyczyn tego stanu rzeczy było kilka. Należy pamiętać, że sami adresaci partnerstwa nie do końca byli zainteresowani zaangażowaniem się w projekt, uzależniając postęp w rozmowach od bieżącej sytuacji politycznej i ekonomicznej oraz od partykularnych interesów „grup trzymających władzę". Dotyczyło to szczególnie Ukrainy, Armenii i Azerbejdżanu. Jak już wcześniej wspomniano, państwa Europy Wschodniej nie prowadziły raczej dalekowzrocznej, perspektywicznej polityki rozwoju swojego społeczeństwa, więc w ówczesnej sytuacji dla procesu zbliżania się do Unii Europejskiej miały alternatywę w postaci projektów rosyjskich. Także stanowiska wielu państw członkowskich UE zniechęcały

[35] O. Barburska, *Wpływ polskiej…*, op.cit., s. 69.

[36] http://www.kresy.pl/wydarzenia?zobacz/powstanie-grupa-przyjaciol-partnerstwa-wschodniego [dostęp 20.07.2014].

[37] R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia" 2013, nr 36, s. 18.

kraje Partnerstwa do wysiłków na rzecz przeprowadzania reform. Przyjęta jeszcze w 2011 r. przez Komisję Europejską strategia rozszerzenia na lata 2011–2012 nawet nie wspominała o krajach Partnerstwa „w dalekiej przyszłości"[38]. Kolejnym problemem było to, że niektóre kraje członkowskie UE uważały, że najpierw muszą być spełnione pewne warunki związane z przeprowadzeniem reform, aby podpisać umowę DCFTA. Inne z kolei, w tym Polska, promowały pomysł podpisania jak najszybciej umów DCFTA, aby zmobilizować kraje Partnerstwa do dalszych wysiłków reformatorskich.

Niewątpliwie negatywnym czynnikiem był także kryzys ekonomiczny w samej Unii Europejskiej w latach 2008–2013. Unia, która w oczach krajów Partnerstwa była przed kryzysem postrzegana jako „raj ekonomiczny", okazała swoją słabość w czasie zapaści finansowej Eurolandu. Bardzo szybko tę ułomność Unii postanowiła wykorzystać Rosja, która użyła całej swojej machiny propagandowej w celu zdyskredytowania integracji europejskiej jako modelu osiągania dobrobytu. Moskwa jako alternatywę dla państw poradzieckich przedstawiła swój projekt integracyjny w postaci unii celnej, która w 2015 r. miała przekształcić się w Unię Euroazjatycką[39]. Równocześnie Rosja zaczęła straszyć kraje partnerstwa, które konsekwentnie negocjowały umowy DCFTA, sankcjami gospodarczymi oraz przerwaniem dostaw surowców energetycznych, jeżeli te podpiszą nowe umowy z Unią Europejską[40]. Groźby te były skierowane do Ukrainy, Mołdawii i Gruzji, a związane były z faktem zbliżania się kolejnego, trzeciego szczytu Partnerstwa organizowanego w Wilnie w listopadzie 2013 r.

Polska liczyła, iż w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie zostanie podpisana umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą, co byłoby ogromnym sukcesem polskiej dyplomacji. Niestety wileński szczyt okazał się porażką. Co prawda parafowano umowy stowarzyszeniowe oraz umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu z Mołdawią i Gruzją, podpisano także porozumienie o ułatwieniach wizowych z Azerbejdżanem, jednak nie podpisano żadnej z umów z Ukrainą. Główną przyczyną braku porozumienia z Ukrainą była odmowa prezydenta W. Janukowycza

[38] *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 października 2011 r. COM(2011) 666**,** http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/el0031_pl.htm [dostęp 20.07.2014].

[39] L. Kasciunas, D. Sukyte, *The Future of the EU's Eastern Partnership – challenges and opportunities for Lithuania's foreign Policy*, „Eastern Pulse" 2013, No. 3, s. 4.

[40] R. Youngs, K. Pishchikova, *Smart Geostrategy for the Eastern Partnership*, Carnegie Europe, November 2013, s. 3., http://carnegieeurope.eu/2013/11/14/smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtqr [dostęp 23.07.2014].

jej podpisania. Także Armenia wycofała się z rozmów z UE, gdyż rząd tego kraju wybrał drogę integracji z Unią Celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu[41].

Wydawało się, że po swoistej klęsce projektu Partnerstwa w Wilnie polska dyplomacja będzie przeżywała kryzys. Główny uczestnik przedsięwzięcia, jakim dla Polski był Kijów, bezceremonialnie odrzucił ofertę UE, i tym samym zdyskredytował dotychczasowe wysiłki polskiego rządu. Wydarzenia wileńskie nie pozostały jednak bez odpowiedzi. W konsekwencji braku podpisania przez prezydenta Ukrainy umowy stowarzyszeniowej z UE doszło w tym kraju do kryzysu politycznego. W rezultacie wybuchu antyrządowych protestów na „Euromajdanie", kierowanych przez proeuropejską opozycję, doszło do obalenia prezydenta Janukowycza. Społeczeństwo Ukrainy w rozpisanych na maj 2014 r. wyborach prezydenckich wybrało na to stanowisko proeuropejskiego kandydata Petra Poroszenkę. Należy podkreślić, iż w trakcie kryzysu politycznego na Ukrainie polska dyplomacja przewodziła inicjatywom unijnym wspierającym proeuropejską opozycję – „rząd w Warszawie podjął zakrojoną na szeroką skalę akcję dyplomatyczną, mającą na celu zmobilizowanie Unii Europejskiej do zajęcia zdecydowanego stanowiska"[42]. Przejęcie władzy na Ukrainie przez P. Poroszenkę spowodowało, iż doszło do zrealizowania żądań społeczeństwa ukraińskiego. W marcu 2014 r. Ukraina podpisała umowę stowarzyszeniową z UE, natomiast w czerwcu tego roku zawarła umowę o pogłębionej strefie wolnego handlu. Te same umowy zostały także podpisane pomiędzy UE a Gruzją i Mołdawią. Wydawało się, że nastąpił zdecydowany zwrot polityczny Kijowa w kierunku Unii Europejskiej. Niestety działania Rosji polegające na aneksji Krymu oraz wspieraniu separatystów rosyjskich na Ukrainie utrwalają kryzys polityczny w tym państwie, a niestabilna sytuacja wciąż utrudnia proces prowadzenia głębokich reform.

[41] R. Sadowski, *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim [dostęp 15.07.2014].

[42] O. Barburska, *Wpływ polskiej*..., op.cit., s. 71.

3. Polska i perspektywy rozwoju Partnerstwa Wschodniego

Trudno oprzeć się postawieniu delikatnej tezy, iż Partnerstwo Wschodnie odniosło tylko połowiczny sukces. Ponieważ utożsamiamy tę inicjatywę z rolą Polski, można powiedzieć, że Polska dyplomacja częściowo zrealizowała swoje zamierzenia. Spośród sześciu państw Partnerstwa Wschodniego tylko trzy kraje pozostały na ścieżce integracji europejskiej. Zdecydowanie można stwierdzić, że Białoruś oraz Armenia nie są zainteresowane współpracą z Unią Europejską. Wybór Białorusi wynika z faktu funkcjonowania tam silnego reżimu Łukaszenki, którego panowanie nie jest zagrożone w dłuższej perspektywie. Jest to tym bardziej bolesne dla polskiej dyplomacji, że bezskutecznie stara się poprawić los ok. 400-tysięcznej mniejszości polskiej zamieszkującej ten kraj. Białoruś zdecydowała się na uczestniczenie w rosyjskim przedsięwzięciu Unii Euroazjatyckiej. Sytuacja Armenii jest inna, gdyż teoretycznie kraj ten miał możliwość wyboru ścieżki europejskiej. Jednak egzystencja tego państwa zagrożona jest ze strony Azerbejdżanu, który dzięki wpływom ze sprzedaży surowców energetycznych zbroi się i jest gotowy do ataku i odebrania Armenii Górskiego Karabachu. W takiej sytuacji przyszłość Armenii nie dotyczy wyboru jakości życia czy dobrobytu. Zagrożony jest w ogóle byt tego państwa, a to w obecnej sytuacji międzynarodowej oznacza, iż jedynym gwarantem bezpieczeństwa Armenii pozostaje Rosja, która posiada bazy na terenie tego kraju. Erewań zatem nie miał w zasadzie żadnej alternatywy – musiał wybrać ścieżkę Unii Euroazjatyckiej[43].

Pod znakiem zapytania stoi europejska przyszłość Azerbejdżanu. Można się jedynie domyślać, że ze względu na wrogie nastawienie do Armenii kraj ten nie da się wciągnąć do rosyjskiego przedsięwzięcia. Alternatywą pozostaje zatem zbliżanie do Unii Europejskiej. Należy pamiętać, że głównym partnerem Azerów w tym regionie jest Turcja, która aspiruje do pełnego członkostwa w UE. Można zatem spekulować, iż oba kraje będą koordynować swoje wysiłki wobec UE. Głównym problemem Azerbejdżanu są jednak autorytarne rządy prezydenta IlhamaAlijewa, które stoją w sporze z demokratycznymi zasadami UE. Z drugiej strony warto mieć w kręgu przyjaciół kraj, który dostarcza surowce energetyczne i stanowi w tym względzie potencjalną alternatywę dla UE wobec Rosji. I właśnie dlatego

[43] P.D. Wiśniewski, *The Eastern Partnership – It Is Time To Start a Real „Partnership"*, Cornegie Moscow Center 2013, http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf [dostęp 21.07.2013].

Polska szczególnie zabiega o kontakty z Azerbejdżanem i utrzymanie go w kręgu Partnerstwa Wschodniego, wciąż licząc na realizację projektu Nabucco.

Pomimo podpisania umów między Gruzją a UE wciąż niepewne są dalsze europejskie ambicje tego państwa. Położenie geopolityczne Gruzji jest bardzo trudne. Okupacja rosyjska części terytorium Gruzji powoduje, iż kraj ten szuka przeciwwagi dla wpływów Rosji właśnie w Unii Europejskiej. Jednak UE jest organizacją geograficznie bardzo odległą, która w dodatku nie chce wikłać się w gruzińskie problemy. Dlatego Gruzja wciąż balansuje między Rosją a Unią Europejską. Rola Polski jest tutaj bardzo ograniczona, gdyż trudno przekonać partnerów z UE do większego zaangażowania w spór rosyjsko-gruziński.

Najmniej problemów z procesem integracji europejskiej ma Mołdawia. Można ją określić jako prymusa w grupie państw Partnerstwa. Jest to kraj, który dokonał największego wysiłku w zakresie wdrażania prozachodnich reform. Niestety ten kraj ma także nieustabilizowaną sytuację polityczną ze względu na spór o Naddniestrze, w którym także stacjonują wojska rosyjskie. Polska oczywiście wspiera proeuropejskie wysiłki Mołdawii i ma w tym zakresie poparcie innych państw członkowskich UE, szczególnie Rumunii.

Na koniec pozostaje nam kwestia przyszłości w Partnerstwie Wschodnim Ukrainy, która z punktu widzenia polskich interesów jest państwem kluczowym. Trudno pisać jakąkolwiek analizę w sytuacji aneksji Krymu oraz ciągłych walk na wschodzie Ukrainy, gdzie separatyści wspierani przez Rosję okupują część kraju. Zestrzelenie malezyjskiego samolotu pasażerskiego z europejskimi pasażerami na pokładzie (głównie Holendrami) zmieniło nastawienie państw członkowskich Unii Europejskiej, które do tej pory nie chciały antagonizować Rosji i wikłać się w konflikt z tym krajem. Do tej pory „starzy" członkowie Unii Europejskiej unikali sformułowań budowania strefy wpływów, a proces rozszerzenie UE i promowania zachodnich wartości postrzegali jako swoisty wybór pewnego modelu życia. Wydaje się jednak, że zachowanie Rosji wobec Ukrainy przekroczyło masę krytyczną. Wyraźnie widać, że Rosja próbuje odbudowywać swoją strefę wpływów i siłą zmusić część państw poradzieckich do powrotu w orbitę swojej influencji. Dotychczasowe ostrzeżenia Polski były traktowane przez „starą piętnastkę" jako polska histeria. Ostanie wydarzenia na Ukrainie pokazują jednak, że Polacy mieli rację, naciskając na intensyfikację programu Partnerstwa Wschodniego. Najbardziej negatywnym czynnikiem wpływającym na sytuację wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego jest uwikłanie ich przez Rosję w konflikt międzynarodowy z jej udziałem bezpośrednim lub pośrednim. Dzięki temu to Rosja osiąga sukces, gdyż pokazuje, że są to kraje

niestabilne, jakakolwiek ingerencja po stronie tych państw oznacza konflikt z Rosją. Tą rosyjską strategią została objęta w tej chwili także Ukraina.

Zakończenie

Polska jako członek Unii Europejskiej przez ostatnie lata budowała sobie konsekwentnie silną pozycję w zakresie kształtowania polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Staraliśmy się głównie wpływać na decyzje związane z ustanowieniem i realizacją Partnerstwa Wschodniego. Polski rząd zdawał sobie sprawę, że uzyskanie silnej pozycji w UE i możliwość wpływania na decyzje dotyczące Partnerstwa można uzyskać jedynie poprzez unormowanie stosunków pomiędzy Polską i Rosją oraz zmianę stereotypowego postrzegania naszego kraju jako zagorzałego wroga Rosji. Systematycznie staraliśmy się pokazać, że tzw. polska histeria w sprawie wpływów Rosji to przeszłość. W zasadzie można uznać, iż Polsce udało się ten cel osiągnąć[44]. Równocześnie polski rząd zdawał sobie sprawę, że w zakresie polityki wschodniej UE Polska nie może zachowywać się jak samozwańcze mocarstwo regionalne, bo to przerasta nasze możliwości. Pozycja Polski wynika natomiast z naszych umiejętności negocjacyjnych i grupowania wokół siebie państw, tworzenia koalicji, która będzie nas wspierać w wysiłkach związanych z realizacją Partnerstwa Wschodniego. Dlatego też szef polskiej dyplomacji R. Sikorski systematycznie zabiegał o wsparcie ze strony państw Grupy Wyszehradzkiej oraz państw bałtyckich i konsekwentnie rozszerzał krąg sprzymierzeńców o „stare" kraje unijne. Nie wszystkie jednak chciały się angażować w projekt Partnerstwa ze względu na obawę antagonizowania Rosji. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie pokazują jednak, że Unia powinna się Rosji obawiać, gdyż próbuje ona siłą odbudowywać swoja strefę wpływów. Ten fakt dotarł już do wszystkich członków UE, nawet do tych, którzy do tej pory przeciwni byli wprowadzeniu sankcji wobec Rosji (np. Holandia). Daje to nadzieję, że Unia Europejska będzie musiała bardziej zaangażować się we współpracę z krajami Partnerstwa, które wybrały drogę integracji europejskiej.

[44] N. Shappolova, T. Kapuśniak, *Is Poland still committed to the Eastern neighbourhood?*, „FRIDE Policy Brief" 2011, No. 91.

Bibliografia

Adamczyk A., *European Union and Its New Eastern Neighbours – Challenges for European Neighbourhood Policy*, w: *Eastern Policy of the European Union: Role of Poland, Case of Ukraine*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, B. Hud, J. Borkowski, Warsaw 2008.

Adamski Ł., *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM" 2006, nr 55.

Barburska O., *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie" 2013, nr 4.

Bieleń S., *Rosja jako uczestnik procesów globalizacyjnych*, w: *Rosja w procesach globalizacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2013.

Bieleń S., *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006.

Cholewa M., *Multilateralne wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Biuletyn Opinie" 2009, nr 27, Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego Amicus Europae, Warszawa 2009.

Depo B., *The Eastern Partnership two years on: Success or failure for the diversified ENP?*, http://www.easternpartnership.org/ru/publication/2011-07-07/eastern-partnership-two-years-success-or-failure-diversified-enp

Hillion Ch., Mayhew A., *The Eastern Partnersip – something new or window-dressing*, Sussex European Institute, Working Paper No. 109/2009.

Kasciunas L., Sukyte D., *The Future of the EU's Eastern Partnership – challenges and opportunities for Lithuania's foreign Policy*, „Eastern Pulse" 2013, No. 3.

Klatt M., *Poland and its Eastern Neighbours: Foreign Policy Principles*, „Journal of Contemporary European Research" 2011, Vol. 7, Issue 1.

Kohtamaki N., *Niemcy wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego*, „Biuletyn PISM" 2008, nr 44.

Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 października 2011 r. COM(2011) 666 , http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/el0031_pl.htm

Nielsen K.L., Vilson M., *The Eastern Partnership – Soft Power Or Policy Failure*, „European Foreign Affairs Review" 2014, No. 2.

Partnerstwo Wschodnie. Raport otwarcia, red. M. Gniazdowski, B. Wojna, PISM, Warszawa 2009.

Pełczyńska-Nałęcz K., *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa: problemy i rozwiązania*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2003.

Poland in the European Union: Adjustment and Modernisation. Lessons for Ukraine, red. A. Adamczyk, K. Zajączkowski, Warsaw–Lviv 2012.

Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji, red. S. Bieleń, Warszawa 2010.

Polska i jej wschodni sąsiedzi, *w: Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – raport*, Departament Analiz i Strategii UKIE, Warszawa 2009.

Sadowski R., *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia" 2013, nr 36.

Sadowski R., *Szczyt w Wilnie: bez przełomu w Partnerstwie Wschodnim*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim

Shappolova N., Kapuśniak T., *Is Poland still committed to the Eastern neighbourhood?*, „FRIDE Policy Brief" 2011, No. 91.

Snyder T., *The Reconstruction of Nations: Poland, Ukraine, Lithuania, Belarus, 1569–1999*, New Haven 2003.

Stosunki Rosji z Unią Europejską. Otnoszenija Rossiji z Jewrosojuzom, red. S. Bieleń, K. Chudoliej, Warszawa 2009.

Szeptycki A., *Ukraina i Unia Europejska: Europa od Brestu po Don*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2006, nr 1.

Świeżak P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe"2007, nr 3–4.

The EU member states and the Eastern Neighbourhood – From composite to Consistent EU foreign policy?, eds. S. Schaffer, D. Tolksdorf, „CAP Policy Analysis" August 2009, No. 1.

Tulmets E., *Przygotowania do Prezydencji w UE: udział Czech w tworzeniu Partnerstwa Wschodniego,* „Polski Przegląd Dyplomatyczny" 2009, nr 1.

Więcławski J., *Poland East-Central Europe and the European Union's Policy towards Russia*, „International Journal of Humanities and Social Science" April 2011, Vol. 1, No. 4.

Wiśniewski P.D., *The Eastern Partnership – It Is Time To Start A Real „Partnership"*, Cornegie Moscow Center 2013, http://carnegieendowment.org/files/CP_Wisniewski_Eng_web.pdf

Wojna B., Gniazdowski M., *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*; „Biuletyn PISM" 2009, nr 24.

Youngs R., Pishchikova K., *Smart Geostrategy for the Eastern Partnership*, „Carnegie Europe", November 2013, http://carnegieeurope.eu/2013/11/14smart-geostrategy-for-eastern-partnership/gtqr

Zięba R., *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013.

Angelica Munteanu*

Lines to take. European path of the EaP states – dream or reality is their European perspective?

Moldova values the genuine interest and support of Poland for the countries covered by the EaP which it has initiated together with Sweden. This year we have marked five years since the launch of the Eastern Partnership that was created to give form and substance of reality and future in the European Union's eastern neighborhood.

Eastern Partnership initiative contributed to a much better profiling of EaP countries' relations with the EU into the foreign policy agenda of the EU, implemented then to the external dimensions of the sectoral fields of the European integration process.

At the same time there are a number of challenges EaP is facing, which are mostly resulting from the internal situation in the partner countries, but also determined by the external context.

On the first one – certainly internal developments and the foreign policy choices depend on the country itself. But when there is a clear conjunction of the country's development choices with the European integration project, the role of EU and the policy it is promoting towards such a partner state, becomes even more important.

* Angelica Munteanu, First Secretary, responsible for political affairs and European integration, Embassy of the Republic of Moldova to the Republic of Poland.

Moldova is a small country, but with big aspirations. For us, the European Union/European Union membership is more than a political project – is the natural aspiration for a better future. Today, 10 years after the biggest wave of enlargement – followed in 2007 by RO and BG, in 2013 by Croatia – the European Union continues to influence this part of Europe.

Thus, for Moldova the European integration is the best way to become a developed country, prosperous, economically strong and politically able to provide its citizens a decent life at home. In other words, Moldova should become a reflection in miniature of what is Europe – democracy, rule of law, respect for human dignity, freedom.

Our priorities are clear and we will not pass over any opportunity of making them known: we want to become part of the great European family and we are ready to go through the often difficult path to get there.

Thus, the Association Agreement in its entirety is an essential pattern for a successful modernization, representing an important and I would say even, much needed, leverage for institutional and mindset change. Having this in mind, we hope in the nearest future, in June to sign the Association Agreement, including DCFTA which will enable us to start the provisional application still during 2014.

For the Republic of Moldova the Association Agreement is as a key element for reaching the point on no-return in terms of the country's development based on European values and rules, guiding its first steps towards gradual integration into the EU internal market and subsequent joining of the European Union.

Only by making Europe part of our daily thinking and acting mode we will be able to ensure the trust of our citizens as well as European partners in our capacity to ensure sustainability and irreversibility of the launched profound transformations.

We are proud that we have already made some progress in this regard. Recently, Moldova became the first country in the Eastern Partnership that benefited from a liberalized visa regime for travel in the EU area. Moreover, the conditionalities set by the European Union represented an effective platform for reforming affairs area in the best European practices so that Moldovan citizens to feel safe and secure at home.

In order to inform the citizens about the conditions of travel (rights and obligations, lists of countries where they could travel, where they could apply for biometric passport, costs, how to calculate 90 days, etc.) within the visa free regime, the Ministry of Foreign Affairs and European Integration drafted/printed and disseminated an information leaflet on *"Be informed guide – visa free regime to EU"*. These leaflets were distributed to all the border crossing points, territorial offices of the Ministry of Informational Technology and Communication (institution responsible for issuing biometric passports), local public administrations, NGOs, etc.

Experiences gained in this process have an important added value in the context of deepening transformations, but also moving towards new goals of cooperation between Moldova and the European Union in the field of justice and home affairs.

From the multitude of progress in EU sectorial bilaterally cooperation enhancing interaction and dialogue will emphasize energy, which acquires increasing share with a potential yet unexplored.

Connecting through Romania to the EU energy market, particularly natural gas sector is one of the priorities of my country, reflected in the agenda of our cooperation with the EU.

Also, the support of European partners for the construction and modernization of the necessary infrastructure is particularly important and highly appreciated. This year we will complete the construction of the pipeline Iasi-Ungheni. Other projects will follow the connections that will be diversified sources of energy supply and energy security of the country.

Moldova has a lot to learn, but we are rather privileged, namely the fact that we have from whom to learn: the states that have passed through the accession process gave us their support and Moldova currently is cooperating with them within the joint committees on European integration.

A special place in this dialogue of multidimensional cooperation rests to the collaboration with Poland, which became an example to follow and showed solidarity and confidence for Moldova's European future. We really appreciate the fact that relations between Moldova and Poland are so close and intense and diverse. We are aware that this approach is due primarily to our well-established course of European integration.

10 years from joining the European Union, which Poland is celebrating these days, and 25 years after the restoration of independence, Poland encourages us to strive more to reach the same desired irreversible destination – the European Union. We will make all what is necessary to be as soon as possible in this politically and economically united and developed family. We are implementing various projects in collaboration with Poland that are helping us quickly align ourselves with European standards.

We perceive Poland as an undisputed regional leader and an important partner for RM. The current bilateral relations between our countries come to promote and support the diversification of cooperation in various fields.

We appreciate the high quality, dynamic rhythm and consistency of political dialogue between Moldova and Poland. We consider our relations at the political level exemplary and we count on their continued strengthening. As an example are the

recent visits to Chisinau of the Polish Prime Minister Donald Tusk and to Warsaw of the Moldovan President Nicolae Timofti.

Poland is a strong supporter of EU enlargement to the East and an active promoter of the interests of the Eastern Partnership countries in their efforts to modernize and alignment the countries with European standards. Also, Poland alongside with our neighbour Romania, are the countries which lobby for RM in favour of EU integration.

We highly appreciate the Poland support within the European Action Group for the Republic of Moldova, called also Friends of Moldova Group.

Moldova has a lot to learn and a long way to go on, but we are determined to succeed. And for realizing how strong our determination is enough to think of the most popular explanation among specialists in European studies when analysing the process of complying with the requirements of EU accession – the carrot and stick approach. If Moldova and EaP states in general, as long as there is still talks of pre-accession, there is enough fresh carrot or a stick big enough to control the level of our determination. Our motivation comes from self-determination. We are determined that European integration is the path we want to follow and hope / urge that Member States will find a reliable partner in our country which can provide no remaining risk without a clear membership perspective.

Ewa Latoszek*
Agnieszka Kłos**

Partnerstwo Wschodnie jako nowa forma współpracy Unii Europejskiej z państwami trzecimi

Wprowadzenie

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej naturalną decyzją było dążenie do zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich. Unia Europejska zdecydowała się rozwijać pozytywne i uprzywilejowane relacje z krajami sąsiadującymi z nowymi państwami członkowskimi. Relacje te miały być oparte na wspólnych wartościach i standardach Unii Europejskiej. Wzmocnienie relacji z nowymi krajami sąsiedzkimi mogłoby

* Prof. dr hab. Ewa Latoszek, kierownik Katedry Unii Europejskiej im. Jeana Monneta w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych Politechniki Warszawskiej, Filia w Płocku, Przewodnicząca Polskiego Stowarzyszenia Badań Wspólnoty Europejskiej (PECSA), ekspert Advisory Group w ramach obszaru SC-6 w programie „Horyzont 2020", ekspert horyzontalnej grupy eksperckiej Komisji Europejskiej ad hoc Advisory Group "Science with and for Society".

** Dr Agnieszka Kłos, adiunkt w Katedrze Unii Europejskiej im. Jeana Monneta w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

nie tylko podnieść prestiż Unii na arenie międzynarodowej, lecz byłoby także szansą na kształtowanie nowych relacji politycznych, społecznych i gospodarczych z nowym otoczeniem. Stosunki z sąsiadami miały świadczyć o skuteczności polityki zewnętrznej Unii. Zdecydowano o utworzeniu wspólnej unijnej polityki wobec tego regionu. Miał to być sygnał, że niezależnie od toczącej się w Unii debaty na temat dalszego rozszerzania na wschód, państwa członkowskie chcą pomagać swym sąsiadom w przeprowadzaniu reform. Zwłaszcza kraje wschodniego wymiaru zajmować miały w polityce Unii Europejskiej miejsce szczególne. Położone w bezpośrednim sąsiedztwie postradzieckie republiki od ponad 20 lat przyprawiały zachodnioeuropejskich polityków o ból głowy. Związane z Unią dwustronnymi porozumieniami politycznymi i gospodarczymi miały od teraz dryfować w kierunku zachodnim i podlegać procesowi europeizacji, a tym samym oddalać się od rosyjskiej strefy wpływów jako strefa buforowa oddzielająca Unię Europejską od Rosji[1].

1. Geneza i cel powstania Partnerstwa Wschodniego

Stworzenie wspólnej unijnej polityki wobec krajów przyszłego Partnerstwa Wschodniego było inicjatywą Niemiec, które w 2007 r., w czasie swojej prezydencji w UE, zaproponowały utworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Plus. Niedługo potem Polska, przy wsparciu Szwecji, zainicjowała prace nad koncepcją spójnej inicjatywy politycznej skierowanej do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy (rys. 1). Miał to być wyraźny znak, że państwa członkowskie chcą pomagać swym sąsiadom w przeprowadzaniu reform. Polska obawiała się bowiem, że bez takiej inicjatywy grozi nam nowy podział Europy: na kraje uprzywilejowane i te pozostawione na uboczu. Konstruując swój projekt, Polska i Szwecja wykorzystały funkcjonującą już Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS)[2].

Została ona powołana w 2004 r. i objęła swoim działaniem państwa Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego oraz Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Okupowane Terytorium Palestyny, Syria, Tunezja i Ukraina;

[1] *Partnerstwo Wschodnie*, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf, [dostęp 17.05.2014], s. 10, patrz także http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm [dostęp 17.05.2014].

[2] *Partnerstwo Wschodnie*, op.cit. s. 10.

do EPS należy także Białoruś[3], jednak z powodu braku postępów w demokratyzacji i przestrzeganiu praw człowieka negocjacje z nią w sprawie planu działania nigdy nie zostały zakończone). Obszary współpracy obejmują wiele dziedzin, takich jak: demokratyczne reformy legislacyjne i rynkowe, zarządzanie granicami, media, ochrona środowiska, organizacje pozarządowe. Unia Europejska, powołując EPS, chciała zmniejszyć linię podziału między rozszerzoną Unią Europejską a jej sąsiadami oraz wzmocnić dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo w całym regionie. Kiedy powstała EPS, oczekiwano, że państwa, które w wyniku rozszerzenia w roku 2004 stały się sąsiadami Unii, będą zdeterminowane, aby przyspieszyć przemiany demokratyczne i rynkowe. Nadzieje budziły między innymi tzw. kolorowe rewolucje – w 2003 r. w Gruzji i rok później na Ukrainie. W praktyce proces transformacji okazał się wolniejszy, a w wielu przypadkach przebiegał w odwrotnym kierunku niż oczekiwano. Sytuacja u wschodnich sąsiadów UE zamiast się polepszać, ulegała destabilizacji, do czego przyczyniały się powracające kryzysy gazowe w Europie Wschodniej, nieustający chaos polityczny na Ukrainie, autorytarne rządy w Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Mołdawii (w łagodniejszej formie), a czasem także niedemokratyczne praktyki władz gruzińskich czy wreszcie inwazja rosyjskich wojsk na Gruzję w sierpniu 2008 r. Skuteczność EPS w stymulowaniu przemian w krajach wschodniego sąsiedztwa nie spełniała oczekiwań UE, choć największą odpowiedzialność ponoszą za to same kraje sąsiedzkie, którym zabrakło woli politycznej niezbędnej do wprowadzania reform. Pewne słabości przypisuje się też samemu projektowi EPS. Skłoniło to część unijnych polityków do wypracowania skuteczniejszego mechanizmu stymulowania reform u wschodnich sąsiadów[4].

W związku z tym postanowiono stworzyć inicjatywę bardziej ambitną. Chodziło o to, by dotychczasowe wybiórcze wspieranie reform w Europie Wschodniej zastąpić ofertą kompleksowej pomocy w modernizacji i przemianach. Uznano, że uda się to jedynie dzięki daleko posuniętej integracji gospodarczej i politycznej państw partnerskich z Unią Europejską. Aby uzyskać poparcie pozostałych członków Unii, w maju 2008 r. ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji Radosław Sikorski i Carl Bildt zaprezentowali swój projekt na spotkaniu szefów unijnej dyplomacji. Dało to początek dynamicznemu rozwojowi inicjatywy, którą już w czerwcu tego samego roku jednomyślnie zaakceptowała Rada Europejska, wzywając Komisję Europejską

[3] Więcej na temat Białorusi, *Belarus-EU: a Cold Neighbourhood?* http://www.eastern partnership.org/community/debate/eastern-europe-long-term-challenge [dostęp 17.05.2014].

[4] Sz. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17 (64), 24 września 2009, s. 1–2.

do opracowania szczegółów polsko-szwedzkiego projektu. W efekcie już w grudniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła konkretne propozycje dotyczące Partnerstwa Wschodniego. W swoim komunikacie stwierdziła, że „stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej żywotnym interesie". Zwróciła też uwagę, że kluczową rolę w projekcie mają do odegrania państwa członkowskie dysponujące doświadczeniem w procesach transformacji. W marcu 2009 r. jednogłośne poparcie dla „ambitnego projektu Partnerstwa Wschodniego" wyraziła też Rada Europejska. Tym samym stał się on integralną częścią europejskiej polityki zagranicznej. W konkluzjach marcowego szczytu Rada zapewniła, że promowanie stabilności, dobrego zarządzania i rozwoju gospodarczego na Wschodzie ma strategiczne znaczenie dla całej Unii Europejskiej. Uruchomienie Partnerstwa Wschodniego nie byłoby możliwe bez zaangażowania Republiki Czeskiej, która uczyniła z niego jeden z priorytetów swojego przewodnictwa w Radzie UE. Inicjatywę oficjalnie zainaugurowano 7 maja 2009 r. na szczycie w Pradze w obecności przedstawicieli wszystkich członków Unii Europejskiej oraz sześciu państw partnerskich. Obok przywódców państw lub rządów w uroczystości udział wzięli szefowie najważniejszych unijnych instytucji politycznych, w tym Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, oraz przedstawiciele instytucji finansowych, które udzieliły Partnerstwu wsparcia. Na zakończenie szczytu przywódcy przyjęli tzw. deklarację praską, która stała się podstawowym dokumentem założycielskim Partnerstwa Wschodniego. W dokumencie tym stwierdzono, że opiera się ono na wspólnych interesach i zobowiązaniach. Partnerstwo będzie rozwijane wspólnie, w sposób całkowicie przejrzysty. Jego podstawę stanowią zobowiązania dotyczące przestrzegania zasad prawa międzynarodowego, respektowania podstawowych wartości, takich jak demokracja i praworządność, poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności, a także zasad gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów[5].

Partnerstwo Wschodnie wprowadza do dotychczasowej EPS ważne zmiany, tj.:

„1. wyodrębnia wschodnich sąsiadów od południowych i wprowadza wschodnie sąsiedztwo w orbitę polityki zagranicznej UE jako osobną grupę. Dotychczas EPS obejmowało jednakowym mechanizmem zarówno państwa Europy Wschodniej, jak i kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Wrzucenie do »jednego worka« państw Europy Wschodniej i państw nieeuropejskich obniżało rangę relacji między UE i państwami Europy Wschodniej oraz było traktowane przez niektóre

[5] *Partnerstwo Wschodnie*, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf, [dostęp 17.05.2014], s. 10–11.

kraje z tej części naszego kontynentu jako sygnał, że ich prounijne aspiracje nie mają szansy na realizację. W procesie reform działało to na nie demotywująco. Przede wszystkim jednak łączne traktowanie dwóch tak odmiennych regionów utrudniało Unii prowadzenie skutecznej polityki zagranicznej wobec wschodnich sąsiadów.

2. zwiększa i konkretyzuje korzyści oferowane dla tych państw partnerskich, które wykazują postęp w reformowaniu swoich instytucji zgodnie z unijnymi standardami. Główną korzyścią ma być postępująca integracja krajów partnerskich z wybranymi strukturami UE, przy czym stopień integracji jest ściśle uzależniony od ich indywidualnych aspiracji oraz realnych postępów we wdrażaniu reform"[6].

Rysunek 1. Mapa Unii Europejskiej i Partnerstwa Wschodniego

Źródło: http://eastbook.eu/2013/02/country/georgia/trwa-nieformalne-spotkanie-kraj%C3%B3w-partnerstwa-wschodniego-w-tbilisi/ [dostęp 17.05.2014].

[6] Sz. Ananicz, *Partnerstwo…*, op.cit, s. 1.

Cele i mechanizm działania Partnerstwa Wschodniego określono we wspólnej deklaracji państw UE i krajów partnerskich. Partnerstwo Wschodnie więcej oferuje tym, którzy wykazują postęp w reformowaniu swoich instytucji zgodnie z unijnymi standardami. Główną korzyścią ma być postępująca integracja krajów partnerskich z wybranymi strukturami UE[7].

2. Wymiar współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie zakłada współpracę w wymiarze bilateralnym, multilateralnym i międzyrządowym (tab. 1).

Na płaszczyźnie bilateralnej Partnerstwo Wschodnie zakłada wypracowanie nowych podstaw prawnych relacji między Unią Europejską a jej wschodnimi sąsiadami w postaci umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu. Inicjatywa przewiduje także podjęcie działań na rzecz pełnej liberalizacji reżimu wizowego i współpracę w sferze bezpieczeństwa energetycznego.

Multilateralny wymiar Partnerstwa Wschodniego ma się z kolei przyczyniać do wspierania przemian politycznych i gospodarczych w krajach partnerskich, stając się forum wymiany informacji i doświadczeń na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych, wysokich urzędników oraz ekspertów. W ramach wymiaru multilateralnego wprowadzono tzw. inicjatywy flagowe, czyli działania, które mają nadać Partnerstwu konkretną treść i widoczność na arenie międzynarodowej. Są to:

- program zintegrowanego zarządzania granicami,
- wsparcie dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw,
- regionalne rynki energetyczne, efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii,
- zarządzanie środowiskowe,
- system zwalczania skutków katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka.

[7] *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze*, Bruksela 7.05.2009, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/er/107647.pdf, s. 2.

Współpraca w tzw. wymiarze pozarządowym obejmuje m.in. Zgromadzenie Parlamentarne Partnerstwa Wschodniego Euronest, stanowiące forum dialogu pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentarzystami z krajów partnerskich, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, skupiające przedstawicieli organizacji pozarządowych i szeroko rozumianego trzeciego sektora z krajów Unii Europejskiej i państw partnerskich, a także Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego, zrzeszające przedstawicieli organizacji biznesu, przedsiębiorców oraz przedstawicieli rządów i instytucji zarówno z Unii, jak i krajów partnerskich. Wdrażaniem Partnerstwa Wschodniego zainteresowany jest również Komitet Regionów, który zajmuje się organizacją forum Going East oraz nadzoruje działalność Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego, która ma stanowić stałą platformę współpracy pomiędzy samorządami UE a władzami regionalnymi i lokalnymi z krajów partnerskich[8].

Partnerstwo Wschodnie nie jest urzędem, a jego wymiar wielostronny polega na tym, że stanowi forum wymiany informacji i doświadczeń w kwestii działań państw partnerskich. Regularnie, co dwa lata, są organizowane cykliczne spotkania krajów partnerskich, na których głowy państw i szefowie rządów państw członkowskich Unii Europejskiej wyznaczają ogólne kierunki współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego. Ministrowie spraw zagranicznych (Euronest) od maja 2011 r. corocznie spotykają się w celu podsumowania postępów w realizacji wspólnych projektów i wypracowywania szczegółowych wskazówek do dalszych działań. Dwukrotnie w roku spotykają się urzędnicy bezpośrednio odpowiedzialni za reformy w danym sektorze. Miejscem spotkań jest Bruksela, a przewodzi im Komisja Europejska. Spotkania odbywają się od czerwca 2009 r. Kwestie, które są na nich poruszane, podzielono na cztery platformy tematyczne[9]:

a) platforma ds. demokracji, rządów prawa i stabilności dotyczy zagadnień związanych z reformą służby cywilnej, walką z korupcją, współpracą w zakresie wymiaru sprawiedliwości i policji, sprawami bezpieczeństwa, wolnością mediów i standardami wyborczymi;
b) platforma ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi Unii Europejskiej obejmuje sprawy dotyczące zagadnień gospodarczych

[8] D. Szeligowski, *Partnerstwo Wschodnie. Analiza efektywności na przykładzie Ukrainy*, WSIiZ Working Paper Series, październik 2013, http://workingpapers.wsiz.pl/pliki/working-papers/Szeligowski_WPS%204_102013.pdf [dostęp 17.05.2014].

[9] *Vademecum Partnerstwa Wschodniego – Poland's Development Co-operation and the Eastern Partnership (2009–2010)*, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/index.php#23, s. 11 [dostęp 17.05.2014].

i handlowych, sektorowych reform, rozwoju społeczno-ekonomicznego, obszaru równości szans oraz ochrony zdrowia, środowiska naturalnego i zmian klimatu, redukcji ubóstwa i tzw. wykluczenia społecznego;

c) platforma ds. bezpieczeństwa energetycznego rozpatruje zagadnienia dotyczące zharmonizowania polityk energetycznych i dostosowania regulacji prawnych w poszczególnych państwach Partnerstwa Wschodniego z prawodawstwem i praktyką unijną;

d) platforma ds. kontaktów międzyludzkich daje możliwość podejmowania działań związanych ze współpracą kulturalną, wsparciem dla organizacji pozarządowych, wymianą studencką i uczniowską, realizowaniem wspólnych projektów medialnych czy też włączeniem państw partnerskich do ramowych programów badawczych.

Tabela 1. Wymiar współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego

Wymiar bilateralny	Wymiar multilateralny	Wymiar „pozarządowy"
1. Wsparcie reform 2. Umowy stowarzyszeniowe 3. Pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu 4. Mobilność i bezpieczeństwo 5. Bezpieczeństwo energetyczne 6. Wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego	1. Platformy tematyczne: 1.1. Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność 1.2. Integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE 1.3. Bezpieczeństwo energetyczne 1.4. Kontakty międzyludzkie 2. Inicjatywy flagowe: 2.1. Program zintegrowanego zarządzania granicami 2.2. Wsparcie dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw 2.3. Regionalne rynki energetyczne, efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii 2.4. Zarządzanie środowiskowe 2.5. System zwalczania skutków katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka	1. Zgromadzenie Parlamentarne Euronest 2. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego 3. Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych 4. Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego

Źródło: D. Szeligowski, *Partnerstwo Wschodnie. Analiza efektywności na przykładzie Ukrainy*, WSIiZ Working Paper Series, październik 2013, http://workingpapers.wsiz.pl/pliki/working-papers/Szeligowski_WPS%204_102013.pdf [dostęp 17.05.2014].

Spotkania powinny prowadzić do przyjęcia realistycznych i istotnych celów współpracy. Pomiędzy terminami planowych spotkań mogą odbywać się panele przygotowujące realizację zadań każdej platformy[10].

Zgromadzenie Parlamentarne Partnerstwa Wschodniego Euronest[11] jest odpowiedzialne za wielostronny dialog parlamentarny. Jest to forum konsultacji, kontroli i monitorowania wszystkich spraw dotyczących Partnerstwa Wschodniego. Zadaniem Euronestu jest przyczynianie się do faktycznego wspierania i umacniania Partnerstwa Wschodniego w ramach wyżej wymienionych czterech platform tematycznych. Zgromadzenie to składa się z posłów do Parlamentu Europejskiego i posłów z każdego państwa partnerskiego. Euronest powołuje cztery stałe komisje parlamentarne odpowiadające zakresem czterem platformom tematycznym; przyjmuje rezolucje, zalecenia i opinie[12].

Istnieją opinie, że zgromadzenie Euronest nie odegra istotnej roli. Jest ono instytucją bez kompetencji decyzyjnych, formułującą rekomendacje i wydającą rezolucje, a jednocześnie odpowiadającą za dialog pomiędzy posłami Parlamentu Europejskiego i deputowanymi do parlamentów narodowych z krajów uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim. Kraje Partnerstwa Wschodniego nie są zainteresowane działaniem Euronestu i nie widzą w nim wartości dodanej[13]. Pierwsze posiedzenie Euronestu we wrześniu 2011 r. okazało się wielkim rozczarowaniem. Spotkanie, na którym zaplanowano przyjęcie dwóch dokumentów, zakończyło się bez porozumienia i konkretnych rezultatów. Dokumenty dotyczyły projektów rekomendacji dla szczytu Partnerstwa Wschodniego (pod koniec września 2011 r. w Warszawie) oraz deklaracji na temat Białorusi. Debata została przerwana na skutek przepychanek słownych pomiędzy Gruzinami, Azerami i Ormianami. Gruzini i Azerowie domagali się podkreślenia w rezolucji znaczenia zasady integralności terytorialnej i nienaruszalności granic. Ormianie wskazywali konieczność umieszczenia zasady prawa narodów do samostanowienia. Ostatecznie delegacja ormiańska zagroziła zawetowaniem całej rezolucji, twierdząc, że jej wymowa zagraża interesowi na-

[10] *Eastern Partnership Multilateral Platforms. General Guidelines and Rules of Procedure*, Komisja Europejska, Bruksela, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf [dostęp: 17.05.2014].

[11] Więcej na temat Euronestu: http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/home/gendocs [dostęp 17.05.2014].

[12] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14731&Itemid=784

[13] A. Łada, *EURONEST czyli euro-kłopot*, Instytut Spraw Publicznych, 04.04.2011.

rodowemu i bezpieczeństwu państwa. Podobne deklaracje wobec alternatywnych wersji tekstu zgłaszali Gruzini i Azerowie. Deklaracja na temat Białorusi nie została przyjęta na skutek twierdzenia Dumitru Diakowa (Mołdawia), że jest oparta na zbyt słabych podstawach. Pomimo porażki w 2011 r. Euronest działa. Jego istnienie ma służyć utrzymaniu zainteresowania wschodnim sąsiedztwem w Unii Europejskiej. Na jego przykładzie można wyciągnąć wnioski dotyczące Partnerstwa Wschodniego. Zachęcenie państw partnerskich do rozwoju współpracy wielostronnej będzie niezwykle trudne, szczególnie na Kaukazie. Partnerzy liczą na pomoc finansową i ułatwienia wizowe. Szczególnie ważne elementy Partnerstwa Wschodniego dotyczą wspierania społeczeństwa obywatelskiego i edukowania młodzieży. Dopiero nowe pokolenie może wyzwolić państwa partnerskie od fasadowej demokracji i podszytych narodowym szowinizmem sporów[14].

3. Partnerstwo Wschodnie w ocenie krajów partnerskich i Unii Europejskiej

Od początków istnienia Partnerstwa Wschodniego opinie o nim wyrażali przedstawiciele zarówno krajów partnerskich, jak i krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ocena dotyczy stosunku do ewentualnego rozszerzenia Unii. Francja i Niemcy oceniły Partnerstwo jako substytut rozszerzenia Unii Europejskiej, a Polska uważa, że to krok w kierunku rozszerzenia Unii o kraje partnerskie.

Kwestią sporną była relacja i podział kompetencji pomiędzy Partnerstwem a pozostałymi inicjatywami regionalnymi: Synergią Czarnomorską i Wymiarem Północnym. Rumunia, Bułgaria i Grecja obawiają się, że Partnerstwo może obniżyć rangę Synergii Czarnomorskiej, na której zależy im bardziej niż na Partnerstwie. Synergia Czarnomorska to inicjatywa Komisji Europejskiej z 2007 r. – obejmuje państwa basenu Morza Czarnego: Bułgarię, Gruzję, Rosję, Rumunię, Turcję, Ukrainę, a także Armenię, Azerbejdżan i Grecję. Celem Synergii Czarnomorskiej jest stymulowanie regionalnej współpracy w basenie Morza Czarnego w takich dziedzinach, jak energetyka, transport, ochrona środowiska, przepływ osób i bezpieczeństwo. Synergia opiera się na trzech procesach: EPS, partnerstwo

[14] M. Szczepanik, *Partnerstwo Wschodnie: porażka EURONESTU*, „Gazeta Wyborcza", 17.09.2011, http://wyborcza.pl/prezydencja2011/1,111800,10305362,Partnerstwo_Wschodnie__porazka_Euronestu.html [dostęp 17.05.2014].

strategiczne Unii Europejskiej z Rosją oraz proces akcesyjny Turcji. Wymiar Północny zainaugurowany został w 1999 r. z inicjatywy Finlandii. Uczestniczą w nim Islandia, Norwegia, Rosja oraz Unia Europejska. Zadaniem Wymiaru Północnego jest rozwój współpracy w europejskich rejonach arktycznych i subarktycznych, głównie w basenach Morza Bałtyckiego, Barentsa i Arktycznego[15].

Ukraina określiła Partnerstwo Wschodnie jako krok w stronę członkostwa w Unii Europejskiej oraz wsparcie dla konkretnych reform (np. sektora energetycznego). Władze Białorusi liczyły na ułatwienia eksportowe do Unii Europejskiej, zagraniczne inwestycje i kredyty oraz liberalizację reżimu wizowego ze strefą Schengen. Prezydent Mołdawii podkreślał swoje rozczarowanie brakiem perspektywy członkostwa w Unii Europejskiej, ale wyraził też nadzieję na zawarcie umowy stowarzyszeniowej. Państwa Kaukazu Południowego od początku deklarowały zadowolenie z Partnerstwa Wschodniego, choć z różnych powodów. Azerbejdżanowi zależało głównie na współpracy energetycznej. Armenia liczyła na umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Wydaje się, że spośród państw Kaukazu Południowego na szeroką współpracę w ramach Partnerstwa gotowa była tylko Gruzja, której prezydent nazwał Partnerstwo „godną odpowiedzią Unii" na sierpniową wojnę rosyjsko-gruzińską[16]. Osobną kwestią jest reakcja nienależącej do Partnerstwa Federacji Rosyjskiej, która kilkakrotnie oznajmiła niezadowolenie z nowej inicjatywy. To, co dla Unii Europejskiej jest projektem gospodarczo-społecznym, Moskwie jawi się jako koncepcja polityczna, a nawet geostrategiczna[17].

Założenia Partnerstwa Wschodniego były bardzo ambitne, ale nie całkiem dostosowane do klimatu politycznego i gospodarczego w Europie i na świecie. Zasadniczym celem Partnerstwa było stworzenie warunków niezbędnych dla przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między krajami Unii Europejskiej a jej wschodnimi sąsiadami. Nie jest winą autorów i sygnatariuszy deklaracji praskiej, że warunki te zamiast polepszać, pogarszają się na skutek problemów gospodarczych w świecie i kryzysu w strefie euro, a także trudności krajów Partnerstwa Wschodniego we wdrażaniu zasad dobrego rządzenia. Tym samym nie udało się na razie zdecydowanie wznieść stosunków między Unią Europejską

[15] J. Popielawska, *Perfect Together?: Eastern Partnership in the Context of other EU Initiatives in the East*, „Analizy Natolińskie" 2009, nr 6(38).

[16] *Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego*, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny OSW" 2009, nr 18(93).

[17] D. Jankowski, *Rozdrażniony niedźwiedź*, „Nowa Europa Wschodnia" 2009, nr 5, s. 47, http://www.new.org.pl/166,artykul.html [dostęp 17.05.2014].

a sześcioma krajami Partnerstwa Wschodniego na zakładany „wyższy" poziom, co planowali przywódcy UE i PW na spotkaniu w Pradze w 2009 r. Sukces Partnerstwa zależy głównie od dostępności środków finansowych. Bardzo trudno będzie osiągnąć w Europie Wschodniej poziom życia porównywalny z europejskim i wywołać skok cywilizacyjny w regionie. Skuteczność realizowanych programów i projektów, rzeczywiste wsparcie Unii Europejskiej dla pozytywnych tendencji w krajach Europy Wschodniej, a zwłaszcza ich rozwoju gospodarczego i społecznego oraz demokraty zacji, przestrzegania praw człowieka i dobrego rządzenia – to drugi problem[18].

Powodzenie gruzińskich reform najszybciej przyniesie odpowiedź w kwestii skuteczności i wiarygodności programu Partnerstwa Wschodniego. Istotne jest, by Unia Europejska współuczestniczyła w procesie demokratyzacji Gruzji, wspierała ją ekspercko i finansowo. Według gruzińskiej opozycji Unia Europejska ma duży wpływ na reformy w Tbilisi, dlatego powinna kłaść większy nacisk na zasadę warunkowości w rozmowach i w sposób bardziej zdecydowany krytykować władze gruzińskie w razie lekceważenia przez nie praworządności i demokracji[19].

Zwykli ludzie po czterech latach od inauguracji programu Partnerstwa Wschodniego nie postrzegają Partnerstwa jako ważnego czynnika w ich życiu. Tak twierdzą eksperci, krytykujący biurokratyczne procedury UE[20].

W Unii Europejskiej sporządza się corocznie europejski indeks integracji dla krajów Partnerstwa Wschodniego – PW Index, który jest narzędziem monitorowania społeczeństwa obywatelskiego i służy jako miernik szybkości integracji dla krajów Partnerstwa Wschodniego. Indeks został zaprojektowany, aby utrzymać kraje na właściwej drodze rozwoju, i daje możliwość ostrzeżenia, gdy kraje odchodzą od oczekiwanej drogi postępu. Indeks wyróżnia trzy główne aspekty. Po pierwsze, określa szczegółowe standardy oceny „głębokiej i trwałej demokracji". Po drugie, umożliwia przegląd i analizy porównawcze państw wraz z sektorami gospodarki[21]. Po trzecie, wzmacnia wysiłki UE przez przygotowanie rocznego sprawozdania

[18] P. Bagiński, *Wspieranie rozwoju krajów Partnerstwa Wschodniego: czy powinniśmy zaoferować więcej?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011, s. 1–2.

[19] T. Sikorski, *Partnerstwo Wschodnie w Gruzji: pierwsze rezultaty*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 19, 22.02.2011, http://www.pism.pl/files/?id_plik=5842 [dostęp 17.05.2014], patrz także *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Polski Instytut Sprawa Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 63, 09.06.2014 http://www.pism.pl/files /?id_plik=7605 [dostęp 17.05.2014]

[20] http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artykul/partnerstwo-wschodnie-nie-przyniosorezultatow-004570

[21] Sześć krajów jest ocenianych przez tę samą listę pytań i wskaźników (823 pozycji).

z postępu prac, oferując niezależną analizę państw Partnerstwa Wschodniego. Indeks interpretuje „postęp w integracji europejskiej" jako połączenie dwóch odrębnych współzależnych procesów: zwiększenia powiązań między każdym z krajów Partnerstwa Wschodniego i Unii Europejskiej oraz zbliżenia pomiędzy instytucjami w tych krajach – ich ustawodawstwa i praktyki – a UE. O ile proces łączenia odzwierciedla wzrost współzależności politycznych, gospodarczych i społecznych między państwami Partnerstwa Wschodniego i UE, to proces zbliżenia pokazuje, w jakim stopniu każdy kraj Partnerstwa realizuje budowę instytucji wymaganych przez UE. Indeks wskazuje na zwiększenie powiązań państw Partnerstwa Wschodniego. Natomiast dynamika powiązań zależy od decyzji politycznych. W związku z tym zidentyfikowano trzy wymiary oceny:

- połączenie: wskaźnik oznacza wzrost więzi politycznych, gospodarczych i społecznych między każdym z sześciu państw Partnerstwa Wschodniego i UE;
- zbliżenie: wskaźnik oznacza zbieżność przepisów, praktyk i instytucji w krajach Partnerstwa ze standardami UE, zgodnie z wymogami UE;
- zarządzanie: wskaźnik oznacza rozwój struktury zarządzania i polityki w krajach Partnerstwa Wschodniego, które mają na celu dalszą integrację europejską[22].

Corocznie indeks pokazuje pozytywny postęp wszystkich sześciu krajów Partnerstwa Wschodniego w stosunku do Unii Europejskiej, z kilkoma wyjątkami. Różne punkty wyjścia, ambicje i tempo reform powodują różnice w aktualnych pozycjach.

Mołdawia jest najwyżej ocenianym reformatorem w regionie i jest najbliżej spełnienia standardów UE. W państwie poprawiły się wskaźniki „zbliżania" i „zarządzania". Nadal zajmuje on wiodącą pozycję we wszystkich trzech wymiarach i posiada najwyższą notę w dążeniu do głębokiej i trwałej demokracji.

Gruzja jest drugim najlepszym wykonawcą wskaźników. Państwo poprawiło swoje wyniki we wszystkich trzech wymiarach. Jest na drugim miejscu pod względem wskaźnika „zbliżenia", i prawie na tym samym poziomie co Mołdawia w „zarządzaniu". W roku 2012 Gruzja dokonała dużego postępu w budowaniu głębokiej i trwałej demokracji.

Ukraina, ogólnie na trzeciej pozycji, cechuje się największą intensywnością dialogu politycznego, rozwojem handlu, integracji gospodarczej i współpracy

[22] *European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries*, International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum, s. 12, http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013_0.pdf [dostęp 17.05.2014].

sektorowej z UE. Jednak państwo nie jest w stanie w pełni wykorzystać ani swej bliskości geograficznej, ani swoich uprzywilejowanych stosunków z UE do większego dostosowania do systemu panującego w UE. W porównaniu z rokiem 2012 Ukraina wykazuje nieznaczny spadek „połączenia" oraz niewielką poprawę w zakresie „zbliżania", utrzymując na tym samym poziomie wskaźnik „zarządzanie".

Armenia poczyniła znaczne postępy na drodze do UE w 2013 r. Państwo poprawiło swoje wyniki we wszystkich trzech wymiarach, w szczególności w zakresie „zarządzania", w którym osiągnęło prawie taki sam poziom jak Ukraina.

Azerbejdżan jest piąty we wszystkich wymiarach w indeksie. Chociaż państwo poprawiło wskaźnik „połączenia" z UE, nie wykazuje żadnych postępów w zakresie „zbliżania", a we wskaźniku „zarządzanie" nawet niewielki spadek.

Białoruś pozostaje najdalej od UE. Państwo ma najniższe noty we wszystkich trzech wymiarach. Jednak chociaż nie wykazuje zmian w „połączeniu", to poprawiła swoje wyniki w zakresie „zbliżania" i „zarządzania"[23].

4. Finansowanie Partnerstwa Wschodniego

Na realizację celów Partnerstwa Wschodniego w latach 2010–2013 Komisja Europejska alokowała środki w wysokości 1,9 mld euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI). Suma ta obejmuje zarówno środki przeznaczone na programy i inicjatywy wielostronne Partnerstwa Wschodniego, jak i koperty dwustronne na współpracę z poszczególnymi państwami partnerskimi. Środki finansowe z ENPI służą trzem podstawowym celom:

– wspieraniu transformacji ustrojowej państw partnerskich w kierunku demokratycznych rządów prawa (w tym promocji praw człowieka),
– wspieraniu w tych krajach budowy gospodarek rynkowych,
– promowaniu zrównoważonego rozwoju.

Finansowanie projektów Partnerstwa Wschodniego odbywa się również za pośrednictwem innych mechanizmów finansowych istniejących w Unii Europejskiej. Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) koncentruje się na projektach wzmacniających funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego i przestrzeganie praw człowieka. Natomiast Instrument Inwestycyjny na rzecz Sąsiedztwa (NIF) służy wspieraniu inwestycji infrastrukturalnych z obszaru

[23] Ibidem, s. 16.

energetyki i transportu, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju sektora prywatnego (w szczególności małej i średniej przedsiębiorczości) oraz sektora społecznego. Na lata 2007–2013 Komisja Europejska przeznaczyła na NIF kwotę 700 mln euro.

Coraz większy udział w realizacji działań Partnerstwa Wschodniego mają międzynarodowe instytucje finansowe, zwłaszcza Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR). W 2010 r. EBI uruchomił program Eastern Partners Facility, obejmujący środki w wysokości 1,5 mld euro na kredyty i gwarancje dla inwestycji w państwach partnerskich. O fundusze te przedsiębiorcy mogą się ubiegać bezpośrednio w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Ponadto EBI, we współpracy z zainteresowanymi państwami Unii, uruchomił Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EaPTATF), z planowanym funduszem 10 mln euro, który ma szanse znacząco wzmocnić atrakcyjność inwestycyjną krajów partnerskich, m.in. przez finansowanie studiów wykonalności, ekspertyz prawno-instytucjonalnych, badań środowiskowych i społecznego wpływu projektów czy zarządzania projektami. Polska wpłaciła na rzecz EaPTATF kwotę 1 mln euro.

Rada ds. Zagranicznych UE powołała 1 grudnia 2011 r. Europejski Fundusz na Rzecz Demokracji (European Endowment for Democracy, EED). Jego celem jest wspomaganie przemian demokratycznych. Podstawową formą działalności EED ma być przekazywanie środków do organizacji partnerskich (fundacje polityczne, organizacje pozarządowe itp.) z przeznaczeniem na działania objęte mandatem Funduszu. Europejski Fundusz na Rzecz Demokracji będzie finansowany z budżetów europejskich oraz z wkładów państw członkowskich UE.

Wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach objętych polityką sąsiedztwa służy także Instrument Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Neighbourhood Civil Society Facility – NCSF). Pomoc w ramach NCSF ma przyczynić się do wzmocnienia procesu demokratyzacji (m.in. przez zwiększanie roli organizacji pozarządowych i promowanie pluralizmu mediów czy też misje obserwacyjne w czasie wyborów), rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz jego zaangażowania w dialog polityczny. Na lata 2011–2013 budżet NCSF wynosił 22 mln euro z funduszu ENPI (w połowie na południowy i wschodni wymiar polityki sąsiedztwa).

Możliwe jest także pozyskiwanie funduszy spoza budżetu Unii. Programy mogą być współfinansowane przez państwa członkowskie, kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, organizacje międzynarodowe oraz przedsiębiorstwa i inne podmioty gospodarcze. Przykładem takiej aktywności jest program Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (International Visegrad Fund – IVF) dla Partnerstwa Wschodniego – Visegrad 4 Eastern Partnership (V4EaP).

Decyzja o jego utworzeniu zapadła na szczycie premierów V4EaP 16 czerwca 2011 r. w Bratysławie, uroczyste zaś uruchomienie miało miejsce w Pradze 5 marca 2012 r. Program V4EaP umożliwia państwom partnerskim wykorzystywanie doświadczeń państw V4 w zakresie transformacji ustrojowej w trzech głównych obszarach: demokratyzacji i transformacji, współpracy regionalnej oraz wsparcia społeczeństwa obywatelskiego[24].

Budżet Unii Europejskiej na lata 2014–2020 ma wprowadzić pewne modyfikacje w mechanizmach finansowania, w tym finansowania Partnerstwa Wschodniego. Od roku 2014 Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa zostanie zastąpiony przez Europejski Instrument Sąsiedztwa (EIS), będący głównym źródłem finansowania krajów Partnerstwa Wschodniego. Nowy instrument będzie w większym stopniu odpowiadał potrzebom politycznym, zapewniając większe zróżnicowanie, większą elastyczność, przy jednoczesnym obowiązywaniu surowszych kryteriów wyboru, ale i szeroką paletę zachęt dla najlepszych wykonawców[25]. W latach 2014–2020 na finansowanie Partnerstwa Wschodniego zaplanowano w ramach środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa ponad 15 mld euro[26].

5. Zaangażowanie Polski w rozwój Partnerstwa Wschodniego

Podczas inauguracji negocjacji członkowskich w 1998 r. celem Polski było stworzenie wschodniego wymiaru Unii Europejskiej. Uczestnicząc w pracach Konwentu zajmującego się wizją przyszłości Europy, Polska konsekwentnie lobbowała na rzecz partnerów ze Wschodu. Podejmowała również szereg działań ze swojej strony, np. znosząc opłaty wizowe dla mieszkańców Ukrainy, zgłaszając tzw. „inicjatywę

[24] *Partnerstwo Wschodnie*, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf [dostęp 17.05.2014], s. 39–40, http://www.easternpartnership.org/community/interview/no-political-momentum-eastern-partnership [dostęp 17.05.2014], http://www.easternpartnership.org/announcement/visegrad-4-eastern-partnership-program-established [dostęp 17.05.2014].

[25] J. Taczyńska, *Współpraca Polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, WPiA UŁ, Łódź, s. 22.

[26] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14781&Itemid=831 [dostęp 17.05.2014].

ryską”[27]. Do stworzenia wspólnej polityki Polska próbowała wykorzystać swoje przewodnictwo w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej. Już wtedy proponowała prowadzenie spójnej i na tyle elastycznej polityki wobec krajów Europy Wschodniej, aby stosunki z poszczególnymi państwami miały indywidualny charakter, a także by nie koncentrowały się one na integracji gospodarczej i politycznej, lecz miały silny wymiar ludzki i społeczny. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód wielu wschodnich sąsiadów Polski obawiało się, że to wyznaczy nowy mur, który podzieli kontynent na kraje uprzywilejowane i te, które same muszą sobie radzić ze swoimi problemami. Polska podjęła wiele działań pokazujących, że będzie wykorzystywać swoje członkostwo w UE do skuteczniejszego wspierania pozytywnych przemian w krajach Europy Wschodniej, m.in. intensywnie angażuje się w realizację Partnerstwa Wschodniego, działając na rzecz wzbogacenia tej inicjatywy o nowe elementy i dodatkowe wsparcie dla społeczeństw krajów partnerskich. W styczniu 2010 r., razem z hiszpańską prezydencją Unii Europejskiej, polskie władze zorganizowały w Madrycie międzynarodowe seminarium poświęcone Partnerstwu Wschodniemu. W trakcie tego seminarium zgłoszono wiele nowych pomysłów, dotyczących dodatkowego wsparcia modernizacji wschodnich sąsiadów, m.in. powołanie grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego (obecnie nazywanej grupą informacyjno-koordynacyjną). Jej utworzenie zostało uzgodnione w maju 2010 r. w Sopocie na nieformalnym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych Unii Europejskiej i krajów Partnerstwa Wschodniego, zwołanym z inicjatywy i na zaproszenie Ministra Spraw Zagranicznych RP Radosława Sikorskiego. Ta nieformalna grupa informacyjno-koordynacyjna stanowi forum współpracy z państwami niebędącymi członkami Unii, ale zainteresowanymi wspieraniem Partnerstwa – ze Stanami Zjednoczonymi, Norwegią, Japonią, Kanadą, Szwajcarią czy też Rosją i Turcją. Niektóre z tych państw gotowe są pełnić funkcję donatorów i udzielać wsparcia finansowego unijnej inicjatywie. Inne, zwłaszcza leżące w sąsiedztwie krajów Partnerstwa Wschodniego, wyrażają gotowość uczestnictwa w realizacji niektórych projektów. Na wprowadzanie celów Partnerstwa Wschodniego polskie władze przeznaczają znaczną część funduszy ze środków alokowanych na pomoc zagraniczną (w latach 2010–2011 realizowanych było prawie 100 różnych projektów w krajach partnerskich). Partnerstwo Wschodnie było także jednym z priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska konsekwentnie dążyła do wzmacniania wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa,

[27] Jest to szeroka współpraca regionalna obejmująca 17 państw; miała wspierać procesy transformacji oraz wspólna walkę z przestępczością i terroryzmem.

m.in. przez pogłębianie współpracy sektorowej i włączanie państw Partnerstwa Wschodniego do współpracy w ramach programów i agencji unijnych. Podczas drugiego szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Warszawie w dniach 29–30 września 2011 r., przyjęta została wspólna deklaracja (nazwana „warszawską"). Była ona silnym politycznym sygnałem w sprawie pogłębienia integracji oraz dalszego praktycznego zaangażowania UE i wschodnich partnerów we wspólne działania. W jej tekście znalazły się konkretne zapisy potwierdzające wolę aktywnej współpracy w tej sprawie, m.in. podkreślenie faktu, że Partnerstwo opiera się na wspólnych wartościach, uznanie europejskich aspiracji krajów partnerskich, zapowiedź gotowości pełnej integracji państw partnerskich z wewnętrznym rynkiem UE, a w przyszłości stworzenia wspólnego obszaru gospodarczego obejmującego UE i kraje Partnerstwa. Deklaracja potwierdziła też dążenie do ustanowienia reżimu bezwizowego oraz do pogłębienia współpracy sektorowej. W deklaracji warszawskiej zawarto również zapowiedź otwarcia programów UE dla obywateli państw partnerskich oraz wskazano rok 2011 jako możliwy termin zakończenia negocjacji umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i rozpoczęcia negocjacji dotyczących utworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA) z Gruzją i Mołdawią. Szczyt odnotował również utworzenie w Warszawie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego – wieloletniego programu szkoleń skierowanych do urzędników z państw partnerskich. Zgodnie z tymi deklaracjami zainaugurowano negocjacje umów o strefach wolnego handlu (DCFTA) z Gruzją i Mołdawią oraz zakończono negocjacje umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina, obejmującej DCFTA. Sukcesem zakończyły się także zabiegi polskiej prezydencji o powołanie Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego (spotkanie założycielskie odbyło się w Sopocie). Prezydencja wsparła ponadto organizacje III Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w Poznaniu, który gościł także inauguracyjne posiedzenie Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego. W trakcie polskiej prezydencji odbyło się pierwsze formalne posiedzenie Zgromadzenia Parlamentarnego Partnerstwa Wschodniego Euronest. Zmierzając do pogłębienia współpracy sektorowej Partnerstwa Wschodniego, polska prezydencja zorganizowała szereg spotkań na szczeblu ministerialnym, wyższych urzędników oraz eksperckim. Wśród nich m.in.: konferencje ministrów gospodarki, transportu i rolnictwa, debatę ministrów szkolnictwa wyższego, konferencje szefów służb celnych i spotkanie szefów służb statystycznych, konferencje eksperckie w obszarze migracji, zwalczania przestępczości narkotykowej i handlu ludźmi, współpracy klimatycznej, walki z korupcja, energetyki, bezpieczeństwa, edukacji, kultury, ceł i własności przemysłowej. Na bazie działań zainicjowanych przez polską prezydencję

Komisja Europejska pracuje obecnie nad dalszym rozwojem współpracy sektorowej. Powstała miedzy innymi „mapa drogowa" wdrażania Partnerstwa Wschodniego w okresie poprzedzającym kolejny szczyt Partnerstwa na jesieni 2013 r. [28]

Podsumowanie

Państwa Partnerstwa Wschodniego zajmują obszar 1 mln km^2 i są zamieszkane przez ponad 75 mln ludzi. Jest to ogromny potencjał, jednak pełne możliwości płynące z integracji, ujawnią się po pogłębieniu współpracy między sześcioma państwami partnerskimi. Projekt Partnerstwa Wschodniego ma pokazać partnerom, jakie korzyści płyną ze zintensyfikowania integracji. Kraje te mogą liczyć na wsparcie polityczne jednego z najpotężniejszych światowych graczy, jakim jest Unia Europejska. Dzięki wejściu w życie traktatu z Lizbony, może ona jeszcze skuteczniej działać na arenie międzynarodowej. Wprowadzenie przejrzystych struktur władzy i międzynarodowych standardów we wszystkich dziedzinach życia spowoduje, że państwa te będą działać skuteczniej dla dobra swoich obywateli. Reformy gospodarcze dają możliwość podniesienia poziomu życia mieszkańców. Dynamiczny rozwój Partnerstwa Wschodniego pokazał, że wizja ta jest atrakcyjna dla wielu krajów. Już dziś w państwach partnerskich wdrażane są dziesiątki projektów, które wkrótce zaczną przynosić wymierne efekty[29].

Podczas trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w dniach 28–29 listopada 2013 w Wilnie, Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, obejmujące porozumienia o strefie wolnego handlu. Ostateczne podpisanie umów zaplanowano na jesień 2014. Część polityczna umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Unią Europejską a Ukrainą została podpisana 21 marca 2014 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli. Część gospodarcza ma zostać podpisana po wyborach prezydenckich na Ukrainie w maju 2014 r. Kolejny, czwarty szczyt Partnerstwa Wschodniego odbędzie się w Rydze w roku 2015[30].

---

[28] *Partnerstwo Wschodnie*, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf [dostęp 17.05.2014], s. 43–45.

[29] Ibidem, s. 47–48.

[30] http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14781&Itemid=831 [dostęp 17.05.2014].

Ostatecznie o sukcesie inicjatywy Partnerstwa Wschodniego zadecyduje dobra wola polityczna oraz zdolności państw członkowskich Unii Europejskiej i krajów partnerskich do jej realizacji. W przypadku braku perspektyw na członkostwo w Unii Europejskiej kraje partnerskie mogą nie mieć wystarczającej motywacji do trudnych reform polegających na zbliżeniu swoich norm i instytucji do obowiązujących w Unii Europejskiej. Główny cel inicjatywy, jakim jest zbliżenie systemów politycznych i społeczno-gospodarczych krajów partnerskich do standardów Unii Europejskiej, może zostać osiągnięty w długiej perspektywie przy wyraźnym wsparciu Unii i jej współpracy z krajami partnerskimi.

Bibliografia

Ananicz Sz., *Partnerstwo Wschodnie*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17 (64), 24.09.2009.

Bagiński P., *Wspieranie rozwoju krajów Partnerstwa Wschodniego: czy powinniśmy zaoferować więcej?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.

Eastern Partnership Multilateral Platforms. General Guidelines and Rules of Procedure, Komisja Europejska, Bruksela, 17.11.2011.

European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries, International Renaissance Foundation in cooperation with the Open Society Foundations and Eastern Partnership Civil Society Forum.

Jankowski D., *Rozdrażniony niedźwiedź*, „Nowa Europa Wschodnia" 2009, nr 5.

Łada A., *EURONEST czyli euro-kłopot*, Instytut Spraw Publicznych, 04.04.2011.

Popielawska J., *Perfect Together?: Eastern Partnership in the Context of other EU Initiatives in the East*, „Analizy Natolińskie" 2009, nr 6(38).

Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego, „Tydzień na Wschodzie. Biuletyn Analityczny OSW" 2009, nr 18(93).

Sikorski T., *Partnerstwo Wschodnie w Gruzji: pierwsze rezultaty*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 19, 22.02.2011.

Sikorski T., *Armenia i Azerbejdżan a Partnerstwo Wschodnie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn" nr 63, 9.06.2011.

Szczepanik M., *Partnerstwo Wschodnie: porażka EURONESTU*, „Gazeta Wyborcza" 17.09.2011.

Szeligowski D., *Partnerstwo Wschodnie. Analiza efektywności na przykładzie Ukrainy*, WSIiZ Working Paper Series, październik 2013.

Taczyńska J., *Współpraca Polskich jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi podmiotami z państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego*, WPiA UŁ, Łódź.

Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, Bruksela 7.05.2009.

Vademecum Partnerstwa Wschodniego – Poland's Development Co-operation and the Eastern Partnership (2009–2010).

Strony internetowe

Belarus-EU: a Cold Neighbourhood? http://www.easternpartnership.org/community/debate/eastern-europe-long-term-challenge

Partnerstwo Wschodnie, http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf

http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14781&Itemid=831

http://www.easternpartnership.org/community/interview/no-political-momentum-eastern-partnership

http://www.easternpartnership.org/announcement/visegrad-4-eastern-partnership-program-established

http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP_Index_2013_0.pdf

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm

http://www.pism.pl/files/?id_plik=5842

http://www.pism.pl/files/?id_plik=7605

http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artykul/partnerstwo-wschodnie-nie-przynioso-rezultatow-004570

http://www.new.org.pl/166,artykul.html

http://wyborcza.pl/prezydencja2011/1,111800,10305362,Partnerstwo_Wschodnie__porazka_Euronestu.html

http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/rules_procedure_en.pdf

http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/cms/home/gendocs

http://workingpapers.wsiz.pl/pliki/working-papers/Szeligowski_WPS%204_102013.pdf

http://eastern-partnership.pl/pw_pl/index.php#23

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/er/107647.pdf

http://eastbook.eu/2013/02/country/georgia/trwa-nieformalne-spotkanie-kraj%C3%B3w-partnerstwa-wschodniego-w-tbilisi/

Gaga Gabrichidze*

Impact of the European Union Foreign Policy Instruments on the Competition Legislation in Georgia

Introduction

The paper addresses the issue of the impact of the EU foreign policy Instruments on Georgian legislation, whereas, as the object of the analysis the competition legislation has been chosen. Taking into consideration the process of its elaboration and development, the competition policy is one of the most interesting areas for the purpose of this paper. At first the paper reviews the legal framework of EU–Georgia relations. Further, several phases of the elaboration and development of the competition policy in Georgia will be reviewed and some of its essential elements from the perspective of approximation of the Georgian law to the EU law will be analyzed. It will be argued that Georgia's participation in the initiatives within the Eastern dimension of the EU external policy to a large extent defined the dynamics of the development of competition policy in Georgia.

* Prof. Gaga Gabrichidze, Law school of the New Vision University, Tbilisi, Georgia.

Legal framework of the relationship between Georgia and the EU

The first legal framework for the cooperation between Georgia and the EU was created with the signing the Partnership and Cooperation Agreement[1] (PCA) in 1996. This Agreement, which entered into force in 1999, set the approximation of the Georgian legislation to that of the EU as "an important condition for strengthening the economic links between Georgia and the Community"[2]. However, the approximation clause in the EU-Georgia PCA is rather a soft commitment considering the wording of the relevant article, according to which "Georgia shall endeavour to ensure that its legislation will be gradually made compatible with that of the Community"[3]. The same article provides for the list of priority areas for the legal approximation, among which are "rules on competition"[4]. The nature of obligation to approximate the national laws to the acqui did not change within the framework of the European Neighbourhood Policy[5] (ENP). Though, in the bilateral Action Plan (ENP AP) adopted in 2006, which was the main tool for the implementation of the ENP's objectives by Georgia, the commitment of Georgia to approximate national laws to EU principles on Competition according to Title V article 43 and 44 of the PCA has been again underlined[6]. Even though the ENP was considered by the Commission as an appropriate instrument for deepening relations between the EU and its neighbours,[7] the Eastern Partnership, a joint initiative between the EU, EU

[1] O.J. 1999, L 205.

[2] Article 43.1 of the EU–Georgia PCA.

[3] Article 43.2 of the EU–Georgia PCA.

[4] Article 43.3 of the EU–Georgia PCA.

[5] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'. COM (2003) 104 final.

[6] European Neighbourhood Policy, European Union–Georgia Action Plan, 25. Available at: http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/political_framework/enp_georgia_news/index_en.htm (Accessed 10 September 2014).

[7] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'. COM (2003) 104 final, p. 4.

countries and the Eastern European partner countries launched in 2009[8], "should go further"[9]. In particular, "bilateral cooperation under the Eastern Partnership umbrella should provide the foundation for Association Agreements between the EU and those partner countries who are willing and able to comply with the resulting commitments"[10]. It was also again underlined that "legislative and regulatory approximation is crucial to those partner countries willing to make progress in coming closer to the EU"[11].

In contrast to the PCA and the ENP the Eastern Partnership offers more with regard to rapprochement with the EU[12]. However, it also demands far-reaching approximation of national legislation to that of the EU.

In 2008 a group of experts conducted a study under contract with the European Commission[13]. The aim of the study was to analyse the economic feasibility and possible impact of a free trade agreement between the European Union and Georgia. The experts have found that although the Georgian legislation is partly in line with the EU law, "Georgia's legal framework is clearly non-compliant with EU competition policy in disagreement with Georgia's obligations under the PCA and ENP AP"[14]. Whereby, the approximation of the Georgian competition law with that of the EU would be crucial for the implementation of an advanced free trade agreement between the EU and Georgia[15].

---

[8] Council of the European Union, 'Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit', Prague, 7 May 2009, Brussels, 7 May 2009 8435/09 (Presse 78).

[9] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Eastern Partnership', COM(2008) 823 final, para. 3.

[10] Council of the European Union, 'Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit', Prague, 7 May 2009, Brussels, 7 May 2009 8435/09 (Presse 78), para. 4.

[11] Ibidem, para. 9.

[12] The main goal of the Eastern Partnership is to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries. Council of the European Union, 'Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit', Prague, 7 May 2009, Brussels, 7 May 2009 8435/09 (Presse 78), para. 2.

[13] M. Maliczewska et al (2008), Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of Free Trade Agreement between the European Union und Georgia, CASE Network reports No. 79. Available at: http://www.case-research.eu/en/node/55520 (accessed 10 September 2014).

[14] Ibidem, p. 84.

[15] Ibidem, p. 160.

However, the economic and regulatory policy pursued by the then government was at odds with the relevant EU policies. This fact was also mentioned by Stefan Füle, the European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, when he stated that "some of the ideas of ultra-liberal economic environment to be created in Georgia" are not fully compatible with "pillars" of EU – Georgia future partnership[16]. Nevertheless, on 10 May 2010 the European Council authorised the Commission to open negotiations for an Association Agreement, including its Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) part, between the EU and Georgia[17]. Negotiations were launched on 15 July 2010 (For DCFTA part – in February 2012)[18]. On 29 November 2013, at the third Eastern Partnership Summit, the EU and Georgia initialed the text of the Agreement. The Agreement was signed on 27 June 2014. Main goals of the Association agreement are gradual economic integration and deepening of political association. Considering that the economic integration provides for, in the long term, the participation in the EU internal market, the issue of approximation of Georgian laws to the EU legislation gains increasing relevance.

Approximation in the field of competition law

First Attempts to regulate competition

While analysing the issue of approximation of the Georgian competition law to the EU law, it shall be taken into account that the economic structure of Georgia, as a former part of the Soviet Union, was marked by decades of planned economy and it had no experience with regulating anti-competitive conduct by companies.

On 24 August 1995 the Parliament of Georgia adopted the Constitution of Georgia[19]. It contains, inter alia, provisions on protection of competition. In

[16] "Commissioner says Georgia committed to EU Partnership", http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22296 (accessed 10 September 2014).

[17] Press Release of the Council of the European Union meeting, 10 May 2010 (9559/10) (presse 106).

[18] Press Release of the European Commission, 15 July 2010 (IP/10/955).

[19] „Sakartvelos Parlamentis Utskebebi", 31–33, 24/08/1995.

particular, according to Article 30.2 of the Constitution, "the State shall be bound to promote free enterprise and competition. Monopolistic activity shall be prohibited, except as permitted by law." On 25 June 1996, not long after the adoption of the Constitution the Parliament of Georgia adopted the Law on Monopolistic Activity and Competition[20]. The purpose of this Law was "to provide enterprising with organizational and legal foundation and to ensure competitive environment in Georgia"[21]. It stipulated responsibility of companies "for abuse of monopolistic position, unfair competition and other actions which cause or may cause restriction or suppression of competition at the market"[22]. Besides, the 1996 law reiterated the principle from the constitution: "Economic agent is prohibited to carry out monopolistic activity[23]. On the basis of this law the Antimonopoly Authority had been established[24]. Although, in principle, all cornerstones of the EU competition law have been considered, such as prohibition of agreements[25], abuse of dominant position[26] or merger control,[27] all the same, the 1996 law contained numerous gaps. To name just a few:

– there were no exceptions from the prohibition on agreements between companies[28];
– the 1996 law did not provide for an explanation for the notion of "relevant market". Lack of geographic, temporal and subjective limitation of the market made it difficult to implement the provisions of this law;
– mergers were only required to register if at least one of the merging companies had a monopolistic position[29]. Thus, there were no general control mechanisms for monopolists resulting from mergers;
– the 1996 law prohibited only vertical agreements, leaving unregulated horizontal agreements between competitors[30].

---

20 „Parlamentis Utskebani", 22–23, Nr. 30/07/1996.

21 Article 1.1 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

22 Article 1.2 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

23 Article 1.2 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

24 Article 16 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

25 Article 12 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

26 Article 13 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

27 Article 14 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

28 Articles 8, 11, 12, 13, 14, 15 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

29 Article 14 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

30 Article 12 of the Law on Monopolistic Activity and Competition.

The first prerequisites for handing over to several sectoral authorities the competence to protect the competition have been created back to 1996. On 23 February 1996 the Parliament of Georgia adopted the Law on Activity of Commercial Banks[31]. In subsequent years other laws followed: on 2 May 1997 – the Law on Insurance[32], on 23 July 1999 – the Law on Communication and Post[33], on 20 July 2001 – the Law on State Management and Regulation of Transport[34]. Under these acts, the surveillance and control powers in the field of competition have been transferred to the following authorities: as to activities of commercial banks and insurance companies – the National Bank of Georgia[35]; in the field of Communication and post – the National Commission for Communication and Post[36]; in the area of transport – the National Commission for Transport Regulation[37].

Neither the 1996 Law on Monopolistic Activity and Competition nor the other above-mentioned laws provided for mechanisms for co-operation between the Antimonopoly Authority and other sectoral authorities. This gave rise to conflict of jurisdiction as there were a lot of issues which several authorities feel responsible for. This problem was solved as follows: On 13 September 2002 the Parliament of Georgia adopted the Law on Independent National Regulatory Authorities which explicitly confirmed the priority position of sectoral authorities with regard to protection of competition in the respective field.

---

31 „Parlamentis Utskebani", 003, 23/02/1996.

32 „Parlamentis Utskebani", 21–22, 31/05/1997.

33 „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne", 40 (47), 11/08/1999. Repealed by the Law on Communication and Post was replaced by the Law on Electronic Communications on 6 February 2005.

34 „Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne", 24, 01/08/2001. Repealed by the Law on Management and Regulation of Transport Area on 30 March 2007.

35 Articles 9.6 and 22 of the Law on Activity of Commercial Banks; Article 19 of the Law on Insurance.

36 Article 20.5 of the Law on Communication and Post.

37 Article 9.4 of the Law on State Management and Regulation of Transport.

Ultra-liberal phase of competition policy

On 3 June 2005 the Parliament of Georgia adopted the Law on Free Trade and Competition[38] which replaced the Law on Monopolistic Activity and Competition[39]. The adoption of this act marked the beginning of a new era in the competition policy of Georgia. The new concept introduced by the Georgian Parliament was based on ultra-liberalisation of markets.

The aim of the Law on Free Trade and Competition was to dismantle barriers for the development of free trade and competition in Georgia whatever organizational, legal and proprietary form any judicial or natural person may possess. For this purpose administrative barriers for market access should be removed. Further, decisions, which could hamper market access, should be avoided[40].

The new law did not regulate private restraints of competition, whether it be agreements between the companies, abuse of dominant position or merger control.

This legislative reform was followed by an institutional reform. On 23 August 2005 the Antimonopoly Authority was replaced by the Agency for Free Trade and Competition[41]. The remit of the agency, in accordance with provisions of the Law on Free Trade and Competition, covered solely procurement and state aids[42]. As to those sectoral authorities that have been in charge of protection of competition in specific areas, their competences have basically remained unchanged.

Consequently, in the period of 2005–2012 the Georgian legislation did not regulate and limit conduct of companies which could prevent, restrict or distort competition. Thus, convinced that in order to build a liberal economy, the state should not intervene in market processes, the state decided to forego the control mechanisms.

---

38 www.matsne.gov.ge, 25/05/2005. The Law on Free Trade and Competition entered into force on 12 July 2005.

39 Article 16 of the 2005 Law on Free Trade and Competition.

40 Article 3 of the 2005 Law on Free Trade and Competition.

41 Order 1-1/948 of 23 August 2005 of the Minister of Economic Development. "Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne", 101, 29/08/2005.

42 Article 6 of the 2005 Law on Free Trade and Competition.

Europeanisation of competition policy

In 2009, for the purpose of reviewing the Georgian competition policy and approximation of the Georgian legislation in this field to that of the EU, the Georgian Government decided to prepare a comprehensive strategy and operational Program for free and fair competition in Georgia. The Comprehensive Strategy in Competition Policy[43] (hereinafter referred to as the Strategy) was prepared by the Task Force for Coordination of the Preparatory Works for the DCFTA with the EU.

In the process of elaboration of the draft Strategy, the task force considered EU recommendations regarding Georgia's preparedness for the DCFTA negotiations and European and international best practice[44]. In the preparatory process of the Strategy the European Commission and several international experts were also involved. The Strategy was approved by the Government of Georgia on 3 December 2010[45].

In the introduction part of the Strategy the Government refers to the recommendation of the European Commission as the reason for deciding to prepare a Comprehensive Strategy and Operational Program for free and fair competition in Georgia[46]. It is underlined that the aim of the Government of Georgia is "to further institutionally and legally promote market economy, free Entrepreneurship and competition through development of the legal framework and by upgrading the competition policy in line with the EU and international standards"[47].

The Strategy covered the following issues: prohibition of the abuse of dominant position; merger control; regulation of restrictive agreements, concerted practices, decisions by undertakings and collusive tendering; definition of the relevant market; introduction of block exemptions; further development and streamlining effectiveness of special rules for the state aid granting procedures; independence and effective investigative powers of the competent authority; strengthening the

[43] The Text of the Comprehensive Strategy in Competition Policy is available at: http://www.government.gov.ge/files/41_32357_225550_Comprehensive20StrategyinCompetitionPolicy.pdf (Accessed 10 September 2014).

[44] The Comprehensive Strategy in Competition Policy, p. 9.

[45] Ordinance 1551 of 3 December 2010 of the Government of Georgia on Approval of the Comprehensive Strategy in Competition Policy.

[46] The Comprehensive Strategy in Competition Policy, p. 1.

[47] Ibidem.

competition authority's administrative capacity; ensuring effective enforcement of the competition legislation[48].

The Strategy was the first official document since the reform of 2005, when the Antimonopoly Authority has been dissolved, in which the existing legislative and institutional framework in the area of competition has been examined. The analysis concludes that neither the 2005 law nor initial laws met the requirements of the EU and best international practice in the competition area. While mentioned that the 2005 law was mainly focused on state aid, the Strategy explains the lack of effective competition regime with transitory character of the 2005 law[49]. The reason for passing the reform in 2005 had been a high risk of administrative corruption in the then existing Antimonopoly Authority. Therefore, it had been dissolved and the Agency for Free Trade and Competition had been established. Whereas, the latter, compared to similar institutions in the EU member states, had limited institutional powers[50].

The further justifications for the reform of 2005 provided by the Strategy are the follows: on the Georgian market there is relatively low risk of obtaining dominant position and abuse thereof as 98% of enterprises in Georgia are either small or medium[51]. Besides, through economic reforms and law tariffs and non-tariff barriers to trade market access barriers and risk of obtaining of dominant position and abuse thereof were minimized[52].

Nevertheless, the Strategy also listed the major shortcomings of the 2005 law. These were: absence of key definitions, principles and procedures of the competition area; shortcomings of granting procedures for state aid; lack of independence and competences of the Agency for Free Trade and Competition[53].

On 10 April 2012 the Parliament of Georgia adopted the new Law on Free Trade and Competition. According to the explanatory note attached to the draft law, the purpose of adoption of the law was "to approximate the Georgian legislation in competition area to the international and European standards". Thus it appears that approximation was the primary consideration for adopting the new law.

---

48 Ibidem.

49 Ibidem, p. 5.

50 Ibidem.

51 Ibidem.

52 Ibidem, p. 6.

53 Ibidem, p. 7.

The 2012 law essentially covered all relevant European regulations. However, it deviated significantly from the Strategy which should serve as a basis for the new law. The differences concerned all main aspects of the competition legislation: agreements between the companies, abuse of dominant position, merger, limitation period and imposition of the fine. A brief analysis below shows some deficiencies of the 2012 law from the EU law perspective.

– Abuse of dominant position: Article 6 of the 2012 Law on Free Trade and Competition, which should regulate the issue of abuse of dominant position, provided for cases when the conduct of a company could be considered as abuse of dominant position. Price abuse was not listed among them. To put it differently, the law did not consider imposing unfair prices as abuse of dominant position though it is the first example which the Treaty of Functioning of the European Union (TFEU) names as such abuse[54]. This is especially noteworthy in view of the fact that in contrast to the TFEU provision the provision of the 2012 Law contained an exhaustive list of cases of abuse and, accordingly, there was no scope for application of the general provision of Article 6.1 of the 2012 law prohibiting abuse of dominant position on a case of imposition of unfair prices.
– The de minimis rule for agreements between companies: Article 8 of the 2012 law introduced some exemptions from the prohibition of agreements between companies which do not appreciable restrict competition (the de minimis rule). Though, the threshold for applying the de minimis rule was set extremely high in comparison to European standards. The following table shows a comparative summary of regulations regarding the de minimis rule in the EU law and the 2012 Law on Free Trade and Competition.

	Horizontal agreements	Vertical agreements	Both
EU	together 10% market share	each party 15% market share	together 10% market share
Georgia	together 25% market share	each party 40% market share	together 40% market share

It is obvious that Georgia was not obliged to take over regulations one-to-one from the EU law. However, raising the threshold of market share to up to 400% of the EU standards indicates that the state intended to avoid situations when its intervention would be necessary.

– Renouncing hardcore restrictions: according to EU rules, this exemption on the basis of the de minimis rule should not apply to some agreements that the

[54] Article 102.2 TFEU.

EU considers as so-called "hardcore restrictions"[55]. Such agreements will not be exempted from the application of Article 101.1 TFEU, even if the companies concerned hold a market share which lies under the market share threshold. In contrast to EU rules, the 2012 law did not provide for notion of hardcore restrictions. This gap in the legislation jeopardised the function of the prohibition of agreements between companies.

– Merger control: the 2012 law did not provide for ex ante regulation for mergers and, consequently, obligation to suspend the implementation of merger. Though, the merging parties could notify the Agency for Free Trade and Competition voluntarily. Since the parties do not have any incentive to notify merger and the Agency itself did not proceed ex-officio, the effective merger control could not take place.

The parliamentary elections on 1 September 2012 produced a new government in Georgia. The new Government renounced the ultra-liberal approach to economic regulation. Accordingly, this has affected the area of competition. Namely, on 21 March 2014 the Parliament of Georgia adopted amendments to the 2012 Law on Free Trade and Competition changing not only the name of this law to the Law on Competition but also introducing substantive modification of its provisions.

According to the explanatory note attached to the draft law introducing amendments to the 2012 law, the purpose of adoption of the amendments was to increase the compatibility of Georgian and EU markets. It was also pointed out that under DCFTA Georgia undertakes to elaborate competition legislation and to implement it. The authors further underlined that the Amendments have been elaborated on the basis of EU legislation in the area of competition.

As to specific amendments, below are some of the most important ones:

– abuse of dominant position: directly or indirectly imposing unfair purchase or selling prices or other unfair trading conditions has been added to the list of possible cases of abuse of dominant position[56];
– the de minimis rule: the thresholds of exemptions from the prohibition of agreements between companies which do not appreciable restrict competition

[55] The EU law considers the following agreements as „hardcore restrictions": a) the fixing of prices when selling products to third parties; b) the limitation of output or sales; or c) the allocation of markets or customers. See Notice on agreements of minor importance which do not appreciably restrict competition under Article 101(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (De Minimis Notice), Official Journal of the European Union, C 291, 30 August 2014.

[56] Article 6.2 a) of the Law on Competition.

have been harmonized with the EU rules reducing the aggregate share of parties to a horizontal agreement from 25 to 10 per cent, the share on the relevant market of each party to a vertical agreement – from 40 to 15 per cent and the aggregate share in case of agreements with characteristics of a horizontal as well as vertical agreements – from 40 to 10 per cent[57];

– hardcore restrictions: the revised law provides for the cases when the exemption on the basis of the de minimis rule should not apply. In particular, according to the law, such "hardcore restrictions" are: directly or indirectly fixing prices or other trade conditions; allocation of markets or customers b) the limitation of output or sales; anticompetitive and coordinated joint bidding by competitors submitted in a public procurement procedure[58];

– merger control: the amendments provide for the merger notification obligation and exemptions from this obligation[59]. The threshold for notification shall be set by the Competition Agency, an authority which also has been established on the basis of the revised law[60]. All mergers subject to notification have to be notified before they are completed and may not be completed until they have been cleared[61].

It can be summarised that the development of the Georgian competition legislation has reached a point when it can be argued that it is approximated to the EU standards. The wording of a provision of the EU-Georgia Association Agreement can be taken as recognition of this fact. Namely, according to Article 204.1 of the Association Agreement, "each Party shall maintain in its respective territory comprehensive competition laws, which effectively address anti-competitive agreements, concerted practices and anti-competitive unilateral conduct of enterprises with dominant market power and which provide effective control of concentrations to avoid significant impediment to effective competition and abuse of dominant position". Thus, this provision refers to maintaining competition laws while in case of the EU-Ukraine Association Agreement the chapter concerning competition policy is much more extensive and points out directly that "Ukraine shall approximate its competition laws and enforcement practices to the part of the EU acquis..."[62].

---

57 Article 8.1 of the Law on Competition.

58 Article 8.2 of the Law on Competition.

59 Articles 11 and 11^2 of the Law on Competition.

60 Article 111.1 of the Law on Competition.

61 Article 11.6 of the Law on Competition.

62 Article 256 of the EU-Ukraine Association Agreement.

Concluding remarks

The analysis of dynamics of competition regulation in Georgia shows a painful process where this field, along with other fields related to economic regulation, found itself in the position when the economic and regulatory policy pursued in the country was at odds with the aspirations towards integration with the EU. First of all, this concerns the period from 2004 to 2012 when the Government of Georgia did pursue the extremely liberal economic policy. Consequently, in these years the competition policy has not been an object of regulation but deregulation. On the other side, the aspirations towards integration with the EU have never been called in question. Georgia actively participated in initiatives within the Eastern dimension of the EU external policy – the ENP and the Eastern Partnership. After all, it was the participation in these projects and desire to deepen the relationship with the EU that decisively influenced the dynamics of the development of the competition legislation. The Law on Free Trade and Competition, which was adopted in 2012, was a part of the preparatory process of the Association Agreement and despite a lot of substantial shortcomings constituted a step forward in approximation of competition legislation to the EU standards. Finally, with the 2014 amendments the 2012 law reached the point where the Georgian competition legislation can be considered as being compatible with the EU acqui.

Lika Mkrtchyan*

Divergence of Members and the Future of Armenia in Eastern Partnership before Riga Summit

EaP countries before and after the inauguration of the initiative

The Eastern Partnership (EaP) and the prospect of signing the Association Agreement, including the Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs), with the European Union has been viewed by EaP states as a chance to comprehensively adjust state institutions and civil society actors to European standards, thus raising the level of democratic governance. Despite the utopian desire to make a big step forward from being a post-Soviet country to "political Europe", the state of affairs of most of the members proved that democracy is not something that can easily be achieved without falling a victim to the "clash of titans."

* Lika Mkrtchyan, independent expert for European Affairs, Armenia.

Covering the eastern dimension of the European Neighborhood Policy, EaP is "not confrontational in nature; [however] Russia has proven extremely sensitive to developments in neighboring countries. Partner countries are now faced with new and increasingly complex realities and pressures"[1].

Much before the launching of EaP, future member-states underwent serious challenges thrown up by Russia and later picked up by domestic movements and mass demonstrations. Following the timeline, one of the first steps already occurred in 2006, when in the middle of winter Russia, being the major gas supplier to Central and Eastern Europe, shut down gas supplies to Ukraine, thus raising waves of shock in the rest of Europe, that interpreted Russia's actions as part of its foreign policy, using "its gas as a weapon of influence against European countries"[2], later on was followed by August 2008 war in Georgia and the second crisis with Ukraine already in January 2009 with the final collapse in 2013 and 2014. In a meanwhile Armenia underwent serious civil demonstrations against alleged electoral fraud during the presidential elections of February 2008. After nine days of peaceful protests, this furthered into mass clashes on March 1, which ended up by a 20-day declared state of emergency and media censorship in a democratic country.

Presented in 2008 and inaugurated in 2009, the Eastern Partnership meant to create a platform for six post-Soviet countries, among them Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine, to discuss trade, economic, bilateral and multilateral cooperation, visa regimes and other issues with the European Union.

Though the initial aim of the Association Agreement and the DCFTA pursued promotion of economic and business cooperation with the above-mentioned countries either on bilateral or multilateral levels, the negotiations and the intervention of Russia brought it up to a political level, thus having the economic and political factors being fully interdependent.

On the eve of Vilnius Summit held on November 28–29, 2013, Armenia's president Serzh Sargsyan after his short visit to Russia, on September 3, 2013 made an unexpected announcement to join the Eurasian Customs Union (CU) presided by the Russian Federation and comprised of Russia, Belarus and Kazakhstan, instead of signing the Association Agreement with the EU. The sudden decision of the Armenian President after three and a half years of successful negotiations with the EU

[1] JOINT STAFF WORKING DOCUMENT, Implementation of the European Neighborhood Policy in 2013. Regional report: Eastern Partnership; Brussels, March 2014, p. 2.

[2] Waal, de Thomas, "The Caucasus", An Introduction, Oxford University Press, 2010, pp. 184–185.

surprised not only Brussels and all the stakeholders involved, but also the Armenian society, among them the parliamentarians, who in their turn declared to be unaware of an abrupt change in Armenia's external policy.

Taken this deviation from an intended signature of the AA in two months, the media attention shifted to Russia's leverages and its focus on EaP countries, this time Armenia, Ukraine and Moldova[3], who were most likely to complete the negotiations and sing the AA, including the DCFTA, in Vilnius. Articles started to appear about Putin's strategy and the efforts to hinder the completion of negotiations. Having Armenia claimed the desire to join the Customs Union, Ukraine was the next target. Newsmakers could hardly keep the balance and produce unbiased articles when referring to Russia's foreign policy, mainly referring to Putin as a successor of Hitler who intends to reunite the Soviet Union and hold on to the post-Soviet countries, thus leading the globalized world to a new bipolarity[4].

Before the Vilnius Summit and the events followed in Ukraine[5] the EU was disappointed by Armenia's decision and at the initial stage used to declare about the incompatibility of two Unions and the lack of chance for cooperation once Armenia joins the Customs Union.

These preliminary announcements that the EU laws and the partnership with Russia are not compatible put Armenia in a situation where it was supposed to "burn the bridges" leading to the European Union, leaving behind the possibilities of approximation. This gave rise to waves of discontent and increased public distrust towards the ruling authorities. The EU delegates both in Armenia and outside were mostly surprised not only with such an unexpected outcome of the 3,5-year negotiations, but the lack of transparency, public awareness and preliminary debates with the participation of civil society before the crucial turn in the foreign policy, taking into account the fact that the EU is the major donor in implementing

[3] Georgia no more being under "attack", taken the 2008 war and the withdrawal from CIS in 2009.

[4] The monitoring of Polish newspapers "Rzeczpospolita" and "Gazeta Wyborcza" from the period of September 2013 – April 2014 focused Putin and Russia in the Ukrainian crisis with an attribution of metaphors and comparisons with historic authoritarian leaders and events.

[5] November 21 being marked as the day for the beginning of demonstrations in Ukraine, when its authorities also declared about the suspension of further negotiations with the EU in favor of establishing closer economic and trade relations with Russia within the Customs Union, thus fostering pro-European opposition go out to streets protesting the government's decision.

democratic developments in EaP countries. However, right after the demonstrations followed by bloody clashes in Ukraine and the annexation of Crimea[6], as well as the violations of ceasefire on Armenian and Azerbaijani borders, the EU started to express its understanding, declaring that the high national security was the main factor to "force" Armenia to make its decision, and that there was a strong specific pressure by Russia to conclude AA negotiations[7].

If recalling Thomas de Waal and having a flashback to Armenia's history "Soviet Armenia was seen as the haven of surviving Armenians under Soviet Russian protection"[8], the same trend is going on in modern times. Pursuing comprehensive foreign policy, but at the same time being pro-Russian with European aspirations, the official Armenian standpoint rejects any signs of pressure by Russia and any reference to the Nagorno-Karabakh conflict to influence the decision.

Nonetheless, the aftershock declarations of the EU stated that the latter can also slightly be blamed for the decision Armenia came up with, for having not carried out enough information campaigns that would raise public awareness not only in the center but also in the peripheries. The statements still went on claiming that the Association Agreement could have been the most influential instrument implemented by the EU with the partner states, taking into account all the spheres of cooperation and the assistance that could have been provided to Armenia to upgrade its institutions to the norms and standards of the European countries. The agreement provided almost everything but a full membership. However, the EU respects the sovereign choices and decisions of Armenia, and is working with the local authorities over the version of actions to be implemented within the coming two years, revising the forms of cooperation. Among the upcoming programs is a 10-million budgetary justice reform program[9]. The cooperation on this dimension has rather weak points.

---

[6] The timeline of Ukrainian events http://www.abc.net.au/news/2014-02-19/ukraine-protest-timeline-political-crisis-kiev/5268676, accessed on 12.09.2014.

[7] This served a preamble to realize that "frozen conflicts" are no longer frozen, leading to possible expansion of NATO to the East, accounting for the membership of Georgia and Ukraine. However, in NATO Wales Summit held on September 4–5, 2014, allies endorsed a substantive package on Georgia for a more intense cooperation. Though the territorial integrity is not on the agenda of the membership negotiations, it is still an obstacle and NATO calls for its future members to settle all existing disputes, whether territorial, human rights, or other.

[8] Ibidem, Waal, 2010, p. 79.

[9] These statements are an outcome of an interview with Dirk Lorenz, Head of the Political, Economic, Press and Information Section of the EU Delegation in Armenia,

Even if given the commitments, some reforms are not legally bound, thus do not have a legal follow-up, which could have been the case if the Association Agreement was concluded.

From the European perspective, the incentives of Armenia are to achieve as many exceptions as possible to the Customs Union regime, both in terms of tariffs and in terms of transitional periods, taken the higher Russian tariffs which are called protective for the Russian industry. If Armenia has to increase its tariff level to that of the Customs Union, then it will violate its WTO commitments, since a wide range of tariffs has been agreed with WTO, so Armenia could increase tariffs a bit, but the Customs Union tariffs are beyond the WTO bound level, and this would entitle those affected to compensation, in particular Georgia. If the obstacle that Armenia faces with the future membership in the CU is the tariff barrier, with the EU it would have been the standardization of local production in the line with the European commitments.

A year has passed since September 3, several summits have been convened to conclude Armenia's membership in the Customs Union, which envisages changes in price policy, taxation and custom fees, it may facilitate or, the opposite, make it more difficult for local producers/manufacturers to export their production or realize the goods in the local market; however, no move forward has been registered so far.

Despite the fact that the Customs Union will directly deal with business and entrepreneurship, it is still a political and social issue. Nevertheless, this act does not take Armenia far away from the European Union, but dictates new rules of the game. Petr Mareš, Special Envoy for Eastern Partnership to Armenia from the Foreign Ministry of Czech Republic states, "It is not a business and you have made a serious decision. People have to understand your general position. We want to have Armenia on board, but it cannot be on the same position [as envisaged]. The EU will not play geopolitics, which is always about centers and peripheries"[10].

One of the future projects that the EU might implement with Armenia is the likeliness of setting up a business association to support trade relations and business investments. And given the choice to join the Customs Union, the EU will slightly shift its focus and increase grants for the development of the civil society, which will

conducted on February 14, 2014 within the project on EU's democracy promotion and expert analysis.

[10] Remark made during the conference "Four Years of the Eastern Partnership: Results and Challenges – Points of View of Armenian Politicians and Experts" held in Yerevan, Armenia on October 16, 2013.

empower the non-governmental sector to monitor the reform process and produce shadow reforms.

With this in mind the Open Society Foundations of Armenia has conducted monitoring of the bilateral and multilateral dimensions of the Eastern Partnership Roadmap 2012–2013 assessing the electoral standards, freedom of the media, regional and local authorities, improved functioning of the judiciary, and fight against corruption, which according to their report, correspond to the Armenian government's efforts to achieve objectives in support of democracy, good governance and stability. Despite the progress made in most of these fields, there are still many drawbacks that fail to correspond to the compliance with European and international electoral standards; serve to distort the media landscape during elections and provide poor transparency of ownership; the legislative framework creates systemic problems precluding the establishment of independent judiciary and the dependence on senior judges affects the impartiality in judicial decision-making; anticorruption institutions are not sustainable[11].

At the Vilnius Summit the EU High Representative Catherine Ashton and Armenia's Foreign Minister Eduard Nalbandian came up with a joint statement, where both sides reiterated their commitment to continue the cooperation in all the areas of mutual interest after the future re-assessment of bilateral relations between the EU and Armenia. Right after this statement, on January 1, 2014, in order to facilitate people-to-people contact, recalling the EU and Partnership and Cooperation Agreement (PCA), as well as the Joint Declarations of the Prague and Warsaw Summits of Eastern Partnership[12], the Agreement between the EU and Armenia on the facilitation of the issuance of visas came into force, thus seemingly simplifying the application process for getting Schengen visas for certain groups of people willing to travel to the EU.

The Joint Declaration has five priority areas, among which are the political association and economic integration, migration and mobility (visa facilitation and visa-free regime), interconnections, people-to-people exchanges and common values.

Despite the drastic events still going on in Ukraine and Russia's efforts to choose in favor of Customs Union, on June 27, 2014, Georgia, Moldova and Ukraine[13]

[11] Monitoring Report, Eastern Partnership Roadmap 2012–2013: Armenia, Open Society Foundations Armenia, Multilateral Dimension, Volume 1, Yerevan 2013.

[12] The full text of the Agreement can be found here http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:289:0002:0011:EN:PDF, accessed September 13, 2014.

[13] All texts can be found here http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-430_en.htm

signed the Association Agreements with the EU, thus drawing closer to the West both economically and politically; a step, which Russia claims to have serious consequences[14].

With all these events in mind and the importance of ENP cooperation, the EaP, especially South Caucasus region is becoming the N1 priority for the European Union. It is obvious that "old members" of the European family are not as much in favor of further expansion to the east, as the "new" ones are, especially, Poland and the Balkan countries, since this is a matter of security policy and the fact that the EU's external border "ends" there where the "EaP border" begins is rather challenging. Bearing this in mind the East European countries are rather eager to draw the borderline further to secure themselves[15]. However, from the perspective of the European Union and NATO, expending towards East, will make the member-states and allies think back whether the new members will make the Union and the Alliance more secure or will provoke a higher risk. Having the eastern border moving further, at one point will end up sharing a mutual frontier with Russia.

The Eastern Partnership, besides the economic, political and democratization processes, also provides a framework for cooperation within the Common Security and Defense Policy (CSDP) to conduct peace-keeping operational missions in third countries in order to provide international security. Alongside with this, EU officials claim that as a response to the package they offer – cooperation in various sectors, visa liberalization, financial support, security, etc. in response they expect the element of conditionality or the so-called mutual accountability to be implemented in the form of reforms in the EaP countries to promote European standards and values.

Irrespective of the level of EaP countries ambitions towards European values, the security and human rights – the "Silver thread"[16] – issues are prevailing. Having a secure and democratic neighborhood, accounts for security and stability not only in the region, but also inside the EU. With this purpose, the EU implements democratic reforms in EaP countries with the aim to strengthen the efficiency and independence of the judiciary, tackling corruption and implementing reforms in the public administration. Financial incentives, capacity-building and democracy promotion

[14] S. Rosenberg, *EU signs pacts with Ukraine, Georgia and Moldova*, BBC News, 27.06.2014, http://www.bbc.com/news/world-europe-28052645, accessed September 13, 2014.

[15] L. Mkrtchyan, *The Border-making policy of the European Union: Eastern Enlargement*, "Journal of Education, Culture and Society", Issue 2, Wroclaw 2012, pp. 7–18.

[16] EEAS High Representative Catherine Ashton refers to human rights as the "Silver thread" in all EU policies, no matter external or internal.

included various programs, among which TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights), the ENPI (the European Neighborhood and Partnership Instrument) which replaced TACIS, Non-State Actors and Local Authorities in Development (NSA&LA), etc. were among the major programs initiated by the EU, later on followed up by the EaP Civil Society Forum to enhance the involvement of the non-governmental sector.

Table 1. EIDHR allocations to country-based support schemes in the Eastern Partnership countries in 2007–2012 (in EUR)[17]

Country/Year	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Armenia	600,000	600,000	600,000	600,000	900,000	900,000
Azerbaijan	900,000	900,000	–	1,200,000	–	900,000
Belarus	–	300,000	300,000	450,000	500,000	500,000
Georgia	900,000	900,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000
Moldova	300,000	300,000	600,000	600,000	1,200,000	1,000,000
Ukraine	600,000	600,000	600,000	600,000	1,200,000	1,200,000
Total ENP-East	3,300,000	3,600,000	3,300,000	4,650,000	5,000,000	5,700,000

Table 2. Neighborhood Civil Society Facility allocations for the Eastern Partnership countries in 2011–2013 (in EUR)[18]

Component	2011	2012	2013
Regional projects	5,000,000	3,400,000	3,700,000
Technical Assistance to capacity building	3,500,000	–	–
Country-based projects	5,800,000	9,980,434	6,300,000
Armenia	350,000	850,000	850,000
Azerbaijan	500,000	3,630,434	1,500,000
Belarus	2,300,000	2,000,000	1,000,000
Georgia	500,000	1,500,000	950,000
Moldova	150,000	–	–
Ukraine	2,000,000	2,000,000	2,000,000
Total ENP-East	14,300,000	13,380,434	10,000,000

[17] The table taken from Shapovalova, N. and Youngs, R., "EU Democracy Promotion in the Eastern Neighborhood: a turn to civil society?" Working paper N115, Madrid December 2012, p. 10, http://www.fride.org/download/WP_115_EU_democracy_promotion_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf.

[18] Ibidem, Shapalova, Youngs, 2012, p. 15; 2011 figures are extracted from the calls for proposals registered on the European Commission's DG Devco webgate. 2012–2013 figures are indicative allocations. See European Commission, Commission Implementing Decision on the Special Measure: Eastern Neighbourhood Civil Society Facility 2012–2013 to be financed of the general budget of the European Union, Brussels, 27 November 2012, C(2012) 8526 final.

Future outcomes and possible conclusion before Riga Summit

Before the Fourth Eastern Partnership Summit which will be held in the Latvian capital Riga in May 2015, the European Union has three options to choose for the further implementation of the EaP and its cooperation with Armenia:

1. The most probable option would be to keep the EaP Initiative in the same framework, taking into account the differentiation principle;
2. It may re-start the cooperation on a new level. As in case of ENP, the EaP can also be divided into 2 groups, thus initiating "Eastern Partnership: Stage 2". This in its turn will be comprised of the following principles:
   a) EaP 3 and 3 – those who have signed the Association Agreement and those who haven't;
   b) Georgia, Ukraine and Moldova will be on the new EaP priority list, whereas Azerbaijan and Belarus with almost no significant progress reported so far will go on with the cooperation on the same level as in the period of 2009–2014, with Armenia having a different standpoint as a result of its decision to conclude the AA negotiations due to the choice to join the Customs Union;
3. The European Union will establish individual agreements, thus focusing more on the bilateral nature of the EaP neither than the multilateral cooperation and find new frameworks of cooperation with the special focus on the diversity of Armenia, Azerbaijan and Belarus, as well as the degree of advance with the other three countries – Georgia, Moldova, Ukraine, with whom it has reached the level of having signed the Association Agreement.

Having found no new ways of cooperation yet, only technical discussions have been held between Armenia and the EU since 2013, which means that the level to negotiate a new agreement and to prepare a mandate has still to be decided. But before proceeding with this, Armenia's commitments to the Eurasian Economic Cooperation need to be clarified first in order to see what further scopes of redefinition of political, economic, legislative or administrative cooperation can be undertaken by the EU.

It may come up to the point to renew the EU-Armenia Partnership and Cooperation Agreement (PCA) signed in 1999, which represents the basis of the country's cooperation in the areas of political dialogue, trade, investment, law-making and culture. However, in 2004 and 2009 Armenia was included in the ENP and EaP initiatives respectively to further its partnership with the EU from the PCA.

With the renewal of this Agreement, the bilateral relations of Armenia and EU will be moved on to another dimension.

And the last option includes the probability of the new leadership[19] to come up with new ideas, solutions towards EaP or the South Caucasus as a priority region for the EU's external policy. It is assumed that the EU will do its best to find a new framework of cooperation with Armenia to overcome the "defeat and failure" in its external policy, since with the shift towards the Customs Union, Armenia proved one more time that the principle of differentiation is becoming more and more important, as going in the line with common EaP policies, it will be harder to reach consensus with such states that do not fit the overall format of the initiative. If in case of Georgia, Moldova and Ukraine the agreement reached another level of cooperation due to certain similarities in internal and external policies and values, the cooperation with the other three will become more complicated driven by the diversity of all of the three states. One common feature that most partners share is the territorial integrity and the control over these territories, as well as Russia's "absorption" policy and annexation of other CIS lands in favor of expending its own territories. If some members have still remained "untouched", the question arises "who's next?"

In every crisis there is a new opportunity. Riga Summit will prove that despite the disappointment, Armenia is still an EaP partner, and the new leadership of the European major institutions will seek new ways of cooperation on other levels than the Association Agreement.

[19] Martin Schulz re-elected as President of the European Parliament since July 1, 2014 is; Jean-Claude Juncker succeeding Jose Manual Barroso as a President of the European Commission to take up the office on November 1, 2014; Donald Tusk taking over from Herman van Rompuy the Presidency of the European Council on November 1, 2014; and Federica Mogherini replacing Cathy Ashton as EU's High Representative of Foreign Affairs.

Część III. Polityka innowacyjna i jej znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów

Adriana Zabłocka-Abi Yaghi*

10 lat Polski w Unii Europejskiej – pomoc publiczna

Wprowadzenie

Zakończona właśnie pierwsza dekada członkostwa Polski w Unii Europejskiej skłania do przeprowadzenia podsumowań i analiz w różnych obszarach integracji europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy zmian, jakie zaszły w Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat w obszarze pomocy publicznej. Na wstępie wyjaśniona została specyfika i unikalność tego obszaru integracji europejskiej. W następnej kolejności scharakteryzowano wielkość pomocy publicznej oraz jej przeznaczenie w okresie przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Wnioski płynące z tych analiz stanowiły podstawę przybliżenia zmian, jakie zaszły w tym obszarze w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Do przeprowadzenia powyższych analiz wykorzystano raporty o pomocy publicznej udzielonej polskim przedsiębiorcom z lat 1998–2012, przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz raporty na temat pomocy publicznej w Unii Europejskiej przygotowane przez Komisję Europejską.

* Dr Adriana Zabłocka-Abi Yaghi, Ośrodek Badań Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.

1. Kontrola pomocy publicznej w Unii Europejskiej jako unikalny obszar integracji ekonomicznej

Kontrola pomocy publicznej określana jest jako specyficzny obszar polityki konkurencji Unii Europejskiej. Specjalny charakter tego obszaru integracji europejskiej wynika w pierwszej kolejności z jej ponadnarodowej natury, tj. sprawowanej przez Komisję Europejską kontroli wsparcia przedsiębiorstw ze środków publicznych. Tym samym podmiotami, których działania są kontrolowane, są rządy, a nie przedsiębiorstwa, jak to ma miejsce w innych obszarach polityki konkurencji. Tego rodzaju kontrola nie istnieje w kontekście krajowym. Dlatego też Komisja Europejska określa ten obszar integracji europejskiej jako unikalny w skali światowej system przepisów – „*worldwide unique system of rules*"[1].

W tym kontekście nasuwa się więc pytanie, dlaczego w ramach ugrupowania integracyjnego działania rządów wobec przedsiębiorstw muszą być kontrolowane przez ponadnarodowe instytucje, tj. Komisję Europejską. Literatura przedmiotu wskazuje, że generalnym wyjaśnieniem działań Komisji w tym obszarze jest to, że władza publiczna może mieć skłonność do udzielania nadmiernej pomocy. W takiej sytuacji kontrola pomocy publicznej może się przyczynić do wzrostu dobrobytu na wspólnym rynku[2].

W literaturze przedmiotu wyróżnić można różne teoretyczne wyjaśnienia korzyści płynących z ustanowienia ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej. Istotny wkład wnosi tu teoria strategicznego handlu, w oparciu o którą zostały stworzone modele analizujące ponadgraniczne efekty zewnętrzne związane z pomocą publiczną. Modele te oparte są na założeniu, że przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia posiadają istotną siłę rynkową, a udzielana im pomoc ogranicza ich koszty krańcowe i skłania je do zaostrzenia konkurencyjnej walki poprzez wzrost jakości lub spadek ceny. Tym samym subsydium oddziałuje na rynkową cenę i wielkość podaży w punkcie równowagi. Prowadzi to do dwóch różnych efektów. Po pierwsze, rządy mogą mieć bodźce do udzielania wsparcia sektorom oligopolistycznym w celu przejęcia przez krajowe przedsiębiorstwa udziału w rynku od zagranicznych konkurentów. Po

[1] *Draft Revised Commission Notice on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid in the Form of Guaratees*, Commission of the European Communities, 18 July 2007.

[2] R. Nitsche, P. Heidhues, *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition*, European Economy, European Commission Economic Papers, No. 244, February 2006, s. 68.

drugie, pomoc prowadzi także do spadku ceny rynkowej, ograniczając tym samym niedoskonałość rynku wynikającą z siły rynkowej, którą dysponują przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynkach oligopolistycznych. Kontrola pomocy publicznej pozwala na ocenę tych dwóch odmiennych efektów i określenie ostatecznego ich wpływu na dobrobyt na wspólnym rynku. Literatura przedmiotu wskazuje, że niekorzystna jest tzw. nadmierna pomoc, tj. taka, która jest powyżej poziomu poprawiającego dobrobyt lub optymalnego dla dobrobytu[3]. Przykładowo, teoretyczne modele wskazują, że jeśli producenci mają swoją lokalizację na wspólnym rynku, natomiast wszyscy nabywcy zlokalizowani są poza wspólnym rynkiem, to rządy mają bodźce do udzielania nadmiernej pomocy, natomiast dobrobyt obywateli na wspólnym rynku ulega zwiększeniu, gdy tego rodzaju pomoc zostanie zakazana. Jeśli natomiast producenci i nabywcy są zlokalizowani na wspólnym rynku, to ograniczająca koszty krańcowe pomoc publiczna może przyczynić się do ograniczenia niedoskonałości rynku wynikającej z oligopolistycznej struktury, przynosząc wzrost dobrobytu na wspólnym rynku. W ostatecznej ocenie należy jednak uwzględnić to, czy środki przeznaczone na wsparcie producentów nie pochodzą z zakłócającego konkurencję opodatkowania, zwiększając istotnie poziom ukrytych kosztów interwencji. Modele oparte na teoriach handlu strategicznego wskazują również, że kraj członkowski mający duży udział w całkowitym popycie rynkowym ma większe bodźce do udzielania nadmiernej pomocy publicznej z uwagi na internalizację większości korzyści z pomocy publicznej przez konsumentów, przy tych samych bodźcach do przejęcia zysków. Poza tym bodźce do udzielenia nadmiernej pomocy wiążą się z negatywnymi efektami zewnętrznymi w innych krajach, co sprawia, że czynniki zwiększające te efekty (tj. substytucyjność dóbr) zwiększają bodźce do udzielenia nadmiernej pomocy[4].

W modelach opartych na teorii handlu strategicznego wymogiem wystąpienia ograniczeń dobrobytu w ugrupowaniu integracyjnym w wyniku rządowego wsparcia krajowych przedsiębiorstw jest posiadanie przez te przedsiębiorstwa istotnej siły rynkowej. Jednak jak wskazują R. Nitsche i P. Heidues, pomoc sektorowa dla konkurencyjnych sektorów może także prowadzić do zakłóceń na wspólnym rynku[5]. Jako przykład autorzy ci wskazują decyzję państwa członkowskiego o wsparciu krajowego sektora, w którym panuje konkurencja doskonała i który wytwarza substytuty dóbr importowanych, których konsumpcja krajowa stanowi istotną część całkowitej (światowej) konsumpcji. Wsparcie takiego sektora doprowadzi do wzrostu produkcji

[3] Ibidem.

[4] Ibidem, s. 73–74.

[5] Ibidem, s. 75.

krajowej i do spadku ceny tego dobra, co oznacza dla zagranicznych producentów tego dobra spadek *terms-of-trade*. Tym samym subsydium sektorowe prowadzi do zakłóceń w handlu w ugrupowaniu integracyjnym i do wzrostu dobrobytu obywateli państwa członkowskiego udzielającego wsparcia kosztem ograniczenia dobrobytu w innych państwach eksportujących dane dobro. Podsumowując, można stwierdzić, że pomoc sektorowa może przynieść korzyści państwu członkowskiemu, jeśli jest ono dużym nabywcą netto tego dobra. Jeśli jednak eksporterami netto są także inne państwa członkowskie, to zakaz tego rodzaju pomocy doprowadzi do wzrostu dobrobytu w całym ugrupowaniu integracyjnym[6].

Persson i Tabellini zauważyli, że przyczyną udzielania przez rządy nadmiernej pomocy może być także zawodność polityczna (*political failure*). Jeśli wyborcy mogą kontrolować polityków tylko w sposób niedoskonały, to politycy mogą angażować się w działania, które umożliwiają im czerpanie rent (korzyści). Przykładem takich rent mogą być dowody wdzięczności w zamian za uzyskaną pomoc publiczną. W przypadku istnienia zawodności politycznej obywatele mogą odnieść korzyści z dodatkowej kontroli sprawowanej na poziomie europejskim oraz z informacji, jakie generuje europejska kontrola pomocy publicznej[7].

Zbliżony charakter ma uzasadnienie istnienia ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej w przypadku występowania krajowych problemów zobowiązań (*national commitment problems*), jakim muszą sprostać władze krajowe. Problem ten został określony jako miękkie ograniczenie budżetu (*soft budget constraint*), gdyż rządy mogą nie być w stanie zobowiązać się do jasnych reguł i ustalenia budżetu *ex ante*. W wyniku tego przedsiębiorstwa mają ograniczone bodźce do poprawy efektywności, gdyż mają świadomość, że rząd nie pozwoli im upaść i wesprze je w trudnej sytuacji. Takie zachowanie prowadzi do ograniczenia efektywności i dobrobytu[8]. Jak wskazują Friederiszick, Roeller i Verouden, istotna nieefektywność ekonomiczna pojawia się, gdy mamy do czynienia z dynamicznymi problemami zobowiązań. Powszechne jest jej występowanie w przypadkach pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, ale także w pomocy o charakterze regionalnym, gdy krajowe rządy ratują władze regionalne, oraz w pomocy na B+R, gdy nieefektywne *start-ups* lub

[6] Ibidem.

[7] T. Persson, G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge, MA–London, England 2000, s. 485–487.

[8] H.W. Friederiszick, L.-H. Röller, V. Verouden, *European state aid control: An economic framework*, w: *Handbook of antitrust economics*, ed. P. Buccirossi, MIT Press, Cambridge 2007, s. 640.

projekty B+R uzyskują kontynuację wsparcia z uwagi na dynamiczne problemy zobowiązań. Zauważyć jednak należy, że tego typu problemy mają charakter krajowy, co sprawia, że zaangażowanie ponadnarodowych instytucji w ich rozwiązanie może budzić pewne kontrowersje. Wskazane w literaturze przedmiotu argumenty na rzecz rozwiązywania krajowych problemów zobowiązań przez instytucje ponadnarodowe, tj. Komisję Europejską, są takie, że instytucje te są mniej niż rządy krajowe skłonne do podjęcia *ex post* renegocjacji warunków wsparcia z beneficjentami pomocy. Poza tym ponadnarodowe instytucje mają lepszą możliwość rozpowszechniania najlepszych praktyk lub zapewnienia jednolitego podejścia do tego problemu w poszczególnych krajach członkowskich, zwiększając tym samym efektywność udzielania pomocy przez władze publiczne. Jedynym mankamentem rozwiązywania problemu krajowych zobowiązań przez instytucje ponadnarodowe jest to, że instytucje te dysponują nieco mniejszą wiedzą o krajowych okolicznościach i specyfice, w porównaniu z władzami krajowymi[9].

Ostatnie grupa argumentów na rzecz istnienia ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej w ugrupowaniu integracyjnym wiąże się z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. W tym kontekście wsparcie przedsiębiorstw przez krajowe władze publiczne szkodzi innym krajom członkowskim (poprzez efekty zewnętrzne), a także ogranicza prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ograniczając efektywną konkurencję i możliwości realizacji przez przedsiębiorstwa korzyści skali[10].

2. Przedakcesyjne dostosowania Polski w obszarze pomocy publicznej

Proces transformacji systemowej w Polsce, rozpoczęty w latach 90. ubiegłego wieku, charakteryzował się istotną elastycznością i swobodą władz publicznych w podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy przedsiębiorstwom, z uwagi na brak istnienia krajowego prawa dotyczącego kontroli pomocy publicznej. Sytuacja ta zaczęła podlegać zmianom od 1994 r., gdy wszedł w życie Układ Europejski, zgodnie z którym Polska zobowiązała się do zbliżenia swojego prawa do prawa obowiązującego we Wspólnotach Europejskich, w tym prawa konkurencji. Zgodnie z art. 63.1(iii) Układu Europejskiego pomoc publiczna w jakiejkolwiek formie,

[9] Ibidem.

[10] Ibidem, s, 641.

z wyjątkiem odstępstw przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), została uznana za niezgodną z właściwą realizacją Układu, o ile mogła mieć negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotą[11]. Ponadto w ust. 4 art. 63 Układu zapisano, że „w ciągu pierwszych 5 lat od dnia wejścia w życie Układu, wszelka pomoc publiczna udzielana przez Polskę będzie oceniania z uwzględnieniem faktu, że Polska będzie traktowana jako obszar identyczny z obszarami Wspólnoty, o których mowa w art. 92.3 (a) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą", przy czym Rada Stowarzyszenia może zadecydować o przedłużeniu tego okresu. W tym miejscu należy wyjaśnić, że na podstawie art. 92.3 (a) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą[12] za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia". Przytoczone zapisy Układu Europejskiego oznaczały więc, że na terenie całej Polski można było udzielać pomocy o charakterze regionalnym.

Artykuł 63.4(b) Układu Europejskiego stanowił także o tym, że strony Układu będą corocznie informować siebie o ogólnej sumie i podziale pomocy oraz przedstawiać – na żądanie – informacje dotyczące programów pomocy. Tym samym, na podstawie tego zapisu, Polska została zobowiązana do corocznego sporządzania raportów na temat wielkości i form pomocy publicznej udzielone przedsiębiorcom. Pierwszy taki raport został sporządzony w 1995 r., jednak w niniejszym opracowaniu wykorzystano dane zawarte w raportach o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom z lat 1998–2012, gdyż w raporcie z 1998 r. dokonano dostosowań metodologii obliczania pomocy publicznej do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej[13]. Tabela 1. prezentuje zestawienie nominalnej wartości pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 1996–2003 oraz udział wartości tej pomocy w PKB.

[11] Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, a jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/uklad_europejski/ue.pdf

[12] Obecnie jest to art. 107.3 (a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[13] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 1998 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, październik 1999, s. 7.

Tabela 1. Wartość pomocy publicznej w Polsce oraz jej udział w PKB w latach 1995–2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ogólna wartość pomocy (mld PLN)	9,5	8,7	6,7	9,1	7,7	11,2	10,3	28,6
Udział wartości pomocy w PKB (%)	2,6	2,3	1,4	1,5	1,1	1,5	1,3	3,5

Źródło: Dane z raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Powyższe zestawienie ukazuje, że nominalna wartość pomocy publicznej w Polsce w tym okresie zmieniała się różnokierunkowo. Zauważyć należy wyjątkowo dużą wartość pomocy publicznej udzielonej w 2003 r., co miało związek z koniecznością realizacji postanowień ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006, na podstawie której udzielono w 2003 r. ok. 15,5 mld zł pomocy[14]. Dane dotyczące przeznaczenia pomocy publicznej w latach 1998–2003 (tab. 2) ukazują, że to istotne wsparcie sektora górnictwa węgla kamiennego i brunatnego stanowiło źródło dominacji pomocy sektorowej[15] w 2003 r., a także w 1998 r., kiedy to pomoc dla tego sektora osiągnęła 26,1% wartości całej pomocy publicznej w Polsce[16]. W całym tym okresie pomoc dla sektora górnictwa węgla kamiennego i brunatnego była najistotniejszą składową pomocy sektorowej[17]. Ciekawym zjawiskiem zaobserwowanym w ramach pomocy sektorowej był także bardzo istotny wzrost wsparcia dla sektora hutnictwa żelaza i stali w 2003 r. W roku tym wartość tej pomocy osiągnęła 2 067 800 000 zł, stanowiąc 10,3% wartości pomocy sektorowej ogółem. Na wielkości te warto również spojrzeć w kontekście

[14] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, UOKiK, Warszawa, listopad 2005, s. 11.

[15] Pomoc sektorowa definiowana jest jako wsparcie przyznawane ze względu na przynależność do danej branży. Korzystają z niej przede wszystkim przedsiębiorstwa działające w tzw. wrażliwych sektorach, znajdujących się w najgorszej sytuacji na rynku. Tego typu wsparcie powinno rozwiązywać problemy długofalowe, nie zaś utrzymywać istniejący stan rzeczy. Więcej na ten temat zob. K. Gałązka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa, marzec 2012, s. 38–39.

[16] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 1998 r.*, op.cit., s. 8.

[17] Zgodnie z danymi zawartymi w raportach o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom z lat 1999–2002 pomoc dla sektora węgla kamiennego i brunatnego wynosiła odpowiednio: w 1999 r. – 16,2% całej pomocy publicznej; w 2000 r. – 18% całej pomocy publicznej; w 2001 r. – 98,1% pomocy sektorowej; w 2002 r. – 93,3% pomocy sektorowej.

wcześniejszych lat, gdy pomoc dla tego sektora osiągnęła wartość nominalną: 5,3 mln zł w 2002 r., 26,7 mln zł w 2001 r., 21,26 mln zł w 2000 r., co stanowiło odpowiednio: 0,3%, 1% i 0,9% wartości pomocy sektorowej[18].

Tabela 2. Przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce w latach 1998–2003 (%)

Przeznaczenie pomocy	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pomoc horyzontalna	40,0	73,5	64,4	31,9	33,6	10,0
Pomoc sektorowa	59,7	24,2	30,1	24,1	17,9	70,7
Pomoc regionalna	0,3	1,3	3,7	3,4	4,6	2,7
Rolnictwo				21,3	17,2	4,5
Inne tytuły				18,9	26,3	12,1
Brak danych o przeznaczeniu		1,0	1,8	0,4	0,5	0,03

Źródło: Dane z raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Istotny udział w pomocy publicznej w Polsce w latach 1998–2003 miała także pomoc horyzontalna, która definiowana jest jako wsparcie ukierunkowane na ogólne cele związane z unowocześnieniem i wspieraniem wzrostu gospodarczego, niezależne od regionu czy sektora[19]. Do tego rodzaju pomocy zalicza się m.in. wsparcie na badania i rozwój, ochronę środowiska, zatrudnienie, szkolenia. Ze względu na korzyści, jakie wymienione rodzaje pomocy przynoszą gospodarce, oraz to, że mają najmniejszy negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, pomoc tego rodzaju jest preferowana przez Komisję Europejską. Zauważyć jednak należy, że do pomocy horyzontalnej zalicza się także pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw, która stanowi rodzaj wsparcia stwarzający największe zagrożenie dla wspólnego rynku, z uwagi na wsparcie nieefektywnych przedsiębiorstw, które bez pomocy prawdopodobnie opuściłyby rynek. Szczegółowe dane dotyczące struktury pomocy horyzontalnej w Polsce w latach 1999–2003 ukazują, że udział pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w pomocy horyzontalnej ogółem istotnie wzrósł w tym okresie – z 7,6% w 1999 r. do 61,6% w 2003 r.[20] W okresie tym wzrósł także udział wsparcia badań i rozwoju oraz ochrony środowiska w ogólnej

[18] Dane z raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, UOKiK, różne roczniki.

[19] K. Gałązka, *Pomoc publiczna*…, op.cit., s. 39.

[20] W roku 2000 udział ten wyniósł 9,6%; w 2001 r. – 59,5; a w 2002 r. – 60,6%.

wartości pomocy horyzontalnej – w przypadku pomocy na B+R: z 2,1% w 1999 r. do 3,7% w 2003 r., a w przypadku pomocy na ochronę środowiska: z 3,7% w 1999 r. do 12,2% w 2003 r. Zmniejszeniu natomiast uległ udział pomocy na rzecz zatrudnienia w ogólnej wartości pomocy horyzontalnej – z 43,6% w 1999 r. do 10,4% w 2003 r.

W całym analizowanym okresie zauważyć można niewielkie znaczenie pomocy o charakterze regionalnym. Tego rodzaju pomoc powinna sprzyjać społecznej, gospodarczej i terytorialnej spójności państw członkowskich oraz Unii Europejskiej jako całości, przez wsparcie rozwoju najmniej uprzywilejowanych regionów dzięki wsparciu inwestycji, tworzeniu nowych miejsc pracy, promocji dywersyfikacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw znajdujących się w tych regionach[21]. W przypadku Polski w okresie przedakcesyjnym pomoc regionalna w rozumieniu zasad udzielania pomocy regionalnej w UE nie była udzielana, z wyjątkiem nieznacznej pomocy w gminach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym i dla przedsiębiorców w specjalnych strefach ekonomicznych (SSE)[22]. Pomoc dla tych ostatnich stanowiła w tym okresie blisko połowę pomocy regionalnej i przyjmowała formę zwolnień od podatku, które zostały im przyznane na podstawie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 1994 r.[23] Zwolnienia od podatku stanowiły pomoc operacyjną, która zgodnie z unijnym prawem co do zasady uznawana jest za zabronione wsparcie mające na celu zmniejszenie bieżących wydatków przedsiębiorcy. Niezgodne z unijnym prawem zapisy ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych zostały zmienione 1 stycznia 2001 r., ograniczając zwolnienia z podatku do pewnego procenta wstępnych kosztów inwestycji[24].

Pomimo dostosowania polskiego prawa do unijnych regulacji dotyczących regionalnej pomocy inwestycyjnej, w trakcie negocjacji akcesyjnych pojawił się problem przedsiębiorstw, które uzyskały prawa do zwolnienia z podatku na mocy niezgodnej z unijnymi przepisami ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z 1994 r. Postulatem polskiej strony było utrzymanie do 2017 r. dotychczasowych zasad funkcjonowania SSE w odniesieniu do przedsiębiorstw, które rozpoczęły działalność w tych strefach przed 1 stycznia 2001 r. Strona wspólnotowa natomiast wskazywała na konieczność pełnego dostosowania prawa pomocy publicznej w Polsce do prawa europejskiego, w celu uniknięcia zakłóceń w funkcjonowaniu jednolitego

[21] K. Gałązka, *Pomoc publiczna*…, op.cit., s. 37.

[22] Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze polityki konkurencji.

[23] *Report. State Aid Scoreboard*, Commission of the European Communities, COM(2004) 750 final, Brussels, 16.11.2004, s. 67.

[24] Ibidem.

rynku. Ostatecznie ustalono, że funkcjonujące w SSE małe przedsiębiorstwa mogą korzystać ze zwolnień z podatku do końca 2011 r., a średnie przedsiębiorstwa do końca 2010 r. W przypadku dużych przedsiębiorstw ustalono, że pułap pomocy publicznej wyniesie 75% lub 50% kwalifikowanych kosztów inwestycyjnych, w zależności od daty otrzymania zezwolenia strefowego przez dane przedsiębiorstwo. Pułap pomocy dla przedsiębiorstw z sektora motoryzacyjnego został ustalony na poziomie 30% kosztów inwestycji[25].

Kolejnym zagadnieniem z obszaru pomocy publicznej będącym przedmiotem negocjacji akcesyjnych były limity pomocy publicznej dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji celem dostosowania się do europejskich standardów ochrony środowiska. Polska postulowała, aby te limity były wyższe niż wynikające z europejskiego prawa. Ostatecznie Polska uzyskała zgodę na zwiększenie pułapu pomocy publicznej związanej z inwestycjami dostosowującymi do standardów ochrony środowiska, w zakresie analogicznym do okresów przejściowych uzgodnionych w obszarze negocjacyjnym „Środowisko". Innymi słowy, pomoc tego typu ograniczona została do okresu przejściowego uzgodnionego dla obszaru „Środowisko", a intensywność pomocy została ograniczona do regionalnego pułapu pomocy (30–50%) z 15-procentowym dodatkiem dla małych i średnich przedsiębiorstw[26].

Ostatnim uzgodnieniem w ramach negocjacji akcesyjnych z obszaru pomocy publicznej były zasady restrukturyzacji hutnictwa, które przewidywały ograniczenie mocy produkcyjnych[27] i zatrudnienia w polskich zakładach, pomoc publiczną w celu restrukturyzacji oraz osiągnięcie rentowności sektora do 2006 r. Zakładanym efektem tych działań miało być osiągnięcie wydajności pracy porównywalnej z wydajnością w hutach zachodnioeuropejskich. Limit pomocy publicznej, jaka mogła zostać udzielona polskim hutom w latach 1997–2003, został ustalony na 3,38707 mld zł[28]. Jak wskazują dane przedstawione powyżej, istotna część tego limitu została wykorzystana w 2003 r.

---

[25] *Bilans negocjacji – Polityka konkurencji*, http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/02868A581B145EE6C1256E850056CC53?Open&restricttocategory=Obszary%20tematyczne%3EKonkurencja

[26] Szczegółowe informacje na ten temat zob. ibidem.

[27] Zakładana redukcja mocy produkcyjnych miała wynieść 1 231 000 ton, w tym 330 000 ton w latach 1997–2001 i 901 000 ton do 2006 r.

[28] *Bilans negocjacji*..., op.cit.

3. Pomoc publiczna w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejski

Od dnia wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpiły istotne zmiany regulacyjne z zakresu pomocy publicznej. Uchylone zostały dotychczas obowiązujące przepisy krajowe określające warunki dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a Polska została zobowiązana do bezpośredniego stosowania regulacji europejskich z tego obszaru. Oznaczało to chociażby, że Polska zobligowana została do zgłaszania Komisji Europejskiej każdego zamiaru udzielenia pomocy[29], i powstrzymania się od jej udzielenia do czasu podjęcia w tej sprawie decyzji przez Komisję Europejską[30]. Ponadto regulacje europejskie dotyczące pomocy publicznej skłoniły polski rząd do podjęcia prac nad stworzeniem polityki pomocy publicznej w Polsce. Konieczność istnienia takiej polityki została wskazana w założeniach strategii lizbońskiej, wskazujących, że dzięki niej mogą zostać wyeliminowane te instrumenty pomocowe, które są nieefektywne, a wydatki budżetowe skoncentrują się tam, gdzie zostaną najlepiej wykorzystane[31].

Organem odpowiedzialnym za monitorowanie pomocy publicznej w Polsce pozostał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zmianie natomiast uległa metodologia przedstawiania i agregowania danych o udzielonej pomocy publicznej, która została dostosowana do metodologii stosowanej przez Komisję Europejską. Podstawowa różnica pomiędzy przedakcesyjnym a poakcesyjnym sposobem przedstawiania i agregowania danych polega na podziale pomocy publicznej na pomoc udzieloną w sektorze transportu i pomoc w innych sektorach oraz na braku uwzględnienia pomocy udzielonej w sektorze rolnictwa, za której monitorowanie odpowiedzialny jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi[32]. Należy także zauważyć, że w latach 2004–2007 w raportach o pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom programy pomocowe dofinansowane ze środków Unii Europejskiej nie były uwzględniane w całości, a jedynie ich część finansowana ze środków krajowych[33]. Od 2008 r. cała udzielona pomoc publiczna z unijnych środków

[29] Z wyjątkiem pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych i pomocy *de minimis*.

[30] Art. 108(3) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[31] *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

[32] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, UOKiK, Warszawa, listopad 2005, s. 4.

[33] Ibidem.

w ramach programów pomocowych została włączona do całkowitej kwoty pomocy publicznej[34]. Powyższe zmiany utrudniają przeprowadzenie analizy porównawczej wielkości pomocy publicznej w okresie przedakcesyjnym i poakcesyjnym. Dlatego też w niniejszej części opracowania analizie zostaną poddane dane na temat pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, przy zaakcentowaniu zmian w tej materii, które można obserwować od 2008 r. Przedstawione w tabeli 3 informacje na temat wartości pomocy publicznej w Polsce w latach 2004–2012 ukazują różnokierunkowe zmiany wartości nominalnej pomocy publicznej w tym okresie.

Tabela 3. Wartość pomocy publicznej w Polsce oraz jej udział w PKB w latach 2004–2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogólna wartość pomocy (mld PLN)	16,4	4,9	5,9	6,6	14,4	19,2	24,1	21,5	20,4
Wartość pomocy bez transportu (mld PLN)	8,8	3,6	4,5	4,8	11,5	16,1	21,2	17,5	17,0
Udział wartości pomocy w PKB (%)	1,9	0,5	0,6	0,6	1,13	1,43	1,7	1,41	1,28

Źródło: Dane z raportów o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rok 2004 charakteryzował się istotną wartością nominalną pomocy publicznej, choć znacznie niższą niż w roku 2003 (por. tab. 1). Lata 2004–2007 to okres ograniczenia nominalnej wartości pomocy publicznej w Polsce, natomiast kolejne lata przyniosły ponowny jej wzrost, głównie w związku ze wspomnianymi wyżej zmianami sposobu uwzględniania danych na temat pomocy udzielonej w ramach programów pomocowych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Szczegółowe informacje na temat źródeł tych fluktuacji odnaleźć można w danych na temat przeznaczenia pomocy publicznej (tab. 4).

Tabela 4. Przeznaczenie pomocy publicznej w Polsce w latach 2004–2012 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pomoc horyzontalna	50,5	49,9	48,9	65,5	42,7	33,4	29,3	31,2	34,3
Pomoc sektorowa	32,0	28,8	15,7	9,3	21,9	16,5	16,0	19,9	11,0
Pomoc regionalna	9,7	21,0	34,9	24,9	35,1	48,2	50,5	37,8	49,7
Inne tytuły	7,8	0,3	0,6	0,4	0,3	1,9	4,3	11,0	5,0

Źródło: Jak w tabeli 3..

[34] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 r.*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2009, s. 3–4.

Porównując dane zawarte w powyższej tabeli z danymi z tabeli 2 zauważyć można istotną zmianę w strukturze przeznaczenia pomocy pomiędzy rokiem 2003 a 2004. W 2004 r. nastąpił wyraźny wzrost udziału pomocy horyzontalnej w wartości całkowitej pomocy publicznej w Polsce. Przyczyną tego zjawiska nie była jednak realizacja założeń strategii lizbońskiej dotyczących pomocy publicznej[35], lecz znaczna wartość pomocy restrukturyzacyjnej przyznanej na podstawie tzw. umów antykryzysowych. Udział pomocy restrukturyzacyjnej w pomocy horyzontalnej osiągnął bowiem w 2004 r. 80,8%. Udział w wartości pomocy horyzontalnej ogółem niemal wszystkich pozostałych rodzajów pomocy horyzontalnej wskazanych w strategii lizbońskiej jako istotne dla wspólnotowego interesu (tj. prace badawczo-rozwojowe, ochrona środowiska, szkolenia) uległ zmniejszeniu w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. Wyjątkiem była tu pomoc na zatrudnienie, której udział w pomocy horyzontalnej wzrósł z 10,4% w 2003 r. do 12,1% w 2004 r.

W kolejnych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej udział pomocy horyzontalnej w ogólnej wartości pomocy publicznej pozostał na poziomie podobnym co w roku 2004 pomimo istotnych zmian, jakie zaszły w strukturze tego rodzaju pomocy. W 2005 r. odnotowano bowiem niemal całkowite ograniczenie pomocy na restrukturyzację – z 3597,2 mln zł w 2004 r. do 8,5 mln zł w 2005 r.[36] – co przyczyniło się do istotnego spadku wartości nominalnej pomocy horyzontalnej oraz pomocy publicznej ogółem w roku 2005, w porównaniu z rokiem 2004. Tym samy udział pomocy na restrukturyzację w pomocy horyzontalnej wyniósł 0,5%, a pomoc horyzontalna została przekierowana na takie obszary jak pomoc na zatrudnienie (67,6% udziału w pomocy horyzontalnej) i pomoc na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (16,7% udziału w pomocy horyzontalnej). W kolejnych dwóch latach utrzymywała się zbliżona struktura pomocy horyzontalnej. Od roku 2008 do 2011 zaobserwować natomiast można spadek znaczenia pomocy na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w pomocy horyzontalnej ogółem oraz istotny wzrost wartości nominalnej i udziału w pomocy horyzontalnej wsparcia na rzecz ochrony środowiska i szkolenia. Interesujące zmiany w strukturze pomocy

[35] „[…] 17. The European Council accordingly asks the Commission, the Council and the Member States, each in accordance with their respective powers: […] – to further their efforts to promote competition and reduce the general level of State aids, shifting the emphasis from supporting individual companies or sectors towards tackling horizontal objectives of Community interest, such as employment, regional development, environment and training or research.[…]". *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

[36] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 r.*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2006, s. 10.

horyzontalnej zaszły w 2012 r., gdy w porównaniu z rokiem 2011 nastąpił ponad dwukrotny wzrost nominalnej wartości pomocy na prace badawczo-rozwojowe oraz 121-krotny wzrost nominalnej pomocy na ratowanie przedsiębiorstw, których udział w pomocy horyzontalnej ogółem osiągnął odpowiednio 22,3% i 6,9%. Te dwa rodzaje przeznaczenia pomocy publicznej, obok pomocy na zatrudnienie (52,7% pomocy horyzontalnej) i na szkolenia (7,4% pomocy horyzontalnej), stanowiły istotne składowe pomocy horyzontalnej w 2012 r. W okresie tym istotnemu zmniejszeniu uległo natomiast publiczne wsparcie przedsiębiorstw na rzecz ochrony środowiska – z 1082,9 mln zł w 2011 r. do 277,1 mln zł w 2012 r. – w wyniku czego udział tego rodzaju przeznaczenia pomocy w pomocy horyzontalnej zmniejszył się z 19,3% w 2011 r. do 4,8% w 2012 r.

W pierwszym roku członkostwa Polski w UE nastąpiło także istotne ograniczenie nominalnej wartości pomocy sektorowej – z 20,053 mld zł w 2003 r. do 2,819 mld zł w 2004 r. Zmianę tę należy uznać za skutek zobowiązań akcesyjnych, zgodnie z którymi pomoc na restrukturyzację hutnictwa jest niedopuszczalna od 2004 r., a program pomocowy restrukturyzacji górnictwa przewiduje stopniowe zmniejszanie pomocy na ten cel[37]. Pomimo zmniejszającej się wartości nominalnej pomocy dla sektora górnictwa węgla w latach 2004–2007, struktura pomocy sektorowej w tym okresie ukazuje dominację tego sektora (od 81,2% do 89,1% w pomocy sektorowej ogółem). Sytuacja ta uległa zmianie w 2008 r., gdy nastąpił istotny wzrost nominalnej wartości pomocy sektorowej[38] na skutek udzielania pomocy, która w poprzednich latach nie występowała, tj. pomoc dla wytwórców energii w ramach rekompensaty za dobrowolne rozwiązanie umów długoterminowych sprzedaży mocy i energii elektrycznej oraz pomoc dla podmiotów prowadzących działalność w sektorze kinematografii. Natomiast od 2010 r. do pomocy sektorowej zalicza się także pomoc dla podmiotów działających w sektorze gazu ziemnego, a od 2012 r. pomoc z przeznaczeniem na rozwój sieci i usług telekomunikacyjnych. Mimo dość dużej fluktuacji pomocy udzielonej dla sektora energetyki w latach 2008–2012, pomoc dla tego sektora stanowiła największą część pomocy sektorowej w tym okresie. W 2010 r. istotny udział w pomocy sektorowej miała pomoc dla sektora gazu ziemnego (34,9%), jednak w kolejnych latach wsparcie dla tego sektora uległo ograniczeniu. W 2012 r. udział poszczególnych sektorów w pomocy sektorowej ogółem kształtował

[37] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r.*, UOKiK, Warszawa, listopad 2005, s. 36.

[38] Z 448,5 mln zł w 2007 r. do 2 524,5 mln zł w 2008 r.; zob. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 r.,* UOKiK, Warszawa, grudzień 2009, s. 15.

się następująco: sektor energetyki – 42,8%, sektor górnictwa węgla – 21,6%, sektor gazu ziemnego – 16,3%, sektor telekomunikacyjny 15,2%, sektor kinematografii – 4,1%[39].

Wejście Polski do Unii Europejskiej przyniosło także wzrost udziału pomocy regionalnej w wartości pomocy publicznej, co wiązało się w istotnej mierze ze spadkiem nominalnej wartości pomocy publicznej ogółem oraz ze wzrostem nominalnej wartości pomocy regionalnej w 2004 r. w porównaniu z rokiem 2003. Istotny udział w pomocy regionalnej ogółem (blisko 77%) miały zwolnienia z podatku dochodowego udzielone przedsiębiorcom prowadzącym działalność na podstawie zezwolenia na terenie SSE. Ta forma wsparcia przedsiębiorstw z SSE stanowiła dominującą część pomocy regionalnej także w kolejnych trzech latach[40].

Od 2008 r. udział zwolnień z podatku dochodowego udzielonych przedsiębiorcom prowadzącym działalność na podstawie zezwolenia na terenie SSE w pomocy regionalnej ogółem uległ zmniejszeniu[41] pomimo dość istotnej wartości tej formy wsparcia. Przyczyną tej zmiany było włączenie od tego roku do całkowitej kwoty pomocy publicznej wsparcia udzielonego ze środków unijnych w ramach programów pomocowych, co spowodowało znaczący wzrost wartości dwóch istotnych form pomocy regionalnej, tj. pomocy w celu wspierania nowych inwestycji oraz w celu tworzenia nowych miejsc pracy, oraz wzrost wartości nominalnej pomocy regionalnej ogółem[42]. Od 2009 r. to właśnie pomoc regionalna dominuje w strukturze pomocy publicznej (zob. tab. 4). Natomiast największą jej część w latach 2008–2009 stanowiła pomoc w celu wspierania nowych inwestycji (od 85,8% do 93,7%), a za nią plasowały się: pomoc w celu tworzenia nowych miejsc pracy i wsparcie dużych projektów inwestycyjnych.

---

[39] *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 r.*, UOKiK, Warszawa, wrzesień 2013, s. 23.

[40] W 2005 r. zwolnienia z podatku dochodowego udzielone przedsiębiorcom prowadzącym działalność na podstawie zezwolenia na terenie SSE stanowiły 60,1% pomocy regionalnej, a w 2006 r. i 2007 r. odpowiednio: 40,1% i 78,5%; zob. raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, UOKiK, za lata 2005–2007.

[41] Udział tej formy wsparcia w pomocy regionalnej ogółem oscylował w latach 2008–2012 pomiędzy 15,3 a 28,5%; zob. raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom, UOKiK, za lata 2008–2012.

[42] Z 1204,8 mln zł w 2007 r. do 4038,8 mln zł w 2008 r. Zob. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 r.*, UOKiK, Warszawa, grudzień 2009, s. 15.

Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza zmian wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej w Polsce przed wejściem do Unii Europejskiej i po nim ukazuje ewolucję w tym obszarze, zbliżającą Polskę do propagowanych przez instytucje europejskie tendencji.

Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej przyniosły bowiem istotne ograniczenie pomocy publicznej w porównaniu z okresem przedakcesyjnym (rys. 1). W tym kontekście warto przywołać tytuł przygotowanego przez Komisję Europejską planu działania w zakresie pomocy publicznej na lata 2005–2009: *Mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc publiczna: mapa reformy pomocy publicznej na lata 2005–2009*[43], w którym przytoczono wezwanie Rady Europejskiej do państw członkowskich na szczycie w marcu 2005 r. do ograniczenia ogólnego poziomu pomocy publicznej przy jednoczesnym uwzględnieniu niedoskonałości rynku[44]. W dokumencie tym jako argumenty na rzecz ograniczenia pomocy publicznej i jej odpowiedniego ukierunkowania wskazuje się niemal wszystkie powody ponadnarodowej kontroli pomocy publicznej, które zostały wymienione w pierwszej części niniejszego opracowania, a zwłaszcza podkreśla się konieczność zachowania równych reguł gry dla wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność na jednolitym rynku europejskim oraz to, że pomoc państwa nie jest darmowa i oznacza odbieranie funduszy innym dziedzinom polityki[45].

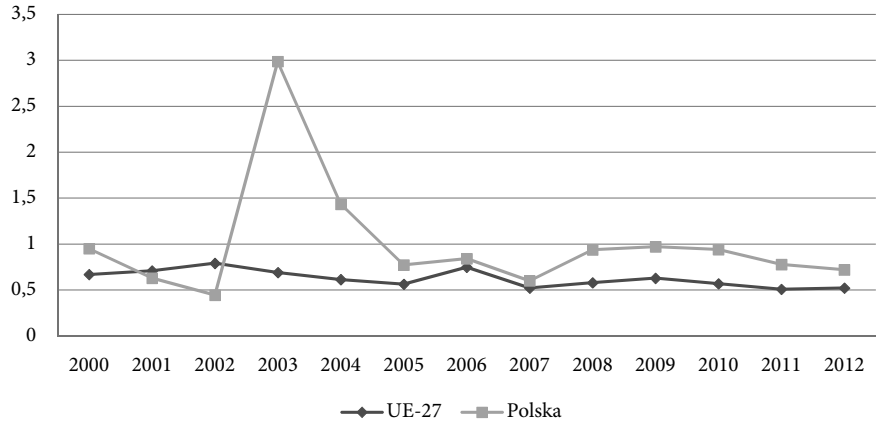
Oceniając w tym kontekście wielkość pomocy publicznej w Polsce w latach 2000–2012 wyrażonej jako procentowy udział w PKB, w porównaniu ze średnią wartością tej pomocy w krajach Unii Europejskiej (UE-27) (rys. 1) zauważyć należy, że pierwsze lata członkostwa Polski w UE, tj. okres 2005–2007, wiązały się z działaniami zgodnymi ze wspomnianym wyżej planem, tj. z ograniczeniem pomocy publicznej i zbliżeniem jej wielkości do średniej dla UE-27.

[43] *State Aid Action Plan. Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Commission of the European Communities, Brussels, 7.6.2005, COM(2005) 107 final.

[44] Ibidem, pkt 14.

[45] Ibidem, pkt 7–8.

Rysunek 1. Pomoc publiczna jako % PKB, z wyłączeniem pomocy kryzysowej i dla transportu kolejowego w latach 2000–2012



Źródło: Komisja Europejska, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_xrl_02

Kolejne lata przyniosły wzrost pomocy publicznej wyrażonej jako udział procentowy PKB, co w istotnej mierze było wynikiem zmian sposobu uwzględniania danych na temat pomocy udzielonej w ramach programów pomocowych dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Wspierające polskich przedsiębiorców środki z funduszy europejskich stanowiły także źródło zmian zaobserwowanych w strukturze przeznaczenia pomocy publicznej. Przyczyniły się m.in. do wzrostu udziału pomocy regionalnej, co postrzegać należy jako pozytywne zjawisko w kontekście realizacji jednego z priorytetów strategii „Europa 2020", tj. rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną)[46]. Należy także dodać, że pozostałe dwa priorytety wspomnianej strategii[47] znalazły odzwierciedlenie w poakcesyjnej strukturze przeznaczenia pomocy publicznej w Polsce, jak można sądzić, w istotnej mierze także dzięki środkom z funduszy strukturalnych UE i z Funduszu Spójności. Świadczyć o tym może udział pomocy horyzontalnej w pomocy publicznej ogółem oraz jej struktura,

[46] *Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa, Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020"*, aktualizacja z wiosny 2011 r., Komisja Europejska, Bruksela, s . 9–10.

[47] Rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji) i rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej). Ibidem.

w której od 2008 r. obserwować można interesujące zmiany. Przykładowo w latach 2008–2011 istotny udział w pomocy horyzontalnej ogółem osiągnęły wydatki na rzecz ochrony środowiska, które kształtował się w granicach 18,2–25,6% pomocy horyzontalnej. W 2012 r. odnotowano istotny spadek tego udziału (do 4,8%) i wartości tego rodzaju pomocy, co trudno wytłumaczyć na podstawie dostępnych informacji. W tym samym roku odnotowano natomiast duży wzrost pomocy publicznej na prace badawczo-rozwojowe, co można odczytać jako pozytywny symptom w kontekście priorytetów strategii „Europa 2020".

Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej przyniosły ograniczenie wielkości pomocy sektorowej oraz liczby wspieranych sektorów. Przyczyną tego były zobowiązania akcesyjne oraz zmiany, jakie zostały wprowadzone do unijnych regulacji, tj. np. włączenie pomocy dla wrażliwych sektorów – motoryzacyjnego i włókien syntetycznych – do pomocy regionalnej dla dużych projektów inwestycyjnych. Efektem tych zmian było ograniczenie liczby sektorów wspieranych w ramach tego rodzaju pomocy do dwóch: budownictwa okrętowego i górnictwa węgla. Liczba wspieranych sektorów zaczęła zwiększać się od 2008 r., gdy z pomocy sektorowej zaczęły korzystać także sektory kinematografii i wytwarzania energii elektrycznej. Wsparcie dla tego ostatniego sektora, a także sektora gazu od 2010 r., zostało uzasadnione działaniami na rzecz otwarcia tych sektorów na konkurencję[48]. W 2012 r. pomoc sektorowa została poszerzona o wsparcie sektora telekomunikacyjnego, z uwagi na kluczowe znaczenie dostępu do szerokopasmowego internetu dla rozwoju[49]. Ostatnie lata przyniosły więc istotne zwiększenie liczby sektorów korzystających ze wsparcia w ramach pomocy sektorowej, co przyczyniło się do istotnego wzrostu pomocy sektorowej w latach 2008–2011. Trudno obecnie stwierdzić, czy ten trend, niezbyt pozytywnie oceniany z perspektywy strategicznych dokumentów Unii Europejskiej, zostanie utrzymany w kolejnych latach, gdyż w 2012 r. odnotowano istotne zmniejszenie wartości nominalnej pomocy sektorowej w porównaniu z rokiem poprzednim.

[48] Zob. *Komunikat Komisji dotyczący metodologii analizy pomocy państwa związanej z kosztami osieroconymi* (List Komisji SG (2001)D/290869 z dnia 6.8.2001); *Raport kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów na rynku gazu w Polsce*, UOKiK, Warszawa, sierpień 2012.

[49] *Komunikat Komisji. Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych* (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 235/04).

Bibliografia

Bilans negocjacji – Polityka konkurencji; http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/02868A581B145EE6C1256E850056CC53?Open&restricttocategory=Obszary%20tematyczne%3EKonkurencja

Draft Revised Commission Notice on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid in the Form of Guaratees, Commission of the European Communities, 18 July 2007.

Friederiszick H.W., Röller L.-H., Verouden V., *European state aid control: An economic framework*, w: *Handbook of antitrust economics*, ed. P. Buccirossi, MIT Press, Cambridge 2007, s. 625–669.

Gałązka K., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, UOKiK, Warszawa, marzec 2012.

Nitsche R., Heidhues P., *Study on methods to analyse the impact of State aid on competition, European Economy*, European Commission Economic Papers, No. 244, February 2006.

Persson T., Tabellini G., *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge, MA–London, England 2000.

Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000; http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

Raport Kierunki rozwoju ochrony konkurencji i konsumentów na rynku gazu w Polsce, UOKiK, Warszawa, sierpień 2012.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 1998 r., Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, październik 1999.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 1999 r., UOKiK, Warszawa, listopad 2000.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2000 r., UOKiK, Warszawa, marzec 2002.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2001 r., UOKiK, Warszawa, październik 2002.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2002 r., UOKiK, Warszawa, sierpień 2003.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2003 r., UOKiK, Warszawa, listopad 2004.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2004 r., UOKiK, Warszawa, listopad 2005.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2005 r., UOKiK, Warszawa, grudzień 2006.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2006 r., UOKiK, Warszawa, październik 2007.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2007 r., UOKiK, Warszawa, listopad 2008

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2008 r., UOKiK, Warszawa, grudzień 2009.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2009 r., UOKiK, Warszawa, grudzień 2010.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r., UOKiK, Warszawa, grudzień 2011.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2011 r., UOKiK, Warszawa, grudzień 2012.

Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2012 r., UOKiK, Warszawa, wrzesień 2013.

Report. State Aid Scoreboard, Commission of the European Communities, COM(2004) 750 final, Brussels, 16.11.2004.

Sprawozdanie Komisji. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020", aktualizacja z wiosny 2011 r., Komisja Europejska, Bruksela.

State Aid Action Plan. Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, Commission of the European Communities, Brussels, 7.6.2005, COM(2005) 107 final.

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/uklad_europejski/ue.pdf.

Wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych, Komunikat Komisji 2009/C 235/04.

Anna Masłoń-Oracz*

Polityka klastrowa w Polsce w świetle inteligentnej specjalizacji[1]

Wprowadzenie

Przed akcesją do Unii Europejskiej koncepcja wspierania klastrów lub polityki opartej na klastrach nie była w Polsce rozwinięta. Pod tym względem występowało zapóźnienie nawet w stosunku do innych krajów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej[2]. Tymczasem w krajach członkowskich UE polityka oparta na koncepcji klastra zyskiwała coraz więcej zwolenników. Szczególny wzrost zainteresowania nastąpił po opublikowaniu przez M. Portera dzieła *Konkurencyjna przewaga narodów*[3]. Według M. Portera klaster to „geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji w poszczególnych dziedzinach, jednocześnie współdziałających i konkurujących ze sobą"[4].

* Anna Masłoń-Oracz, prezes Maroney Group.

[1] W niniejszym opracowaniu autorka wykorzystała materiał z przygotowywanej pracy doktorskiej.

[2] Np. Węgry czy Słowenia.

[3] M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

[4] Ibidem.

Obok tej klasycznej definicji Portera w literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele innych definicji klastra, co świadczy o dużej dynamice zjawiska powstawania gron przemysłowych. C. Brasili oraz R. Fanfani[5] w swoich badaniach przedstawiają następujące cechy klastrów:

- silne współzależności socjologiczno-ekonomiczne między firmami i więzami rodzinnymi, które rozwijają się wspólnie w procesie adaptacji do zmian otoczenia,
- geograficzna koncentracja przedsiębiorstw o wyspecjalizowanej produkcji,
- koncentracja małych i średnich przedsiębiorstw wokół firm wyspecjalizowanych w jednym etapie procesu produkcyjnego,
- współpraca w ramach sieci przedsiębiorstw.

Klastry postrzegane są jako zlokalizowane systemy produkcji oraz innowacji i stanowią zjawisko globalne, tzn. nie ograniczają się wyłącznie do grupy krajów wysoko rozwiniętych. Działanie schematów klastrowych zostało odnotowane w wielu krajach świata, także w krajach rozwijających się. Klastry występują nie tylko w sektorach wysokich technologii, ale również w sektorach przemysłu przetwórczego, usługach, a nawet w sektorach tradycyjnych. Poszczególne struktury klastrowe charakteryzują się różnym poziomem innowacyjności i zaawansowania technologicznego, a tym samym różnymi perspektywami oraz strategiami rozwoju. Efekt synergiczny klastra przemysłowego to przede wszystkim absorpcja *know-how* i zmiana kadr w ramach klastra, wzrost produktywności w ramach klastra w wyniku skoncentrowania zasobów, otwartość na innowacje i możliwość ich dyfuzji, przyciąganie nowych zasobów i firm.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że innowacyjne klastry cechuje duża efektywnością procesu absorpcji wiedzy w ich obrębie. Wynika to z faktu, że wiedza powstała w klastrze przepływa szybciej i efektywniej w ramach jego struktur, a wolniej poza jego granicami. Korzyści lokalizacyjne, a więc specjalizacja, sprzyjają wzrostowi i tworzeniu nowych przedsiębiorstw, podczas gdy korzyści urbanizacyjne zapewniają zdolność dostosowania się klastra, a tym samym jego przetrwanie.

1. Polityka klastrowa

Powyższe rozumienie złożonego pojęcia klastra implikuje, iż polityka klastrowa jako polityka stymulująca rozwój klastrów przede wszystkim koncentruje się na

[5] C. Brasili, R. Fanfani, *Agri-food districts: theory and evidence*, referat na X Kongresie EAAE, Zaragoza (Hiszpania), 28–31 sierpnia 2002, s. 61–80.

stymulowaniu rozwoju gospodarczego i innowacyjności, ponadto klastry stanowią w niej siłę napędową wzrostu eksportu oraz czynnik zachęcający zagranicznych inwestorów. Na poziomie krajowym rozwój klastrów może przyczynić się do przyspieszenia procesu internacjonalizacji gospodarki, wzrostu eksportu, poziomu inwestycji oraz PKB. Na poziomie regionu funkcjonowanie klastrów może sprzyjać kształtowaniu się na rynku wysokiej jakości kapitału ludzkiego, rozwoju przedsiębiorczości na danym obszarze, tworzenia się na lokalnym rynku nowych podmiotów dających dostęp do nowych miejsc pracy, zwiększeniu efektywności działania przedsiębiorstw z sektora MSP. Jest to również szansa na wzrost atrakcyjności danego regionu dla zagranicznych przedsiębiorców jako miejsca lokalizacji bezpośrednich inwestycji[6].

Polityka oparta na klastrach wykorzystuje podobne instrumenty i oddziałuje na obszary problemowe w podobnym zakresie co polityka gospodarcza, innowacyjna, naukowo-badawcza[7]. W szerszym ujęciu jest to polityka rozwoju bazująca na klastrach (*cluster-based policy*, CBP), która obejmuje różne polityki i instrumenty, wykorzystywane przez władze różnych szczebli, w sposób skoordynowany wspierająca rozwój konkretnych skupisk (klastrów)[8] przede wszystkim na szczeblu regionalnym. Nadrzędnym celem CBP jest podnoszenie poziomu konkurencyjności systemu gospodarczego poszczególnych krajów, które w zależności od swoich specyficznych uwarunkowań mogą obrać różne ścieżki realizacji tego celu. Stąd nie ma jednego modelu CBP[9].

W węższym ujęciu polityka klastrowa obiera zdywersyfikowane cele oraz korzysta z różnych narzędzi i rozwiązań, co przekłada się na dwa modele tej polityki[10].

Pierwszy model opiera się na wspieraniu koordynatorów klastrów, których funkcjonowanie przynosi szereg korzyści członkom klastra, m.in. w zakresie dostarczania informacji, networkingu, promocji na rynkach zagranicznych. Polega na stymulowaniu współpracy pomiędzy podmiotami klastra w myśl idei konceptu potrójnej helisy, który został wypracowany przez H. Etzkowitza oraz

---

[6] C. Pilarska, *Klastry, doświadczenia Polski i innych krajów Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 45.

[7] *Rola klastrów w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Szczecin, 15 maja 2011 r. s. 9.

[8] *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku*, PARP 2012, s. 16.

[9] *Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki dla Polski*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004, s. 17.

[10] *European Trend Chart on innovation*, Thematic Report-Cluster Policies, European Commission 2003.

L. Leydesdorffa[11]. Strategia ta polega na interakcji pomiędzy uniwersytetami, przemysłem oraz władzą publiczną. Ta idea kładzie szczególny nacisk na znaczenie uniwersytetów w gospodarce opartej na wiedzy oraz na wzajemne przenikanie się instytucji z trzech sfer, jakimi są przemysł, kompetentne organy państwa, nauka. Drugi model wspiera poszczególne działania wewnątrz klastra (niezależnie od dofinansowania koordynatora), w zakresie wspólnych prac badawczo-rozwojowych, wykorzystania wspólnej infrastruktury B+R lub dofinansowania programów kształcenia. W sieć powiązań klastra poza przedsiębiorstwami włączone są również inne instytucje i organizacje, takie jak ośrodki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe czy organizacje prywatne. Wywołuje to potencjał innowacyjny i synergię działań, a liczne powiązania pomiędzy podmiotami klastra sprawiają, że podążają one tą samą trajektorią rozwoju.

Polityka wspierania klastrów generuje nie tylko korzyści z efektywnie funkcjonujących podmiotów w ramach klastra, ale przede wszystkim pozytywnie oddziałuje na środowisko zewnętrzne, tj. region, w którym dany klaster funkcjonuje.

Wypracowana polityka klastrów dla poszczególnych regionów za najważniejsze cele przyjmuje w szczególności:
– stymulowanie rozwoju istniejących klastrów,
– weryfikację potencjału istniejących klastrów,
– rozwój środowiska biznesowego, zwiększanie liczby przedsiębiorców,
– wzrost zaufania[12].

2. Polityka klastrowa a inteligentna specjalizacja

Wskazane powyżej zakresy pojęciowe klastrów oraz polityki opartej na klastrach łączą się z koncepcją inteligentnej specjalizacji (IS)[13], która stanowi ramy regionalnej polityki na rzecz innowacji napędzanej wzrostem. Wiele z fundamentalnych założeń podejścia inteligentnej specjalizacji nie jest nowych – są one częścią szerszej dyskusji na temat innowacji, polityki przemysłowej i rozwoju gospodarczego regionu w określonym czasie. IS ma kluczowe znaczenie dla faktycznej efektywności badań i in-

[11] H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The Triple Helix as a model for innovation studies*, „Science and Public Policy" 1998, No. 25(3), s. 195–203.

[12] *The role of cluster in smart specialisation strategies*, European Commission 2013, s. 30–40.

[13] Inteligentna specjalizacja oznacza identyfikowanie wyjątkowych cech i aktywów każdego państwa i regionu, podkreślanie przewagi konkurencyjnej każdego regionu oraz skupianie regionalnych partnerów i zasobów wokół wizji ich przyszłości ukierunkowanej na osiągnięcia. Ibidem, s. 12.

westycji w innowację. W propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej polityki spójności na lata 2014–2020 wypracowanie dla kraju lub regionu strategii IS[14] będzie warunkiem wstępnym do korzystania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w latach 2014–2020 w ramach wsparcia tych inwestycji[15].

Z analizy przeprowadzonej przez Komisję Europejską w 2006 r. wynika, że największy sukces odnoszą regiony o „pokrewnej różnorodności". Koncept ten odnosi się do regionów, które posiadają zdywersyfikowane specjalizacje i wspólne kompetencje, np. wiedzę specjalistyczną i technologie. „Pokrewna różnorodność" stanowi więc podłoże dla innowacji, która jest wynikiem interakcji pomiędzy poszczególnymi regionami. Według Dominique'a Foraya zjawisko to stwarza idealne warunki do:
– tworzenia nowych dziedzin, które mają podłoże w już istniejących technologiach,
– przekształcania tradycyjnych sektorów,
– dywersyfikacji gospodarki lokalnej.

Koncepcja IS zakłada przystosowywanie strategii rozwoju regionalnego do poziomu rozwoju klastrów, które różnią się od siebie w zależności od stopnia rozwoju. Strategia IS kładzie szczególny nacisk na klastry znajdujące się w fazie wzrostowej. Istotne jest, żeby klastry znajdujące się w fazie wzrostowej mogły zidentyfikować nowy sektor lub nową dziedzinę, w której będą się specjalizować. Dlatego należy wspomagać przedsiębiorców przez tworzenie sieci kontaktów sprzyjających wymianie doświadczeń, technologii i dobrych praktyk. W koncepcji jest to tzw. przedsiębiorcze odkrywanie inteligentnych specjalizacji, co ilustruje tabela 1.

Koncepcja inteligentnej specjalizacji i klastrów są do siebie podobne, jednak na inne aspekty jest w nich położony nacisk. Klastry są bardzo istotnym elementem rozwijającej się strategii zrównoważonego rozwoju regionalnego, ale nie powinny być utożsamiane z koncepcją inteligentnej specjalizacji. Inteligentna specjalizacja jest szerszą strategią dążącą do transformacji gospodarki lokalnej. Klastry mogą przybliżać się do inteligentnej specjalizacji tylko wtedy, kiedy stymulują rozwój

[14] Szczegółowo patrz: Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006.

[15] *Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3)*, Komisja Europejska 2013, s. 12.

nowego sektora i nowej wiedzy. Należy jednak pamiętać, że pozycja klastra jest uzależniona od fazy cyklu rozwoju, w której się znajduje.

Tabela 1. Wpływ przedsiębiorczego odkrywania na klastry wzrostowe

Klaster wzrostowy		Wyzwania dla klastrów wzrostowych
Konstrukcja	wysoka	• zaakceptowanie ryzyka • zarządzanie ryzkiem • projekt, nie instytucja • wsparcie techniczne zamiast pieniędzy • odkrywanie możliwości rynku • pokonywanie granic geograficzno-politycznych i gospodarczych
Kapitał	niski	
Wiedza	umiarkowana	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The role of cluster in smart specialisation strategies*, European Commission 2013, s. 30–40.

Tabela 2. Inteligentna specjalizacja a klastry, podobieństwa i różnice

Inteligentna Specjalizacja	Klastry
wydajność, produkcja i innowacja stanowią podstawę wzrostu gospodarczego	
wiele różnych czynników wpływa na produkcję i innowacyjność	
istotna rola bliskości przestrzennej i wymiany lokalnej	
odkrywanie nowych możliwości rynkowych	masa krytyczna
wiedza pochodzi i jest przekazywana przede wszystkim z sektora do sektora, z domeny do domeny	źródłem wiedzy jest przede wszystkim wspólna infrastruktura i wspólne doświadczenia procesów gospodarczych
czerpie wiedzę z „pokrewnej różnorodności”	grupy przedsiębiorców czerpią wiedzę od innych przedsiębiorców lokalnej wspólnoty gospodarczej
wprowadza zmiany strukturalne: gospodarcze i społeczne	wzrost działalności grupy powiązanych ze sobą przedsiębiorców

Źródło: *The role of cluster of smart specialisation strategies*, European Commission 2013, s. 9–17.

Podsumowując, należy stwierdzić, że klastry stanowią najważniejszy element związany z implementacją strategii IS. Trzeba jednak pamiętać, że pełny potencjał klastrów zostanie wykorzystany jedynie, gdy:

– inteligentna specjalizacja zintegruje politykę opartą na klastrach do szeroko rozumianej transformacji całej regionalnej gospodarki, przyczyniając się do rozwoju technologii i komunikacji pomiędzy poszczególnymi sektorami;

– wypracowywane programy wsparcia regionalnego będą wspierać środowisko lokalne (wtedy także klastry wzrostowe będą spełniać warunki dobrej praktyki)[16].

3. Rozwój polityki klastrowej w Polsce i synteza klastrów

Jak wskazuje *Zielona księga inicjatyw rozwoju klastrów*[17], próba konstrukcji polityki opartej na klastrach w krajach przechodzących okres transformacji jest obarczona następującymi problemami:

- ograniczone zaufanie przedsiębiorców do inicjatyw rządowych,
- brak doświadczeń współpracy,
- słaba wiedza na temat koncepcji klastra,
- bariery związane z rozwojem przedsiębiorczości[18].

W okresie przedakcesyjnym w Polsce podstawową barierą dla rozwoju polityki klastrowej był brak współpracy przedsiębiorców z instytucjami i organizacjami, bardzo niski stopień zaufania pomiędzy partnerami biznesowymi, jak również bariery o charakterze kulturowym, głównie brak zaufania potencjalnych podmiotów klastra, brak chęci do współpracy i tym samym niedostrzeganie możliwości rozwoju poprzez kooperację. Duże znaczenie miał niski poziom infrastruktury transportowej, a także telekomunikacyjnej i informatycznej, co stanowiło utrudnienie w tworzeniu się inicjatyw klastrowych w danym regionie[19]. W momencie uzyskania członkostwa w UE wzrosła aktywność Polski na arenie międzynarodowej poprzez udział w różnych organizacjach; Polska uzyskała również dostęp do środków zewnętrznych, które w sposób naturalny pobudziły powstawanie klastrów. Badanie „Benchmarking klastrów w Polsce – 2010"[20] przeprowadzone w 2009 r. na grupie 47 polskich klastrów, które powstały w latach 1997–2009, wykazało, że przed rokiem 2000 powstał tylko je-

[16] D. Foray, P.A. David, B. Hall, *Smart Specialisation – The Concept, Knowledge*, „Economists Policy Brief" June 2009, No. 9, a także *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, Smart Specialisation Platform, March 2012, http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home

[17] O. Solvell, G. Lindqvist, Ch. Ketels, *Zielona księga inicjatyw klastrowych*, Center for Strategy and Competitiveness, PARP, Portal Innowacji, http://www.pi.gov.pl/

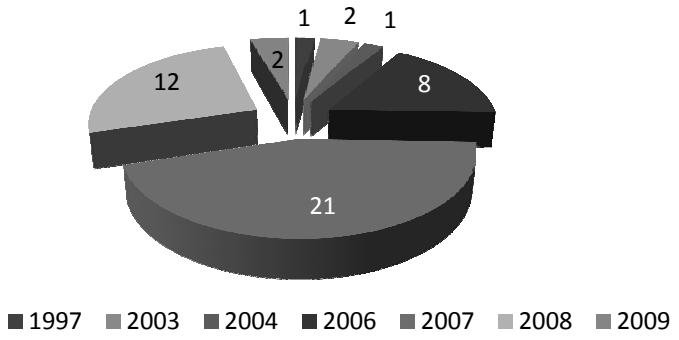
[18] *Polityka wspierania…*, op.cit.

[19] C. Pilarska, *Klastry, doświadczenia…*, op.cit., s. 74–76.

[20] *Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2010"*, PARP, Warszawa 2010, s. 27.

den z nich. Większa część badanych klastrów utworzona została w latach 2007–2008. Do 2007 r. powstało 13 spośród analizowanych inicjatyw.

Rysunek 1. Rok powstania badanych klastrów



Źródło: *Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2010"*, Warszawa 2010, s. 27.

W perspektywie finansowej 2004–2006 Ministerstwo Gospodarki razem z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości oraz władzami samorządowymi podjęło działania promocyjne dotyczące popularyzacji wiedzy na temat klastrów. Poprzez system szkoleń i warsztatów przedstawiano klastry jako innowacyjny sposób wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw w nich skupionych[21].

Wspieranie rozwoju polityki klastrowej w Polsce zawarto również w Sektorowym Programie Operacyjnym „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw 2004–2006", w działaniu 1.1.2: Wsparcie instytucji otoczenia biznesu oraz sieci instytucji otoczenia biznesu, oraz w Programie Operacyjnym „Rozwój zasobów ludzkich 2004–2006", w działaniu 2.3: Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, schemat b: Promocja rozwiązań systemowych w zakresie potencjału adaptacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. W ramach działania 2.3 Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała projekt „Program szkoleń promujących clustering". Jego celem było przedstawienie możliwości współpracy w formie klastrów dla przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego[22].

[21] *Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim*, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2010, s. 31.

[22] Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Warszawa 2009, s. 18.

W 2007 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizowała program pilotażowy „Wsparcie na rozwój klastra", w ramach którego można było uzyskać dofinansowanie na inicjatywy klastrowe w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, działanie 2.6: Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy.

W perspektywie finansowej 2007–2013 strategia polityki opartej na klastrach została w części nakreślona w dokumencie strategicznym *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, w którym wskazano krajowe i regionalne programy operacyjne jako instrumenty wspierania i rozwoju klastrów. Największe znaczenie dla wsparcia rozwoju klastrów na poziomie krajowym w perspektywie finansowej 2007–2013 miał Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka", działanie 5.1: Wspieranie powiązań kooperacyjnych o znaczeniu ponadregionalnym, którego celem był wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw przez wsparcie tworzenia powiązań między firmami a jednostkami badawczo-naukowymi. Dodatkowo w ramach POIG można było uzyskać pomoc na inicjatywy niewątpliwie wspierające funkcjonowanie klastrów w regionie:

- wsparcie dla parków technologicznych, inkubatorów – działanie 5.3, 3.1,
- wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu działających na rzecz rozwoju innowacyjności – działanie 5.2,
- rozwijanie alternatywnych form zewnętrznego finansowania rozwoju przedsiębiorstw – działanie 3.3,
- wsparcie na upowszechnianie i popularyzację wiedzy w zakresie ochrony własności intelektualnej – działanie 5.4.

W ramach pozostałych działań realizowanych przez PARP, np. w Programie Operacyjnym „Polska Wschodnia" działanie 1.4 dotyczyło promocji współpracy.

Na poziomie regionalnym w ramach 16 programów operacyjnych uruchomiono działania wspierające tworzenie i rozwój inicjatyw klastrowych. Dla województw mazowieckiego, lubuskiego, śląskiego, opolskiego, pomorskiego, podlaskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, małopolskiego i świętokrzyskiego utworzone zostały odrębne działania wspierające klastry. Natomiast w pozostałych województwach istniała możliwość uzyskania wsparcia na inicjatywy klastrowe w ramach działań obejmujących swoim zakresem więcej niż jeden projekt. W większości programy przeznaczone były na rozwój innowacji i nowych technologii, pobudzanie przedsiębiorczości oraz na działania promocyjne. Najczęściej dotacje udzielano na inwestycje i rozwój klastra oraz szkolenia dla pracowników. W przeważającej części wdrażane programy dotyczyły współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a jednostkami B+R oraz transferu technologii. Niektóre

programy kierowały wsparcie bezpośrednio dla przedsiębiorstw dzięki udzielaniu dofinansowania na szkolenia dla pracowników. W każdym województwie znalazły się programy przeznaczające dofinansowanie na rozwój powiązań lokalnych oraz pomiędzy regionami. W regionalnych programach operacyjnych znalazła się również możliwość dofinansowania transferu nowych technologii, rozwoju parków technologicznych i jednostek naukowych[23].

W ramach programów operacyjnych w województwie łódzkim, mazowieckim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim działania skupiały się głównie na tworzeniu i rozbudowie klastrów. Umocnienie współpracy pomiędzy klastrami a instytucjami badawczymi wyraźnie widoczne było w programach województw kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i śląskiego. Działania wprowadzające w życie nowe technologie zawarte były w regionalnych programach operacyjnych województwa lubuskiego i podlaskiego. Promowanie tworzenia inicjatyw klastrowych, a także parków technologicznych i inkubatorów przedsiębiorczości określone zostało w działaniach województwa mazowieckiego oraz opolskiego[24].

Najwięcej klastrów biorących udział w badaniu – sześć – znajduje się w województwie małopolskim, natomiast najmniej – po jednym – w województwie warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim, opolskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim.

Badane klastry działają w różnych branżach, najwięcej z nich związanych jest z sektorem informatycznym, lotniczym i budowniczym. Najmniej klastrów funkcjonuje w transporcie, motoryzacji i medycynie.

Klastry, które brały udział w badaniu, w ponad połowie przypadków powstawały w ramach tzw. inicjatyw oddolnych, czyli tworzących się samoistnie związków kooperacyjnych przedsiębiorstw. W 17% przypadków tworzone były w ramach inicjatywy odgórnej, natomiast pozostałe 30% stanowiło inicjatywę mieszaną, tj. powstawały przez współpracę przedsiębiorstw z instytucjami *non profit* i sektorem publicznym.

Główną formą organizacyjno-prawną funkcjonowania klastrów są stowarzyszenia – spośród 35 badanych klastrów 16 działa w takiej formie (4,5 klastrów funkcjonuje jako spółka z o.o., tylko jeden działa w formie fundacji, natomiast 6 zostało zidentyfikowanych jako działające na podstawie innych umów)[25].

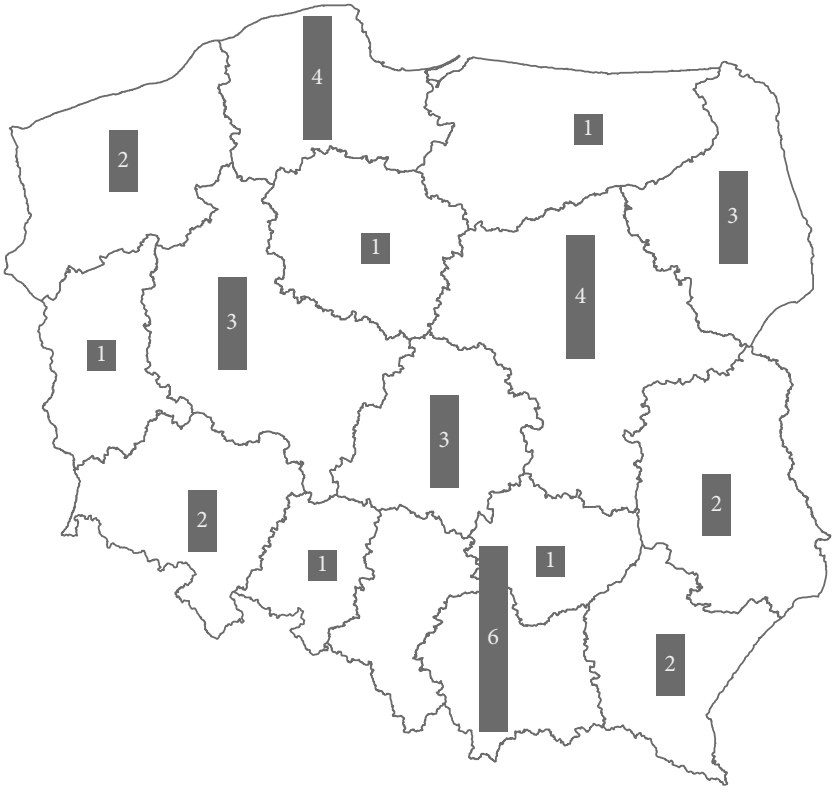
---

[23] http://www.ewaluacja.gov.pl/wyniki/documents/2_030.pdf

[24] http://www.uniaeuropejska.org/klaster-czyli-w-grupie-raniej

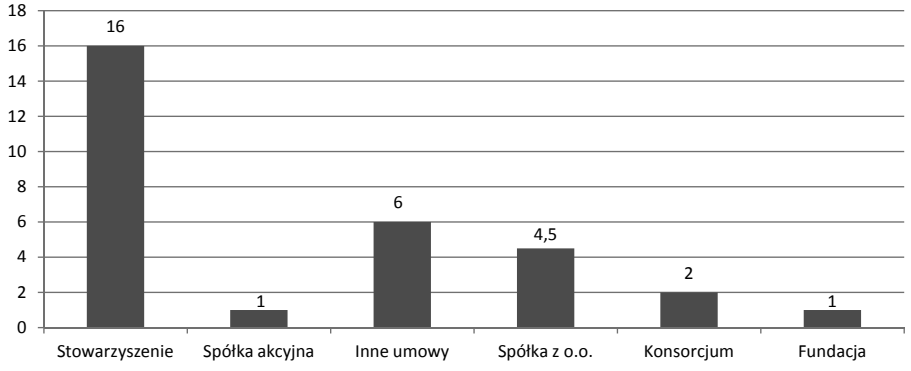
[25] *Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2012"*, red. J. Hołub-Iwan, Warszawa 2012, s. 25.

Rysunek 2. Liczba klastrów, które brały udział w badaniu, z podziałem na województwa



Źródło: *Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2010"*, PARP, Warszawa 2010, s. 27.

Rysunek 3. Formy organizacyjno-prawne funkcjonowania klastrów



Źródło: *Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2012"*, red. J. Hołub-Iwan, Warszawa 2012, s. 24–26.

Dane Europejskiego Obserwatorium Klastrów z 2012 r. informują o istnieniu w Polsce około 246 klastrów. Większość z nich utworzona została po roku 2006, co związane jest z dostępem do unijnych środków z programów perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Najwięcej klastrów występuje w branżach informatycznej, lotniczej, ekoenergetycznej, hotelarskiej, turystycznej, a także w budownictwie, poligrafii oraz branży drzewno-meblarskiej. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej głównym źródłem finansowania inicjatyw klastrowych stały się unijne środki poprzez realizację wspólnotowych programów. Klastry objęte benchmarkingiem podczas swojej działalności uzyskały ponad 65,5 mln zł, z czego 32, 2 mln z Programu Operacyjnego „Innowacyjna gospodarka"[26].

Do 2012 r. w Polsce powstało ok 212 inicjatyw klastrowych. Najwięcej z nich występuje w województwie mazowieckim – 26, w województwie warmińsko-mazurskim – 18 oraz w śląskim – 17. Dominującą branżą inicjatyw klastrowych w Polsce jest branża ICT – 28, przy czym 6 z nich występuje w województwie mazowieckim, 5 w małopolskim i 4 w śląskim. W sektor turystyczny zaangażowanych jest 27 inicjatyw, z czego cztery zlokalizowane są w województwie lubelskim. W branży spożywczej inicjatywy są rozmieszczone na terenie 12 województw, z czego po 3 działają w województwie lubelskim, łódzkim, podlaskim, a także w warmińsko-mazurskim. Województwo łódzkie jest dominujące pod względem działalności włókienniczo-odzieżowej, w której funkcjonuje 5 inicjatyw klastrowych. W województwie warmińsko-mazurskim przeważa działalność przemysłu drzewnego, funkcjonują tutaj 4 takie inicjatywy. W województwie mazowieckim działają również 4 inicjatywy z branży motoryzacyjnej[27].

Podsumowując, można stwierdzić, że część inicjatyw klastrowych w regionach powstawała i powstaje dlatego, że dostępne są środki na rozwój klastrów – zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Niestety, powoduje to pewną inflację inicjatyw klastrowych[28], z których cześć nie oddziałuje na region w kierunku przyspie-

[26] *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku*, red. M. Dzierżanowski, raport Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, s. 17, http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/klastry/Polskie_klastry/Raport_z_rekomendacjami_GRUPY_nt_POLITYKI_KLASTROWEJ_PARP.pdf

[27] *Klastry w Polsce*, PARP, Warszawa 2012, s. 8–9 , http://polskieklastry.org/wp-content/uploads/2014/01/Klastry_w_Polsce-PARP2012.pdf

[28] Na podstawie badania benchmarkingowego przeprowadzonego w 2012 r. na grupie 35 klastrów została im przypisana odpowiednia faza rozwoju: 80% zaliczone zostało do fazy wzrostu. Klastry najmłodsze, utworzone w latach 2010–2011 oraz starsze, które powstały w latach 2006–2007, zaliczone zostały do fazy wylęgania. Jednak jeden z najmłodszych klastrów – utworzony w 2011 r. został przydzielony do fazy wzrostu. Te dane informują o tym,

szenia procesów rozwojowych. Powyższa analiza branż, w których klastry powstały, wskazuje, że polska polityka oparta na klastrach stawiająca za cel stymulowanie rozwoju klastrów w odniesieniu do wzrostu ich pozycji konkurencyjnej musi uwzględnić ich charakter branżowy oraz inteligentną specjalizację regionu.

Bibliografia

Brasili C., Fanfani R., *Agri-food districts: theory and evidence*, referat na X Kongresie EAAE, Zaragoza (Hiszpania) 28–31 sierpnia 2002.

Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The Triple Helix as a model for innovation studies*, „Science and Public Policy" 1998, No. 25(3).

Foray D., David P.A., Hall B., *Smart Specialisation – The Concept, Knowledge*, „Economists Policy Brief" June 2009, No. 9.

Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3), Smart Specialisation Platform, March 2012.

http://www.ewaluacja.gov.pl/wyniki/documents/2_030.pdf

http://www.uniaeuropejska.org/klaster-czyli-w-grupie-raniej

Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku, PARP 2012.

Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku, red. M. Dzierżanowski, raport Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

Klastry i inicjatywy klastrowe w województwie opolskim, red. W. Duczmal, W. Potwora, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2010.

Klastry w Polsce, PARP, Warszawa 2012.

Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Gospodarki, *Kierunki i polityka rozwoju klastrów w Polsce*, Warszawa 2009.

Pilarska C., *Klastry, doświadczenia Polski i innych krajów Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.

Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki dla Polski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.

Porter M., *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

że liczba lat nie jest jedynym czynnikiem, który wpływa na rozwój klastra. Bez odpowiedniej aktywności klastry funkcjonujące na rynku kilka lat nie przechodzą do dalszej fazy rozwoju, natomiast te, które wykorzystują szanse wynikające ze współpracy w ramach utworzonego klastra, potrafią w krótkim czasie przejść do kolejnego etapu rozwoju.

Przewodnik Strategii Badań i Innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS 3), Komisja Europejska 2013.

Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2010", PARP, Warszawa 2010.

Raport z badania „Benchmarking klastrów w Polsce – 2012", red. J. Hołub-Iwan, PARP, Warszawa 2012.

Rola klastrów w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk–Szczecin, 15 maja 2011.

The role of cluster in smart specialisation strategies, European Commission 2013.

Trend Chart Report, European Commission 2003.

Solvell O., Lindqvist G., Ketels Ch., *Zielona księga inicjatyw klastrowych*, Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm, PARP, Portal Innowacji, http://www.pi.gov.pl/

Ewa Osuch-Rak*

Polska polityka innowacyjna – co nam dała Unia Europejska?

Wprowadzenie

Polityka innowacyjna jest polityką publiczną, która łączy w sobie elementy polityki naukowej, technologicznej oraz polityki przemysłowej. Obejmuje m.in. zagadnienia z zakresu finansów, prawa czy nauk społecznych. Jest dziedziną stosunkowo nową, rozwijającą się dynamicznie pod wpływem idei „gospodarki opartej na wiedzy" oraz „społeczeństwa informacyjnego". Polityka innowacyjna wpisuje się w trend odchodzenia od polityki sektorowej na rzecz podejścia horyzontalnego (ponadsektorowego) oraz symbolizuje przełom w pojmowaniu współzależności między badaniami naukowymi, innowacjami oraz rozwojem społeczno-gospodarczym[1]. Znaczenie polityki innowacyjnej państwa rośnie wraz z rozwojem narodowych i regionalnych systemów innowacyjnych, stanowiących źródło przewag konkurencyjnych państw i regionów.

W literaturze przedmiotu prowadzony jest dyskurs dotyczący definicji polityki innowacyjnej, jej znaczenia dla rozwoju gospodarczo-społecznego państw i regionów

* Ewa Osuch-Rak, doktorantka w Katedrze Unii Europejskiej im. Jeana Monneta Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

[1] L. Soete, *From Industrial to Innovation Policy*, „Journal of Industry. Competition and Trade" 2007, No. 7 (3, 4), s. 278.

oraz kierunków rozwoju systemów innowacyjnych. W Polsce badania na ten temat prowadzone są m.in. przez A.H. Jasińskiego, E. Stawasza, A.M. Weresę, A. Zorską oraz E. Okoń-Horodyńską. Istnieje także wiele publikacji zawierających ocenę polskiej polityki innowacyjnej. Można tu wymienić m.in. badania prowadzone przez W.M. Grudzewskiego i I.K. Hejduk (2008), S. Marciniaka (2010), W. Janasza i K. Kozioł-Nadolną (2011) oraz J. Czerniaka (2013). Na świecie zagadnieniem polityki innowacyjnej oraz systemów innowacyjnych zajmują się m.in. C. Freeman, C. Edquist, B.A. Lundvall oraz J.S. Metcalfe.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie założeń polityki innowacyjnej Unii Europejskiej oraz zbadanie, w jakim stopniu Polska wykorzystała możliwości, jakie dało jej przystąpienie do UE, w celu kształtowaniu i realizacji efektywnej polityki innowacyjnej. Tak postawione zadania badawcze znalazły odzwierciedlenie w konstrukcji niniejszego opracowania. W pierwszej części podjęto próbę zbadania istoty polityki innowacyjnej, a także kierunków jej rozwoju na świecie. Następnie przedstawiono krótki rys historyczny polityki innowacyjnej UE i w Polsce oraz jej założenia i istotę obecnie. W ostatniej, zasadniczej części zbadano, w jakim stopniu Polska wykorzystała instrumenty dostępne dla niej po wejściu do UE w tworzeniu i realizacji polityki innowacyjnej.

1. Istota polityki innowacyjnej

W literaturze przedmiotu, polskiej i obcojęzycznej, podejmowano liczne próby zdefiniowania polityki innowacyjnej. S. Ciok określa ją w następujący sposób: „Polityka innowacyjna to świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca pośrednio lub bezpośrednio do wspierania innowacyjności, a przez to konkurencyjności gospodarki. Głównym celem polityki innowacyjnej państwa jest rozwój systemu innowacyjnego (zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym), który służy: promowaniu innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i podnoszących poziom życia mieszkańców, reorientacji gospodarki opartej na pracy w gospodarkę opartą na wiedzy, zacieśnieniu powiązań pomiędzy elementami systemu innowacji (nauką, techniką, edukacją, przedsiębiorstwami, rynkiem, administracją rządową i samorządową, organizacjami pozarządowymi itp.)”[2].

[2] S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, w: *Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009, s. 120.

Nieco inaczej definicję polityki innowacyjnej formułuje E. Stawasz, twierdząc, iż jest ona „zestawem elementów polityki naukowej i polityki technologicznej. Jej celem jest wspieranie innowacyjności gospodarki, to znaczy niesienie pomocy we wprowadzaniu nowych produktów, usług, procesów technologicznych i technik zarządzania"[3], czemu służy tworzenie klimatu sprzyjającego innowacjom, wspieranie kultury innowacyjnej firm oraz rozwijanie usług na rzecz innowacji[4]. Podkreśla on także, iż głównym przedmiotem jej oddziaływania są przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe, które ponoszą koszty ryzyka podejmowania innowacji w przypadku ich niepowodzenia.

K. Kozioł-Nadolna zwraca uwagę również na inne ważne cele polityki innowacyjnej, a mianowicie „inwestowanie w człowieka i budowanie infrastruktury pobudzającej rozwój intelektualny oraz prowadzącej do praktycznego wykorzystania wiedzy"[5].

A. Nowakowska koncentruje się na regionalnej polityce innowacyjnej i jako jeden z najważniejszych jej celów wymienia „wzmacnianie kapitału społecznego w regionie – budowanie zaufania, otwartości i trwałych powiązań sieciowych"[6].

Większość autorów zwraca uwagę na to, że polityka innowacyjna jest w coraz większym stopniu polityką horyzontalną oraz staje się domeną polityki regionalnej, gdyż na tym poziomie występują najbardziej odpowiednie warunki i czynniki do tworzenia klimatu dla przedsiębiorczości i innowacyjności[7]. Dużego znaczenia nabiera wymiar społeczny polityki innowacyjnej państwa (budowa kapitału społecznego) oraz rola kapitału intelektualnego w tej polityce (koncepcja *Nations based on Intangibles*[8]).

W rozumieniu C. Edquista polityka innowacyjna jest działaniem administracji publicznej wpływającym na zmiany techniczne oraz inne rodzaje innowacji, obejmującym elementy polityki badań i rozwoju, polityki technologicznej, infrastrukturalnej

---

[3] E. Stawasz, *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2011, s. 198.

[4] Ibidem.

[5] K. Kozioł-Nadolna, *Polityka innowacyjna Unii Europejskiej w kontekście wzrostu roli sektora usług w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego" 2011, nr 25, s. 776.

[6] A. Nowakowska, *Regionalny wymiar polityki innowacyjnej w kontekście strategii Europa 2020 – ranga, charakter, ewolucja*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010, nr 246, s. 37.

[7] Ibidem.

[8] L. Edvinsson, *Universal Networking, Intellectual Capital*, w: *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*, red. E. Latoszek, I.E. Kotowska, A.Z. Nowak, A. Stępniak, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012, s. 21.

oraz edukacyjnej[9]. Według niego interwencja z zastosowaniem narzędzi polityki innowacyjnej jest uprawniona tylko w przypadku, gdy[10]:

– podmioty rynkowe nie są w stanie osiągnąć założonych celów i rozwiązać określonych (zidentyfikowanych i precyzyjnie zdefiniowanych) problemów dzięki mechanizmom rynkowym,
– państwo (na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym) i jego organy mają możliwość rozwiązania lub złagodzenia określonego problemu.

Podobnie jak u Edquista szerokie podejście do polityki innowacyjnej prezentowane jest w dokumentach strategicznych OECD, które określają ją jako jedną z polityk gospodarczych, powstałą z połączenia elementów polityki naukowo-technicznej i przemysłowej[11], mającą na celu m.in. wzmacnianie powiązań w narodowym systemie innowacji oraz kształtowanie zdolności do wprowadzania innowacji, zarówno w dziedzinie techniki i technologii, jak i organizacji i edukacji[12]. OECD w swoim przewodniku z 2010 r. pt. *The OECD Innovation Strategy* wyznacza kierunki działania w zakresie polityki innowacyjnej, podkreślając jednocześnie, że musi być ona „skrojona na miarę" konkretnego państwa czy regionu. Autorzy przewodnika rekomendują włączenie do polityki innowacyjnej, oprócz elementów polityki naukowej, technologicznej i przemysłowej, m.in. polityki edukacyjnej, a także działań w zakresie infrastruktury, czy administracji publicznej[13].

2. Polityka innowacyjna w Unii Europejskiej

Pierwsze działania na poziomie Unii Europejskiej związane z polityką innowacyjną w jej dzisiejszym rozumieniu zostały podjęte w połowie lat 80. XX w. Wcześniej

[9] C. Edquist, *Innovation Policy – a Systemic Approach*, http://www.druid.dk/conferences/summer1999/conf-papers/edquist.pdf, s. 2 [dostęp 20.07.2014].

[10] Ibidem, s. 3.

[11] *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, (wydanie trzecie – polskie)*, OECD, Eurostat, MNiSW, Warszawa 2008, s. 17.

[12] R. Stanisławski, *Założenia polityki innowacyjnej państwa*, w: *Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – analiza uwarunkowań i ocena realizacji*, red. P. Niedzielski, R. Stanisławski, E. Stawasz, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe" nr 654, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2011, nr 70, s. 14.

[13] *The OECD Innovation Strategy. Getting a head start on tomorrow*, OECD 2010, s. 8–10, http://www.oecd.org/inclusive-growth/The%20OECD%20Innovation%20Strategy.pdf

współpraca państw członkowskich opierała się na wspólnej polityce badawczej podporządkowanej w całości realizacji celów polityki przemysłowej Wspólnot Europejskich.

W 1986 r. do Jednolitego aktu europejskiego (JAE) wprowadzono odrębny rozdział pt. *Badania i rozwój technologiczny*. Podkreślono w nim konieczność wzmacniania bazy naukowej i technologicznej przemysłu, a także potrzebę wspierania współpracy przedsiębiorstw, ośrodków badawczych i uniwersytetów. W 1992 r. w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) rozszerzono tematykę badań także na inne dziedziny, nie tylko te związane ściśle z przemysłem.

Do pozostałych dokumentów strategicznych z punktu widzenia polityki innowacyjności w UE należą m.in.: *Zielona Księga Innowacji* (*Green Paper on Innovation*), *Pierwszy plan działań na rzecz innowacyjności w Europie* (*First Action Plan for Innovation in Europe*), komunikaty KE *W kierunku Europejskiej Przestrzeni Badawczej* (*Towards a European Research Area*) oraz *Innowacyjność w gospodarce opartej na wiedzy* (*Innovation in a knowledge-driven economy*), a także raport niezależnej grupy ekspertów pod przewodnictwem Esko Aho *Budując innowacyjną Europę* (*Creating an Innovative Europe*) oraz *Strategie innowacji krajowych/regionalnych na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3)* (*National/regional innovation strategies for smart specialization (RIS3*).

W 2000 r. Rada Europejska przyjęła na szczycie w Lizbonie strategię, według której do 2010 r. UE miała stać się najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarką świata. Strategia, stanowiąca całościowy program rozwoju gospodarczo-społecznego UE, w centrum zainteresowania postawiła rozwój innowacyjności na szczeblu wspólnotowym oraz narodowym. Kierunki działań obrane w ramach tego celu obejmowały m.in.[14]:

– stymulowanie sfery badań i rozwoju (B+R), w tym przez działania zmierzające do podniesienia łącznych wydatków na B+R w UE do 3% PKB do 2010 r.;
– budowę Europejskiego Obszaru Badawczego;
– budowę jednolitego rynku innowacji stanowiącego obszar swobodnego przepływu wiedzy, naukowców i technologii[15].

Zarówno strategia lizbońska, jak i jej zrewidowana w 2005 r. wersja nie przyniosły zakładanych rezultatów. Zapoczątkowały natomiast proces kształtowania długofalowego programu rozwoju UE, opartego na dwóch filarach: wiedzy i innowacjach,

[14] *Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 2002, s. 2.

[15] E. Czerwińska, *Strategia Lizbońska*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 2010, s. 3.

ale uwzględniającego uwarunkowania historyczne, społeczne i gospodarcze UE, a przede wszystkim realizującego ideę zrównoważonego rozwoju.

Obecnie podstawę polityki innowacyjnej UE stanowi strategia Europa 2020, której celem nadrzędnym jest osiągnięcie zrównoważonego i obejmującego wszystkie grupy społeczne wzrostu gospodarczego. W ramach strategii Unia wyznaczyła pięć celów szczegółowych dotyczących zatrudnienia, innowacji, zmian klimatu/energii, edukacji oraz włączenia społecznego. Pośród celów cząstkowych mających szczególne znaczenie dla polityki innowacyjnej UE znalazły się[16]:

– podniesienie poziomu wydatków na B+R do 3% PKB UE, a także zweryfikowanie wpływu i struktury tych wydatków oraz zwiększenie udziału inwestycji podmiotów prywatnych w działalność B+R;
– zreformowanie systemów kształcenia i szkolenia, tak by odpowiadały one wyzwaniom współczesnego świata oraz upowszechnienie zasady „uczenia się przez całe życie" (*life-long learning*);
– realizacja idei „społeczeństwa cyfrowego", w tym upowszechnienie dostępu do szybkiego internetu oraz poprawa konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw sektora ICT.

W osiągnięciu celu nadrzędnego strategii Europa 2020, a także celów szczegółowych ma pomóc siedem inicjatyw przewodnich (*flagship initiatives*), w tym inicjatywy o szczególnym znaczeniu dla polityki innowacyjnej, tj. *Unia innowacji*, *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* oraz *Europejska agenda cyfrowa*.

Program rozwoju UE na lata 2010–2020 proponuje nowe, szersze podejście do innowacji i polityki innowacyjnej. Uwzględnia ono nie tylko innowacje technologiczne, ale także innowacje społeczne oraz innowacje mające zastosowanie w modelach przedsiębiorczości. W strategii Europa 2020 uwzględniony został szeroki katalog podmiotów i regionów zaangażowanych w proces innowacji, obejmujący oprócz ośrodków naukowych i przedsiębiorstw także podmioty gospodarki społecznej oraz samych obywateli. Ponadto KE zobowiązuje się w *Unii innowacji* do zastosowania strategicznego podejścia do innowacji we wszystkich swoich politykach[17].

[16] *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat KE, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 13–14.

[17] *Projekt przewodni strategii Europa 2020, Unia innowacji*, Komunikat KE, KOM(2010) 546 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s . 8.

3. Ramy instytucjonalne polskiej polityki innowacyjnej

Polityka innowacyjna okresu transformacji ustrojowej charakteryzowała się dużą zmiennością – zależała bowiem bezpośrednio od sytuacji gospodarczej kraju. S. Ciok oraz A.H. Jasiński dokonali wnikliwej oceny polityki innowacyjnej tego okresu. Jasiński wymienia następujące jej cechy[18]:
– niedostateczną koordynację działań agend rządowych,
– duży stopień centralizacji, szczególnie w sferze finansowania B+R, oraz brak podejścia regionalnego,
– brak polityki dotyczącej transferu technologii oraz dyfuzji innowacji,
– dominacja wśród instrumentów polityki narzędzi finansowych zorientowanych na stronę podażową innowacji.

Zmiana w podejściu do polityki innowacyjnej nastąpiła na przełomie wieków XX i XXI w związku ze zbliżającym się wejściem Polski do UE oraz koniecznością dostosowania się do założeń strategii lizbońskiej[19]. Ambitne cele postawione przed państwami członkowskimi znalazły odzwierciedlenie w nowych ustawach oraz dokumentach strategicznych Polski. W 2000 r. został przyjęty program *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.*, stanowiący część *Narodowego planu rozwoju do 2006 r.* W dokumencie tym Polska przyjęła następujące priorytety rozwojowe w zakresie budowania innowacyjnej gospodarki[20]:
– tworzenie mechanizmów i struktur sprzyjających działalności innowacyjnej (w tym m.in.: opracowanie i wdrożenie ustawy o działalności badawczo-rozwojowej, budowa parków technologicznych oraz wsparcie powstawania i działalności sieci regionalnych centrów innowacji i transferu technologii);
– kształtowanie postaw innowacyjnych (w tym: wspieranie rozwoju zainteresowań i wiedzy dzieci i młodzieży w zakresie techniki, technologii i nauk ścisłych, permanentna edukacja w zakresie przedsiębiorczości innowacyjnej oraz wsparcie udziału sektora MSP w *V programie ramowym badań, rozwoju technicznego i prezentacji UE*);

[18] S. Ciok, *Polityka rządu…*, op.cit., s. 128.

[19] R. Stanisławski, *Założenia polityki…*, op.cit., s. 32–33 .

[20] *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.* (program rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lipca 2000 r.), Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa 2000.

– zwiększanie sprawności wdrażania nowoczesnych rozwiązań w gospodarce (w tym m.in.: promowanie technologii informacyjnych, rozwój kooperacji w regionie oraz tworzenie warunków dla rozwoju *venture capital* w Polsce);
– zmiana wzorców konsumpcji i modeli produkcji w Polsce na bardziej korzystne dla trwałego, zrównoważonego rozwoju (w tym m.in. wsparcie dla programów „czystszej produkcji" oraz utworzenie bazy danych o krajowych technologiach ochrony środowiska).

Priorytety określone w programie były zgodne z celami wyznaczonymi dla Polski w unijnym dokumencie *Polska. Partnerstwo dla członkowstwa* oraz w *Narodowym programie przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)*[21].

Realizacja postanowień zawartych w programie *Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r.* poskutkowała uchwaleniem w 2005 r. ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Celem ustawy był wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki dzięki zwiększeniu nakładów sektora prywatnego na B+R oraz bardziej efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych na sferę B+R[22]. Ustawa wprowadziła nowe instrumenty wsparcia innowacyjności (np. kredyt technologiczny i ulgi podatkowe na zakup nowych technologii) oraz zwiększyła zakres uprawnień Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP).

W 2006 r. rząd przyjął dokument *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, stanowiący kontynuację programu z 2000 r. Cel strategiczny zdefiniowany jako „wzrost innowacyjności przedsiębiorstw dla utrzymania gospodarki na ścieżce szybkiego rozwoju tworzenia nowych lepszych miejsc pracy"[23] miał być osiągnięty dzięki realizacji zadań w ramach następujących kategorii[24]:
– kadra dla nowoczesnej gospodarki (w tym m.in. rozwijanie kształcenia ustawicznego oraz transfer wiedzy pomiędzy sferą B+R a przedsiębiorcami poprzez wymianę kadr);
– badania na rzecz gospodarki (w tym m.in. koncentracja finansowania publicznego na badaniach w obszarach strategicznych wyznaczonych również w oparciu o potrzeby przedsiębiorstw oraz restrukturyzacja publicznej sfery jednostek naukowych);

[21] Ibidem, s. 42.

[22] S. Ciok, *Polityka rządu...*, op.cit., s. 133.

[23] *Kierunki zwiększania konkurencyjności gospodarki na lata 2007–2013* (dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2006 r.), Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa 2006, s. 62.

[24] Ibidem, s. 62–78.

– własność intelektualna dla innowacji, w tym m.in. wsparcie dla zarządzania własnością intelektualną oraz usprawnienie procesu uzyskiwania ochrony w obszarze prawa własności przemysłowej;
– kapitał na innowacje, w tym m.in.: ułatwianie dostępu do kapitału na przedsięwzięcia innowacyjne oraz wspieranie powstawania przedsiębiorstw opartych na nowoczesnych technologiach;
– infrastruktura dla innowacji, w tym m.in. wspieranie wspólnych działań przedsiębiorców o charakterze sieciowym oraz wzmocnienie współpracy sfery badawczo-rozwojowej z gospodarką.

Uzupełnieniem tego dokumentu stał się Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka" (PO IG) na lata 2007–2013, będący częścią *Narodowej strategii spójności na lata 2007–2013*.

W styczniu 2013 r. Rada Ministrów uchwaliła *Strategię innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020*, jedną z 9 strategii sektorowych realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju. *Dynamiczna Polska* ze swoim celem strategicznym utworzenia „wysoce konkurencyjnej gospodarki (innowacyjnej i efektywnej) opartej na wiedzy i współpracy"[25] wpisuje się w założenia strategii Europa 2020. Kierunki interwencji w ramach tego dokumentu podporządkowane będą realizacji czterech celów szczegółowych, w tym dwóch bezpośrednio związanych z polityką innowacyjną, jakimi są[26]:
– dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb działalności innowacyjnej, w tym m.in. koncentracja wydatków publicznych na działaniach prorozwojowych i innowacyjnych oraz uproszczenie, zapewnienie spójności i przejrzystości systemu danin publicznych mające na względzie potrzeby efektywnej i innowacyjnej gospodarki;
– stymulowanie innowacyjności poprzez wzrost efektywności wiedzy i pracy, w tym m.in. budowa ram dla prowadzenia efektywnej polityki innowacyjności, kształtowanie kultury innowacyjnej oraz szersze włączenie społeczeństwa w proces myślenia kreatywnego i tworzenia innowacji.

Dokument ten został pozytywnie przyjęty m.in. przez instytucje otoczenia biznesu (np. Bussines Centre Club – BCC).

[25] *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska* (dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013, s. 8.

[26] Ibidem, s. 9.

Okres przed przystąpieniem Polski do UE oraz krótko po akcesji obfitował w dokumenty i strategie rozwoju polityki innowacyjnej, często niejasne i niespójne. Krytycznie system dokumentów strategicznych na lata 1999–2003 oraz koordynację działań agend rządowych ocenił m.in. T.G. Grosse w swojej ekspertyzie dla Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPiPS)[27]. Również w kolejnych latach dokumenty strategiczne nie były wolne od błędów i niespójności. Można im wytknąć narzucanie mało realnych i często niemierzalnych celów (np. celem *Krajowego programu reform na lata 2008–2011* było stworzenie w Polsce najlepszych w Europie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej), niesprecyzowane zakresy odpowiedzialności oraz sposoby koordynacji działań czy zbytnią pojemność. Zgodnie ze wspomnianą już teorią C. Edquista polityka innowacyjna powinna być formułowana w odpowiedzi na zidentyfikowane i precyzyjnie zdefiniowane problemy, a przede wszystkim uwzględniać przyczyny ich występowania[28]. W polskich dokumentach dotyczących polityki innowacyjnej brakuje często metodologii i procedur identyfikowania i definiowania problemów, na które odpowiadać mają instrumenty tej polityki. Rzadko w proces przygotowania dokumentów strategicznych zaangażowane jest również społeczeństwo obywatelskie.

4. Instrumenty polskiej polityki innowacyjnej

Akty prawne i dokumenty strategiczne stanowią swego rodzaju ramy dla każdej z polityk publicznych. Najważniejsze są jednak same instrumenty polityki oraz działania podejmowane i inicjowane przez agendy rządowe. Do najczęściej wykorzystywanych instrumentów polityki innowacyjnej należą[29]:

– instrumenty prawne, m.in. odpowiednie ustawodawstwo, ochrona własności intelektualnej;
– instrumenty finansowe, m.in. granty, dotacje, pożyczki, kredyty, gwarancje i poręczenia;
– instrumenty instytucjonalne, m.in. instytucje świadczące usługi z zakresu szkoleń, doradztwa, transferu technologii, nawiązywania kontaktów, biblioteki;

[27] T.G. Grosse, *Zapisy Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006 w prowadzeniu polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla MGPiPS*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

[28] S. Borras, C. Edquist, *The Choice of Innovation Policy Instruments*, CIRCLE 2013, No. 4, Lund University, s. 5.

[29] S. Ciok, *Polityka rządu…*, op.cit., s. 121.

– instrumenty infrastrukturalne, m.in. parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji i transferu technologii;
– instrumenty strukturalne, m.in. kształcenie na różnych poziomach, programy badawcze krajowe i międzynarodowe;
– instrumenty handlowe, m.in. umowy handlowe, cła, subsydia eksportowe.

Do tego katalogu można dodać również wymieniane przez Edquista tzw. instrumenty miękkie (*soft instruments*), do których należą m.in. dobrowolne krajowe i międzynarodowe standardy techniczne, kodeksy postępowania i dobrych praktyk dla firm, uniwersytetów i instytutów naukowych czy kampanie komunikowania publicznego[30].

Na przełomie XX i XXI w. w Polsce stosowano głównie instrumenty finansowe, przy czym były one kierowane na ogół do przemysłu, bez wyraźnego ich adresowania do przedsiębiorstw wysokich technologii, oraz zorientowane na generowanie nowych innowacji, a nie na ich transfer[31]. Stosowane narzędzia nie odpowiadały jednak wyzwaniom, jakim musiała sprostać rozwijająca się gospodarka Polski. O słabości prowadzonej polityki innowacyjnej może świadczyć m.in. spadek wartości wskaźnika BERD[32] w latach 2000–2004 z 0,24% do 0,17% PKB[33] oraz niskie nakłady na prace B+R ponoszone przez przedsiębiorstwa przemysłowe, stanowiące zaledwie 7,4% całkowitych wydatków związanych z procesem innowacyjnym (2004)[34]. Działania polskiego rządu w zakresie polityki innowacyjnej zostały ocenione negatywnie w raporcie *Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R and D investment* przygotowanym w ramach projektu „The Policy Mix"[35].

Przystąpienie Polski do UE stało się impulsem rozwojowym dla polityki innowacyjnej kraju. Dało jej możliwość korzystania z instrumentów wspierania innowacyjności, zarówno finansowych, jak i pozafinansowych, oraz dostęp do całej

---

[30] S. Borras, C. Edquist, *The Choice of Innovation*…, op.cit., s. 16.

[31] S. Ciok, *Polityka rządu*…, op.cit., s. 131.

[32] Wskaźnik BERD (*Business Expenditures on R and D*), obejmuje fundusze finansujące prace badawczo-rozwojowe, których inwestorami kapitałowymi są organizacje przemysłowe.

[33] J. Walendowski, *Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R and D investment*, *The "Policy Mix" Project, Country Review Poland*, UNU-Merit, Universiteit Maastricht 2007, s. 4.

[34] E. Wojnicka, P. Klimczak, *Stan sektora MSP w 2004 roku. Tendencje rozwojowe w latach 1994–2004*, PARP, Warszawa 2006, s. 83.

[35] J. Walendowski, *Monitoring and analysis*…, op.cit.

instytucjonalnej infrastruktury naukowo-badawczej UE. Dzięki członkowstwu w UE Polska mogła stać się beneficjentem programów ramowych (piątego, szóstego i siódmego PR), głównego instrumentu UE w zakresie finansowania badań oraz działań na rzecz współpracy w Europie i poza jej granicami, a także Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacyjności (CIP), promującego m.in. udział MSP w siódmym PR. W obecnej perspektywie finansowej 2014–2020 polskie podmioty mogą ubiegać się o dofinansowanie działań innowacyjnych m.in. w ramach programu Horyzont 2020 (np. instrumentu „szybka droga do innowacji", który znacznie skróci czas między pomysłem a wprowadzeniem do obrotu) oraz Programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME).

Głównym źródłem wspierania innowacyjności ze środków UE na poziomie krajowym są fundusze strukturalne. W latach 2004–2006 fundusze strukturalne, w tym zwłaszcza Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich" oraz Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw", były ukierunkowane na realizację celów strategii lizbońskiej. Dostępne raporty ewaluacyjne powyższych programów zawierają szczegółową ocenę ich instrumentów, ich wpływu na innowacyjność podmiotów nimi objętych oraz opisy dobrych praktyk. W większości przedstawiają krytyczne opinie nt. wpływu programów na innowacyjność w skali całej gospodarki (m.in. raport końcowy *Wpływ realizacji SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw", lata 2004–2006 na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw*, czy opracowanie GUS pt. *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2004–2006*). W kolejnych latach najważniejszym programem funduszy strukturalnych mającym na celu pobudzenie innowacyjności w Polsce był Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka", w którym za cel główny przyjęto „rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa"[36]. Cel ten będzie mógł zostać osiągnięty dzięki realizacji celów szczegółowych, w tym m.in. zwiększeniu innowacyjności przedsiębiorstw, wzrostowi konkurencyjności polskiej nauki, a także zwiększeniu udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym[37]. Dotychczasowe oceny realizacji PO IG nie są jednoznaczne. W listopadzie 2013 r. KE odniosła się do wyników ewaluacji programu, zwracając uwagę na niskie wskaźniki innowacyjności polskiej gospodarki oraz

[36] *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013*, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2013, s. 63.

[37] S. Ciok, *Polityka rządu...*, op.cit., s. 138.

trend wypierania inwestycji prywatnych w B+R przez pomoc publiczną[38]. Niepokojące są również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) w uczelniach wyższych i instytucjach otoczenia biznesu (m.in. centrach transferu technologii i parkach technologicznych). NIK wykazała, że w latach 2010–2012 mniej niż 6% projektów badawczych prowadzonych w skontrolowanych uczelniach wyższych dotyczyło badań rozwojowych, celowych i zamawianych, które powinny stanowić podstawę do zastosowania ich wyników w praktyce[39]. Ocena efektów PO IG będzie możliwa jednak dopiero po zakończeniu programu w 2015 r.

W styczniu 2014 r. Rada Ministrów przyjęła programy operacyjne na lata 2014–2020, w tym trzy istotne z punktu widzenia polityki innowacyjnej państwa: Program Operacyjny „Inteligentny rozwój" (PO IR), Program Operacyjny „Polska cyfrowa" (PO PC) oraz Program Operacyjny „Wiedza, edukacja, rozwój" (PO WER). Przy formułowaniu założeń powyższych programów uwzględniono najbardziej aktualne dane dotyczące innowacyjności polskiej gospodarki, w tym wyniki rankingu *Innovation Union Scoreboard* (IUS) (Polska zajęła w nim 25. miejsce w gronie 28 państw) oraz *Global Innovation Index*, (który odnotował w 2013 r. spadek Polski na 49. miejsce z 44. zajmowanego w 2012 r.), a także dane dotyczące struktury wydatków na B+R (wskaźniki BERD, GERD). Dlatego też głównym celem PO IR jest wspieranie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, wyrażające się głównie zwiększeniem nakładów na B+R, w szczególności przez wsparcie przedsiębiorstw w obszarach innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej, podniesienie jakości i interdyscyplinarności badań naukowych i prac rozwojowych, a także zwiększenie stopnia komercjalizacji oraz umiędzynarodowienia badań naukowych i prac rozwojowych.

Wnioski

Bez względu na stopień realizacji przyjętych przez UE założeń dotyczących polityki innowacyjnej należy wskazać, iż stały się one dla Polski impulsem do rozwoju w obszarze rozwiązań innowacyjnych oraz motorem działań w zakresie tworzenia własnej polityki innowacyjnej na różnych szczeblach władzy: krajowym, regionalnym i lokalnym. Trzeba pamiętać, że konieczne jest wypracowanie w obszarze

[38] *Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka* (POIG) za 2013 r., Warszawa 2014, s. 58.

[39] *Informacja o wynikach kontroli „Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne"*, NIK, Warszawa 2013, s. 18.

polityki innowacyjnej własnych rozwiązań, uwzględniających polską specyfikę oraz uwarunkowania historyczne, społeczne i gospodarcze.

Dzięki członkowstwu w UE oraz udziałowi w programach ramowych zauważono globalny i europejski wymiar polityki innowacyjnej. Jedną z rekomendacji zawartych w strategii *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013* była właśnie internacjonalizacja działalności naukowej i innowacyjnej, polegająca na uczestnictwie polskich jednostek naukowych i przedsiębiorstw w programach finansowanych bezpośrednio przez UE, oraz większej mobilności pracowników nauki. Mimo działań promocyjnych oraz wprowadzenia instrumentów finansowych (np. „Granty na granty") współpraca polskich podmiotów w ramach konsorcjów międzynarodowych jest nadal niezadowalająca. Należy sobie uświadomić, że odpowiedni poziom innowacyjności może zapewnić tylko efektywna komunikacja i współpraca z innymi podmiotami[40].

Polska wraz z wstąpieniem do UE zyskała dostęp do instytucjonalnej infrastruktury badawczej, z której wsparcia i doświadczeń powinna korzystać. Polacy aktywnie uczestniczą już w działaniach Wspólnotowego Centrum Badawczego (WCB, Joint Research Centre), którego misją jest zapewnienie naukowego i technicznego wsparcia w tworzeniu, kształtowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu polityki UE. Ponadto polscy specjaliści zaangażowani są w działania Europejskiego Instytut Innowacji i Technologii (EIT) z siedzibą w Budapeszcie. Działania EIT realizowane są m.in. przez finansowanie wspólnot wiedzy i innowacji (WWI), niezależnych partnerstw szkół wyższych, instytucji badawczych, przedsiębiorstw i innych podmiotów zaangażowanych w proces innowacji. Partnerzy z Polski współpracują m.in. przy realizacji inicjatywy KIC InnoEnergy, wspierającej budowę i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw w obszarze zrównoważonej energii.

Polska odgrywa również ważną rolę w kształtowaniu polityki innowacyjnej na szczeblu wspólnotowym. W czasie polskiej prezydencji w Radzie UE Ministerstwo Gospodarki wyszło z inicjatywą utworzenia tzw. High Level Group (HLG) on Innovation Policy Management, składającej się z przedstawicieli instytucji UE, ministerstw ds. badań oraz europejskich przedsiębiorstw. W czerwcu 2013 r. HLG przedstawiła pierwszy raport wraz z rekomendacjami dotyczącymi polityki innowacyjnej UE.

UE jest w swoim założeniu nie tylko organizacją gospodarczą, ale również związkiem społeczeństw wyznających podobny system wartości i realizujących

[40] A. Świadek, J. Wiśniewska, *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki*, Naukowe Wydawnictwo IVG, Szczecin 2013, s. 9.

wspólne cele. Jednym z nich jest zapewnienie wzrostu międzynarodowej konkurencyjności UE, pozwalającego umocnić obecną pozycję w stosunku do innych państw i regionów świata. Będzie to możliwe tylko dzięki wzmacnianiu roli wiedzy jako czynnika produkcji, przy jednoczesnym rozwoju infrastruktury społeczno-gospodarczej pozwalającej na absorpcję wiedzy i przełożenie jej na innowacje.

Polityka innowacyjna Polski jest wypadkową celów wspólnotowych oraz celów strategicznych kraju. W obliczu wyzwań stojących przed Polską, szczególnie w regionie, konieczne jest umocnienie jej pozycji zarówno na forum UE, jak i w Europie Środkowo-Wschodniej. Szansę dla Polski stanowi rozwój sektorów gospodarki najmocniej opartych na użyciu wiedzy i innowacjach.

Bibliografia

Borras S., Edquist C., *The Choice of Innovation Policy Instruments*, CIRCLE 2013, No. 4, Lund University.

Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, w: *Endo i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska--Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2009.

Czerwińska E., *Strategia Lizbońska*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 2010.

Edquist C., *Innovation Policy – a Systemic Approach*, http://www.druid.dk/conferences/summer1999/conf-papers/edquist.pdf

Edvinsson L., *Universal Networking, Intellectual Capital*, w: *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*, red. E. Latoszek, I.E. Kotowska, A.Z. Nowak, A. Stępniak, Wyd. Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012.

Grosse T.G., *Zapisy Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006 w prowadzeniu polityki regionalnej państwa. Ekspertyza dla MGPiPS*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

Informacja o wynikach kontroli „Wdrażanie innowacji przez szkoły wyższe i parki technologiczne", NIK, Warszawa 2013.

Kierunki zwiększania konkurencyjności gospodarki na lata 2007–2013 (dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 września 2006 r.), Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa 2006.

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat KE, KOM(2010)2020, wersja ostateczna, Bruksela 2010.

Projekt przewodni strategii Europa 2020, Unia innowacji, Komunikat KE, KOM(2010) 546, wersja ostateczna, Bruksela 2010.

Kozioł-Nadolna K., *Polityka innowacyjna Unii Europejskiej w kontekście wzrostu roli sektora usług w gospodarce*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego" 2011, nr 25.

Nowakowska A., *Regionalny wymiar polityki innowacyjnej w kontekście strategii Europa 2020 – ranga, charakter, ewolucja*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2010, nr 246.

Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji (wydanie trzecie – polskie), OECD, Eurostat, MNiSW, Warszawa 2008.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa 2013.

Soete L., *From Industrial to Innovation Policy*, „Journal of Industry. Competition and Trade" 2007, No. 7 (3, 4).

Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) za 2013 r., Warszawa 2014.

Stanisławski R., *Założenia polityki innowacyjnej państwa*, w: *Polityka innowacyjna państwa wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – analiza uwarunkowań i ocena realizacji*, red. P. Niedzielski, R. Stanisławski, E. Stawasz, Uniwersytet Szczeciński, „Zeszyty Naukowe" 654, „Ekonomiczne Problemy Usług" 2011, nr 70.

Stawasz E., *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2011.

Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska (dokument rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 r.), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.

Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa 2002, s. 2.

Świadek A., Wiśniewska J., *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki*, Naukowe Wydawnictwo IVG, Szczecin 2013.

The OECD Innovation Strategy. Getting a head start on tomorrow, OECD, 2010 http://www.oecd.org/inclusive-growth/The%20OECD%20Innovation %20Strategy.pdf

Walendowski J., *Monitoring and analysis of policies and public financing instruments conducive to higher levels of R and D investment*, *The "Policy Mix" Project, Country Review Poland*, UNU-Merit, Universiteit Maastricht 2007.

Wojnicka E., Klimczak P., *Stan sektora MSP w 2004 roku. Tendencje rozwojowe w latach 1994–2004*, PARP, Warszawa 2006.

Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 r., program rządowy przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lipca 2000 r., Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa 2000.

Joanna Kuczewska*

Polityka Unii Europejskiej i Polski wobec małych i średnich przedsiębiorstw – kierunki i wyzwania

Wprowadzenie

W krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE) małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) stanowią jeden z podstawowych filarów gospodarki, ze względu na liczebność, znaczenie w tworzeniu miejsc pracy oraz generowanie wartości dodanej. Warunki jednolitego rynku europejskiego tworzą specyficzne otoczenie okołobiznesowe dla MŚP, które z jednej strony zapewnia im możliwość konkurowania w ramach dużego rynku, z drugiej jednak strony niesie zagrożenia związane z presją konkurencyjną i koniecznością dostosowania się do wspólnotowych wymogów prawnych i administracyjnych.

W latach 2008–2012, zdominowanych przez negatywne efekty światowego kryzysu gospodarczego, MŚP zmuszone zostały do podejmowania nowych wyzwań strategicznych umożliwiających przetrwanie. Uzasadnione było podejmowanie na poziomie UE oraz krajów członkowskich wielu różnorodnych inicjatyw zmierzających do poprawy otoczenia okołobiznesowego oraz realizacji wszelkich

* Dr Joanna Kuczewska, Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.

działań w ramach polityki wspierania przedsiębiorczości. Od 2008 r. zdecydowanie wzrosła aktywność instytucji wspólnotowych i narodowych w zakresie tworzenia sprzyjających warunków gospodarczych pod parasolem europejskiego programu *Akt na rzecz małych przedsiębiorstw* (*Small Business Act* – SBA). W latach 2010–2012 kraje członkowskie zaimplementowały prawie 2400 środków polityki przedsiębiorczości w celu wspierania MŚP, tj. średnio 800 środków na rok oraz prawie 90 na pojedynczy kraj członkowski[1]. Pomimo przełomu, który dokonał się w 2013 r., kiedy wszystkie wskaźniki informujące o kondycji MŚP zaczęły się poprawiać, wciąż wymagana jest nieustanna praca nad ulepszaniem otoczenia okołobiznesowego zapewniającego stabilny rozwój przedsiębiorczości w przyszłości, m.in.: dalsza harmonizacja polityk wspólnotowych, poszerzanie i ułatwianie MŚP dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania, zwiększenie zamówień sektora publicznego na produkty i usługi dostarczane przez MŚP, odpowiednia reakcja na sygnały wysłane przez rynek pracy, dążenie do wyeliminowania zaległych należności czy uproszczenie zasad prawnych i wymogów administracyjnych.

Celem podjętej analizy jest ocena europejskiej polityki wspierania przedsiębiorczości w kontekście nowych warunków gospodarczych, wciąż zdominowanych przez negatywne efekty kryzysu światowego. Szczególną uwagę skoncentrowano na ocenie polskiej polityki przedsiębiorczości w porównaniu z najlepszymi praktykami krajów członkowskich UE.

1. Stan sektora MŚP w krajach UE

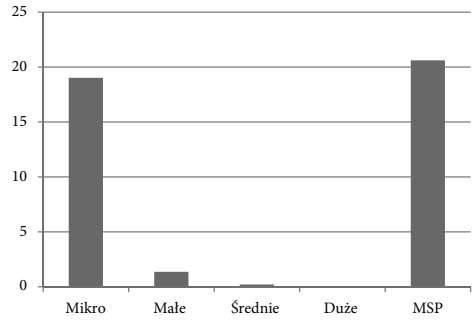
Rok 2013 stał się rokiem przełomowym dla europejskich MŚP. Po raz pierwszy od pięciu lat, kiedy pojawił się wpływ negatywnych efektów światowego kryzysu gospodarczego na wynik ekonomiczny, MŚP odnotowały poprawę wskaźników zatrudnienia oraz wartości dodanej brutto – odpowiednio o 0,3% oraz o 1% w stosunku do 2011 r. Mimo że europejskie MŚP przetrwały czas kryzysu gospodarczego w lepszej kondycji niż firmy duże ze względu na większą elastyczność działania, nie udało się jednak utrzymać wysokiego poziomu ich konkurencyjności. Wśród podmiotów MŚP lepsze wyniki osiągnęły przedsiębiorstwa w sektorze usługowym, który charakteryzuje się niższymi barierami wejścia. Jeszcze w 2012 r. wszystkie firmy przemysłowe

[1] European Commission, *A recovery on the horizon? Annual Report on European SMEs 2012/2013, Final Report*, Brussels 2013, s. 8.

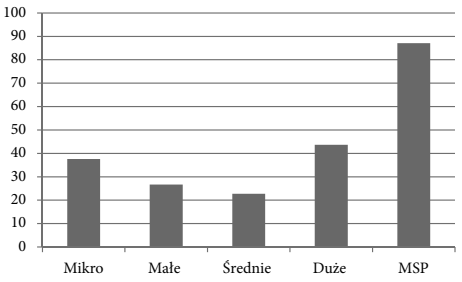
wykazywały spadek zatrudnienia i wartości dodanej, z wyjątkiem nieznacznego wzrostu tychże wskaźników w MŚP z sektorów średnio niskich technologii. W tym samym czasie, w latach 2008–2012 wzrosła liczba MŚP w sektorze usług o intensywnym udziale wiedzy (*knowledge intensive services*). Także zatrudnienie w tych podmiotach wzrosło o 4%. Słaby wynik przedsiębiorstw przemysłowych jednoznacznie tłumaczy spadek możliwości inwestycyjnych wynikający z drastycznego spadku popytu krajowego[2].

Rysunek 1. Wskaźniki dotyczące sytuacji przedsiębiorstw w UE-27 w 2013 r.

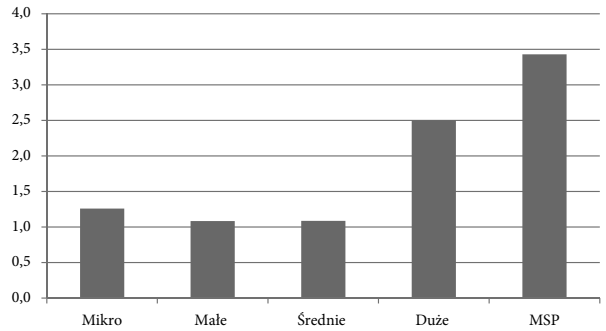
Liczba przedsiębiorstw (mln)



Liczba osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach (mln)



Wartość dodana brutto w w przedsiębiorstwach w UE-27 w 2013 r. (euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, Portal Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm [dostęp 21.03.2014].

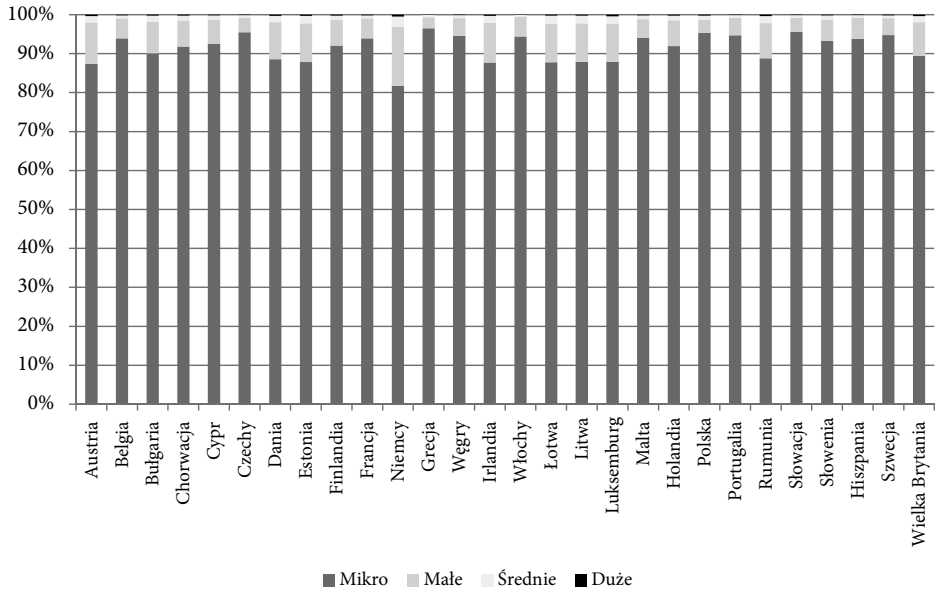
W 2013 r. wszystkie przedsiębiorstwa europejskie (UE-27) to ponad 20 mln podmiotów. Wśród nich dominowały MŚP, stanowiące ok. 99,8% ogółu, z których

[2] Ibidem, s. 6–8.

92,3% to firmy mikro zatrudniające do 9 pracowników. W sektorze MŚP zatrudnionych było ponad 87 mln osób, co stanowiło ok. 28,8% całkowitego zatrudnienia w UE-27. Najmniejsze przedsiębiorstwa zatrudniały ponad 37 mln osób, co stanowiło 43,2% ogółu MŚP. Wszystkie przedsiębiorstwa małe i średnie generowały 3,4 mln euro wartości dodanej brutto, co stanowiło 57,8% ogółu przedsiębiorstw. I znów istotną rolę w tej grupie odgrywały przedsiębiorstwa mikro, które tworzyły ok. 1,26 mln euro wartości dodanej, co stanowiło 36,7% ogółu MŚP (rys. 1).

Dominująca rola MŚP widoczna jest we wszystkich krajach członkowskich UE. W 2013 r. w większości krajów udział podmiotów MŚP przekroczył 95%. Największą grupę wśród tych przedsiębiorstw stanowiły firmy mikro. W 17 krajach Wspólnoty udział podmiotów najmniejszych przekroczył 90% ogółu przedsiębiorstw. Tylko w kilku krajach udział przedsiębiorstw dużych był nieznacznie większy, nie przekraczał jednak 0,5% ogółu przedsiębiorstw. Były to: Niemcy, Austria, Luksemburg, Wielka Brytania i Rumunia. Również w kilku krajach UE-27 widoczny był mniejszy udział firm mikro w grupie MŚP z większą rolą podmiotów małych i średnich – należały do nich Niemcy, Dania, Austria, Estonia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Luksemburg oraz Rumunia i Wielka Brytania (rys. 2).

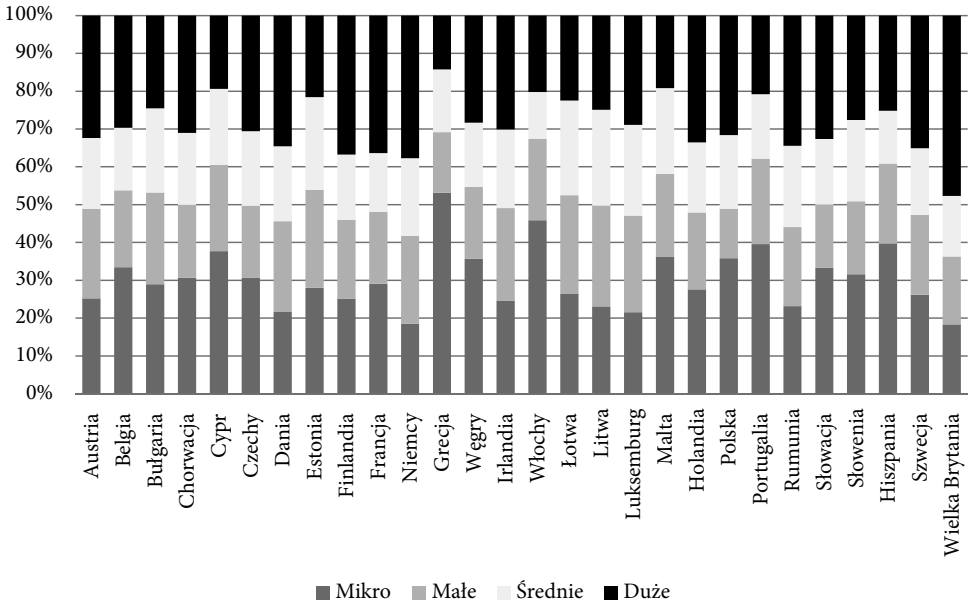
Rysunek 2. Procent MŚP oraz dużych przedsiębiorstw w krajach UE-28 w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, dostęp przez Portal Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm [dostęp 21.03.2014].

Prawie we wszystkich krajach członkowskich UE-27 w 2013 r. – z wyjątkiem Wielkiej Brytanii – ponad 60% zatrudnienia zapewniają MŚP. Największy udział MŚP w zatrudnieniu zanotowano w Grecji, Malcie, Cyprze oraz we Włoszech, gdzie przekroczył on poziom 80% ogółu zatrudnienia. Natomiast największe znaczenie firm mikro w tworzeniu miejsc pracy wykazała Grecja (ponad 50% ogółu) oraz Włochy (ponad 45%). Z kolei największy udział przedsiębiorstw dużych w zatrudnieniu wystąpił w Wielkiej Brytanii (ok. 50%) oraz w Niemczech, Francji, Finlandii, Danii, Austrii, Holandii, Rumunii i Szwecji (rys. 3).

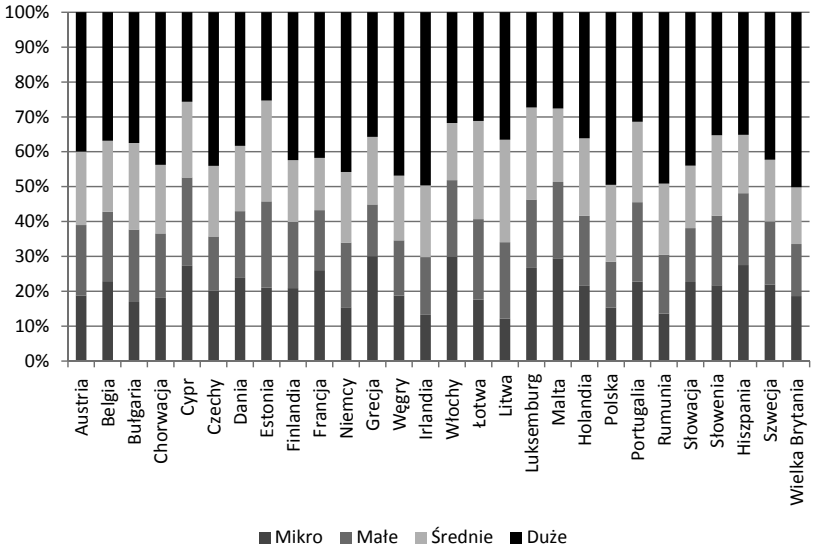
Rysunek 3. Zatrudnienie w MŚP oraz w dużych przedsiębiorstwach w krajach UE-28 w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm [dostęp 21.03.2014].

W zakresie tworzenia wartości dodanej brutto w 2013 r. największy udział MŚP (powyżej 70% ogółu firm) odnotowano w Finlandii, Cyprze, Luksemburgu i Malcie. Największy udział podmiotów najmniejszych w tworzeniu wartości dodanej (ok. 30% ogółu) wskazały Grecja, Włochy, Hiszpania, Malta i Cypr. Z kolei około połowa udziału firm dużych w tworzeniu wartości dodanej to cecha Wielkiej Brytanii, Irlandii, Polski i Rumunii (rys. 4).

Rysunek 4. Odsetek wartości dodanej brutto w MŚP oraz w dużych przedsiębiorstwach w krajach UE-28 w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm [dostęp 21.03.2014].

2. Polityka Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw

Polityka wspierania przedsiębiorczości jest polityką o charakterze narodowym. Oznacza to duży poziom współdziałania pomiędzy instytucjami UE a krajami członkowskimi w zakresie wymiany tzw. dobrych praktyk. Tylko bowiem działania na poziomie kraju, a nawet regionu gwarantują zgodnie z zasadą subsydiarności najwyższą skuteczność. W ostatnich latach widoczna jest wyraźna zmiana podejścia Wspólnoty i krajów członkowskich do realizacji polityki przedsiębiorczości. Coraz więcej państw zauważa istotny wpływ implementacji dobrych praktyk z innych gospodarek i w związku z tym systematycznie wzmacnia najważniejsze obszary otoczenia okołobiznesowego[3]. Najlepsze praktyki promowane są w najważniejszych dokumentach

[3] Ewolucja polityki wpierania MŚP obejmuje realizację kolejnych programów wieloletnich, szerzej na ten temat: A. Stępniak, J. Kuczewska, *Polskie przedsiębiorstwo na rynku Unii Europejskiej*, Gdańsk 2004, s. 87–99.

strategicznych, tj. *Europejskiej karcie małych przedsiębiorstw* (*European Charter for Small Business*), która przyjęta została po raz pierwszy na spotkaniu Rady Europejskiej w Feira w 2000 r. oraz *Akcie na rzecz małych przedsiębiorstw*, podpisanym w 2008 r. jako kontynuacja praktyk *Europejskiej karty małych przedsiębiorstw*[4]. W ramach realizacji postanowień *Europejskiej karty małych przedsiębiorstw* UE zobowiązała się do: kształcenia i szkolenia w zakresie przedsiębiorczości, zmniejszania kosztów i ułatwiania rozpoczęcia działalności, usprawnienia ustawodawstwa i ulepszenia przepisów, zwiększenia dostępności umiejętności, usprawnienia dostępu w trybie on-line, poszerzenia działalności wychodzącej poza jednolity rynek, uregulowania kwestii opodatkowania i finansowych, zwiększenia możliwości technologicznych małych przedsiębiorstw, wprowadzenia skutecznych modeli handlu elektronicznego, zapewnienia najlepszego wsparcia dla małych przedsiębiorstw oraz rozwijania silniejszej i skuteczniejszej reprezentacji interesów małych przedsiębiorstw na szczeblu UE i poszczególnych państw[5]. W latach 2001–2008 corocznie publikowano zbiór najlepszych praktyk w krajach członkowskich UE w zakresie realizacji inicjatyw polityki wspierania przedsiębiorczości. Od 2008 r. podjęto działania sprecyzowane w *Akcie na rzecz małych przedsiębiorstw*, którego głównymi celami strategicznymi zostały „[…] poprawa ogólnego podejścia politycznego do przedsiębiorczości, trwałe wpisanie zasady »najpierw myśl na małą skalę« w kształtowanie polityki, począwszy od opracowywania przepisów, a na usługach publicznych kończąc, oraz wspieranie rozwoju MŚP przez pomoc w sprostaniu przeciwnościom, które utrudniają ten rozwój"[6].

Zgodnie z wytycznymi *Aktu na rzecz małych przedsiębiorstw* działania strategiczne polityki wspierania przedsiębiorczości koncentrują się wokół kilku obszarów strategicznych, tj.: zastosowania zasady „najpierw myśl na małą skalę" – „*Think Small First*"), uproszczenia administracyjnych procedur zakładania przedsiębiorstw (*start-up*), promocji internacjonalizacji MŚP, rozwoju edukacji przedsiębiorczości, respektowania zasad upadłości i prawa tzw. drugiej szansy oraz redukcji barier administracyjnych.

Zasada „*Think Small First*" wymaga uwzględnienia potrzeb MŚP już we wczesnym etapie konstruowania lub zmiany wszelkich przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw. Konieczne jest stosowanie tzw. testu MŚP

[4] European Commission, *Think Small First. A Small Business Act for Europe*, COM(2008) 394 final, Brussels 2008.

[5] Komisja Europejska, *Europejska karta małych przedsiębiorstw*, Luksemburg 2004, s. 10–15.

[6] European Commission, *Think Small First*…, op.cit., s. 3.

w procesie formułowania propozycji przepisów prawnych. Efektywną realizację testu MŚP gwarantują następujące działania:

– konsultacje z interesariuszami MŚP podejmowane na poziomie narodowym i regionalnym w celu zdefiniowania najlepszych możliwych rozwiązań dla MŚP; prowadzone są one we współpracy różnorodnych sektorowych i horyzontalnych organizacji biznesowych na poziomie UE, poprzez organizację panelowych spotkań biznesowych oraz publicznych konsultacji on-line;
– działania ambasadora MŚP w UE, który jest punktem tzw. pierwszego kontaktu dla MŚP i ich interesariuszy w Komisji Europejskiej, w celu gromadzenia i przekazywania opinii i stanowiska MŚP odnośnie do inicjatyw podejmowanych na poziomie Wspólnoty;
– realizacja koncepcji tzw. wspólnych dat wejścia (*Common Commencement Dates*), które gwarantują wdrażanie przepisów prawnych w ściśle określonych i zaplanowanych terminach, co gwarantuje jasny i prosty przepływ informacji na temat nowych regulacji dla MŚP.

W ramach upraszczania procedur administracyjnych związanych z rozpoczynaniem działalności przedsiębiorstwa Wspólnota zgodnie z założeniami *Aktu na rzecz małych przedsiębiorstw* podejmuje aktywności związane z utworzeniem tzw. jednego punktu kontaktowego (*one-stop-shop*) dla załatwienia wszelkich formalności związanych z rejestracją przedsiębiorstwa, skróceniem czasu oraz zmniejszeniem kosztu zakładania firmy. W 2012 r. średni koszt założenia przedsiębiorstwa w krajach UE wynosił 372 euro a średni czas z tym związany 5,4 dnia. Ewidentna redukcja czasu zakładania przedsiębiorstwa była najwyższa w Polsce, Holandii, Bułgarii i Luksemburgu. Redukcja kosztu zakładania firmy najwyższa była w Holandii, Polsce i Bułgarii. Od 2011 r. koszt docelowy rejestracji podmiotu gospodarczego, do jakiego powinny dążyć kraje członkowskie, to 100 euro, a czas 3 dni. Realizacja tych trzech celów strategicznych przebiega rozmaicie: w zakresie tworzenia jednego punktu kontaktowego – 20 krajów zrealizowało założenie, 7 nie; w zakresie skrócenia czasu rejestracji – 12 krajów zrealizowało założenie, 15 nie, w zakresie obniżki kosztu rejestracji firmy – 7 krajów zrealizowało założenie, 20 natomiast nie osiągnęło założonego poziomu. Tylko trzy kraje: Rumunia, Dania i Słowenia zastosowały się do wszystkich trzech kryteriów. Natomiast aż 5 krajów, tj.: Czechy, Niemcy, Grecja, Łotwa oraz Słowacja, nie osiągnęło ani jednego celu[7].

[7] Raport podsumowujący postępy krajów członkowskich, *2012 Country by country assessment – overview table*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/2012-country-fiches_en.pdf [dostęp 17.03.2014].

Ważnym priorytetem wsparcia MŚP jest promocja internacjonalizacji. Korzystanie z pełnej oferty rynku wewnętrznego UE warunkowane jest zdolnością przedsiębiorstw do podejmowania działalności międzynarodowej. W związku ze specyfiką MŚP, a szczególnie podmiotów mikro, priorytet działań międzynarodowych jest bardzo odległy, a nawet nierealny. Zakres działania małych przedsiębiorstw jest ograniczony przeważnie do niewielkiego obszaru. W zakresie promocji internacjonalizacji MŚP Wspólnota podjęła następujące inicjatywy: utworzenie doradczych centrów biznesowych w Indiach i Chinach, których celem jest wsparcie MŚP z Unii wchodzących na rynki krajów trzecich, utworzenie centrum wsparcia działań związanych z ochroną własności intelektualnej w Chinach (*IPR Help Desk*), rozszerzenie działalności Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości (Enterprise Europe Network), której zadaniem jest promocja biznesu i kojarzenie partnerów wśród MŚP oraz przygotowanie licznych opracowań na temat warunków biznesowych na rynkach eksportowych, m.in. *Strategii dostępu do rynku* (*Market Access Strategy*).

Respektowanie zasad upadłości i prawa tzw. drugiej szansy należy w obliczu negatywnych skutków światowego kryzysu gospodarczego do priorytetów wspierania MŚP. W warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia okołobiznesowego tylko 50% przedsiębiorstw ma szansę na przetrwanie w ciągu pięciu lat od rozpoczęcia działalności. Wśród wszystkich przyczyn rozwiązania przedsiębiorstwa w 15% MŚP przyczyną bezpośrednią jest bankructwo, a 4–6% z nich to przypadki defraudacji. Trudności, jakie napotyka upadły przedsiębiorca, powodują, że część z nich rezygnuje z ponownego uruchomienia nowego przedsięwzięcia. Wielu Europejczyków nawet nie rozważa możliwości utworzenia nowej firmy z obawy przed kolejnym niepowodzeniem. W celu wsparcia MŚP w sytuacji zagrożenia upadłością, UE zaproponowała proces postępowania naprawczego. W pierwszej kolejności przedsiębiorca dokonuje identyfikacji problemu za pomocą przygotowanej listy kontrolnej (*check-list*), następnie podejmuje wszelkie działania zapobiegające, wykorzystując siedem zasad, jakimi są: uczenie się na błędach; szybkie zapobieganie i wczesna reakcja; szukanie możliwych rozwiązań; świadomość, że najgorszą decyzją jest brak decyzji; podejmowanie dialogu z interesariuszami; zweryfikowanie zasad prawnych i wykorzystanie profesjonalnego doradztwa – ostatnim krokiem procesu naprawczego jest wykorzystanie profesjonalnego doradztwa zapewnionego przez Wspólnotę[8].

[8] European Commission, *Enterprise and Industry*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/entrepreneurs_structure/index_en.htm [dostęp 17.03.2014].

Zapobiegając nadmiernym ograniczeniom i przeszkodom administracyjnym, UE powołała grupę ekspertów wyznaczonych przez państwa członkowskie, której zadaniem było opracowanie modeli zastosowanych później przez państwa Wspólnoty w celu zmniejszenia ciężaru regulacji publicznej, w szczególności obciążeń MŚP. Podczas gdy duża firma przeznacza średnio 1 euro na pracownika w celu pokrycia wykonania obowiązku regulacyjnego, średnie przedsiębiorstwo może wydać około 4 euro, natomiast mała firma do 10 euro. Modele te obejmują 10 kategorii: zwolnienia ze względu na wielkość firmy, zwolnienia z obowiązków regulacyjnych, uproszczone obowiązki, czasowe zwolnienia, koordynację wymogów administracyjnych i powstanie *one-stop-shops*, ujednolicenie dat obowiązywania przepisów prawnych i administracyjnych, tzw. informacje szyte na miarę, coaching i szkolenia, usługi elektroniczne, uprzywilejowane traktowanie małych przedsiębiorstw oraz wczesna ocena wpływu regulacji na małe przedsiębiorstwa. Aby ustalić ich skuteczność, przeanalizowano ponad 100 przypadków, w których takie modele zostały zastosowane. W efekcie końcowym grupa ekspertów wybrała 30 dobrych praktyk, które ilustrują wykorzystanie różnych modeli w celu zmniejszenia nieproporcjonalnych obciążeń regulacyjnych[9].

Ostatnim obszarem, w którym identyfikowane są najlepsze praktyki polityki wspierania przedsiębiorczości jest promocja edukacji oraz szkoleń dla MŚP. Szeroką ofertę różnorodnych inicjatyw proedukacyjnych uzupełniają liczne raporty przygotowywane przez Komisję Europejską na temat efektywności działań i programów edukacyjnych. Jest to również jeden z priorytetów przyjętego w 2012 r. *Programu działań na rzecz przedsiębiorczości 2020* (*Entrepreneurship 2020 Action Plan*)[10]. Plan ten jest inspiracją dla zdecydowanych działań na rzecz uwolnienia wspólnego nowego ducha przedsiębiorczości w Europie. Ma na celu ułatwienie tworzenia nowych przedsiębiorstw oraz stworzenie przyjaznego środowiska okołobiznesowego. Proponuje trzy obszary natychmiastowej interwencji: promocję edukacji i szkoleń w celu wsparcia wzrostu przedsiębiorczości i tworzenia przedsiębiorstw, poprawę warunków biznesowych przez usunięcie istniejących barier strukturalnych i wspieranie firm w kluczowych fazach cyklu życia przedsiębiorstwa oraz zdynamizowanie kultury przedsiębiorczości w Europie, tzw. pielęgnację nowej generacji przedsiębiorców.

[9] European Commission, *Report of the expert group. Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SME-s*, Brussels 2007, s. 4–7.

[10] European Commission, *Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, COM(2012) 795 final, Brussels.

3. Polityka wspierania przedsiębiorczości w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej

Politykę wspierania przedsiębiorczości, jako politykę o charakterze narodowym, trudno ocenić z punktu widzenia skuteczności i bezpośredniego wpływu na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw. Dobór różnorodnych wskaźników umożliwia pozycjonowanie efektów tej polityki w różnych konfiguracjach i o różnym zabarwieniu – pozytywnym lub negatywnym – jej skutków dla przedsiębiorstw. Wspólnota analizę skuteczności polityki wspierania przedsiębiorczości oparła na implementacji *Small Business Act* (SBA), który określa zakres działań wpływających na kształtowanie warunków otoczenia okołobiznesowego[11]. Chociaż niemożliwe jest wskazanie bezpośredniej relacji pomiędzy specyficznymi miernikami stanu otoczenia okołobiznesowego określonymi przez SBA a poprawą otoczenia biznesu, to ewidentnie pojawia się wniosek, iż kraje UE, które wprowadziły stabilne i wszechstronne podejście do realizacji działań zgodnie z SBA, wydają się być na znacznie lepszej pozycji w zakresie wspierania MŚP. Należy jednak pamiętać, iż wiele innych czynników niezdefiniowanych w SBA, włącznie z wpływem negatywnych skutków kryzysu gospodarczego, może oddziaływać na efektywność narodowej polityki wspierania przedsiębiorczości.

Ocena implementacji wskaźników wpierania przedsiębiorczości zgodnie z SBA w latach 2012/2013 jednoznacznie potwierdziła, iż wciąż widoczny jest wpływ negatywnych efektów globalnego kryzysu gospodarczego i wciąż istnieje luka pomiędzy domeną polityki przedsiębiorczości, a oczekiwaniami MŚP[12]. Wiele krajów UE osiągnęło znaczny postęp w zakresie implementacji mierników SBA w zakresie: dostępu do źródeł finansowania MŚP, promocji umiejętności i innowacyjności MŚP oraz przedsiębiorczości, pomimo tego, iż postęp w zakresie poprawy tych wskaźników średnio w całej UE był niski. Jednoznacznie wszyscy interesariusze MŚP wskazali, iż niezbędny jest większy progres w wielu obszarach SBA, szczególnie: prawa

[11] Ocena otoczenia okołobiznesowego zgodnie z priorytetami SBA zakłada analizę szeregu mierników na poziomie UE oraz krajów członkowskich pogrupowanych w dziesięciu obszarach głównych: przedsiębiorczość, prawo tzw. drugiej szansy, zasada „*Think Small First*", odpowiedzialna administracja publiczna, pomoc publiczna i zamówienia publiczne, dostęp do źródeł finansowania, rynek wewnętrzny, promocja umiejętności i innowacyjności, ekootoczenie biznesu oraz internacjonalizacja.

[12] European Commission, *Progress on the implementation of SBA in Europe, SME performance review study*, Brussels 2013, s. 6.

do drugiej szansy, realizacji działań zgodnie z zasadą „*Think Small First*", pomocy i zamówieniach publicznych oraz internacjonalizacji MŚP (tabela 1).

Tabela 1. Progres w zakresie polityki wspierania przedsiębiorczości v. ocena MŚP

Obszary SBA	Postęp w zakresie polityki	Ocena MŚP	Priorytetyzacja obszaru SBA
Przedsiębiorczość	umiarkowany	średnia	niski
Prawo tzw. drugiej szansy	ograniczony	niska	wysoki
Zasada „*Think Small First*"	umiarkowany	niska	wysoki
Odpowiedzialna administracja publiczna	umiarkowany	średnia	niski
Pomoc publiczna i zamówienia publiczne	umiarkowany	niska	wysoki
Dostęp do źródeł finansowania	umiarkowany	niska	wysoki
Rynek wewnętrzny	ograniczony	średnia	niski
Promocja umiejętności i innowacyjności	umiarkowany	średnia	niski
Ekootoczenie biznesu	ograniczony	średnia	niski
Internacjonalizacja	umiarkowany	niska	wysoki

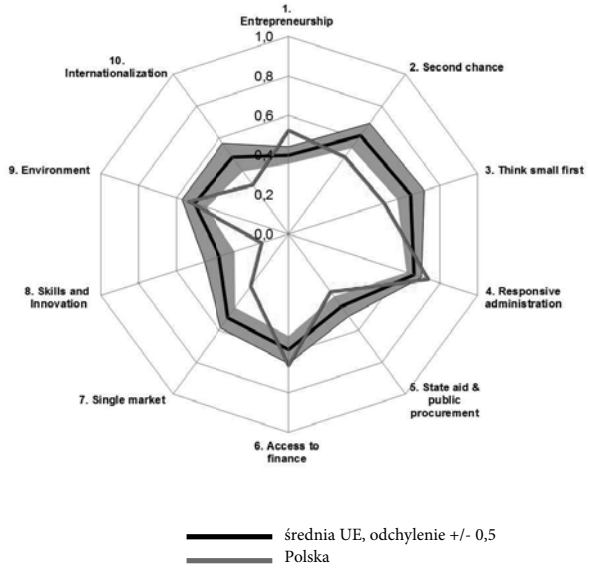
Źródło: European Commission, *Progress on the implementation of SBA in Europe, SME performance review study*, Brussels 2013, s. 59.

Powyższe wyniki badań wskazują na istnienie dysproporcji pomiędzy priorytetami i działaniami polityki wspierania przedsiębiorczości a oceną interesariuszy sektora MŚP. Sytuacja ta spowodowana może być kilkoma czynnikami. Wpływ nowych, wdrożonych wskaźników polityki SBA nie został jeszcze zaabsorbowany przez rynek ze względu na zbyt krótki czas, fakt, że implementacja nie została przeprowadzona zgodnie z założeniami lub że zastosowano niewłaściwe wskaźniki w nieodpowiednich obszarach. W związku z tym pięć obszarów polityki SBA, które zostały negatywnie ocenione przez interesariuszy, powinno stać się priorytetem polityki wspierania przedsiębiorczości na kolejne lata. Są to: prawo drugiej szansy, realizacja zasady „*Think Small First*", pomoc publiczna i zamówienia publiczne, dostęp do źródeł finansowania oraz internacjonalizacja MŚP.

Polska na tle krajów UE prezentuje swoisty mix pod względem warunków dla kreacji i wzrostu sektora MŚP. Negatywne konsekwencje kryzysu gospodarczego powodują kolejne wyjścia przedsiębiorstw z rynku, jednak nowo powstające podmioty stanowią ogromną przeciwwagę dla upadających. Wynika to między innymi z dużego postępu w zakresie realizacji zadań SBA, szczególnie w obszarach przedsiębiorczości, odpowiedzialnej administracji publicznej i redukcji kosztów rejestracji działalności gospodarczej, co prowadzi do eliminacji wielu barier powstawania nowych przedsięwzięć. Do pozytywnych obszarów polityki SBA zaliczyć

również należy dwa kolejne: dostęp do źródeł finansowania oraz ekootoczenie biznesu. Polskę dzieli jednak znaczny dystans od średniej krajów UE w zakresie implementacji kluczowych wskaźników SBA w promocji umiejętności i innowacji wśród MŚP. Ponadto brak postępu lub trend negatywny występuje w obszarach: interna cjonalizacji, pomocy publicznej i zamówień publicznych, implementacji dyrektyw rynku wewnętrznego, prawa upadłościowego i drugiej szansy oraz zasady „*Think Small First*" (rys. 5).

Rysunek 5. Profil Polski w zakresie realizacji SBA



1. *Entrepreneurship* – przedsiębiorczość, 2. *Second Chance* – druga szansa, 3. „*Think Small First*" – zasada „najpierw myśl o małym", 4. *Responsible administration* – odpowiedzialna administracja, 5. *State aid and public procurement* – pomoc publiczna i zamówienia publiczne, 6. *Access to finance* – dostęp do źródeł finansowania, 7. *Single market* – rynek wewnętrzny, 8. *Skills and innovation* – umiejętności i innowacje, 9. *Environment* – otoczenie biznesu, 10. *Internationalization* – internacjonalizacja

Źródło: European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Poland*, Brussels 2013, s. 5.

Szczegółowe aspekty negatywne polityki SBA są następujące:

- długi czas przeznaczony na zamknięcie firmy i wysoki koszt z tym związany,
- licencje, koncesje i pozwolenia,
- usuwanie barier administracyjnych,
- podatki,
- mały udział MŚP w zamówieniach publicznych,
- niska pomoc publiczna dla MŚP,
- inwestycje *venture capital*,

- wdrażanie funduszy strukturalnych przez MŚP,
- udział MŚP w imporcie i eksporcie wewnątrzwspólnotowym,
- niska transpozycja dyrektyw rynku wewnętrznego,
- bardzo niskie wskaźniki świadczące o poziomie innowacyjności i poziomie internacjonalizacji.

W rankingu krajów UE pod względem ilości pozytywnie realizowanych zadań SBA Polska zajmuje *ex aequo* z Hiszpanią 18 i 19 miejsce, co odzwierciedla współistnienie elementów pozytywnych i negatywnych wpływających na warunki okołobiznesowe. Miejsca gorsze od Polski zajmują Węgry, Czechy, Słowacja, Włochy, Grecja, Malta, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Wskazuje to ponownie na podział krajów UE, w którym kraje południa tzw. starej UE oraz część krajów Europy Centralnej i Wschodniej charakteryzuje się gorszymi wskaźnikami niż pozostałe kraje Wspólnoty. Liderami pod względem realizacji zadań SBA i wdrażania efektywnej polityki wspierania przedsiębiorczości pozostają tradycyjnie Austria i Finlandia (tylko z jednym obszarem negatywnym) oraz Niemcy i Wielka Brytania (z dwoma obszarami negatywnymi) (tab. 2 i 3).

Tabela 2. Liczba silnych i słabych obszarów realizacji polityki SBA w krajach UE-28

Kraj	Liczba silnych obszarów	Liczba słabych obszarów
Austria	9	1
Belgia	5	5
Bułgaria	2	8
Chorwacja	0	10
Cypr	5	5
Czechy	3	7
Dania	7	3
Estonia	7	3
Finlandia	9	1
Francja	5	5
Grecja	2	8
Hiszpania	4	6
Holandia	7	3
Irlandia	7	3
Litwa	7	3
Luksemburg	5	5
Łotwa	6	4

Malta	2	8
Niemcy	8	2
Polska	4	6
Portugalia	6	4
Rumunia	1	9
Słowacja	2	8
Słowenia	5	5
Szwecja	7	3
Węgry	3	7
Wielka Brytania	8	2
Włochy	2	8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, *2013 SBA Fact Sheet* (dla 28 krajów UE).

Tabela 3. Silne i słabe obszary realizacji polityki SBA w poszczególnych krajach UE-28

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Austria	Zasada „*Think Small First*" Dostęp do źródeł finansowania Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności Ekootoczenie biznesu Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Przedsiębiorczość	Odpowiedzialna administracja publiczna
Belgia	Ekootoczenie biznesu Internacjonalizacja Promocja umiejętności i innowacyjności Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne	Rynek wewnętrzny (!) Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Zasada „*Think Small First*" Przedsiębiorczość
Bułgaria	Przedsiębiorczość Pomoc publiczna i zamówienia publiczne	Zasada „*Think Small First*" (-) Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja (!) Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Ekootoczenie biznesu (!) Prawo tzw. drugiej szansy

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Chorwacja	-	Zasada „*Think Small First*" (-) Dostęp do źródeł finansowania (!) Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja (!) Rynek wewnętrzny (!) Promocja umiejętności i innowacyjności Ekootoczenie biznesu Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne (-) Przedsiębiorczość
Cypr	Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Przedsiębiorczość	Rynek wewnętrzny Ekootoczenie biznesu Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*" (-) Dostęp do źródeł finansowania
Czechy	Przedsiębiorczość Promocja umiejętności i innowacyjności Ekootoczenie biznesu	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*" Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja Prawo tzw. drugiej szansy Rynek wewnętrzny
Dania	Internacjonalizacja (!) Rynek wewnętrzny (!) Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Prawo tzw. drugiej szansy Zasada „*Think Small First*" Odpowiedzialna administracja publiczna Dostęp do źródeł finansowania	Ekootoczenie biznesu Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Przedsiębiorczość
Estonia	Zasada „*Think Small First*" Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja (!) Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności	Ekootoczenie biznesu Prawo tzw. drugiej szansy Przedsiębiorczość

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Finlandia	Zasada „*Think Small First*" Dostęp do źródeł finansowania Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności Ekootoczenie biznesu Prawo tzw. drugiej szansy Przedsiębiorczość Odpowiedzialna administracja publiczna	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne
Francja	Internacjonalizacja Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Rynek wewnętrzny	Zasada „*Think Small First*" Ekootoczenie biznesu Przedsiębiorczość Dostęp do źródeł finansowania Promocja umiejętności i innowacyjności
Grecja	Przedsiębiorczość Prawo tzw. drugiej szansy	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*" Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny Ekootoczenie biznesu
Hiszpania	Prawo tzw. drugiej szansy Zasada „*Think Small First*" Rynek wewnętrzny Ekootoczenie biznesu	Przedsiębiorczość Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Internacjonalizacja
Holandia	Przedsiębiorczość Ekootoczenie biznesu Internacjonalizacja Promocja umiejętności i innowacyjności Prawo tzw. drugiej szansy Zasada „*Think Small First*" Odpowiedzialna administracja publiczna	Rynek wewnętrzny Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Irlandia	Przedsiębiorczość Internacjonalizacja Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Dostęp do źródeł finansowania Zasada „*Think Small First*" Ekootoczenie biznesu	Rynek wewnętrzny (-) Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne
Litwa	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja Prawo tzw. drugiej szansy Rynek wewnętrzny Przedsiębiorczość	Ekootoczenie biznesu Zasada „*Think Small First*" (-) Promocja umiejętności i innowacyjności
Luksemburg	Ekootoczenie biznesu Internacjonalizacja Promocja umiejętności i innowacyjności Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*"	Przedsiębiorczość Prawo tzw. drugiej szansy Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Rynek wewnętrzny
Łotwa	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny Przedsiębiorczość	Ekootoczenie biznesu Promocja umiejętności i innowacyjności Prawo tzw. drugiej szansy
Malta	Rynek wewnętrzny Ekootoczenie biznesu	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*" (-) Dostęp do źródeł finansowania Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Przedsiębiorczość

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Niemcy	Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Ekootoczenie biznesu Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Rynek wewnętrzny Internacjonalizacja	Przedsiębiorczość Zasada „*Think Small First*”
Polska	Dostęp do źródeł finansowania Ekootoczenie biznesu Przedsiębiorczość Odpowiedzialna administracja publiczna	Prawo tzw. drugiej szansy Zasada „*Think Small First*” Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja
Portugalia	Przedsiębiorczość Prawo tzw. drugiej szansy Zasada „*Think Small First*” Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Ekootoczenie biznesu	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Rynek wewnętrzny Internacjonalizacja
Rumunia	Przedsiębiorczość	Zasada „*Think Small First*” (-) Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Internacjonalizacja (!) Rynek wewnętrzny Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Ekootoczenie biznesu (!) Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne
Słowacja	Przedsiębiorczość Rynek wewnętrzny	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*” Dostęp do źródeł finansowania Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Ekootoczenie biznesu Prawo tzw. drugiej szansy

Kraj	Silne obszary	Słabe obszary
Słowenia	Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Zasada „*Think Small First*" Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny	Przedsiębiorczość Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Ekootoczenie biznesu Dostęp do źródeł finansowania
Szwecja	Prawo tzw. drugiej szansy Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Przedsiębiorczość Internacjonalizacja Promocja umiejętności i innowacyjności Dostęp do źródeł finansowania Zasada „*Think Small First*"	Ekootoczenie biznesu Rynek wewnętrzny Odpowiedzialna administracja publiczna
Węgry	Odpowiedzialna administracja publiczna Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Przedsiębiorczość	Zasada „*Think Small First*" Dostęp do źródeł finansowania Prawo tzw. drugiej szansy Promocja umiejętności i innowacyjności Internacjonalizacja Rynek wewnętrzny Ekootoczenie biznesu
Wielka Brytania	Internacjonalizacja Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Zasada „*Think Small First*" Ekootoczenie biznesu	Przedsiębiorczość Rynek wewnętrzny
Włochy	Zasada „*Think Small First*" Ekootoczenie biznesu	Prawo tzw. drugiej szansy Odpowiedzialna administracja publiczna Promocja umiejętności i innowacyjności (!) Pomoc publiczna i zamówienia publiczne Dostęp do źródeł finansowania Rynek wewnętrzny Internacjonalizacja Przedsiębiorczość

(!) wyjątkowo pozytywna lub negatywna ocena; (-) brak oceny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Commission, *2013 SBA Fact Sheet* (dla 28 krajów UE).

Wnioski i rekomendacje

W obliczu obecnej sytuacji gospodarczej, w której odczuwalne są jeszcze negatywne skutki globalnego kryzysu, zarówno polityka wspólnotowa, jak i narodowe polityki wspierania przedsiębiorczości szczególną uwagę poświęcają kreowaniu warunków sprzyjających rozwojowi i powstawaniu MŚP. Wprowadzenie na szczeblu UE jednolitego aktu biznesu przyczyniło się do skuteczniejszej i bardziej dynamicznej realizacji zasad efektywnej polityki wspierania biznesu. SBA nie jest jednak dokumentem obowiązkowym, a warunki logiczne jego koncepcji są bardzo kompleksowe. Dziesięć głównych obszarów tematycznych zawiera aż 78 wskaźników i 67 różnych kategorii polityki wspierania przedsiębiorczości. Kreuje to możliwość wielu kombinacji i wolnej interpretacji w różnym rozumieniu i w różnym kontekście warunków narodowych. Na poziomie kraju implementacja SBA jest przedmiotem różnorodnych polityk. Angażuje nie tylko zasoby polityki promocji przedsiębiorczości, ale również polityki innowacyjnej, regionalnej czy badawczo-rozwojowej. Stopień koordynacji obejmuje różne elementy: fiskalne, prawne, informacyjne, edukacyjne czy wpływ na wysokie technologie i innowacje. Brak koordynacji tych obszarów może być kompleksową barierą dla efektywnej implementacji działań na rzecz poprawy otoczenia okołobiznesowego[13].

Regularny monitoring implementacji SBA obliguje jednak kraje członkowskie do skutecznego i systematycznego wdrażania jego zasad. Umożliwia również korzystanie z bazy najlepszych praktyk, dokonywanie porównań z rozwiązaniami podejmowanymi w różnych krajach Wspólnoty. Podsumowując obecny stan polityki wspierania przedsiębiorczości w UE, należy sformułować następujące rekomendacje w odniesieniu do dziesięciu obszarów priorytetowych SBA, które wymagają realizacji zgodnie z zasadą ważności priorytetów[14]:

Priorytet wysoki:

- Prawo tzw. drugiej szansy – skrócenie procedur związanych z upadłością przedsiębiorstw, procedury pozasądowego rozstrzygania sporów z instytucjami kredytowymi (ugody); dostęp do źródeł finansowania przedsięwzięć drugiej szansy, wprowadzenie instrumentów przeciwdziałania, wczesnego ostrzegania i zapobiegania bankructwu (samodzielny test online, spotkania informacyjne, szkolenia itp.).

[13] European Commission, *Progress on the implementation of SBA…*, op.cit., s. 57–59.

[14] Ibidem, s. 63–72.

- Zasada „*Think Small First*" – uświadomienie konieczności realizacji działań wspierających przedsiębiorstwa zgodnie z zasadą „*Think Small First*" poprzez systematyczne i regularne konsultacje z interesariuszami MŚP oraz stosowanie testu MŚP; rewizja procedur administracyjnych zgodnie z zasadą „*Think Small First*" i utworzenie punktów jednego kontaktu (*one-stop shop*) przy zakładaniu działalności gospodarczej; rewizja regulacji podatkowych względem MŚP.
- Pomoc publiczna i zamówienia publiczne – eliminacja niezgodności pomiędzy regułami udzielania pomocy publicznej a potrzebami MŚP poprzez implementację regulacji w sprawie wyłączeń blokowych; eliminacja problemu ściągania należności i późnych płatności poprzez wdrożenie dyrektywy w sprawie opóźnianych płatności; rewizja zasad rozstrzygania ofert w przetargach publicznych w celu zagwarantowania MŚP uczciwej konkurencji; promowanie zwiększenia liczby przetargów publicznych, których przedmiotem są przedsięwzięcia innowacyjne.
- Dostęp do źródeł finansowania – uświadomienie MŚP możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania działalności; rozwój różnorodnych form wsparcia finansowego (np.: anioły biznesu, fundusze *venture capital*, partnerstwo publiczno-prywatne, publiczne poręczenia kredytów komercyjnych dla MŚP); upraszczanie procedur dostępu do zewnętrznych form wsparcia finansowego dla MŚP.
- Internacjonalizacja – wprowadzenie inicjatyw promocji i wsparcia internacjonalizacji MŚP, szczególnie nowych przedsiębiorstw; pomoc w zakresie przełamania barier społeczno-kulturowych; przeciwdziałanie zachowaniom protekcyjnym krajów UE.

Priorytet niższy:

- Przedsiębiorczość – wzmacnianie postaw przedsiębiorczych wśród obywateli UE poprzez programy edukacyjne i informacyjne; wspieranie inicjatyw przedsiębiorczych różnych grup i kategorii przedsiębiorców (kobiet, grup wiekowych, migrantów itp.); wspieranie inicjatyw klastrowych; zwiększenie efektywności relacji biznes–nauka.
- Odpowiedzialna administracja publiczna – rewizja procedur administracyjnych i wdrożenie rozwiązań przyjaznych dla MŚP; rozwój efektywnej komunikacji i informacji pomiędzy MŚP i instytucjami publicznymi.
- Rynek wewnętrzny (RW) – efektywna implementacja zasad RW zgodnie z wymaganiami *Internal Market Scoreboard*; szeroka informacja o nowych regulacjach prawno-administracyjnych RW; nietworzenie nowych przeszkód prowadzenia działalności gospodarczej.

- Promocja umiejętności i innowacyjności – dostęp do szerokiej oferty szkoleń zawodowych, co stwarza szansę zwiększenia poziomu wiedzy przedsiębiorców; wspieranie finansowe ryzykownych działań innowacyjnych MŚP.
- Ekootoczenie biznesu – wspieranie inwestycji infrastrukturalnych w sektorze energetycznym; wsparcie finansowe inwestycji w zielone technologie; zwiększenie świadomości, zainteresowania i wiedzy MŚP w dziedzinie inwestycji ekologicznych.

Polska polityka wspierania przedsiębiorczości realizowana jest zgodnie z kierunkiem i wytycznymi SBA, jednakże efektywność i dynamika postępów implementacji nie pozwala na zajęcie wysokiego miejsca w rankingu krajów UE. Generalnie przyszła polityka promocji i wsparcia MŚP uwzględniać powinna następujące elementy: większe zaangażowanie funduszy publicznych w celu uatrakcyjnienia inwestycji prywatnych; większe zróżnicowanie w zakresie regulacji prawnych i wymogów administracyjnych dla nowych przedsięwzięć (*start-up*) oraz mikroprzedsiębiorstw; efektywniejsze mechanizmy koordynacji, monitoringu i oceny skuteczności różnorodnych działań; promocję świadomości prawa drugiej szansy i możliwości korzystania z niego oraz operacyjne i finansowe wsparcie internacjonalizacji MŚP.

Bibliografia

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Austria*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Belgium*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Bulgaria*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Croatia*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Cyprus*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Czech Republic*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Denmark*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Estonia*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Finland*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. France*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Germany*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Greece*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Hungary*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Ireland*, Brussels 2013.
European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Italy*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Latvia*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Lithuania*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Luxemburg*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Malta*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Netherland*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Poland*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Portugal*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Romania*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Slovakia*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Slovenia*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Spain*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. Sweden*, Brussels 2013.

European Commission, *2013 SBA Fact Sheet. United Kingdom*, Brussels 2013.

European Commission, *A recovery on the horizon? Annual Report on European SMEs 2012/2013, Final Report*, Brussels 2013

European Commission, *Enterprise and Industry*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/entrepreneurs_structure/index_en.htm

European Commission, *Entrepreneurship 2020 Action Plan. Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe*, COM(2012) 795 final, Brussels.

European Commission, *Progress on the implementation of SBA in Europe, SME performance review study,* Brussels 2013.

European Commission, *Report of the expert group. Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SME-s*, Brussels 2007.

European Commission, *„Think Small First". A Small Business Act for Europe*, COM(2008) 394 final, Brussels 2008.

Eurostat, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/index_en.htm

Komisja Europejska, *Europejska karta małych przedsiębiorstw*, Luksemburg 2004.

Raport podsumowujący postępy krajów członkowskich, *2012 Country by country assessment – overview table*, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/2012-country-fiches_en.pdf

Stępniak A., Kuczewska J., *Polskie przedsiębiorstwo na rynku Unii Europejskiej*, Gdańsk 2004.

Część IV. Rola instytucji finansowych w przezwyciężaniu kryzysu w strefie euro

Izabela Zawiślińska*

European Central Bank and its Policies: Post-Crisis Remarks

Introduction

During the last decades it was wildly believed that markets were naturally effective and exhibited the tendency to stay in balance; therefore, all imbalances were temporary and short-term. At the same time it was held that the state should not actively interfere with decisions taken by individual economic entities and disrupt the markets. The active state was considered responsible for long-term imbalances, high costs of systematic adaptation to the changing realities, and limiting the effectiveness of markets in allocating the factors of production. All of the above were held to be true also for international and local financial markets. In the light of those statements, the monetary policy of national and monetary union central banks was supposed to be limited to upholding the reliability of institutions and protecting the market mechanisms. From the systematic perspective monetary policy was supposed to restrict inflation. Additionally, it was wildly considered necessary for the central bank purposely to refrain from transparency when it came to monetary policy and reasons for actions taken.

* Izabela Zawiślińska is Professor at the Warsaw School of Economics, Collegium of Socio-Economics, Departament of Public Administration.

The recent economic crisis has proved those beliefs incorrect. The dogma of rational expectations and behaviour of companies and households is no longer true in the contemporary reality. Alternative approaches were proposed, such as new neoclassical synthesis, Keynesianism and Neo-Keynesianism. Their most important assumption negates the neutrality of money, that is the influence of money onreal variables. Therefore, different approaches and different methods of evaluation of the effectiveness of monetary policy are needed. While it is true that new neoclassical synthesis still holds to the principle of rational expectations, Keynesianism prefers adaptive expectations and so-called "animal instincts". According to Keynesianism, stabilization policy is necessary; therefore, it should be active and discretionary as it counters short-term disruptions in economy. The Keynesians assume that monetary policy is effective because through interest rates it directly influences demand, thus stimulating production and increasing the effectiveness of fiscal policy. According to Neo-Keynesian school, active stabilization policy is necessary due to persistent rigidities. The Neo-Keynesians claim that monetary policy, including planned monetary expansion, is generally effective in the short term, brings real effects and influences the unemployment levels. The new neoclassical synthesis also encompasses stabilization policy, which should be future-oriented and engaged in the so-called preventive attacks[1].

Changes can be observed also in the monetary policy communicating processes. At the beginning of the 1990s a new consensus emerged in theory and practice of monetary policy that stressed the importance of both monetary policy transparency and the quality of communications between the central bank and its environment. The reason behind the change of communications policy was the belief that the central bank influences economic entities' decisions regarding consumption and investments by fixing mid- and long term interest rates and by shaping their expectation for the future levels of interest rates and inflation. How the central bank communicates with its environment would not matter provided that economic entities could precisely predict future levels of interest rates. This, however, is not possible due to, among others, the changes in the relations in economy and functions of the central bank, the asymmetry of information, and frequent irrational expectations of economic entities. The bigger and more spohisticated the structure with common monetary policy, the more important these factors become. This is true also for Economic and

[1] D. Piotrowski, A. Piotrowska, *Ilościowe luzowanie polityki pieniężnej na przykładzie FED – istota, cele i skutki*, "Copernican Journal of Finance&Accounting" 2012, Vol. 1, Issue 1, p. 126.

Monetary Union (EMU)[2]. However, one should also consider the downsides of the new consensus. The new transparency of central banks, including European Central Bank, makes speculating easier, which increases the costs of effective monetary policy sometimes to the point of abolishing it altogether; thereby showing the weakness of at least some central banks. Economic literature also seems to disregard actions taken by central banks on the financial markets and the fact that their interventions and participation can substantially influence the situation of other entities, including states.

1. Monetary Policy of the European Central Bank

Art. 127 of the Treaty on European Union[3] states that the aim of monetary policy of the European Central Bank, i.e. stabilization of prices in the Euro area, determines that monetary policy should support high employment and sustained development of the member states. However, recent experience clearly shows the effectiveness of this policy is limited as under common monetary policy one can observe growing differences in real economy between regions. These facts would seem to indicate that EMU is internally incoherent, that the instruments used cannot be applied universally, and that there are no universal targets on operational level, or any strategies of achieving them. One can wonder how the lack of fiscal union in the EMU influences systematic incongruity.

We shall now put aside judgements on EMU and return to the ECB's monetary policy strategy. The ECB's monetary policy strategy – published in 1998 and at least theoretically modified in the following years – consists of two elements: quantitative definition of price stability and a so-called two-pillar strategy. The ECB's Governing Council proposed quantitative definition of price stability as year-on-year increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area of slightly below 2% over the medium term. The aim of the so-called two-pillar strategy, consisting of economic analysis and monetary analysis, is to guarantee that each monetary policy decision is based on detailed and complex verification of a complex set of information, which in turn enables accurate assessment of future price instability

[2] G. Wesołowski, P. Żuk, *Rola komunikacji banków z otoczeniem*, Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, Warszawa 29 listopada 2011, p. 2–3.

[3] "Official Journal of the European Union" C 115, 09 May 2008, Vol. 51 as amended.

risks. The fundamental aim of economic analysis is to identify short- and medium-term risk threats to price stability based on the changes in demand and supply of goods and services. The econometric and economic models used in economic analysis include broad range of indicators and macroeconomic parameters related to economic activity and particular sectors as well as the situation on financial and labour markets, price and cost levels, fiscal policy, the balance of payments, and external factors, mainly global economic situation. The models are used to help in forming of opinions on the economic situation of the euro area and to identify causes of potential crisis that can negatively influence price stability.

Monetary analysis in turn concentrates on long-term relations between money supply and price levels. In monetary analysis one can find the ECB's hidden strategy of monetary policy based on shaping of monetary aggregates. In 1998 the ECB established a yearly reference rate for M3 money supply growth at 4.5% due to its links with inflation levels. Any growth beyond the reference rate was considered a sign that the monetary policy target would not be achieved. However, very soon these solutions were found insufficient. Moreover, the idea of establishing a numeric value of M3 money supply growth could not be satisfyingly supported. As a result, in 2007 ECB's Governing Council decided to include changes in the monetary situation as well as credit and assets markets determinants in the monetary analysis. Presently the goal of the monetary analysis is detect instabilities early and to react to the risk of price instability[4]. The European Central Bank is considered one the banks that pursue direct inflation targeting strategy in its elastic form (often called full-fledged inflation targeting).

2. Evaluation of Monetary Policy Instruments and Transmission Channels

Monetary policy strategy adopted by central banks, including the European Central Bank, only partially determines the instruments used. The choice of strategy adopted influences the behaviour of the economic entities as it provides them with information necessary for making decision on e.g. how to allocate resources, including financial reserves. In theory, establishing clear goals of monetary policy, such as in

[4] K. Kochaniak, *Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego w latach 1999–2011*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31) p. 64–67.

direct inflation targeting strategy, increases the transparency of actions decided on by a central bank and decreases uncertainty and risk in economic processes, particularly in decision-making regarding investments and savings. Unfortunately, there are more consequences of such a strategy. Economic entities and players on the financial markets more and more often rigidly adhere to the numeric value of target. In effect central banks are expected to literally achieve monetary policy targets. These expectations are reinforced by political pressure, dependence on the executive power on national and international levels, and the necessity to change the established target. One must not forget that central banks can be targets of speculative attacks, during which speculators benefit from the asymmetry of information and resources, particularly as they can use instruments that central banks, due to limitations imposed by democracy and the rule of law, are not – or at least should be not allowed – to use. The speculators' goals, achiving profit regardless of social costs and consequences, couldn't be farther from the goals of central banks as public institutions. The importance of the problem has increased in the last few years, with the substantial growth in activity of non-state entities. Non-intervention activities of central banks are another important problem.

The consequences of limited efficiency of the central bank's monetary policy include pressure to enable central banks to use more instruments. From that perspective, there are two types of monetary policy instruments: standard and non-standard, which can be used not only to stabilize the situation but also to speculate.

2.1. Standard Instruments of Monetary Policy

To fulfil different monetary policy strategies, including direct inflation targeting strategy, central banks use standard instruments that influence economy through so-called transmission mechanism, whose traditional channels include: the interest rate channel, the currency rate channel, the credit channel or the bank lending channel, and the expectations channel. The interest rate channel was historically most often used in stable economic and political conditions as it was believed that interest rates set by central bank influence inflation through that channel. Interest rates set the viability of other monetary policy instruments used by central bank to influence the level of short-term interbank interest rates and indirectly the viability

of other financial market instruments[5]. The speed and force of that influence depend on the direction of change: the effects of the decrease of interest rates are felt after 1 or 2 years, while for the effects of the increase to be felt it is necessary to wait proportionally longer. It is necessary to bear in mind that the effectiveness and importance of the interest rate channel are also affected by other factors besides time lapse independent from the central bank, such as the state of the monetary market, competitiveness on credit markets, banks preferences regarding credit maturity date, and the expected risk premium.

The European Central Bank utilizes following channels to transmit monetary policy impulses: the interest rate channel, the credit channel (sometimes also called the bank lending channel) and the expectations channel. ECB interest rates' influence on the monetary market and therefore on the interest rates of short-term bank deposits and credits is reflected in the interest rate channel. Furthermore, interest rate-determined propensity of credit institutions' clients to save, consume or invest shapes the demand and supply on goods and services markets, and thus on the influences price levels. In turn, the credit channel reflects the influence of the European Central Bank's interest rates on rates, demand and supply on the bank credit markets and thus on households consumption, and corporate investments. It is wildly believed that a restrictive monetary policy leads among others to a drop in the client's deposits interest rates (particularly short-term), which reduces their availability and in consequence the banks' ability to provide credit. Due to the importance of credit availability on household and business spending levels, the credit channel should play a prominent part in transmitting monetary policy impulses. Financial institutions, in particular banks, search for new instruments to increase their independence from monetary authority and to limit the scope and effectiveness of the central bank's policies and influence. In the recent years financial institutions have increasingly turned to bonds, as their emission reduces and sometimes even eliminates the dependence on deposits. The financial institutions' reliance on bonds has limited the effectiveness of the central bank credit channel. The expectation channel is connected to the private sector long-term expectations regarding inflation, and proves the importance of the central bank's reliability and its effectiveness of communication. The common faith in long-term price stability helps to maintain wage and price stability on goods and services markets. Therefore, it is important to

[5] *System operacyjny polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w latach 2008–2012*, Narodowy Bank Polski, Departament Operacji Krajowych, Warszawa, sierpień 2012, p. 3.

inform the society about the direction of the monetary policy[6]. ECB considers the expectations channel important; however, opinions may be different in states that have experienced inflation.

Before the last financial crisis the European Central Bank in its interest rate channel utilized standard monetary policy instruments, particularly the reserve requirement, open market operations and standing facilities (marginal lending and deposit facilities). The reserve requirement is used to stabilize money market interest rates' levels and to shape structural liquidity shortage in banking system. Reserve requirements were placed on euro area credit institutions as well as on subsidiaries in the euro area of entities established outside the euro area. The euro area credit institutions' subsidiaries operating outside the euro area do not have to comply with the ECB reserve requirements. Entities whose banking licence has been withdrawn or who are subject to winding-up proceedings are exempt from reserve requirements. Credit institutions can be exempt from reserve requirements when undergoing reorganisation, after proving that the requirement runs counter to the purpose of the minimum reserve system because of the function of the institution or due to the fact that the institution does not partake in banking activities and thus does not influence competitiveness on the market, or when the entity directs its founds to regional or international development. ECB's reserve requirements are determined in relation to the clients' deposits and debt securities issued. Zero reserve ratio was applied on deposits with an agreed maturity of over 2 years, deposits redeemable at notice of over 2 years, repos, and debt securities with an original maturity of over 2 years. Until 2011 the whole 2% reserve ratio was applied to all other deposits, but because of the financial crisis the European Central Bank decided to lower minimum reserve requirements to 1%[7].

Open market operations are another standard instrument utilized by the ECB, particularly in regulating bank sector liquidity and in controlling of money market short-term interest rates. Open market operations were decentralized: the ECB coordinated actions of national central banks. There are four basic types of open market operations: main refinancing operations, long-term refinancing operations, fine-tuning operations and structural operations. The goal of main refinancing operations was to supply banks with short-term liquidity regularly. In stable conditions they were executed each week with one-week maturity in the form of standard variable-rate tender with a minimal offered rate and collateral. Bids with

[6] K. Kochaniak, *Polityka pieniężna*…, op.cit., p. 68–69.

[7] Ibidem, p. 70–72.

highest interest rates were satisfied first. The rate at which allotment was extinguished became marginal interest rate used to allot the means among banks.

Long-term refinancing operations allowed to systematically provide banks with collateralized credit for periods longer than main refinancing operations. Those operations were executed each month with three-month maturity in the form of standard variable-rate tender. In this case the level of supplied liquidity was already pre-determined. Fine-tuning operations managed banks' liquidity irregularly as their maturity and frequency were not standardized but were adapted to conditions. Only selected banks participated in those operations. Fine-tuning operations usefulness increased in October 2004, when they were used for limiting the credit institutions' liquidity instabilities during the last period of sustaining of required reserves. Eurosystem's structural operations were conducted through structural reverse transactions, outright transactions and the issuance of ECB debt certificates.

Standing facilities were another standard instrument used at the end of each day to provide a tunnel for overnight interest rate. Interest rate for lending facility provided the celling for the overnight market interest rate, and deposit rate facility provided the floor for the overnight market interest rate. Lending allowed banks to obtain liquidity from the national central bank against eligible assets[8]. The deposit facility solved problem of temporary surplus liquidity; however, during crisis their efficiency proved insufficient.

2.2. Non-standard Monetary Policy Instruments

The financial crisis that in time turned into the global economic crisis caused instability both on the financial market and in economy. Instruments used by central banks that were considered effective and sufficient when the economic situation was good proved to be insufficient in the new reality. The scale and intensity of connections between different entities on financial markets and in real economy was magnified by the increased importance of private institutions on international markets, including speculative flows of capital and speculative influence on prices of various assets, not only financial. Central banks became new active players using currency rates to speculate on the currency market. The new situation was a stalemate: many central banks couldn't effectively pursue monetary policy goals using old transmission channels and instruments, and at the same time they were forced to intervene on

[8] Ibidem, p. 72–73.

a scale that in the longer perspective could cause price instability on the world markets.

As non-standard instruments the European Central Bank decided to use new transmission channels for monetary policy impulses that were connected to the credit channel, such as the risk-taking channel and the bank capital channel. The risk-taking channel used (and showed how to use) low interest rates to influence banks and credit institutions to take higher risks, and thus caused dynamic increase in the value of assets and collateral. Low interest rates turned the attention of investors to high-risk assets due to their superior profitability. At the same time liberalisation of the banks' credit policy smoothed transactions and lead to credit oversupply. The bank capital channel pointed to bank capital as a factor significantly influencing credit supply. During the crisis and with all the difficulties with obtaining credit, entities with insufficient capitalisation became more sensitive to the changes in ECB monetary policy, and as a consequence limited their lending. The effectiveness of this channel was additionally enhanced by regulatory changes in minimal capital requirements of credit institutions[9].

Extraordinary measures undertaken by the ECB aimed primarily at limiting the instability of overnight interest rate. In October 2008 the ECB decided to introduce two measures. The first one was the Enhanced Credit Support – a group of instruments that increased the banks' liquidity and the effectiveness of money markets. The second one was the Securities Markets Programme – a programme used to stabilize the secondary securities market.

The Enhanced Credit Support created new instruments directed at banks that aimed at increasing the availability of credits for households and business. Its importance varied in different euro area states in accordance with the local conditions. The Enhanced Credit Support package consisted of five actions. The first one was prolonging the maturity of long-term refinancing operations (LTRO) from three to six and then to twelve months to limit the uncertainty of banks as to the availability of long-term loans and to keep money market interest rates at a low level. In effect banks were supplied with money at historically low costs. In consequence the maturity mismatch was reduced and banks could continue lending. The negative consequences of this included a surplus liquidity in banking system that was deposited in national central banks.

As a second action the ECB decided to use a fixed interest rate for all refinancing operations and thus to provide banks with unlimited access to liquidity at a price

[9] Ibidem, p. 69–70.

equal to the ECB's refinancing rate. As a result, the supply of bank credits for households and businesses was stabilized and their price remained unchanged. The new tender procedure included full allotment of money, which increased the efficiency of monetary policy without a functioning interbank market.

New securities accepted as collateral in open market operations constituted the third action. The nominal value of collateral increased to 130% of euro area GDP, while the proportion of government securities declined and the importance of private securities, already accepted by the ECB before the crisis, increased. The goal of that action was to supply banks with liquidity during the confidence crisis on the interbank market.

The forth action of the package secured liquidity of credit institutions in foreign currencies (USD, CHF, GBP) through establishing swap lines with European Central Bank. Similar agreements were signed on initiative of central banks of states whose bank systems were in danger of losing liquidity in euro. Full allotment of currencies with different maturity and fixed rate took the form of repo operations secured against so-called qualified assets.

The last action in the new non-standard programme was the introduction of the Covered Bonds Purchase Programme (CBPP) in July 2009. The CBPP assumed unconditional, direct purchase on primary and secondary markets bank bonds with maturity longer than duration of refinancing operations. Its goal was to boost the bond market, whichis one of most important sources of financing credit institutions in the euro area and to keep the supply of credit for non-financial sector unchanged. The CBPP supplemented all the other actions undertaken by the ECB. The value of bonds purchased by the ECB totalled at 60 billion euro. Some of the conditions that the bonds purchased had to fulfil were: to be eligible for use as collateral, to have an issue volume of at least 500 million euro (however, under special circumstances, not lower than 100 million euro), and to have been given a minimum rating of AA or equivalent (however, under special circumstances, not lower than BBB-/Baa3) by at least one of the major rating agencies (Fitch, Moody's, S&P or DBRS). Entities eligible for the eurosystem credit operations could take part in the programme that ended in June 2010. In November 2011 the ECB initiated Covered Bonds Purchase Programme 2 (CBPP 2) for an intended amount of 40 billion euro. The conditions applied to bonds were less strict, e.g. the issue volume was lowered to 300 million euro, and the minimum rating was lowered to BBB- or equivalent. The closing date of the programme was October 2012[10].

[10] Ibidem, p. 76–77.

Limited stabilization, daringly called by some an improvement in the situation on financial markets, allowed the ECB December 2009 to begin in phasing out of some non-standard instruments, leaving only the ones whose effectiveness was proved in the prevailing conditions. One-year refinancing operations were the first instrument to be phased out. However, in time some instruments returned, one of the reasons for it being the worsening of the crisis on national government bonds markets.

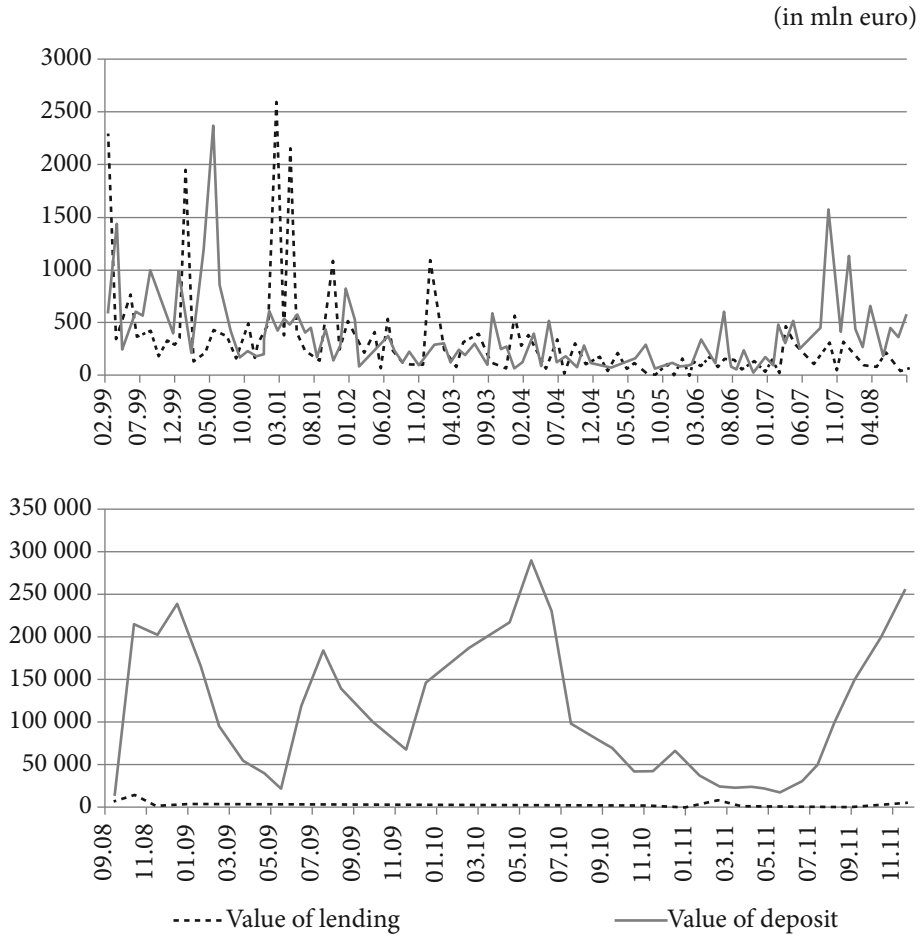
In response to the tension on the financial market, particularly in response to the situation on the euro area private and public debt securities markets, in May 2010 the ECB introduced the Securities Markets Programme. Already in 2008 the increasing differences in profitability of ten-year government bonds caused by the growing crisis of public finances sector in some euro area states were noticed. The goal of eurosystem interventions was to deepen those markets so as to enable them to streamline transfer of monetary policy impulses to real economy. Surplus liquidity caused by bond purchase was neutralized through appropriate operations.

Additionally, the destabilization of the macroeconomic situation influenced the relations between money market interest rates. From October 2008 the euro overnight index average (EONIA) was close to the interest rate of MRO standard refinancing operations, which proves how important they are for the optimization of euro area credit institutions' liquidity. The increased demand for liquidity was supplied by fixed rate and full allotment open market operations, so liquidity could be closer to the deposit rate. The relation between MRO interest rate and deposit and credit rates was also changed. In October 2008 the hitherto stable channel (±1 percentage point) was reduced to ±0.5 percentage point. In January 2009 the channel was broadened again until May, when MRO interest rate was fixed at 1%.

The unstable situation and fixed rate full allotment procedure caused a change in the value of deposit and lending facilities. From September 2008 an increased bank interest in deposit facilities was observed. Uncertainty pushed credit institutions to increasing the demand for liquidity to a level higher than real demand, while the lack of investment possibilities caused surplus liquidity depositing in national central banks. This decreased the banks' interest in lending. From 2007 the value of their deposits at the end of the day was higher than the value of their credits – see Figure 1[11].

[11] Ibidem, p. 74–79.

Figure 1. Value of deposit and lending facilities 1999–2011 (in mln euro)



Source: K. Kochaniak, *Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego w latach 1999–2011*, „Studia BAS" 2012, nr 3(31), p. 79.

Data presented in Figure 1 also exemplify the limited financial market's effectiveness and instrumental treatment of public institutions such as the central bank. The apparent lack of liquidity on the market that in fact was nothing but lack of trust between market entities, could also be observed in Poland during the early phase of the crisis.

Conclusions

Markets, including financial markets, are not always efficient and quite often we can prove that from the point of view of the whole society they are inefficient. Central banks, including the European Central Bank, are therefore forced to monitor financial markets and real economy. However, they cannot limit themselves to monitoring only, as they have to react to the dynamically changing conditions in which private economic entities and state institutions operate. This is the moment to consider whether central bank transmission channels are effective at the time of the increasing importance of private entities, free international speculative capital flow and the introduction of innovations on financial markets. Recent years have proved that a positive answer to this questions in case of many states and central banks seems impossible in most cases. Its being possible in some cases, though, proves that certain opinions should not be held as universal. As we have stated in this paper, central banks are obliged to set monetary policy targets that, however, may evolve depending on the changing circumstances. Direct or approximate inflation targeting has dominated in the recent years in the monetary policy of central banks (including the ECB) in the developed countries. The consequences of the recent financial and economic crisis include a discussion over the need of change or modification of that target. What is more, standard aid instruments used by central banks to achieve targets have proved insufficient and ineffective. National and international monetary institutions were forced to introduce non-standard monetary policy instruments that are characterised by limited duration dependent on the effectiveness of achieving their targets. Both old and new non-standard instruments may become standard central bank instruments, which may result in limiting the transparency of monetary policy instruments and in strengthening the belief of economic entities, particularly financial market entities, that central banks will act in times of market uncertainty and crisis to improve the situation. Such a belief is the most probable in reference to the European Central Bank, which will work actively to protect the monetary union.

Bibliography

Kochaniak, K., *Polityka pieniężna Europejskiego Banku Centralnego w latach 1999–2011,* „Studia BAS" 2012, nr 3(31).

Piotrowski, D., Piotrowska, A., *Ilościowe luzowanie polityki pieniężnej na przykładzie FED – istota, cele i skutki*, „Copernican Journal of Finance&Accounting 2012, Vol. 1, Issue 1.

System operacyjny polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego w latach 2008–2012, Narodowy Bank Polski, Departament Operacji Krajowych, Warszawa, sierpień 2012.

Wesołowski, G., Żuk, P., *Rola komunikacji banków z otoczeniem*, Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, Warszawa, 29 listopada 2011.

Magdalena Markiewicz*

Unia bankowa – zmiany w zakresie nadzoru bankowego z perspektywy krajów Europy Środkowej i Wschodniej

Projekt unii bankowej wychodził naprzeciw oczekiwaniom w zakresie przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom kryzysu finansowego, a tłem tych działań było wystąpienie światowego kryzysu, mającego miejsce w latach 2007–2009. Formalna nazwa unii bankowej to zintegrowane ramy finansowe, które według założeń mają obejmować takie elementy składowe, jak: jednolity europejski system nadzoru bankowego, wspólne ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a ponadto europejski system gwarantowania depozytów, obejmujący krajowe systemy gwarantowania depozytów działające na bazie wspólnych standardów[1].

W 2009 r. został przygotowany tzw. raport de Larosiere'a, w którym wskazano zarówno błędy w zakresie sprawowania nadzoru w Unii Europejskiej, jak i propozycje wzmocnienia rozwiązań nadzorczych systemu finansowego. Przykładowe zarzuty wskazane w treści raportu obejmowały: brak skutecznego nadzoru makroostrożnościowego, istnienie znaczących różnic w zakresie uprawnień instytucji

* Dr Magdalena Markiewicz, Zakład Międzynarodowych Rynków Finansowych, Instytut Handlu Zagranicznego, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.

[1] H. Van Rompuy, *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Bruksela, 26.06.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf, oraz oficjalna strona internetowa Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/

nadzorczych w poszczególnych krajach UE, jak również brak współpracy oraz procedur postępowania w sytuacjach kryzysowych[2]. Ze względu na ujawnione niedostatki instytucjonalne i regulacyjne, w raporcie de Larosiere'a zaproponowano utworzenie nowych organów nadzorczych Unii Europejskiej. W konsekwencji proponowanych zmian od początku stycznia 2011 r. zaczął funkcjonować Europejski System Nadzoru Finansowego, w którego skład wchodzą[3]:

- Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESBR),
- europejskie urzędy nadzoru (*European Supervisory Authorities* – ESA), obejmujące Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA),
- Wspólny Komitet Europejskich Organów Nadzoru (Joint Commitee).

Proces tworzenia unii bankowej miał początek w maju 2012 r., gdy idea utworzenia zintegrowanych ram finansowych obejmujących wszystkie państwa członkowskie została przedstawiona na posiedzeniu Rady Europejskiej. Według zaproponowanej wówczas koncepcji planowano stworzenie nowych zasad funkcjonowania sieci bezpieczeństwa finansowego (*financial safety net)*, obejmującej jednolite zasady restrukturyzacji oraz kontrolowanej likwidacji i upadłości banków (*banking resolution*)[4]. Istniejące w dotychczasowym wymiarze regulacje w zakresie bezpieczeństwa finansowego w krajach UE miały narodowy (krajowy) zasięg oddziaływania.

Pierwszym i bodajże najważniejszym z filarów unii bankowej jest jednolity europejski system nadzoru bankowego (*Single Supervision Mechanism* – SSM)[5]. W ramach tego systemu nadzór ma funkcjonować na poziomie europejskim i na poziomie krajowym. Poziom krajowy zachowuje dotychczasowe kompetencje w odniesieniu do instytucji krajowych, natomiast ze względu na częste występowanie transgranicznych relacji kapitałowych pomiędzy instytucjami kredytowymi, ostateczną odpowiedzialność za prawidłową działalność instytucji posiadających powiązania

[2] Report of the High-Level Group on Financial Supervision chaired by Jacques de Larosiere, Komisja Europejska, Bruksela, 25.02.2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

[3] Komisja Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl.

[4] Ibidem.

[5] Europejski Mechanizm Stabilności, http://www.esm.europa.eu/.

międzynarodowe przeniesiono na poziom europejski. W ten sposób próbowano zaprojektować system, który może zagwarantować na obszarze całej Unii Europejskiej adekwatne do wyzwań kryzysowych stosowanie norm ostrożnościowych, jak również kontrolę i prewencję ryzyka, zwłaszcza w zakresie płynności i adekwatności kapitałowej. Szczególną wagę miały kwestie dotyczące sposobów ratowania upadających banków za pomocą wspólnych gwarancji depozytów lub funduszy[6].

Drugim filarem unii bankowej jest europejski system gwarantowania depozytów, który ma zwiększyć wiarygodność istniejących dotychczas rozwiązań i wzmacniać gwarancje bezpieczeństwa depozytów wszystkich instytucji kredytowych funkcjonujących w UE[7].

Trzecim elementem unii bankowej, uzupełniającym w istotny sposób dwa poprzednie, jest europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*banking resolution*). Został on uregulowany w ramach tzw. dyrektywy *resolution*, dotyczącej uporządkowanej upadłości i likwidacji banków (*Banking Recovery and Resolution* – BRR). System ten ma na celu standaryzowanie procesu przeprowadzania likwidacji instytucji kredytowej wykazującej problemy z płynnością finansową, w tym również wskazanie płatnika finansującego proces likwidacji. Proces uporządkowanej likwidacji ma działać pod nadzorem wspólnego organu restrukturyzacyjnego, a zabezpieczeniem fiskalnym tego procesu w strefie euro ma być Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM)[8].

W 2013 r. stwierdzono, że priorytetem dla UE w ramach prac nad pogłębieniem integracji gospodarczej i walutowej jest zakończenie procesu legislacyjnego dotyczącego jednolitego mechanizmu nadzorczego, który wraz z jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej państw UE. W konsekwencji tego Parlament Europejski, Rada UE oraz Europejski Bank Centralny zawarły porozumienia w sprawie praktycznych zasad egzekwowania odpowiedzialności i sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego.

---

[6] *Komisja Nadzoru Finansowego*, http://www.knf.gov.pl/ oraz oficjalna strona internetowa Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/

[7] K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013, s. 34–36 oraz H. Van Rompuy, *W kierunku faktycznej…*, op.cit.

[8] *Europejski Mechanizm Stabilności*, http://www.esm.europa.eu/

15 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski przyjął akty prawne, które formalnie uregulowały konstrukcję unii bankowej. Były to: dyrektywa dotycząca *resolution*[9], rozporządzenie ustanawiające Radę odpowiedzialną za przebieg procesów uporządkowanej likwidacji w bankach objętych nadzorem EBC i fundusz mający te procesy finansować (*Single Bank Resolution Fund* – SBRD) oraz dyrektywa dotycząca ujednolicenia systemów gwarancji depozytów (*Deposit Guarantee Scheme* – DGS)[10]. Rozporządzenie ramowe w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego weszło w życie 15 maja 2014 r.[11]

Z punktu widzenia instytucjonalnego jednolity mechanizm nadzorczy tworzą Europejski Bank Centralny oraz krajowe organy nadzoru. Sprawowanie europejskiego nadzoru bankowego przez EBC niesie ze sobą zarówno korzyści, jak i pewne zagrożenia. Z jednej strony podkreślana jest niezależność organu, jakim jest Europejski Bank Centralny, jednakże równolegle wskazywane jest ryzyko konfliktu interesów w zakresie jednoczesnego prowadzenia polityki pieniężnej i nadzorczo-kontrolującej przez ten sam organ.

Nadzór w ramach zintegrowanych ram finansowych będzie sprawowany nad ważnymi z punktu widzenia stabilności finansowej krajów UE instytucjami kredytowymi funkcjonującymi w strefie euro. W konsekwencji oznacza to objęcie europejskim nadzorem bankowym systemowo najważniejszych instytucji finansowych, czyli tzw. SIFIs (*Systemically Important Financial Institutions*). Kryteria uznania takich instytucji za systemowo istotne to:

- posiadanie aktywów wyższych niż 30 mld euro lub aktywów wyższych niż 5 mld euro i jednocześnie przewyższających 20% PKB kraju macierzystego,

[9] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, nr 1093/2010, DzUrz UE L nr 173/90 z 12.06.2014.

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, DzUrz UE L nr 173/149 z 12.06.2014.

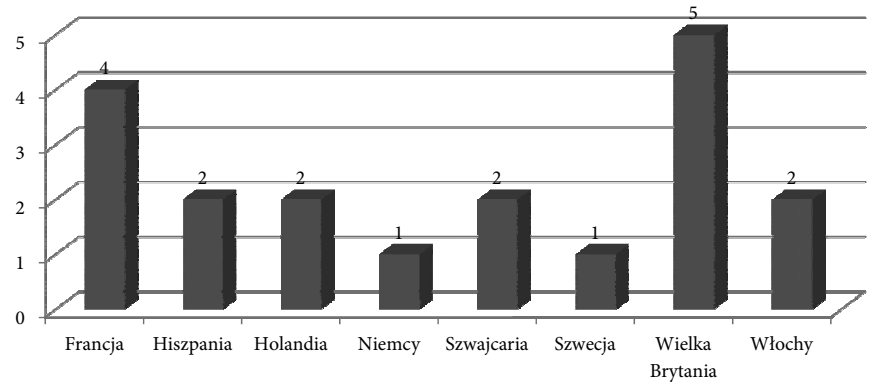
[11] Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16.04.2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), EBC/2014/17, DzUrz UE L 141 z 14.05.2014.

- uznanie ich za istotne przez EBC na wniosek krajowego organu nadzoru ze względu na wielkość aktywów, istotne znaczenie dla gospodarki krajowej lub unijnej, bądź transgraniczny charakter działalności,
- otrzymanie pomocy ze środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility* – EFSF) lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności, albo przynajmniej wnioskowanie o przyznanie takich środków.

Niezależnie od wymienionych kryteriów EBC ma sprawować nadzór w odniesieniu do trzech najbardziej znaczących instytucji kredytowych w każdym z uczestniczących w unii bankowej krajów członkowskich. Europejskim nadzorem bankowym zostanie objęte ok. 150 instytucji kredytowych, reprezentujących ok. 80% aktywów sektora bankowego strefy euro. Warto jednak przyjrzeć się temu, jakie instytucje kredytowe posiadają najwyższy poziom aktywów i które z nich jako spółki macierzyste funkcjonują w strefie euro.

Wśród dwudziestu największych banków klasyfikowanych jako SIFIs najwięcej, bo aż pięć jest zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii (są to HSBC, Barclays, Royal Bank of Scotland, Lloyds oraz Standard Chartered), cztery są zarejestrowane we Francji (BNP Paribas, Societe Generale, Credit Agricole i BPCE), natomiast po dwa w Hiszpanii (Santander oraz BBVA), Holandii (ING oraz Rabobank), Szwajcarii (UBS oraz Credit Suisse) i we Włoszech (UniCredit oraz Intesa SaoPaulo). Jeden bank pochodzi z Niemiec (Deutsche Bank, którego aktywa stanowią 85% PKB tego kraju) oraz jeden ze Szwecji (Nordea) (rys. 1).

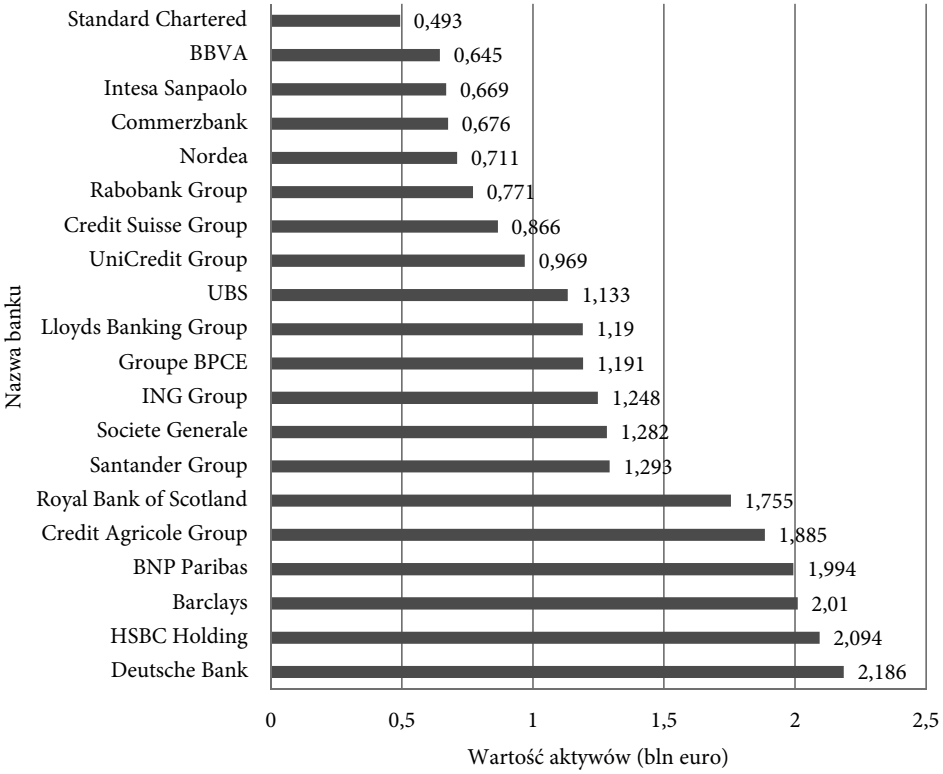
Rysunek 1. Liczba największych banków uznanych za SIFIs w poszczególnych krajach europejskich



Źródło: Opracowanie własne; dane dostępne w serwisie Thomson Reuters na podstawie umowy z Uniwersytetem Gdańskim, 10.07.2014.

Można zauważyć, że wśród dwudziestu instytucji o największych aktywach, aż osiem posiada podmioty macierzyste zarejestrowane poza strefą euro lub nawet poza Unią Europejską. Ich aktywa stanowią zaś 10,52 bln euro, czyli 40,9% wartości aktywów omawianej grupy instytucji kredytowych. Wartość aktywów dwudziestu największych SIFIs przedstawiona jest na rysunku 2.

Rysunek 2. Dwadzieścia systemowo najważniejszych instytucji finansowych w Europie według wartości aktywów (bln euro)



Źródło: Jak w rys. 1.

Wśród największych pod względem aktywów banków działających w Europie, wymienionych na rysunku 2, warto odnotować zaangażowanie w Europie Środkowej i Wschodniej takich instytucji, jak UniCredit (120,1 mld euro w sektorze bankowym

krajów EŚW), Societe Generale (76 mld euro), ING (38,2 mld euro), Santander (28,5 mld euro), Commerzbank (27,1 mld euro) oraz BNP Paribas (16,0 mld euro)[12]. Udział tych banków w aktywach sektora bankowego dokumentuje istotność powstania unii bankowej dla organów nadzoru krajów EŚW. Ekspansję w tym regionie prowadziły przez wiele lat również dwa banki austriackie, Erste Bank (79,3 mld euro) oraz Raiffeisen Bank (80,9 mld euro), które znalazły się na dalszych miejscach w rankingu największych ważnych systemowo instytucji finansowych.

Europejski Bank Centralny będzie sprawował nadzór nad bankami ze strefy euro, korzystając jak dotąd ze wsparcia krajowych organów nadzoru, które na zlecenie Rady Nadzorczej oraz Rady Prezesów EBC będą koordynować projekty i wdrażanie decyzji nadzorczych. W związku z powstaniem jednolitego mechanizmu nadzorczego EBC będzie ponosić odpowiedzialność w kwestii kontrolowania wszystkich instytucji kredytowych w ramach unii bankowej, a zatem będzie miał również uprawnienia do przejmowania nadzoru nad każdym bankiem ze strefy euro. Od 1 stycznia 2014 r. wszystkie banki w strefie euro podlegają nadzorowi na szczeblu europejskim.

Utworzenie unii bankowej oparte jest jednak na założeniach, które stanowią o możliwości współpracy EBC z odpowiednimi organami nadzoru krajów spoza strefy euro. W takim przypadku wymagane jest spełnienie przez te kraje co najmniej dwóch warunków. Pierwszym z nich jest zawiadomienie innych krajów członkowskich, Komisji Europejskiej i EBA o złożeniu wniosku dotyczącego podjęcia współpracy z EBC. Drugi warunek dotyczy dostosowania przez dany kraj członkowski przepisów prawa krajowego w celu zapewnienia podejmowania przez właściwy organ krajowy wszelkich środków i procedur wymaganych przez EBC w odniesieniu do instytucji kredytowych.

W przypadku gdy dany kraj członkowski nie spełnia powyższych warunków lub wyznaczony w nim organ nadzoru nie działa zgodnie z wymienionymi zobowiązaniami, EBC może zawiesić lub zakończyć współpracę z takim krajem, poprzedzając to ostrzeżeniem, na które tenże kraj powinien zareagować w ciągu 15 dni lub opuścić mechanizm nadzorczy (zawiesić lub zakończyć współpracę). Przewidziany jest również trzyletni okres karencji w przypadku powrotu do unii bankowej, ten sam okres dotyczy możliwości złożenia wniosku o zakończenie współpracy (można taki wniosek złożyć po upływie minimum 3 lat od podjęcia współpracy)[13].

[12] *Raiffeisen Banking Report2014*, Raiffeisen Research, www.raiffeisenresearch.at, May 2014 [dostęp 10.06.2014].

[13] *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, Council

Wyraźnie należy też zaznaczyć, że przystąpienie krajów spoza strefy euro do europejskiego nadzoru bankowego nie oznacza uzyskania dostępu do instrumentów w zakresie płynności oferowanych przez Europejski Bank Centralny oraz do środków z ESM, co po prostu znaczy, że kraje strefy euro i spoza strefy euro nie będą traktowane w sposób jednakowy[14]. Jednakże wprowadzenie EBC jako nadrzędnego organu nadzoru ma ograniczyć negatywne efekty występowania konfliktu określanego jako *home country vs. host country control*, który występować będzie w przypadku nadzoru nad konglomeratami finansowymi. Jednak problemu tego nie będzie można wyeliminować całkowicie, gdyż zapewne nie wszystkie kraje zdecydują się na współpracę z EBC, a ponadto będą mogły od niej odstąpić. Część krajów, zwłaszcza z regionu Europy Środkowej i Wschodniej nie przystąpiła jeszcze do strefy euro. Jednak tylko Wielka Brytania i Dania mają prawo do pozostawania poza strefą euro na mocy klauzuli *opt-out*, a zatem docelowo nadzorem powinny zostać objęte wszystkie kraje UE. W przypadkach gdy sektor bankowy danego kraju nie będzie objęty nadzorem w ramach unii bankowej, Europejski Bank Centralny będzie dążył do podpisania *Memorandum of Understanding* z organami nadzoru z krajów goszczących banki komercyjne założone w UE, zaś przedstawiciele nadzoru krajów goszczących mogą być reprezentowani w kolegiach nadzorczych jednolitego mechanizmu.

W zakresie swoich kompetencji Europejski Bank Centralny posiada uprawnienia do działań określonych w rozporządzeniu Rady Europejskiej z 6 grudnia 2013 r.[15] W szczególności EBC będzie odpowiedzialny za wydawanie i odbieranie licencji instytucjom kredytowym, ocenę transakcji kupna lub sprzedaży pakietów akcji instytucji kredytowych, nadzór w zakresie przestrzegania wymogów adekwatności kapitałowej, płynności bądź dźwigni finansowej, prowadzenie nadzoru nad konglomeratami finansowymi, przeprowadzanie testów warunków skrajnych, wdrażanie środków wczesnej interwencji (w sytuacji, gdy instytucje nie spełniają lub prawdopodobnie wkrótce nie będą spełniać regulacyjnych wymogów kapitałowych,

of European Union, Brussels, 14 December 2012, art. 6a.

[14] M. Szyszko, *Polityka mikroostrożnościowa a polityka pieniężna EBC w kontekście zintegrowanych ram finansowych*, w: *Unia bankowa*, op.cit., s. 76–79.

[15] Decyzja wykonawcza Rady UE z 11.02.2014 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, DzUrz UE L 41, 12.2.2014, s. 19.

co obejmuje również żądanie podjęcia działań naprawczych)[16]. Warto dodać, że przeprowadzanie inspekcji dotyczy nie tylko samych instytucji finansowych, lecz także podmiotów, które świadczą dla nich usługi w ramach *outsourcingu*. Natomiast niektóre kwestie, takie jak ochrona klientów instytucji kredytowych, przeciwdziałanie praniu pieniędzy bądź nadzór nad usługami płatniczymi, pozostaje w kompetencjach krajowych organów nadzoru[17].

Unia bankowa ma w założeniach prowadzić do zwiększenia integracji między rynkami finansowymi krajów UE, jednak nie wprowadza równych praw i obowiązków. W ramach propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską podkreśla się bowiem, że kraje spoza strefy euro będą mogły przystąpić do jednolitego systemu nadzoru bankowego na zasadzie „bliskiej współpracy" (*enhanced cooperation*), co dokładniej oznacza uczestniczenie bez prawa głosu w procesie podejmowania ważnych decyzji.

Utworzenie unii bankowej obejmującej zasięgiem (w zakresie pełni praw, w tym prawa głosu i decydowania o ważnych kwestiach dotyczących nadzoru bankowego) tylko kraje strefy euro, może powodować wiele implikacji dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wprowadzony podział może negatywnie wpłynąć na poziom integracji rynków finansowych, zwłaszcza sektora bankowego, pomiędzy krajami UE. W założeniach integracja ta miała prowadzić do obniżenia kosztu kapitału, podwyższenia podaży kredytów, dywersyfikacji szoków asymetrycznych, dostępności usług finansowych dla konsumentów i zwiększenia konkurencyjności sektora bankowego[18]. Jednakże dokonuje się ona bardzo powoli, zwłaszcza w segmencie bankowości detalicznej, na co wpływa m.in. efekt przywiązania do lokalnego rynku (*home bias*), a szczególnie niski jest poziom integracji sektora bankowego pomiędzy nowymi i starymi krajami członkowskimi[19]. Pod względem struktury własnościowej banków w krajach EŚW dominują takie, w których większościowym akcjonariuszem są podmioty z innych krajów UE. Transformacja funkcjonowania nadzoru bankowego i przeniesienie punktu decyzyjnego z pojedynczych instytucji krajowych na szczebel

[16] Ibidem.

[17] Ibidem.

[18] A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia" z. 289, Warszawa 2013, s. 24.

[19] M. Baltzer, L. Capiello, R.A. de Santis, S. Magnelli, *Measuring Financial Integration in New EU Member States*, European Central Bank, Occasional Paper nr 81, http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp81.pdf

unijny oznaczać będzie wdrożenie centralizacji zarządzania, zarówno płynnością, jak i kapitałem na poziomie grupy.

Udział banków zagranicznych w aktywach sektora bankowego w krajach EŚW jest znacznie wyższy niż w krajach strefy euro i wynosi ok. 75% (w strefie euro jest to ok. 30%), przy czym istnieją tu wyraźne relacje związane z zadłużeniem banków macierzystych oraz ich spółek córek w krajach EŚW na rynku międzybankowym. Zależność filii banków zagranicznych w krajach EŚW od finansowania banków macierzystych była najwyższa w krajach nadbałtyckich, szczególnie w Estonii, oraz w Słowacji (było to odpowiednio 60 i 70% PKB)[20]. Wsparcie kapitałowe banków zależnych przez spółki macierzyste jest elementem przyczyniającym się do utrzymania przez instytucje bankowe w krajach EŚW dobrej sytuacji finansowej. W tym zakresie warto wspomnieć, że polski organ nadzoru, którym jest Komisja Nadzoru Bankowego zwrócił się do banków macierzystych w 2009 r. o zatrzymanie dywidend w spółkach córkach, aby wzmocnić ich współczynnik wypłacalności[21]. Zależność podmiotów krajowych od kapitału zagranicznego może być oceniana pozytywnie przez deponentów, o ile sytuacja podmiotu macierzystego jest postrzegana pozytywnie. Gwarancje udzielane podmiotowi macierzystemu są oceniane jako te, którymi objęty jest również podmiot zależny, co może pozytywnie wpływać na stabilność poziomu depozytów w przypadku stabilizacyjnych działań EBC w stosunku do banków zagranicznych, podczas gdy negatywne sygnały na temat sytuacji finansowej banku macierzystego mogą powodować wycofywanie depozytów również w bankach córkach[22].

Wśród korzyści związanych z uczestnictwem w unii bankowej należy wymienić wzrost bezpieczeństwa systemowego i stabilności finansowej krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ważnym elementem jest również to, że kraj, w którym działają banki z kapitałem zagranicznym, będzie posiadał jednego partnera nadzorczego w postaci Europejskiego Banku Centralnego w miejsce dotychczasowej kooperacji z kilkunastoma nadzorcami narodowymi, co istotne będzie zwłaszcza w przypadku wystąpienia problemów w zakresie funkcjonowania bankowych instytucji

[20] *Europejski Bank Centralny*, http://www.ecb.europa.eu/ssm

[21] *Raport o stabilności systemu finansowego w 2009 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, www.nbp.pl

[22] K. Jackowicz, O. Kowalewski, Ł. Kozłowski, *Do depositors react to the conditions of banks' foreign owners? The univariate evidence from Central European countries*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" nr 109, Katowice 2012, s. 137–144.

transnarodowych. Bardzo ważny jest w tym kontekście aspekt podziału na kraje macierzyste (*home*) i goszczące (*host*). Przeniesienie kompetencji nadzorczych na szczebel unijny zdecydowanie wymaga przeniesienia również odpowiedzialności fiskalnej, co jest o tyle trudne, że wymaga jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kto pokryje koszt utrzymania stabilności jednolitego rynku finansowego w UE[23].

Jeśli kraje spoza strefy euro nie będą objęte mechanizmem jednolitego nadzoru bankowego, tak czy inaczej unia bankowa będzie miała wpływ na banki w tych krajach ze względu na duży udział zagranicznego kapitału w aktywach sektorów bankowych krajów spoza strefy euro, zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej. Istnieje jednak zagrożenie, że kraje unijne, które nie podejmą współpracy w ramach unii bankowej, będą marginalizowane i postrzegane jako państwa mniej bezpieczne, a to może się przełożyć na rentowność papierów dłużnych tych krajów[24].

Ważnym aspektem jest również dostępność funduszy ESM i EBC. Banki ze strefy euro mogą, według założeń unii bankowej, liczyć na wsparcie płynnościowe z EBC oraz na wsparcie kapitałowe z ESM, natomiast wsparcie tego typu nie jest przewidziane dla krajów spoza strefy euro. Kwestia nierównego traktowania tych grup krajów jest wielokrotnie poruszana przez kraje spoza strefy euro w kontekście przystąpienia lub nieprzystępowania do zintegrowanych ram finansowych, gdyż brak jest mechanizmów chroniących te kraje przed niekorzystnymi konsekwencjami decyzji ich dotyczących (m.in. poprzez udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym), a podejmowanych bez ich zgody. Wskazywane jest również w tym przypadku specyficzne ryzyko dotyczące możliwości swobodnego transferu płynnych aktywów w ramach transgranicznych grup bankowych ze spółek zależnych, co może spowodować destabilizację rynków finansowych w krajach goszczących[25]. Ponadto znane są przykłady, gdy w sytuacji kryzysowej banki zagraniczne mogą wyjść z rynku zagranicznego przez sprzedaż aktywów spółek zależnych (np. sprzedaż udziałów w BZ WBK przez Allied Irish Bank). W pewnych przypadkach może to powodować pogłębienie kryzysu w danym kraju lub jego transmisję z kraju banku macierzystego do kraju spółki zależnej.

---

[23] L. Pawłowicz, *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse" vol. 11, nr 2, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2013, s. 457–467.

[24] W. Kwaśniak, *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej*, w: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, „Zeszyty BRE Bank-CASE" 2012, nr 123, s. 31.

[25] K. Waliszewski, *Koncepcja unii…*, op.cit., s. 44–47.

Podsumowując, można stwierdzić, że unia bankowa to ważny etap integracji gospodarczej Unii Europejskiej. Jednakże korzyści i koszty związane z przystąpieniem krajów EŚW do unii bankowej należy rozpatrywać w perspektywie długoterminowej, zwłaszcza że wiele aspektów jej funkcjonowania jest jeszcze niedoprecyzowanych z punktu widzenia tych krajów. Pozostawanie poza unią bankową może być postrzegane negatywnie i powodować pogłębianie podziału w ramach UE na kraje związane i niezwiązane unią bankową i fiskalną, jak również generować konsekwencje w postaci wpływu na rentowność papierów dłużnych krajów spoza tych porozumień, dostępności finansowania płynności sektora bankowego, wsparcia pożyczkodawcy ostatniej instancji (w unii bankowej będzie nim EBC, w krajach spoza strefy euro narodowe banki centralne). Ważna jest też skala finansowania działania unii bankowej, co może zdecydować o racjonalności uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro[26]. Priorytetowe znaczenie dla krajów EŚW będzie miało wzmocnienie stabilności krajowego nadzoru nad sektorem bankowym.

Bibliografia

Baltzer M., Capiello L., de Santis R.A., Magnelli S., *Measuring Financial Integration in New EU Member States*, European Central Bank, Occasional Paper nr 81, http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp81.pdf

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, DzUrz UE L nr 173/149 z 12.06.2014.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/59/UE z 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG, dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, nr 1093/2010, DzUrz UE L nr 173/90 z 12.06.2014.

Europejski Bank Centralny, http://www.ecb.europa.eu/

Europejski Mechanizm Stabilności, http://www.esm.europa.eu/

[26] A. Raczko, *Unia bankowa z perspektywy wspólnej polityki pieniężnej w strefie euro,* w: *Unia bankowa – skutki…*, op.cit., s. 12.

Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia" z. 289, Warszawa 2013.

Jackowicz K., Kowalewski O., Kozłowski Ł., *Do depositors react to the conditions of banks' foreign owners? The univariate evidence from Central European countries*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" nr 109, Katowice 2012.

Komisja Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl

Kwaśniak W., *Skutki dla polskiego systemu bankowego i polskiej gospodarki po wprowadzeniu unii bankowej*, w: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski*, „Zeszyty BRE Bank-CASE" 2012, nr 123.

Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/

Pawłowicz L., *Unia bankowa – sukces czy klęska jednolitego rynku usług finansowych*, „Zarządzanie i Finanse" Vol. 11, nr 2, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2013.

Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, Council of European Union, Brussels, 14 December 2012, art. 6a.

Raczko A., *Unia bankowa z perspektywy wspólnej polityki pieniężnej w strefie euro*, w: *Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski,* „Zeszyty BRE Bank-CASE" 2012, nr 123.

Raport o stabilności systemu finansowego w 2009 roku, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2010, www.nbp.pl

Raiffeisen Banking Report 2014, Raiffeisen Research, www.raiffeisenresearch.at, May 2014.

Report of the High-Level Group on Financial Supervision chaired by Jacques de Larosiere, Komisja Europejska, Bruksela, 25.02.2009, http://ec.europa.eu

Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16.04.2014 r. ustanawiające ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego), EBC/2014/17, DzUrz UE L 141 z 14.05.2014.

Serwis Thomson Reuters.

Szyszko M., *Polityka mikroostrożnościowa a polityka pieniężna EBC w kontekście zintegrowanych ram finansowych*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013.

Van Rompuy H., *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej, http://www.consilium.europa.eu/, Europejski Bank Centralny, Bruksela 26.06.2012.

Waliszewski K., *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Difin, Warszawa 2013.

Eugeniusz Gostomski*

Konsekwencje utworzenia unii bankowej dla banków spółdzielczych

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie konsekwencji powołania do życia unii bankowej dla banków spółdzielczych w krajach Eurolandu. Unia bankowa jest reakcją Unii Europejskiej na wywołany globalnym kryzysem finansowym kryzys zadłużeniowy w strefie euro. Banki spółdzielcze w żadnym stopniu nie przyczyniły się do wybuchu kryzysu, mechanizm funkcjonowania unii bankowej nie uwzględnia specyfiki banków spółdzielczych i pociąga za sobą wzrost kosztów, chociażby z tytułu finansowania paneuropejskiego nadzoru bankowego, i dlatego bronią się one przed objęciem ich regulacjami, które niesie ze sobą unia bankowa. Autor omawia główne filary unii bankowej i rozważa ich wpływ na działalność banków spółdzielczych.

* Dr hab. Eugeniusz Gostomski, profesor w Zakładzie Ekonomiki i Organizacji Handlu Zagranicznego, Instytut Handlu Zagranicznego, Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego.

1. Przesłanki budowy unii bankowej w strefie euro

Jeszcze dwa lata temu, a więc na początku 2012 r. nie istniało nawet pojęcie unii bankowej, a już 15 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski przyjął trzy akty prawne zasadniczo wieńczące proces budowania unii bankowej:

- dyrektywę o uporządkowanej upadłości i likwidacji banków (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD);
- rozporządzenie ustanawiające radę odpowiedzialną za przebieg procesu upadłości i likwidacji banków (*Board of Single Resolution Mechanism*) i fundusz mający te procesy finansować (*Single Resolution Fund* – SRF);
- dyrektywę dotyczącą systemu gwarancji depozytów (*Deposit Guarantee Scheme* – DGS) w krajach unijnych.

Wcześniej, jesienią 2013 r. utworzono przy Europejskim Banku Centralnym pierwszy filar unii bankowej – jednolity nadzór nad największymi bankami strefy euro (*Single Supervisory Mechanism* – SSM), w ramach którego w pierwszej połowie 2014 r. Europejski Bank Centralny (EBC) rozpoczął przegląd jakości aktywów 128 ważnych systemowo banków, a następnie przeprowadzi stres-testy w tych bankach, by w listopadzie 2014 r. rozpocząć bezpośrednie sprawowanie nad nimi nadzoru bankowego.

Unia bankowa stanowi najważniejszy projekt finansowy realizowany w ramach Unii Europejskiej od czasu wprowadzenia euro. Idea unii bankowej zrodziła się w rezultacie poszukiwania sposobów przezwyciężenia kryzysu bankowego i zadłużeniowego w strefie euro. Jej głównym celem jest zwiększenie stabilności systemów bankowych krajów Eurolandu i niedopuszczenie w przyszłości do sytuacji, gdy rządy będą musiały ratować za pomocą środków budżetowych zagrożone upadłością duże banki.

Globalny kryzys gospodarczy i finansowy pokazał, że systemy bankowe w krajach członkowskich UE nie są odporne na wstrząsy na międzynarodowych rynkach finansowych i załamania koniunktury gospodarczej w ich macierzystych krajach. W wyniku silnych powiązań między bankami zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej problemy jednego banku szybko mogą stać się przyczyną trudności w innych bankach i zaszkodzić ich klientom, inwestorom i całej gospodarce narodowej. Banki, szczególnie działające w skali międzynarodowej, z powodu chciwości swojej kadry kierowniczej, jej krótkowzroczności i lekkomyślnego podejścia do ryzyka kredytowego istotnie przyczyniły się do wybuchu kryzysu, a z drugiej strony znacznie ucierpiały na skutek kryzysu. Straty poniesione

przez banki przełożyły się na spadek ich wartości rynkowej, np. wartość akcji banków europejskich w okresie od połowy 2007 r. do końca 2011 r. obniżyła się o połowę. Jednocześnie nastąpił gwałtowny spadek zaufania społeczeństwa do banków.

Aby zapobiec bankructwom dużych banków i tym samym nie dopuścić do zachwiania stabilności gospodarczej kraju, państwa były zmuszone udzielić im gigantycznej pomocy finansowej w postaci dokapitalizowania, pożyczek i gwarancji rządowych. Warto podkreślić, że łączna pomoc ze środków publicznych dla ratowania banków w UE w latach 2008–2011 wyniosła 4,5 bln euro[1]. Działania te stały się istotną przyczyną kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, który z kolei bardzo negatywnie wpływa na kondycję finansową banków.

Powstało więc swego rodzaju błędne koło między kryzysem bankowym i kryzysem zadłużeniowym, a w istocie między bankami i rządami poszczególnych krajów Eurolandu. Związek ten polega na tym, że rządy zadłużonych krajów ratują pieniędzmi pochodzącymi z podatków będące na skraju bankructwa duże banki, które są „zbyt duże, by upaść", zadłużając się przez to jeszcze bardziej. Z kolei banki przez to, że posiadają w swoich bilansach obligacje rządowe, narażone są na ryzyko związane z niebezpieczeństwem, że rząd nie będzie w stanie wykupić swoich obligacji w terminie ich wymagalności. Aby przerwać ten toksyczny związek i przenieść na akcjonariuszy oraz wierzycieli odpowiedzialność za straty banków, zdecydowano się na utworzenie w strefie euro unii bankowej[2]. Ma ona stanowić swoiste ubezpieczenie unii gospodarczej i walutowej. Jak stwierdził bowiem Yves Mersch, członek zarządu EBC, unia walutowa nie może prawidłowo funkcjonować bez unii bankowej. Jednocześnie, jak zauważył Martin Schulz, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, bez unii bankowej nie sposób przywrócić zaufania do dotkniętych kryzysem banków, uspokoić rynków finansowych i niemożliwe jest zagwarantowanie trwałego rozwoju gospodarczego.

Holenderski ekonomista Dirk Schoenmaker słusznie twierdzi, że Europa musi zmierzyć się z finansowym trylematem, który polega na tym, że nie można jednocześnie osiągnąć trzech następujących celów: stabilności finansowej w Europie, integracji systemów bankowych i suwerenności poszczególnych krajów w zakresie nadzoru finansowego. Unia bankowa ma umożliwić realizację dwóch pierwszych

[1] M. Barnier, *A New Year, s. Banking Union. Project Syndicate*, October 15, 2012, www.internationaleconomics.net:News&C...

[2] R. Höltschi, *Ein langer Weg zur Totalrenovation der Währungsunion*, „Neue Zürcher Zeitung" 14 Juni 2012.

celów, ale konieczna jest przy tym rezygnacja z części suwerenności rządów na rzecz organów unijnych[3].

Za utworzenien unii bankowej ponadto przemawiają następujące argumenty:

- Duże banki europejskie są silnie umiędzynarodowione, utrzymując ponad połowę swoich aktywów poza granicami kraju macierzystego (znacznie więcej niż duże banki amerykańskie czy japońskie, w których aktywa zagraniczne średnio wynoszą 20%). Wartość ich aktywów niejednokrotnie jest wyższa niż PKB kraju pochodzenia. Tak jest w przypadku takich banków jak: ING, Santander, Nordea, HSBC, Barclays i BNP Paribas (zob. tab. 1). Banki te są zbyt duże, żeby upaść, a więc w razie kryzysu rządy muszą je ratować pieniędzmi pochodzącymi z podatków.
- Rzeczą paradoksalną jest brak jednolitego nadzoru nad sektorem bankowym w strefie euro w sytuacji, gdy istnieje wspólna waluta i swoboda przepływu kapitału. Zachęca to banki do podejmowania działalności w krajach o łagodnym nadzorze finansowym i niesie ze sobą niebezpieczeństwo ucieczki depozytów z krajów o rygorystycznym nadzorze nad rynkami finansowymi do krajów o łagodniejszym nadzorze[4], co prowadzi do pogorszenia się szansy rozwoju tych pierwszych.
- Często w sytuacji kryzysowej władze nadzorcze w poszczególnych krajach nie radzą sobie z restrukturyzacją banków. Ta sytuacja wystąpiła ostatnio m.in. w Hiszpanii i Portugali.

Dyskusję nad wprowadzeniem w Europie unii bankowej zainicjowali: Christine Lagarde – prezes MFW i Mario Draghi – prezes EBC. Opowiedzieli się oni zdecydowanie za wzmocnieniem nadzoru bankowego oraz wprowadzeniem odpowiednich regulacji gwarancyjnych i restrukturyzacyjnych dla banków na poziomie Unii Europejskiej. Wstępna koncepcja unii bankowej została przedstawiona na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej (na szczycie przywódców Unii Europejskiej) 23 maja 2012 r., a pełniejszy jej zarys przedstawił Herman von Rompuy na szczycie Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Zgodnie z przedstawioną koncepcją unii bankowej miało nastąpić przesunięcie kompetencji w zakresie nadzoru bankowego i rozwiązywania problemów banków zagrożonych upadłością ze szczebla narodowego na szczebel paneuropejski, czyli do instytucji Unii Europejskiej.

[3] D. Schoenmaker, *Banking Union: Where we're going wrong*, w: *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, ed. T. Beck, CERPR, London 2012.

[4] Do niedawna takimi krajami były Irlandia i Cypr oraz nienależąca do UE Islandia.

Tabela 1. Banki europejskie – suma bilansowa w relacji do PKB (stan na koniec 2010 r.)

Bank	Kraj pochodzenia	Suma bilansowa (mld EUR)	% PKB
UBS	Szwajcaria	1028	260
Credit Suisse	Szwajcaria	806	204
ING	Holandia	1247	211
Nordea	Szwecja	581	168
HSBC	Wielka Brytania	1857	110
Barclays	Wielka Brytania	1756	104
RBS	Wielka Brytania	1714	101
BNP Paribas	Francja	1998	103
Banco Santander	Hiszpania	1362	128
Crédit Agricole	Francja	1593	82
Deutsche Bank	Niemcy	1906	76
DnB NOR	Norwegia	236	75
Svenska Handelsbanken	Szwecja	238	69
Lloyds Banking Group	Wielka Brytania	1169	69
Unicredit	Włochy	929	60
Société Générale	Francja	1132	58
BBVA	Hiszpania	553	52

Źródło: *Too big to fail – wenn Banken zu gross werden*, www.sparkasse-co-lif.de/pdf [dostęp 10.07.2012].

2. Istota unii bankowej

W przedstawionej koncepcji unii bankowej w strefie euro w żadnym wypadku nie chodzi o łączenie banków z różnych krajów w większe jednostki, czyli o fuzje transgraniczne, ale o powołanie paneuropejskiego nadzoru nad bankami, zbudowanie jednolitego systemu gwarantowania depozytów oraz stworzenie europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Tak rozumiana unia bankowa wpisuje się w wizję pogłębiania integracji w ramach EU, która ma polegać na przejściu od unii gospodarczej poprzez unię bankową i unię fiskalną do pewnej formy unii politycznej. Zdaniem wielu ekspertów unię bankową można stworzyć

szybciej niż unię fiskalną[5], choć nie brak też opinii, że bez unii fiskalnej nie da się zbudować rzeczywistej unii bankowej. Przyszła unia bankowa strefy euro ma obejmować trzy filary:

- jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervision Mechanism* – SSM),
- europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Banking Recovery and Resolution Plan* – BRRP),
- europejski system gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee Scheme* – DGS).

Tworzenie unii bankowej w zakresie pierwszego i trzeciego filara opiera się na artykule 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na podstawie którego przygotowane zostały projekty odpowiednich dyrektyw. Natomiast podstawą prawną trzeciego filaru jest umowa międzyrządowa, która reguluje wnoszenie przez banki składek do funduszu upadłościowego. Należy podkreślić, że kraje strefy euro są zobligowane do uczestnictwa w unii bankowej, a pozostałe kraje unijne mogą do niej przystąpić na zasadzie dobrowolnej decyzji.

Początkowo idea powstania unii bankowej wydawała się bardzo mglista i wielu ekonomistów i polityków sądziło, że jeżeli w ogóle uda się ją zrealizować, to w bardzo odległej perspektywie. Zakładano, że obejmie ona wszystkie banki w strefie euro, a więc również banki spółdzielcze, kasy oszczędności i nieduże banki regionalne. Jednakże przeciwko temu ostro zaprotestowali u swoich rządów i władz Unii Europejskiej przedstawiciele tych banków i organizacje reprezentujące ich interesy, jak np. Europejski Związek Banków Spółdzielczych (EACB) i niemiecki Federalny Związek Banków Ludowych i Raiffeisena (BVR). Zwrócono uwagę, że ani lokalne banki spółdzielcze, ani kasy oszczędności nie uczestniczyły w ryzykownych operacjach finansowych na rynkach globalnych i w żadnym stopniu nie ponoszą winy za wybuch kryzysu finansowego i jego skutki. Ponadto argumentowano, że projektowane regulacje nie uwzględniają specyficznego modelu funkcjonowania banków spółdzielczych i innych mniejszych instytucji kredytowych, realizujących przede wszystkim klasyczne operacje depozytowo-kredytowe na ograniczonym geograficznie obszarze, dzięki czemu nie są narażone na tak dużą asymetrię informacji i ryzyko, jak wielkie banki.

Szczególnie niechętnie do koncepcji unii bankowej odnosili się przedstawiciele krajów mających zdrowe i silne banki, którzy obawiali się, że unia bankowa będzie

[5] Istota unii fiskalnej polega na prowadzeniu wspólnej polityki budżetowej w ramach bloku integracyjnego, kontrolowaniu narodowych polityk fiskalnych przez organ ponadnarodowy i wspólnym ponoszeniu odpowiedzialności za zadłużenie publiczne poszczególnych krajów członkowskich ugrupowania integracyjnego.

prowadzić do wspólnej odpowiedzialności krajów strefy euro za długi banków w tych krajach, czyli do unii transferowej i w konsekwencji spowoduje obciążenie oszczędnych i pracowitych społeczeństw kosztami braku rozsądku społeczeństw żyjących ponad stan. Przeciwnicy utworzenia unii bankowej w Eurolandzie odrzucali myśl, że paneuropejski nadzór bankowy może być skuteczniejszy niż nadzór narodowy. Ich zdaniem wnikliwe kontrolowanie banków na poziomie europejskim jest niemożliwe ze względu na skalę związanych z tym trudności. Odrzucali też propozycję wspólnego gwarantowania depozytów bankowych, ponieważ ich zdaniem sprzyjałoby to zwiększeniu pokusy nadużycia w bankach. Z podobnych względów krytycy unii bankowej nie akceptowali pomysłu powołania wspólnego funduszu ratującego banki przed upadłością. Ich zdaniem możliwość otrzymania pomocy w ramach wspólnego mechanizmu ratowania banków przed bankructwem stanowiłaby zachętę do „rozdawania" kredytów, czyli udzielania tanich kredytów zarówno podmiotom prywatnym, jak i publicznym. Tym samym pojawiłoby się niebezpieczeństwo, że będzie się powielać błędy z pierwszych lat istnienia strefy euro, kiedy kraje Południa, korzystając z wysokiej wiarygodności krajów Północy, bez problemu zaciągały na dużą skalę tanie kredyty na finansowanie swego importu, długu publicznego i inwestycji mieszkaniowych, co doprowadziło do wybuchu kryzysu zadłużeniowego w tych krajach.

3. Jednolity mechanizm nadzorczy

Najbardziej zawansowane jest tworzenie pierwszego filara unii bankowej – jednolitego nadzoru bankowego (SSM). Został on usytuowany przy Europejskim Banku Centralnym i w pełni zacznie funkcjonować od 4 listopada 2014 r.

Uwzględniając zastrzeżenie, że EBC jako instytucja odpowiedzialna za stabilność pieniądza nie powinien jednocześnie sprawować nadzoru nad bankami, dokonano ścisłego podziału kompetencji w ramach EBC. Bezpośredniemu nadzorowi EBC podlegać będzie 128 ważnych systemowo instytucji kredytowych w strefie euro. Są to banki, które posiadają aktywa wyższe niż 30 mld euro lub których aktywa przekraczają 20% wartości PKB kraju macierzystego i są wyższe niż 5 mld euro, bądź są to podmioty należące do trzech największych banków w każdym kraju uczestniczącym w unii bankowej. Ponadto wspólnym nadzorem objęte zostaną banki, które otrzymały pomoc z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Wszystkie te banki będą ponosiły koszty

funkcjonowania europejskiego nadzoru bankowego. Spośród banków należących do niemieckiego sektora spółdzielczego tylko cztery zostaną włączone pod bezpośredni nadzór EBC: dwa banki zrzeszające, czyli DZ Bank i WGZ Bank, spółdzielcza kasa oszczędnościowo-budowlana Schwäbisch Hall i APO Bank (łącznie wspólnym nadzorem będą objęte 24 banki niemieckie).

Pozostałe ponad 5800 banków w strefie euro podlegać będzie krajowym organom nadzorczym, ale EBC został zobowiązany do opracowania jednolitych zasad sprawowania nadzoru nad tymi bankami i będzie nad nimi sprawował nadzór pośredni. Łączne koszty paneuropejskiego nadzoru bankowego wyniosą około 260 mln euro rocznie, z czego 85% pokryją systemowo ważne banki, a 15% pozostałe[6].

Do podstawowych kompetencji nadzorczych EBC, który będzie ściśle współpracował z organami nadzoru bankowego w poszczególnych krajach Eurolandu, będzie należeć:

- udzielanie i odbieranie licencji bankowych,
- nadzór nad przestrzeganiem przez banki wymogów dotyczących adekwatności kapitałowej, dźwigni i płynności finansowej,
- żądanie od banków sporządzenia w określonej sytuacji planu naprawczego,
- przeprowadzanie stress-testów,
- żądanie, by banki dostarczały odpowiednich informacji,
- przeprowadzanie inspekcji w placówkach bankowych[7].

Warto podkreślić, że w UE w odniesieniu do banków istnieją jeszcze dwa inne organy nadzorcze: Europejska Rada Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB) i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA)[8]. ESRB funkcjonuje przy Europejskim Banku Centralnym i odpowiedzialna jest za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym w krajach UE, rozumiany jako monitorowanie i ocenianie potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej krajów członkowskich, wynikających z rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz zdarzeń dotyczących całego systemu finansowego. Ma ona prawo wydawać rekomendacje i ostrzeżenia dla poszczególnych krajów, ale dotychczas nie wykazała się większą aktywnością. Natomiast EBA jest organem nadzoru

[6] *EZB-Aufsicht kostet jährlich 260 Mill. Euro*, „Börsen-Zeitung" Frankfurt am Main, 28 Mai 2014.

[7] Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r., http:// www.euro-lex.pl [dostęp 22.0.2014].

[8] E. Gostomski, *Funkcjonowanie nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej*, w: *Uwarunkowania i wyzwania Polskiej Prezydencji*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2011, s. 143–145.

mikroostrożnościowego, który bezpośrednio banków nie nadzoruje, lecz jedynie koordynuje działalność narodowych władz nadzorczych i opracowuje standardy techniczne. Mają one zapobiegać zakłóceniom w funkcjonowaniu mechanizmu konkurencji w ramach UE i wpływać na jakość nadzoru bankowego w poszczególnych krajach. Również EBA dotychczas nie może pochwalić się zauważalnymi sukcesami, a z powodu złych wyników stres-testów banków w poprzednich latach był bardzo krytykowany[9].

4. Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Drugi filar unii bankowej obejmuje jednolity mechanizm restrukturyzacji i likwidacji banków (*Single Resolution Mechanism* – SRM), którego działalność ma być ukierunkowana na banki znajdujące się w trudnej sytuacji. W tej sprawie 20 marca 2014 r. osiągnięto porozumienie między Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej, natomiast 15 kwietnia 2014 r. Parlament Europejski przyjął dyrektywę BRRD, która wejdzie w życie 1 stycznia 2015 r.

Mechanizm likwidacji i restrukturyzacji banków (SRM), który zacznie funkcjonować od 1 stycznia 2015 r., składa się z dwóch części: Rady Restrukturyzacji Banków jako centralnego gremium w zakresie restrukturyzacji banków i Specjalnego Funduszu Restrukturyzacyjnego (SRF). Radę będzie tworzyć pięciu stałych członków wraz z przedstawicielami organów likwidacyjnych z krajów członkowskich, a w charakterze obserwatora w jej pracach uczestniczyć będą: przedstawiciel EBC i reprezentant Komisji Europejskiej. Zadaniem Rady będzie opracowywanie we współpracy z odpowiednimi władzami krajowymi planów upadłości i uporządkowanej likwidacji zagrożonych bankructwem banków. W przypadku banków objętych wspólnym nadzorem nastąpi to na wniosek wspólnego europejskiego nadzoru przy EBC, a w przypadku innych banków na wniosek krajowego organu nadzorczego. Bank przeżywający trudności będzie mógł zostać sprzedany w całości lub w części innemu właścicielowi, jego aktywa będą mogły zostać przekazane do instytucji pomostowej w zarządzanie przez zewnętrzne firmy bądź nastąpi rozdzielenie dobrych i złych aktywów. Rada ma oceniać, czy realne są plany restrukturyzacji i upadłości. Jeśli uzna, że nie są realne, to ma prawo zażądać zmian

[9] C. Steevens, *Die Ablösung der EBA wäre logisch, aber…*, „Börsen – Zeitung" 17 Juni 2012.

w strategii, strukturze lub organizacji banku albo grupy bankowej. Może więc ingerować w metody zarządzania, nakazywać sprzedaż spółek lub linii biznesowych, a także nie wyrazić zgody na podejmowanie działalności operacyjnej, która mogłaby zwiększać ekspozycję na ryzyko bankowe. Rada w porozumieniu z EBC będzie też mogła podjąć decyzję o zamknięciu danego banku, ale Komisja Europejska i ministrowie finansów będą mogli ją zawetować.

Oczekuje się, że w przypadku banków prowadzących działalność transgraniczną wspólny mechanizm upadłościowy będzie bardziej efektywny niż sieć krajowych likwidatorów. Obejmie on przede wszystkim instytucje kredytowe w strefie euro objęte jednolitym mechanizmem nadzorczym.

W ramach drugiego filara unii bankowej powstanie specjalny fundusz wspierania restrukturyzacji i likwidacji banków SRF, zasilany ze składek bankowych. W ciągu 8 lat powinien on zgromadzić 55 mld euro. Początkowo pieniądze będą gromadzone w oddzielnych kopertach, a fundusze z danej puli będą mogły być przeznaczone jedynie na ratowanie banków z siedzibą w danym kraju. Stopniowo będą one podlegać uwspólnotowieniu przez przeniesienie środków z kopert narodowych do puli przeznaczonej na restrukturyzację dowolnego banku ze strefy euro (w całości mają być przekazane do puli europejskiej w 2026 r.)[10].

W unii bankowej od 2016 r. będzie obowiązywać następująca kolejność pokrywania strat związanych z restrukturyzacją/upadłością banków: długi ratowanych banków w pierwszej kolejności będą spłacane przez akcjonariuszy i wierzycieli (nabywców obligacji danego banku), następnie przez posiadaczy depozytów o wartości powyżej 100 tys. euro, a dopiero w dalszej kolejności, w przypadku braku wystarczających środków, z SRF. W okresie przejściowym brakujące środki na ratowanie banków będą mogły być pożyczone przez rządy z rezerw znajdujących się w kopertach narodowych lub z europejskiego mechanizmu stabilności. W praktyce pula dostępnych funduszy może okazać się zbyt szczupła, jeżeli uwzględni się fakt, że trudne do odzyskania należności banków z tytułu udzielonych kredytów i nabytych papierów dłużnych szacowane są na 1 bln euro.

[10] Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD). EU framework for bank recovery and resolution-06/06/2012.

5. Europejski system gwarantowania depozytów bankowych

Kolejny filar unii bankowej tworzy europejski system gwarantowania depozytów bankowych krajów strefy euro. Głównym zadaniem systemu gwarantowania depozytów jest zwrot klientom banku pieniędzy zgromadzonych na rachunkach bankowych w razie zawieszenia przez nadzór działalności danego banku w związku z groźbą jego upadłości. Pieniądze na wypłatę depozytów pochodzą zasadniczo z obowiązkowych składek wszystkich banków krajowych wpłacanych do funduszu gwarancyjnego. Jednakże w razie upadłości dużego banku środki te mogą okazać się niewystarczające. Dlatego w ramach projektowanej unii bankowej zamierzano utworzyć wspólny system gwarantowania depozytów bankowych w strefie euro, który byłby w stanie wywiązać się z gwarancji zwrotu deponentom pieniędzy nawet w razie upadłości banku o sumie bilansowej przewyższającej wartość PKB macierzystego kraju. Jednak kraje mające zdrowe systemy bankowe zaczęły się obawiać, że zostaną obciążone kosztami związanymi ze zwrotem depozytów klientom zawieszonych banków w innych krajach strefy euro. W wyniku ich sprzeciwu, a szczególnie Niemiec[11], rządy państw strefy euro w grudniu 2013 r. uzgodniły, że nie powstanie ogólnoeuropejski system gwarantowania depozytów. Zdecydowano się jedynie na ujednolicenie krajowych systemów gwarancyjnych, które już obecnie gwarantują depozyty klientów w 100% do wysokości 100 tys. euro[12].

W przyjętej przez Parlament Europejski dyrektywie o systemach gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee Schemes* – DGS) zobowiązuje się kraje członkowskie, aby ich narodowe fundusze gwarancyjne w ciągu 10 lat (z możliwością przedłużenia tego okresu o dalsze 4 lata) zgromadziły w formie składek bankowych kwotę stanowiącą 0,8% wartości gwarantowanych depozytów. Powinno to być około 60 mld euro. Wprowadzono też możliwość pożyczania sobie pieniędzy na zasadzie dobrowolności przez krajowe fundusze gwarancyjne. Ponadto ustalono, że zgromadzone środki gwarancyjne nawet w 30% mogą być „wypełnione" zobowiązaniami, a nie gotówką[13].

---

[11] *Banken gegen europäische Einlagensicherung*, www.DiePresse,com [dostęp 13.09.2012].

[12] Dyrektywa PE i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów, www.knf.gov.pl

[13] *Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes*, www.europa.eu/rapid/press-release_Memo-13-1176.eu.html

Trzeba przyznać, że powyższy plan nie jest wygórowany – polski BFG już obecnie pokrywa wszystkimi dostępnymi środkami 2,82% gwarantowanych depozytów, w tym opłaconymi już przez banki składkami 1,83% depozytów.

6. Konsekwencje unii bankowej dla banków spółdzielczych

Banki spółdzielcze o znaczącym udziale w systemie bankowym w krajach strefy euro bardzo sceptycznie odniosły się do idei utworzenia unii bankowej. Generalne zastrzeżenie banków spółdzielczych do tej koncepcji polega na tym, że w niedostatecznym stopniu uwzględnia specyfikę bankowości spółdzielczej i niesie ze sobą niebezpieczeństwo obciążania kosztami przezwyciężenia dotychczasowego kryzysu bankowego bądź kosztami zapobieżenia kryzysom w przyszłości także banków spółdzielczych, których model biznesu cechuje się niskim ryzykiem.

Spośród banków sektora spółdzielczego w strefie euro wspólnym europejskim nadzorem bankowym w ramach unii bankowej bezpośrednio objęte zostaną tylko banki zrzeszające i nieliczne duże banki spółdzielcze szczebla podstawowego (o aktywach przekraczających 30 mld euro) oraz wielkie banki specjalistyczne. Małe i średniej wielkości banki spółdzielcze przyjęły takie rozwiązanie z zadowoleniem, bo nie będą musiały ponosić tak dużych jak banki bezpośrednio objęte nadzorem i trudnych do udźwignięcia przez nie kosztów funkcjonowania paneuropejskiego nadzoru bankowego. Jednak utworzenie wspólnego nadzoru bankowego nie pozostanie całkowicie bez wpływu na mniejsze banki spółdzielcze. Będą one musiały podporządkować się jednolitym standardom nadzorczym stworzonym przez nadzór europejski, co nieuchronnie pociągnie za sobą nowe obowiązki w zakresie składania sprawozdań dla organów nadzorczych. Nie jest też wykluczone, że wszystkie banki spółdzielcze będą obciążone opłatą na rzecz EBC z tytułu sprawowania przezeń nadzoru. Dla większości z nich będzie to zapewne od 2000 do 7000 euro[14].

W krajach, w których spółdzielczy sektor bankowy stworzył własny system gwarantowania depozytów bankowych, krytycznie podchodzi się do harmonizacji systemów gwarancyjnych w ramach unii bankowej. Zgłaszane są obawy, że zdający od wielu lat egzamin system instytucjonalnego zabezpieczenia banków spółdzielczych

[14] Przeciwko obciążeniu opłatą banków nieobjętych bezpośrednio nadzorem EBC zdecydowanie opowiedział się Uwe Fröhlich, prezes niemieckiego BVR.

zostanie zastąpiony gorszymi rozwiązaniami. Banki spółdzielcze w Europie Zachodniej, a szczególnie niemieckie stoją na stanowisku, że lepiej jest zapobiegać upadłości banków poprzez rozwiązania organizacyjne w ramach spółdzielczych grup bankowych, niż ponosić wysokie koszty upadłości banków.

Bibliografia

Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD), EU framework for bank recovery and resolution-06/06/2012.

Banken gegen europäische Einlagensicherung, www.DiePresse,com

Barnier M., *A New Year, s. Banking Union. Project Syndicate*, Oct 15, 2012, www.internationale conomics.net:News&C

Commissioner Barnier welcomes agreement between the European Parliament and Member States on Deposit Guarantee Schemes, www.europa.eu/rapid/press-release_Memo-13-1176.eu.html

Dyrektywa PE i Rady 2009/14/WE z dnia 11 marca 2009 r. zmieniająca dyrektywę 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów, www.knf.gov.pl

EZB-Aufsicht kostet jährlich 260 Mill. Euro, „Börsen-Zeitung" Frankfurt am Main, 28 Mai 2014.

Gostomski E., *Funkcjonowanie nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej*, w: *Uwarunkowania i wyzwania Polskiej Prezydencji*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2011.

Höltschi R., *Ein langer Weg zur Totalrenovation der Währungsunion*, „Neue Zürcher Zeitung" 14 Juni 2012.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r., http:// www.eurolex.pl

Schoenmaker D., *Banking Union: Where we're going wrong*, w: *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, ed. T. Beck, CERPR, London 2012.

Steevens C., *Die Ablösung der EBA wäre logisch, aber …*, „Börsen – Zeitung" Juni 2012

Too big to fail – wenn Banken zu gross werden, www.sparkasse-co-lif.de/pdf

Magdalena Proczek*

Członkostwo Polski w Europejskim Banku Inwestycyjnym

Wprowadzenie

Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank – EIB) jest głównym źródłem pozabudżetowego finansowania przedsięwzięć UE na obszarze jej państw członkowskich oraz w państwach stowarzyszonych z Unią. EBI zajmuje obecnie czołowe miejsce wśród światowych pożyczkobiorców, pożyczkodawców oraz pod względem obrotów w euro. Zawsze otrzymuje najwyższą ocenę (AAA) od agencji ratingowych. Pozwala to beneficjentom, w tym z Polski, pozyskiwać znaczne środki finansowe na dogodnych warunkach. Bank stawia do dyspozycji kredytobiorców środki na zasadzie niedochodowej. Umożliwia to udzielanie średnio- i długoterminowych pożyczek po korzystnych stopach procentowych i marży, jak również okresach karencji spłaty kapitału.

W związku z tym, że w publikacjach, zwłaszcza polskich, nie występują pogłębione studia nad działalnością EBI od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w tej organizacji, postanowiono w niniejszym opracowaniu podjąć próbę wypełnienia tej luki. Podstawowym celem pracy jest przedstawienie członkostwa Polski w EBI w aspekcie finansowym i organizacyjnym. Celem dodatkowym jest ukazanie

* Dr Magdalena Proczek, adiunkt w Katedrze Unii Europejskiej im. Jeana Monneta w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

działalności pożyczkowej Banku dla Polski w latach 2004–2013. Tak postawione zadania badawcze znalazły odzwierciedlenie w konstrukcji pracy, która składa się z trzech części oraz wstępu i wniosków. W pierwszej części przeanalizowano zmiany w wysokości kapitału zakładowego Banku w ostatniej dekadzie, ze szczególnym uwzględnieniem roli Polski, w drugiej – uczestnictwo przedstawicieli Polski w najważniejszych organach EBI, a w trzeciej jego pomoc finansową i techniczną dla Polski od momentu uzyskania przez nią członkostwa do 2013 r.

W badaniu zastosowano przemiennie analizę i syntezę, mając świadomość wad każdego wyboru wyłącznego. Analiza i synteza zostały przeprowadzone w oparciu o oficjalne dokumenty EBI, UE oraz literaturę fachową przedmiotu. Zastosowano aparat pojęciowy typowy dla badań z zakresu finansów międzynarodowych i ekonomii.

Ze względu na złożoność problematyki niniejsze badanie nie może być wolne od ograniczeń. Praca, zgodnie z przyjętym założeniem, stanowi studium wybranych przez autora zagadnień oraz nie pretenduje do wyczerpania bogatej problematyki tematu, bowiem uwzględnienie wszystkich zagadnień dotyczących członkostwa Polski w EBI przekraczałoby niewątpliwie jej ramy. Badanie zakończono 15 kwietnia 2014 r.

1. Polska a środki finansowe EBI

Europejski Bank Inwestycyjny powstał na mocy artykułu 198 d i e traktatu rzymskiego o utworzeniu EWG, jako niezależna instytucja działająca w ramach Wspólnot, posiadająca osobowość prawną, niezależność finansową oraz własną strukturę. Statut Banku został zawarty w protokole, który stanowi aneks do traktatu o utworzeniu EWG i jest jego integralną częścią. Bank rozpoczął działalność 1 stycznia 1958 r. Członkami Europejskiego Banku Inwestycyjnego są wszystkie państwa Unii Europejskiej.

Głównym źródłem finansowania działalności operacyjnej EBI są pożyczki zaciągane na międzynarodowych rynkach finansowych. Bank dokonuje operacji na rynkach kapitałowych państw członkowskich oraz innych rynkach międzynarodowych, np. na rynku szwajcarskim, japońskim oraz Stanów Zjednoczonych. Pozyskuje środki głównie przez emisje obligacji o stałym oprocentowaniu oraz prywatne emisje papierów wartościowych. Obligacje z emisji publicznych lokowane są na narodowych i międzynarodowych rynkach kapitałowych (również

w USA i Japonii), a odbiorcą może być każdy, nawet osoba prywatna. Obligacje z emisji prywatnych EBI kieruje do bezpośrednich odbiorców, np. do banków, instytucji ubezpieczeniowych oraz innych podmiotów rynku, oferując im pewną lokatę kapitału w papiery wartościowe emitowane przez siebie. EBI może także wprowadzać swoje obligacje na giełdę lub do obrotu publicznego. Papiery wartościowe Banku są emitowane w różnych walutach, w zależności od tego, na jakie pożyczkobiorcy zgłaszają zapotrzebowanie – zarówno w najważniejszych światowych walutach (euro, funcie brytyjskim i dolarze amerykańskim), jak i w kilkunastu walutach lokalnych. Pozwala to EBI na finansowanie projektów realizowanych w wielu państwach bez ponoszenia ryzyka kursowego.

Niekiedy zdarza się, że warunki, na jakich EBI może pozyskać środki na rynkach finansowych są niedopasowane do charakteru projektów, na które środki te mają być przeznaczone. Wówczas, na wniosek Rady Dyrektorów, Rada Gubernatorów EBI może zadecydować, kwalifikowaną większością głosów, o udzieleniu Bankowi przez państwa członkowskie specjalnych pożyczek. Potrzebna kwota jest dzielona między państwa członkowskie proporcjonalnie do ich udziałów w kapitale subskrybowanym i jest wpłacana w walutach narodowych. Jeśli chodzi o terminy spłat takich pożyczek i oprocentowanie, są one dostosowane do harmonogramu spłat kredytów udzielonych ze środków uzyskanych dzięki tym pożyczkom[1].

EBI czerpie również zyski z odsetek i prowizji od udzielanych kredytów i gwarancji. Ich poziom jest uzależniony od warunków rynkowych. EBI jest również uprawniony do zawierania transakcji na rynkach finansowych, w tym do obrotu papierami wartościowymi i do działania na rynkach instrumentów pochodnych. Nie może jednak inwestować w papiery udziałowe przedsiębiorstw[2].

Zabezpieczeniem działalności operacyjnej Banku jest przede wszystkim jego kapitał zakładowy, subskrybowany przez poszczególne państwa członkowskie. Należne od państw członkowskich kwoty nie są jednak w faktycznym posiadaniu EBI. Państwa wpłacają do Banku 5% należnej kwoty, a resztę przekazują na żądanie Rady Dyrektorów, gdy konieczne jest wywiązanie się przez Bank z zaciągniętych zobowiązań[3]. Państwa dokonują wpłat tych 5% we własnej walucie (dopłacając lub otrzymując zwrot, w zależności od rynkowych wahań kursu tych walut do euro), natomiast pozostały kapitał, gdy jest potrzebny, jest dzielony między państwa

[1] *Statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego*, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/o10009_pl.htm [dostęp 1.04.2014].

[2] Ibidem.

[3] Ibidem.

członkowskie proporcjonalnie do ich udziału w kapitale subskrybowanym i wpłacany przez nie w takiej walucie, jaką wskazuje Bank i jaka jest potrzebna do uregulowania jego zobowiązań. Wkład poszczególnych państw do kapitału zakładowego EBI obliczany jest obecnie na podstawie wartości PKB danego członka.

Od 1958 r. wielkość kapitału zakładowego wielokrotnie uległa zmianie. Decyzje o zwiększeniu kapitału zakładowego podejmowano w celu rozszerzenia możliwości operacyjnych Banku bądź dokonania korekty ze względu na rosnącą stopę procentową na rynku, lub gdy do UE, a tym samym do EBI dołączały kolejne państwa członkowskie.

Przystąpienie 10 nowych członków do Banku 1 maja 2004 r., w tym Polski, pociągnęło za sobą ponowne zwiększenie kapitału zakładowego, do którego wnieśli oni 7,46 mld euro, z czego 5% zostało wpłacone w ratach. W związku z tym, że równocześnie Hiszpania podwyższyła swój udział w kapitale subskrybowanym Banku o blisko 10%, od 1 maja 2004 r. kapitał ten wyniósł 163 653 737 000 euro (tab. 1).

Tabela 1. Kapitał zakładowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego subskrybowany przez państwa członkowskie w euro od 1 maja 2004 r.

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
1	Niemcy	26 649 532 500	16,284
2	Francja	26 649 532 500	16,284
3	Włochy	26 649 532 500	16,284
4	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii	26 649 532 500	16,284
5	Hiszpania	15 989 719 500	9,770
6	Belgia	7 387 065 000	4,514
7	Holandia	7 387 065 000	4,514
8	Szwecja	4 900 585 500	2,994
9	Dania	3 740 283 000	2,285
10	Austria	3 666 973 500	2,241
11	**Polska**	**3 411 263 500**	**2,084**
12	Finlandia	2 106 816 000	1,287
13	Grecja	2 003 725 500	1,224
14	Portugalia	1 291 287 000	0,789
15	Republika Czeska	1 258 785 500	0,769
16	Węgry	1 190 868 500	0,728
17	Irlandia	935 070 000	0,571
18	Słowacja	428 490 500	0,262

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
19	Słowenia	397 815 000	0,243
20	Litwa	249 617 500	0,153
21	Luksemburg	187 015 500	0,114
22	Cypr	183 328 000	0,112
23	Łotwa	152 335 000	0,093
24	Estonia	117 640 000	0,072
25	Malta	69 804 000	0,043
	Łącznie	163 653 737 000	100,000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Activity Report 2004*, EIB, Luxembourg 2005, s. 51.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, dotyczących wysokości subskrybowanego kapitału przez poszczególne państwa członkowskie EBI w maju 2004 r., największy wkład finansowy miały cztery państwa: Niemcy, Włochy, Francja i Wielka Brytania. Polska sklasyfikowała się wówczas na 11. pozycji (co stanowiło niewiele ponad 3,4 mld euro, tzn. ok. 2,08% subskrypcji), zaraz za Austrią.

Ponownie kapitał zakładowy Banku wzrósł od 1 stycznia 2007 r. do 164 808 169 000 euro w związku z przystąpieniem do EBI Bułgarii i Rumunii[4]. Wysokość kapitału subskrybowanego przez Polskę (innych członków również) oraz jej pozycja w tym zestawieniu nie uległa zmianie (tab. 2), spadł jedynie minimalnie udział procentowy (2,07%).

Tabela 2. Kapitał zakładowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego subskrybowany przez państwa członkowskie w euro od 1 stycznia 2007 r.

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
1	Niemcy	26 649 532 500	16, 170
2	Francja	26 649 532 500	16, 170
3	Włochy	26 649 532 500	16, 170
4	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii	26 649 532 500	16, 170
5	Hiszpania	15 989 719 500	9, 702
6	Belgia	7 387 065 000	4, 482
7	Holandia	7 387 065 000	4, 482
8	Szwecja	4 900 585 500	2, 974

[4] *Financial Report 2008*, EIB, Luxembourg 2009, s. 94.

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
9	Dania	3 740 283 000	2, 269
10	Austria	3 666 973 500	2, 225
11	**Polska**	**3 411 263 500**	**2, 070**
12	Finlandia	2 106 816 000	1, 278
13	Grecja	2 003 725 500	1, 216
14	Portugalia	1 291 287 000	0, 784
15	Republika Czeska	1 258 785 500	0, 764
16	Węgry	1 190 868 500	0, 723
17	Irlandia	935 070 000	0, 567
18	Rumunia	86 514 500	0, 524
19	Słowacja	428 490 500	0, 260
20	Słowenia	397 815 000	0, 241
21	Bułgaria	290 917 500	0, 177
22	Litwa	249 617 500	0, 151
23	Luksemburg	187 015 500	0, 113
24	Cypr	183 328 000	0, 111
25	Łotwa	152 335 000	0, 092
26	Estonia	117 640 000	0, 071
27	Malta	69 804 000	0, 042
	Łącznie	164 808 169 000	100, 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Activity Report 2008,* EIB, Luxembourg 2009, s. 61.

Z kolei od 1 kwietnia 2009 r. EBI zdecydował o podniesieniu wysokości kapitału zakładowego do 232 392 989 000 euro (tzn. o 40%) ze względu na potrzebę zwiększenia możliwości operacyjnych. Było to związane ze wzmożoną aktywnością pożyczkową Banku w wyniku z kryzysu finansowego[5]. Od tego momentu kapitał subskrybowany przez Polskę stanowił ponad 4,8 mld euro. Wzrost ten nie spowodował jednak zmian w zajmowanym przez Polskę i inne państwa miejscach ani udziałach procentowych kapitału subskrybowanego przez poszczególnych członków[6] (tab. 3).

[5] Maksymalna kwota kredytów i gwarancji, które udziela Bank, jest ograniczona do 250% kapitału subskrybowanego, co jest zapisane w statucie Banku.

[6] *Financial Report 2011*, EIB, Luxembourg 2012, s. 105.

Tabela 3. Kapitał zakładowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego subskrybowany przez państwa członkowskie w euro od 1 kwietnia 2009 r.

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
1	Niemcy	37 578 019 000	16, 170
2	Francja	37 578 019 000	16, 170
3	Włochy	37 578 019 000	16, 170
4	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii	37 578 019 000	16, 170
5	Hiszpania	22 546 811 500	9, 702
6	Belgia	10 416 365 500	4, 482
7	Holandia	10 416 365 500	4, 482
8	Szwecja	6 910 226 000	2, 974
9	Dania	5 274 105 000	2, 269
10	Austria	5 170 732 500	2, 225
11	**Polska**	**4 810 160 500**	**2, 070**
12	Finlandia	2 970 783 000	1, 278
13	Grecja	2 825 416 500	1, 216
14	Portugalia	1 820 820 000	0, 784
15	Republika Czeska	1 774 990 500	0, 764
16	Węgry	1 679 222 000	0, 723
17	Irlandia	1 318 525 000	0, 567
18	Rumunia	1 217 626 000	0, 524
19	Słowacja	604 206 500	0, 260
20	Słowenia	560 951 500	0, 241
21	Bułgaria	410 217 500	0, 177
22	Litwa	351 981 000	0, 151
23	Luksemburg	263 707 000	0, 113
24	Cypr	258 583 500	0, 111
25	Łotwa	214 805 000	0, 092
26	Estonia	165 882 000	0, 071
27	Malta	98 429 500	0, 042
	Łącznie	232 392 989 000	100,000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Report 2010, "Activity" volume*, EIB, Luxembourg 2011, s. 51.

Natomiast zgodnie z decyzją państw członkowskich EBI z dniem 31 grudnia 2012 r. kapitał subskrybowany został zwiększony o 10 mld euro do wysokości 242 392 989 000 euro. Wzrost ten został rozłożony proporcjonalnie na wszystkich

członków. Polski kapitał subskrybowany w EBI wynosi od tej pory 5 017 144 500 euro, co nadal daje 11. miejsce i ten sam udział procentowy (tab. 4).

Tabela 4. Kapitał zakładowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego subskrybowany przez państwa członkowskie w euro od 31 grudnia 2012 r.

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
1	Niemcy	39 195 022 000	16, 170
2	Francja	39 195 022 000	16, 170
3	Włochy	39 195 022 000	16, 170
4	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii	39 195 022 000	16, 170
5	Hiszpania	23 517 013 500	9, 702
6	Belgia	10 864 587 500	4, 482
7	Holandia	10 864 587 500	4, 482
8	Szwecja	7 207 577 000	2, 974
9	Dania	5 501 052 500	2, 269
10	Austria	5 393 232 000	2, 225
11	**Polska**	**5 017 144 500**	**2, 070**
12	Finlandia	3 098 617 500	1, 278
13	Grecja	2 946 995 500	1, 216
14	Portugalia	1 899 171 000	0, 784
15	Republika Czeska	1 851 369 500	0, 764
16	Węgry	1 751 480 000	0, 723
17	Irlandia	1 375 262 000	0, 567
18	Rumunia	1 270 021 000	0, 524
19	Słowacja	630 206 000	0, 260
20	Słowenia	585 089 500	0, 241
21	Bułgaria	427 869 500	0, 177
22	Litwa	367 127 000	0, 151
23	Luksemburg	275 054 500	0, 113
24	Cypr	269 710 500	0, 111
25	Łotwa	224 048 000	0, 092
26	Estonia	173 020 000	0, 071
27	Malta	102 665 000	0, 042
	Łącznie	242 392 989 000	100,000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financial Report 2013*, EIB, Luxembourg 2014, s. 48.

Od 1 lipca 2013 r. w związku z przystąpieniem Chorwacji do UE i EBI kapitał subskrybowany EBI wzrósł o 891 165 500 euro do 243 284 154 500 euro (tab. 5). W związku z tym rozszerzeniem spadły udziały procentowe kapitału subskrybowanego przez poszczególnych członków, w tym Polskę (2,06%), natomiast miejsce oraz wysokość subskrypcji pozostały bez zmian.

Tabela 5. Kapitał zakładowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego subskrybowany przez państwa członkowskie w euro od 1 lipca 2013 r.

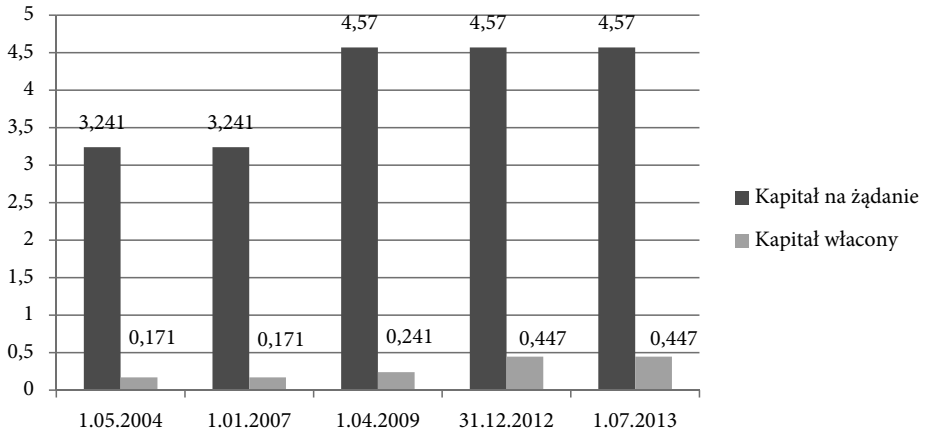
Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
1	Niemcy	39 195 022 000	16, 111
2	Francja	39 195 022 000	16, 111
3	Włochy	39 195 022 000	16, 111
4	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii	39 195 022 000	16, 111
5	Hiszpania	23 517 013 500	9, 666
6	Belgia	10 864 587 500	4, 466
7	Holandia	10 864 587 500	4, 466
8	Szwecja	7 207 577 000	2, 963
9	Dania	5 501 052 500	2, 261
10	Austria	5 393 232 000	2, 217
11	**Polska**	**5 017 144 500**	**2, 062**
12	Finlandia	3 098 617 500	1, 274
13	Grecja	2 946 995 500	1, 211
14	Portugalia	1 899 171 000	0, 781
15	Republika Czeska	1 851 369 500	0, 761
16	Węgry	1 751 480 000	0, 720
17	Irlandia	1 375 262 000	0, 565
18	Rumunia	1 270 021 000	0, 522
19	Chorwacja	891 165 500	0, 366
20	Słowacja	630 206 000	0, 259
21	Słowenia	585 089 500	0, 240
22	Bułgaria	427 869 500	0, 176
23	Litwa	367 127 000	0, 151
24	Luksemburg	275 054 500	0, 113
25	Cypr	269 710 500	0, 111
26	Łotwa	224 048 000	0, 092
27	Estonia	173 020 000	0, 071
28	Malta	102 665 000	0, 042

Pozycja	Państwo członkowskie	Wysokość subskrybowanego kapitału	%
	Łącznie	243 284 154 500	100, 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Financial Report 2013*, op.cit, s. 47.

Rozpatrując zmiany we wpłatach Polski do kapitału zakładowego EBI, trzeba podkreślić, iż wzrosły one dwukrotnie – od 1 kwietnia 2009 r. oraz od 31 grudnia 2012 r. Należy jednak zaznaczyć, że pozostali członkowie odnotowali wówczas proporcjonalne wzrosty wpłat w wyniku decyzji Banku dotyczącej rozszerzenia możliwości operacyjnych. Z kolei kapitał na żądanie stawiany do dyspozycji EBI przez Polskę został zwiększony raz – od 1 kwietnia 2009 r. z 3,241 mld euro na 4,57 mld euro (rys. 1).

Rysunek 1. Zmiany w wysokości kapitału na żądanie oraz wpłat Polski do EBI w latach 2004–2013 (mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBI.

2. Polska a struktura EBI

Zgodnie ze statutem Europejski Bank Inwestycyjny posiada własną strukturę. Do najważniejszych organów Banku należą:

- Rada Gubernatorów,

- Rada Dyrektorów,
- Komitet Zarządzający.

W skład Rady Gubernatorów *(Board of Governors)* wchodzą ministrowie desygnowani przez państwa Unii. Zazwyczaj są to ministrowie finansów[7]. Do głównych zadań Rady Gubernatorów należy[8]:

– zatwierdzanie ogólnych założeń polityki kredytowej,
– zatwierdzanie bilansu i raportu rocznego,
– decydowanie o operacjach Banku poza Unią,
– decydowanie o podwyższeniu subskrybowanego kapitału,
– mianowanie członków Rady Dyrektorów oraz Komitetu Zarządzającego.

Decyzje Rady Gubernatorów podejmowane są większością głosów państw, których wkład stanowi co najmniej 50% kapitału subskrybowanego[9]. Rada Gubernatorów może również jednomyślnie podejmować decyzje dotyczące wstrzymania operacji Banku lub jego likwidacji.

Pierwszym polskim gubernatorem w EBI był M. Gronicki. Polskimi gubernatorami w Banku byli także: T. Lubińska, trzykrotnie Z. Gilowska, P. Wojciechowski, S. Kluza, J. Rostowski. Obecnie jest nim M. Szczurek. 2 czerwca 2004 r. odbyło się pierwsze doroczne zgromadzenie Rady Gubernatorów w nowym składzie członkowskim, z udziałem przedstawiciela Polski. W następnych latach sesje Rady Gubernatorów EBI odbywały się: 7 czerwca 2005 r., 7 czerwca 2006 r., 5 czerwca 2007 r., 3 kwietnia 2008 r., 9 czerwca 2009 r., 8 czerwca 2010 r., 17 maja 2011 r., 12 maja 2012 r., 14 maja 2013 r. i 6 maja 2014 r.

Rada Dyrektorów *(Board of Directors)* składa się z dyrektorów i zastępców. Dyrektorzy mianowani są przez Radę Gubernatorów zasadniczo na okres pięciu lat. Każde państwo członkowskie wyznacza jednego dyrektora, a jeden mianowany jest przez Komisję Europejską. Mandat, zarówno dyrektorów jak i zastępców, jest odnawialny. Członkowie Rady Dyrektorów są rekrutowani z grona wysokich urzędników bankowych, instytucji finansowych lub gospodarczych, a ich niezależność i kompetencje nie mogą budzić wątpliwości. Członkowie Rady Dyrektorów mają status funkcjonariuszy europejskich. Polskim dyrektorem w roku 2004 został J. Tomorowicz,

[7] B. Bernaś, *Unia Europejska na przełomie tysiąclecia*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2002, s. 118.

[8] Ibidem.

[9] E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002, s. 281.

w 2006 r. M. Gajęcka, a w 2007 r. K. Zajdel-Kurowska. Od 2008 r. w Radzie Dyrektorów zasiada J. Dominik.

Rada Gubernatorów ma możliwość zdymisjonowania większością głosów dyrektora z jego stanowiska w przypadku, gdy nie spełnia on wymogów niezbędnych do wykonywania swych funkcji. Rada Dyrektorów ma obowiązek złożyć dymisję w sytuacji, gdy nie zatwierdzi sprawozdania rocznego. Wakaty spowodowane śmiercią, dobrowolną rezygnacją, przymusową dymisją bądź zbiorową rezygnacją są na bieżąco uzupełniane.

Do głównych kompetencji Rady Dyrektorów należą[10]:
- wyłączne prawo podejmowania decyzji dotyczących udzielania pożyczek i związanych z nimi gwarancji,
- ustalanie oprocentowania dla udzielonych pożyczek i marży z tytułu gwarancji,
- nadzorowanie właściwego zarządzania Bankiem,
- zapewnianie kierowania Bankiem zgodnie z postanowieniami Traktatu o UE i statutu EBI oraz ogólnymi wytycznymi Rady Gubernatorów.

Każdy dyrektor w Radzie Dyrektorów dysponuje jednym głosem, który w razie zaistnienia szczególnych okoliczności (określonych dokładnie przez regulamin Banku) może przekazać zastępcy. Od 1 maja 2004 r. decyzje w Radzie Dyrektorów podejmowane są większością co najmniej jednej trzeciej głosów członków uprawnionych do głosowania, reprezentujących co najmniej 50% subskrybowanego kapitału[11].

Komitet Zarządzający (*Management Committee*) jest organem wykonawczym Europejskiego Banku Inwestycyjnego, na którego czele stoi prezes; od 1 maja 2004 r. jest on wspomagany przez ośmiu wiceprezesów – wówczas Komitet Zarządzający został wzmocniony przez dodanie dziewiątego członka – przedstawiciela nowych państw członkowskich, którym został I. Pilip. Polskim wiceprezesem w latach 2007–2010 była M. Gajęcka.

Członkowie Komitetu Zarządzającego mianowani są zasadniczo na okres sześciu lat przez Radę Gubernatorów na wniosek Rady Dyrektorów. Ich mandat jest odnawialny. Liczba członków Komitetu może zostać zmieniona jednomyślnie przez Radę Gubernatorów. Rada Gubernatorów może również zdymisjonować członka Komitetu Zarządzającego.

---

[10] Ibidem.

[11] *The Board of Directors,* http://www.eib.org/about/structure/governance/board_of_directors/index.htm [dostęp 1.04.2014].

Najważniejsze zadania Komitetu Zarządzającego to[12]:
– odpowiedzialność za bieżące działania Banku pod kierownictwem przewodniczącego;
– opracowywanie decyzji Rady Dyrektorów, zwłaszcza tych dotyczących zaciągania i udzielania pożyczek oraz gwarancji, jak również zapewnianie ich wykonania.

4. Pomoc finansowa i techniczna EBI dla Polski

Współpraca finansowa EBI z Polską rozpoczęła się po ustaleniu przez Radę Unii Europejskiej planu pomocy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W listopadzie 1989 r. Rada Gubernatorów EBI zdecydowała o utworzeniu funduszu w wysokości 1 mld ECU na finansowanie projektów inwestycyjnych w Polsce i na Węgrzech w latach 1990–1993. Umowa ramowa stanowiąca pierwszą podstawę prawną współpracy naszego państwa z Bankiem została podpisana 3 lipca 1990 r. między Europejskim Bankiem Inwestycyjnym a Ministerstwem Finansów Rzeczpospolitej Polskiej[13]. Na jej mocy EBI udostępnił – zgodnie z decyzją Rady Gubernatorów – 1 mld ECU na pożyczki dla Polski i Węgier. Finansowane przedsięwzięcia dotyczyły priorytetowych dziedzin, takich jak: komunikacja, przemysł energetyczny i ochrona środowiska, a także wzmocnienie procesu transformacji[14].

Znaczne rozszerzenie pomocy finansowej EBI dla Polski nastąpiło w 1994 r. na mocy kolejnej umowy ramowej z 15 lipca 1994 r. Polska uzyskała dostęp do pożyczek w wysokości 3 mld ECU, jakie Bank postanowił przyznać dziesięciu państwom Europy Środkowej i Wschodniej. Środki te przeznaczone były na przedsięwzięcia inwestycyjne na okres 3 lat. Treścią trzeciej umowy ramowej podpisanej 1 grudnia 1997 r. były prawne i techniczne aspekty współpracy Polski z EBI dotyczące wykorzystania przyznanych sum na przyspieszenie procesu integracji gospodarczej w ramach kandydowania naszego państwa do Unii Europejskiej. Z kolei 26 stycznia 1998 r. Rada Gubernatorów EBI utworzyła specjalny instrument finansowy dla

[12] *The Management Committee,* http://www.eib.org/about/structure/governance/management_committee/ index.htm?lang=-en [dostęp 1.04.2014].

[13] B. Sulimierski, *Stosunki Polski z instytucjami finansowymi. Problemy otwarcia gospodarki*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, PWE, Warszawa 1997, s. 45.

[14] E. Ambukita, M. Killion, *Międzynarodowe instytucje finansowe w Polsce w okresie transformacji,* Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2002, s. 76.

krajów kandydujących do UE – *pre-accession facility*[15]. 28 listopada 2003 r. została podpisana umowa finansowa między Polską a EBI na kwotę 500 mln euro.

Na mocy traktatu akcesyjnego do UE Polska stała się udziałowcem i pełnoprawnym członkiem EBI. Jak już wcześniej podkreślano, Bank stawia do dyspozycji środki finansowe przede wszystkim państwom członkowskim. Udziela pożyczek podmiotom publicznym, w tym miastom, przedsiębiorstwom prywatnym i bankom. Wszyscy beneficjenci traktowani są na takich samych zasadach. Najważniejszym kryterium przy udzielaniu pożyczki jest finansowa i ekonomiczna rentowność projektu. Projekty powinny również być bezpieczne pod względem technicznym i z punktu widzenia środowiska naturalnego.

Pożyczki z EBI przyznawane są na finansowanie projektów inwestycyjnych na wielką, średnią lub małą skalę. Każdy projekt jest najpierw poddawany ocenie przez grupę ekspertów Banku. Ocena ta przeprowadzana jest na koszt EBI, który przysyła ekspertów na prośbę instytucji odpowiedzialnych za współpracę z Bankiem. W przypadku Polski jest to Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski[16]. Ocena wszystkich projektów pod względem technicznym i ekonomicznym przeprowadzana przez zespoły sektorowych techników i ekonomistów EBI zazwyczaj daje komfort i pewność pozostałym uczestnikom ustaleń finansowych. EBI może udzielać pożyczki również w polskich złotych, dzięki czemu wyeliminowane zostaje ryzyko wymiany walutowej. EBI może finansować zwykle do 50% kwalifikujących się kosztów projektu, a zatem konieczne są dodatkowe środki z innych źródeł.

W trakcie roku 2003 zostały zmienione priorytety finansowania projektów EBI, czego główną przyczyną było zbliżające się rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw członkowskich. Nowi członkowie, łącznie z Bułgarią i Rumunią, ujęci zostali w jednej kategorii „Finansowanie w Europie". Od początku 2004 r. finansowaniem tym objęte zostały również kraje zachodnich Bałkanów i Turcja. W ramach planu operacyjnego na lata 2004–2006 oraz na rok 2007 wyznaczono pięć głównych priorytetów działalności EBI. Były to[17]:

- spójność gospodarcza i społeczna, jak również rozwój regionalny w rozszerzonej Unii Europejskiej,

[15] Ł. Dwilewicz, H. Maszkowski, *Działalność Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Polsce*, „Studia Europejskie" 2000, nr 1.

[16] B. Sulimierski, *Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami finansowymi*, „Nowa Europa. Gazeta Gospodarcza" 1996, nr 105.

[17] *Operativer Gesamtplan 2004–2006*, Europäische Investitionsbank, Luxemburg 2004, s. 5.

- realizacja inicjatywy „Innowacje 2010" (i2i),
- infrastruktura sieci transeuropejskich (TEN),
- ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego,
- wspieranie polityki rozwojowej i kooperacyjnej UE względem państw partnerskich, w szczególności w ramach wzmożonej polityki inwestycyjnej, partnerstwa z państwami południowo-śródziemnomorskimi i porozumienia z Cotonou.

W latach 2004–2007 do głównych priorytetów Banku w zakresie udzielania pożyczek w nowych państwach członkowskich należały zatem przede wszystkim: rozwój regionalny, badania i rozwój, innowacje, infrastruktura oraz ochrona środowiska, a także inicjatywy realizowane przez MŚP i władze lokalne, czyli wsparcie dla projektów, które miały za zadanie pomóc w integracji ich gospodarek z jednolitym rynkiem UE i przyczynić się do stosowania norm europejskich, określonych w „dorobku wspólnotowym"[18].

Rozwój regionalny został wówczas najważniejszą sferą działalności EBI. Bank postawił sobie za cel, aby co najmniej dwie trzecie jego finansowania przyczyniało się do rozwoju regionów objętych pomocą[19]. W Polsce w latach tych zrealizowano także średnioterminowe programy w zakresie badań naukowych i inwestycji innowacyjnych, zwłaszcza w ramach inicjatywy „Innowacje 2010" opartej na zintegrowanym podejściu, która kładła nacisk na relacje między tworzeniem wiedzy i rynkiem. Pomoc finansowa Banku obejmowała wszystkie etapy tego procesu, począwszy od edukacji, przez prace badawczo-rozwojowe do przekształcenia innowacji w inwestycje, przyczyniając się tym samym do zwiększenia produktywności i konkurencyjności gospodarki polskiej. EBI wspierał także bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ), mające szczególne znaczenie dla transferu nowoczesnych technologii oraz *know-how* w zakresie zarządzania. W latach 2004–2007 postawił także środki finansowe na inwestycje w dziedzinie infrastruktury i komunikacji. Remont i rozbudowa infrastruktury transeuropejskiej, przede wszystkim korytarzy transportowych, miały zasadnicze znaczenie dla integracji Polski z innymi państwami UE. Dzięki środkom finansowym z EBI możliwe było również sfinansowanie inwestycji w Polsce związanych z ochroną środowiska naturalnego, miejskiego oraz z szeroko rozumianym zarządzaniem gospodarką wodną. Umożliwiło to szybsze osiągnięcie przez Polskę standardów środowiskowych UE dotyczących jakości powietrza, zarządzania wodą pitną i ściekami oraz przetwarzania stałych odpadów miejskich

[18] *Activity Report 2004*, op.cit., s. 8.

[19] *Finansowanie oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny w Polsce*, http://www.eib.org/Attachments/country/poland_pl.pdf [dostęp 1.04.2014].

i przemysłowych. Bank wspierał również rozwój krajowych rynków kapitałowych w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce, emitując obligacje w lokalnych walutach[20].

W latach 2008–2010 EBI współfinansował projekty w państwach członkowskich, w tym w Polsce, w zakresie konwergencji, transportu (ze szczególnym naciskiem na priorytetowe projekty TEN), energii (zwłaszcza energii odnawialnej i efektywności energetycznej), ochrony środowiska, gospodarki wiedzy i finansowania MŚP[21]. Mimo niestabilności na rynkach finansowych nie zaprzestał finansowania inwestycji w Europie Środkowej i Wschodniej, szczególnie w sektorach, w które inni uczestnicy rynku niechętnie się angażowali. Ciągłemu zapotrzebowaniu na środki finansowe na infrastrukturę towarzyszyło zwiększone zapotrzebowanie na kredyty na innowacje. Stopniowe rozszerzanie UE miało również wpływ na rolę, jaką odgrywa EBI na szczeblu krajowym i unijnym, czego wynikiem jest jego większy udział w kształtowaniu priorytetów działalności UE[22].

W 2008 r. EBI wspólnie z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju zapoczątkowały program JASPERS (Joint Assistance to Support Projects In European Regions – wspólna pomoc we wspieraniu projektów dla europejskich regionów) udostępniający krajom-beneficjentom pomoc techniczną w przygotowywaniu dużych, rentownych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Z kolei razem z Komisją Europejską i we współpracy z Bankiem Rozwoju Rady Europy rozpoczął program JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich), przeznaczony dla państw członkowskich UE i oferujący indywidualne rozwiązania w zakresie finansowania projektów rozwoju i odnowy miejskiej. Natomiast w ramach JEREMIE (Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises – wspólne europejskie zasoby dla MŚP) Grupa EBI i Komisja Europejska ułatwiały dostęp do finansowania małym i średnim przedsiębiorstwom (w tym początkującym przedsiębiorcom i mikroprzedsiębiorcom) w rozwijających się regionach[23].

[20] *Activity Report 2004*, op.cit, s. 6.

[21] *Activity Report 2007*, EIB, Luxembourg 2008, s. 6.

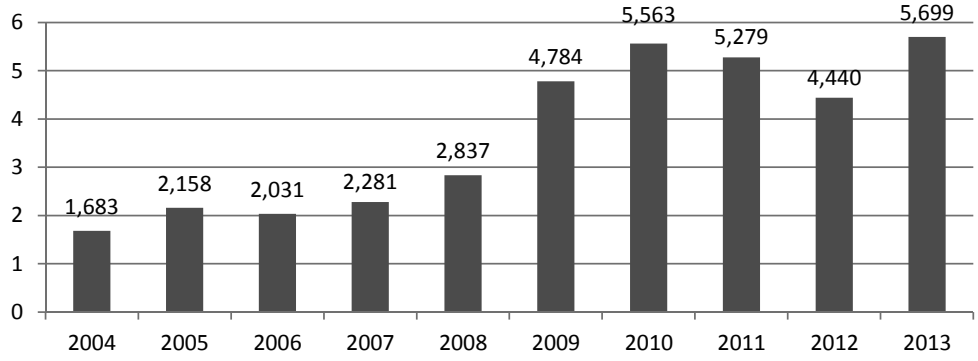
[22] Ibidem, s. 8.

[23] Ibidem, s. 10.

Operacyjny plan działań Banku na lata 2011–2013[24] nadał działalności EBI trzy główne wymiary: realizację strategii Europa 2020, która polega na przeprowadzeniu reform i inwestycji zmierzających do zwiększenia wzrostu gospodarczego w państwach UE, walkę ze skutkami zmian klimatycznych i wsparcie dla polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Najważniejszym wyzwaniem dla EBI i UE jest zatem obecnie zwiększenie stopy zatrudnienia i produktywności w oparciu o tzw. trójkąt wiedzy, to znaczy edukację – przede wszystkim w celu zwiększenia liczby absolwentów szkół wyższych, badania naukowe – z myślą o przesunięciu granicy technologicznej, oraz innowacje w gospodarce, których rozpowszechnienie należy przyspieszyć[25].

W latach 2004–2013 EBI postawił do dyspozycji Polski środki finansowe w wysokości 36,755 mld euro. W 2004 r. było to 1,683 mld euro, a w 2013 r. już prawie 5,7 mld euro (rys. 2). Można zaobserwować tendencję wzrostową pod tym względem, jednak największy wzrost środków finansowych postawionych do dyspozycji przez Bank dla Polski nastąpił na przełomie roku 2008 i 2009: z 2,837 mld euro do 4,784 mld euro.

Rysunek 2. Środki finansowe postawione przez EBI do dyspozycji Polski w latach 2004–2013 (mld euro)

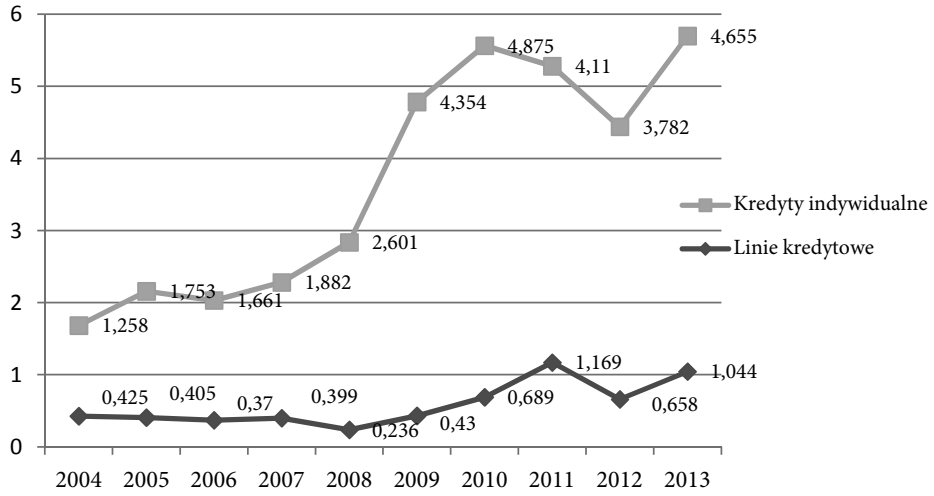


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBI.

[24] *Operational Plan 2011–2013*, http://www.eib.org/about/publications/operational-plan-2011-2013.htm [dostęp 1.04. 2014].

[25] *Annual Report 2010*, EIB, Luxembourg 2011, s. 4.

Rysunek 3. Kredyty indywidualne i linie kredytowe postawione przez EBI do dyspozycji Polski w latach 2004–2013 (mld euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EBI.

Jak można wywnioskować z danych zawartych na rysunku 3, większość środków finansowych z EBI dla Polski w latach 2004–2013 przypadało na pożyczki indywidualne. Linie kredytowe stanowiły jedynie 15,85% wszystkich kredytów udzielonych Polsce, tzn. 5,825 mld euro. Środki te zostały rozdysponowane za pośrednictwem instytucji finansowych w Polsce, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz promotorów publicznych.

EBI na przestrzeni 10 ostatnich lat najwięcej pożyczek udzielił Polsce na inwestycje w dziedzinie infrastruktury i komunikacji. Bank wspomaga w Polsce rozwój priorytetowej infrastruktury transportowej, która jest kluczowa dla zapewnienia dalszego wzrostu gospodarczego kraju, zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki oraz podnoszenia poziomu życia obywateli. Ponadto lepsza infrastruktura transportowa to dla użytkowników dróg oszczędność czasu i obniżenie kosztów eksploatacji pojazdów. Rozwój infrastruktury transportowej zwiększa także zdolności przewozowe, co ma korzystny wpływ na środowisko. Z kolei kredyty EBI przeznaczone na zakup i modernizację taboru towarowego przyczynią się do poprawy jakości przewozów towarowych w Polsce. EBI sfinansował również modernizację transportu miejskiego i infrastruktury służącej do ochrony środowiska w większych miastach

i regionach Polski. Wsparcie to przyczyniło się do zwiększenia konkurencyjności polskich miast oraz podniesienia poziomu życia ich mieszkańców[26].

Istotnym obszarem działalności Banku w Polsce jest również wykorzystywanie instrumentów inżynierii finansowej do wspierania inwestycji sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich. EBI pełni w tym obszarze rolę zarządcy pięciu regionalnych funduszy powierniczych programu JESSICA w Polsce (w województwach wielkopolskim, zachodniopomorskim, śląskim, pomorskim i mazowieckim)[27].

Ważnym elementem działalności Banku w Polsce jest udostępnianie środków finansowych w postaci linii kredytowych większym bankom i instytucjom leasingowym, które następnie udzielają kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom oraz przedsiębiorstwom o średniej kapitalizacji (tj. średnim firmom większym niż typowe MŚP, zatrudniającym do 3 tys. osób) na terenie kraju. W ten sposób przyczynia się do rozwoju polskiej gospodarki oraz wzrostu zatrudnienia, zwiększa także spójność regionalną oraz konkurencyjność i wydajność firm z sektora MSP i przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji. Bank współfinansuje mniejsze projekty realizowane przez te przedsiębiorstwa głównie z zakresu przemysłu i usług, takich jak turystyka i transport, jak również projekty mające na celu oszczędzanie energii oraz ochronę środowiska. Dzięki kredytom EBI polskie banki mogą udzielić finansowania długoterminowego na korzystnych warunkach, co nie zawsze jest łatwo dostępne na rynku krajowym.

Realizowane ze wsparciem finansowym EBI projekty w dziedzinie energetyki przyczyniają się do zwiększenia efektywności polskiej infrastruktury energetycznej, a także do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na energię w skali całego kraju, oraz odpowiadają na potrzeby związane z energetyką cieplną na szczeblu lokalnym. Pomoc finansowa Banku umożliwiła przyłączenie nowych użytkowników do systemu elektrowni wiatrowych, a także przyczyniła się do ograniczenia strat w sieciach energetycznych oraz zwiększenia niezawodności i jakości dostaw[28].

Dzięki kredytom EBI wspiera Polskę także w rozbudowie infrastruktury badawczo-rozwojowej i zwiększaniu potencjału badawczo-rozwojowego instytucji naukowych. Tym samym umożliwia lepszy udział Polski w Europejskim Obszarze Badawczym, co pozwala rozszerzyć zakres badań podstawowych, zwiększać efektywność pracy i pobudzać konkurencję między naukowcami ubiegającymi się

[26] *Działalność EBI w Polsce w roku 2013*, EBI, Luksemburg 2014, s. 1–2.

[27] Ibidem, s. 2.

[28] Ibidem, s. 3.

o granty, a także zachęca sektor prywatny w Polsce do inwestowania większych środków w działania zwiększające innowacyjność oraz w prace rozwojowe przynoszące praktyczne rezultaty.

Europejski Bank Inwestycyjny oprócz udzielania kredytów świadczy Polsce także pomoc techniczną w postaci publikacji raportów, misji ekspertów, organizacji seminariów i konferencji. Bazując na doświadczeniu zdobytym w starych państwach członkowskich, EBI współpracuje również z polskimi bankami komercyjnymi. Partnerstwo to rozwija się głównie w trzech dziedzinach[29]:

- współfinansowanie – projekty z udziałem EBI wymagają innych źródeł finansowania, banki komercyjne często zapewniają dodatkowe fundusze, i chociaż dokumentacja specyficzna jest dla każdej strony, między współkredytowcami odbywają się, do pewnego stopnia, konsultacje i uzgodnienia;
- struktura gwarancji – finansowanie oferowane przez EBI wymaga stosownej struktury zabezpieczenia pożyczki; zabezpieczenie to może zapewnić przede wszystkim odpowiedni bank komercyjny (lub grupa banków, zazwyczaj w formie konsorcjum), w niektórych przypadkach banki partnerskie jednocześnie współfinansują projekty razem z EBI i gwarantują jego pożyczkę;
- pośrednictwo – może przyjmować formę linii kredytowej przeznaczonej zwykle na finansowanie MŚP i mniejszych projektów lub – w przypadku większych projektów – pożyczki pośredniej, która jest następnie udostępniana do celów konkretnego projektu.

Wnioski

Jak starano się wykazać, projekty współfinansowane przez EBI w Polsce oraz jego pomoc techniczna w latach 2004–2013 umożliwiły przemiany makroekonomiczne w naszej gospodarce, przyczyniając się w ten sposób do pełnej integracji Polski z jednolitym rynkiem UE. W Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, EBI wspierał inwestycje, których celem jest zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów, wzmacnianie konkurencyjności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu życia obywateli.

[29] *Finansowanie oferowane...*, op.cit.

Po 10 latach członkostwa Polski w Banku operacje EBI w naszym państwie obejmują szeroki zakres. Bank współfinansował w Polsce przede wszystkim rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej oraz projekty badawcze i naukowe. Przeznaczył ponadto znaczną część swoich środków finansowych na inwestycje w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach, na opiekę zdrowotną, energetykę i telekomunikację.

Polska jest największym beneficjentem kredytów EBI wśród państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz szóstym pośród wszystkich krajów otrzymujących wsparcie z EBI. W perspektywie długofalowej działania wspierane przez Bank powinny popchnąć nasz kraj na ścieżkę trwałego i zrównoważonego rozwoju dzięki rozbudowie infrastruktury transportowej, skutecznej ochronie zasobów środowiskowych oraz ludzkich, rozwojowi badań i usług edukacyjnych z jednej strony, z drugiej zaś – dzięki zwiększeniu atrakcyjności Polski dla inwestorów oraz związanym z tym pozytywnym konsekwencjom gospodarczym i społecznym.

Od 1 maja 2004 r. Polska stała się pełnoprawnym członkiem Banku. Zatem oprócz pełnego dostępu do środków finansowych uzyskała także prawo do podejmowania decyzji w organach EBI oraz wpływania na kierunki działalności Banku. Nie można jednak zapominać, że na mocy traktatu o przystąpieniu ciążą na Polsce również obowiązki wobec EBI, z których najważniejszym jest regularna wpłata do kapitału zakładowego, jak również stawianie do dyspozycji Banku kapitału na żądanie. Kwoty te jednak nie przewyższyły środków finansowych postawionych do dyspozycji naszego państwa przez EBI w latach 2004–2013.

Bibliografia

Activity Report 2004, EIB, Luxembourg 2005.

Activity Report 2007, EIB, Luxembourg 2008.

Activity Report 2008, EIB, Luxembourg 2009.

Ambikuta E., Kilion M., *Międzynarodowe instytucje finansowe w Polsce w okresie transformacji*, Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 2002.

Annual Report 2010, "Activity" volume, EIB, Luxembourg 2011.

Annual Report 2010, EIB, Luxembourg 2011.

Bernaś B., *Unia Europejska na przełomie tysiąclecia*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu, Wrocław 2002.

Dwilewicz Ł., Maszkowski H., *Działalność Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Polsce*, „Studia Europejskie" 2000, nr 1.

Działalność EBI w Polsce w roku 2013, EBI, Luksemburg 2014.

Financial Report 2008, EIB, Luxembourg 2009.

Financial Report 2011, EIB, Luxembourg 2012.

Financial Report 2013, EIB, Luxembourg 2014.

Finansowanie oferowane przez Europejski Bank Inwestycyjny w Polsce, http://www.eib.org/Attachments/country/poland_pl.pdf

Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002.

Operational Plan 2011–2013, http://www.eib.org/about/publications/operational-plan-2011-2013.htm

Operativer Gesamtplan 2004–2006, Europäische Investitionsbank, Luxemburg 2004.

Statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/o10009_pl.htm

Sulimierski B., *Stosunki Polski z instytucjami finansowymi. Problemy otwarcia gospodarki*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, PWE, Warszawa 1997.

Sulimierski B., *Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami finansowymi*, „Nowa Europa. Gazeta Gospodarcza" 1996, nr 105.

The Board of Directors, http://www.eib.org/about/structure/governance/board_of_directors/index.htm

The Management Committee, http://www.eib.org/about/structure/governance/management_committee/ index.htm?lang=-en