

# ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

szkice z dziedzin nauki



ISSN 1689-9229

Numer 2(10) 2009  
Rzeszów 2009

# ZESZYTY NAUKOWE ZAKŁADU EUROPEISTYKI

Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Numer 2(10) 2009

szkice z dziedzin nauki

---

---

zespół redakcyjny: dr Agata Jurkowska, dr Marcin Szewczyk

---

ISSN 1689-9229



Rzeszów 2009

## **Spis treści/Contents**

*Karolina Nessel*

Chiny a inflacja polska

China and Polish inflation 1

---

*Olivera Kostoska, Marjan Angeleski*

Improving competitiveness and productivity growth:  
the role of information and communication technology

(with a nexus to Europe) 20

---

*Anna Warzybok*

Instytucjonalne modele ochrony konkurencji w wybranych państwach  
europejskich na przykładzie Austrii, Belgii oraz Bułgarii

Institutional models of competition protection in chosen European countries  
– an example of Austria, Belgium and Bulgaria 36

---

*Piotr Zdzienicki*

Wsparcie przedsiębiorczości w ramach Funduszy Strukturalnych Unii  
Europejskiej na przykładzie wybranych Programów Operacyjnych

Support of entrepreneurship in the frame of UE's structural funds  
on example of chosen Operational Programmes 58

---

*Wojciech Gizicki*

Bezpieczeństwo europejskie w wybranych dokumentach  
Unii Europejskiej

European security in selected documents of the European Union 90

---

*Arkadiusz Bazylko*

The Role of The European Court of Justice  
in Creation of the Principles of Supremacy

and Direct Effect 109

---

*Krzysztof Szpakowski*

Stereotypy, a polityka zagraniczna na przykładzie relacji  
polsko-ukraińskich

Stereotypes and foreign policy. The case of Polish-Ukrainian relations 120

*Sylwia Gawrońska*

Polska fala emigracji poakcesyjnej jako jeden ze skutków wstąpienia  
do Unii Europejskiej

Polish emigration as a result of accession to the EU 134

*Olga Kurek, Andrzej Rozmus*

Ścieżki i rozdroża polskiej nauki i edukacji

Relacja z seminarium „Jaka ma być reforma szkolnictwa wyższego?”

– 6 kwietnia 2009, Łańcut

164

## Słowo wstępne/*Introduction*

Drugi tegoroczny, a w pełnej numeracji dziesiąty numer Zeszytów Naukowych Zakładu Europeistyki zawiera teksty pracowników naukowych oraz doktorantów z Rzeszowa, Warszawy, Łodzi, Lublina, Krakowa oraz Bitoli (FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii) i jest wyrazem współpracy merytorycznej realizowanej przez Zakład Europeistyki.

Zgodnie z bardzo ogólnym podziałem, tom dzieli się na część ekonomiczną oraz politologiczną. W ramach pierwszej można wskazać na dwa specjalistyczne teksty o charakterze ekonometrycznym, oraz dwa artykuły o nastawieniu prawnym. To samo podejście ujawnia się w dwóch pierwszych tekstach części politologicznej, natomiast dwa ostatnie mają charakter, który można określić jako socjologiczny.

Najbardziej specjalistycznymi i zaraze najsilniejszymi merytorycznie tekstami są artykuły bazujące na ścisłych metodach ilościowych – dr Karoliny Nessel – wskazujący na precyzyjnie wyliczone zależności pomiędzy działaniem wschodzącego rynku chińskiego a polską inflacją i sytuacją w strefie euro oraz pracowników naukowych z Uniwersytetu St. Kliment Ohridski w Bitoli opisujący relację pomiędzy technologiami komunikacyjnymi i informacyjnymi a konkurencyjnością i produktywnością.

Tekst Anny Warzybok to wnikliwa analiza instytucjonalnych modeli systemu ochrony konkurencji, także w relacji do poziomu wspólnotowego, w trzech interesujących przypadkach Belgii, Austrii oraz Bułgarii. Natomiast artykuł dotyczący wsparcia przedsiębiorczości w ramach funduszy strukturalnych jest rzetelnie przeprowadzonym badaniem, w pełni realizującym opis zjawiska wskazanego w tytule.

Dr Wojciech Gizicki przedstawia traktatowy przegląd zagadnień związanych z bezpieczeństwem europejskim, szczegółowo wskazując na szczególny charakter ujęć bezpieczeństwa w kolejnych dokumentach. Drugi tekst z części politologiczno-prawnej omawia relację i instensywność wpływu aktywności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na kształtowanie prawa unijnego oraz praktyczny jego wymiar w państwach członkowskich.

Dwa teksty o socjologicznym nastawieniu odnoszą się, w pierwszym przypadku do roli stereotypów w relacjach międzynarodowych na przykładzie stosunków polsko-ukraińskich, a w drugim do jednego z najbardziej widocznych, choć nie do końca zamierzonych efektów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – zarobkowej migracji Polaków do „starych” państw Unii Europejskiej.

Dodatkowo w tym numerze prezentujemy relację Olgi Kurek oraz dr Andrzeja Rozmusa, z seminarium „Jaka ma być reforma szkolnictwa wyższego?”, które odbyło się 6 kwietnia 2009 w Łąncucie. Jej tytuł – *Ścieżki i rozdroża polskiej nauki i edukacji* wskazuje na problemowy charakter seminarium. Jednak po więcej szczegółowych informacji zapraszamy do samego tekstu relacji.

*dr Marcin Szewczyk – Zakład Europeistyki WSiIZ*

Karolina Nessel\*

## Chiny a inflacja polska

### 1. Wstęp

W literaturze można spotkać opinię, że okres kiedy państwa wschodzące obniżały inflację w gospodarce światowej dobiega kresu i obecnie kraje te zaczynają oddziaływać proinflacyjnie<sup>1</sup>. Odpowiedzią banków centralnych w państwach rozwiniętych byłoby więc zacieśnienie polityki pieniężnej wraz ze wszystkimi recesyjnymi skutkami dla gospodarki.

Wzrost znaczenia gospodarek wschodzących na arenie międzynarodowej wpływa na inflację w skali globalnej różnymi kanałami:

- Wzrost udziału państw wschodzących w rynkach dóbr państw rozwiniętych. Jako że import ten jest tańszy od dóbr krajowych, oddziałuje on antyinflacyjnie<sup>2</sup>. Z drugiej jednak strony, wzrost

---

\* Autorka jest adiunktem w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Podstawowe tezy artykułu zostały przygotowane na przełomie 2007 i 2008 r.

<sup>1</sup> See D. Bogler, *Inflation in China—Dan Bogler on Monday*, "Financial Times", August 16, 2004; A. Health, *Enter the Dragon—The Beast of Inflation has Woken from Its Sleep. Will It Create a Firestorm That Engulfs Our Global Wealth?*, "The Business", May 16, 2004; *The End of Cheap Money—Interest Rates*, "The Economist", April 24, 2004.

<sup>2</sup> See E. Becker, E. L. Andrews, *Currency of China is Emerging as Tough Business Issue*, "New York Times", August 25, 2003; S. Griffith, *US Lawmakers Say China Undervaluing Currency, Seek Probe*, Agence France Presse, July 18, 2003; S. Kamin, M. Marazzi, J. Schindler, *Is China "Exporting Deflation"?*, Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, Nr 791, January 2004; H. Kuroda, M. Kawai, *Time for a Switch to Global Reflection*, "Financial Times", December 1, 2002; J. Kynge, D. Roberts, *Cut-throat Competitors*, "Financial Times", February 4, 2003; J. Larhart, *The China Syndrome*, CNNmoney,

kosztów produkcji w krajach wschodzących przekłada się na wzrost cen ich produktów, co działa inflacyjnie.

- Presja konkurencyjna w krajach rozwiniętych (poprzez tańszy import oraz groźbę delokalizacji do krajów rozwiniętych) zmniejsza siłę negocjacyjną pracowników i, poprzez obniżenie tempa wzrostu płac, oddziałuje antyinflacyjnie<sup>3</sup>.

- Wzrost popytu na surowce ze strony krajów wschodzących, poprzez wygenerowany w ten sposób wzrost cen tychże surowców, oddziałuje proinflacyjnie<sup>4</sup>.

Celem niniejszej analizy jest oszacowanie jak „czynnik chiński” wpływa na poziom inflacji w Polsce oraz, dla porównania, w strefie euro. Wybór Chin jako reprezentanta krajów wschodzących umotywowany jest faktem, że jest to aktualnie trzeci największy importer Polski z udziałem 6,1% w całości importu naszego kraju.

---

money.cnn.com, May 30, 2003; Leggett, Karby, P. Wonacott, *Surge in Exports From China Gives a Jolt to Global Industry*, “The Wall Street Journal”, October 10, 2002; Morimoto, Yoshikazu, W. Hirata, R. Kato, *Global Deflation*, Bank of Japan Research Paper (Tokyo: Bank of Japan), 2003; S. Roach, *The China Factor*, Global Economic Forum, Morgan Stanley, October 14, 2002 (New York: Morgan Stanley); World Bank, *China is Becoming the World's Manufacturing Powerhouse*, “Transition Newsletter”, 2002; D. Yam, *China: Exporting More Deflation*, Morgan Stanley Global Economic Forum, September 16, 2002.

<sup>3</sup> P. Artus, *La Chine est-elle inflationniste ou désinflationniste pour les pays "avancés"?*, “Flash Economie”, Avril 23, 2007 (Paris : NATIXIS).

<sup>4</sup> Congressional Budget Office, *China's Growing Demand for Oil and Its Impact on U.S. Petroleum Markets*, Congress of the United States, CBO Paper, April 2006; M. Francis, *The Effect of China on Global Prices*, Bank of Canada Review, Autumn 2007; S. Kilman, *U.S. Crop Prices Soar As China Fuels Demand—Population Growth, Floods Have Reduced Reserves; Binge Buying of Soybeans*, “The Wall Street Journal”, November 13, 2003; Barclays Capital, *London Morning Briefing*, September 21, 2004; Merrill Lynch, *Hi-ho Steel*, AsiaPac Steel Sector, September 9, 2004; Morrison, Kevin, Ch. Swann, *Raw Material Prices Fuel New Inflation Fears*, “Financial Times”, October 27, 2003.

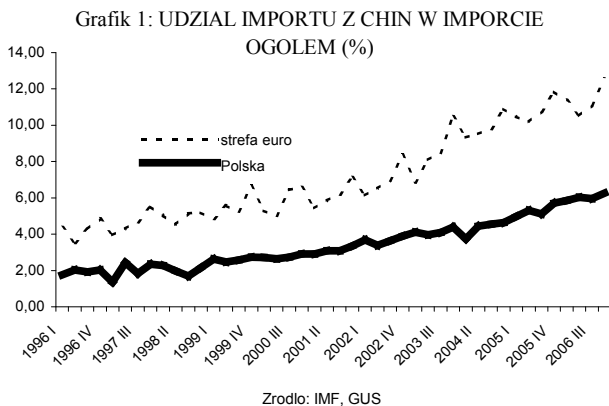


Natomiast kolejny kraj wschodzący to Turcja z udziałem w polskim imporcie jedynie 1,3%.

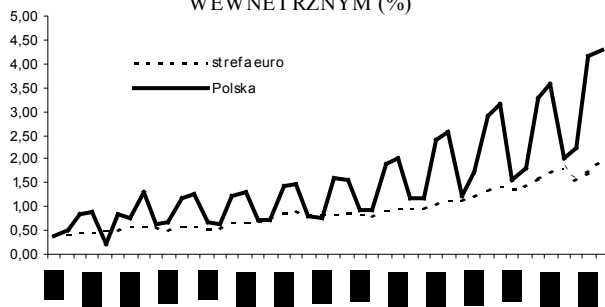
Wobec tak postawionego zadania i w obliczu zidentyfikowanych kanałów oddziaływania zagranicy na inflację krajową w przypadku krajów wschodzących, dalszy ciąg artykułu wygląda następująco: część pierwsza skupia się na wpływie (anty?)inflacyjnym chińskiego eksportu; część druga zajmuje się antyinflacyjnym wpływem na płace; część trzecia podejmuje próbę kwantyfikacji wpływu wzrostu popytu Chin na ropę naftową na poziom cen w Polsce i w strefie euro; część czwarta sygnalizuje możliwe zastrzeżenia do przeprowadzonej analizy. W zakończeniu podsumowuję analizę i wyciągam wnioski.

## 2. Wzrost udziału Chin w rynku dóbr Polski i strefy euro

Efekt inflacyjny importu chińskiego jest zależny od rozmiaru tego importu w stosunku do popytu wewnętrznego oraz jego konkurencyjności cenowej.



Grafik 2: UDZIAŁ IMPORTU Z CHIN W POPYCIE WEWNĘTRZNYM (%)

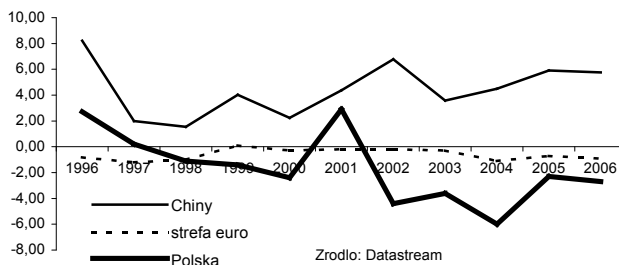


Zródło: Datastream, GUS, obliczenia własne

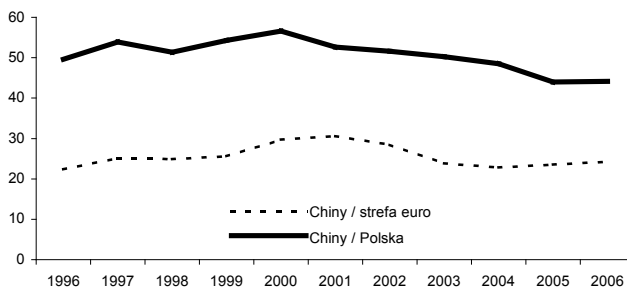
Wykresy dokumentują fakt, że udział importu z Chin w całości importu jest zdecydowanie wyższy w strefie euro, gdzie osiąga 13%, niż w przypadku Polski, gdzie wskaźnik ten jest o połowę mniejszy. Niemniej, w Polsce import odgrywa dużo większą rolę w zaspokojeniu popytu wewnętrznego niż w strefie euro, co owocuje tym, iż pokrycie popytu krajowego przez import chiński jest średnio dwa razy większe właśnie w Polsce (około 3,2%) niż w strefie euro (1,7%). Wykresy pokazują także, że import z Chin bardzo wyraźnie zwiększa swój udział w rynku zarówno strefy euro jak i polskim. Zjawisko to działa antyinflacyjnie w badanych gospodarkach.

Jednocześnie jednak dynamika kosztów produkcji w Chinach jest wyższa niż w strefie euro oraz w Polsce. Grozi to eksportem inflacji.

Grafik 3: JEDNOSTKOWY KOSZT PRACY (ZMIANY REALNE ROCZNE %)



Grafik 4: REALTYWNY POZIOMY CEN (%)



Niemniej, ewentualny efekt inflacyjny wzrostu jednostkowych kosztów pracy w Chinach zależy od jego transmisji na ceny w eksporcie do interesujących nas gospodarek. Poziomy cen produktów chińskich oraz produktów krajowych (polskich i strefy euro) może być aproksymowany w każdym wypadku przez iloraz  $\frac{PIB\$}{PIB\$PPA}$ . Takie rozwiązanie podyktowane jest dostępnością danych. Oczywiście wskaźnik ten dotyczy cen chińskich wewnętrznych a nie importowych oraz zawiera w sobie także poziom cen dóbr

niewymienialnych, których wyższa inflacja w Chinach nie ma znaczenia dla inflacji w strefie euro oraz Polsce. Jednak jest to jedyny sposób na jednoczesne określenie różnicy w poziomach i dynamice cen pomiędzy badanymi gospodarkami.

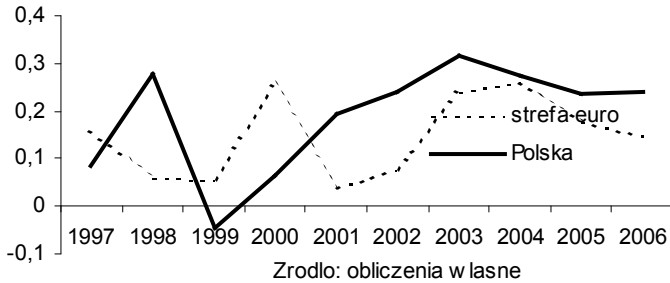
Na wykresach widać, że wysoka dynamika jednostkowych kosztów pracy w Chinach tylko w stopniu bardzo umiarkowanym przekłada się na spadek różnicy poziomu cen. W rzeczywistości, taką tendencję można zaobserwować tylko w przypadku strefy euro i to jedynie w ostatnich trzech latach. W Polsce natomiast, w związku z szybszym wzrostem średniego poziomu cen niż w Chinach, od roku 2001 obserwuje się nawet ciągle obniżanie wskaźnika relatywnego poziomu cen na korzyść Chin. Tak więc można oczekiwać, że o ile w ostatnich latach relatywna ewolucja cen w Chinach działa proinflacyjnie w strefie euro, w Polsce efekt ten jest deflacyjny.

Końcowy efekt inflacyjny importu z Chin jest więc liczony jako zmiana iloczynu udziału importu Chin w zaspokojeniu popytu wewnętrznego krajowego oraz względnej różnicy ceny importu chińskiego do ceny produktów krajowych:

$$\Pi M = \delta \left[ \left( \frac{M}{Y_k} \right) * \left( \frac{P_k - P_c}{P_k} \right) \right]$$

Poniższy wykres prezentuje wyniki tych obliczeń.

Grafik 5: EFEKT DEZINFLACYJNY CHIN (PUNKTY PROCENTOWE)



W związku z coraz większym udziałem importu chińskiego w zaspokojeniu popytu wewnętrznego w Polsce oraz obniżaniem się relatywnego poziomu cen w Chinach w stosunku do Polski, w naszej gospodarce obserwuje się wyraźny efekt antyinflacyjny importu chińskiego w wysokości 0,2-0,3 punktów procentowych rocznie. Natomiast w strefie euro efekt ten jest słabszy (0,14-0,23), co wynika z mniejszego pokrycia popytu wewnętrznego przez import z Chin oraz obniżania się relatywnej różnicy poziomów cen. Jednak i w tej gospodarce wskaźnik udziału importu chińskiego w popycie wewnętrznym zdecydowanie wzrasta, co ostatecznie decyduje o końcowym efekcie antyinflacyjnym importu chińskiego również w strefie euro.

### 3. Presja na obniżkę płac realnych

Przedstawiony powyżej efekt, związany z udziałem w rynku oraz cenami relatywnymi, jest bezpośredni i mechaniczny. Jednak Chiny wpływają na inflację w Polsce i strefie euro także w sposób

pośredni. Wzrost importu chińskiego oraz groźba delokalizacji produkcji do tego kraju zmniejszają siłę negocjacyjną pracowników. Tym samym oddziałują na spadek płacy realnej.

Ażeby oszacować wielkość tego efektu przy użyciu ekonometrii, zostały estymowane równania wyjaśniające zmienność średniej płacy nominalnej brutto poprzez zmienność inflacji, produktywności, stopy bezrobocia oraz udziału importu chińskiego w popycie wewnętrznym. Oto one:

**Strefa euro:**

$$\begin{aligned} \text{Płaca nominalna} &= 5,34 + 0,36 \text{ inflacja } (-2) - 0,44 \text{ bezrobocie} \\ &\quad (0,81) \quad (0,13) \quad \quad (0,08) \\ &\quad -0,61 \text{ importchin } \quad (-3) + 0,09 \text{ produktywność} \\ &\quad (0,19) \quad \quad \quad (0,07) \end{aligned}$$

**Polska:**

$$\begin{aligned} \text{Płaca nominalna} &= 0,69 \text{ inflacja } (-8) - 0,39 \text{ bezrobocie} \\ &\quad (0,08) \quad \quad \quad (0,12) \\ &\quad + 4,46 \text{ importchin } (-5) + 0,47 \text{ produktywność } (-2) \\ &\quad (0,86) \quad \quad \quad (0,20) \end{aligned}$$

Pod współczynnikami znajdują się odchylenia standardowe. Dobór opóźnień zmiennych podyktowany został minimalizacją kryterium Schwarza. Szczegóły estymacji (metodą najmniejszych kwadratów) oraz testy na korelację błędów, a także opis użytych danych statystycznych znajdują się w aneksie.

Interpretując te wyniki, pod względem wpływu importu z Chin na płace, widać wyraźną różnicę w obu gospodarkach. W strefie euro, zmienna ta ma oczekiwany – negatywny wpływ na płace nominalne. Biorąc pod uwagę udział importu chińskiego w popycie

wewnętrznym strefy euro na poziomie około 1,7%, zmienna ta obniża inflację płacową o około 1 punkt procentowy. Jest to więc wpływ relatywnie istotny.

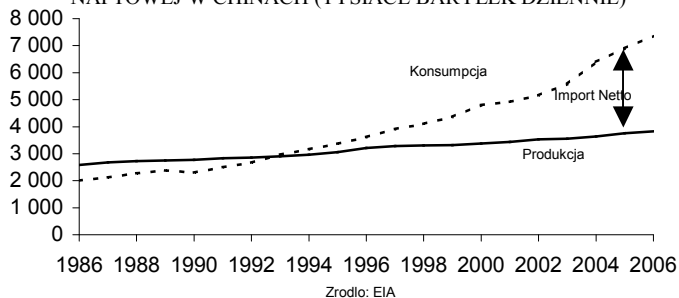
Natomiast, jeśli chodzi o gospodarkę Polski, to współczynnik wpływu udziału importu chińskiego w popycie wewnętrznym na płace nominalne przybiera znak dodatni, niezgodny z oczekiwaniami ekonomicznymi. Jego interpretacja ekonomiczna jest trudna. Wydaje się, że w gospodarce polskiej płace nominalne są mało wrażliwe na konkurencję chińską, zaś zdecydowanie bardziej wrażliwe na wzrost produktywności niż w strefie euro. Jest to związane z faktem, iż strefa euro jest obszarem eksportu kapitału i delokalizacji działalności produkcyjnej do krajów rozwijających się w stopniu bez porównania wyższym niż Polska. Natomiast w naszej gospodarce, wzrost produktywności jest bezsprzecznie silniejszym determinantem ewolucji płacy niż w strefie euro.

#### **4. Wpływ Chin na cenę ropy naftowej**

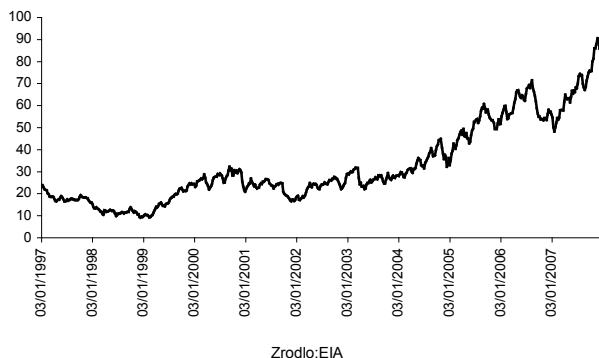
Cena ropy naftowej jest wypadkową podaży oraz popytu na ten towar, a także warunków geopolitycznych. Chiny są zarówno ważnym producentem, jak i jednym z najważniejszych konsumentów ropy naftowej. Do roku 1992 Chiny były wręcz eksporterem ropy naftowej.

Obecnie jednak, kraj ten wpływa na ceny ropy naftowej głównie poprzez zwiększający się popyt. Jako że ceny ropy naftowej znacząco wzrastają od roku 2005, wiele głosów przypisuje to zjawisko właśnie wzrostowi popytu ze strony krajów wschodzących, w tym przede wszystkim ze strony Chin.

Grafik 6: PRODUKCJA ORAZ KONSUMPCJA ROPY  
NAFTOWEJ W CHINACH (TYSIĄCE BARYLEK DZIENNIE)



Grafik 7: ŚWIATOWE CENY ROPY NAFTOWEJ (USD)



Sytuacja nie jest jednak tak oczywista. Po pierwsze, także inne regiony zwiększają wyraźnie popyt na ropę naftową: Stany Zjednoczone, Bliski Wschód oraz inne gospodarki azjatyckie. Po drugie, wzrost cen tego surowca powoduje, że opłacalne stają się nowe inwestycje w moce wydobywcze i produkcyjne, co w średnim okresie zwiększa podaż i amortyzuje wzrost cen.

Nie ulega jednak wątpliwości, że w przypadku Chin oczekuje się, że popyt na ropę naftową będzie znacząco wzrastał w nadcho-



dających latach, co będzie działać proinflacyjnie na rynku tego surowca<sup>5</sup>.

Chiński popyt na ropę oraz jej pochodne jest ściśle związany z wysokim tempem wzrostu gospodarczego oraz rosnącymi dochodami rozporządzalnymi ludności tego kraju. To ostatnie zjawisko jest natomiast bezpośrednio zależne od trwającej migracji ze wsi do miast. Rosnąca populacja miejska wykazuje coraz większy popyt na samochody oraz drogi, co zwiększa zapotrzebowanie na ropę w sektorze transportowym. Swoją drogą, ekspansja produkcji przemysłowej napędza popyt na przetwory petrochemiczne.

Według M. Francis<sup>6</sup> istotny jest jednak nie tylko obiektywny wzrost popytu ze strony Chin, ale także „permanentność” tego zjawiska w postrzeganiu przez rynki. O ile w latach 2002 – 2005 Chiny zwiększyły swój udział w popycie globalnym z 3,5% do 6%, to wzrost cen był relatywnie słaby. Rynki traktowały bowiem ten wzrost popytu jako przejściowy. Przełomowy był natomiast rok 2006, kiedy zarówno IMF, jak i IEA, zrewidowały w górę średniookresowe prognozy wzrostu gospodarczego oraz popytu na ropę ze strony Chin. Rynki zinterpretowały to jako sygnał, że pozytywny szok popytowy jest trwały.

Taki właśnie permanentny chiński pozytywny szok popytowy jest analizowany przez Elekdaga et al. (2007)<sup>7</sup>. Autorzy ci estymują początkowy wpływ tego szoku na ceny ropy naftowej na poziome

---

<sup>5</sup> International Energy Agency, *Medium-term oil market report*, July 2006.

<sup>6</sup> M. Francis, *The Effect...*, dz. cyt..

20% oraz wpływ długookresowy aż na 60%. Oczywiście nie są to jedyne estymacje występujące w literaturze. Wydają się jednak ciekawe z tego względu, iż koncentrują się na bieżącej i przyszłej dynamice zjawiska. Fakt, iż następują zmiany strukturalne w powiązaniach popytu i ceny ropy naftowej (coraz mniejszy wpływ cyklu koniunkturalnego krajów rozwiniętych na korzyść cyklu azjatyckich krajów rozwijających się) jest potwierdzony także przez innych badaczy (np. Cheung i Morin, 2007)<sup>8</sup>.

Ponieważ dotychczasowa analiza koncentrowała się na aktualnym wpływie czynnika chińskiego na poziom cen w Polsce i strefie euro, w przypadku ceny ropy naftowej przyjmiemy więc, za Elekdaga et al. (2007), że czynnik ten odpowiada za 20 procent wzrostu cen ropy naftowej w 2006. Jako że światowa średnia cena baryłki ropy naftowej według EIA w 2005 wynosiła 49,86 USD, natomiast w 2006 już 60,42 USD, roczny przyrost ceny wynosił 21,17%. Wzrost importu ze strony Chin przyczyniłby się więc do światowego wzrostu ceny ropy naftowej o około 1 procent.

Analizując wpływ paliw na inflację CPI w Polsce w 2006 roku widać, że ze względu na spadek cen ropy naftowej w ostatnich jego trzech miesiącach oraz bardzo niską stopę inflacji cen konsumpcyjnych, w całym roku 2006 paliwa były odpowiedzialne bezpośrednio za jedynie 0,04 punkta procentowego inflacji. Tak więc

---

<sup>7</sup> Elekdag, Selim, R. Lalonde, D. Laxton, D. Muir, P. Pesenti, *Oil Price Movements and the Global Economy: A Model-Based Assessment*, Bank of Canada Working Paper, Nr 2007-34.

<sup>8</sup> Cheung, Calista, S. Morin, *The Impact of Emerging Asia on Commodity Prices*, Bank of Canada, Working Paper Nr 2007-55, December.

czynnik chiński, poprzez ten kanał transmisyjny, spowodował zaledwie 0,008 punkta procentowego polskiej inflacji CPI.

Ze względu na nieporównywalność danych i indeksów analogiczny szacunek dla strefy euro jest niemożliwy. Pewną orientację co do intensywności badanego zjawiska może dać porównanie udziału energii w konstrukcji wskaźnika HCIP dla strefy euro oraz dla Polski. O ile dla strefy euro wynosi on 9,6%, to dla Polski aż 15,9%. Przy bardzo upraszczających założeniach, że ceny energii są powiązane proporcjonalnie do ceny ropy naftowej, a struktura popytu na energię jest porównywalna w obu gospodarkach, bezpośredni inflacyjny wpływ zwiększonego popytu chińskiego na ropę naftową byłby 1,66 razy słabszy w strefie euro niż w Polsce. Jednak uwzględniając fakt, że inflacja w strefie euro w 2006 roku, mierzona wskaźnikiem HICP, była 1,69 razy wyższa niż w Polsce (odpowiednio 2,2% oraz 1,3%), wpływ ten w punktach procentowych był porównywalny.

Tak więc wydaje się, że do tej pory efekt ten był relatywnie nieistotny. Nie wyklucza to jednak, iż w bliskiej przyszłości czy nawet już w 2007 roku, na skutek jeszcze bardziej zdecydowanego wzrostu cen ropy naftowej, czynnik ten odgrywać może istotniejszą rolę. Jego oddziaływanie byłoby prawie dwukrotnie bardziej proinflacyjne w Polsce niż w strefie euro.

## **5. Zastrzeżenia**

Przeprowadzona analiza wpływu Chin na poziom inflacji w Polsce i strefie euro świadomie pomija pewien istotny mechanizm. Jest nim polityka pieniężna Chin stawiająca sobie za cel wspieranie

konkurencyjności eksportu tego kraju. Utrzymywanie kursu sztywnego juana wobec dolara amerykańskiego poprzez masywne interwencje na rynku walutowym oraz lokowanie uzyskanych w ten sposób dolarów w obligacjach amerykańskich obniża długoterminowe stopy procentowe oraz zdecydowanie zwiększa płynność w skali globalnej.

Powoduje to co najmniej dwa zjawiska. Po pierwsze, całość koniecznego dostosowania wynikającego z ogromnego deficytu bilansu handlowego USA przypada na innych partnerów handlowych, w tym na strefę euro (eksport Polski do USA jest minimalny: 1,9% całości eksportu). Ostatni okres to czas rekordowej aprecjacji euro w stosunku do dolara. W wymiarze cenowym ma to dodatkowy, silny efekt antyinflacyjny na obszarze euro.

Po drugie, zwiększona płynność w skali globalnej grozi narastaniem bąbli spekulacyjnych na różnych rynkach aktywów (finansowych, nieruchomości). Poprzez efekt majątkowy, grozi to zwiększoną konsumpcją oraz większą inflacją popytową. Ta ostatnia wzrasta również w wyniku obniżenia długoterminowych stop procentowych i zwiększonej dostępności kredytu.

Przytoczone efekty inflacyjne chińskiej polityki kursowej dla strefy euro oraz dla Polski są bez wątpienia znaczące. Niemniej ich skwantyfikowanie byłoby skomplikowane i wychodzi poza ramy tej ograniczonej analizy.

Przeprowadzona analiza nie ma bowiem ambicji dokładnego skwantyfikowania wpływu ekspansji gospodarczej Chin na inflację cenową lub płacową w Polsce i strefie euro. Chodziło raczej o okre-

ślenie tendencji oraz relatywnej intensywności badanych kanałów transmisyjnych.

Dokładniejsza analiza wymagałaby zarówno bardziej skomplikowanych metod ekonometrycznych (estymowanie równań opisujących inflację oraz płace nominalne), nieistniejących danych statystycznych (ewolucja i poziom cen importowych produktów chińskich do Polski i strefy euro), pogłębionej analizy wpływu Chin na ceny ropy naftowej oraz innych surowców (na temat którego zdania w literaturze ekonomicznej są bardzo różnorodne), jak i uwzględnienia polityki kursowej Chin.

## **6. Zakończenie**

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia oraz zidentyfikowane kanały transmisji inflacji z gospodarek wschodzących, przeprowadzona analiza pozwala na wyciągnięcie kilku interesujących wniosków:

- ze względu na większe pokrycie popytu wewnętrznego przez import chiński w Polsce niż w strefie euro (mimo mniejszej różnicy w poziomach cen), tańszy i wzrastający import chiński jest zdecydowanie bardziej dezinflacyjny w Polsce niż w strefie euro;
- ekspansja chińska ma też istotny wpływ dezinflacyjny na ewolucję płacy w strefie euro, zaś w Polsce wpływ ten nie występuje;
- natomiast bezpośredni inflacyjny wpływ wzrostu ceny ropy naftowej wywołanej przez rosnący popyt ze strony Chin występuje, ale jest prawdopodobnie słaby - z tym zastrzeżeniem, że ze względu na zdecydowanie większy udział energii w koszyku

HICP w Polsce niż w strefie euro, w naszej gospodarce wpływ ten byłoby silniejszy.

Tak więc ekspansja gospodarcza Chin oddziałuje wciąż w przeważającej mierze antyinflacyjnie zarówno w Polsce jak i w strefie euro, choć w Polsce silniejszy jest kanał importowy, natomiast w strefie euro ważniejszy jest wpływ na płace.

### **Aneks ekonometryczny:**

Dane: kwartalne, niezdeszonalizowane

Strefa euro:

płaca nominalna	– inflacja płacowa; źródło: EUROSTAT;
inflacja	– HICP; źródło: ECB;
bezrobocie	– stopa bezrobocia; źródło: EUROSTAT;
importchin	– import z Chin w tysiącach euro/popyt wewnętrzny w tysiącach euro; źródło: DATASTREAM;
produktywność	– PKB w tysiącach euro w cenach z 1995/zatrudnienie w tysiącach osób; źródło: EUROSTAT;

Polska:

płaca nominalna	– inflacja płacowa, źródło: GUS;
inflacja	– CPI, źródło: NBP;
bezrobocie	– stopa bezrobocia; źródło: GUS (+korekta szacująca wpływ zmiany metodologii);
importchin	– import z Chin w tysiącach PLN/popyt wewnętrzny w tysiącach PLN; źródło: GUS;

produktywność – PKB w tysiącach PLN w cenach  
z 1995/pracujący w tysiącach osób; źródło:  
GUS;

*STREFA EURO*

Dependent Variable: EUROPLACE				
Method: Least Squares				
Sample (adjusted): 1996Q4 2006Q4				
Included observations: 41 after adjustments				
EUROPLACE=C(1)+C(2)*EUROINFLACJA(-2)+C(3)				
*EUROBEZROBOCIE() +C(4)*EUROIMPORTCH(-3)				
+C(5)*EUROPROD()				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	5.345303	0.818631	6.529561	0.0000
C(2)	0.362733	0.133374	2.719673	0.0100
C(3)	-0.441672	0.089781	-4.919462	0.0000
C(4)	-0.616637	0.191579	-3.218716	0.0027
C(5)	0.093105	0.070053	1.329068	0.1922
R-squared	0.504270	Mean dependent var		2.148134
Adjusted R-squared	0.449188	S.D. dependent var		0.464636
S.E. of regression	0.344837	Akaike info criterion		0.822361
Sum squared resid	4.280860	Schwarz criterion		1.031334
Log likelihood	-11.85841	Durbin-Watson stat		1.390372
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	3.454682	Probability		0.043068
Obs*R-squared	6.924672	Probability		0.031356

*POLSKA*

Dependent Variable: POLSKAPLACE				
Method: Least Squares				
Sample (adjusted): 1998Q1 2006Q4				
Included observations: 36 after adjustments				
POLSKAPLACE=C(2)*POLSKAINFLACJA(-				
8)+C(3)*POLSKABEZROBOCIE +C(4)*POLSKAIMPORTCHIN(-				
5)+C(5)*POLSKAPROD(-2)				
	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(2)	0.695116	0.087569	7.937950	0.0000
C(3)	-0.390690	0.121387	-3.218561	0.0029
C(4)	4.467406	0.868505	5.143791	0.0000
C(5)	0.473951	0.209956	2.257380	0.0309
R-squared	0.621965	Mean dependent var		8.413573
Adjusted R-squared	0.586525	S.D. dependent var		5.041033
S.E. of regression	3.241487	Akaike info criterion		5.294381
Sum squared resid	336.2317	Schwarz criterion		5.470327
Log likelihood	-91.29886	Durbin-Watson stat		1.052787
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	10.46148	Probability		0.000357
Obs*R-squared	14.70854	Probability		0.000640

Estymacje zostały zrealizowane przy użyciu programu Eviews 5.0.



## *Chiny a inflacja polska*

### **Streszczenie**

Punktem wyjścia artykułu jest obecna w literaturze przedmiotu teza, zgodnie z którą okres, kiedy państwa wschodzące obniżały inflację w gospodarce światowej dobiega kresu i obecnie kraje te zaczynają oddziaływać proinflacyjnie. Artykuł podejmuje próbę oszacowania, jak „czynnik chiński” (kraj wschodzący) wpływa na poziom inflacji w Polsce oraz, dla porównania, w strefie euro. Część pierwsza analizy skupia się na wpływie (anty?)inflacyjnym chińskiego eksportu; część druga zajmuje się antyinflacyjnym wpływem na płace; część trzecia podejmuje próbę kwantyfikacji wpływu wzrostu popytu Chin na ropę naftową na poziom cen w Polsce i w strefie euro; część czwarta sygnalizuje możliwe zastrzeżenia do przeprowadzonej analizy.

## *China and Polish inflation*

### **Abstract**

The article is based on the thesis settled in the economic literature that a period when emerging economies decreased inflation in a global economy is coming to the end and currently they are starting influencing inflation negatively. The article tries to estimate how a “Chinese factor” influences a level of inflation in Poland and, in comparison, in the eurozone. The first part of the analysis concentrates on (anti)inflationary influence on the Chinese exports; the second part refers to anti inflationary influence on salaries; the third part tries to quantify an influence of an increase in Chinese demand for oil on a level of prices in Poland and the eurozone; the fourth part points a possible stipulation to the presented analysis.

Olivera Kostoska\*, Marjan Angeleski\*\*

**Improving competitiveness and productivity growth:  
the role of information and communication technology  
(with a nexus to Europe)**

**1. Information and communication technology (ICT) as a factor of production**

Different factors of production might affect GDP growth of the particular economy. The rise and fall of those which do not make clear the growth in production match to the general TFP achievement which is largely associated with the technical progress. Thus, capital and labour to output growth could be estimated by means of a flexible trans-log production function, such as:

$$\Delta Y = \bar{v}_k \Delta K + \bar{v}_l \Delta L + \Delta A \quad (1)$$

where,  $\bar{v}_k$  and  $\bar{v}_l$  represent the input share in gross value added, while  $\Delta A$  stands for the rise in output over the growth in weighted factor inputs or TFP growth (Jorgansen, Gollop and Fraumeni, 1987). Nevertheless, if capital input  $k$  is tried to be decomposed into three different types of ICT capital  $c$ , as well as the non-ICT capital  $n$  the equation above might be revised as follows:

---

\* MSc in Economics, Faculty of Economics, Prilep, University "St. Kliment Ohridski", Bitola, Macedonia.

\*\* Dr., Faculty of Economics, Prilep, University "St. Kliment Ohridski", Bitola, Macedonia.

$$\Delta Y = \sum_{i=o,m,s} \bar{v}_i^c \Delta k_i^c + \sum_{i=o,t,b} \bar{v}_i^n \Delta k_i^n + \bar{v}_i^l \Delta L + \Delta A \quad (2)$$

where, variables  $y$  and  $k$  indicate the output ( $Y$ ) per unit of labour input ( $L$ ) and capital ( $K$ ) per unit of labour input ( $L$ ) respectively. Yet, TFP contribution to labor productivity could be additionally segregated into the possible gains from the ICT producing  $A^c$  and other non-ICT industries  $A^n$ . The first ones stand for the technological change that follows the ICT production itself, while the second comprises the effects of ICT dispersal on other industries, as well as the other sources to TFP growth (Jorgansen and Stiroh, 2000). At the outset, ICT contribution to labor productivity growth ( $\Delta Y^c$ ) might be re-estimated if one includes input-share weighted contributions of service flows from ICT assets  $i$  within the total economy and the output-share weighted contributions of TFP in ICT producing industries  $j$ , or:

$$\Delta Y = \sum_i \bar{v}_i^c \Delta k_i^c + \sum_i \bar{u}_j^c \Delta A_j^c \quad (3)$$

## 2. Estimates of ICT adoption for selected EU member states

Various methods are employed to replenish the breaks within the time series released on ICT investment in some EU countries<sup>1</sup>. The most preferred, however, is the so called “commodity flow method” which traces commodities from imports or home production to the final procurement. For this purpose, input and output tables are usually united with data on office, communication and computer equipment<sup>2</sup>. Input and output tables (I/O), notwithstanding, correspond to domestic output and imports share preordained to investment. If one melds office, computer and communication equipment to investment, the following estimation might be obtained:

$$I_{i,t} = (Q_{i,t} - E_{i,t}^d) \left( \frac{I(Q)_{i,t}^{I/O}}{(Q - E^d)_{i,t}^{I/O}} \right) + (M_{i,t} - E_{i,t}^r) \left( \frac{I(M)_{i,t}^{I/O}}{(M - E^r)_{i,t}^{I/O}} \right) \quad (4)$$

where,  $I_{i,t}$  stands for investment in point  $i$ , within the year  $t$ ,  $Q_{i,t}$  represents the domestic output,  $E_{i,t}^d$  symbolizes the exports from domestic production,  $(Q - E^d)_{i,t}^{I/O}$  signify the home production for domestic use as from I/O tables,  $M_{i,t}$  are the imports in year  $t$ ,  $E_{i,t}^r$  stands for the re-exports in  $t$ ,  $(M - E^r)_{i,t}^{I/O}$  corre-

---

<sup>1</sup> See P. Schreyer, *The Contribution of Information and Communication Technology to Output Growth: a Study of the G7 Countries*, STI Working Papers 2000/2, OECD, Paris, 2000; F. Daveri, “*Information Technology and Growth in Europe*”, University of Parma and IGER, 2001 (<http://digilander.iol.it/crenos/cnr67701/Daveri.pdf>); F. Daveri, “*The New Economy in Europe (1992-2001)*”, Working Paper No. 213, University of Parma and IGER 2002.

<sup>2</sup> This method is not to be applied on software.

sponds to the imports excluding reexports as from I/O tables, while  $I(M)_{i,t}^{I/O}$  denotes the investment originating from imports as from I/O tables.

Recent findings confirm that the three fundamental ICT categories (office and computer equipment, communication equipment and software), as well as the additional (non-ICT equipment, transport equipment and non-residential structure) accounted for 17.1% of EU Gross Fixed Capital Formation (GFCF) in 2000 (Figure 1). Nonetheless, the ICT share was 28.2% of GFCF, with the foremost part of distribution on computer and office machinery, particularly within Germany, Spain, Netherlands and United Kingdom, while Italy, Austria, Denmark and Sweden accounted for large shares in the software industry.

Noteworthy is to mention that growth rates of the real investment in communication and computer equipment has been even more rapid if one considers the deflators which reveal the EU price changes. In addition, ICT real investment growth was the most high-speeded in Ireland, which has started from relatively low level in the nineties, followed by the Nordic countries and Netherlands<sup>3</sup>.

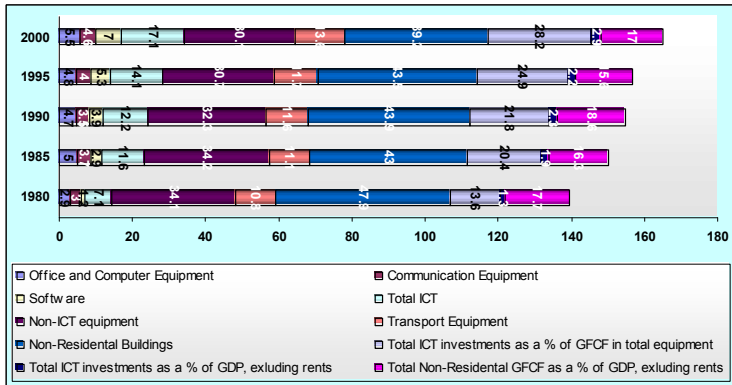
---

<sup>3</sup> B. van Ark, *The Renewal of the Old Economy: An International Comparative Perspective*, OECD STI Working Papers, No. 5, OECD, Paris, 2001.

### 3. The contribution of Information and Communication Technology to output and labor productivity growth

Although the ICT contribution to annual labor productivity growth within several EU member states has been relatively high, the labor productivity growth itself has essentially set back<sup>4</sup>.

**Figure 1: Gross Fixed Capital Formation by category as-% share of total Non-Residential GFCF and Total equipment**



Source: Van Ark, Inklaar and McGuckin (2002, 2003a)

At the same time, TFP conduciveness to labor productivity growth has also slowed down starting from 1995.

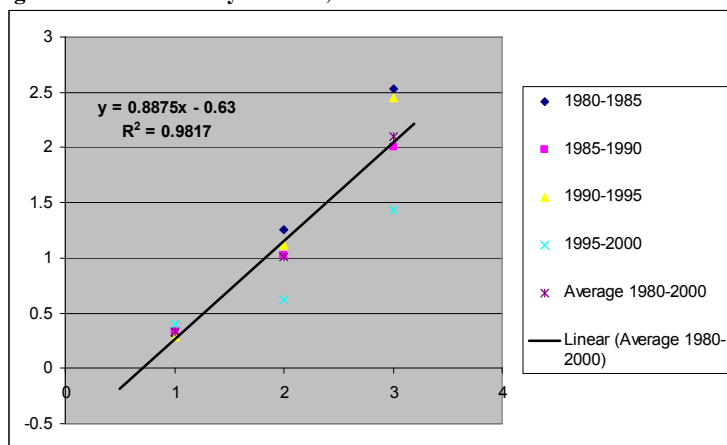
#### 3.1. ICT and labor productivity growth

Within the mid nineties aggregate labor productivity growth has held up in some European countries, not only in relative, but also in absolute terms (Figure 2). Evidence suggests that ICT capital contri-

<sup>4</sup> Centre d' Etudes Prospectives et d' Informations Internationales, *ICT and productivity: The situation in France*, La Lettre Du CEPII, No. 220, 2003.

bution to labor productivity has been increased during the period 1995-2000 in comparison with the one by mid nineties. To some extent, the particular improvement has been a result of the enlarged conduciveness of computer and office machinery<sup>5</sup>. Yet, large variations occur in absolute ICT contribution to labor productivity growth, in addition to its distribution among different ICT types of asset for a single country<sup>6</sup>.

**Figure 2: Contribution of Total ICT Capital and TFP to Annual Average Labor Productivity Growth, 1980-2000 in EU countries**



Source: Van Ark, Inklaar and McGuckin (2002, 2003a)

Namely, United Kingdom, Ireland and Netherlands approach high contribution levels predominantly due to the elevated office and

<sup>5</sup> D. Jorgenson, K. Stiroh, *Raising the Speed Limit: US Economic Growth in the Information Age*, Brookings Papers on Economic Activity, vol. 2.

<sup>6</sup> R. McGuckin, B. van Ark, *Performance 2001. Productivity, Employment, and Income in the World's Economies*, New York, The Conference Board, 2001.

computer machinery, despite all the other countries which prove lower achievements in the particular asset type.

### **3.2. TFP and labor productivity growth**

As mentioned above, ICT has a great contribution to output and labor productivity within some European economies. Besides the differentials in capital conduciveness, the major impact on labor productivity growth, however, has the total factor productivity growth. In consequence, labor productivity growth has been increased for the most part in Finland and Ireland since those are considered to be the major ICT producers, whereas United Kingdom and Netherlands suffered less augmentation although both are believed to be huge ICT investors. The equations proposed above indicate that TFP growth is dependant upon the differences in ICT producing industries which stand for the changes in technology, as well as the non-ICT industries which comprise the effects of ICT transmission to the other industries. The contributions of the both categories to aggregate TFP growth might be estimated by using the Domar final output weights. Thus, Evsey Domar<sup>7</sup> has proved that aggregate TFP may possibly be rewritten as a weighted average of the particular industry productivity growth, whereupon the industry gross output – GDP ratio will be considered as the required weight, given as follows:

---

<sup>7</sup> E. Domar, *On the Measurement of Technological Change*, Economic Journal, 1961, vol. 71, No. 284, pp. 709-729.

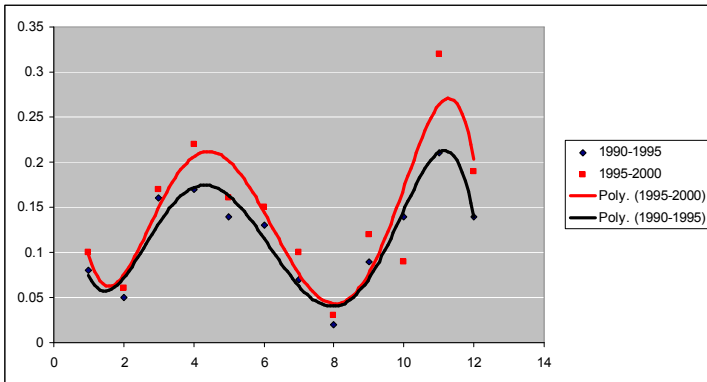


$$A_{GDP} = \sum_i \bar{w}_i A_i \quad (5)$$

$$\text{with } \bar{w}_i = \frac{1}{2} \left( \frac{GVO_{i,t}}{GDP_t} + \frac{GVO_{i,t-1}}{GDP_{t-1}} \right) \quad (6)$$

where GVO stands for the value of gross final output of the industry  $i$ ,  $A_i$  represents the productivity growth of the industry  $i$ , while  $A_{GDP}$  corresponds to the aggregate total factor productivity growth. The above estimations indicate that different concepts could be implemented at the industry and aggregate level (final output and value added, respectively). Additionally, the aggregate level comprises merely the primary inputs, while both primary and intermediary inputs are taken into the industry functions of production.

**Figure 3: Contributions of ICT-producing industries to TFP**



Source: Van Ark, Inklaar and McGuckin (2002, 2003a)

Evidence suggests that contributions of ICT-producing industries (office and computer machinery, communication equipment and semiconductors) to TFP growth have increased in about 40% within several EU member states (Figure 3). In other words, ICT manufacturers account for one third of TFP growth for the period of 1995-2000.

Office and computer machinery, nevertheless, are to be the major contributors to TFP growth in United Kingdom, while Ireland additionally includes the semiconductors, as well. Recent findings indicate that TFP growth has gained from the communication equipment industry in Sweden and Finland, but with no predominance as sometimes proposed<sup>8</sup>. Put forward differently, non-ICT producing industries account for the large share of TFP growth within the most of the EU countries, such as: Austria, Finland, Sweden and Ireland<sup>9</sup>.

#### **4. ICT and competitiveness of the Balkan countries**

Taking into consideration the importance of information and communication technology for the competitiveness and economic growth of the countries, we are supposed to assess the progress of information society within the Balkans and the Republic of Macedonia, as well. We will therefore implement the methodology developed by the World Summit on the Information Society and thereby

---

<sup>8</sup> F. Daveri, *Information...*, op. cit.

<sup>9</sup> The estimates for Ireland need some prerequisites, since the production shares are noticeably high. Thus, the ICT contribution to aggregate TFP growth might be computed by weighting the TFP growth rates in each industry with the particular Domar weight.

make an analysis of the ICT and digital opportunity index within the Balkans.

The Digital opportunity index (DOI) stands for the methodology launched by the International Communication Union in cooperation with the Ministry on information and communications of Korea, the Korean agency on digital opportunities and promotion, as well as the United Nations Conference on trade and development. The assessment of DOI is to be separated in three groups heading for better analysis of the strong and weak points among the states. The clusters themselves comprise 11 indicators such as: opportunity, infrastructure and use. The Digital opportunity index runs from 0 to 1. Thus, the countries which may note a DOI value higher than 0,49 are sorted out as high digital opportunity ones, while those with DOI values from 0,30 to 0,49 and below 0,49 stand for average and low digital opportunity, respectively.

The ICT opportunity index is to be considered as a revision of the digital divisiveness index proposed by Orbicom. The particular index is dependant upon the level of infoconsistency and info usage of a country. The infoconsistency refers to a country's potential for production i.e. proper utilization of ICT capital and work force, while the info usage points to ICT consumption. Theoretically, the ICT opportunity index may receive unlimited values though some indicators are to contain various restrictions.

#### 4.1. Analysis of Digital opportunity index within the Balkans

This index in particular does not point to huge disparity with special exceptions to Slovenia and Albania running toward the maximum and minimum, respectively (Table 1).

**Table 1. Digital opportunity index (2006)**

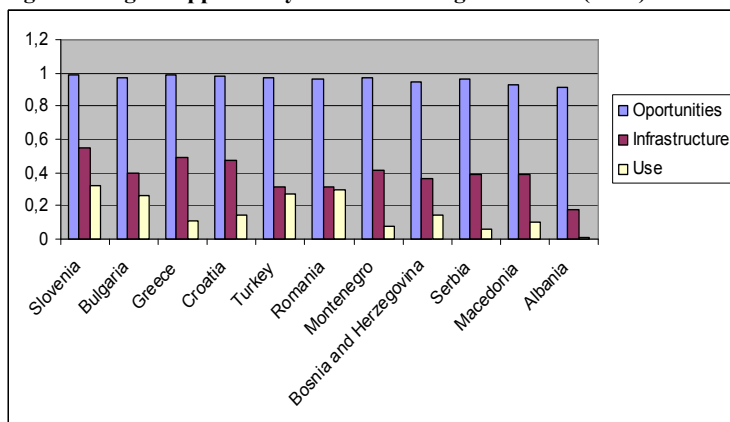
Country	DOI
Slovenia	0,62
Bulgaria	0,54
Greece	0,53
Croatia	0,53
Turkey	0,52
Romania	0,52
Montenegro	0,49
Bosnia and Herzegovina	0,48
Serbia	0,47
Macedonia	0,47
Albania	0,37

Taking into account the world's average value of the index which amounts to 0,40 in 2006 one may notice that all the Balkan countries apart from Albania are to be found beyond the world's average, whilst each of them except for Slovenia are set up below the European one (0,58 within the same timeframe). At the same time, the DOI analysis according to clusters may indicate the situation as in the Figure 4.

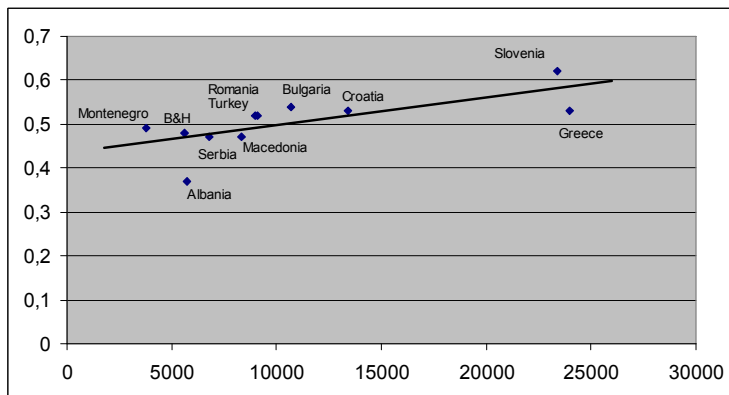
It is well expected that countries which record a higher Digital opportunity values to have an upper GDP level, as well. Nevertheless, the countries set up under the line (Figure 5) record a lower DOI value measured up to the GDP they achieve as the ones found

under the line which are supposed to have lower GDP values. Special emphasis should thus be placed on deviations from the predicted and observed values of Albania and Greece which obviously should have higher DOI records. That is to say the index for both the countries is to be found below their potentials.

**Figure 4. Digital opportunity index according to clusters (2006)**



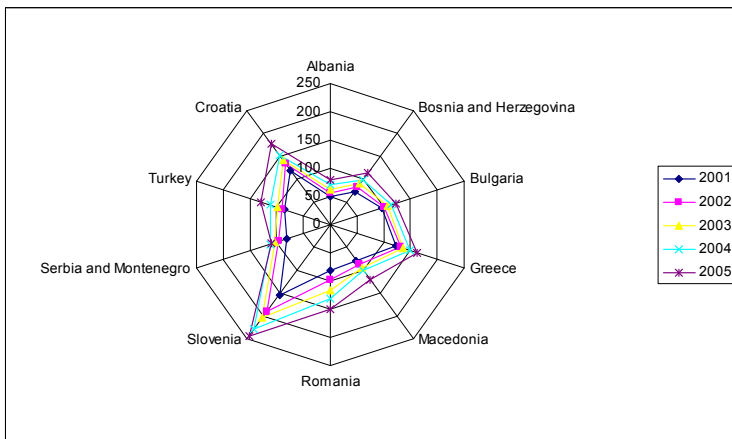
**Figure 5. DOI and GDP/capita within the Balkans (2006)**



#### 4.2. ICT opportunity index in the Balkans

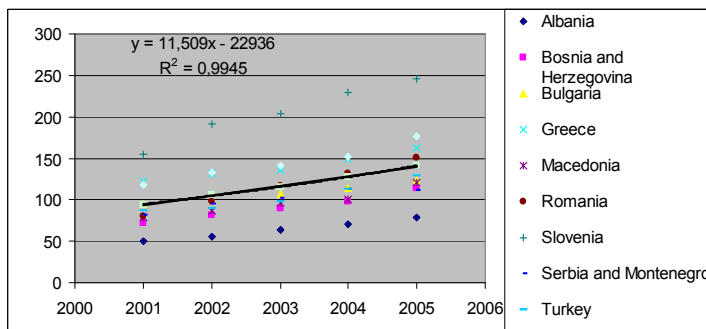
According to analyses made on the ICT opportunity index, the countries are to be divided in four groups: states with very high value of the index (larger than 249), countries with high levels (from 150-248), countries with average values (from 68 to 149) and those with low levels of ICT opportunity index (12-67). The particular classification is being completed for the estimates made in 2005 to which the Balkan countries are considered as those with average ICT opportunities. The evidence therefore suggests an upward tendency within all the Balkan states during the period 2001-2005 (Figure 6). Slovenia is the only one making a significant positive shift, whereas Albania records the lowest values of ICT opportunity index all through the indicated period of time.

**Figure 6. ICT opportunity index within the Balkans (2001-2005)**



On the other hand, the linear regression run from the results obtained for the Balkans indicates that ICT opportunity index on average increases for about 11,509 units each year after (Figure 7).

**Figure 7. Regression, Balkan countries (2001-2005)**



## 5. Conclusions

Within the early nineties European economies started with lower levels of ICT contributions to output and productivity growth, particularly because of the lesser production share in ICT. Many variations, however, emerge among different EU member states related to possible growth of ICT capital and the respective contributions to labor and TFP productivity growth. Thus, Netherlands, Ireland and United Kingdom are being characterized by a large ICT conducive-ness to productivity growth, while Spain and Portugal are likely to be at lower positions. On the other hand, Nordic countries are distinguished by the relative share of software as the main contributor to any considerable diffusion, but with no ample hastening of the productivity growth. Recent findings suggest that many European economies suffered productivity setback within the non-ICT service

industry, despite those intensive ICT-using sectors. Nevertheless, ICT itself is not the only factor that has affected the particular productivity slowdown, but also the low levels of required skills, inflexible markets, the drop in capital/labor ratio etc. Many scholars<sup>10</sup> argue that number of additional restraints hinder the ICT investment within the European Union, such as: regulations and structural impediments, restrictive labor rules and procedures, barriers to entry etc.

On the other hand, the impact of information and communication technology on growth and competitiveness of the Balkans has been evaluated by employing the ICT and digital opportunity index. The outcomes obtained point towards a positive trend to both the indices, as the Balkan's average stands above the world's and below the European one.

---

<sup>10</sup> See e.g. R. McGuckin, B. van Ark, *Performance 2001...*, op. cit.



*Improving competitiveness and productivity growth: the role of information and communication technology (with a nexus to Europe)*

**Abstract**

Information and Communication Technology (ICT) has a great effect on output and productivity growth. There is widespread evidence on total factor productivity (TFP) growth within some European member states caused by the rapid increase of ICT adoption. Such progress is being considered essential predominantly for the sectors which themselves produce new technology, but a large extension keeps going to the others, as well. Probable decline in ICT adoption, however, does not necessarily turn down the ICT contribution to output and productivity growth. That is to say, potential disparities may certainly appear due to the particular phenomenon improper assessment. Nevertheless, these variations are usually set off by the special requirements of different companies, in addition to necessary labour adjustments. Hence, this paper is to place a special emphasis on ICT and TFP contributions to labour productivity growth along with the related difference among some of the EU member and Balkan states, as well. Moreover, further assessments are supposed to be completed in order to get at the factors which may possibly stand behind the particular findings.

Key words: ICT, productivity, competitiveness

Anna Warzybok\*

## **Instytucjonalne modele ochrony konkurencji w wybranych państwach europejskich na przykładzie Austrii, Belgii oraz Bułgarii**

### **1. Wstęp**

Początki nowoczesnego ustawodawstwa antymonopolowego w Europie Zachodniej to lata po II wojnie światowej. Pierwszym państwem, w którym uchwalono ustawę antymonopolową, była Wielka Brytania – ustawa pochodzi z 1948 roku (choć charakter prawa kartelowego miała już ustawa z 1624 roku, bazująca na wywodzącej się z *common law* doktrynie ograniczeń konkurencji). Wcześniej, bo w 1945 roku, we Francji wydano tzw. rozporządzenie o cenach, które zawierało pewne normy prawa ochrony konkurencji. Po Wielkiej Brytanii regulacje antymonopolowe wprowadzono w Austrii (1951), Norwegii i Szwecji (1953), Danii (1955), Holandii (1956) i w Niemczech (1957). Przełomowym jednak momentem było podpisanie Traktatu Rzymskiego o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Ówczesny traktat zawierał dwa artykuły dotyczące *stricte* ochrony konkurencji – art. 85 wprowadzający zakaz porozumień ograniczających konkurencję i wyjątków od nich oraz art. 86 bezwzględnie zakazujący nadużywania pozycji dominującej. (obecnie art. 81 i 82 Traktatu o Wspólnotach Europejskich – TWE). Traktat

---

\* Autorka jest asystentem w Zakładzie Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Rzymski nie przewidywał kontroli koncentracji. Od tego momentu, we Wspólnocie istnieją równoległe normy prawa wspólnotowego i normy krajowe dotyczące konkurencji, niemniej jednak przepisy Traktatu Rzymskiego uruchomiły proces ujednoczenia prawa konkurencji we Wspólnocie i państwach kandydujących oraz stały się podstawą do zreformowania regulacji antymonopolowych w państwach członkowskich.

W niniejszym artykule opisane zostały trzy różne instytucjonalne modele ochrony konkurencji w państwach członkowskich UE oraz zarysowany został prawno-materiałny system ochrony konkurencji. Jako przykłady ilustrujące modele wybrano Austrię i Belgię - kraje o stosunkowo dojrzałym i ukształtowanym systemie oraz Bułgarię ze względu na szereg podobieństw łączących system bułgarski z polskim.

## **2. Konieczność reformy prawa ochrony konkurencji i współpracy między państwami członkowskimi**

Zgodnie z art. 3 ust 1 lit. g TWE, celem prawa wspólnotowego jest ochrona konkurencji<sup>1</sup> przed jej zakłóceniem (ang. *distortion*), tak więc reguły konkurencji (skierowane do państw członkowskich, jak i do przedsiębiorstw) mają na celu zarówno przestrzeganie zasady równoprawności uczestników handlu wewnątrzspółnotowego i

---

<sup>1</sup> TWE nie definiuje pojęcia konkurencja. Europejski Trybunał Sprawiedliwości na gruncie orzeczenia w sprawie 26/76 Metro I stwierdził, że „niezakłócona konkurencja, wymagana przez art. 3 i art. 85 (obecnie 81), zakłada istnienie na rynku konkurencji skutecznej; musi więc występować tyle konkurencji, żeby spełnione zostały cele Traktatu, a zwłaszcza żeby zbudowany został jeden rynek o charakterze wewnętrznym”. Por. wyrok w sprawie 26/76 Metro I, Zb. Orz. 1977, s. 1875.

rynku wewnętrznego, jak i przeciwdziałanie zakłócaniu (eliminacji lub ograniczaniu) konkurencji w drodze kolektywnych i jednostronnych działań pojedynczych przedsiębiorstw lub ich grup<sup>2</sup>. Od czasu utworzenia Wspólnota podejmowała liczne próby modernizacji zasad dotyczących praktyk antykonkurencyjnych (szczególnie w toku tworzenia wspólnego rynku). Zasadnicza modernizacja stosowania reguł konkurencji (zawartych w art. 81 i 82 TWE) została zapoczątkowana w 1999 roku jako proces przygotowania do rozszerzenia UE i zakończona została wydaniem przez Radę Rozporządzenia 1/2003<sup>3</sup>. Nowy system zakłada, że od 1 maja 2004 roku organy i sądy krajowe, prowadząc na podstawie krajowego prawa konkurencji postępowanie o przeciwko praktykom ograniczającym konkurencję, które mogą mieć wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy, stosują równocześnie art. 81 i 82 TWE. Stąd też konieczność przeprowadzenia modernizacji prawa konkurencji również w państwach członkowskich – w większości dokonały one znaczących modyfikacji w latach 1998-1999, a następnie w 2004 roku – w celu stworzenia efektywnego systemu ochrony konkurencji. Konieczność zreformowania podejścia do prawa konkurencji zostało wymuszone również przez ekonomizację wspólnotowej polityki konkurencji<sup>4</sup> – przejście z po-

---

<sup>2</sup> Por. J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. II-325-330.

<sup>3</sup> Por. Rozporządzenie (WE) Rady nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 w sprawie stosowania reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. WE 2003 L1/1 oraz rozporządzenie wykonawcze – Rozporządzenie (WE) nr 773/2004 Komisji z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie prowadzenia przez Komisję postępowania na podstawie art. 81 i 82 TWE, Dz. Urz. UE 2004 L 123/18.

<sup>4</sup> Por. szerzej: A. Jurkowska, *Economic approach jako jeden z głównych kierunków modernizacji wspólnotowego prawa konkurencji na przykładzie nowych regulacji w*

dejsia formalistycznego (legalistycznego) na ekonomiczne (lub „bardziej ekonomiczne” – ang. *more economic approach*). Na tym tle tradycyjny model egzekwowania prawa konkurencji przez Komisję Europejską lub organy państw członkowskich zaczął stawać się nieefektywny. Komisja zasygnalizowała konieczność wypracowania nowych metod, takich jak współpraca w sieciach oraz otwarte metody koordynacji, które wymagają współdziałania nie tylko Komisji i państw członkowskich, ale również państw członkowskich i ich organów<sup>5</sup>. W tym celu powołana została w 2004 roku sieć organów konkurencji – European Competition Network (ECN) – mająca sformalizowaną, hierarchiczną strukturę. W 2008 roku w ramach ECN zostało wszczętych 159 spraw (10 przez Komisję, a 149 przez krajowe organy ds. konkurencji)<sup>6</sup>. Istnieją również międzynarodowe organizacje skupiające organy konkurencji na świecie, mających na celu walka z praktykami naruszającymi konkurencję zakładając współpracę znacznie szerszą niż tylko Unia Europejska – największą taką siecią jest International Competition Network.

---

*dziedziny porozumień kooperacyjnych*, w: C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 179 i nast.

<sup>5</sup> Por. szerzej: F. Cengiz, *The European Competition Network: Structure, Management and Initial Experiences of Policy Enforcement*, „EUI Working Paper MWP”, Nr 2009/05, s. 3 i nast.

<sup>6</sup> Dane statystyczne Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>, z dnia 1.06.2009.

## 2. Ustawy antymonopolowe wybranych państw i modele ochrony konkurencji w nich ustanowione

### 2.1 Cel i zakres stosowania ustaw antymonopolowych w Austrii, Belgii i Bułgarii

Większość ustaw antymonopolowych na świecie nie wskazuje wprost celu, w jakim zostały one uchwalone – zwykle jest to ochrona skutecznej konkurencji<sup>7</sup>. Tak też jest w przypadku badanych ustaw, chociaż belgijska nie ma wyraźnie zaznaczonego celu (cel sugeruje sama nazwa ustawy), a w bułgarskiej celem jest również zapewnienie wolności gospodarczej (ang. *free economic initiative*).

Tabela 1. Zestawienie ustaw antymonopolowych w wybranych krajach

Kraj	Ustawa	Data od kiedy ustrój wprowadzony ustawą istnieje	Data ostatnich zmian w ustawie
Austria	<b>Kartellgesetz</b> Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (ang. <i>Cartel Act</i> ) <b>Wettbewerbsgesetz</b> (ang. <i>Unfair Competition Act</i> )	2002	2005
Belgia	<b>Wet tot bescherming van de economische mededinging</b> (ang. <i>Belgian Act on the Protection of Economic Competition - APEC</i> )	1999	2006

<sup>7</sup> Polska Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 jako zakres przedmiotowy określa również ochronę interesów konsumentów, D. Miąsik, T. Skoczny, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik, *Komentarz OKiKU*, art. 1, Nb 6 i następne, Warszawa 2009.

<b>Bulgaria</b>	<b>Закон за Защита на Конкуренцията</b> (ang. <i>Law on Protection of Competition</i> )	1998	2008
-----------------	--	------	------

*Źródło: opracowanie własne*

W omawianych ustawach przedmiotem regulacji jest ochrona konkurencji, przy czym żadna ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia. Można powiedzieć ogólnie, że ustawy te chronią konkurencję przed jakimkolwiek jej zniekształcaniem, eliminowaniem lub ograniczaniem, szczególnie poprzez nadużywanie pozycji dominującej lub praktyki uzgodnione. Wszystkie ustawy zawierają klauzule wyłączające pewne obszary spod zakresu ich regulowania – np. telekomunikacja, energetyka, czy rolnictwo. Wszystkie ustawy w omawianych modelach stosuje się do działalności przedsiębiorstw lub, rzadziej, przedsiębiorców (ang. *Undertakings*, niem. *Unternehmung*). Ustawy nie definiują tych pojęć, z wyjątkiem ustawy belgijskiej, gdzie zaznaczono, że przedsiębiorstwo (przedsiębiorca) jest to jakakolwiek osoba fizyczna lub prawna zaangażowana w działalność gospodarczą w sposób ciągły (ang. *on a permanent basis*). Pewien wyjątek stanowi również ustawa bułgarska, gdzie zaznaczono, że jest stosowana również do organów państwowych (i lokalnych), jeśli potencjalnie lub faktycznie eliminują, ograniczają lub zakłócają konkurencję<sup>8</sup>.

Zakres przestrzenny obowiązywania omawianych ustaw jest określony – wszystkie odnoszą się do praktyk antykonkurencyjnych, które oddziałują na rynek danego państwa. Badany jest skutek

---

<sup>8</sup> Art. 2 Law on Protection of Competition.

określonego działania naruszającego konkurencję; jeśli skutek taki widoczny jest na rynku krajowym (lub jego części), to ustawa znajduje zastosowanie. W ustawie bułgarskiej istnieje podkreślenie, że praktyk antykonkurencyjnych mogą dopuścić się przedsiębiorstwa spoza Bułgarii, które faktycznie lub potencjalnie mogą naruszyć konkurencję w państwie<sup>9</sup>. W przypadku Austrii i Belgii możliwość dokonywania praktyk antykonkurencyjnych przez przedsiębiorstwa spoza kraju pojawia się w przypadku koncentracji, gdzie ustawodawca mówi o określonym poziomie obrotu w danym państwie<sup>10</sup>. W pozostałych przypadkach badany jest skutek określonego działania naruszającego konkurencję – jeśli skutek taki widoczny jest na rynku krajowym (lub jego części), to ustawa ma zastosowanie.

Niektóre ustawy zawierają konieczność akceptacji koncentracji innych instytucji (oprócz powołanych stricte do ochrony konkurencji) – w przypadku fuzji banków lub instytucji ubezpieczeniowych w Bułgarii wymagana jest również zgoda Banku Centralnego lub Naczelnej Rady Ubezpieczeniowej, w Belgii zgoda dodatkowej instytucji nie jest potrzebna, ale koncentracja angażująca przynajmniej 1/3 akcji przedsiębiorstwa działającego w Belgii (lub mającego aktywa w wysokości minimum 2,5 mln EUR) wymaga poinformowania Ministra Gospodarki i Finansów, a fuzje angażujące instytucje emitujące papiery wartościowe mogą podlegać zatwierdzeniu Belgijskiej Komisji Bankowości i Finansów. Również w Austrii koncentracja może wymagać notyfikacji innych instytucji (włączając władze lokalne), szczególnie w sektorze finansowym.

---

<sup>9</sup> Tamże.



## 2.2 Model I - Austria

Instytucjonalny model ochrony konkurencji w Austrii zbudowany jest na zasadzie **podziału kompetencji między organy administracji państwowej a organy sądownicze**. Organami wszczynającymi i prowadzącymi dochodzenie (oraz doradczym) są organy administracji państwowej, natomiast w sprawach dotyczących konkurencji orzeka sąd (zestawienie organów dla wszystkich państw przedstawiono w Tabeli 2).

Organem wszczynającym i dochodzeniowym jest **Bundeswet bewerbsbehörde** (ang. *Federal Competition Authority* – dalej: FCA). Składa się z 13 sędziów, 5 ekonomistów, 1 eksperta oraz 7 osób pomocniczych. Dochodzenie (szczególnie w przypadku spraw kartelowych) może również rozpocząć **Bundeskartellanwalt** (ang. *Federal Cartel Prosecutor* – dalej: FCP). FCP ma siedzibę w sądzie apelacyjnym w Wiedniu i organizacyjnie jest jednostką Ministerstwa Sprawiedliwości. Reprezentuje interes publiczny w sprawach dotyczących konkurencji przed sądem kartelowym (można też bezpośrednio do niego składać skargi). FCA i FCP mogą inicjować i prowadzić dochodzenie razem lub osobno, dowody mogą gromadzić przy zaangażowaniu innych organów np. policji. W strukturze administracji występuje również organ doradczy – **Wettberwerbskommission** (ang. *Competition Commission* – dalej: CC). Może on rekomendować FCA bardziej dogłębną analizę (II faza dochodzenia) w sprawach dotyczących notyfikacji fuzji – jeśli FCA nie podejmie

---

<sup>10</sup> Art. 7 Belgian Act on the Protection of Economic Competition oraz § 9 Kartellgesetz.

bardziej szczegółowego dochodzenia, musi wyjaśnić dlaczego nie było to zasadne. FCA i FCP nie mogą nałożyć kar ani żadnych dodatkowych warunków koncentracji na przedsiębiorstwa i działają na podstawie zasad prawa administracyjnego. Wszystkie zebrane dowody przekazywane są następnie do sądu kartelowego.

Organem sądowym wydającym decyzje w sprawach konkurencji jest sąd kartelowy – **Kartellgericht**, składający się z 6 głównych i 15 pomocniczych sędziów, oraz doradców (jeśli istnieje taka potrzeba). Sędziowie mogą obradować w 5 panelach w zależności od rodzaju sprawy – panel składa się z 2 głównych i 2 pomocniczych sędziów. Kartellgericht nie może sam inicjować postępowania i wydawać decyzji – sprawa może być wniesiona przed sąd tylko na podstawie wniosku FCA lub FCP. Tylko sąd może nałożyć karę na przedsiębiorstwa łamiące postanowienia ustaw. Wyroki wydawane są na podstawie prawa cywilnego – w Kartellgesetz nie ma przepisów prawa kryminalnego, niemniej jednak austriacki kodeks karny – Strafgesetzbuch wymienia pewne typy antykonkurencyjnych porozumień np. odnośnie procedur przetargowych (gdzie jako przestępstwo uważa się fałszowanie ofert, co zagrożone jest do 3 lat pozbawienia wolności). Od decyzji Kartellgericht istnieje możliwość odwołania do sądu apelacyjnego – **Der Oberste Gerichtshof als Kartellobergericht** (ang. *Austrian Supreme Court of Justice* (as Appellate Court for competition law cases)). Sąd obraduje w 17 panelach, jeden z nich (3 sędziów) dotyczy konkurencji. Jest to sąd nadrzędny nad Kartellgericht oraz jest on drugą i ostateczną instancją. Prowadzi sprawy tylko na wniosek (maksymalnie wniesiony w ciągu 4 tygodni od decyzji sądu kartelowego), ale nie zawsze złożony przez zainteresowane przedsiębiorstwa, FCA lub

sowane przedsiębiorstwa, FCA lub FCP – może to być również np. Izba Handlu.

W przypadku niektórych spraw (np. energetyka, transport) w postępowaniu antymonopolowym istnieją organy doradcze, powoływane w razie konieczności.

Zakaz karteli znajduje się w §1 pkt 1 Kartellgesetz – wszystkie porozumienie pomiędzy przedsiębiorstwami, decyzje związków przedsiębiorstw i praktyki uzgodnione, które mają na celu lub skutkują zapobieganiu, ograniczeniu lub zakłóceniu konkurencji, są zakazane - przepis ten dosłownie odzwierciedla art. 81 TWE. § 1 pkt. 2 wymienia tzw. *hardcore infringements* – ustalanie cen, dzielenie się rynkiem lub źródłami dostaw. Od zakazu karteli istnieją wyjątki (§ 2 pkt 1) – również ten punkt odzwierciedla wyjątki określone artykułem 81 TWE (§3 wskazuje, że Minister Sprawiedliwości, po konsultacjach z Ministrem Gospodarki i Pracy, może określić wyłączenia blokowe spod zakazu karteli). Tak jak w prawie wspólnotowym, również i w austriackim prawie antymonopolowym można zezwolić na koncentrację, nawet jeśli kreuje ona pozycję dominującą, ale będzie to korzystne dla konkurencji<sup>11</sup>. Zgodnie z prawem austriackim, porozumienia bagatelne dotyczą przedsiębiorstw mających mniej niż 5% rynku krajowego i mniej niż 25% lokalnego rynku krajowego). Progi notyfikacji fuzji ustalone są dla obrotu światowego).

---

<sup>11</sup> W 2008 roku FCA wniosło do sądu apelacyjnego sprawę o ponowne rozpatrzenie zezwolenia na koncentrację na którą zgodę wydał Kartellgericht. Koncentracja dotyczyła utworzenia spółki joint venture przez Styria Media oraz Moser Holding i tworzyła pozycję dominującą na rynku reklamy w czasopiśmie (60% udziału w rynku). Kartellgericht uznał, że antykonkurencyjny efekt koncentracji zostanie przeważony korzyściami płynącymi z faktu stworzenia nowego konkurenta dla Kronenzeitung – przedsiębiorstwa dotychczas mającego pozycję dominującą. Więcej: *Ausland – Infor-*

wego (300 mln EUR) i krajowego (30 mln EUR), oraz jeśli przynajmniej dwa spośród przedsiębiorstw mają obrót światowy powyżej 5 mln EUR (art. 9 KartG.) w roku poprzedzającym koncentrację.

Poprawki w Kartellgesetz oraz Wettbewerbsgesetz weszły w życie 1 stycznia 2006 roku. Nowe zasady zostały wprowadzone w odpowiedzi na Rozporządzenie 1/2003 – Austria wprowadziła zasady zakazu karteli wraz z systemem wyłączeń oraz wprowadziła program *leniency*<sup>12</sup>. Zgodnie ze zmianami, przedsiębiorstwo musi samo oszacować, czy porozumienie które zamierza zawrzeć jest zakazane na mocy ustawy, czy też podlega wyłączeniu. Pomiędzy lipcem 2007 a lipcem 2008 roku w Austrii zostało notyfikowanych 302 koncentracji, jednak tylko w 13 przypadkach zdecydowano o rozpoczęciu II. fazy dochodzenia. W 3 przypadkach strony wycofały wniosek o notyfikację podczas II fazy i nie wniosło go ponownie. W 2007 roku nałożono również najwyższą w historii Austrii karę za naruszenie zakazu karteli – 75,4 mln EUR<sup>13</sup> – kary, jakie nakłada Kartellgericht są identyczne jak te w prawie wspólnotowym – 10% przychodów w roku poprzedzającym naruszenie i 1% za nieprawdziwą (niewłaściwą) informację podaną w trakcie dochodzenia. Ustawy Kartellgesetz i Wettbewerbsgesetz to przykład europeizacji krajowego prawa antymonopolowego – zapisy ustaw dosłownie odzwierciedlają zapisy art. 81 i 82 TWE, a także Rozporządzenia 1/2003.

---

*mationen. Developments in National Competition Laws*, Wirtschaft und Wettbewerb, 3/2009, s. 282.

<sup>12</sup> Na podstawie programu leniency, przedsiębiorca który jako pierwszy z uczestników kartelu przedstawi odpowiednim organom informację lub dowód świadczący o istnieniu zakazanego prawem porozumienia, może liczyć na zupełne odstąpienie od wymierzenia kary lub jej obniżenie przez organ antymonopolowy.

<sup>13</sup> Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2006-2007 oraz 2007-2008.

Model rozdzielenia dochodzenia od orzekania – taki jak w Austrii – postrzegany jest jako jeden z najbardziej efektywnych i obiektywnych dzięki rozdzieleniu funkcji dochodzenia i zbierania dowodów od funkcji orzekania.

### 2.3. Model II - Belgia

Model ochrony konkurencji jaki przyjęto w Belgii opiera się na **rozdziale funkcji** wszczynania postępowania i **dochodzenia od funkcji orzekania**, ale wszystkie te funkcje realizowane są przez **organy administracji państwowej** (zestawienie organów w Tabeli 2).

Wymienione w ustawie o ochronie konkurencji organy ochrony konkurencji to: **Dienst voor de Mededinging** (ang. *Competition Service* – dalej: Service) oraz **Auditoraat** (ang. College of Competition Prosecutors – dalej: College) jako organy wszczynające i prowadzące dochodzenie oraz **Raad voor de Mededinging** (ang. *Competition Council* – dalej: Council) jako organ orzekający.

Competition Service organizacyjnie jest jednostką w Federale Overheidsdienst (ang. *Federal Public Service*) i nadzorowana jest przez College. College of Competition Prosecutors (organizacyjnie jednostka w Ministerstwie Gospodarki) działa jako *intermediate body* między Service oraz Council i jest niezależnym, autonomicznym organem składającym się z 9 ekonomistów, 24 prawników (sędziów), 6 innych specjalistów i 5 osób administracyjnych. Organizuje i przeprowadza dochodzenie, przydziela sprawy Service i nadzoruje ich, ma prawo do żądanie informacji od stron i niezależnego gromadzenia informacji, przedstawia wyniki dochodzenia w

formie raportu przesyłanego wszystkim zainteresowanym stronom i będącego podstawą do wydania decyzji przez Council<sup>14</sup>.

Decyzje w sprawach dotyczących konkurencji podejmuje inny organ administracji państwowej – Competition Council. Jest to trybunał administracyjny, który postępowanie kończy wydaniem decyzji w sprawie. Składa się zarówno z prawników (3 osoby) jak i ekonomistów (4 osoby) oraz ekspertów z innych dziedzin (13 osób). Odwołanie od decyzji Council składane jest do sądu apelacyjnego w Brukseli - Hof van beroep (ang. *Court of Appeals of Brussels*). Uprawnienia tego sądu są szersze niż tylko kontrola legalności decyzji wydanej przez Council – sąd może np. zmienić warunki koncentracji wydane przez Council, nałożyć lub znieść grzywnę lub inną karę.

W Belgii występuje obowiązkowy system notyfikacji koncentracji. Przedsiębiorstwa biorące w niej udział muszą mieć obrót (*total turnover*) w Belgii większy 100 mln eur i przynajmniej dwa z przedsiębiorstw mają obrót przynajmniej 40 mln eur każde. Progi mogą być podwyższone dekretem Króla (po konsultacji z Council, Commission oraz belgijską Radą Ministrów)<sup>15</sup>. Jeśli spełnione są progi, to przy notyfikacji koncentracji wymagane są informacje również na temat siły ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw, rynków relevantnych produktowo i geograficznie, barier wejścia i wyjścia z rynku, integracji wertykalnej, poziomu inwestycji w badania i roz-

---

<sup>14</sup> Patrz: art. 11 Belgian Act on the Protection of Economic Competition – APEC.

<sup>15</sup> Art. 7 APEC.

wój na rynku, sieci dystrybucji i obsługi posprzedażowej, konkurentów i globalnego kontekstu działania przedsiębiorstw.

Postępowanie w sprawie koncentracji prowadzone jest w II etapach. Notyfikacja koncentracji zgłaszana jest do rejestrów prowadzonych w ramach Council, przed jej zawarciem. Postępowanie dowodowe prowadzi College, ze wsparciem Service. W ciągu 25 lub 30 dni od daty otrzymania notyfikacji College wysyła raport z dochodzenia do Competition Council, kopia raportu wysyłana jest również zainteresowanym stronom oraz przedstawicielom organizacji pracowniczych. Po otrzymaniu raportu strony mają prawo wnieść pisemne zastrzeżenia. Raport jest podstawą do przeprowadzenia przesłuchania w Council w ciągu 40 dni, który może uznać w drodze decyzji administracyjnej, że:

- koncentracja nie narusza APEC (np. udział w rynku relevantnym nie przekracza 25% lub koncentracja nie spełnia wymogów notyfikacji) – koncentracja jest dozwolona
- koncentracja nie narusza postanowień APEC – więc jest dozwolona
- koncentracja jest dozwolona pod pewnymi warunkami
- koncentracja rodzi podejrzenie naruszenia konkurencji (*raises serious competition concerns*) – wszczynane jest „second stage investigation” – II etap postępowania.

Jeśli decyzja nie zostanie wydana w ciągu 40 dni, przyjmuje się „cichą zgodę” Council (ang. *tacit permissibility*) na koncentrację. W II etapie podział na organy dochodzeniowe i orzekające jest taki sam – Service oraz College prowadzą ponownie pogłębione dochodzenie

i przedstawiają dla Council nowy raport, a Council organizuje ponownie przesłuchanie zainteresowanych stron i może wydać decyzję:

- zezwalającą na koncentrację
- zezwalającą na koncentrację pod pewnymi warunkami
- nie zezwalającą na koncentrację.

Jeśli decyzja nie zostanie wydana w ciągu 60 dni, przyjmuje się „cichą zgodę” Council na koncentrację<sup>16</sup>.

Zmiany w belgijskiej ustawie antymonopolowej które weszły w życie w 2006 roku wyraźnie pokazują, że zgodnie z intencją ustawodawcy, ochrona konkurencji przesunęła swój ciężar z kontroli koncentracji na wykonywanie prawa konkurencji. Priorytetowo traktuje się sprawy, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku w Belgii oraz mające znaczenie dla konsumentów. Instytucjonalny model ochrony konkurencji w Belgii pozwala na uproszczony tryb postępowań (które kończą się na I etapie) – całe postępowanie w sprawie koncentracji trwa wtedy do 45 dni. W razie niejasności lub dużej ilości wniesionych przez strony trzecie podejmowana jest decyzja o II etapie – co pozwala lepiej uwzględnić interesy stron mogących odnieść szkodę w wyniku koncentracji lub nadużycia pozycji dominującej. Z kolei rozdzielenie funkcji dochodzenia od funkcji orzekania (poparte kontrolą wykraczającą poza legalność podjętej decyzji przez sąd apelacyjny) zdaje się gwarantować obiektywne podejmo-

---

<sup>16</sup> Schemat: patrz

[http://www.mineco.fgov.be/organization\\_market/competition/pdf/schema\\_premiere\\_phase\\_normale\\_en.pdf](http://www.mineco.fgov.be/organization_market/competition/pdf/schema_premiere_phase_normale_en.pdf) oraz

[http://www.mineco.fgov.be/organization\\_market/competition/pdf/schema\\_seconde\\_phase\\_en.pdf](http://www.mineco.fgov.be/organization_market/competition/pdf/schema_seconde_phase_en.pdf) z dnia 5.06.2009



wanie decyzji oraz zapewnić korektę ewentualnych błędów popełnionych w trakcie dochodzenia.

#### 2.4. Model III - Bulgaria

Ostatni z omawianych w artykule modeli ma charakter wyłącznie administracyjny – **postępowanie** w sprawach dotyczących naruszenia konkurencji jest **wszczynane, prowadzone przez ten sam organ który jednocześnie wydaje decyzje** - Комисията за Защита на Конкуренцията (ang. Commission on Protection of Competition – dalej: CPC)<sup>17</sup>. Jest to działająca przy rządzie w Sofii (nie ma biur regionalnych), ale niezależna jednostka finansowana z budżetu państwa, odpowiedzialna również za wykonywanie ustawy o pomocy publicznej oraz o koncesjach. Decyzje wydawane przez CPC, które kończą postępowanie, mają formę aktu administracyjnego. Składa się z przewodniczącego, dwóch zastępców oraz 4 innych członków – ekonomiści i prawnicy, powoływani przez Parlament na 5-letnią kadencję (mandat jest odnawialny). CPC podzielone jest na 6 departamentów tematycznych, których pracę wspiera 77 osób administracyjnych oraz sekretariat.

Od decyzji CPC można się odwołać do **najwyższego sądu administracyjnego** - Върховния Административен Съд (ang. *Supreme Administrative Court*). Jako II. instancja w sprawach konkurencji obraduje on w składzie 3 sędziów. Sąd działa również jako sąd do którego można wnieść kasację – obraduje wtedy w 5-cio osobo-

---

<sup>17</sup> Art. 3 Law on Protection of Competition.

wym składzie. Jednakże, niektóre decyzje dotyczące koncentracji – stwierdzenia czy proponowana koncentracja podlega pod zakres stosowania bułgarskiej ustawy antymonopolowej oraz decyzja zezwalająca lub zakazująca koncentracji lub decyzja o wszczęciu bardziej szczegółowego postępowania **są ostateczne i nie podlegają apelacji.**

W Bułgarii istnieje obowiązkowy system notyfikacji koncentracji – do CPC, gdy obrót wszystkich przedsiębiorstw na terytorium Bułgarii przekracza 25 mln BGN, obrót przynajmniej dwóch przekracza 3 mln oraz gdy obrót przedsiębiorstwa będącego przedmiotem przejścia przekracza 3 mln<sup>18</sup>. CPC może zezwolić na koncentrację nawet jeśli tworzy lub wzmacnia pozycję dominującą, jeśli ma na celu „modernizację” aktywności gospodarczej na rynku właściwym, poprawę struktury rynku, lepsze odzwierciedlenie potrzeb konsumentów – czyli gdy pozytywne efekty przeważają negatywne (bułgarska ustawa jest kolejną która prawie literalnie odzwierciedla art. 81 i 82 TWE). Jeśli chodzi o przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji, to w odróżnieniu do Austrii i Belgii, w akcie prawnym Bułgarii jest wzmianka o działaniu na szkodę dobrego imienia (ang. *damaging good name of competitors*) jako o naruszeniu konkurencji – zgodnie z art. 30 jest to zakazane. Ustawa wspomina również reklamę wprowadzającą w błąd, produkcję imitacji oraz złamanie tajemnicy handlowej w jednym akcie prawnym i zabrania ich, zawiera też definicję reklamy porównawczej. Bułgarska ustawa zawiera również

---

<sup>18</sup> Art. 24 Law on Protection of Competition.

możliwość wniesienia do CPC wniosku (ang. *application*) o stwierdzenie naruszenia. Wniosek taki może wnieść każda osoba fizyczna lub przedsiębiorstwo, którego interesu zostały naruszone, lub gdy istnieje ryzyko ich naruszenia. Po decyzji CPC stwierdzającej naruszenie, taki podmiot może ubiegać się o zadośćuczynienie przed sądem właściwym w postępowaniu cywilnym (postępowanie odbywa się w oparciu o kodeks cywilny i sądy cywilne)<sup>19</sup>.

W 2008 roku po raz pierwszych w Bułgarii CPC zastosowało równoległe wspólnotowe i krajowe reguły konkurencji, ustalono również nową metodę obliczania sankcji finansowych za załamanie reguł konkurencji – obecnie obliczane są (tak jak jest to standardem wspólnotowym i innych krajów) jako procent obrotów w poprzednim roku. Podniesione zostały również progi notyfikacji koncentracji<sup>20</sup>.

### 3. Podsumowanie

Sposoby organizacji instytucjonalnej ochrony interesów konkurencji i konsumenta można podzielić na trzy modele:

- I. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie, organy sądownicze orzekają w I i II instancji,
- II. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie oraz orzekają (**ale są to inne organy**), organy sądownicze działają

---

<sup>19</sup> Art. 38 Law on Protection of Competition.

<sup>20</sup> Patrz: Commission on Protection of Competition, Annual Report 2008, <http://www.cpc.bg/system/storage/ANNUAL%20REPORT%20CPC%202008~1.pdf> z dnia 2.06.2009.

jako II instancja (weryfikująca działalność organów administracji),

III. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie oraz orzekają (**w ramach tego samego organu**), organy sądowicze weryfikują w II instancji.

Modele te w czystej postaci występują m.in. w zaprezentowanych krajach (I w Austrii, II w Belgii oraz III w Bułgarii), wiele krajów posiada system mieszany. Stosunkowo najrzadziej spotykanym modelem jest model sądowy, w którym w sprawach konkurencji orzeka sąd (tak jak w Austrii), równie rzadko spotyka się model administracyjny w którym całe postępowanie toczy się przed organami administracji (III model, jak w Bułgarii). Ten monokratyczny model najczęściej spotyka się w państwach o jeszcze nieugruntowanym systemie ochrony konkurencji – np. Albania, Węgry, Ukraina oraz Polska. W Bułgarii również system weryfikacji decyzji organu administracji jest monokratyczny – w toku orzekania w II instancji i kasacji działa ten sam sąd.

W niektórych systemach ochrony konkurencji istnieje możliwość zezwolenia na koncentrację, której zakazał organ administracji (np. Belgia, Ukraina, Szwajcaria, Albania) – wtedy gdy dobro ogólne (np. bezpieczeństwo publiczne, konkurencyjność sektora, interesy konsumenta, rynek pracy) przewyższają szkody z zakłócenia konkurencji. Zgodę taką wydaje zwykle Rada Ministrów (tak jest np. w Belgii, Gabinet Ministrów – Ukraina), ale może to być również właściwy minister (Albania) lub król (Belgia). Nie jest to postrzegane jako podważenie wiarygodności instytucji dochodzeniowych i orze-

kających, ale w przypadku silnych wpływów politycznych stanowi niebezpieczeństwo „rozmycia” odpowiedzialności za efektywne wykonywanie prawa konkurencji.

*Nie jest możliwe jednoznacznie stwierdzić, który z powyższych modeli w najlepszy sposób zapewnia ochronę konkurencji i konsumenta, niemniej jednak skuteczność wykonywania prawa jest większa w przypadku organów kolegialnych, niezależnych oraz w przypadku rozdzielenia funkcji dochodzenia od orzekania. Wielkość danego państwa oraz ilość prowadzonych spraw nie ma znaczącego wpływu na wybór modelu, nie ma również korelacji między rodzajem modelu a wprowadzonymi regulami prywatnego wdrażania prawa konkurencji.*

**Tabela 2. Zestawienie organów powołanych do ochrony konkurencji**

Kraj	Organy administracji publicznej			Sądy	
	Organ wszczynający i dochodzeniowy	Organ doradczy	Organ orzekający (adjudicator)	Sąd orzekający (adjudicator)	Sąd weryfikujący
AUSTRIA	<b>Bundeswettbewerbshörde</b> (ang. Federal Competition Authority - FCA)  <b>Bundeskartellanwalt</b> (ang. Federal Cartel Prosecutor -FCP)	<b>Wettberwerbskommission</b> (ang. Competition Commission - CC)		<b>Kartellgericht</b> (ang. Cartel Court)	<b>Der Oberste Gerichtshof als Kartellobergericht</b> , Senat als Kartellobergericht (ang. Austrian Supreme Court of Justice (as Appellate Court for competition law cases))
BELGIA	<b>Dienst voor de Mededinging</b> (ang. Competition Service)  <b>Auditoraat</b> (ang. College of Competition Prosecutors)		<b>Raad voor de Mededinging</b> (ang. Competition Council)		Court of Appeals of Brussels
BULGARIA	<b>Комисията за Защита на Конкуренцията</b> (ang. Commission on Protection of Competition –CPC)				Върховния Административен Съд (ang. Supreme Administrative Court)

*Zródło: Opracowanie własne*

*Institutional models of competition protection in chosen European countries- an example of Austria, Belgium and Bulgaria*

**Streszczenie**

Artykuł, zarysowując krótko system ochrony konkurencji w wybranych państwach członkowskich UE oraz podział kompetencji między organami wspólnotowymi i krajowymi, przedstawia trzy różne instytucjonalne modele ochrony konkurencji na przykładzie Belgii, Austrii oraz Bułgarii.

*Institutional models of competition protection in chosen European countries- an example of Austria, Belgium and Bulgaria*

**Abstract**

The article briefly describes competition protection system in chosen EU member countries and division of competences between domestic and EC competition authorities. Taking as an example Belgium, Austria and Bulgaria, the article presents three different institutional models of competition protection.

Piotr Zdzienicki\*

## **Wsparcie przedsiębiorczości w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej na przykładzie wybranych Programów Operacyjnych**

Przełom roku 1989 zaowocował szeroko zakrojonymi zmianami o charakterze zarówno politycznym jak i ekonomicznym. Polska gospodarka zyskała nowe możliwości w zakresie rozwoju wewnętrznego jak i współpracy międzynarodowej. Reformy rozpoczęte w tamtym okresie pozwoliły wdrożyć w kraju zasady wolnego rynku i konkurencji. W ciągu kolejnych lat rozwój osiągnął na tyle wysoki poziom, że umożliwiło to nawiązanie współpracy ze Wspólnotą Europejską. Dalszy jej przebieg oraz pozyskiwanie kolejnych środków na rozwój określonych obszarów gospodarki w konsekwencji zaowocowały akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Po 1 maja 2004 roku zyskaliśmy jako nowy kraj członkowski dostęp do instrumentów wsparcia otrzymywanych w ramach funduszy strukturalnych. Ich głównym celem jest dążenie do wyrównania dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami a następnie trwały i zrównoważony rozwój całej Wspólnoty.

---

\* Autor jest doktorantem w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego i Zbiorowego Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego



## **1. Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności (SWW)**

Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności ustanowione zostały decyzją Rady 2006/702/WE<sup>1</sup> z dnia 6 października 2006 r. W punkcie 6 preambuły w/w decyzji wskazany został cel niniejszych strategicznych wytycznych, którym jest stymulowanie rozwoju strategicznego wymiaru polityki spójności, prowadzącego do wzmocnienia synergii z celami odnowionej Agendy Lizbońskiej oraz wspomagania realizacji tych celów.

Punkt 1 załącznika do omawianej decyzji wskazuje trzy główne priorytety, do których powinny dążyć programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności. Są to: zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast, poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska; wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz gospodarki opartej na wiedzy poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych; tworzenie lepszych miejsc pracy oraz większej ich liczby poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 291 z 21.10.2006 r. str 11, Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE).

<sup>2</sup> Załącznik do Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności na lata 2007-2013 pkt. 1.

Kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości ma wytyczna „poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu”, a w jej ramach działania polegające na „ułatwianiu innowacji i promowaniu przedsiębiorczości”<sup>3</sup>. Rada zauważa, że innowacyjność jest wynikiem złożonych i interaktywnych procesów, do których należy także zdolność przedsiębiorstw do wykorzystywania dodatkowej wiedzy posiadanej przez inne podmioty obecne na rynku. Stwierdza ponadto, iż inwestycje w innowacje stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności zarówno w ramach programów konwergencji, jak i programów konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia. Istotnym punktem jest także wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, szczególnie powiązanych z sektorem BRT (badania i rozwój technologiczny) w celu pogłębiania współpracy z instytucjami badawczymi opartej na wyraźnym skierowaniu na rynek. Kolejnym zadaniem polityki spójności powinno być także zrekomensowanie niedoskonałości rynku, które stanowią przeszkodę dla rozwoju innowacji i przedsiębiorczości.

Zauważając uzasadnioną potrzebę realizacji tych założeń, Rada wskazuje wytyczne<sup>4</sup>, w myśl których należy zwiększyć skuteczność i dostępność dla przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, oferty regionalnej w zakresie BRT, innowacji i edukacji. Zdaniem Rady wytyczna ta powinna się realizować między innymi w tworzeniu biegunów doskonałości, które skupiają wokół instytucji badawczo-technologicznych MŚP prowadzące działalność w zakresie zaawan-

---

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> Tamże, pkt 1.1.2.

sowanych technologii, czy też w tworzeniu klastrów wokół dużych przedsiębiorstw.

Kolejną wytyczną jest dostarczanie usług wspierających przedsiębiorstwa w szczególności MŚP, w celu umożliwienia im zwiększenia konkurencyjności oraz umiędzynarodowienia przy wykorzystaniu możliwości, jakie stwarza rynek wewnętrzny. Priorytetowym celem świadczenia usług dla przedsiębiorstw powinno być wykorzystanie synergii (transferu technologii, parków naukowych). Ponadto usługi te powinny oferować także tradycyjne wsparcie np. w zakresie zarządzania, wprowadzania do obrotu, wsparcia technicznego oraz innych usług specjalistycznych i handlowych.

Na szczególną uwagę zasługuje natomiast wytyczna polegająca na promocji przedsiębiorczości oraz ułatwianiu powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw. Według Rady nacisk powinien zostać położony także na promocję powstawania spółek typu *spin-out* i *spin-off* z instytucji badawczych lub przedsiębiorstw. Realizacji sprzyjać ma wykorzystanie różnorodnych technik, przykładowo: przygotowywanie prototypów, opieka oraz świadczenie wsparcia kierowniczego i technologicznego dla przyszłych przedsiębiorców.

Rada zwraca także uwagę na to, iż wsparcie dla poszczególnych kategorii przedsiębiorstw (np. rozpoczynających działalność gospodarczą lub niedawno przeniesionych), jak i przedsiębiorców (osób młodych, kobiet, pracowników w starszym wieku) powinno być zróżnicowane i w pełni dostosowane do ich potrzeb.

Istotne dla realizacji wytycznej „poprawy poziomu wiedzy i innowacyjności” są także działania mające na celu „poprawę dostępu

do finansowania”<sup>5</sup>. Potrzeba podjęcia tych działań wynika z tego, że dostęp do finansowania jest często utrudniony, co stanowi przeszkodę dla wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego Rada zauważa szczególną potrzebę rozwoju rynków kapitału podwyższonego ryzyka, związanych z działalnością innowacyjną, w połączeniu z poprawą środowiska regulacyjnego ułatwiającego przedsiębiorczość. Ze względu na to, iż instytucje sektora publicznego nie zawsze są przystosowane do podejmowania ryzyka, dlatego to właśnie prywatny kapitał zakładowy i kapitał podwyższonego ryzyka dla rozpoczynających działalność, powinny odgrywać zasadniczą rolę, jako „motor przedsiębiorczości, innowacyjności i tworzenia nowych miejsc pracy”.

Należy zauważyć, że realizacja nowej polityki spójności powinna odbywać się ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki nowych Państw Członkowskich, które ze względu na zapóźnienie gospodarcze, wymagają znacznie więcej uwagi<sup>6</sup>.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty ze względu na swój programowy charakter, odgrywają istotną rolę w realizacji polityki wsparcia dla przedsiębiorczości. Wskazują bowiem ogólny kierunek działań, jakie należy podejmować, by w pełni wcielić w życie założenia szczególnie istotnej dla rozwoju Wspólnoty strategii. Szczegółowe działania podejmowane są natomiast przez państwa członkowskie tak, by najlepiej odpowiadały uwarunkowaniom poszczególnych regionów.

---

<sup>5</sup> Tamże, pkt 1.2.4.

<sup>6</sup> T. G. Grosse, *Opinia na temat Komunikatu Komisji Europejskiej: Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007-2013*, „Analizy i Opinie”, 47/2005, Instytut Spraw Publicznych. Dostępne na <http://www.isp.org.pl>.

## **2. Fundusze Strukturalne**

### **2.1 Przepisy ogólne dotyczące Funduszy Strukturalnych**

Zgodnie z art. 158 TWE Wspólnota w celu wzmocnienia jej spójności gospodarczej i społecznej zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. Art. 159 TWE wskazuje natomiast fundusze strukturalne, jako jeden z głównych instrumentów wspierania tych założeń.

Działania podejmowane w ramach funduszy mają szczególny wkład we wsparcie przedsiębiorczości. Sprzyjają bowiem trwałemu rozwojowi poprzez wzmacnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej, a także poprawę stanu środowiska naturalnego<sup>7</sup>.

Wsparcie trwałego i zrównoważonego rozwoju Wspólnoty realizowane jest przez fundusze strukturalne w ramach realizacji trzech głównych celów. Są to: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska współpraca terytorialna<sup>8</sup>.

Cel pierwszy, realizowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności, służy przyspieszeniu konwergencji państw członkowskich i regionów najsłabiej rozwiniętych poprzez poprawę

---

<sup>7</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 25. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 3 ust. 1.

warunków wzrostu i zatrudnienia. Realizacja tego celu przejawia się poprzez zwiększanie ilości i poprawę jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwój innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolności adaptacyjnych do zmian gospodarczych i społecznych, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz zwiększanie wydajności administracji. Zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, cel ten stanowi priorytet funduszy.

W realizacji celu drugiego biorą udział Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. Działania w ramach Konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia mają szczególnie istotny wpływ na rozwój przedsiębiorczości, a tym samym realizację celów Strategii Lizbońskiej. Polegają bowiem podobnie jak w celu pierwszym na zwiększaniu inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, jednak działania te nie są skierowane tylko do regionów najslabiej rozwiniętych. Poza tym (co jest najbardziej istotne) działania w ramach celu drugiego obejmują promowanie przedsiębiorczości, poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych oraz rozwój rynków pracy, sprzyjających integracji społecznej. Natomiast cel trzeci – Europejska współpraca terytorialna – realizowany jest przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Działania w jego ramach polegają na umacnianiu współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne.

Na tle tak sformułowanych celów wyraźnie widać wpływ założeń Strategii Lizbońskiej na politykę spójności Unii Europejskiej.

---

<sup>8</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 25, art 3 ust. 2.

Istotna zmiana polega na realizowaniu w znacznie mniejszym stopniu pasywnej polityki redystrybucji zasobów z obszarów bogatych na rzecz obszarów biednych, a skoncentrowanie się na działalności zorientowanej przede wszystkim na podnoszenie konkurencyjności regionów<sup>9</sup>.

Pomoc w ramach funduszy strukturalnych udzielana jest zgodnie z następującymi zasadami: zasadą komplementarności, w myśl której wsparcie z funduszy strukturalnych uzupełnia działania krajowe (w tym działania na poziomie regionalnym i lokalnym); zasadą spójności, statuującą obowiązek Komisji i państw członkowskich do zapewnienia spójności pomocy funduszy z innymi działaniami i politykami Wspólnoty, w szczególności z wspólnotowymi instrumentami finansowymi; zasadą zgodności, zgodnie z którą operacje finansowane muszą być zgodne z postanowieniami Traktatu i aktami wydanymi na jego podstawie; zasadą partnerstwa, gwarantującą ścisłą współpracę między Komisją a każdym państwem członkowskim; zasadą subsydiarności, stanowiącą, że Wspólnota podejmuje działania w zakresie nie podlegającym jej wyłącznej kompetencji tylko wtedy, gdy cele działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie; zasadą proporcjonalności (interwencji proporcjonalnej), w myśl której zasoby finansowe i administracyjne wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie dla wdrażania funduszy, są proporcjonalne do całkowitej kwoty wydatków alokowanej na program operacyjny; zasadą podziału zarządzania,

---

<sup>9</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i funduszu spójności na lata 2007-2013*, Warszawa 2006, s. 24. Dostępne na <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.

która oznacza, że budżet alokowany na fundusze wykonywany jest w ramach podziału zarządzania przez Komisję i państwa członkowskie; zasadą dodatkowości, która gwarantuje, że środki z funduszy strukturalnych nie zastąpią publicznych, lub równoważnych wydatków strukturalnych, ponoszonych przez państwo członkowskie; zasadą niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

## **2.2 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)**

Cele Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ustanowione są w art. 160 TWE, w myśl którego EFRR przyczynia się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie, poprzez zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz stopnia opóźnienia w rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych.

Funkcję tę potwierdza art. 2 Rozporządzenia nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>10</sup> z dnia 5 lipca 2006 stwierdzając, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego „przyczynia się do finansowania pomocy, mającej na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w drodze korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych poprzez wspieranie rozwoju oraz dostosowania strukturalnego gospodarek regionalnych, w tym przekształcania upadających regionów przemysłowych i regionów opóźnionych w

---

<sup>10</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 1, Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.



rozwoju, jak również wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej”<sup>11</sup>.

Omawiane rozporządzenie zakłada zgodność działań podejmowanych przez EFRR z priorytetami Wspólnoty. Szczególny nacisk położony jest jednak na realizację zadań odnowionej Strategii Lizbońskiej, poprzez zwrócenie uwagi bezpośrednio w artykule dotyczącym celu funduszu, na potrzebę zwiększenia konkurencyjności i innowacyjności, utworzenie i ochronę trwałych miejsc pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Zadania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego realizowane są w ramach trzech celów: „konwergencja”, „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz „europejska współpraca terytorialna”<sup>12</sup>. Każdy z nich dzieli się z kolei na szereg priorytetów tematycznych i w odrębny sposób przyczynia się do realizacji polityki spójności.

Działania w ramach celu „konwergencja”, przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości na terenach problemowych, najsłabiej rozwiniętych. Poszczególne elementy polityki zależą od specyfiki każdego państwa członkowskiego. Najistotniejszym z punktu widzenia wsparcia dla przedsiębiorczości jest priorytet „badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacyjność i przedsiębiorczość”<sup>13</sup>. Działania służące jego realizacji polegają bowiem na zwiększaniu zdolności w zakresie badań i rozwoju technologicznego, przy czym pomoc ta jest skierowana szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Umożliwia ona transfer technologii, a także poprawę

---

<sup>11</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 1, art. 2

<sup>12</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 1, art. 1 ust. 1.

powiązań między MŚP, a placówkami szkolnictwa wyższego, instytucjami badawczymi i centrami badawczo technologicznymi. Ponadto działania w ramach omawianego priorytetu mają na celu rozwój sieci powiązań gospodarczych, partnerstwa publiczno-prywatnego i klastrów. Istotnym elementem jest także wspieranie świadczenia usług dla biznesu i technologii grupom MŚP oraz stymulowanie finansowania przedsiębiorczości i innowacji w MŚP za pomocą instrumentów inżynierii finansowej.

Trudno przecenić, jak wielkie znaczenie mają te działania dla wsparcia rozwoju przedsiębiorczości. Jednak prawdziwą wartość tych działań oceniać należy poprzez pryzmat szczególnych problemów regionów, do których pomoc jest skierowana. Bez pomocy ze strony Wspólnoty przedsiębiorcy z terenów objętych pomocą celu „konwergencja” nie byłoby w stanie efektywnie prowadzić i rozszerzać swojej działalności, tworząc tym samym nowe miejsca pracy oraz konkurować z innymi podmiotami gospodarczymi z regionów o korzystniejszych uwarunkowaniach. Zapóźnienie rozwojowe niejednokrotnie powoduje, że dostęp do nowoczesnych instrumentów finansowania, takich jak *venture capital*, pozwalających na szybszy i bardziej sprawny rozwój, jest dla małych i średnich przedsiębiorstw nieosiągalny, dlatego tak istotne jest wsparcie szczególnie dla instrumentów inżynierii finansowej.

Z kolei w ramach celu „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, najważniejszym z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości jest priorytet „innowacje i gospodarka oparta na wiedzy”<sup>14</sup>. Działania

---

<sup>13</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 1, art. 4 pkt 1.

<sup>14</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 1, art. 5 pkt 1.

w jego ramach obejmują bowiem oprócz propagowania BRT w dziedzinach związanych z przemysłem MŚP i transferem technologii, także stymulowanie innowacji i przedsiębiorczości we wszystkich sektorach gospodarczych na poziomie regionalnym i lokalnym. Podobnie, jak w celu „konwergencja” wspierana jest sieć powiązań gospodarczych i klastrów, dostęp MŚP do środków finansowych, a także współpraca z właściwymi placówkami szkolnictwa wyższego i instytucjami badawczymi.

Szczególnie istotne dla wsparcia przedsiębiorczości są działania polegające na ułatwianiu gospodarczego wykorzystywania nowych pomysłów oraz popieranie tworzenia nowych firm przez odpowiednie placówki szkolnictwa wyższego i instytucje badawcze oraz istniejące firmy.

Ustawodawca Wspólnotowy zauważa także potrzebę tworzenia instrumentów inżynierii finansowej oraz udogodnień inkubacyjnych sprzyjających badaniom i rozwojowi technologicznemu w MŚP oraz przedsiębiorczości i zakładaniu nowych przedsiębiorstw szczególnie MŚP ukierunkowanych na wiedzę.

Wiele założeń w ramach celów „Konwergencja” i „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” jest podobnych, czy wręcz identycznych. Dotyczą one między innymi poprawy współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i wyższymi uczelniami, transferu technologii oraz dostępu MŚP do instrumentów finansowania. Ustawodawca Wspólnotowy wskazuje w ten sposób, że problemy te dotyczą nie tylko regionów problematycznych, ale także w mniejszym, lub większym stopniu wszystkich regionów Wspólnoty. W sposób szczególny podkreśla potrzebę tworzenia i rozwijania instrumentów inżynie-

rii finansowej, jako drogę do efektywnego dostępu do kapitału, poręczeń czy gwarancji. Pomoc w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego skierowana jest głównie do przedsiębiorstw małych i średnich, co potwierdza ich szczególną rolę w gospodarce Unii Europejskiej i tłumaczy wyjątkową troskę Ustawodawcy Wspólnotowego o ich tworzenie i prawidłowy rozwój. Należy zauważyć, że zarówno priorytety, jak i konkretne działania wskazane w poszczególnych obszarach tematycznych, nie stanowią katalogu zamkniętego wyczerpując zakres przedsięwzięć, jakie można podjąć przy współfinansowaniu z funduszu. Wybór właściwych priorytetów, w ramach których realizowane będą inwestycje należy do kompetencji państwa członkowskiego. Pozwala to na uwzględnienie specyficznych uwarunkowań rozwojowych poszczególnych państw i regionów<sup>15</sup>.

### **2.3 Europejski Fundusz Społeczny (EFS)**

Zadania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zakres udzielanego z niego wsparcia określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1081/2006<sup>16</sup>. W myśl artykułu 2 ust. 1 omawianego rozporządzenia EFS przyczynia się do realizacji priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej poprzez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy.

---

<sup>15</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, *Komentarz do...*, dz. cyt., s. 119.

W odróżnieniu od działań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który wsparcie dla przedsiębiorczości realizuje głównie jako inwestycje w samo przedsiębiorstwo, działania Europejskiego Funduszu Społecznego koncentrują się na szeroko rozumianym inwestowaniu w kapitał ludzki.

Najistotniejszym działaniem z punktu widzenia przedsiębiorców jest priorytet zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców w celu lepszego przewidywania zmian gospodarczych i pozytywnego zarządzania nimi. Należy zauważyć, że kwestia pomocy w zarządzaniu „zmiąną gospodarczą”, obejmuje nie tylko wspieranie procesów restrukturyzacyjnych, ale także antycypowanie trendów gospodarczych<sup>17</sup>.

Działania w ramach tego priorytetu polegają w szczególności na promowaniu kształcenia przez całe życie oraz większego inwestowania w zasoby ludzkie, szczególnie przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Istotne jest także opracowywanie i wdrażanie systemów i strategii, w tym praktyk zawodowych, które zapewniają lepszy dostęp do szkoleń, rozwój kwalifikacji i kompetencji oraz umiejętności zarządzania. Na wsparcie z EFS mogą liczyć także te programy, których celem jest promowanie przedsiębiorczości i innowacyjności, a także samodzielne rozpoczynanie działalności gospodarczej<sup>18</sup>.

Działania w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nie wpływają wprost i w sposób tak oczywisty i wymierny na rozwój

---

<sup>16</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006 r. str. 12. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

<sup>17</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji i Zarządzania Podstawami Wsparcia Wspólnoty, *Komentarz do...*, dz. cyt., s. 142.

<sup>18</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006 r. str. 12, art. 3 ust. 1 pkt a).

przedsiębiorczości, jak działania EFRR. Sposób, w jaki to czynią jest subtelniejszy. Opiera się bowiem na działaniach skierowanych na ludzi, a nie na kapitał, czy nowoczesne technologie. Nie można jednak odmówić im skuteczności. Poprzez różnego rodzaju kształcenia zawodowe, rozbudzana jest świadomość własnych możliwości, czy to podjęcia pracy w odpowiednim zawodzie, czy (co bardziej istotne) możliwość samodzielnego rozpoczęcia działalności gospodarczej. Dlatego EFS wspiera państwa także w realizacji reform systemów edukacji i szkoleń, zwłaszcza w celu zwiększania zdolności ludzi do reagowania na potrzeby społeczeństwa opartego na wiedzy oraz realizacji założeń związanych z propagowaniem idei kształcenia przez całe życie. Pomoc ta jest szczególnie potrzebna na terenach problemowych, dotkniętych wysokim bezrobociem, czy na tych, gdzie wskaźnik poziomu życia jest nienormalnie niski.

Poprzez działania mające na celu aktywizację bezrobotnych i zachęcanie ich do samozatrudnienia i tworzenia przedsiębiorstw, Europejski Fundusz Społeczny w sposób szczególny przyczynia się do wspierania przedsiębiorczości. Inwestuje bowiem w najważniejszy składnik każdego przedsiębiorstwa – człowieka.

## **2.4 Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG)**

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka<sup>19</sup> jest jednym z instrumentów, realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesie-

---

<sup>19</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 (PO IG), Dokument zaakceptowany przez Komisję Europejską 2 października 2007 r.

nia<sup>20</sup>, określających krajowe ramy interwencji w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zasady koordynacji pomiędzy polityką spójności Unii Europejskiej, a krajowymi politykami regionalnymi i sektorowymi. Odnowiona Strategia Lizbońska<sup>21</sup> jest podstawowym dokumentem strategicznym, do którego odnosi się omawiany program.

PO IG jest zarządzany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie ze słowami wstępu do niniejszego programu, celem jego jest wspieranie innowacyjności oraz działań, które ją wspomagają. Użyty termin „innowacyjność”, rozumiany jest jako: „wprowadzenie do praktyki nowego, lub znacząco ulepszonego rozwiązania w odniesieniu do produktu (towaru, lub usługi) procesu, marketingu, lub organizacji”. Priorytetem Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka będzie wspieranie szczególnie tych innowacji, które posiadają największy stopień rozprzestrzenienia, ponieważ mają one największe znaczenie dla polskiej gospodarki w celu jej unowocześnienia i poprawy konkurencyjności. Działania wspierające innowacyjność będą objęte zakresem działania programu oferującego wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu i jednostek naukowych, pod warunkiem, że na ich usługi będzie popyt ze strony innowacyjnych przedsiębiorstw<sup>22</sup>.

W celu wzmocnienia konkurencyjności polskiej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości konieczne jest wspieranie jej

---

<sup>20</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie Narodowa Strategia Spójności (NSRO), Dokument zaakceptowany przez Komisję Europejską 7 maja 2007 r.

<sup>21</sup> COM (2005) 141.

innowacyjności. W omawianym programie zauważona jest potrzeba poprawy działalności przedsiębiorstw we wszelkich aspektach związanych z innowacyjnością (np. w odniesieniu do: produktów, usług, technologii, zewnętrznych i wewnętrznych procesów biznesowych, strategii i metod marketingowych) oraz jej rola, jako głównego czynnika tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy, w szczególności miejsc pracy opartych na wiedzy<sup>23</sup>.

Główny cel Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka zdefiniowany został, jako: „Rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa”. Jego realizacja odbywać się będzie poprzez cele szczegółowe: „zwiększanie innowacyjności przedsiębiorstw”, „wzrost konkurencyjności polskiej nauki”, „zwiększenie roli nauki w rozwoju gospodarczym”, „zwiększenie udziału innowacyjnych produktów polskiej gospodarki w rynku międzynarodowym”, „tworzenie trwałych i lepszych miejsc pracy”, „wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce”.

Zgodnie z punktem 173 „realizacja działań w ramach PO IG będzie służyła wsparciu przedsiębiorstw działających na terenie RP i przyczyni się do budowy gospodarki opartej na wiedzy poprzez wzmocnienie sektora B+R działającego na rzecz rozwoju gospodarki”. Działania w ramach omawianego programu mają także na celu wsparcie przedsiębiorstw w początkowych etapach rozwoju oraz przedsiębiorstw wprowadzających innowacyjne rozwiązania techno-

---

<sup>22</sup> A. Lewandowska, M. Janas, *Fundusze Unii Europejskiej dla małych i średnich przedsiębiorstw w nowym okresie programowania 2007-2013*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej”, 7-8/2006.

<sup>23</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, pkt 156.



logiczne i organizacyjne. Służą także wzmocnieniu współpracy między przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia biznesu oraz jednostkami naukowymi<sup>24</sup>. Można zauważyć na tej podstawie szczególny wkład PO IG w realizację celów Strategii Lizbońskiej na poziomie krajowym. Wsparcie kierowane jest bowiem w najbardziej strategiczne elementy gospodarki, które nie funkcjonują w Polsce najlepiej. Należy ponadto zaznaczyć w tym miejscu wyraźną zgodność działań Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka z założeniami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Największe znaczenie dla wprowadzania w życie założeń Strategii Lizbońskiej ma cel szczegółowy „zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw”. Zgodnie z punktem 182, jego realizacji służyć będą instrumenty, które przyczyniają się do zwiększania roli rozwiązań innowacyjnych w sektorze przedsiębiorstw działających w Polsce, wzmacniając tym samym rolę przedsiębiorstw w procesie budowy gospodarki opartej na wiedzy. Istotna jest także rola PO IG dla ułatwiania przedsiębiorcom tworzenia, transferu i dyfuzji nowoczesnych rozwiązań. Odbywać się to ma nie tylko pomiędzy przedsiębiorcami, ale także przedsiębiorcami i instytucjami otoczenia biznesu<sup>25</sup>.

Zauważona jest także potrzeba stymulowania przedsiębiorców do realizacji innowacyjnych przedsięwzięć. Odnosi się to zarówno do początkowych etapów wzrostu, ale także do późniejszych etapów rozwoju ich działalności.

---

<sup>24</sup> Tamże, pkt 173.

<sup>25</sup> Tamże, pkt 182 i 185.

Szczególnie istotna dla rozwoju przedsiębiorczości jest oś priorytetowa 3 – „Kapitał dla Innowacji”. Celem jej jest bowiem zwiększenie liczby przedsiębiorstw działających na bazie innowacyjnych rozwiązań oraz zwiększenie dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym<sup>26</sup>. W tym miejscu podkreślić, spójność zadań omawianej osi z ogólnymi tendencjami programów unijnych do ułatwiania dostępu do źródeł finansowania, jako elementu wspierającego rozwój przedsiębiorczości w ramach Strategii Lizbońskiej. Zauważona zostaje istotna rola, jaką pełni swobodny dostęp do kapitału w rozwoju innowacyjności, a przez to także przedsiębiorczości. Jest to szczególnie ważne dla polskiej gospodarki, która charakteryzuje się bardzo niską innowacyjnością, a także niewystarczającym poziomem finansowania przedsięwzięć innowacyjnych. Przyczyna tak niekorzystnej sytuacji upatrywana jest w restrykcyjnych wymogach otrzymania kredytu oraz wysokich kosztach związanych z obsługą finansowania innowacyjnych przedsięwzięć. Stanowi to bez wątpienia barierę w rozwoju przedsiębiorczości, ponieważ właśnie dostęp do kapitału szczególnie w tej fazie rozwojowej ma największe znaczenie dla późniejszego funkcjonowania przedsiębiorstwa (o ile wogóle przy braku dostatecznej kapitalizacji ono powstanie).

Działania w ramach osi priorytetowej „Kapitał dla innowacji” obejmują tworzenie na bazie innowacyjnych pomysłów nowych przedsiębiorstw, których wsparcie odbywać się będzie poprzez doradztwo w zakresie tworzenia nowej firmy, udostępnianie infrastruktury i usług niezbędnych dla nowopowstałych firm oraz zasilanie

---

<sup>26</sup> Tamże, pkt 317.

finansowe nowopowstałego przedsiębiorcy. Wsparcie kapitałowe dla małych i średnich przedsiębiorstw w ich początkowych etapach wzrostu odbywać się będzie poprzez obejmowanie akcji, udziałów, lub instrumentów dłużnych przez fundusze kapitałowe<sup>27</sup>. Wymienione działania reprezentują dwojakiego rodzaju wsparcie. Pomoc nakierowana jest nie tylko na przedsiębiorstwo, jako materialny kompleks, ale także na samego przedsiębiorcę. Oferowane jest mu bowiem doradztwo, szczególnie potrzebne przy rozpoczynaniu prowadzenia działalności przez ludzi młodych, lub osób w starszym wieku.

Zgodnie z punktem 325 PO IG do zapewnienia finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw w początkowych etapach wzrostu posłuży instrument inżynierii finansowej w postaci funduszu funduszy, wspierający fundusze kapitałowe, wybrany zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006<sup>28</sup> z dnia 11 lipca 2006 r. Warto zauważyć w tym miejscu, iż działania podejmowane w ramach tej osi, stanowią dobry przykład wykorzystania możliwości, stwarzanych państwom członkowskim przez instrumenty wspólnotowe w celu realizacji założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Punkt 329 konsolidując w/w założenia deklaruje wsparcie min. dla następujących działań: „inicjowanie działalności innowacyjnej przez identyfikowanie, weryfikację innowacyjnych pomysłów, o dużym potencjale rynkowym, wsparcie tworzenia na ich bazie przedsiębiorstw oraz początkowe etapy ich wzrostu” (pkt a), „wsparcie przedsiębiorstw na początkowych etapach wzrostu, których

---

<sup>27</sup> Tamże, pkt 324.

<sup>28</sup> Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 25. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu

przedsięwzięcia oparte są na innowacyjnych rozwiązaniach poprzez zasilenie funduszy kapitałowych” (pkt b), „aktywizacja rynku inwestorów prywatnych poprzez tworzenie dogodnych warunków inicjowania współpracy inwestorów prywatnych z przedsiębiorcami poszukującymi środków finansowych na realizację innowacyjnych przedsięwzięć” (pkt c)<sup>29</sup>.

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka bez wątpienia wpisuje się w realizację celów Strategii Lizbońskiej i wsparcie przedsiębiorczości. Odgrywa szczególną rolę (na co wskazuje już sama nazwa) w rozwoju innowacyjności polskich przedsiębiorstw, a przez to całej gospodarki. Obecnie źródłem konkurencyjności polskich przedsiębiorstw są głównie niskie koszty pracy. Jednak w dobie postępującej globalizacji nie może to stanowić podstawy trwałego i zrównoważonego rozwoju. Dlatego to właśnie szeroko rozumiana innowacyjność decyduje o przewadze konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw na wspólnym rynku<sup>30</sup>.

Analizując treść PO IG nie sposób nie zwrócić uwagi na jego komplementarność i zgodność z instrumentami Wspólnotowymi, wspierającymi innowacyjność i przedsiębiorczość. Szczególnie wyraźne są związki z Programem Ramowym na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP) oraz funduszami strukturalnymi (szczególnie celem konwergencja w ramach EFRR).

Zauważono także potrzebę skierowania wsparcia do sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz konieczność zwiększania ich

---

Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

<sup>29</sup> Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, pkt 272.

innowacyjności. Ponadto wskazane zostały sposoby poprawy dostępu MŚP do kapitału. Należy podkreślić, że właśnie te dwa aspekty: ułatwienia w dostępie do kapitału potrzebnego na innowacje oraz skierowanie tej pomocy właśnie do MŚP, które są podstawą gospodarki odgrywają największą rolę we wsparciu rozwoju przedsiębiorczości.

## **2.5 Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL)**

Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013<sup>31</sup> (PO KL) ujmuje w swoich ramach całość interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w rzeczonym okresie programowania. Jego głównym celem jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Realizacji tego celu służyć będą działania polegające min. na aktywizacji zawodowej, rozwijaniu potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, podniesieniu poziomu wykształcenia społeczeństwa, czy wsparciu mechanizmów efektywnego zarządzania w administracji państwowej<sup>32</sup>.

PO KL wprowadza definicję używanego terminu „kapitał ludzki”. Oznacza on: „zasób wiedzy, umiejętności oraz potencjału zawartego w każdym człowieku i w społeczeństwie jako całości, określającym zdolności do pracy, adaptacji do zmian w otoczeniu oraz możliwości kreacji nowych rozwiązań”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013,

<sup>31</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL), Dokument zaakceptowany przez Komisję Europejską 28 września 2007 r.

<sup>32</sup> Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

<sup>33</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, wstęp

Omawiany program poprzez koncentrację swoich działań właśnie na człowieku, który jest centralną częścią każdego przedsiębiorstwa, przyczynia się do wzmocnienia konkurencyjności oraz wzrostu gospodarczego. Istnieje bowiem potrzeba zauważenia każdej osoby przyczyniającej się do funkcjonowania firmy. Nie tylko pracowników, poprzez oferowanie im różnego rodzaju szkoleń, ale także samego przedsiębiorcy, który niejednokrotnie sam, bez żadnego wsparcia doradczego musi zmagać się z problemami trapiącymi jego przedsiębiorstwo.

Zgodnie z treścią PO KL działania wspierające rozwój zasobów ludzkich w kontekście podnoszenia konkurencyjności gospodarki powinny skupiać się na określonych w programie 11 priorytetach. Najważniejszy z punktu widzenia przedsiębiorczości jest priorytet „Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw”.

Głównymi celami omawianego priorytetu są: „podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez zwiększenie inwestowania w kapitał ludzki przedsiębiorstw” oraz „poprawa jakości i dostępności usług szkoleniowo-doradczych, wspierających rozwój przedsiębiorczości”.

Analiza uzasadnienia podejmowanych działań wskazuje na znaczną barierę, jaką musi pokonać przedsiębiorca, w celu zmiany przedsiębiorstwa na innowacyjne. Dotychczas bowiem jego funkcjonowanie opierało się na pracy i kapitale. Natomiast wyzwania, jakie stawia wspólny rynek, zmuszają do oparcia działalności o informacje, *know-how* oraz nowoczesne technologie komunikacyjne. Rodzi to potrzebę inwestowania w wiedzę i umiejętności kadr przedsię-

biorców, zaspokajaną poprzez organizowanie szkoleń. W tym celu udzielane będzie wsparcie dla ponadregionalnych i ogólnopolskich projektów szkoleniowych, w tym studiów podyplomowych oraz doradztwa dla przedsiębiorców<sup>34</sup>.

Program przewiduje realizację wymienionych wyżej celów na dwóch płaszczyznach: „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki” oraz „Wsparcie systemu adaptacyjności kadr”.

Działania w ramach rozwoju kadr nowoczesnej gospodarki zgodnie z PO KL skupiać się będą min. na: otwartych i zamkniętych szkoleniach oraz doradztwie o charakterze ponadregionalnym dla przedsiębiorców, lub grup przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw oraz studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw; szkolenia i doradztwo dla wsparcia procesów restrukturyzacji na poziomie ponadregionalnym; promowanie nowych form i metod organizacji pracy, planowania strategicznego, realizowania strategii innowacyjnych i zarządzania; opracowywanie standardów zarządzania procesami w przedsiębiorstwach; zwiększanie zaangażowania partnerów społecznych w działania na rzecz zwiększania potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i pracowników; popularyzowanie działań badawczo-rozwojowych, innowacyjnych oraz wsparcie mobilności międzysektorowej o charakterze ponadregionalnym<sup>35</sup>.

Konieczność dostosowania się do zmian technologicznych (technologii produkcji, marketingu), a także potrzeba utrzymania konkurencyjnej pozycji przedsiębiorstwa na rynku, skutkuje potrzebą odbywania różnego rodzaju szkoleń. Rozwój przedsiębiorstwa

---

<sup>34</sup> Tamże, Priorytet II, pkt 4.2.

<sup>35</sup> Tamże.

zaczyna zależeć coraz bardziej od jakości kapitału ludzkiego. Dlatego szkolenia dla firm, grup firm, bądź ich oddziałów odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu postaw przedsiębiorczości i upatrywaniu sukcesu przedsiębiorstwa w innowacyjnych rozwiązaniach.

Natomiast działania w ramach wsparcia systemu adaptacyjności kadr obejmować będą: podnoszenie jakości usług szkoleniowych i doradczych, świadczonych dla przedsiębiorstw przez instytucje szkoleniowe oraz instytucje wspierania przedsiębiorczości; tworzenie i rozwój istniejących instytucji świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz ich sieci w tym na obszarach wiejskich; rozwój i upowszechnianie standardów organizacyjnych instytucji oraz standardów świadczonych przez nie usług; nadzór nad procesem certyfikacji; wsparcie systemu kompleksowych usług, świadczonych przez instytucje na rzecz przedsiębiorców oraz osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą<sup>36</sup>.

Efektywne budowanie innowacyjnej gospodarki, opartej na wiedzy wymaga podwyższenia jakości usług szkoleniowych i doradczych. Istotne jest bowiem by instytucje świadczące w/w usługi, dzięki ciągłemu podnoszeniu kwalifikacji swoich pracowników dysponowały aktualną wiedzą, pozwalającą najlepiej opracowywać formy i metody szkolenia. Znamienne dla rozwoju przedsiębiorczości jest także wsparcie dla instytucji, które ją promują. Pomoc ta pozwoli na lepsze identyfikowanie potrzeb przedsiębiorców oraz większą dostępność do świadczonych dla nich usług.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki bez wątpienia przyczynia się do wspierania przedsiębiorczości. Obejmuje bowiem swoim



zasięgiem szereg różnorodnych działań skierowanych na człowieka, rozumianego nie tylko, jako rzeczywistego, lub potencjalnego pracownika, ale przede wszystkim, jako rzeczywistego, lub potencjalnego przedsiębiorcę. Poprzez ciągłe zdobywanie wiedzy rzeczony przedsiębiorca może lepiej dostosowywać się do nowych wyzwań, jakie coraz częściej mają miejsce w dobie globalizacji. Dlatego szkolenia i doradztwo w zakresie rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej w sposób szczególny przyczyniają się do tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy i wzrostu gospodarczego.

## **2.6 Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007-2013 (RPO WŁ)**

Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007-2013<sup>37</sup> (RPO WŁ) zgodnie ze słowami wprowadzenia jest dokumentem o charakterze operacyjnym, określającym główne kierunki rozwoju województwa, zmierzające m.in. do poprawy konkurencyjności gospodarczej województwa, promowania zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz zapewnienia większej spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej regionu.

Cel strategiczny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, określony jest jako: „Integracja regionu z europejską i globalną przestrzenią społeczno-gospodarczą, jako środkowoeuropejskiego centrum rozwoju, sprzyjającego zamieszkaniu i

---

<sup>36</sup> Tamże.

<sup>37</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007-2013 (RPO WŁ), Dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską 2 października 2007 roku

gospodarce oraz dążenie do budowy wewnętrznej spójności, przy zachowaniu różnorodności jego miejsc”<sup>38</sup>.

Urzeczywistnianie tego celu przebiegać będzie w ramach 6 osi priorytetowych na podstawie określonych przez nie celów szczegółowych.

Najważniejszą z punktu widzenia przedsiębiorstw jest „Oś priorytetowa III: gospodarka, innowacyjność, przedsiębiorczość”. Zgodnie ze słowami omawianego dokumentu celem jej jest rozwój konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki w województwie.

Wskazany wyżej cel szczegółowy realizowany będzie poprzez następujące cele operacyjne: „wspieranie inwestycji modernizacyjnych i rozwojowych w przedsiębiorstwach; ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do źródeł finansowania; wspieranie działalności B+R oraz działalności instytucji otoczenia biznesu, służącej rozwojowi współpracy między sferą nauki i sferą biznesu”<sup>39</sup>.

Zauważyć można w tym miejscu znaczne pokrywanie się celów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego z ogólnymi założeniami programów omówionych powyżej. Realizowana jest w ten sposób zasada subsydiarności, dzięki której można uwzględnić różnice rozwojowe naszego województwa i problemy, wynikające z jego sytuacji społeczno-gospodarczej.

Zgodnie z założeniami RPO WŁ, wzrost konkurencyjności gospodarki regionu, nastąpi w wyniku skierowania działań przede wszystkim na innowacyjność w przedsiębiorstwach. Dużą rolę odgrywać będzie także wzmocnienie potencjału naukowego wojewódz-

---

<sup>38</sup> Tamże, Wprowadzenie.

<sup>39</sup> Tamże, pkt 3, Oś Priorytetowa III.

twa i promowanie współpracy między przedsiębiorstwami, a instytucjami badawczo-rozwojowymi. Szczególnie akcentowany będzie rozwój podmiotów gospodarczych z sektora usług, gdyż pełni on funkcję buforu bezpieczeństwa dla aktywności ekonomicznej Łodzi i łagodzi wahania koniunktury gospodarczej<sup>40</sup>.

RPO WŁ zauważa istotną rolę dobrej kondycji MŚP, jako głównego czynnika decydującego o wzroście konkurencyjności gospodarki w regionie. Dlatego też podejmowane będą liczne działania, mające na celu wspieranie tego sektora. Przede wszystkim ułatwiany będzie dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do kapitału. Służyć temu mają działania polegające na dofinansowaniu, lub tworzeniu instrumentów finansowych, w szczególności funduszy mikropożyczkowych i poręczeniowych<sup>41</sup>.

Wsparcie skierowane do na poziomie regionalnym MŚP jest niezmiernie ważne. Sektor małych i średnich przedsiębiorstw odgrywa bowiem największą rolę w rozwoju przedsiębiorczości. To w nim funkcjonuje największa liczba przedsiębiorstw i najłatwiej jest rozpocząć działalność gospodarczą, szczególnie gdy jest to pierwsza działalność, podejmowana przez ludzi młodych. Jednak największe problemy z dostępem do kapitału mają właśnie mali i średni przedsiębiorcy. Powodowane jest to głównie niską zdolnością kredytową oraz brakiem zainteresowania ze strony instytucji finansowych. W celu poprawy tej sytuacji RPO WŁ przewiduje pomoc dla polepsze-

---

<sup>40</sup> G. Szafrński, *Prognoza ekonomicznych efektów realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego (RPO WŁ) na lata 2007-2013*, Łódź 2006, s. 7, Ekspertyza wykonana na zlecenie Zarządu Województwa Łódzkiego w ramach umowy nr 14/PR/2006, Dostępne na <http://www.lodzkie.pl>.

<sup>41</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007-2013, pkt 3, Oś Priorytetowa III.

nia dostępu MŚP do zewnętrznych źródeł finansowania poprzez dokapitalizowanie odnawialnych instrumentów finansowych, takich jak fundusze mikropożyczkowe, czy poręczeniowe.

Kolejnym elementem decydującym o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstwa na rynku są innowacje. Wymaga jednak podkreślenia faktu, że żadne innowacje nie wpłyną w wystarczającym stopniu na rozwój przedsiębiorstwa, jeżeli wprowadzanie ich nie będzie połączone z współpracą z ośrodkami badawczo-rozwojowymi. W tym celu RPO WŁ przewiduje rozwój platform transferu technologii i innowacji, a także wsparcie dla tworzenia i rozwoju instytucji otoczenia biznesu (parki przemysłowe, inkubatory przedsiębiorczości)<sup>42</sup>. Planowana jest także pomoc przedsiębiorcom w pracach rozwojowych, badaniach przemysłowych i prototypowych a także wsparcie zakupu środków trwałych niezbędnych do prowadzenia prac B+R, a także zakupu i wdrożeń wyników tych prac<sup>43</sup>.

Fakt członkostwa w Unii Europejskiej stwarza rodzimym przedsiębiorcom możliwość ekspansji na rynki innych krajów Wspólnoty. Korzystając ze swobody przedsiębiorczości mogą rozpoczynać tam działalność, szczególnie w formie filii swojego przedsiębiorstwa, dokonując w ten sposób ekspansji na ich rynki. Zauważając potrzebę takiego wsparcia RPO WŁ przewiduje dofinansowanie projektów obejmujących udział w wystawach, targach oraz misjach gospodarczych za granicą. Duże znaczenie szczególnie dla MŚP mają działania służące zaakcentowaniu ich obecności na rynku międzynarodowym.

---

<sup>42</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Stanowisko ds. Informacji i Promocji, *Wsparcie przedsiębiorczości w ramach projektów 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*. Dostępne na <http://www.mrr.gov.pl>.

wym, polegające w szczególności na promocji produktów lub marek regionalnych<sup>44</sup>.

Opisane wyżej działania mają kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości w regionie łódzkim. Pomoc kierowana jest przede wszystkim do małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwiając im start poprzez dostęp do kapitału, następnie prawidłowy rozwój dzięki profesjonalnemu doradztwu w zakresie wprowadzania innowacji, a także pomoc w umiędzynarodowieniu. Wsparcie realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego prowadzić będzie zdaniem ekspertów do wzrostu PKB, co pozwoli z kolei na wzrost konsumpcji prywatnej i nakładów inwestycyjnych<sup>45</sup>.

Cele wskazane w RPO WŁ nie są niczym nowym. Wręcz przeciwnie, powtarzają założenia dokumentów opisanych powyżej. Należałoby powiedzieć, że problemy dotyczące przedsiębiorczości są szczególnie aktualne na poziomie regionalnym, gdyż wsparcie rozwoju przedsiębiorczości rozpoczyna się właśnie na poziomie regionu. Bez solidnych podstaw, jakie stanowi konkurencyjna gospodarka województwa, nie można budować i wzmacniać gospodarki całego kraju.

Potrzeba przeprowadzania reform nie budzi wątpliwości. Sytuacja gospodarcza województwa łódzkiego spowodowała, że tak jak

---

<sup>43</sup> Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego 2007-2013, pkt 3, Oś Priorytetowa III.

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> T. Kaczor, R. Socha, *Prognoza oddziaływania makroekonomicznego realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa łódzkiego na lata 2007-2013*, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2006, s. 15.

reszta województw zostało ono objęte celem „Konwergencja” w ramach funduszy strukturalnych<sup>46</sup>. Unia Europejska stwarza dla Województwa Łódzkiego możliwości rozwoju, poprzez wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki, czy podniesienia poziomu życia ludności. Należy jak najlepiej wykorzystać przyznane środki dla realizacji założeń odnowionej Strategii Lizbońskiej, by w przyszłości Województwo Łódzkie było miejscem sprzyjającym przedsiębiorczości, inwestycjom zagranicznym i kwalifikowało się do wsparcia już w ramach celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”.

---

<sup>46</sup> Łódź: konsultacje społeczne NSS oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013. Dostępne na <http://www.lodzkie.pl>

*Wsparcie przedsiębiorczości w ramach Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej na przykładzie wybranych Programów Operacyjnych*

**Streszczenie**

Unia Europejska w ostatnich dekadach starała się zdobyć główną rolę w światowej ekonomii i w rezultacie stać się najlepiej rozwiniętym rynkiem na świecie. Aby to osiągnąć instytucje UE stworzyły instrumenty zwane Funduszami Strukturalnymi, które są jednymi z najbardziej pomocnych narzędzi, szczególnie dla nowych członków Wspólnoty.

Akcesja Polski w struktury Unii Europejskiej stworzyła nowe możliwości dla przedsiębiorców. Rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw stał się jednym z elementów budowania nowej strategii polskiej ekonomii.

Polska ustanowiła sześć Programów Operacyjnych oraz szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych stanowiących część Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Najważniejsze dla rozwoju przedsiębiorczości są: Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Programy Regionalne. Najbliższe lata pokażą jak pomocne są fundusze strukturalne dla Polski i jak polscy przedsiębiorcy wykorzystują je.

*Support of entrepreneurship in the frame of UE's structural funds on example of chosen Operational Programmes*

**Abstract**

European Union during last decades were trying to achieve main role in global economy and as a result become the best developed market in the world. To get this EU's institutions have created instruments called Structural Funds which are one of the most helpful tools especially for a new member countries.

Polish accession to the EU structure opened new possibilities for an entrepreneurs. Development of medium and small business sector become one of the elements creating new strategy for Polish economy.

Poland established six Operational Programs and sixteen Regional Operational Programmes as a part of National Strategic Reference Framework. The most important for enterprise development are Innovative Economy, Human Capital and Regional Programs. Future will show how helpful are structural funds for Poland and how Polish business took advantage of them.

Wojciech Gizicki\*

## **Bezpieczeństwo europejskie w wybranych dokumentach Unii Europejskiej**

### **1. Wstęp**

Jednym z głównych filarów proponowanej integracji europejskiej po II wojnie światowej miała być współpraca w zakresie bezpieczeństwa<sup>1</sup>. Właściwie wszystkie z działań integracyjnych zwierały w sobie aspekt bezpieczeństwa. Zarówno bowiem teoretyczne propozycje, jak i praktyczne inicjatywy, miały na względzie zagwarantowanie i wzmocnienie bezpieczeństwa. Każdorazowo towarzyszyły temu odpowiednie rozwiązania traktatowe.

W niniejszym tekście przyjrzymy się wybranym, najważniejszym traktatom<sup>2</sup> przyjmowanym w procesie integracji europejskiej. Analiza ta ma zwrócić uwagę na wielowymiarowość i zasadność politycznej integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym konieczności aktywniejszych i bardziej śmiałych decyzji w tym obszarze.

---

\* Autor jest adiunktem w Katedrze Politologii KUL.

<sup>1</sup> Artykuł nawiązuje do wybranych fragmentów publikacji autora pt. *Polityczne uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego*, Toruń 2008.

<sup>2</sup> Przywoływane w artykule uregulowania zawarte w traktatach zaczerpnięte są z wersji dokumentów umieszczonych na stronie internetowej UKIE: <http://www.ukie.gov.pl>.



## 2. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali

Kiedy 9 maja 1950 r. Robert Schuman przedstawił plan integracji państw europejskich, zasadniczym celem tegoż projektu miało być pojednanie francusko-niemieckie. Przekonanie Schumana miało być bowiem na tym, że nie da się efektywnie kształtować jedności, ładu i bezpieczeństwa w Europie bez tego gestu. Schuman podkreślał, jednocześnie iż integracja europejska będzie długotrwałym procesem. Szczególnie mocno podkreślał konieczność przewycięzania podziałów, które w pięćdziesięcioletniej historii XX wieku odcisnęły tragiczne piętno na stosunkach międzynarodowych: *„Nie było Europy, mieliśmy wojnę. Europa nie powstanie od razu, ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność. Zgromadzenie narodów europejskich wymaga, by usunięta została odwieczna wrogość Francji i Niemiec”*<sup>3</sup>.

Konsekwencją planu Schumana było powołanie, przez sześć państw Europy Zachodniej: Francję, Niemcy, Włochy, Belgię, Holandię oraz Luksemburg, w dniu 18 kwietnia 1951 roku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS).

Wraz z wejściem w życie Traktatu, w dniu 27 lipca 1952 roku, Europejska Wspólnota Węgla i Stali stała się instytucją zarówno o ponadnarodowym charakterze, jak i organem obdarzonym osobowością prawną o międzynarodowym znaczeniu. Cel EWWiS, zapisany w art. 2 Traktatu, był wyraźnie gospodarczy: *przyczynienie się do rozwoju gospodarczego, zwiększenia zatrudnienia i podnoszenia*

---

<sup>3</sup> Jest to fragment z przemówienia wygłoszonego przez R. Schumana 9 maja 1950 roku w Paryżu. Cyt. za: A. Podraza, *Unia Europejska*, Lublin 1999, s. 25-26.

*stopy życiowej w tych Państwach (założycielach – WG) przez utworzenie wspólnego rynku”.* Jakkolwiek jednak powstanie EWWiS było również uwarunkowane politycznie. Powołanie Wspólnoty miało doprowadzić docelowo do powstania federacji europejskiej. Ważne było ponadto stworzenie ponadnarodowego instrumentu decyzyjnego oraz kształtowanie polityki jedności i bezpieczeństwa w Europie. Wskazano na tę potrzebę w preambule Traktatu, wyrażając przekonanie, iż *dla zachowania stosunków pokojowych niezbędny jest wkład cywilizacyjny, jaki może wnieść Europa zorganizowana i żywotna, zaś Europę taką można zbudować jedynie drogą konkretnych działań stwarzających prawdziwą solidarność.*

### **3. Traktaty Rzymskie**

Kolejnym, udanym krokiem<sup>4</sup> w procesie integracji europejskiej było przyjęcie przez państwa „Szóstki”, w dniu 25 marca 1957 Traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom).

W preambułach obu dokumentów wyraźnie potwierdzono konieczność budowania bezpiecznej i pokojowej Europy, opartej o współpracę i zgodne, harmonijne współistnienie. W Traktacie powo-

---

<sup>4</sup> Nieudane próby dotyczyły powołania w dniu 27 maja 1952 roku Traktatu powołującego Europejską Wspólnotę Obronną i zaprezentowanie w dniu 10 marca 1953 roku projektu Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną. Obie organizacje miały wyraźnie polityczne cele, związane z procesami kształtowania bezpieczeństwa europejskiego. Chodziło m. in. o powołanie armii europejskiej pod przewodnictwem europejskiego ministra obrony, powołania parlamentu, rządu oraz innych organów realizujących określone cele polityczne i gospodarcze.

Konsekwencją załamania się w 1954 roku, (głównie z powodu sprzeciwu ratyfikacyjnego Francji), koncepcji EWO i EWP było osłabienie prac nad efektywnym kształtowaniem bezpieczeństwa w Europie. Opóźnione zostały także prace nad polityczną integracją Europy. Mimo to działania integracyjne koncentrowały się na szukaniu dalszych rozwiązań koncepcyjnych.

lującym EWG, państwa sygnatariusze zdecydowane są m. in. *przez połączenie swych zasobów, zachować oraz umocnić pokój i wolność, oraz wzywają inne narody Europy, które stawiają sobie te same cele, do przyłączenia się do ich wysiłków.*

Istotne znaczenie dla realizowania projektu budowania bezpiecznej, pokojowej Europy miały przekonania, decyzje i pragnienia dotyczące energii atomowej. W Traktacie ustanawiającym Euratom państwa Wspólnoty zdecydowały się *stworzyć warunki niezbędne do rozwoju silnego przemysłu jądrowego (...) i włączyć inne kraje w swoje prace i współpracować z organizacjami międzynarodowymi zaangażowanymi w pokojowe wykorzystanie energii atomowej.*

#### **4. Jednolity Akt Europejski**

28 lutego 1986 roku państwa członkowskie Wspólnot Europejskich zakończyły proces przyjęcia dokumentu nazwanego Jednolitym Aktem Europejskim (JAE). Zawarto w nim zapisy reformujące system instytucjonalny Wspólnot, stworzenia rynku wewnętrznego oraz określające nowe sfery kompetencji każdej ze Wspólnot. Zapisy JAE dotyczyły także spraw związanych z Europejską Wspólnotą Polityczną, projektem który wciąż był w kręgu zainteresowania państw członkowskich.

Rozwiązania dotyczące tego obszaru zaprezentowane są w punkcie 6 artykułu 30. Ujęto w nim najistotniejsze uzgodnienia w ramach bezpieczeństwa: *„bliższa współpraca w zakresie problemów bezpieczeństwa europejskiego w istotny sposób przyczynia się do rozwoju tożsamości europejskiej w polityce zewnętrznej. Strony są gotowe do ściślejszej koordynacji swoich stanowisk w kwestiach politycznych i gospodarczych aspektów bezpieczeństwa”.*

## 5. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht

Nową perspektywę i kierunek rozwoju integracji europejskiej przedstawiał Traktat o Unii Europejskiej. Dokument ten podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht, wszedł w życie w 1993 roku stanowił formalną podstawę Unii Europejskiej.

Najważniejsze decyzje zawarte w Traktacie z Maastricht określone są w trzech filarach. I filar powiększa funkcje istniejących wspólnot europejskich, II filar traktuje o polityce zagranicznej i bezpieczeństwie. Polityka wewnętrzna i wymiar sprawiedliwości stanowią zakres III filaru.

W zakresie II filaru określono postanowienia w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rozwiązania w tej dziedzinie stanowią konstruktywny element współpracy politycznej w ramach Unii Europejskiej.

Jednym z podstawowych celów zapisanych w art. 2 Traktatu było *„potwierdzanie swej tożsamości na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, obejmującej docelowo określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby prowadzić do wspólnej obrony”*.

Zgodnie z Traktatem polityka zagraniczna i bezpieczeństwa prowadzona miała być z uwzględnieniem wspólnych interesów tak państw członkowskich, jak i samej Unii. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma ochrona pokoju, umocnienie demokracji, poszanowanie praw człowieka i wolności zarówno w skali międzynarodowej, jak i europejskiej.

Zawarte w Traktacie postanowienia dotyczyły w dużej mierze Unii Zachodnioeuropejskiej. Organizacja ta do tej pory nie spełniała pokładanych w niej nadziei na odegranie istotnej roli w polityce bezpieczeństwa Wspólnoty. Zgodnie z postanowieniami Traktatu

Unia Zachodnioeuropejska została formalnie złączona z Unią Europejską.

Zdecydowanym przełomem w zakresie polityki bezpieczeństwa Wspólnoty było wprowadzenie do Traktatu zapisu o powołaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od tego momentu kształtowanie bezpieczeństwa w Europie zyskało wymiar instytucjonalny.

Współczesna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa europejskiego uświadamia, iż istotne znaczenie dla jego prawidłowego kształtu mają rozwiązania zawarte w obszarze III filaru. Działania te stanowią obecnie niewątpliwie ważną część problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej w ramach III filaru uściślił porządek prawny współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

## **6. Traktat Amsterdamski**

2 października 1997 roku Unia Europejska przyjęła dokument określony Traktatem Amsterdamskim. Dokument ten wprowadza niezbędne reformy instytucjonalne związane z procesami pogłębienia i poszerzenia Wspólnoty. Zaakcentował konieczność szerszego otwarcia na problemy międzynarodowe oraz prezentację własnego oblicza Unii wobec świata.

Szerokie zmiany zawarte w Traktacie dotyczyły Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Określenie wspólnych kierunków w zakresie tej polityki zostało podporządkowane Radzie Europejskiej. Decyzje w dziedzinie polityki zagranicznej i

bezpieczeństwa podejmowane miały być na zasadzie jednomyślności. Stwierdzono bardzo wyraźnie, iż *Państwa Członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. (...) działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych.*

Rozwiązania zaproponowane w Traktacie Amsterdamskim można więc traktować jako nieśmiałą próbę tworzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa na zasadach ponadnarodowych.

Traktat wprowadza rozwiązania w zakresie Unii Zachodnioeuropejskiej. Jakkolwiek uznano za konieczne wzmocnienie współpracy obronnej w ramach Wspólnoty, jednak nie udało się w pełni zintegrować obydwu organizacji. Artykuł 10 Traktatu dotyczy UZE i traktują m. in. o nowym postrzeganiu i definiowaniu tzw. misji petersberskich<sup>5</sup>. Stanowiły one poważną i stosunkowo efektywną możliwość reagowania w przypadku konfliktów zbrojnych.

Warty odnotowania wydaje się artykuł 7 Traktatu o możliwości zawieszenia przez Unię realizacji pewnych praw członkowskich wobec państw, których działalność polityczna jest sprzeczna z

---

<sup>5</sup> Są to misje pokojowe i humanitarne, które mogły być podejmowane przez Unię Zachodnioeuropejską zgodnie z zapisami powołującymi UZE. Traktat Amsterdamski umożliwił udział w tych misjach Unii Europejskiej przy pomocy UZE. Dzięki temu

demokracją, wolnością i prawami człowieka<sup>6</sup>. Zapis ten, jak się wydaje, może być niewątpliwie istotny z uwagi na nowe, poważne zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa europejskiego.

## 7. Traktat z Nicei

Wykorzystanie możliwości w zakresie efektywnego kształtowania współpracy w zakresie bezpieczeństwa stało się jednym z tematów posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, które miało miejsce w dniach 7-11 grudnia 2000 roku. Decyzje podjęte wówczas przez szefów poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej zostały sfinalizowane w postaci Traktatu Nicejskiego.

Najistotniejsze zapisy dotyczyły zmiany w Traktacie o Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przyjęcia kilku dokumentów traktujących o pewnych kwestiach dotyczących wzmocnienia i rozwoju Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jakkolwiek uczestnicy Szczytu nie podjęli zdecydowanych decyzji w obrębie II filaru – Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – to jednak dokonano istotnych zmian w Traktacie o Unii Europejskiej. Zmiany te dotyczyły w głównej mierze artykułu 17 oraz 25 Traktatu. Na mocy zmian dokonanych w artykule 17 podjęto zobowiązanie o możliwości, zintensyfikowania współpracy, zwłaszcza w kierunku wspólnej obrony. Podkreślono, iż *Wspólna polityka zagraniczna i*

---

możliwość udziału w misjach pokojowych i humanitarnych zyskały także kraje nie będące członkami UZE.

<sup>6</sup> Przepis Traktatu o ewentualnych sankcjach ze strony Unii Europejskiej wobec kraju, który działa sprzecznie z duchem demokracji nabrał znaczenia w 1999 roku. Z chwilą wygrania wyborów w Austrii przez skrajną prawicę państwa członkowskie Unii podjęły decyzję o politycznej izolacji tego kraju.

*bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim podjęcie decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Zdecydowano się, ze zrozumiałych, narodowych, względów, na pozostawienie decyzji w tym względzie w kompetencji suwerennych decyzji państw członkowskich. Traktat Nicejski nie znosił możliwości podejmowania współpracy państw członkowskich w oparciu o UZE i NATO. UE przejęła również od UZE realizację misji petersberskich. Nowelizacja artykułu 25 sprowadzała się do wprowadzenia w ramach WPZiB Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa. Traktat Niecejski umożliwił także podejmowanie wewnątrz WPZiB tzw. wzmocnionej współpracy, mogącej obejmować współdziałanie z udziałem zainteresowanej grupy państw. Nie mogła ona jednak obejmować kwestii obronnych i wojskowych<sup>7</sup>. Decyzje te świadczyły o dużej, politycznej determinacji Rady Europejskiej w zakresie wzmocnienia polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej.*

## **8. Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej**

W wyniku wyteżonych działań na szczeblu wspólnotowym i państw członkowskich, 18 czerwca 2004 roku przyjęty został Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej. Wydarzenie to dało nadzieję na ugruntowanie procesów integracyjnych w Europie przez ogólnie

---

<sup>7</sup> Zob. R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 74-75.



obowiązujący akt prawny, zawierający najistotniejsze uregulowania o charakterze prawno-instytucjonalnym. Przyjęcie Konstytucji Europejskiej stanowiło poważny krok w kierunku zdynamizowania politycznej integracji Europy.

Kwestią podstawową w ramach konstytucji jest uregulowanie w artykule I-7, mówiące o tym, iż Unia Europejska posiada osobowość prawną. Powoduje to postrzeganie Unii jako podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Konstytucja w artykule I-60 zawiera ponadto rozwiązania dotyczące możliwości wystąpienia danego państwa z Unii Europejskiej. Przewiduje także odejście od struktury Unii opartej na trzech filarach. Zapisy konstytucji przewidują także dwa nowe, istotne z politycznego względu stanowiska: w artykule I-22 przewodniczącego Rady Europejskiej, oraz w artykule I-28 ministra spraw zagranicznych. Obydwa stanowiska mają bezpośrednie przełożenie na kształtowanie polityki bezpieczeństwa w Europie. Jednym z zadań przewodniczącego Rady Europejskiej jest zewnętrzna reprezentacja Unii w zakresie WPZiB. Minister spraw zagranicznych jest natomiast bezpośrednio odpowiedzialny za kształtowanie tejże polityki. Mimo podobieństw w obszarze politycznym, obydwie stanowiska cechuje wyraźny podział kompetencji.

Jednym z głównych celów w Europie są pokój i bezpieczeństwo. Podobne cele przyświecają działalności Unii Europejskiej. Działania przez nią podejmowane uwzględniają interesy obywateli, narodów i państw zgodnie z jurysdykcją międzynarodową, zwłaszcza z zapisami Karty Narodów Zjednoczonych. Podkreślono to wyraźnie w artykule I-3 stwierdzając, iż *Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej*

*wartości i dobrobytu jej narodów. Unia zapewnia swym obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (...). W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i popiera swe wartości i interesy. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, stałego rozwoju naszej Planety, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.*

Konstytucja Europejska precyzuje i uszczegóławia rozwiązania dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (artykuł I-40 i 41), oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (artykuł III-294-295). Istota tych rozwiązań koncentruje się na szerokiej, solidarnej współpracy z uwzględnieniem interesów bezpieczeństwa zarówno państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej.

Obowiązywanie konstytucji uzależnione było od procesu ratyfikacyjnego w każdym z państw członkowskich. Niestety w związku ze sprzeciwem społeczeństwa francuskiego i holenderskiego, wyrażonego w referendum, Konstytucja Europejska nie weszła w życie.

## **9. Traktat Lizboński**

Z uwagi na ratyfikacyjną porażkę Konstytucji Europejskiej nastąpiła konieczność pilnego poszukiwania rozwiązania bardzo poważnego kryzysu instytucjonalnego i decyzyjnego w UE. W wyniku

szeregu konsultacji, uzgodnień ale także sporów, 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie, podpisano dokument nazwany Traktatem Lizbońskim.

Większość uregulowań zawartych w Traktacie Lizbońskim została przeniesiona z Konstytucji<sup>8</sup>. Zasadnicze znaczenie miało odejście od terminologii konstytucja, która nie gwarantowała efektywnego rozwiązania kryzysu. Słowo traktat nie wzbudzało bowiem tylu kontrowersji w związku z uprawnieniami spoczywającymi na suwerennych państwach. Proces negocjacyjny nad nowym traktatem sprowadził się w istocie do kilku zmian uregulowań zawartych w Konstytucji UE. Chodziło w zasadzie o pominięcie tych przepisów, które powodowały, iż w dotychczasowej formie Konstytucja nie mogła być przyjęta. Dotyczyło to również rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa.

W Traktacie Lizbońskim utrzymano zasadę posiadania przez UE osobowości prawnej<sup>9</sup>. Dzięki temu UE będzie mogła w formalny sposób zawierać umowy międzynarodowe, w tym być stroną w stosunkach międzynarodowych. Traktat wyraźnie wskazuje także na konieczność zaangażowania się we współpracę międzynarodową, zwłaszcza w powiązaniu z ONZ i NATO.

W zakresie WPZiB Traktat Lizboński poszerza dotychczasowe uprawnienia i kompetencje UE<sup>10</sup>. Możliwa będzie więc większa aktywność i skuteczność w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom

---

<sup>8</sup> Pełna nazwa: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*. W przypadku Traktatu Lizbońskiego utrzymamy odwołania do konkretnych artykułów w formie przypisów, z uwagi na aktualność problematyki i w związku z tym szerszą analizę rozwiązań w nim zawartych.

<sup>9</sup> Artykuły 47 Traktatu o Unii Europejskiej.

terrorystycznym oraz zorganizowanej przestępczości. Traktat wprowadza także nowe uregulowania, które przyczynią się bezpośrednio do wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli. Dotyczy to w głównej mierze ochrony ludności i wsparcia humanitarnego. Traktat Lizboński w miejsce ministra spraw zagranicznych wprowadza stanowisko tzw. wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa<sup>11</sup>. Związane jest to ze wspomnianą wyżej dyskusyjną terminologią obecną w Konstytucji UE. Kompetencje wysokiego przedstawiciela w zasadzie pokrywają się z tymi, które zarezerwowane były dla ministra. Będzie on ponadto pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Wpłyne to niewątpliwie na wzmocnienie możliwości decyzyjnych UE w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wsparciem dla tychże działań będzie Europejska Służba Działań Zewnętrznych<sup>12</sup>.

Ważnym uregulowaniem zawartym w Traktacie Lizbońskim jest sposób podejmowania decyzji w ramach Rady, gdzie w obszarze polityki zagranicznej z udziałem Unii wymagana będzie jednomyślna zgoda, oparta na współpracy i solidarności<sup>13</sup>.

UE dąży do wzmocnienia zaangażowania państw członkowskich i zabezpieczenia interesów całej Unii. W artykule 24 podkreśla się zdecydowanie to, iż *w ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między Państwami Członkowskimi, określa-*

---

<sup>10</sup> Przepisy ogólne i szczególne dotyczące WPZiB – artykuły 21-46 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>11</sup> Artykuł 18 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Artykuł 27 Traktatu o Unii Europejskiej.

*niu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiągnięciu coraz większego stopnia zbieżności działań Państw Członkowskich.* W praktyce prowadzić to będzie do zwiększenia znaczenia polityki zagranicznej UE wobec polityki zagranicznej prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie UE. Jakkolwiek jednak przepisy Traktatu umożliwiają prowadzenie tzw. wzmocnionej współpracy, która obejmowałaby mniejszą liczbę państw członkowskich<sup>14</sup>.

Poważne konsekwencje dla WPZiB ma uregulowanie związane z finansami UE. Rada Europejska została zobowiązana do zagwarantowania odpowiednich środków budżetowych na realizację WPZiB. Środki finansowe będą mogły być wykorzystywane m. in. na misje pokojowe i humanitarne, ochronę ludności oraz inne działania wymagające szybkiej interwencji UE<sup>15</sup>.

Traktat Lizboński przewiduje również wzmocnienie roli Europejskiej Agencji Obrony<sup>16</sup>. Będzie ona odpowiedzialna za współpracę wojskową w ramach UE i monitorowanie poziomu zdolności militarnych/obronnych w państwach członkowskich. Możliwa stanie się więc pogłębiona współpraca UE i państw członkowskich w obszarze wykorzystywania potencjałów obronnych, prowadzenia misji pokojowych i humanitarnych oraz innych koniecznych działań w zakresie WPZiB. Potencjał i możliwości rozwojowe w tym zakresie doprowadzą, być może, w przyszłości do utworzenia wspólnych,

---

<sup>13</sup> Artykuł 24 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>14</sup> Artykuł 329 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>15</sup> M. in. artykuł 84, 196, 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>16</sup> Artykuł 45 Traktatu o Unii Europejskiej.

europiejskich sił zbrojnych, których w Traktacie Lizbońskim nie uwzględniono.

Bezpośredni związek z bezpieczeństwem ma uregulowanie dotyczące solidarności energetycznej w Europie<sup>17</sup>. Bezpieczeństwo energetyczne jest bowiem jednym z podstawowych, niemilitarnych wyzwań dla UE. Stąd też regulacja ta wymaga podkreślenia. Ostatnim z istotnych kwestii wymagających wskazania jest przewidziana w Traktacie procedura wyjścia z UE<sup>18</sup>. Procedura ta określona jest odpowiednimi klauzulami. Uregulowanie to jest jednak wielką niewiadomą, gdyż w praktyce trudno przewidzieć wystąpienie takiej sytuacji oraz jej konsekwencje, również związane z udziałem danego państwa we WPZiB. Traktat przewiduje jednocześnie możliwość ponownego członkostwa na ogólnych zasadach.

Wydaje się, iż Traktat Lizboński jest dużą szansą na uporządkowanie systemowe i funkcjonalne w UE. Z pewnością jednak daje nadzieję na odgrywanie przez UE jeszcze poważniejszej roli na arenie międzynarodowej. Warunkiem koniecznym jest jednak pomyśle zakończenie procesu ratyfikacji.

## **10. Traktaty akcesyjne**

Obok traktatów założycielskich i reformujących instytucje UE, ważnymi uregulowaniami są traktaty akcesyjne. Każdorazowo bowiem określały one warunki członkostwa kolejnych państw we Wspólnotach lub Unii Europejskiej.

---

<sup>17</sup> Artykuł 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>18</sup> Artykuł 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

Dla kształtowania polityki bezpieczeństwa w procesie integracji europejskiej istotne znaczenie ma fakt każdorazowego podkreślania w traktatach akcesyjnych zasadności rozszerzenia Unii, która przy *zachowaniu jej wewnętrznej spójności i dynamizmu, umożliwi jej pełniejsze uczestnictwo w rozwoju stosunków międzynarodowych*. Podobnie istotne jest to, iż państwa składające wniosek akceptują *bez zastrzeżeń Traktaty i wytyczone w nich cele polityczne, wszystkie decyzje podjęte od czasu ich wejścia w życie oraz działania podjęte w celu rozwoju i umacniania Wspólnoty i Unii*. Ów rozwój i umacnianie Unii Europejskiej jest faktem w każdej z kolejnych akcesji. Każdorazowo bowiem dochodziło do pogłębienia i poszerzenia procesów integracyjnych oraz znacznego umocnienia wszystkich, zewnętrznych granic Unii Europejskiej.

Unia Europejska dzięki poszerzeniom z 1973 i 1995 roku o Danię, Irlandię, Wielką Brytanię, Finlandię i Szwecję zyskała nowe, bardzo ważne obszary dla działań integracyjnych oraz wyraźnie wzmocniła swe północne granice. Włączenie do UE Austrii w 1995 roku spowodowało, że odtąd wspólną granicę z integrującą się Europą miały wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Akcesja państw południa, Grecji w 1981, Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku, przyczyniła się do istotnego wzmocnienia południowych granic Wspólnoty, zwiększenia jej terytorium oraz wzmocnienia potencjału, znaczenia UE, w tym jej polityki bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego. Niebagatelne znaczenie dla przyszłego podjęcia współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej oraz nowego zdefiniowania bezpieczeństwa europejskiego miało powiększenie terytorium UE w 1990 roku. W wyniku zjednoczenia

Niemiec granica integrującej Europy przesunęła się wyraźnie na wschód. Dzięki zmianom w Europie Środkowo-Wschodniej możliwe stały się akcesje w 2004 i 2007 roku. Unia Europejska powiększyła się o 12 nowych państw: Bułgarię, Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Malte, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię i Węgry. Rozszerzenia te stanowiły dopełnienie procesu integracyjnego na Starym Kontynencie. Poważnie wzmocniły południową, północną, i przede wszystkim wschodnią granicę Unii, która przesunęła się z doliny Łaby i Odry na Bug i Morze Czarne.

## **11. Podsumowanie**

Problematyka bezpieczeństwa znajduje w formalnych dokumentach traktatowych i akcesyjnych istotne miejsce. Jakkolwiek jednak kwestią wyraźnie trudną, stanowiącą istotne wyzwanie dla podejmowanych procesów europejskich, jest praktyczna realizacja integracji politycznej. Zwróćmy bowiem uwagę na fakt, iż mimo każdorazowego doprecyzowania, bądź poszerzenia, w kolejnych dokumentach, współpracy w obszarze bezpieczeństwa, nie udało się, jak dotąd, przejść z poziomu deklaracji na poziom realizacji. Powodem takiego stanu rzeczy jest oczywista obrona narodowych interesów państw członkowskich, które dość udanie strzegą własnych pozycji w obszarze politycznym, w tym zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa. Trudno przewidzieć termin bardziej śmiałego, uwspólnotowienia polityki bezpieczeństwa: wspólnej obrony, przemysłu zbrojeniowego, armii europejskiej. Nie wydaje się obecnie możliwe, by był to krótki czas. Z pewnością część wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa europejskiego można byłoby skuteczniej eliminować, podejmu-



jąc bardziej otwartą, wspólną integrację polityczną. Zagrożenia terrorystyczne, kryzysy energetyczne, niekontrolowana migracja są przykładem tych wyzwań przed którymi stoi UE i poszczególne państwa w Europie. Większości z nich nie będzie można rozwiązać bez zdecydowanie bardziej lojalnej i solidarnej współpracy.

### **Streszczenie**

Współpraca w zakresie bezpieczeństwa stanowi jeden z ważniejszych celów procesu integracji europejskiej. Analiza podjęta w artykule ma zwrócić uwagę na wielowymiarowość i zasadność politycznej integracji w ramach Unii Europejskiej, w tym konieczności aktywniejszych i bardziej śmiałych decyzji w obszarze bezpieczeństwa. Kolejne reformy mają na celu zwiększenie roli UE w polityce międzynarodowej i bezpieczeństwa europejskiego, aby odpowiadała ona sile gospodarczej i potencjałowi ludnościowemu tego ugrupowania.

### *European security in selected documents of the European Union*

### **Abstract**

The ongoing European debate on the future of integration processes, their validity, relevance and effectiveness in promoting sustained development of the continent cannot and does not, neglect security issues. The author contributes an analysis of the international initiatives undertaken by the EU, which is now oriented to becoming one of the top actors in international politics, including the area of security. The Union has decided to introduce reforms with a view to strengthening its position in the international arena and European security, consistent with its economic and demographic potential.

Arkadiusz Bazylko

## **The Role of The European Court of Justice in Creation of the Principles of Supremacy and Direct Effect**

### **1. Introduction**

In 1957 six original Member States, France, Germany, Italy, Belgium, The Netherlands and Luxemburg signed the Treat of Rome, which created the European Economic Community (EEC). On the same day the countries signed second Rome Treaty, which was the beginning of Euratom.

The previous step to create European Union was the Treaty of Paris in 1951 which formed European Coal and Steel Community (ECSC)<sup>1</sup>.

The Treaty of Rome made institutions which created legal rules concerning particular branches. The most important institution, formed in 1957, is European Court of Justice. It consists of 27 judges and 8 Advocates General, all of whom are prominent personalities from Member States:

“The Judges and Advocates General shall be chosen from persons whose independence is beyond doubt and who possess the qualifications required for appointment to the highest judicial offices in their respective countries or who are jurisconsults of recognized

---

<sup>1</sup> See: Weatherill S., *Cases and Materials on EC Law*.

competence; they shall be appointed by common accord of the governments of the Member States for a term of six years.”<sup>2</sup>.

The main aim of European Court of Justice is to control the legality of communions acts, to assume uniform interpretation of acts and to apply the communions law. The scope of duties and the meaning of the court was not contained in the treaty of Rome but it evolved through decisions about the disputes of EC law can, and in some cases is obliged, direct itself to European Court of Justice with prejudicial questions. To understand the meaning of European Court we need to refer to the primary rules laid down in practice. The most important one is the direct effect of EC law in Member States. The authority of the principle is the case of “Van Gend en Loos”<sup>3</sup> from 1963. The direct effect means that in some circumstances an individual can directly rely on provisions of European Community law in National Courts. The second important rule is a principle of supremacy which means that in the face of a conflict EC law is prior to national law. The authority of this principle is the case of “Costa v. ENEL”<sup>4</sup> from 1964. One of last principles which had crucial impact on the role of the ECJ is state liability laid down by the case of Francovich<sup>5</sup> in 1991. The principle means that if a Member State breaches European Law is to obliged to pay damages to the subject that was damaged. In next paragraphs I will try to analyse the principles and their role in the development of European Court of Justice.

---

<sup>2</sup> Treaty of European Union, art. 223 (ex. art. 167).

<sup>3</sup> Case 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963].

<sup>4</sup> Case 6/64 Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) [1964].

<sup>5</sup> Case C-6/90 & C-9/90 Francovich and Others v. Italy [1991].

## **2. Direct Effect**

As I have mentioned before, the main principle which governs EC law was not directly expressed in the Rome Treaty, but was created in practice.

The following concepts are connected with the principal of the direct effect:

- horizontal direct effect
- vertical direct effect

Besides explaining the concepts I will try to answer questions about which EC law provisions have the direct effect. The authority of the principle of the direct effect is a case of Van Gend en Loos. The plaintiff who was an importer had not paid a custom. Member States between which he transported the goods increased the tariff which was against EC law. Van Gend en Loos sought to rely on article 12 (now 25) of the EC Treaty. The article prevented such customs between Member States which belong to the European Economic Community. Finally, European Court of Justice stated that individuals can directly rely on EC law in national courts:

“The Community constitutes a new legal order of international law for the benefit of which States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. Independently of the legislation of Member States, Community law therefore not only imposes obligations on individuals but is also intended to confer upon them rights which become part of their legal heritage. These rights arise not only where they are expressly granted by the Treaty, but also by reason of obligations which the Treaty imposes in a

clearly, defined way upon individuals as well as upon the Member States and upon the institutions of the Community.”<sup>6</sup>.

This case was an example of the vertical direct effect, which means that individuals can fall back on rights deriving from EC law only in case of a dispute with a Member State. Another example, however, the one of the horizontal direct effect is when an individual relies on EC law provisions against the other individual. This concept was created by the *Marshall I*<sup>7</sup> case. Ms Marshall was dismissed from her post at Southampton Area Health Authority because she was over 60. It was a breach of EC Directive 76/207<sup>8</sup>. The plaintiff thought that the directive created rights for individuals to rely on this provision between other individuals (horizontal direct effect). The final statement of the ECJ was that Southampton Area Health Authority was a public institution and in this case the directive has the vertical direct effect. On the other hand, the Court pronounced judgment that there is the possibility of the horizontal direct effect of the directive:

“...according to article 189, the binding nature of a Directive, which constitutes the basis for the possibility of relying on the Directive before national courts, exists only in relation to ‘each Member State to which it is addressed’. It follows that a Directive may not of itself impose obligations on an individual and that a provision of a Directive may not be relied upon as such against such a person”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Case *Van Gend en Loos* ..., *op. cit.*, at 12.

<sup>7</sup> Case 152/84 *Marshall v. Southampton AHA* [1986].

<sup>8</sup> Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions.

<sup>9</sup> Case *Marshall* ..., *op. cit.*, at 48.

We can state that in some circumstances directives have the direct effect. These conditions are:

- directive must be clear, precise and unconditional,
- implementation's date must have passed – it was in Ratti<sup>10</sup> case,
- a defendant must be a public body or an “emanation of the state”.

The Van Duyn v. Home Office<sup>11</sup> case is also very important in the development of the principle of the direct effect. It concerns the fact that British Home Office refused Ms Van Duyn to enter the territory of UK as she was a member of the Scientology Organization. The claimant stated that this was against the Directive 64/222<sup>12</sup> article 3 as a Member State can refuse permission only on the grounds of public policy, public security or public health. Although she lost the case, the Court said:

“... confers on individuals rights which are enforced by them in national courts of a Member State and which the national court must protect.”<sup>13</sup>

Regulations are EC law provisions which should have automatic direct effect without the need for further implementation. Article 249 (ex. 189) says that a regulation is:

“general application ... binding in its entirety and directly applicable in all Member States”<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Case 148/78 Pubblico Ministero v. Ratti [1979].

<sup>11</sup> Case 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974].

<sup>12</sup> Council Directive 64/222/EEC of 25 February 1964 laying down detailed provisions concerning transitional measures in respect of activities in wholesale trade and activities of intermediaries in commerce, industry and small craft industries.

<sup>13</sup> Case Van Duyn..., op. cit.

According to Josephine Steiner and Lorne Woods:

“Regulations are thus by their very nature apt to produce direct effect.”<sup>15</sup>.

Conditions of the direct effect regulations are that they must confer right upon an individual and just like directives they must be clear, precise and unconditional (Van Gend criteria). The lat EC law provision which I would like to analyse are Treaty Articles. According to Van Gend en Loos case Treaty Articles have vertical direct effect. Another case I would like to mention in the case of Defrenne v. Sabena<sup>16</sup>, in which the claimant was an air hostess in Sabena Compay. She brought an action against her employer as she felt discriminated because the company’s male employees received higher wages. The airline company was in breach of article 119 (now 141 EC). All in all, Ms Defrenne won the case and the final statement of ECJ was that the case had horizontal direct effect of Treaty Articles:

“... the prohibition on discrimination between men and women applies not only to the action of public authorities but also extends to all agreements which are intended to regular paid labour collectively, as well to contract between individuals”<sup>17</sup>.

To sum up, Treaty articles have both vertical (Van Gend case) and horizontal (Defrenne) direct effect. Moreover, the rule of state liability, which was laid down in 1991 by Frankovich v. Italy<sup>18</sup> case, is connected with the principal of the direct effect. In this case ECJ

---

<sup>14</sup> Treaty of European Union, art. 249 (ex. art. 189).

<sup>15</sup> Steinem J., Woods L., *Textbook on EC Law*,

<sup>16</sup> Case 43/75 Defrenne v. Sabena [1976].

<sup>17</sup> Case Defrenne, op. cit.



decided that a Member State must be responsible for non-implementation of a Directive. Italy did not implement the Directive for the protection of employees in the case of the employer's insolvency. This negligence caused that Ms Frankovich could not directly rely on the EC provision. European Court of Justice stated that if a Directive is laid down ascertainably from the text of the Directive rights for individuals and there is the connection between the claimant's damages and the non-implementation a Member State must pay compensation. Concluding about the principle of the direct effect, I should mention that the indirect effect of the Directive, which was formulated in Van Colson<sup>19</sup> case, also occurs. The indirect effect means that national courts are under the obligation to interpret the national law in a way to make the EC law more efficient.

### **3. Supremacy**

The second principle, which has influence on the meaning and development of European Court of Justice is supremacy. In the event of conflict between the national law and EC law, the second one is supreme. Generally, we can say that EC law has more power than national law. The concept of supremacy arised in Van Gend en Loos case. There was a conflict between Dutch law and EC law, however, the concept of supremacy was articulated more fully in Costa's case. Flaminio Costa was the shareholder of a company. The undertaking was nationalized and transferred to ENEL<sup>20</sup>. Mr. Costa did not pay

---

<sup>18</sup> Case C-6/90 & C-9/90 Frankovich and Others v. Italy [1991].

<sup>19</sup> Case 14/83 Von Colon and Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen [1984].

<sup>20</sup> In 1962, Italy nationalized its electric power undertakings into a single entity, the National Electricity Board (ENEL).

an electricity bill because he thought that nationalization was against EC Treaty provisions. The claimant won the case and European Court of Justice held very important sentence:

“By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves”<sup>21</sup>.

Costa case was an example of the conflict between the national ordinary law and EC law. Sometimes, constitutional law is against community law. But what would happen if such a situation occurs? Constitutional law is protected by a special court and is more difficult to change than the ordinary law. In *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>22</sup> case European Court of Justice gave the answer of how to solve the dispute between constitutional law and Community provisions. The court précised more fully the principle of supremacy and held that the rules from the Treaty are an independent source of the law. None of the rules of national law can override law stemming from the Treaties. What is more, all national courts must give full effect to EC law, which was stated in *Simmenthal*<sup>23</sup> case:

---

<sup>21</sup> Conclusion of Costa case [1964].

<sup>22</sup> Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsselle für Getreide und Futtermittel* [1970].

<sup>23</sup> Case 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* [1978].

“Every national courts must, in a case within its jurisdiction, apply Community law in its entirety and protect rights which the latter confers on individuals and must accordingly set aside any provisions of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to the Community rule”<sup>24</sup>.

#### **4. Conclusion**

After the Second World War eastern Europe countries, six of whom signed Treaties which caused closer collaboration in economic matters, still want to cooperate together closely, The development of Communities needed also the development of law which could govern all EC countries. The meaning of EC law increased through the practice of ECJ. Its two principles one of the direct effect and the other of supremacy are rarely questioned by national courts. The cases like Costa, Van Gend en Loos or Internationale established stronger position of Community law and European Court of Justice than both Member States law and national courts. In Cost case ECJ held that:

“the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question.”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Judgment of Simmenthal case.

<sup>25</sup> Judgment of Costa case.

Having decided to join with European Communities, Member States must implement EC law to the national law. Countries transferred part of their sovereignty to Communities and they consented one the same rules to govern all European Union.

*The Role of The European Court of Justice in Creation of the Principles of  
Supremacy and Direct Effect*

**Abstract**

The main aim of the article is to show the role of the European Court of Justice in forming European Community law. Both principles created by the ECJ: supremacy and direct effect are basis to settle relations between regulations of EC law and Member States provisions. According to the principle of supremacy, European Union law is more supreme than national law. The second provision, direct effect, can be divided into vertical and horizontal.

The vertical direct effect states that individuals can directly rely on EC law provisions in dispute with any Member State. However, the horizontal direct effect states that individuals can rely on EC law provisions in dispute with others individuals.

In order to understand the concept of the above stated principles I based my article on ECJ's cases which have strong influence on present shape of supremacy and the direct effect rules.

Krzysztof Szpakowski\*

## **Stereotypy, a polityka zagraniczna na przykładzie relacji polsko-ukraińskich**

Stereotypy narodowe stanowią nieodłączny element stosunków międzynarodowych. Wyobrażony wizerunek innego, bądź obcego funkcjonował w społeczeństwach i niekiedy był wykorzystywany przez elity rządzące do realizacji celów politycznych bądź ekonomicznych. Sytuacja, w której stereotypy wpływają na prowadzoną politykę zagraniczną i są traktowane jako narzędzie prowadzące do osiągnięcia celów politycznych jest szczególnie widoczna w Europie Środkowo-Wschodniej. Doskonałym przykładem są tutaj relacje polsko-ukraińskie, w których to stereotypy dominowały od zarania państwowości obydwu narodów.

### **1. Skąd się biorą stereotypy o Europie Środkowo-Wschodniej?**

Aby spróbować odpowiedzieć na tak postawione pytanie, warto odnieść się do kategorii orientalizmu Edwarda W. Saida. Przytacza on wizerunek Wschodu, który jest postrzegany przez przedstawicieli „świata zachodniego” jako gorszy, dziki, jako sfera w której dominuje bezład, nieporządek czy irracjonalność<sup>1</sup>. Said zauważa, że wizerunek Wschodu jest ukształtowany przez doświadczenia związane z

---

\* Autor jest doktorantem w Zakładzie Badań Kultury Europejskiej Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> M. Janion, *Niesamowita słowiańszczyzna*, Kraków 2006, s. 224.

procesami kolonizacyjnymi w Azji i Afryce. Przez orientalizm rozumie „zachodnie koncepcje i interpretacje Obcego, ale także szczególnie ważną rolę kultury zachodniej w kształtowaniu tego, co Vico nazwał światem narodów”<sup>2</sup>. Said odwołuje się do opisów i doświadczeń m.in. kolonizatorów angielskich, którzy udowadniali wyższość cywilizacyjną i kulturową Wielkiej Brytanii nad podbitymi terenami, jednocześnie postrzegając siebie jako świątłych Europejczyków i utożsamiając się z ogółem wartości prezentowanych przez Europę, w ich przekonaniu najlepszych i uniwersalnych. Orient jest u Saida kategorią, która określa jego wizerunek w oczach zachodnich Europejczyków sprowadzając Wschód do roli przestrzeni czy też swistego tworu, nie mogącego dorównać Zachodowi pod względem kulturowym, obyczajowym, politycznym czy ekonomicznym. Do podobnych spostrzeżeń dochodzi Maria Janion która wskazuje, iż dla Zachodu typowym jest poczucie absolutnej wyższości nad Orientem, czym legitymizuje on swoją władzę, zazwyczaj imperialną bądź symboliczną, nad Wschodem<sup>3</sup>. Posługując się kategoriami Saida, przeciwstawiając sobie obydwa kręgi cywilizacyjne można zauważyć, iż Wschód charakteryzują cechy pejoratywne, takie jak zacofanie, despotyzm, irracjonalność, brak logiki i kultury, oraz zapóźnienie cywilizacyjne i zdegenerowanie. Zachód natomiast jest racjonalny i logiczny, kulturalny i realistyczny. Jest traktowany w kategoriach „normalności” i „swojskości”, któremu przeciwstawia się wielopłaszczyznową „obcość” Orientu.

---

<sup>2</sup> E.W. Said, *Orientalizm*, Warszawa 1991, s. 53.

<sup>3</sup> M. Janion, *Niesamowita...*, dz. cyt., s. 224.

Perspektywę orientalistyczną warto także odnieść do sposobu postrzegania Europy Wschodniej przez elity Europy Zachodniej. Jest on zdominowany przez podejście paternalistyczne ze strony rządzących z państw zachodnioeuropejskich, które w swoich opiniach czy sposobach postrzegania bardzo często bazują na uprzedzeniach i stereotypach, traktując wschodnich Europejczyków jako mniej cywilizowanych, zacofanych, zarówno pod względem organizacji życia społecznego, politycznego czy też kultury. Tego typu podejście było i do czasów współczesnych jest prezentowane w mniejszym lub większym zakresie przez kręgi elit politycznych i intelektualnych Europy Zachodniej, które w określony sposób konstruują obraz „gorszej Europy”, a ten z kolei jest upowszechniany i odbierany jako rzeczywisty przez całe społeczeństwa. Rozwój takiego podejścia można zaobserwować od epoki Oświecenia, poprzez wiek XIX, aż do czasów współczesnych XXI wieku. Wiąże się ono z podejściem prezentowanym m.in. przez dziewiętnastowiecznego historyka niemieckiego Leopolda von Ranke, który za historyczne oraz ówczesne centrum cywilizacyjne świata uważał Europę rozumianą jako kontynent, gdzie ścierają się ze sobą interesy narodów germańskich i romańskich. Jednocześnie traktował Europę Wschodnią jako swoiste peryferia, znajdujące się poza głównym nurtem rozwoju ekonomicznego czy kulturowego<sup>4</sup>.

Kreowany obraz Europy Wschodniej zmieniał się, będąc często traktowanym instrumentalnie w sferze polityki międzynarodowej. Nastawienie zachodnich Europejczyków do mieszkańców wschod-

---

<sup>4</sup> L. Cs. Szabo, *Trzy siostry: Europa Środkowa w chrześcijańskim średniowieczu*, „Więź”, 11-12/1989, s. 112-113.



niej części Starego Kontynentu cechowało się ignorancją, która wpływała z niewiedzy i została zbudowana na uproszczonych obrazach narodów czy państw wschodnioeuropejskich. Refleksje związane z obrazem tej części Europy zaprezentował m.in. Larry Wolff odwołując się do doświadczeń podróżników, polityków czy filozofów reprezentujących elity Europy Zachodniej epoki Oświecenia. Jak wskazuje w przytaczanych relacjach, Europa Wschodnia była obiektem zainteresowania ze strony elit zachodnioeuropejskich. Ze względu na swoją obcość i niedostępność budziła silne zaciekawienie i fascynację. Podróżnicy odnosili wrażenie, iż przekraczając granicę ówczesnych Prus i Rzeczypospolitej, przekraczają nie tylko granicę państwa, lecz przede wszystkim *limes* kulturowy i mentalny. Kierując się dalej na wschód do Sankt Petersburga spostrzega natomiast coraz większą skalę kontrastów między tym co w jego opinii jest europejskie, a tym co postrzega jako barbarzyńskie i wschodnie. Zwraca uwagę na duże rozwarstwienie społeczne wynikające z pozycji społecznej i bogactwa, lecz także mentalności i przywiązania kulturowego. Jak stwierdza Wolff, podczas gdy Warszawa mogła ewentualnie rywalizować ze stolicami europejskimi w kontekście życia społecznego, Rosja utożsamiana z Sankt-Petersburgiem miała jedynie możliwość imitować wzorce europejskie<sup>5</sup>.

## 2. Orientalizm po polsku

Perspektywę orientalistyczną można również zastosować analogicznie w odniesieniu do Polski i krajów położonych na wschód od

---

<sup>5</sup> Wolff L., *Inventing Eastern Europe. The Map of Civilization on the Mind of the Enlightenment*, Stanford 2004.

Bugu. Podobnie jak w podejściu elit zachodnioeuropejskich do Europy Wschodniej, w Polsce wykształciło się społeczne przekonanie o wyższości kulturowej, gospodarczej i politycznej nad Białorusią, Rosją czy Ukrainą. Jednakże w odniesieniu do każdego z tych podmiotów, został stworzony odrębny obraz danego kraju czy terytorium. Zauważalnym jest, iż w Polsce orientalizm ma swoje odniesienie przede wszystkim do Rosji, której odmawiano „europejskości” i traktowano jako wroga zarówno dla samego kraju jak i całej Europy tj. cywilizacji zachodniej. Takie postrzeganie umocniło się w okresie zaborów, a także było manifestowane w dwudziestoleciu międzywojennym, w szczególności w kontekście wojny polsko-bolszewickiej. Jak pisze Maria Janion, ukształtował się stereotyp Polaka – Europejczyka, zmagającego się z Azjata – Moskałem – barbarzyńcą z dzikiego Wschodu<sup>6</sup>. Taka opozycja przywodzi na myśl dalej posuniętą analogię, gdzie Europa jest utożsamiana z cywilizacją i kulturą, podczas gdy Rosja jest przedstawiana w kategoriach cech pejoratywnych takich jak chamstwo, dzikość, zbójctwo – czyli brak kultury, pewna anty-cywilizacja<sup>7</sup>.

W podobny sposób został ukształtowany wizerunek Ukrainy czy Białorusi, które przez szereg stuleci stanowiły część państwa polskiego i jako takie funkcjonowały w świadomości zarówno społeczeństwa, jak i elit politycznych. Tereny i ludność w/w. współczesnych suwerennych państw były postrzegane w kategoriach „oswojonego obcego” stojącego „niżej cywilizacyjnie”. Można zatem zażykować twierdzenie, iż przez okres trwania I Rzeczypospolitej

---

<sup>6</sup> M. Janion, *Niesamowita...*, dz. cyt., s. 227.

<sup>7</sup> Tamże.

zauważalny był proces kolonizacji Kresów Wschodnich, a do pewnego stopnia, był on również kontynuowany w czasach istnienia II Rzeczypospolitej.

Maria Janion przytacza opinie, zgodnie z którymi polonizacja na terenach wschodnich była utożsamiana z europeizacją, polegającą na wprowadzaniu wzorów życia i postępowania, wartości czy idei. Zdaniem m.in. ukraińskiego historyka Ihora Szewczenki, na Ukrainę docierała za pośrednictwem Polski kultura zachodnia<sup>8</sup>. Należy jednak zauważyć, iż polityka prowadzona przez polskie elity w wyraźny sposób hamowała wszelkiego rodzaju dążenia do autonomii czy suwerenności, a co za tym idzie, opóźniała procesy tworzenia się innych narodów tj. ukraińskiego czy białoruskiego. Podstawowym elementem mitu kresowego jest dominujące wśród Polaków przeświadczenie, iż mają do spełnienia rolę związaną z posłannictwem cywilizacyjnym bądź religijnym<sup>9</sup>. Mit ten zostaje jednak zdekonstruowany w zderzeniu z rzeczywistością i historią relacji polsko-ukraińskich. Stosunki między zazwyczaj polskimi właścicielami ziemskimi a ukraińskim chłopstwem opierały się na wyzysku i miały charakter niekiedy wręcz niewolniczy. Do tej zależności dochodził również aspekt religijny mający swoje odzwierciedlenie w próbach narzucenia rzymskiego katolicyzmu na terenach ukraińskich i wyparciu prawosławia. Ponadto, przeszkodę we wzajemnych relacjach stanowiły różnice językowe. Szlachta polska traktowała Ukraińców jak barbarzyńców, którym należy przynieść „najlepszy” system polityczny jakim była demokracja szlachecka, „najdoskonalszy” system

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 171.

<sup>9</sup> Tamże, s. 173.

ekonomiczny oparty na pańszczyźnie oraz jedyne słuszne wyznaczenie za jakie był uznawany katolicyzm. Stąd też bierze się stereotyp „Polaka-Pana”, który jest wciąż żywy w świadomości Ukraińców. Mit kresów wschodnich funkcjonował również w okresie międzywojennym i opierał się na elitarnym pojmowaniu polskości. Znaczna część elit politycznych, przede wszystkim związanych z Endecją, odwoływała się do kulturotwórczego znaczenia polskości, która jest otoczona „murem barbarzyństwa.”<sup>10</sup> Oczywistym jest, iż z punktu widzenia bliskości kulturowej, Polska znajdowała się bliżej centrum cywilizacyjnego Europy Zachodniej, aniżeli jej ukraińscy sąsiedzi. Pojawia się jednak pytanie czy taki stan usprawiedliwiał postępowanie znacznej części społeczeństwa i elit politycznych nastawionych na podporządkowanie i swoiste skolonizowanie terenów obecnej Ukrainy. Odwołując się do pragmatycznych i ekonomicznych pobudek takowego postępowania należy stwierdzić, iż leżało ono w interesie Rzeczypospolitej, a przede wszystkim rządzących. Jednocześnie następowała legitymizacja przemocy i wyzysku w imię wartości cywilizacyjnych. W czasach współczesnych, jak zauważa Daniel Beauvois, pomimo uznania przez władze polskie pełnej suwerenności Ukrainy, współczesnych granic państwowych i prawa państwa ukraińskiego do samostanowienia, w mentalności znacznej liczby Polaków, w tym elit politycznych nadal żywy jest mit Kresów, który nie porzuca paternalistycznego traktowania Ukrainy jako peryferii Polski<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 235.

### 3. Demokracja w Ukrainie

Paternalistyczne traktowanie państwa ukraińskiego jest zauważalne na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych i relacji między Polską a Ukrainą w latach 90-tych XX wieku oraz na początku XXI wieku. Przejawy podejścia paternalistycznego ze strony polskiej są widoczne w odniesieniu do przemian ustrojowych, które zaszły w państwie ukraińskim po 1989 roku. Część elit politycznych i intelektualnych Rzeczypospolitej, jako wzorcowy model transformacji ustrojowej traktowała (i nadal traktuje) przemiany w Polsce, łącząc je z trudnymi reformami ekonomicznymi, podnoszeniem poziomu życia ludności, demokratyzacją państwa i sfery publicznej, oraz dążeniami do pełnej przynależności do struktur świata zachodniego, którego symbolem stała się Unia Europejska i NATO. Inny sposób przemian na Ukrainie traktowany był jako nienaturalny i niepełny. Demokracja w ujęciu ukraińskim przez kilkanaście lat nie przystawała do idealnego modelu zachodnioeuropejskiego i traktowana była jako „gorszy typ ustroju demokratycznego”.

Tego typu podejście stanowiło uzasadnienie dla polityki państw zachodnioeuropejskich wobec Ukrainy, bazującej na zasadzie ograniczonego zaufania i niepewności we wzajemnych stosunkach. W interesie Polski natomiast leżało przekonanie zachodnioeuropejskich elit politycznych o „europejskości” Ukrainy, po uprzednim przekonaniu ich o „europejskości” samej Rzeczypospolitej. Pewnego rodzaju zwieńczeniem tego procesu były wydarzenia Pomarańczowej Rewolucji, które na płaszczyźnie teoretycznej otworzyły przed państwem

---

<sup>11</sup> D. Beauvois, *Trójkąt ukraiński. Szlachta, carat i lud na Wołyniu, Podolu i Kijowszczyźnie 1793-1914*, Lublin 2005, s. 16-17.

ukraińskim drogę do struktur zachodnioeuropejskich. Co więcej, wydarzenia te wyraźnie pokazały, iż Ukraina nadal stanowi pogranicze kultur i w takowy sposób jest traktowana przez sąsiadujące z nią państwa. W kontekście stosunków międzynarodowych stanowi teren rywalizacji o wpływy polityczne i ekonomiczne ze strony Polski i Federacji Rosyjskiej, co ma swoje podłoże również w historii.

#### **4. Jaka polityka zagraniczna?**

Jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku stało się wypracowanie nowej jakości w relacjach ze wschodnim partnerem czy Związkiem Radzieckim. Wówczas bowiem nie było rzeczą oczywistą, iż ten podmiot polityczny ulegnie rozpadowi na szereg republik. Tak też stało się w 1991 roku i od tego czasu można datować początek stosunków polsko-ukraińskich na płaszczyźnie politycznej. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż Rzeczpospolita była pierwszym krajem na świecie, który uznał niepodległość Ukrainy. Był to gest o wymiarze symbolicznym, o dużej znaczeniu dyplomatycznym. W założeniu miał bowiem oznaczać rezygnację władz polskich z prowadzenia polityki imperialnej czy też neokolonialnej na terenach ukraińskich. Działanie to miało również swój wydźwięk polityczny i opierało się na założeniu, iż w interesie Polski leży wolne i suwerenne państwo ukraińskie, które może stanowić pewnego rodzaju strefę bezpieczeństwa w kontekście sąsiedztwa Federacji Rosyjskiej. Uznanie niepodległości państwa ukraińskiego było również efektem przyswojenia przez część polskich elit politycznych ideałów środowiska paryskiej „Kultury” i Jerzego Giedroycia, który promował pojednanie i dialog polsko-ukraiński. Polskie władze

zdawały sobie także sprawę z geopolitycznego znaczenia Ukrainy dla bezpieczeństwa samej Rzeczypospolitej, rozpoczynając budowę polskiej polityki zagranicznej wobec państwa ukraińskiego nastawionej na wspieranie procesów demokratyzacji i przybliżania do zachodnioeuropejskich struktur politycznych i obronnych. Takie podejście do kwestii ukraińskiej stanowiło zarówno wyraz pragmatyzmu politycznego jak i wprowadzenie w życie idealistycznych wizji stosunków polsko-ukraińskich. Zbigniew Brzeziński stwierdzał wprost, iż „utrwalenie niepodległości Ukrainy ma takie samo znaczenie jak wejście Polski do NATO, eliminuje bowiem zagrożenie od Wschodu i zamyka 250-letni okres, w którym Polska, zagrożona z obu stron, była krajem niezależnym jedynie przez 20 lat”<sup>12</sup>. Można zatem stwierdzić, iż również dla Ukrainy, Polska pomimo zaszczości historycznych i uprzedzeń z nich wynikających, ze względu na swoje położenie i stosunkowo silną pozycję w regionie stała się naturalnym sojusznikiem i partnerem.

Stosunki polsko-ukraińskie często są określane mianem „strategicznego partnerstwa”. Termin ten jest jednak nadużywany po stronie ukraińskiej, czego dowodem była prowadzona przez prezydenta Leonida Kuczmę polityka wielowektorowości, nastawiona zarówno na współpracę z Polską i Wspólnotą Europejską, jak i z Federacją Rosyjską. Ukraińskie władze pod tym hasłem rozumiały „partnerstwo sąsiedzkie” co oznaczało, iż Rzeczpospolita nie zajmowała w ukraińskiej polityce zagranicznej szczególnej roli. Odwołując się do powyższych faktów można stwierdzić, iż relacje polsko-ukraińskie miały pewnego rodzaju charakter sentymentalny i romantyczny.

---

<sup>12</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1999, s. 41, 46.

Zdaniem białoruskiego dziennikarza Sokrata Janowicza, mentalność Polaków, ich kultura i literatura charakteryzują się arystokratycznością, wywodzącą się z kultury szlacheckiej. Jednocześnie, państwa sąsiadujące z Rzeczpospolitą mają przeważnie rodowód chłopski, jak np. Białoruś, Ukraina, a także Rosja. Stąd też bierze się paternalistyczny stosunek Polski do wymienionych podmiotów<sup>13</sup>. Władze polskie niejako czuły się w obowiązku wspierać Ukrainę na drodze demokratyzacji i przemiana ustrojowych, jednocześnie realizując przy tym żywotny interes Rzeczpospolitej. W polskiej opinii publicznej podczas prezydentury Leonida Kuczmy widoczne było przekonanie o konieczności pomocy i wspierania „bratniej Ukrainy”, której integralność terytorialna i byt polityczny są uzależnione od Rosji. Niejako obowiązkiem Polski było nakłanianie ukraińskich partnerów do ściślejszej współpracy z Zachodem, co miało by leżeć w interesie państwa ukraińskiego. Widoczny był również swoisty paternalistyczny stosunek do ukraińskich elit politycznych jako tych, które jeszcze nie dojrzały aby być w pełni demokratyczne, wahając się między wschodnim modelem sprawowania władzy, a zachodnio-europejskim. Wśród polskich elit politycznych dominował nastrój wyczekiwania i „wskazywania odpowiedniej drogi” partnerom ukraińskim. Można stwierdzić iż powyższe działania, w sposób uświadomiony bądź nie, były umotywowane poczuciem misji wobec Ukrainy i odpowiedzialności za losy tego kraju, a co za tym idzie, odzwierciedlały polskie poczucie wyższości politycznej czy kulturowej na Ukraincami. Ciekawą wydaje się w tym miejscu kwestia, iż w polityce tej nikt nie liczył się z dążeniami czy aspiracjami samych

---

<sup>13</sup> W. Pawluczuk (red.), *Polska i jej sąsiedzi*, Łomża 2006, s. 157.



Ukraińców, które nie były jednoznacznie zorientowane na Zachód bądź Wschód, lecz opierały się na polityce równowagi i wielowektorowości. Polska polityka zagraniczna wobec państwa ukraińskiego wpisała się zatem w stereotypowy model, w którym to Polacy narzucają narodowi ukraińskiemu wzorce postępowania i jako przedstawiciele Europy Zachodniej wskazują standardy, do jakich Ukraińcy powinni dążyć. Apogeum tak prowadzonej polityki stały się wydarzenia Pomarańczowej Rewolucji, podczas których władze polskie udzieliły silnego wsparcia dla tzw. obozu prozachodniego i demokratycznego. Patrząc na tę sytuację z punktu widzenia polityki międzynarodowej, państwo polskie, autorytetem najwyższych władz i elit politycznych dokonało ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa ukraińskiego. W obliczu wydarzeń rewolucyjnych miała również miejsce ingerencja ze strony rosyjskiej. Sytuacja ta po raz kolejny ukazała, iż Ukraina jest państwem, w którym ścierają się strefy wpływów Polski i Rosji, a także, z szerszego punktu widzenia, wartości zachodnioeuropejskich i wschodnich. Ponadto, jest krajem podzielonym wewnątrz pod względem poczucia tożsamości społeczeństwa ukraińskiego. Należy zauważyć, iż ma ono swoje odzwierciedlenie zarówno w sympatiach politycznych jak i nastawieniu wobec innych narodów. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, iż podczas ukraińskich przemian 2004 i 2005 roku, poparcie polityczne czy ideologiczne ze strony polskiej nie było odbierane w sposób jednoznacznie pozytywny. Sytuacja uległa zmianie, gdy do negocjacji między stronami konfliktu zostali zaproszeni przedstawiciele organizacji międzynarodowych, w tym przede wszystkim Unii Europejskiej. Wówczas dopiero polskie wsparcie zostało odebrane przez

ukraińską opinię publiczną nie w kategoriach polskiej polityki neo-imperialnej nastawionej na realizację swoich interesów kosztem Ukrainy, lecz w kategoriach interesów zachodnioeuropejskich, w których orbicie znalazło się państwo ukraińskie. Można stwierdzić iż od tego momentu, Rzeczpospolita jest postrzegana przez władze ukraińskie oraz elity państw Europy Zachodniej za adwokata Ukrainy na europejskiej arenie stosunków międzynarodowych.

W takiej sytuacji polska polityka zagraniczna wobec Ukrainy powinna zostać przedefiniowana z płaszczyzny symbolicznych gestów, wsparcia przemian i odwołań do historii na rzecz politycznego pragmatyzmu i interesów gospodarczych. Ważnym jest, aby nadać temu wymiarowi polskiej polityki zagranicznej wymiar ogólnoeuropejski, czemu sprzyja stereotypowy wizerunek Polski w Europie Zachodniej jako państwa znającego realia wschodnioeuropejskie, wiedzącego jak należy prowadzić politykę z państwami takim jak Białoruś czy Ukraina. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż jest to w pewnej mierze transponowana polityka dekolonizacyjna ze strony Rzeczpospolitej i odpowiada jej interesom narodowym. Taką perspektywę zmian zapowiada polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego.

### **Streszczenie**

Stereotypy są nieodłączną częścią polityki zagranicznej funkcjonującą w sposób nieoficjalny poza obowiązującą poprawnością polityczną. Istotną rolę odgrywają przede wszystkim wyobrażenia o narodach bądź regionach ukształtowane w procesie historycznym i rzutujące na współczesną sytuację międzynarodową. Należy do nich wielowymiarowy, w znacznym stopniu wykreowany i wyobrażony podział oparty na dychotomii Wschód-Zachód. Używając kategorii orientalizmu Edwarda Saïda, można odnieść ją w skali Starego Kontynentu do powszechnych wyobrażeń zachodnich Europejczyków o Europie Środkowo-Wschodniej, jak również na poziomie regionalnym do relacji polsko-ukraińskich. W sposób pośredni stereotypy mogą być wykorzystywane do realizacji interesów narodowych bądź celów elit politycznych.

*Stereotypes and foreign policy. The case of Polish-Ukrainian relations*

### **Abstract**

Stereotypes are inseparable part of foreign policy which function beyond the mainstream of political correctness. The most important are some notions about nations, states or regions, which are shaped in historical process and influence on contemporary international relations. One of the basic and key division is a dichotomy East-West. It has a discursive and “artificially” created character. The most appropriate to explain this phenomenon is a category of orientalism created by Edward Saïd. This category could be adapted to the stereotypes of the Western Europeans about the Central Europe as well as on the regional level such as Polish-Ukrainian relations. The stereotypes could be used for achieving national interests or particular aims of political elites.

Sylwia Gawrońska\*

## **Polska fala emigracji poakcesyjnej jako jeden ze skutków wstąpienia do Unii Europejskiej**

Od setek tysięcy lat rodzaj ludzki wędruje po całym świecie uciekając przed zagrożeniami bądź poszukując rozwiązania swoich problemów, niezależnie od tego, czy stanowiłyby je teren obfitujący w pożywienie i miejsca schronienia, czy taki, gdzie możliwości własnego rozwoju są dużo większe i łatwiejsze do osiągnięcia niż w miejscowości czy kraju urodzenia. Ludzkość poszukiwała nowych terytoriów do życia od zarania swego istnienia. Nie bez przyczyny najstarsze ślady osadnictwa znajdują się w okolicach rzek, ze względu na obecność tam żyznych gleb ułatwiających hodowlę roślin uprawnych oraz obecność wody pitnej. Najbardziej znane skupiska ludności z czasów starożytnych to przede wszystkim Mezopotamia zamieszкана przez kilka ludów, z których bodaj najbardziej znanymi są Sumerowie, twórcy pierwszego rodzaju pisma i najstarszego dzieła literackiego „Eposu o Gilgameszu”. Migrujący pracownicy stawiali się jedną z podstaw budowy kolejnych europejskich imperiów, od greckiego i rzymskiego począwszy.

Początkowo wspomniane wyżej przemieszczenia ludzi miały dosyć swobodny charakter a jedynymi powodami takich ruchów były poszukiwania źródeł żywności i odpowiedniego schronienia. Z

---

\* Autorka jest doktorantką w Zakładzie Badań Kultury Europejskiej, Instytut Socjologii, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

czasem ludziom zaczęły przyświecać również inne motywacje, z ekonomicznymi na czele. Współcześnie decyzje o zmianie miejsca zamieszkania cechuje także chęć poznawania nowych kultur i zwyczajów, a także zdobywania dodatkowej wiedzy naukowej. Owa tendencja sięga swymi korzeniami epoki Renesansu, kiedy to zdolni i odpowiednio posażni młodzi chłopcy wyjeżdżali kształcić się na zagranicznych uniwersytetach.

Ostatnie lata zaowocowały w tej mierze wieloma przemianami odczuwalnymi również w skali polskiej. Przemieszczenia ludności, w dalszej części niniejszego artykułu określane mianem migracji lub emigracji, towarzyszyły zmianom na płaszczyźnie społecznej, politycznej oraz ekonomicznej kraju. W ciągu minionej dekady takim bezprecedensowym wydarzeniem w historii Polski było wejście do struktur Unii Europejskiej. Akcesja ta przyniosła wiele wymiernych korzyści dla państwa polskiego oraz jego obywateli. Swoboda przemieszczania się po większości europejskich krajów jest jedną z najcenniejszych zdobyczy procesu integracji a równocześnie ułatwia odnalezienie drogi do wspólnego porozumienia, co do uniwersalnych dla Europejczyków wartości.

## **1. Definicje i kategoryzacje pojęć**

Rozważając tematykę związaną z polskimi emigrantami po akcesji kraju do Unii Europejskiej w pierwszym rządzie należy odpowiedzieć na pytanie, co rozumiemy pod pojęciem migracji oraz pokrewnych – emigracji i imigracji? Istnieje wiele definicji tych zjawisk, są one ponadto przedmiotem badań kilku dyscyplin naukowych, takich jak socjologia czy przede wszystkim demografia.

Zwrot migracja swój źródłosłów wywodzi od łacińskiego „migratio” oznaczającego przemieszczenie, przeniesienie. Zjawisko to, zgodnie z definicją zawartą w polskiej Encyklopedii Socjologii, ma charakter względnie trwały i zachodzi w ramach określonej przestrzeni<sup>1</sup>. Według Andrzeja Saksona, migracją nazywa się trwałe lub czasowe opuszczenie miejsca stałego pobytu, skutkujące przemieszczeniem się w inne miejsce<sup>2</sup>. Ta definicja również nie jest jednoznaczna, podobnie jak w powyższej brak w niej kryteriów pozwalających w sposób zdecydowany i ostateczny odróżnić migracje od innych ruchów ludności, jakkolwiek w życiu codziennym ta różnica jest wyczuwana intuicyjnie. Z kolei według językoznawcy Ewy Rzetelskiej-Feleszko za migrację uznać należy wędrowki dużych grup, do których zalicza się etnosy, plemiona czy narody oraz wyznawców religii, z siedliska dotychczasowego w inne, czasami bardzo odległe rejony<sup>3</sup>. Zatem, jeśli zastosujemy takie kryteria dla Polaków migrujących do krajów Unii Europejskiej po wejściu do jej struktur, okazać by się mogło, iż nie mieszczą się w tej kategorii migrantów, ze względu na podejmowanie decyzji o wyjeździe we własnym zakresie, bez nacisku ze strony społeczności, w której żyją. Z drugiej strony, gdy ujmemy emigrantów w ogólne ramy, jako część narodu polskiego, będą doskonałym przykładem potwierdzającym słuszność wymienionej definicji. Tadeusz Krupiński proponuje inne, oparte na przesłankach biologicznych, ujęcie zagadnienia,

---

<sup>1</sup> H. Kubiak, K. Slany, „Migracje” hasło w: *Encyklopedia socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999 s. 243.

<sup>2</sup> A. Sakson, *Migracje w XX wieku*, <http://jazon.hist.uj.edu.pl/zjazd/materialy/sakson.pdf>.

mówiąc, iż za migrację należy uznać przestrzenne przemieszczenie ludności, które skutkuje zmianą puli genowej w populacji zamieszkującej dane terytorium<sup>4</sup>. Idąc tym tropem, polskich emigrantów poakcesyjnych nie należałoby klasyfikować do grupy migrantów, ze względu na brak lub też duże ograniczenie owej wymiany genetycznej. Trudno zatem uznać tę koncepcję za wystarczającą, ze względu na ograniczenia jakie stawia.

Przez szereg lat próbowano ustalić pewne cezury czasowe, które byłyby pomocne w kategoryzacji ruchów ludnościowych, przykładowo w 1919 roku The British Council of Trade uznało, iż mianem migrantów można określić osoby, które przynajmniej rok przebywały w jednym kraju i planują w kolejnym pozostać tak samo długo<sup>5</sup>. Współcześnie kwestia braku jednej, spójnej definicji nastęrcza zasadniczych trudności związanych przykładowo z prowadzeniem statystyk i badań dotyczących przepływów ludności. Problematyczne jest także ustalenie, w jakich przedziałach czasowych winno zachodzić owo przemieszczenie się członków społeczności, aby mogło zostać uznane za migrację. Znaczącą próbę ustalenia definicji pojęć związanych z ruchami migracyjnymi podjęły instytucje Unii Europejskiej, wydając w 2007 roku rozporządzenie 862/2007. Dokument ten dotyczył statystyk ruchów ludnościowych i stwierdzał, iż emigracją nazywa się takie działanie, które skutkuje zmianą miejsca zamieszkania obywatela jednego z państw członkowskich na inne na okres przynajmniej dwunastu miesięcy lub taki, co do którego prze-

---

<sup>3</sup> Za: E. Rzetelska-Feleszko, *Językoznawstwo wobec problematyki migracji*, w: A. Fyrdal, W. Wysoczański (red.) *Migracje: dzieje, typologie, definicje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 79.

<sup>4</sup> Za: T. Krupiński, *Migracje w ujęciu antropologicznym*, w: tamże, s. 109.

widuje się, iż tyle wyniesie. Analogicznie, imigracją określa się działanie, w wyniku którego osoba ustanawia nowe miejsce swojego zamieszkania na terytorium jednego z państw członkowskich UE na czas co najmniej dwunastu miesięcy lub gdy przewiduje się, że będzie on tyle wynosić, będąc uprzednio rezydentem innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego<sup>6</sup>.

Chociaż w sferze samej definicji migracji nadal istnieją spory, bodaj najszerszą jest ta autorstwa Krystyny Słany oparta na wnioskach Hansa Joachima Hoffmana-Nowotnego kwalifikująca do migracji zmiany miejsca zamieszkania, terytorium, otoczenia społecznego i kulturowego a także przenosiny do innej społeczności<sup>7</sup>.

Kwestia klasyfikacji przyczyn bądź typów migracji nie jest tak problematyczna jak samo sformułowanie ogólnej definicji migracji. Najprostszą dywersyfikację ruchów ludności stanowi podział ze względu na długość wyjazdu, na migracje czasowe i stałe. Pierwszy typ dzieli się na kilka rodzajów: wahadłowe oraz okresowe, w ramach których wyróżnia się także wyjazdy sezonowe. Pierwsze z nich dotyczą sytuacji związanych z cyklicznym poruszaniem się między miejscem stałego zamieszkania a miejscem pracy bądź też nauki, zakładają jednak zawsze powrót po zakończeniu narzuconych obowiązków. Przykładem tego typu ruchów mogą być zjazdy studentów studiów zaocznych na uczelni oddalonej od miejsca ich stałego za-

---

<sup>5</sup> *Encyklopedia socjologii*, dz. cyt., s. 245.

<sup>6</sup> Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.07.2007 nr 862/2007 *W sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców*, dostępnego na stronie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:PL:PDF>.

<sup>7</sup> A. Walaszek, *Migracje Europejczyków 1650-1914*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 21.



mieszkania. Zgodnie z rekomendacjami Unii Europejskiej oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych, za migracje okresowe uznaje się przebywanie poza granicami krócej niż dwanaście miesięcy<sup>8</sup>. Wśród nich znajdują się wyjazdy sezonowe, przykładowo uczniów i studentów w okresie wakacyjnym lub pracowników wykonujących określone zadania tylko przez część roku, na przykład w gospodarstwach rolnych. Nie nazywa się zazwyczaj migracją wyjazdu wakacyjnego nawet, jeśli trwa on stosunkowo długo, jakkolwiek ze względu na pewne cechy mógłby zostać zaliczony do kategorii migracji czasowych, okresowych.

Kolejne rozróżnienie, które w zasadzie nie powoduje trudności klasyfikacyjnych to podział na migracje zewnętrzne i wewnętrzne. Do wewnętrznych zalicza się wszelkiego rodzaju przemieszczenia, które zachodzą w ramach jednego organizmu państwowego, zewnętrzne zaś dotyczą wyjazdów poza granicę państwową. Do niedawna podział ten był jasny, jednakowoż rodzi się wątpliwość czy w obecnej Unii Europejskiej, gdzie na mocy porozumienia Schengen stopniowo zanikają granice międzypaństwowe, można nadal mówić o migracjach zewnętrznych. Kwestia ta przestaje być problematyczna, jeśli pod uwagę weźmie się nie fizyczną obecność granic w postaci szlabanów posterunków kontrolnych, ale ustalony zakres terytorialny oraz suwerenność państwową.

Inna klasyfikacja dzieli wyjazdy ze względu na ich przyczynę. Podstawową kategorią w tym przypadku jest dobrowolność decyzji o opuszczeniu miejsca zamieszkania. Do decyzji wymuszonych zali-

---

<sup>8</sup> B. Kłos, *Migracje zarobkowe Polaków do krajów Unii Europejskiej*, w: „Infos” Biuro Analiz Sejmowych, 2/2006, dostępne na stronie

czyć można przede wszystkim takie, które wiążą się z naciskami politycznymi oraz przemianami związanymi z konfliktami, czyli wszelkiego typu deportacje, repatriacje czy uchodźstwo. Wśród pierwszych do największych należą masowe przesiedlenia na Syberię w czasach zaborów państwa polskiego czy też przesiedlenia w czasie wojen światowych. W mieszczących się w drugiej kategorii z pewnością należy wyróżnić akcję repatriacyjną „Wisła” realizowaną w 1947 roku na ziemiach powojennej Polski, na skutek której miejsce zamieszkania zmieniło ponad sto czterdzieści tysięcy mieszkańców z terenów obecnej Ukrainy i Białorusi. Kwestia uchodźstwa zaś jest zawsze obecna w czasach konfliktów zbrojnych, największe przemieszczenia migrantów obecnie mają miejsce w zapalnych punktach Afryki oraz Azji. Szczególnym typem migracji wymuszonych są te, które zachodzą w czasie pokoju, ale są wynikiem prześladowań na tle religijnym, rasowym lub światopoglądowym. Do tego typu przemieszczeń zaliczyć można wyjazdy Polaków pochodzenia żydowskiego w 1968 roku a współcześnie przykładowo ucieczki wyznawców ruchu Falun Gong z Chińskiej Republiki Ludowej. Inne rodzaje wyjazdów, które również mieszczą się w kategorii niedobrowolnych to migracje pozorne, wynikające nie z rzeczywistej zmiany miejsca osiedlenia, ale z przesunięcia granic administracyjnych czy też w wyniku procesu wcielenia mniejszych miejscowości do obszaru sąsiadujących z nimi większych.

Do decyzji, które trudno jednoznacznie zaklasyfikować należą te związane z chęcią poprawy statusu ekonomicznego. W większości wypadków jest to decyzja samodzielna, wynikająca tylko i wyłącznie

nie z woli migrantów polepszenia swojej sytuacji materialnej, jednak może się łączyć z wymienionymi wyżej przyczynami, jak prześladowania skutkujące na przykład niemożnością znalezienia zatrudnienia lub też utratą dotychczasowego miejsca pracy. Do decyzji samodzielnych z pewnością należą te związane z migracją poakcesyjną, natomiast do wymuszonych oprócz wspomnianych w kontekście prześladowań także fala polskiej migracji w latach osiemdziesiątych XX wieku związana z ruchem „Solidarności”.

Podobnie można postrzegać decyzje o wyjazdach w celach edukacyjnych, które mogą także wiązać się z aktualną sytuacją polityczną lub wolną wolą wyjeżdżającego. Dlatego też, każdy przypadek migracji należałoby rozpatrywać w określonym kontekście, opierając się na informacjach zebranych bezpośrednio u źródła, co nie zawsze jest możliwe. Natomiast oficjalne dane statystyczne nie zawsze dają pełen obraz.

Wszelkie dane dotyczące przepływów ludnościowych klasyfikują migrantów przede wszystkim osadzając ich w dwóch kategoriach - emigrantów oraz imigrantów. Do pierwszych zaliczyć należy wszystkie osoby, które opuściły granice państwa, lub określone granice administracyjne, jeśli mowa jest o migracjach wewnętrznych, natomiast imigrantami określa się ludność napływową, która wcześniej nie zamieszkiwała danego obszaru. Odrębną kategorię stanowią tak zwani reemigranci, osoby, które powracają do dawnego miejsca zamieszkania po dłuższej nieobecności.

## 2. Zarys historii polskich migracji

O migracjach w pełnym znaczeniu tego słowa na ziemiach polskich możemy mówić dopiero w okresie rozbiorów. W tymże czasie ruchy ludnościowe nabrały ukierunkowania, zostały ustrukturalizowane. Ważnym aspektem były narodziny i umocnienie polskiej świadomości narodowej, co wpisywało się zresztą w ogólny nurt panujący w Europie po Rewolucji Francuskiej. Konieczność opuszczenia ziemi ojczyznej zaczęła być postrzegana w innym świetle, nie tylko pod kątem utraty rodziny czy domostwa, ale także zerwania czy osłabienia więzi ze swoim krajem pochodzenia, jego dorobkiem kulturowym i społecznym.

Polacy opuszczali ojczyznę początkowo z przyczyn głównie politycznych. Ogromne niegdyś państwo nie istniało, zaś jego obszary włączono pod panowanie trzech zaborców – Rosji, Austro-Węgier i Prus. Polacy, poczutyjacy rozbiory za zaprzeczenie najważniejszych wartości narodowych, chętnie organizowali różnego rodzaju nielegalne związki mające na celu zerwanie z aktualnym stanem rzeczy. W rezultacie historia Polski okresu rozbiorów pełna jest przykładów niepodległościowych zrywów o większym i mniejszym znaczeniu, których naturalną konsekwencją były liczne i dotkliwe represje ze strony władz zaborczych.

Nie bez znaczenia dla rozmiarów emigracji pozostawał również fakt, że możliwość migracji była prawnie ograniczona wśród najbiedniejszych a zarazem i najliczniejszych warstw społecznych, czyli chłopstwa. Najwcześniej, już w 1807 roku w zaborze pruskim zniesiono poddaństwo chłopów, w cztery lata później wydano edykt

umożliwiający im nabywanie ziemi na własność<sup>9</sup>. W zaborze austriackim przeprowadzono podobne reformy w roku 1848, w rosyjskim zaś uwłaszczenia dokonano w 1861 roku<sup>10</sup>. Dzięki tym udogodnieniom nie tylko wzrosła mobilność ludności wewnątrz poszczególnych zaborów, ale także liczba osób opuszczających tereny ojczyste i udających się do innych państw europejskich a także amerykańskich.

Wiek XIX to także okres wielkiego rozwoju przemysłowego a co za tym idzie wzrostu liczby mieszkańców miast, w tym napływających z obszarów wiejskich. Na obszarze Królestwa Polskiego liczba ludności obszarów miejskich w ciągu zaledwie dwudziestu pięciu lat wzrosła o 95 %<sup>11</sup>. Oczywiście, nie wszyscy migranci osiedlali się na stałe w wybranym miejscu, nierzadko wędrowali kilka razy zmieniając miejsce zamieszkania zanim znaleźli odpowiadające im warunki do życia i utrzymania.

Istotną rolę w ruchach ludności na terenach ziem polskich odegrali także przybysze, pochodzący nie tylko z krajów zaborczych, ale także tych z polskich ziem, które aktualnie znajdowały się pod panowaniem innego władcy. Byli to głównie chłopci i drobni rzemieślnicy, niewielką grupę stanowili przedsiębiorcy, bankierzy, finansisci czy kadra techniczna. W drugiej połowie XIX wieku zaś do wymienionych grup napływowych dołączyli Żydzi litewscy i rosyjscy uciekający przed prześladowaniami w swojej ojczyźnie. Pierwsze poważne próby zniszczenia tożsamości narodowej w społeczności

---

<sup>9</sup> W. Czaplński, *Zarys dziejów Polski do roku 1864*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1986, s. 434.

<sup>10</sup> I. Ihnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski, *Spoleczeństwo polskie od X do XX wieku*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza” 1999, s. 432.

żydowskiej podjęła caryca Rosji Katarzyna Wielka już w XVIII wieku, jednak dopiero w kolejnym stuleciu stały się one na tyle dotkliwe, że zmusiły duże grupy Żydów do wyjazdów za granicę. Odrębną grupą byli urzędnicy cudzoziemscy, którzy na ziemiach polskich pełnili specyficzną rolę jako propagatorzy polityki zaborców. Ich liczbę szacuje się na od dwustu pięćdziesięciu do trzystu pięćdziesięciu tysięcy<sup>12</sup>.

Kolejne lata niosły ze sobą przemiany polityczne i społeczne, co odbijało się z kolei na ruchach migracyjnych. W okresie I wojny światowej w latach 1914-1918 w wojskach państw zaborczych zginęło i zaginęło szacunkowo około pięciuset trzydziestu tysięcy żołnierzy polskich, na przymusowe roboty na terenach niemieckich wywieziono około siedmiuset tysięcy ludzi<sup>13</sup>. Okres między 1929 a 1933 rokiem to czas, kiedy nastąpił światowy kryzys gospodarczy. Z tego powodu emigranci i imigranci, którzy mieli taką możliwość porzucali dotychczasowe miejsca zamieszkania w poszukiwaniu zatrudnienia. Taka sytuacja miała miejsce również na ziemiach polskich. Nie bez znaczenia pozostawał jednoczesny przyrost naturalny, gdy w ciągu siedemnastu lat międzywojnia ludność Polski wzrosła z 27 do 35 milionów, co odbiło się również na zwiększeniu liczby bezrobotnych. Jednak w latach przedwojennych około miliona Polaków wyjechało na stałe poza granice państwa.

Okres II wojny światowej był o wiele bardziej wyniszczający dla państwa polskiego niż poprzedni konflikt zbrojny. Bezpośrednio po zakończeniu działań zbrojnych szacowano, że śmierć poniosło

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 433.

<sup>12</sup> Tamże, s. 437.

około sześciu milionów Polaków, w tym zaledwie około dziesięciu procent na polach walki. Niemal doszczętnie wymordowana została ludność żydowska, a liczbę deportowanych szacuje się nawet na dwa miliony.

Narzucone reformy i plany odbudowy kraju w latach powojennych spowodowały stosunkowo szybki wzrost gospodarczy i ponowny przyrost liczby ludności miejskiej, co jednocześnie owocowało odpływem mieszkańców wsi. Specyficzny system władzy nie pozostawał bez znaczenia, możliwości wyjazdu poza granice były bardzo ograniczone. Migracje międzynarodowe praktycznie ustały, kraj opuściła niewielka liczba ludności. Pod koniec lat '60 XX wieku ponownie doszły do głosu idee antyżydowskie, co spowodowało wzrost wyjazdów wśród osób prześladowanych za swoje pochodzenie. Dopiero przełom lat '80 i '90 spowodował, że znaczna liczba Polaków ponownie opuściła granice ojczyzny, kierując się do państw lepiej rozwiniętych, najczęściej do Niemiec, głównie w celach zarobkowych. W latach 1980-1987 wyjechało siedemdziesiąt tysięcy specjalistów i naukowców, w ciągu lat '80 w sumie opuściło kraj ponad dwa miliony osób. Zaczęło wówczas funkcjonować pojęcie „drenażu mózgów” obrazujące problem emigracji wysoko wykwalifikowanych pracowników i absolwentów oraz jej wpływ na polski rynek pracy<sup>14</sup>.

Jesień narodów 1989 roku zapoczątkowała w Polsce szereg zmian politycznych a za nimi społecznych i gospodarczych. Reformy przełomu dekad lat '80 i '90 przyniosły zmianę ustroju i systemu

---

<sup>13</sup> A. Czubiński, *Historia Polski*, s. 74.

gospodarczego z socjalistycznego państwa opiekuńczego w kapitalistyczne i wolnorynkowe. Wielu bezrobotnych, nie dostrzegając lub nie mając innych perspektyw, po raz kolejny wyruszyło za granicę. W porównaniu z poprzednią falą emigrantów, spadał udział procentowy w niej osób z wykształceniem wyższym, z 10 % w 1988 roku do nieco ponad 7% w 1989, a więc zaledwie rok później, aż do 1,6% w 1996. Zjawisko to, opozycyjne do wcześniej zaobserwowanego, nazwano „odwrotnym drenażem mózgow.”<sup>15</sup>

Dane Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2002 roku w relatywnie przejrzysty sposób wskazują, jak kształtowała się migracja polska po 1988 roku. W chwili jego przeprowadzenia, za granicą dłużej niż dwa miesiące przebywało siedemset osiemdziesiąt sześć tysięcy osób, prawie o dwieście siedemdziesiąt tysięcy więcej niż w roku 1988. Zdecydowana większość, bo 80 % emigrantów za granicą przebywało dłużej niż rok. Co ciekawe, wzrósł znacząco odsetek migrujących kobiet, z 42% emigrantów w 1988 do niemal 54% w 2002 roku<sup>16</sup>. Zgodnie ze spisem, najwięcej Polaków – emigrantów czasowych przebywało w Niemczech, USA i Kanadzie, odpowiednio 37,4%, 20,1%, 3,7%<sup>17</sup>.

### 3. Migracje w okresie okolo- i poakcesyjnym

Przeprowadzone na początku lat '90 reformy pozwoliły Polsce na ubieganie się o możliwość dołączenia do struktur Wspólnoty

---

<sup>14</sup> R. Nowak-Lewandowska, *Migracje Polaków w dobie rozszerzenia Unii Europejskiej*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/16/3.pdf>.

<sup>15</sup> Tamże

<sup>16</sup> K. Słany, *Emigracje zagraniczne z Polski w świetle Narodowego spisu Powszechnego 2002*, w: E. Nowicka, B. Cieslińska, (red.) *Wędrowcy i migranci*, Nomos, Kraków 2005, s. 148-149.



Europejskiej. Już w 1988 roku nawiązano stosunki dyplomatyczne z Europejską Wspólnotą Gospodarczą co zaowocowało podpisaniem w roku następnym umowy o współpracy gospodarczej i handlowej. W maju 1990 roku Polska złożyła oficjalny wniosek o stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi, jednocześnie korzystając z pomocy w ramach programu PHARE. Wszystkie te działania miały na celu jak najszybsze umożliwienie wejścia do struktur wspólnotowych państwa polskiego.

W ciągu kilkunastu lat od przełomu 1989 roku do akcesji do struktur UE w 2004 roku doszło do fundamentalnych zmian. Otwarcie granic i wprowadzenie wolnego rynku dało szansę na rozwój tysiącom Polaków. Jednocześnie umożliwiono szersze niż dotychczas korzystanie z możliwości nauki za granicą, co wpłynęło stymulująco na młode osoby. Coraz łatwiej było także wyjechać w celach zarobkowych, ale oficjalnie i zgodnie z kwalifikacjami.

Biorąc pod uwagę przyszłe możliwości, próbowano oszacować wpływ akcesji na liczbę wyjazdów z Polski.

Jak wynika z przedstawionych obliczeń nie spodziewano się tak dużej popularności Wielkiej Brytanii i Irlandii, które zdeklasowały faworyta prognoz – Niemcy. Czas pokazał, iż nawet najbardziej wnikliwe przewidywania nie były w stanie określić kierunków spodziewanej migracji, jej wielkości i związanych z nią problemów oraz korzyści. Stąd też tak duże zdziwienie mediów i społeczeństwa wobec lawinowo rosnącej liczby emigrantów.

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 152.

**Tabela nr 1** Przepuszczalna wielkość emigracji z Polski do piętnastu krajów „starej Unii Europejskiej” po akcesji w 2004 roku (w tysiącach osób)

<b>Kraj docelowy</b>	Wersja pierwsza	Wersja druga	Wersja trzecia
<b>Niemcy</b>	410	276	195
<b>Francja</b>	134	77	43
<b>Austria</b>	123	61	23
<b>Belgia</b>	106	48	14
<b>Holandia</b>	104	48	15
<b>Szwecja</b>	102	46	12
<b>Włochy</b>	93	52	27
<b>Wielka Brytania</b>	91	50	25
<b>Finlandia</b>	90	38	6
<b>Dania</b>	85	42	16
<b>Hiszpania</b>	45	14	-
<b>Irlandia</b>	44	5	-
<b>Luksemburg</b>	34	15	-
<b>Grecja</b>	12	-	-
<b>Portugalia</b>	-	-	-

R. Nowak-Lewandowska, „Migracje Polaków w dobie rozszerzenia Unii Europejskiej”, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/16/3.pdf>

Główne kierunki nowej emigracji prowadziły do tych państw Europy, które zdołały stosunkowo szybko otworzyć całkowicie swoje granice dla pracowników zagranicznych. Jako pierwsze, bo już w chwili wejścia Polski do UE, uczyniły to tak zwane kraje starej Unii Europejskiej: Szwecja, Wielka Brytania i Irlandia a także dziewięć innych krajów przyjętych do Wspólnoty z dniem 1.05.2004 roku. Z kolei 1.05.2006 roku Grecja, Finlandia, Hiszpania i Portugalia, 21.07.2006 roku Włochy i 1.05.2007 roku Holandia również zniosły dotychczasowe ograniczenia w dostępie do ich rynków dla obywateli państw „nowej dziesiątki”<sup>18</sup>. Natomiast

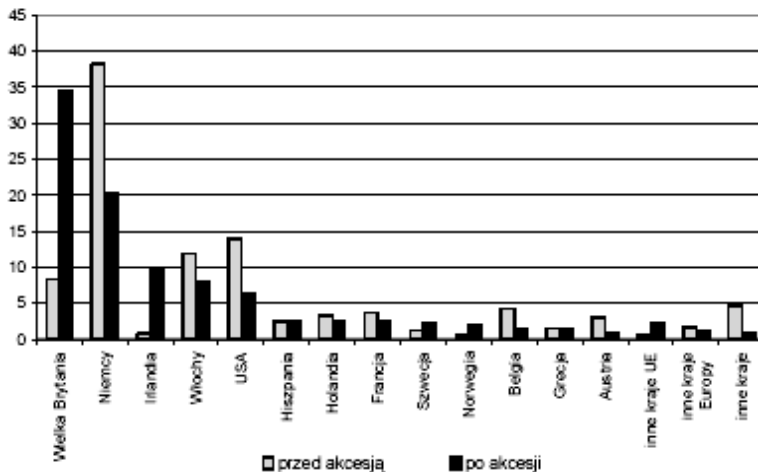
---

<sup>18</sup> Dostęp do unijnych rynków pracy,

[http://www1.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/\(\\$PrintView\)/1F778C726D52554BC1256E830059A232?Open](http://www1.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/($PrintView)/1F778C726D52554BC1256E830059A232?Open).

1.07.2008 roku dostęp Polakom do swojego rynku pracy umożliwiła również Francja.

**Wykres nr 1. Liczba Polaków migrujących za granicę przed i po akcesji do UE (w %)**



*M. Okólski, I. Grabowska- Lusińska „Najnowsza emigracja z Polski. Raport OBM” dostępnego na stronie <http://www.migration-news.uw.edu.pl/BiuletynMigracyjny16.pdf>*

Jak wynika z powyższego wykresu, największy przyływ polskich imigrantów po akcesji w 2004 roku „nowej dziesiątki” do struktur UE zanotowały Irlandia i Wielka Brytania. Popularnymi kierunkami, chociaż w mniejszym wymiarze, pozostały Niemcy oraz Włochy. Spadła także liczba chętnych do wyjazdu do Stanów Zjednoczonych. Wynik ten zapewne wiąże się ze wzrostem migracji do krajów na Wyspach Brytyjskich, które oferowały lepsze warunki płacowe, łatwiejszy dostęp do swoich rynków pracy, uproszczone

formalności podczas przekraczaniu granic przy jednoczesnym podobieństwie wymaganych kwalifikacji, w tym znajomości języka.

#### **4. Pozytywne i negatywne skutki emigracji poakcesyjnej**

Tak duży ruch ludnościowy, jakim była i nadal jest emigracja poakcesyjna nie pozostaje bez wpływu na całokształt Polski. Komentatorzy tego zjawiska wskazują jego dobre i złe strony. Ciekawe jest to, że w początkowej fazie wyjazdów przeważały znacznie opinie pozytywne. Podkreślano szeroki wachlarz możliwości, jakie mieli migrujący, szanse, które mogli wykorzystać. Najistotniejszym walorem zarobkowania za granicą było zebranie nowych doświadczeń oraz podszkolenie języka obcego. Swoistym żartem było wskazywanie polskich specjalistów, jako czołowego towaru eksportowego do krajów UE.

Po pewnym czasie coraz bardziej wyraziste stały się opinie krytyczne. Przestrzegano przed zbyt dużym ubytkiem pracowników o dobrych kwalifikacjach, dostrzegano problemy Polaków, którzy skuszeni wizją szybkiego zarobku wyjeżdżali bez znajomości języka, realiów życia i rynku pracy, często na miejscu wegetując wykonując najgorzej płatne zajęcie, lub zbierając pieniądze na bilet powrotny. Zwrócono uwagę na nielegalnie działające agencje pośrednictwa pracy, które oferowały fikcyjne zatrudnienie w zamian za relatywnie duże opłaty, aby wkrótce potem zniknąć pozostawiając Polaków samym sobie w obcym kraju. Coraz więcej w mediach pojawiała się doniesień o problemach, jakim muszą stawiać czoła rodziny emigrantów, zarówno w Polsce jak i poza jej granicami.

Rozpatrując problem znaczącego odpływu Polaków z kraju, szczególnie osób młodych, warto się zastanowić nad dobrymi stronami tego zjawiska. Przede wszystkim, dla samych migrantów pobyt za granicą jest cennym doświadczeniem życiowym. Zyskują szansę dodatkowej nauki języków obcych, na przykład poprzez uczestnictwo w darmowych kursach oferowanych na miejscu, wypracowania nowych kontaktów w społeczeństwach międzynarodowych, poznania odmiennych kultur, ich tradycji, zwyczajów. Osoby studiujące powiększają zasób swojej wiedzy, korzystając ze źródeł często w kraju niedostępnych. Kontakt z innymi kulturami może również wpływać pozytywnie na rozpowszechnianie się idei tolerancji, pomaga konfrontować różne punkty widzenia, przełamywać stereotypy i uprzedzenia.

Nie do przecenienia jest również fakt kreowania przez nowych emigrantów wizerunku Polski i jej obywateli za granicą, do tej pory niezbyt pochlebnego i krzywdzącego. Polacy zaczęli być postrzegani, jako dobrzy i solidni fachowcy, zdeterminowani i ambitni. Poza tym, polscy pracownicy pomagają wypełniać luki w zatrudnieniu w różnych branżach. Wyjeżdżający zmniejszają także konkurencję na krajowym rynku pracy, co przy wejściu nań wyżu demograficznego jest bardzo istotne dla płynnego przepływu pracowników. Mniej obciążona jest polska służba zdrowia czy system ubezpieczeń społecznych.

O skali zarobków Polaków za granicą świadczy fakt, iż tylko w roku 2007 w wyniku transferów gotówkowych emigranci przesłali do kraju ponad cztery miliardy euro, czyli około piętnastu miliardów złotych. Dane te dotyczą tylko tej części pieniędzy, która dotarła do

Polski za pośrednictwem banków<sup>19</sup>. Tak duże ilości pieniędzy nie tylko zwiększają obrót towarowy i wskaźniki konsumpcji, ale także przyczyniają się do stopniowego wzrostu poziomu życia w kraju, gdyż korzystają z nich pozostający na miejscu krewni. Ocenia się, że tylko w Wielkiej Brytanii Polacy zagospodarowali co najmniej pół miliona wolnych miejsc pracy, dzięki czemu nie nastąpiło załamanie gospodarcze. Generalnie w każdym kraju przyjmującym polscy pracownicy są zatrudniani w sektorach, gdzie brakuje wykwalifikowanej siły roboczej. Ponadto, jako pracownicy efektywni, podejmujący wielokrotnie nowe wyzwania, chętnie pozostający po godzinach pracy, Polacy zdobywają uznanie zagranicznych pracodawców.

Mobilność Polaków wraz z wzrostem dochodów przyczyniła się szczególnie w pierwszym okresie wyjazdów do rozwoju usług transportowych, głównie w sektorze tanich linii lotniczych. Kwestia rozwoju poszczególnych gałęzi gospodarki w kontekście zagadnienia emigracji poakcesyjnej nie dotyczyła jedynie wyjeżdżających ludzi. Wraz z Polakami, poza granice naszego kraju zaczęły „wędrować” towary znanych polskich marek, w większości związanych z branżą spożywczą. Dzięki temu, rodzime produkty zaczęły zyskiwać na popularności w całej Unii, zaś w tych krajach, dokąd udało się najwięcej Polaków zaczęto zakładać sklepy z polską żywnością. W pierwszym półroczu 2004 r. wartość eksportu polskich towarów rolno-spożywczych wzrosła o jedną piątą, w tym w dwóch pierwszych miesiącach członkostwa w UE wartość eksportu była aż o 43% wyższa niż w tych samych miesiącach roku wcześniejszego. Wzrósł

---

<sup>19</sup> *Emigranci przysłali do Polski 15 miliardów złotych*,  
[http://www.dziennik.pl/gospodarka/article104061/Emigranci\\_przyslali\\_do\\_Polski\\_15](http://www.dziennik.pl/gospodarka/article104061/Emigranci_przyslali_do_Polski_15)

także import, chociaż nie był to tak duży skok jak w przypadku eksportu. Szacuje się, iż w perspektywie kilku lat możliwy jest kolejny wzrost eksportu polskiej żywności do wartości około dziesięciu miliardów euro rocznie<sup>20</sup>. Wzrosły także obroty handlowe ze wszystkimi krajami UE, na co wpływ miała nie tylko emigracja, ale i ułatwienia legislacyjne wynikające ze swobody przepływu towarów i usług na wspólnym rynku europejskim. Często pomijanym, ale także ważnym skutkiem emigracji jest wymiana kulturowa pomiędzy Polakami a mieszkańcami państw przyjmujących. Przebywanie na obszarze innego kraju siłą rzeczy motywuje migrantów do doskonalenia znajomości języka obcego oraz poznawania przynajmniej w stopniu minimalnym obyczajów i tradycji kształtujących wzajemne relacje w nowym społeczeństwie. Znajomość, choćby pobieżna, realiów życia w danym miejscu pozwala szybciej się w nim zaaklimatyzować oraz zjednać sobie życzliwość współmieszkańców. Ze względu na dużą liczbę Polaków przybywających do innych krajów zaczęto wydawać nowe czasopisma polskojęzyczne lub specjalne dodatki do prasy krajowej, w Irlandii działa polski telewizyjny program informacyjny, a w Internecie swoje usługi świadczą specjalne polskie stacje radiowe. Te działania mają na celu nie tylko zapewnienie emigrantom bieżących wiadomości z kraju ojczystego, ale również ułatwić orientację w informacjach dotyczących kraju przyjmującego.

---

miliardow\_zlotych.html.

<sup>20</sup> *Wpływ integracji z UE na ceny żywności w Polsce*, [http://www.agrobiznesklub.pl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=64&Itemid=45](http://www.agrobiznesklub.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=45).

Pozytywny wpływ migrantów odnotowały także państwa przyjmujące. Oprócz wspomnianego wyżej napływu koniecznej siły roboczej, imigranci wpływają dodatnio na całość dochodów państwa, poprzez płacenie podatków i wydatki konsumpcyjne. Oprócz tego rosnąca ilość polskich firm za granicą poprawia wskaźniki przedsiębiorczości danych krajów, zapewniając również szansę na zatrudnienie kolejnych pracowników z Polski lub też stałych mieszkańców państwa. Napływ osób wykształconych i wysoko wykwalifikowanych wpływa mobilizująco na rynki pracy.

Irlandzki Minister do spraw Integracji Conor Lenihanen w wywiadzie udzielonym w lutym ubiegłego roku podkreślał pozytywne oddziaływanie Polaków na gospodarkę Szmaragdowej Wyspy. W związku z ich zaangażowaniem oraz planami pozostania co najmniej na kilka lat przewidywał wprowadzenie nowych udogodnień ułatwiających nie tylko polepszenie kontaktów z samymi Irlandczykami ale i ciągle dokształcanie się w swojej branży. Mowa tu głównie o poszerzeniu oferty kursów językowych oraz przekonaniu pracodawców do dofinansowywania tego rodzaju szkoleń<sup>21</sup>.

Emigracja, poza wszystkimi dodatnimi cechami, wiąże się z aspektami negatywnymi. Przede wszystkim następuje stały odpływ fachowej siły roboczej z kraju. Najbardziej odczuwalne było to w sektorze usług, zwłaszcza budowlanych, technicznych, gastronomicznych, informatycznych, transportowych oraz przemysłu spożywczego. Do tej chwili stosunkowo niewielki, ale powoli wyczuwalny staje się także odpływ pracowników sektora medycznego i



farmaceutycznego, szczególnie wśród pielęgniarek i anestezjologów. Im więcej specjalistów wyjeżdża, tym mniejsze dochody skarbu państwa, choćby z tytułu płaconych przez nich podatków. Według ankiety Departamentu Analiz i Prognoz Ministerstwa Gospodarki przeprowadzonej w pierwszej połowie 2006 roku w przypadku 17% ofert zatrudnienia nie zgłosił się żaden kandydat a w 60% firm oferujących wakat przeprowadzona rekrutacja nie skutkowała zatrudnieniem. O ile jednak odpływ fachowców można oceniać także w kategoriach pozytywnych, gdy nie tracą oni kontaktu z zawodem, to dodatkową kwestią pozostaje fakt „marnowania” wykształcenia lub zawodowych kwalifikacji poprzez podejmowanie zatrudnienia na stanowiskach niewymagających doświadczenia bądź absolutnie niezgodnych z nabytą wiedzą. Paweł Kaczmarczyk wyróżnił kilka pojęć dla określenia różnej skali odpływu pracowników wysoko wykwalifikowanych. Pierwsze z nich to tak zwana wymiana mózgow, mająca miejsce, gdy osoby wykształcone znajdują za granicą pracę zgodną z kierunkiem nauki i już nabytym doświadczeniem. W chwili, kiedy emigrujących i wykształconych jest wielu a krajowy rynek pracy nie jest w stanie sobie z tym odpływem poradzić, można mówić o drenażu mózgow (w kontekście kraju opuszczanego)<sup>22</sup>. Zjawisko to zaobserwowano po raz pierwszy w Polsce w okresie migracji końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Jeśli jednak wyjeżdżający zatrudniają się, mimo posiadanej i udokumentowanej

---

<sup>21</sup> Wywiady Anny Paś z Ministrem ds. Integracji Conorem Lenihan T.D. *O Polakach, integracji i recepcie na „irlandzki cud nad Wisłą”*, dostępnego na stronie <http://www.fiannafail.ie/article.phpx?topic=272&id=8467&nav=Polski>.

<sup>22</sup> P. Kaczmarczyk, J. Tyrowicz, *Migracje osób z wysokimi kwalifikacjami*, „Biuletyn Fundacji Inicjatyw Społecznych”, 3/2008, s. 4.

wiedzy, na stanowiskach niewymagającym żadnych kwalifikacji dochodzi do marnotrawienia mózgow.

Badania z września 2007 roku wskazują, iż w Irlandii i Wielkiej Brytanii odsetek osób z wykształceniem co najmniej średnim wśród przebywających tam Polaków wynosił 90%, z czego 22% stanowiły osoby z wykształceniem wyższym<sup>23</sup>. Jeśli przełoży się te dane na ilość polskich emigrantów, łatwo dojść do wniosku, że poza granicami przebywa co najmniej kilkadziesiąt tysięcy osób o wysokich kwalifikacjach. Ze względu na różnorodność wykształcenia, nie w każdej grupie zawodowej taki odpływ jest odczuwalny, jakkolwiek niektórzy prognostycy przewidują, iż w niedługim czasie może znacznie wzrosnąć liczba emigrujących pracowników służby zdrowia, co oczywiście będzie miało przełożenie na braki kadrowe w placówkach leczniczych i opiekuńczych.

Ponadto, wielu emigrantów decyduje się za granicą na otwarcie własnej działalności gospodarczej, co także oddziałuje negatywnie na wskaźniki rozwoju gospodarczego w Polsce oraz na przychody do skarbu państwa. Tylko w Wielkiej Brytanii w 2007 roku Polacy założyli około czterdziestu tysięcy firm<sup>24</sup>. Brak jest danych, ile z nich przetrwało co najmniej rok, niemniej taka ilość nowych podmiotów gospodarczych na polskim rynku mogłaby wpłynąć pozytywnie na jego rozwój oraz poprawić wskaźniki zatrudnienia.

Innym aspektem jest zmiana średniej wieku w kraju, gdyż zdecydowana większość emigrantów to osoby młode. Chociaż jedynie część deklaruje pozostanie na stałe za granicą, to przy obecnym

---

<sup>23</sup> Tamże, s. 7.

ujemnym przyroście naturalnym istnieje realne zagrożenie gwałtownego „zestarzenia się” polskiego społeczeństwa. Obecnie funkcjonujący system ubezpieczeń społecznych może okazać się niewydolny a dotychczasowe instytucje, w tym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanąć przed groźbą bankructwa. Już w tej chwili sytuacja na polskim rynku pracy prezentuje się w ten sposób, że wszyscy zatrudnieni utrzymują dwukrotnie większą liczbę osób niepracujących. Zmniejsza się liczba młodych pracujących, zaś ilość tych zależnych od świadczeń ZUSu i KRUSu nie zmalała znacząco w ciągu ostatnich kilku lat. Bezpośrednią przyczyną prawdopodobnych problemów jest przede wszystkim złe oszacowanie potencjalnej ilości emigrantów w stosunku do rzeczywistych wskaźników.

Innym czynnikiem wpływającym na polską strukturę demograficzną jest fakt, iż do chwili obecnej, z kraju wyjechało około miliona kobiet w wieku produkcyjnym, głównie pomiędzy 20 a 30 rokiem życia. Tak duży odpływ w relatywnie krótkim czasie nie tylko zakłóca bilans płci ogółu ludności, ale oddziałuje na te sektory gospodarki, gdzie większość zatrudnionych tradycyjnie rekrutuje się spośród płci pięknej, takie jak sektory usług opiekuńczo-wychowawczych<sup>24</sup>. Na takich zmianach cierpią również rodziny a szczególnie dzieci. Dodatkowo, emigracja przyczynia się pośrednio do zwiększenia liczby rozwodów. Na podstawie dotychczasowych danych przewiduje się, że około jednej trzeciej związków, w których

---

<sup>24</sup> *Polacy wracają z Wypst a pozostający zakładają firmy*, <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33205,5180526.html>.

<sup>25</sup> A. Coyle, *Has Transition Left Women Behind? Polish Women's Labour Markets at 'Home' and 'Abroad'*, <http://www.developmentandtransition.net/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&DocumentID=660>.

jeden z partnerów dłuższy czas przebywa poza krajem rozpadnie się<sup>26</sup>. Jest to rezultat utrudnień wynikających ze zmiany otoczenia i poszerzania kręgu znajomości (w przypadku emigrujących) oraz problemów związanych z zastąpieniem kontaktów osobistych innymi formami porozumiewania się, takimi jak Internet, rozmowy telefoniczne, które nie zawsze są wystarczające do podtrzymania więzi międzyludzkich. Oprócz wymienionych problemów społecznych warto także zwrócić uwagę, że wyjeżdżający młodzi ludzie odkładają moment założenia rodziny na czas po powrocie, który czasem wydłuża się o wiele bardziej, niż zakładano na początku. Stąd też możliwy spadek dzietności rodzin oraz dalsze przesuwanie się w czasie decyzji o rodzicielstwie.

Stosunkowo nowym zjawiskiem jest tak zwane eurosieroctwo, czyli pozostawianie dzieci w kraju pod opieką krewnych, sąsiadów czy znajomych przez jednego lub oboje rodziców na czas ich emigracji za granicą. Częstym przypadkiem bywa także emigracja „alimentacyjna”, związana z unikaniem obowiązku alimentacyjnego wobec dzieci poprzez wyjazd za granicę. Poza skutkami społecznymi zwraca się uwagę na efekty ekonomiczne emigracji. Duże transfery pieniężne do Polski oddziałują także w sposób negatywny. Większość z tych pieniędzy jest wydawana na bieżącą konsumpcję, nie na inwestycje. Ciągły wzrost popytu skutkuje zwiększaniem cen na rynku, niewspółmiernym do wzrostu wynagrodzeń. A ponieważ podatki z zarobków odprowadzane są do skarbu państw przyjmujących, spadają przychody skarbu Polski. Trudności w znalezieniu

---

<sup>26</sup> *Emigracja rozbija polskie małżeństwa*,  
[http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article103145/Emigracja\\_rozbija\\_polskie\\_malzen](http://www.dziennik.pl/wydarzenia/article103145/Emigracja_rozbija_polskie_malzen)

wykwalfikowanej kadr pracowniczej odbijają się na wskaźnikach produkcji i usług. Szacuje się, że do roku 2025 zostanie zanotowany spadek wskaźnika PKB rządu 40% jego poziomu z roku 2005<sup>27</sup>. Według raportu Ministerstwa Gospodarki najważniejsze negatywne ekonomiczne skutki emigracji dla Polski to spadek podaży pracy, obniżenie się atrakcyjności inwestycyjnej kraju, zagrożenie rentowności eksportu. Ponadto powracający po pewnym czasie do kraju muszą liczyć się z trudnościami w znalezieniu zatrudnienia lub prowadzeniu własnej działalności, szczególnie, jeśli za granicą zajmowali się taką sferą usług czy produkcji, która w Polsce nie ma racji bytu bądź jest ograniczona przez prawo.

Mówiąc o negatywnych stronach emigracji, należy także wspomnieć o jej oddziaływaniu na kraje przyjmujące. Dodatkowi mieszkańcy to nie tylko dodatkowi pracownicy, którzy mogą dopomóc w uporaniu się z niedostatkiem rąk do pracy. Z ich obecnością łączy się także większe obciążenie systemu opieki zdrowotnej oraz społecznej, w nieco mniejszym stopniu systemu edukacji. Ponadto podkreśla się, iż polscy pracownicy z jednej strony są bardziej wydajni, pracowici i uczciwi a z innej „psują” rynek pracy, gdyż godzą się na zatrudnienie za niższą stawkę, co zniekształca konkurencję. Tego rodzaju opinie można odnaleźć w niektórych zagranicznych mediach.

Przykładowo, niemiecki rynek pracy już w pierwszym roku po akcesji nowych państw odczuł problemy z nią związane. Media nagłaśniały sytuacje, gdy dochodziło do dumpingu płacowego, świadczenia usług jak na etacie oficjalnie pozostając samozatrudnio-

---

stwa.html.

nym fachowcem bądź też pracy nielegalnej. Oficjalne dane mówią, iż w 2003 roku zatrudniono w Niemczech dwa tysiące Polaków, podczas gdy w 2004 liczba ta kilkakrotnie wzrosła do ponad szesnastu tysięcy. Przypuszcza się, że w większości były to osoby, które wykorzystały moment akcesji do zalegalizowania dotychczasowej pracy „na czarno”<sup>28</sup>. Zwraca się także uwagę, że nowi imigranci są lepiej wykształceni i wykwalifikowani niż napływający dotychczas, przez co mają większe szanse na znalezienie zatrudnienia, ograniczając tym samym możliwości samych Niemców posiadających mniejsze doświadczenie i wiedzę.

Prawdopodobnie negatywne podejście do przybyszów jest spowodowane dotychczasowymi kłopotami w Niemczech związanymi z imigrantami z Turcji, byłej Jugosławii oraz Grecji, którzy z trudem się asymilują, najczęściej pracują bez zezwolenia a jednocześnie wykorzystują system niemieckiej opieki społecznej. Z drugiej strony stają się często ofiarami rasistowskich ataków, szczególnie ze strony frakcji neonazistowskich. Obarcza się ich także odpowiedzialnością za kryzys ekonomiczny kraju i wzrost bezrobocia.

Z kolei w kontekście rynku brytyjskiego z raportu Izby Lordów wynika, że 83% Brytyjczyków uważa, że kraj przeżywa kryzys imigracyjny, zdanie to podziela 58% imigrantów. 84% obywateli Królestwa chciałoby powstrzymania imigracji, zaś 69% badanych uważa, że imigranci są lepiej traktowani<sup>29</sup>. A zatem zdania o Polakach na

---

<sup>27</sup> *Kosztowny drenaż mózgow i fachowców*,  
<http://www.kpp.org.pl/index.html?action=sai&ida=3679>.

<sup>28</sup> *Pozytywne skutki rozszerzenia Unii Europejskiej dla niemieckiej gospodarki*,  
[http://osw.waw.pl/files/rozszerzenie\\_dla\\_niemieckiej\\_gospodarki.pdf](http://osw.waw.pl/files/rozszerzenie_dla_niemieckiej_gospodarki.pdf), s. 6.

<sup>29</sup> „Polska”: *Brytyjczycy nie chcą już imigrantów z Polski*,  
<http://londyn.gazeta.pl/londyn/1,87920,5098589.html>.

Wypach są mocno zróżnicowane, co może mieć wpływ na kształtowanie się przyszłej polityki migracyjnej Wielkiej Brytanii a co za tym idzie zmienić podejście do polskich pracowników.

Analizując wszystkie skutki migracji nietrudno zauważyć brak jednej przeważającej opinii czy też jednoznacznej oceny zjawiska. Na polu opinii publicznej ścierają się poglądy zarówno zwolenników jak i przeciwników, nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach Unii Europejskiej. Trudno jest bowiem rzetelnie ocenić proces, który się nie zakończył i prawdopodobnie potrwa jeszcze co najmniej kilka lat. Niektóre przewidywania mówią o tym, że środek ciężkości emigracji z Polski w niedługim czasie przesunie się w stronę państw skandynawskich, w tym także i Norwegii, ze względu na ich relatywną bliskość, dostępność, dobrze wykształcone zaplecze socjalne i możliwość porozumiewania się w dwóch najbardziej popularnych językach obcych w Polsce – angielskim i niemieckim. Niedługo po akcesji pewna liczba Polaków skierowała się także na północ, jednak główny strumień wyjeżdżających za cel obierał zachodnią część kontynentu.

Wejście Polski w struktury wspólnotowe spowodowało wiele korzyści, z których bodaj najważniejszą stała się możliwość podniesienia poziomu wiedzy o naszym kraju wśród innych państw członkowskich. Fala nowej emigracji, która „zalała” głównie Wielką Brytanię i Irlandię nieomal natychmiast po akcesji, miała zatem nie tylko wymierny skutek ekonomiczny, łączący się z materialnymi korzyściami emigrantów. Stała się również jednym z instrumentów budujących wizerunek współczesnego Polaka w odniesieniu do innych narodowości. Przyczynili się do tego sami migranci, tworząc na

miejscu społeczności oparte na wspólnej więzi narodowej, wyraziste i dostrzegalne w masie przybyszów z wielu krajów świata. Ponadto, wykazali się wieloma zaletami, dotąd niedocenianymi lub nawet celowo pomijanymi w sferze publicznej. Emigracja udowodniła, że warto nie tylko Polaków zatrudniać, ale również poznawać ich bliżej, zaznajamiając się jednocześnie z jednym z istotnych składników europejskiej kultury, jakim jest nasz dorobek, tradycje i obyczaje.

Trudno w tej chwili jednoznacznie przewidzieć, jak będzie się kształtować dalsza współpraca z innymi narodami. Podstawową jej zasada winna być pamięć o już osiągniętych celach i korzyściach oraz o wspólnym dążeniu do zrealizowania w pełni europejskiego projektu wspólnotowego. Jedno, co z pewnością nie ulegnie zmianie, to już utrwalony wizerunek Polaka, już nie półdzikiego barbariusa, ale Europejczyka w każdym pozytywnym aspekcie tego słowa.

Z drugiej strony warto się zastanowić, czy to porozumienie, które do tej pory zostało wypracowane nie ulegnie zniszczeniu przez problemy na tle ekonomicznym związane z kryzysem gospodarczym w ostatnich miesiącach. W mediach wielokrotnie pojawiały się informacje o atakach wobec polskich pracowników, zwolnieniach w pierwszym rządzie imigrantów lub likwidacji całych zakładów pracy opierających swoją działalność głównie o pracowników napływowych. Konflikty na tym tle nie sprzyjają budowaniu poczucia wspólnoty ani też pogłębianiu współpracy. Przyszłość polskich emigrantów w innych krajach europejskich pozostaje zatem nadal pod znakiem zapytania.



*Polska fala emigracji poakcesyjnej jako jeden ze skutków wstąpienia do Unii Europejskiej*

**Streszczenie**

Od stuleci ludzie na całym świecie ludzie podejmują próby odmiany swojego życia poprzez zmianę miejsca zamieszkania. Te procesy migracyjne są zazwyczaj powiązane z innymi istotnymi wydarzeniami, takimi jak konflikty, kryzysy i tym podobne.

Akcesja Polski do struktur UE wywołała wiele różnorodnych przemian na gruncie politycznym, ekonomicznym i społecznym. Rosnąca liczba emigrantów z Polski w innych krajach Unii jest jednym z najbardziej widocznych efektów tego wydarzenia. Proces ten należy do najbardziej masowych migracji w polskiej historii, jednocześnie nigdy wcześniej nie odnotowano zjawiska tego typu w naszym kraju. Specjaliści wciąż nie potrafią jednoznacznie stwierdzić jak bardzo będzie się ono rozwijało i kiedy się zakończy.

Z perspektywy ostatnich kilku lat można jedynie wstępnie nakreślić jak bardzo migracja poakcesyjna wpłynęła na zmianę postrzegania innych narodów przez Polaków oraz Polaków przez inne narodowości. W opinii ogółu Polska i Polacy zdobyli uznanie i stali się częścią „europejskiej rodziny”. Trudności w oszacowaniu ostatecznych rezultatów zjawiska wynikają z faktu, iż owa migracja to wciąż płynny proces i trudno odgadnąć jak długo on potrwa.

*Polish emigration as a result of accession to the EU*

**Abstract**

During the centuries people from all over the world tried to change their life by changing their place of living. Those migration process are generally connected with other important events such as conflicts, crises etc.

Polish accession to the EU structure caused many different changes in political, economical and social ground. Growing number of emigrants from Poland to the other EU's countries is one of the most visible effects. These process is one of the most massive migrations during the Polish history but on the other hand such an event has never took place before. Specialists still can't estimate how it will develop and when it will become to decline. From those few years perspective it is only possible to outline how much „after accession migration” changed Polish point of view connected with perceiving other nations and point of view of other nations connected with Polish people. In general opinion, Poland and Polish people won recognition in European Union as a part of ‘European family’. Difficulties in estimating the final results coming from the fact that migration is still fluent process and it is hard to guess how long will it take

Olga Kurek\*, Andrzej Rozmus\*\*

## **Ścieżki i rozdroża polskiej nauki i edukacji**

Relacja z seminarium „Jaka ma być reforma szkolnictwa wyższego?”

6 kwietnia 2009, Łańcut

### **1. Uwarunkowania pilności zmian w polskiej edukacji i nauce – kontekst seminarium**

Wzrastająca w ostatnich latach ekspansja szkolnictwa wyższego spowodowała średni spadek jakości kształcenia w wielu krajach. Bardzo często postawiony zostaje trudny do rozwiązania dylemat, jak zbalansować wymóg dostępu do kształcenia na poziomie wyższym z zapewnieniem odpowiedniej jakości kształcenia<sup>1</sup>.

W większości krajów transformujących się rozwój szkolnictwa wyższego jest gwałtowny i chaotyczny. Publiczny sektor edukacji jest w nich rażąco niedofinansowany, zaś prywatny nastawiony na szybki i łatwy zysk, który odbywa się kosztem jakości kształcenia. Często uczelnie prywatne są zbyt mocno związane z rynkiem, co powoduje, że ich oferta programowa jest krótkotrwała i zbyt specjalistyczna – nie posiadająca walorów kształcenia uniwersyteckiego. Rozwój edukacji na poziomie wyższym jest bardzo często procesem spontanicznym, nieplanowanym, pozbawionym dobrodziejstw strategii. W wielu więc krajach jest odczuwana silna potrzeba – po

---

\* Autorka jest asystentem w Katedrze Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

\*\* Autor jest kierownikiem Zakładu Badań nad Szkolnictwem Wyższym Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

<sup>1</sup> *World education report 2000: The right to education – towards education for all throughout life*, J. Smyth (ed.), UNESCO, Paris 2000, s. 72.

pierwsze: zdiagnozowania zjawisk, które wiążą się z funkcjonowaniem szkół wyższych; po drugie zaś: scalenia tych instytucji w ramach narodowych programów edukacyjnych.

Odrębnym problemem jest pilna potrzeba zmian w polskiej nauce. Niedoinwestowana, źle zarządzana i pozbawiona dobrodziejstw strategii przynosi mierne efekty. Tylko trzy fakty ilustrujące: 1) Finansowanie badań i rozwoju (B+R) z budżetu państwa w Polsce wynosi ok. 58% ogółu nakładów, podczas gdy w państwach OECD wynosi 30%. Finansowanie B+R przez podmioty gospodarcze w Polsce wynosi ok. 25% ogółu nakładów a w państwach OECD – 62%. Tak, to biznes (gospodarka) w głównym zakresie powinien być sponsorem i odbiorcą badań naukowych. Polska ma pod tym względem jedno z najniższych wskaźników w UE-27<sup>2</sup>; 2) W rankingu 1000 europejskich firm inwestujących najwięcej w B+R, Polska reprezentowana była tylko przez 2 firmy – pozycja 521 (BRE Bank) i 534 (Telekomunikacja Polska) (*2007 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*)<sup>3</sup>; 3) Polska ma również najwyższy w Unii Europejskiej wskaźnik badań niezorientowanych na wskazany cel społeczno-ekonomiczny co sprawia, że stopień rozproszenia badań jest jednym z najwyższych w Europie. Niski poziom finansowania badań stosowanych przez gospodarkę sprawia, że badania podstawowe są pozbawione impulsów płynących ze sfery praktyki – rynku i usług publicznych, co jest charakterystyczne dla krajów słabo rozwiniętych gospodarczo<sup>4</sup>. Te fakty oraz wiele innych przykładów pokazuje jak

---

<sup>2</sup> [http://www.nauka.gov.pl/mn/\\_gAllery/41/20/41206/1\\_zfn\\_plus\\_ideo.pdf](http://www.nauka.gov.pl/mn/_gAllery/41/20/41206/1_zfn_plus_ideo.pdf)

<sup>3</sup> [http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2007/1\\_1.pdf](http://iri.jrc.ec.europa.eu/research/docs/2007/1_1.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.nauka.gov.pl/mn/\\_gAllery/41/20/41206/1\\_zfn\\_plus\\_ideo.pdf](http://www.nauka.gov.pl/mn/_gAllery/41/20/41206/1_zfn_plus_ideo.pdf)

bardzo polska nauka i edukacja potrzebują zmian, może wręcz rewolucji.

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie od wielu lat żywo interesuje się tą tematyką. Chcąc włączyć się w dyskusję na temat węzłowych problemów polskiej edukacji i nauki Uczelnia w 2007 roku zorganizowała seminarium, którego pokłosiem było wydanie książki „Szkolnictwo Wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja” pod red. Prof. Stanisława Waltosia i współautora niniejszego opracowania (A. Rozmusa). Przygotowywane obecnie zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym są kolejnym etapem transformacji w polskim systemie szkolnictwa wyższego. Nasza obecność w Unii Europejskiej, kulturowe procesy globalizacyjne oraz współczesne wyzwania rynku pracy to tylko niektóre czynniki determinujące warunki działania polskich uczelni. Seminarium zorganizowane przez Samodzielny Zakład Badań nad Szkolnictwem Wyższym w dniu 6 kwietnia 2009 r. zrodziło się z potrzeby udziału w tej cywilizacyjnej debacie. Ze względu na tematykę seminarium skierowane było przede wszystkim do władz polskich uczelni, kadry naukowo-dydaktycznej, studentów oraz wszystkich zainteresowanych problematyką szkolnictwa wyższego. W trakcie seminarium poruszano następującą tematykę: a. problematyka prawna, socjologiczna i historyczna polskiego systemu szkolnictwa wyższego; b. relacje zachodzące między nauką i edukacją a rynkiem pracy; c. rola polskich uczelni w Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego; d. kierunki zmian w polskim szkolnictwie wyższym.

## **2. Przebieg seminarium**

W seminarium wzięło udział około 50 uczestników. Rolę prowadzącego dyskusję przyjął **prof. Stanisław Waltoś** – prawnik, specjalista w zakresie historii prawa i postępowania karnego, członek PAN oraz PAU, współautor książki pt. „Szkolnictwo wyższe w Polsce. Ustrój – prawo – organizacja”.

Patronat honorowy nad seminarium objęła **Pani Minister prof. dr hab. Barbara Kudrycka**. Jako czynny uczestnik seminarium, minister Kudrycka kilkakrotnie zapewniała, że celem tej debaty jest publiczne wysłuchanie opinii ekspertów w dziedzinie szkolnictwa wyższego oraz przedstawicieli środowisk akademickich, a w konsekwencji uwzględnienie proponowanych sugestii w przygotowywanej ustawie, rewolucjonizującej polski system szkolnictwa wyższego.

Słowo wstępne wygłosił **prof. Tadeusz Pomianek**, Rektor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Jak powiedział, minione 20 lat to niewątpliwie intensywny rozwój szkolnictwa wyższego, w bardzo szybkim tempie osiągnęliśmy poziom 2 milionów liczby studentów. Niestety ilość nie przeszła w jakość. Powodem tego stanu rzeczy są wg Profesora warunki nie pozwalające na działanie zdrowej konkurencji i zły system finansowania szkolnictwa, który nie promuje dbałości o jakość.

Seminarium rozpoczęło przemówienie **prof. Jerzego Chłopckiego**, socjologa, prorektora ds. nauki WSiLiZ. W referacie pt. „Dwadzieścia lat transformacji polskiego szkolnictwa wyższego – kierunek uniwersytet XXI wieku”, profesor zadał pytanie „Czy jest dzisiaj możliwy uniwersytet?”. Na pytanie to odpowiada: „nie jest możliwy taki, który swoją tradycją sięga czasów Sokratesa, przez odrodzenie aż do Humboldta, należy zatem zadać sobie pytanie, jaki uniwersytet

jest możliwy dzisiaj?”. W tworzeniu definicji oraz w określeniu ram funkcjonowania współczesnego uniwersytetu, profesor posłużył się trzema socjologicznymi pojęciami, wpływającymi na kształt współczesnych systemów szkolnictwa wyższego. Były to pojęcia: globalizacja, zarządzanie sieciowe, duch informacjonizmu. Wykładane kwestie Prelegent bogato ilustrował przykładami z życia WSiIZ. Pojawiły się m.in. tematy związane z wielokulturowością uczelni, system CISCO, uczelnią jako przedsiębiorstwo sieciowe, elektroniczną legitymacją studencką, relacjami uczelni z regionem czy komputeryzacją procesu dydaktycznego.

Z perspektywy prawno-legislacyjnej na przygotowywaną reformę spojrzal **prof. Jerzy Woźnicki**, Prezes Fundacji Rektorów Polskich. W swym referacie pt. „Bilans i perspektywy zmian legislacyjnych w polskim szkolnictwie wyższym”, Prelegent postulował:

- spojrzenie na problematykę reform od strony metodologicznej
- „w drodze doradztwa dla Pani Minister postanowiłem skupić się na tematyce metodologicznej, wskazując możliwe drogi prawne przeprowadzenia reformy”;
- rozwiązania i nomenklaturę bliższą „ewolucji” niż „rewolucji”
- „rewolucja w szkolnictwie wyższym nie jest celowa i nie jest możliwa, lecz potrzebny jest plan strategicznego działania (...) ważne jest aby zmiany były przewidywalne i miały ewolucyjny charakter (...) zasadnicze kierunki zmian to dywersyfikacja i projekcyjna selektywna deregulacja (...) trzeba deregulować jedno, a doregulować drugie” – powiedział profesor;
- traktowanie uniwersytetu jako „konserwatywnej innowacji”, która zachowując swój tradycjonalistyczny charakter, dostrzega

równocześnie potrzeby istotnych zmian i reform – profesor sformułował następującą tezę: „uniwersytet zawieszony jest pomiędzy swą przeszłością i przyszłością, podtrzymuje go zarówno jego konserwatywna przeszłość (historia, tradycja, wartości...) jak i innowacyjna przyszłość (profesjonalizm, efektywność, przedsiębiorczość, transfer technologii...)”;

- dążenie do zwiększenia nakładów pieniężnych na pojedynczego studenta, aby poprawić jakość – „póki tego nie osiągniemy, to zmiany organizacyjne nie mogą przynieść istotnych sukcesów na drodze poprawy jakości” powiedział profesor Woźnicki, dodając, że: „należy budować etos jakości”;

- współpracę Ministerstwa Nauki i szkolnictwa Wyższego z reprezentantami organizacji przedstawicielskich środowisk akademickich przy tworzeniu nowej ustawy – „kluczowe opracowania dotyczące przyszłości szkolnictwa wyższego, a więc dokumenty strategiczne i projekty ustaw, powinny być wspólnym dziełem ministrów i obdarzonych mandatem reprezentantów z KRASP, KRZaSP, KRP”; według profesora Woźnickiego to jest właściwa droga „aby skrócić proces wdrażania zmian w życie”.

Na kolejne problemy zwrócił uwagę następny prelegent, współautor niniejszego opracowania (**dr Andrzej Rozmus**), socjolog, organizator Seminarium, kierownik Samodzielnego Zakładu Badań Nad Szkolnictwem Wyższym w WSIiZ, w wystąpieniu pt. „Niezbędność reformy szkolnictwa wyższego z perspektywy pracownika naukowego uczelni niepublicznej”. Poruszone zostały trzy wątki: umasowienie szkolnictwa wyższego, konkurencyjność polskiej nauki i edukacji oraz niektóre dylematy pracownika naukowo-

dydaktycznego w Polsce. Oczyma pomocniczego pracownika nauki, akcentowano ilościowy wzrost liczby studentów w Polsce („ponad osiemdziesięcioprocentowy przyrost” w latach 1999-2006), przy równoczesnym jakościowym spadku poziomu nauczania oraz coraz niższym poziomie projektów badawczych. Szereg wskaźników jest tutaj niepokojących, m.in.:

- nadmierne poszatkowanie programów i kierunków kształcenia. Jak zauważono „w Polsce można kształcić się na ponad stu dwudziestu kierunkach (...) niebezpieczeństwo nie polega na różnorodności (...), niebezpieczeństwo leży po stronie pracodawców, jak oni mogą ocenić wartość i poziom wykształcenia, mając do dyspozycji sto dwadzieścia różnych możliwości?”;
- dobieranie przez kandydatów kierunku studiów według kryterium „łatwości studiowania”. Jako ilustrację tego problemu można przytoczyć sytuację z punktów rekrutacyjnych, gdzie „coraz częściej pojawia się pytanie czy tutaj jest na tym kierunku matematyka (...) a czy są jakieś kierunki gdzie matematyki nie ma”;
- brak wiarygodnych ocen efektów kształcenia („bardzo trudno jest porównać absolwenta socjologii z Poznania z absolwentem z Warszawy (...) możemy tylko próbować odnaleźć w rankingach miejsce tych uczelni”);
- niskie nakłady finansowe *per capita* w porównaniu z krajami UE czy OECD;
- bardzo niska liczba patentów zgłaszana przez polskich naukowców, itp.



„Zdaniem Prelegenta „instytucje kształcenia wyższego „rynek idei” zamieniły na „rynek ekonomiczny”. Za teren współzawodnicstwa można uznać: „walkę o pozyskanie studenta, starania o uzyskanie dostępu do różnych źródeł finansowania, pozyskiwanie wysoko-kwalifikowanej kadry naukowo-dydaktycznej, ustalanie prestiżu, reputacji, i miejsca rankingowego uczelni”.

Ostatni prelegent **mgr inż. Lucjan Hajder**, Dyrektor Informatyczny WSiLiZ, wygłosił referat pt. „Zintegrowany system zarządzania uczelnią wyższą na przykładzie Wyższej Szkoły informatyki i Zarządzania w Rzeszowie”, prezentując nowoczesne rozwiązania informatyczne, wspierające nowoczesne zarządzanie szkołą wyższą.

Głównym punktem Seminarium był **panel dyskusyjny**, w którym głos zabrali wybitni znawcy problematyki szkolnictwa wyższego, prezentując swoje stanowiska odnośnie aktualnej sytuacji polskich uczelni oraz kierunku, w którym powinny podążać zmiany.

W kolejności głos zabierali:

- **prof. Szczepan Biliński** – prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego ds. badań i współpracy międzynarodowej, profesor zwyczajny z zakresu zoologii, czynny członek PAN oraz PAU;
- **prof. Karol Musioł** – rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- **prof. Henryk Samsonowicz** – historyk mediewista, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, minister edukacji narodowej w rządzie Tadeusza Mazowieckiego;
- **prof. Janusz Tazbir** – badacz historii kultury i ruchów religijnych w Polsce, wieloletni dyrektor Instytutu Historii PAN;
- **dr Jerzy Krzysztof Thieme** – ekonomista.

Uczestnicy panelu zwrócili uwagę na niskie pozycje, jakie polskie uczelnie zajmują w międzynarodowych rankingach oraz na konsekwencje tej sytuacji – „aby móc się liczyć w światowej nauce, musimy zacząć zajmować wyższe pozycje np. w rankingu szanghajskim” – apelował prof. Sz. Biliński. Dodał, iż dopiero wówczas podjęciem nauki w naszych szkołach wyższych zainteresują się studenci zagraniczni. Profesor zwrócił uwagę na potrzebę budowania wspólnych centrów naukowych, niezależnych od żadnych uczelni, służących wszystkim naukowcom, którzy mają ciekawe pomysły na badania. „Pieniądze powinny iść do najlepszych” – tymi słowami popiera budowanie wspólnych przestrzeni badawczych prof. K. Musioł. Profesor Sz. Biliński akcentował również istotność i wagę publikowania w najlepszych, recenzowanych czasopismach naukowych, liczbę realizowanych grantów naukowych oraz zdobywanie nagród międzynarodowych.

Profesor K. Musioł w swym wystąpieniu poruszył problematykę finansowania szkolnictwa wyższego w naszym kraju: „nauka i innowacyjność będą decydowały o miejscu Polski w świecie i jej cywilizacyjnym rozwoju” – mówił, że: „bez istotnych zmian w sposobie finansowania nauki i szkolnictwa wyższego nie dobiegniemy do Europy, zostaniemy w tyle i będziemy zapleczem intelektualnym dla krajów, które w ostatnim pięćdziesięcioleciu finansowały naukę (...) jest to ta sytuacja, którą nazywamy „*brain circulation*”(...) „*brain drain*”. Rektor UJ zwrócił również uwagę na niepowodzenia w procesie bolońskim: „w dyskusji o reformie trochę przegapiamy wpisanie jej w cykl europejski (...) proces boloński to jest sukces w wielkim kryzysie (...) wiele zmienił, ale jednocześnie jest dość żywo

krytykowany za pewne niedociągnięcia (...) to co miało być pierwszym stopniem kształcenia, po którym można iść do pracy, nie działa (...) pracodawcy nie bardzo wiedzą o kogo chodzi (...) zatem proces boloński idzie do przemyślenia na nowo”. Podkreślił również wagę budowania wspólnych przestrzeni badawczych.

Profesor H. Samsonowicz poruszył istotny problem, często dyskutowany w kuluarach przez współczesnych naukowców, dotyczący ścieżki kariery naukowej w naszym kraju: „kadry decydują o wszystkim (...) kadry mamy dobre, ale nie wszędzie, nie wszystkie (...) wszystko robimy aby te kadry multiplikować, poszerzyć, ale jakość tych kadr pozostawia wiele do życzenia (...); czy doktor jest to trzeci stopień kształcenia (...) czy jest to stopień naukowy?(...) trzeba konsekwentnie zdecydować kim jest doktor konkretnych nauk”. Wybitny historyk zażartował, że „niektórzy w Polsce mają alergię na słowo habilitacja”, postulując przy tym, aby o przyznawaniu tytułu doktora habilitowanego oraz profesora zwyczajnego decydowały niezależne komisje np. składające się z zagranicznych naukowców

Poruszono również kontrowersyjny temat „kupowania dyplomów” na niektórych uczelniach prywatnych: „nie dajmy się szantażować ludziom, którzy uważają, że wszystko im się należy tylko z tego tylko powodu, że płacą” – apelował prof. J. Tazbir.

Ostatnim w kolejności panelistą zabierającym głos był dr J.K. Thieme, który rozpoczął swą wypowiedź od stwierdzenia, że „wizja szkolnictwa wyższego musi wynikać z wizji kraju (...) jeżeli chodzi o politykę edukacyjną, to każdy rząd może się zdecydować na egalitarne finansowanie (...) albo na zróżnicowanie, konkurencję oraz

mieć nadzieję, że z czasem wykształcą się instytucje o globalnym statusie (...) jestem zwolennikiem drugiej opcji”. Ekonomista postawił również tezę, iż: „system powinien pozwalać na duże zróżnicowanie (...) powinny istnieć uczelnie słabe i bardzo dobre”. Kolejny kontrowersyjny wątek dotyczył opłat za studiowanie: „czesne jest nie tylko dobrym pomysłem z powodu dodatkowego źródła finansowania, ale dlatego, że uczelnie będą musiały konkurować o to chesne i związku z tym będą się inaczej zachowywały” – stwierdził dr J.K. Thieme. Zwrócił uwagę, że: „w Polsce brakuje języka reformowania (...) na świecie używa się pojęcia „*governance*” albo „*academic governance*” (...) to jest narzędzie którym można modelować szkolnictwo wyższe”. Żywą dyskusję wywołała opinia dra J.K. Thieme, iż „rektorami powinni być specjaliści od zarządzania” ponieważ „rektor prowadzi wielkie przedsiębiorstwo (...) musi istnieć zatem zawód profesjonalnego rektora”.

Panel dyskusyjny oraz głosy zgromadzonej publiczności podsumowała Pani Minister Kudrycka: potwierdziła gotowość Ministerstwa do wzięcia pod uwagę cennych sugestii i głosów zebranych podczas Seminarium;

- podkreśliła, iż ważnym czynnikiem w ostatecznym sformułowaniu treści ustawy reformującej system szkolnictwa wyższego, jest dobra wola polityczna i chęć do podjęcia odpowiedzialności za wprowadzane koncepcje oraz kontynuacja pomysłów przez następne ekipy rządzące;
- ostrzegła również, iż Polska nie ma już czasu na powolne zmiany, ponieważ wprowadzanie reform w życie potrzebne jest

od zaraz, aby polepszyć sytuację polskich uczelni na tle innych krajów;

- zgodziła się z wypowiedziami panelistów, apelującymi o propagowanie konkurencyjności opartej na walce o jak najwyższą jakość procesu naukowo – dydaktycznego, a nie tylko o współzawodnictwo w liczbie studentów – „budowanie marki uczelni poprzez jakość”, czego przykładem jest, zdaniem Pani Minister, WSIiZ;

- konkurencja powinna wyeliminować uczelnie słabe, „sprzedające dyplomy”;

- zdaniem Pani Minister jeżeli choć w części uda się dokonać planowanych reform, a tym samym ograniczyć występujące aktualnie patologie, to uda się Polsce „dogonić” Europę.

Bezpośrednim efektem Seminarium w Łańcucie będzie publikacja zawierająca pełny, wierny zapis debaty oraz komentarze biernych i czynnych uczestników tegoż wydarzenia. Jako wynik refleksji po wysłuchanych opiniach ekspertów, Samodzielny Zakład Badań Nad Szkolnictwem Wyższym WSIiZ planuje realizację grantu wewnętrznego pt. „Kariery naukowców w Polsce”.

### **3. Kilka słów na koniec**

Prawidłowy rozwój szkolnictwa wyższego będzie w głównej mierze uzależniony od tego czy pojawią się satysfakcjonujące odpowiedzi na niełatwe pytania:

*- jakie są fundamentalne wartości wyższego kształcenia i jak mogą być one reinterpretowane w obecnym zmieniającym się świecie?*

- *jak wyższe kształcenie może lepiej służyć społeczeństwu i jaką powinno odgrywać rolę poza przygotowaniem absolwentów do pracy i transferem wiedzy od nauczyciela do ucznia?*

- *jak instytucje kształcenia wyższego mogą znaleźć równowagę pomiędzy autonomią a odpowiedzialnością i pomiędzy nimi samymi a krajem (regionem) jako partnerem, konsumentem i regulującym?*

- *jak instytucje kształcenia wyższego będą reagować na istniejące między regionami, krajami i częściami świata różnice w rozwoju: utrwala je, pogłębia czy zniwelują?*

- *jaki kształt będzie miał (i czy w ogóle będzie istniał) consensus między uczelniami publicznymi (państwowymi) a niepublicznymi (niepaństwowymi)?*

- *jak instytucje kształcenia wyższego mogą stać odpowiednio gotowe do zaadoptowania się do ciągle zmieniającego się środowiska, nie tracąc przy tym swych „intelektualnych wartości i tradycji”<sup>5</sup>?*

Dochodzimy tym samym do podstawowego problemu podnoszonego dziś w dyskusjach o edukacji na poziomie wyższym, mianowicie – *jak model szkoły wyższej wylania się ze zderzenia tradycji akademickich ze współczesnym wolnym rynkiem?* Przygotowywane obecnie zmiany w prawie o szkolnictwie wyższym będące kolejnym etapem transformacji w polskim systemie szkolnictwa wyższego mogą przynieść odpowiedź na to pytanie. Nasza obecność w Unii Europejskiej, kulturowe procesy globalizacyjne, zmienne demogra-

ficzne oraz współczesne wyzwania rynku pracy to tylko niektóre czynniki determinujące warunki działania polskich uczelni. Warunki, trzeba dodać, trudne i wymagające szybkich i zarazem odpowiedzialnych decyzji tak ze strony rządzących jak i głównych aktorów polskiej nauki i edukacji.

---

<sup>5</sup> Por. *The Horizon Report – 2008 Edition*, <http://www.nmc.org/pdf/2008-Horizon-Report.pdf> i D. Woodhouse, *Globalisation: Implications for Education and for Quality*, <http://aai.org.au/2001Papers>