

ASPEKTY INTEGRACYJNE W UNII EUROPEJSKIEJ I RELACJE MIĘDZYREGIONALNE

Redakcja naukowa
Jarosław Wołkonowski

Wydział Ekonomiczno – Informatyczny w Wilnie
Uniwersytet w Białymstoku
Wilno 2012

Recenzenci

prof. dr hab. Czesław Noniewicz
dr hab. Bogusław Gruzewski, prof. UW

Redakcja naukowa

Jarosław Wołkonowski

Redakcja techniczna

Regina Klukowska

Skład i łamanie

Grzegorz Biedulski

Opracowanie graficzne okładki

Edvin Bliakevič
Ruslan Kosteckij

Wydanie 1

ISBN

Druk i oprawa

UAB Biznio mašinų kompanija
Ul. Sėlių 18a, Vilnius
Tel.: 8 5 212 55 59
El. paštas: info@bmk.lt

SPIS TREŚCI

Jarosław Wołkonowski Przedmowa.....	5
Marianna Greta, Bogusław Kaczmarek Europeizacja – euroregionalizacja, wybrane zagadnienia.....	7
Marta Ryniejska - Kiedanowicz Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej	19
Marianna Greta, Jarosław Kowalski Polityka regionalna Unii Europejskiej w perspektywie wyzwań strategii Europa 2020.....	41
Marianna Greta, Ewa Tomczak Relacje Unii Europejskiej z partnerami zewnętrznymi - przykład Europejskiego Obszaru Gospodarczego	53
Tadeusz Gawin Unia Europejska a Białoruś, relacje w świetle ostatnich wyborów prezydenckich na Białorusi ..	63
Stanisław Bożyk Pozycja ustrojowa i rola sejmu RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej.....	81
Alina Walenia Polityka spójności UE jako czynnik zmian instytucjonalnych w makroregionie Polski Wschodniej.....	99
Jarosław Wołkonowski Zewnętrzna migracja w krajach bałtyckich po akcesji do Unii Europejskiej	117

PRZEDMOWA

*Marianna Greta*¹

*Bogusław Kaczmarek*²

EUROPEIZACJA – EUROREGIONALIZACJA, WYBRANE ZAGADNIENIA

Wstęp

Euroregiony i postępująca w ślad za nimi europeizacja są dziś powszechnie znane w krajach Unii Europejskiej (UE), w tym w Polsce. „Moda” na euroregiony zaczęła docierać do Polski za sprawą zachodniego naszego najbliższego sąsiada czyli Niemiec. Był to kraj zarówno pomysłodawca na Europę z euroregionów, jak też mający największe doświadczenie w tej dziedzinie. Na początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy Europejską Wspólnotą Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotą Atomową (EWA) i Europejską Wspólnotą Gospodarczą rozpoczynały się procesy integracyjne w Europie to Niemcy poszukiwały ich umocnienia, uświadamiania konieczności rozszerzania i pogłębiania, aby odbudować pokojowo Stary Kontynent, aby szukać jedności w różnorodności. Wówczas pomysł na europeizację przez regionalizację stał się genialnym, aby wyjść naprzeciw odbudowie jedności, gdyż euroregiony stały się „małymi ojczyznami”, albo „rodzinami procesów integracyjnych”. Euroregiony do dziś pozostają fenomenem europejskim nigdzie indziej nie powielonym w procesach integracyjnych na świecie, chociaż niektóre z nich, w tym np. Euroregion Karpacki budzą zainteresowanie USA czy Japonii. Faktem jest, iż mimo ocen – czasem dyskusyjnych czy krytycznych - euroregiony wciąż trwają, a właściwie wciąż ich przybywa na euroregionalnej mapie i umacniają swoją pozycję w UE. Zmieniła się tylko ich misja od budowy jedności do granic państwowych w głąb krajów i UE do aktywizacji peryferyjnych obszarów granicznych przez szczególne ich uprzywilejowanie jako beneficjentów środków pomocowych z racji na kwalifikację do konwergencji i niemieckie poparcie. Euroregionu też nie da się utworzyć zupełnie pod przymusem bez zaangażowania społeczności. Dlatego można z pewnym uproszczeniem powiedzieć, że euroregiony i towarzyszący im proces tworzenia, funkcjonowania, korzystania ze środków pomocowych czyli euroregionalizacja są naturalną formą europeizacji. Europeizacja ma wprawdzie bardzo wiele znaczeń, ale na potrzeby tego opracowania można ją potraktować jako rozszerzenie procesów integracyjnych oraz więzi współpracy w stosunku do partnerów zewnętrznych. A tych już nie za wiele w Europie. Można by rzec, że jedynym bastionem poza integracją pozostają Bałkany oraz kraje powstałe jako WNP, a dziś objęte prężnie się rozwijającym Partnerstwem Wschodnim, do którego powstania przyczyniły się euroregiony.

W tym opracowaniu Autorzy chcą wskazać na „misję” i znaczenie euroregionów, instytucje je wspierające oraz instrumenty finansowe. Mówiąc o misji uwzględnimy pierwszy

¹ dr hab. Marianna Greta, prof. PŁ jest pracownikiem Politechniki Łódzkiej.

² dr hab. Bogusław Kaczmarek, prof. UŁ jest pracownikiem Uniwersytetu Łódzkiego.

euroregion, tj. euregion na granicy niemiecko-holenderskiej, od którego zaczęła się przygoda euroregionalna i wciąż trwa, dając obszarom peryferyjnym choćby satysfakcję wymienienia ich z nazwy, że takie tereny w ogóle istnieją, ale oczywiście w praktyce gra jest o wiele bardziej znacząca.

1. Euroregion „małą Ojczyzną” – misja i znaczenie

„Narodziny” euroregionu zaczynają się na gruncie współpracy transgranicznej, chociaż ta nie zawsze bywa uwieńczona euroregionem, a który stanowi sformalizowaną jej konstrukcję. Należałoby więc kilka słów poświęcić współpracy transgranicznej.

Według definicji przyjętej przez Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (*European Outline Convention of Transfrontier Cooperation between Territorial Communities Or Authorities*) współpraca transgraniczna to „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umacnianie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”³.

Istotą i celem współpracy transgranicznej jest m. in. stworzenie transgranicznej sieci powiązań na szczeblu regionalnym i lokalnym umożliwiającej kooperację w zakresie gospodarki i infrastruktury oraz wzrost zaufania między sąsiadami przez znoszenie barier socjalnych w dziedzinie oświaty, nauki języków obcych, w rozwiązywaniu codziennych problemów granicznych w sferze kulturalnej.

A zatem współpraca transgraniczna jest to rodzaj współpracy, który opiera się w większym stopniu na współpracy przynajmniej dwóch obszarów granicznych w prowadzeniu wspólnej działalności i ustalaniu priorytetów, niż na oddzielnych działaniach i dopiero w późniejszym czasie, próbach nawiązania współpracy. Oznacza ona również szerokie zaangażowanie podmiotów społecznych i szczebli administracji w prowadzenie dialogu dotyczącego wszystkich aspektów życia codziennego w regionie granicznym.

Cel nadrzędny tej współpracy sprowadza się do tworzenia i umacniania realnych podstaw współpracy gospodarczej oraz przemiany granicy o charakterze muru w granicę współpracy i rozwinięcie tzw. „świadomości granicznej” o przynależności do jednego europejskiego organizmu.

Istnieje wiele czynników dynamizujących tę współpracę, jak również ją hamujących. Wśród tych pierwszych zwykło się wymieniać:

- duże doświadczenie;
- instytucjonalizację (umowy ramowe, traktaty międzypaństwowe);
- programy pomocowe.

Głównymi hamulcami tej współpracy są:

³ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21.05.1980r. Dz. U. Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 10.07.1993 r., nr 61, poz. 287, s. 1280.

- ograniczenia prawa publicznego w odniesieniu do władz regionalnych i lokalnych nałożone przez państwowe prawodawstwo;
- różnice w strukturze i kompetencjach występujące na różnych szczeblach administracji po każdej stronie granicy;
- brak woli politycznej (zwłaszcza ze strony państwa) zmierzającej do usunięcia barier we współpracy.

Celem nadrzędnym euroregionu jest również przemiana granicy muru w granicę jedności, a w ślad za tym pobudzenie aktywności społeczno-gospodarczej na peryferiach, ale w sposób bardziej wzmocniony i uporządkowany, gdyż euroregion będąc sformalizowaną współpracą transgraniczną ma już nie tylko podpisaną umowę transgraniczną, ale powołane instytucje do organizowania współdziałania (zostaną one przybliżone w dalszej części opracowania, kiedy prezentować będziemy Euroregion Regio).

To samo spostrzeżenie (co do umocnienia celu) można zauważyć przy czynnikach dynamizujących współpracę euroregionalną, które się zacieśniają, a bariery są łatwiejsze do opanowania i pokonania niż przy współpracy transgranicznej.

Teoretyzowanie na temat euroregionów oraz praktyczne przykłady ich funkcjonowania pozwalają wnioskować o priorytetach, które dadzą się sprowadzić do następujących:

- poprawa infrastruktury transgranicznej;
- poprawa stosunków międzyludzkich;
- wymiana doświadczeń i informacji o wzajemnym współdziałaniu dla dobra społeczności lokalnych, a dalej krajów i ugrupowania integracyjnego;
- wspólny plan zagospodarowania przestrzennego oddalonych, peryferyjnych obszarów;
- zapobieganie i zwalczanie klęsk żywiołowych;
- wymiana kulturalna i dziedzictwo kulturowe;
- wspólne przedsięwzięcia edukacyjne i naukowe;
- rozwój przedsiębiorczości lokalnej;
- rozwój turystyki, agroturystyki i turystyki wiejskiej dla wzbogacania przedsiębiorczości lokalnej
- pozyskiwanie funduszy strukturalnych w kontekście realizacji powyższych priorytetów⁴.

Szeroka paleta różnorodnych priorytetów euroregionalnych świadczy o tym, iż nie podołałaby temu zwykła współpraca transgraniczna, gdyż potrzebna jest tu instytucjonalizacja ta wewnętrzna i zewnętrzna. Instytucjonalizacja wewnętrzna polega na funkcjonowaniu euroregionu przy pomocy instytucji, co w dalszej części przedstawione zostanie na przykładzie Euroregionu Euregio. Z kolei instytucjonalizacja zewnętrzna to reprezentacja euroregionów na zewnątrz, chodzi tu m. in. o reprezentowanie euroregionów na forum UE.

⁴ M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 73 i dalsze.

2. Euroregion Euregio ... i stąd to się zaczęło

Narodziny idei euroregionalnej „kryje” w sobie Euroregion Euregio na granicy niemiecko-holenderskiej, gdzie w 1950 r. rozpoczęto intensywną współpracę transgraniczną, która zaowocowała euroregionem w 1958 r. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, iż mimo drobnych zmian powierzchniowych i ludnościowych liczy on ok. 7 tys. km² i jest zamieszkiwany przez 2 mln mieszkańców. Ma typową strukturę organizacyjną, która stanowiła wzorzec dla całej euroregionalizacji, a przedstawia ją poniższa tablica.

Tabela 1. Struktura organizacyjna Euroregionu Euregio jako wzorcowa

Instytucja w euroregionie	Funkcje danej instytucji
Rada euroregionu	Najwyższy organ każdego euroregionu, ma charakter reprezentacyjny, określa kierunki i strategię współpracy. W przypadku Euregio utworzona została dopiero w 1978r. i stanowi rodzaj parlamentu regionalnego, ale zasiadają w niej reprezentanci delegowani przez gminy, miasta i powiaty (a nie wybierani w wyborach bezpośrednich). Każda ze stron ma po 25 reprezentantów i obraduje zwykle cztery razy w roku.
Prezydium euroregionu	Realizuje uchwały Rady. W Euregio tę funkcję przejął zarząd.
Sekretariat	Jest zapleczem administracyjnym i organizuje bieżącą działalność euroregionu. Tak też jest w przypadku Euregio, a działalność ta została uproszczona i uporządkowana, kiedy sekretariaty niemiecki i holenderski połączono w jeden z siedzibą w Gronau (połączenie - 1985r., siedziba Niemcy). Odtąd też Gronau to siedziba euroregionalizacji europejskiej i ogólnoeuropejskie centrum administracyjne.
Tematyczne Grupy Robocze	Są powoływane w różnej liczbie i o różnej tematyce w zależności od specyfiki euroregionu, sytuacji geograficznej i społeczno-gospodarczej dla realizacji priorytetów w danym euroregionie. W Euregio działają następujące grupy robocze do spraw: gospodarki, infrastruktury; połączeń komunikacyjnych, turystyki i wypoczynku, ochrony środowiska, socjalnych i kulturowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Materiały Euroregionalne – Allgemeine Information Euregio*, Gronau 1999, s. 15 (i aktualizowane), także M. Greta, *Euroregiony a integracja ...*, op.cit., s. 102.

Na podobieństwo Euregio zorganizowane są wszystkie już pozostałe i powstające euroregiony, różnica w zasadzie dotyczy jedynie liczby grup roboczych. Jest ich tym więcej im szerszy krąg zagadnień i współpracy jest realizowany w danym euroregionie zwłaszcza jeśli ten swoim zasięgiem wkracza do państwa pozaunijnego. Normą jednak jest by przynajmniej jeden kraj w danym euroregionie był członkiem UE. Historia euroregionów pokazuje, że i w tym względzie były wyjątki, a dotyczyły one m. in. polskich euroregionów, które na naszym pograniczu południowym i wschodnim powstawały bez partnera unijnego. Warto jednak nadmienić, iż miało to miejsce po naszym stowarzyszeniu z UE.

W skład Euregio wchodzi trzy związki: Wspólnota Komunalna Ren-Ems, Region Twente oraz Związek Kooperacyjny Wschodnia Geldria, a ten zasięg terytorialny obrazuje niżej zamieszczony mapa (rysunek 1).

Rysunek 1. Podział terytorialny Euregio



Źródło: http://medalp.eu/fr/wp-content/uploads/2008/11/kaartje_euregio_blauw.jp [dostęp: 15 kwietnia 2012].

W Euregio realizowana jest współpraca transgraniczna z wykorzystaniem zasobów, idei i kreatywności. Dzięki temu dla euroregionu otworzyły się nowe możliwości i udało się przewyciężyć myślenie zaściankowe. Ludność, która dotychczas żyła „plecami do siebie”, zwróciła się „twarzą do siebie” we wszystkich dziedzinach życia.

Rozwijając współpracę transgraniczną, intencją Euregio, nie było „robienie” wszystkiego we własnym zakresie, przypisywania sobie wszystkich sukcesów i zapewnienie wyłączności. Sposób działania wyglądał nieco inaczej. Euregio był tylko centralnym punktem dzięki stworzeniu wspólnego biura, jednocześnie jednak w pracach uczestniczyło wiele instytucji, zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz euroregionu. Ponadto, wiele pomysłów i planów, które powstały w Euregio, zostało przekazanych do wykonania kompetentnym instytucjom i osobom. Taki sposób działania ma tę zaletę, że do konkretnych prac zostaje włączonych możliwie dużo osób i instytucji, ogranicza się koszty; można bowiem wykorzystać istniejące zasoby

poszczególnych gmin, miast, okręgów, urzędów i związków, bez ponoszenia kosztów na zatrudnienie własnego fachowego personelu.

Wiele ważnych dla regionu inicjatyw zostało opracowane przez Euregio, w innych zaś w poważnym stopniu uczestniczył lub przeprowadził we własnym zakresie. W ten sposób Euregio stał się motorem działań w regionie i dla regionu.

Współpraca w tym regionie rozwinęła się do tego stopnia, że jak już wspomniano Euregio uznano za model współpracy transgranicznej w Europie.

Jako przyczyny podaje się:

- formę organizacyjną, która pozwala na bliskie kontakty z obywatelami;
- własne środki finansowe pochodzące ze składek gmin;
- włączenie w pracę przedstawicieli wszystkich szczebli;
- współpracę we wszystkich dziedzinach jako regionu transgranicznego, a nie tylko regionu granicznego⁵.

Sprawdziła się organizacja Rady Euregio jako zgromadzenia parlamentarnego (mimo wszystkich ograniczeń), jako najwyższego organu i sposobu pracy grup roboczych Euregio, jako głównych komisji. Współpraca wysokich urzędników administracji w grupach roboczych i poszczególnych gremiach związków krajowych zapewnia, że wykorzystana została wiedza fachowa z administracji gmin i okręgów (planiści, pracownicy socjalni itd.).

W tym też kontekście wspólnoty i jedności odczytać należy słowa H. Kreba – dyrektora zarządzającego Euregio: „(...) u nas nie odgrywa żadnej roli, czy coś robi Niemiec czy Holender. (...) Nam jest to naprawdę obojętne. Jestem teraz dyrektorem zarządzającym Euregio. Ale moim następcą może zostać Niemiec lub Holender. U nas liczy się człowiek, jego osobowość, jego umiejętności”⁶.

Dobre stosunki utrzymuje euroregion z premierami rządów Münster i Oldenburga, prowincji Drehnte, Geldria i Overijssel, jak również krajami związkowymi Dolna Saksonia i Nadrenia Północna Westfalia, jak i rządami narodowymi w Bonn i Hadze.

A zatem struktura euroregionalna nie powoduje zamknięcia się w lokalności. Mimo, że jest lokalna to pobudza szersze możliwości współpracy i wzbogacenia się o nowych partnerów.

3. Instytucje zewnętrzne o znaczeniu dla euroregionów

Zagadnienie to ma szeroki aspekt, gdyż praktycznie we wszystkich instytucjach unijnych są struktury odpowiedzialne za szeroko pojęte regiony, których szczególnym przedstawicielem jest Euregio. Zwłaszcza regiony zostały dowartościowane po Maastricht, kiedy to region uznano za podstawowe i główne ogniwo integracji.

W tym miejscu zwrócimy uwagę na dwie instytucje o znaczeniu organizacyjnym dla euroregionów. Jedną z nich jest Komitet Regionów, który reprezentuje regiony, w tym euroregiony na forum UE. Drugą strukturą jest Stowarzyszenie Europejskich Regionów

⁵ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3854772,00.html> [dostęp: 15 kwietnia 2012].

⁶ Tamże.

Granicznych (SERG). Ta instytucja jak i inne typy biur regionalnych jest formą oddolnej instytucji jako lobowanie euroregionów w Brukseli.

Komitet Regionów jako organ doradczy powołany został Traktatem z Maastricht i działa tylko i wyłącznie w zakresie polityki regionalnej. Jego powołanie było podkreśleniem roli tej polityki w integracji i odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez środowiska regionalne. Zgodnie z Traktatem z Maastricht, Komitet Regionów ma określone cztery typy podejmowania opinii (co przybliży tablica 2), a mianowicie⁷:

- obligatoryjne;
- fakultatywne;
- własne zależne;
- własne.

Tabela 2. Tryby wydawania opinii przez Komitet regionów (KR)

Lp	Rodzaj kompetencji (opinii)	Krótką charakterystyka
1	obligatoryjne	Mają miejsce wtedy gdy Traktat określa, aby KR sformułował swoją opinię w dziedzinach: edukacja, młodzież, kultura, ochrona zdrowia, sieci transeuropejskie, spójność ekonomiczna i społeczna, polityka zatrudnienia i socjalna, ochrona środowisk, transport
2	fakultatywne	Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska konsultują się z KR w sprawach, które uznają za stosowne i potrzebne
3	własne zależne	Gdy gremium doradcze jakim jest inny komitet, tj. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i jest poproszony o opinię obligatoryjną bądź fakultatywną – to KR zostaje o tym poinformowany. Jeśli KR uzna, że określony akt wspólnotowy dotyczy interesów regionalnych lub gdy istotnie wpływa na ich funkcjonowanie, to może się w jego sprawie wypowiedzieć.
4	własne	KR może wydać opinię z własnej inicjatywy jeżeli uzna to za stosowne i potrzebne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny ...*, op.cit., ss. 377-379.

Obsada liczebnościowa w komitecie zależy od potencjału demograficznego kraju, a ponadto sam KR jest również zorganizowany wraz z Przewodniczącym i Prezydium, Zgromadzeniem Plenarnym oraz Komisjami Tematycznymi, których jest sześć. Oto one – komisja do spraw:

- Polityki Spójności i Terytorialnej;
- Polityki Gospodarczej i Społecznej;
- Zrównoważonego Rozwoju;
- Kultury i Edukacji;

⁷ K. Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 377.

- Ustrojowych i Zarządzania w Europie;
- Stosunków Zewnętrznych.

Komitet Regionów jest reprezentantem wszelkiego typu regionów, w tym euroregionów i ich interesów na form UE. Natomiast Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG), o którym mowa, dotyczy wyłącznie euroregionów i czuwa nad ich interesami. Syntetyczny obraz zarówno struktury organizacyjnej jak i celów SERG zebrano w poniższej tabeli.

Tabela 3. SERG – struktura organizacyjna i cele

Struktura i cele		Charakterystyka struktury i celów działania
Struktura organizacyjna	Zgromadzenie Ogólne	Jest najwyższym organem SERG na czele z przewodniczącym wybieranym przez członków Komitetu Wykonawczego. Ma zadania ogólne i reprezentacyjne, podejmuje decyzje o członkostwie tj. naborze nowych bądź wykluczeniu już działających, ustala też wysokość składki członkowskiej.
	Komitet Wykonawczy	Składa się z przewodniczącego, jego pierwszego zastępcy i trzech innych zastępców, skarbnika oraz minimum 20 członków reprezentujących organy transgraniczne. Zajmuje się bieżącą działalnością SERG dla zapewnienia realizacji jego celów, wypracowuje stanowisko SERG w kluczowych sprawach, współpracuje z ogólnoeuropejskimi organizacjami mającymi na względzie współpracę terytorialną. Wybiera także Sekretarza Generalnego.
	Sekretarz Generalny	Reprezentuje SERG na zewnątrz wobec UE, innych organizacji i stowarzyszeń.
Cele poprzez realizowane zadania	<ul style="list-style-type: none"> - rozpoznawanie problemów, określanie szans, obowiązków i programu działań dla europejskich regionów granicznych, transgranicznych i euroregionów; - reprezentowanie powyższych regionów wobec parlamentów narodowych, innych władz i instytucji, w tym wobec UE; - inicjowanie, koordynowanie i umacnianie współpracy pomiędzy europejskimi regionami granicznymi i transgranicznymi; - wymiana doświadczeń i informacji o dla wyodrębnienia wspólnych interesów, koordynowanie ich realizacją oraz rozwiązywanie zwłaszcza problemów euroregionach. 	

Źródło: M. Greta, *Transborder Cooperation Euroregion and EU regional policy in the Context of Lisbon Strategy (Selected Examples of Polish Euroregions)*, Technical University of Lodz, Łódź 2008, ss. 31-477.

SERG zarówno „sprzyja” inicjowaniu euroregionów tam gdzie „dojrzeła” współpraca transgraniczna i grunt staje się podatny, jak również „czuwa” nad pośredniczeniem współpracy w danym obszarze tworzącym euroregion, jak też nad współpracą międzyregionalną.

SERG jest organizacją pozarządową, którą powołano w 1971r. w Anholt w Niemczech. Dziś ma siedzibę w Gronau, czyli tam gdzie euroregion-wzorzec i skupia prawie wszystkie struktury tego typu, które zaistniały w Europie i wciąż powstają choć wymóg członkostwa w takiej organizacji ma niewątpliwie wpływ na dynamizację i profesjonalizację współpracy, poszukiwanie nowych partnerów, a także „pomaga” w zdobywaniu środków finansowych głównie z pomocy strukturalnej i ich właściwym zagospodarowaniem z pożytkiem dla ludności

pogranicza oraz odległych peryferii. SERG wydało też podstawowe dokumenty normujące euroregionalizację, a są to Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych oraz Przewodnik Współpracy Transgranicznej tzw. LACE uznany za tzw. „europejskiej laboratorium współpracy transgranicznej”, a współfinansowany przez UE. LACE skonstruowany w oparciu o wieloletnie doświadczenie w funkcjonowaniu euroregionów świadczy m.in. fachowe doradztwo. Z kolei wspomniana Europeistyka Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych precyzuje cele funkcjonowania regionów granicznych uwzględniając jako nadrzędne:

- likwidację zaszczości historycznych i uprzedzeń wzajemnych;
- rozwiązywanie problemów dnia codziennego w życiu ludności euroregionalnej;
- pielęgnowanie świadomości euroregionalnej jako jedności w różnorodności służącej zrozumieniu idei jedności europejskiej.

Oczywiście ani KR ani SERG, jak już wspomniano, nie wyczerpują możliwości i faktycznie istniejących instytucji dla regionów i euroregionów. Nie chodzi tu tylko o Unię Europejską, ale także o Radę Europy, która pozostaje wzorcową europejską organizacją przeznaczoną dla dbałości o region i obywatela zgodnie z zasadą subsydiarności.

Euroregion jest też szczególnym regionem jeśli chodzi o pozyskiwanie pomocy strukturalnej z UE. Jako region jest podmiotem polityki regionalnej i ma dostępność w środkach finansowych teje. A zatem w jego zasięgu jest zarówno Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego czy też Europejski Fundusz Spójności, czy też fundusze sektorowe – Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki. Szczególnym finansowaniem dla euroregionów były „stare” i są „nowe” Inicjatywy Wspólnotowe. Wśród tych „starych” wystarczy wspomnieć inicjatywę INNERREG, która finansowała wyłącznie przedsięwzięcia euroregionalne, a dziś kiedy została włączona do Celu 3 Polityki Regionalnej (Europejska Współpraca Terytorialna) uaktywnia się za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego.

W tym miejscu warto wspomnieć o tzw. „nowych” inicjatywach, które spełniają warunki lokowania ich głównie w euroregionach, przegląd których zawiera tabela 4.

Trzy pierwsze inicjatywy opisywane w tabeli trafiają zazwyczaj na euroregionalną ochronę środowiska do euroregionalnych miast oraz do małej i średniej przedsiębiorczości na tych obszarach, zaś Inicjatywa JASMINE służy tym przedsięwzięciom w sposób pośredni za pomocą Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego.

Tabela 4. „Nowe” inicjatywy wspólnotowe i ich obszary wsparciowe – wykorzystanie w euroregionach

Lp	Rodzaj inicjatyw	Obszary wsparcia w danej inicjatywie
1	JASPERS	Wsparcie udzielane beneficjentom projektów indywidualnych o charakterze infrastrukturalnym, które zostaną zgłoszone przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym. Do wsparcia kwalifikują się duże projekty, których całkowita wartość szacunkowa wynosi co najmniej 50 mln euro w sektorze środowiska naturalnego oraz 50 mln euro w pozostałych sektorach.
2	JESSICA	Przewiduje stworzenie specjalnych funduszy rozwoju miast lub funduszy powierniczych zasilonych środkami strukturalnymi, których zadaniem będzie wspierania za pomocą instrumentów finansowych projektów realizowanych w ramach zintegrowanych planów rozwoju miejskiego. W ten sposób JESSICA służy wsparciom inwestycji w obszarach miejskich.
3	JEREMIE	Ma na celu poprawę, wykorzystanie i zwiększenie efektywności środków przeznaczonych na wsparcie sektora MSP w ramach funduszy strukturalnych. Pozwala ona na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego przy opracowywaniu programów operacyjnych w zakresie wsparcia w/w sektora za pomocą odnawialnych instrumentów inżynierii finansowej.
4	JASMINE	Wspólne działanie na rzecz wsparcia instytucji mikrofinansowych w Europie (Europejski Fundusz Inwestycyjny i Komisja Europejska).

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.eib.org/projects/topics/cohesion_and_convergence/index.htm [dostęp: 1 marca 2012].

Wnioski

Euroregiony trwają nieustannie we współczesnej integracji europejskiej w ramach Wspólnot Europejskich, a dziś Unii Europejskiej, przyczyniając się do scalania tego ugrupowania. W nich bowiem odbywa się integracja „żywa” przez ludzi i dla ludzi. Euroregiony zmieniają dzielący charakter granic, a mając szczególne poparcie niemieckie stały się uprzywilejowanymi beneficjentami środków pomocowych. Dzięki temu pomoc strukturalna trafia na peryferyjne oddalone obszary, tam gdzie jest szczególnie potrzebna aby niwelować rażące dysproporcje społeczno-ekonomiczne, które są obciążeniem harmonijnego rozwoju i trwania procesów integracyjnych. Oczywiście w rozważaniach tych i pochwałach dla euroregionu pomijamy aktualny problem kryzysu ekonomiczno-finansowego, który wystawia na próbę całą integrację oraz wyzwala falę szerokich dyskusji.

Bezsprzeczne jest też znaczenie euroregionów w europeizacji w kontekście ich reintegracyjnej roli przywracającej dawną jedność obszarom później podzielonym przez różne wydarzenia i konflikty historyczne. Wtedy widać jak silne są więzi historyczne i potrzeba „małej integracji”, która zapewnia i tworzy euroregion.

Dzięki euroregionom, ich szczególnej „misji”, uprzywilejowaniu w pozyskiwaniu pomocy strukturalnej odległe obszary peryferyjne stają się centrami integracji w UE.

BIBLIOGRAFIA

Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21.05.1980r. Dz. U. Rzeczpospolitej Polskiej z dn. 10.07.1993r., nr 61, poz. 287, s. 1280.

Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

Greta M., *Transborder Cooperation Euroregion and EU regional policy in the Context of Lisbon Strategy (Selected Examples of Polish Euroregions)*, Technical University of Lodz, Łódź 2008.

Materiały Euroregionalne – Allgemeine Information Euregio, Gronau 1999, s. 15 (i aktualizowane).

System instytucjonalny Unii Europejskiej, pod red. K. Wojtaszczyk, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.

http://medalp.eu/fr/wp-content/uploads/2008/11/kaartje_euregio_blauw.jpg [dostęp: 1 marca 2012].

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3854772,00.html> [dostęp: 1 marca 2012].

http://www.eib.org/projects/topics/cohesion_and_convergence/index.htm [dostęp: 1 marca 2012].

EUROPEANIZATION – EUROREGIONALIZATION, SELECTED ISSUES

Summary

The selected issues, which embrace a wide range of problems of europeanization – euroregionalization, focus on demonstrating the "mission" of Euroregions as special regions, on the one hand peripheral, and on the other, changing into leaders as a result of euroregionalization processes.

The study presents an overview of the European model of Euroregions - the German-Dutch Euregio. Moreover, attention is paid to selected institutions, which help Euroregions to develop more dynamically and whose activities are noticeable in the respective countries and in Brussels.

DYPLOMACJA PUBLICZNA UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęo

Dyplomacja publiczna Unii Europejskiej to temat rzadko podejmowany przez badaczy stosunków międzynarodowych. Choć obecnie literatura z zakresu dyplomacji publicznej jest systematycznie wzbogacana, zwłaszcza za granicą, to jednak istnieje dość poważna luka w tym zakresie. Temat ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia kryzysów z jakimi zmagają się obecnie UE, ale też w związku z niejednoznacznym imagem- jak to określił John McCormick który prezentuje UE². W literaturze przedmiotu często przywoływane jest zdanie H. Kissingera mianowicie „jeśli chcę porozmawiać z Unią Europejską, to do kogo mam zadzwonić?”.

Pytanie jakie sobie chcę zadać brzmi, czy w kontekście dyplomacji publicznej UE należy traktować jako jeden duży blok państw, czy też należy myśleć o UE jako o 27 państwach i odrębnych jednostkach? Jak wykażę w moim artykule, zależy od kontekstu. Powszechnie panuje również opinia, którą podkreśla E. Górnicz, że choć rola UE powinna wzrastać na arenie międzynarodowej, to jednak zwłaszcza w wymiarze globalnym Unia nie odgrywa wpływu odpowiadającego jej aspiracjom. Wpływ ten jest nieadekwatny do jej potencjału uwarunkowanego liczbą ludności, terytorium, czy wielkością PKB³.

Artykuł ma spełnić dwa zadania. Po pierwsze pokazać jak UE kształtuje swój wizerunek wewnętrzny, po drugie przeanalizować kształtowanie relacji z otoczeniem zewnętrznym, bowiem zasadniczą cechą unijnej dyplomacji jest jej dwukierunkowość i jasny podział na działania prowadzone w granicach UE i „zewnętrzniunijne”. Ta dwukierunkowość jest widoczna szczególnie tej części dyplomacji publicznej, która jest nazywana polityką komunikacyjną Unii. Drugi aspekt badań dotyczy zewnętrznych działań UE w zakresie dyplomacji publicznej. W tym celu przeprowadzona zostanie analiza działań organów UE. Zasadniczy ciężar spoczywa tutaj na Komisji Europejskiej, jej dyrekcjach generalnych i delegacjach w państwach trzecich.

1. Ramy teoretyczne dyplomacji publicznej

Na początek jednak chciałabym zdefiniować dyplomację publiczną i jej relacje z międzynarodowym public relations i zastanowić się, czy te pojęcia (dotychczas używane głównie przez państwa, a w przypadku PR przez przedsiębiorstwa), można również stosować opisując aktywność organizacji takich jak Unia Europejska. Jak pisze R. Zięba UE jest specyficzną wspólnotą międzynarodową stworzoną przez państwa, jest organizacją międzynarodową, a wprowadzenie w życie Traktatu z Lizbony wprowadziło istotną zmianę i

¹ dr Marta Ryniejska-Kiëdanowicz jest pracownikiem Uniwersytetu Wrocławskiego.

² J. McCormick, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2010, s. 305.

³ E. Górnicz, *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, Unia Europejska na forum globalnym, Biuletyn Analiz, 23/2009, UKIE 2009, s. 5.

doprecyzowanie statusu międzynarodowego UE. Zniesiono bowiem podział na trzy filary, UE zastąpiła Wspólnotę i została wyposażona w osobowość prawną⁴. Można zatem bez wątplenia stwierdzić, że UE posiada atrybuty pozwalające jej uczestniczyć w stosunkach międzynarodowych: zdolność do działań międzynarodowych, do reprezentowania siebie w stosunkach międzynarodowych i utrzymywania stosunków dyplomatycznych oraz zdolność do zawierania umów międzynarodowych. UE ma zatem atrybuty pozwalające uczestniczyć w SM i prowadzić politykę zagraniczną. Autorzy podręcznika „Wstęp do polityki zagranicznej państwa” traktują ją jako „proces aktywności politycznej, podejmowanej przez państwo, która jest adresowana i prowadzona w środowisku międzynarodowym. Aktywność ta jest częścią ogólnej polityki państwa, która zmierza do zrealizowania określonych potrzeb i interesów na arenie międzynarodowej”⁵. Pisząc o polityce zagranicznej warto odwołać się do kategorii celu, który K. Holsti rozumie jako „wyobrażenie przyszłego stanu spraw oraz przyszłego oznaczenia warunków, które rządy za pośrednictwem indywidualnych twórców polityki zagranicznej zamierzają spowodować poprzez wywieranie wpływu na zewnątrz oraz poprzez zmianę lub podtrzymanie zachowań innych państw”⁶. Inną typologię zaproponował J. Kukułka zaliczając do podstawowych celów polityki zagranicznej zapewnianie bezpieczeństwa, wzrost siły państwa oraz wzrost jego pozycji międzynarodowej⁷. Zwłaszcza dwa ostatnie cele wpisują się w tematykę tego artykułu. O sile będę pisać poniżej, natomiast, jeśli chodzi o prestiż państwa to bez wątplenia wiąże się z dążeniem państwa do wzrostu jego pozycji międzynarodowej, równocześnie formułując oczekiwania, które dotyczą uznania przez inne narody i państwa jego zasług, osiągnięć gospodarczych, politycznych, naukowych czy kulturalnych. Jeśli skonfrontujemy to z celami i funkcjami public relations zaproponowanymi przez K. Nessmana to można zauważyć, że są one zbieżne z ogólnie pojmowanymi celami polityki zagranicznej. I tak wskazuje on na⁸:

- tworzenie zaufania, zrozumienia, solidarności;
- przyciąganie uwagi, budzenie zainteresowania;
- tworzenie i kultywowanie komunikacji i relacji;
- tworzenie wzajemnego zrozumienia i porozumienia;
- wyrażanie, przedstawianie i dopasowywanie interesów;
- wpływ na opinię publiczną;
- rozwiązywanie konfliktów;
- tworzenie konsensusu.

Pisząc o dyplomacji publicznej istotnym terminem w tym kontekście jest public relations, bowiem przez niektórych badaczy DP jest ona postrzegana jako część PR. Między innymi B.

⁴ R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Warszawa 2011, ss. 215-216.

⁵ R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005, s. 14.

⁶ K.J. Holsti, *International Politics. A framework for Analysis*, Englewood Cliffs N.J. Prentice-Hall 1976, s. 126.

⁷ J. Kukułka, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980, ss. 43-44.

⁸ K. Nessmann, *Public relations in Europe: A Comparison with the United States*, „Public Relations Review” 21(2)/1995, s. 154.

Signitzer uważa, że te dwa terminy podlegają procesowi konwergencji. S. Anholt twierdzi, że jest to element budowania marki narodowej. B. Ociepka definiując dyplomację publiczną zwraca uwagę, że jest to dwustronna, dialogowa forma politycznego komunikowania międzynarodowego, skierowana do publiczności za granicą, realizowaną dzięki pośrednictwu środków przekazu i poprzez kanały bezpośrednie. Jej celem jest kształtowanie lub wspieranie pozytywnego wizerunku kraju, społeczeństwa za granicą w tym – przez wpływanie na opinię publiczną – kształtowanie pozytywnych postaw wobec kraju nadawcy. Jak kontynuuje B. Ociepka- tak rozumiana dyplomacja publiczna ma ułatwiać realizację celów polityki danego kraju w środowisku międzynarodowym⁹. G. Szondi uważa, że pojęciowymi ramami do analizy zarządzania reputacją krajów są międzynarodowe public relations. Umieszcza on dyplomację publiczną (obok kreowania marki miejsca, kraju, dyplomacji kulturalnej oraz zarządzania postrzeganiem) wśród sześciu filarów zarządzania reputacją, a jako jej przedmiot uznaje politykę zagraniczną i stosunki z zagranicą¹⁰.

Wracając do terminu dyplomacja publiczna, to należy zauważyć, że większość definicji odnosi się do działań państw, jednak jak już wcześniej podkreślałam UE również prowadzi politykę zagraniczną stąd te definicje można odnieść do UE. Według E. Gulliona DP zajmuje się wpływem, jaki postawy społeczne wywierają na formowanie i realizację polityki zagranicznej. Obejmuje ona aspekty stosunków międzynarodowych wykraczające poza tradycyjną dyplomację; formowanie przez rząd opinii publicznej w innych krajach; wzajemne oddziaływanie prywatnych grup i interesów w jednym państwie na te w drugim; relacjonowanie wydarzeń zagranicznych i ich wpływu na politykę; komunikowanie pomiędzy tymi, których pracą jest komunikacja, między dyplomatami i korespondentami zagranicznymi; oraz proces międzykulturowej komunikacji¹¹. Nieco inaczej definiuje to pojęcie G. D. Malone, który uważa, że DP jest powszechnym określeniem działań publicznych skierowanych za granicę, zwłaszcza w obszarze informacji, edukacji i kultury. Według niego celem dyplomacji publicznej jest wpływanie na opinie i poglądy w korzystny dla państwa sposób, wykorzystując do tego obywateli innych krajów¹². Stąd też wysnuwa wniosek, że na tę formę komunikowania składają się dwa rodzaje działań, pierwsze (krótkoterminowe), które polegają na kreowaniu opinii sprzyjającej polityce rządu danego kraju, drugie (długoterminowe) mają za zadanie pomagać obywatelom innych krajów poznać dane państwo i mieszkańców. Również J. Wang uważa, że „dyplomacja publiczna pozwala wpływać na kształtowanie reputacji państwa, która z kolei wyznacza jego miejsce na arenie międzynarodowej. Reputacja jest zakorzeniona w opinii publicznej i wskazuje na posiadanie bądź nieposiadanie przez państwo legitymacji dla jego działań”¹³. Omawiając pojęcie dyplomacji publicznej nie można nie odwołać się do modelu

⁹ Patrz szerzej: *Dyplomacja publiczna*, pod red. B. Ociepki, Wrocław 2008.

¹⁰ G. Szondi, *Dyplomacja publiczna w Europie Środkowo- Wschodniej*, [w:] *Dyplomacja publiczna*, pod red. B. Ociepki, Wyd. UWr., Wrocław 2008., s. 69.

¹¹ *What is Public Diplomacy*, <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm> [dostęp: 5 czerwca 2003].

¹² Malone G.D., *Organizing the Nation's Public Diplomacy*, Boston 1988, s. 1.

¹³ Wang J., *Managing international reputation and international relations in the global era: Public diplomacy revisited*, "Public Relations Review" nr 32/ 2006, s. 92.

piramidy M. McClellana, który również stara się ją umieścić w kontekście dyplomacji tradycyjnej. Wierzchołek piramidy to akcja, którą autor rozumie jako głosy w organizacjach międzynarodowych, sojusze militarne czy umowy handlowe. I tu właśnie mamy do czynienia z tradycyjną dyplomacją na linii rząd – rząd. Schodząc w dół piramidy mamy do czynienia już z dyplomacją publiczną. I tak kolejny etap to zaangażowanie, który wiąże się z dwustopniowym przepływem informacji. Chodzi tu przede wszystkim o popieranie kraju nadawcy przez liderów opinii, którzy mogą później wpływać na opinie innych. Patrząc na schemat, kolejny etap to rozwijanie wiedzy na temat kraju nadawcy poprzez studia o kraju, programy wymiany, centra kultury. Następnie mamy zainteresowanie, a wraz z nim aktywne poszukiwanie informacji o kraju nadawcy m.in. koncerty, studia w danym języku. Podstawę piramidy tworzy świadomość. Celem jest wzmocnienie świadomości na temat kraju w podstawowej grupie docelowej, czyli społeczeństwie danego państwa, które dzięki akcjom militarnym, programom pomocowym, wydarzeniom kulturalnym, czy środkom masowego przekazu staje się świadomy istnienia danego państwa na arenie międzynarodowej¹⁴.

Rysunek 1. Komunikacyjna piramida dyplomacji publicznej



Źródło: M. Mc Clellan, *Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy*. www.publicdiplomacy.org/45.htm [dostęp: 23 kwietnia 2005].

Unia Europejska stworzyła swoją definicję dyplomacji publicznej, która pojawia się w broszurze wydanej z okazji 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. I tak DP polega na wpływaniu na postawy społeczne. Celem jest propagowanie interesów Unii poprzez zrozumienie, informowanie i wpływanie. To znaczy wyjaśnianie celów, polityki i działań i wspieranie wyjaśniania tych celów poprzez dialog z indywidualnymi obywatelami, grupami,

¹⁴ M. Mc Clellan., *Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy* [online] www.publicdiplomacy.org/45.htm [dostęp: 23 kwietnia 2005].

instytucjami i mediami¹⁵. Definicja ta przypomina nam o wewnętrznym i zewnętrznym aspekcie działalności UE, bowiem wszelkie działania dyplomacji publicznej muszą mieć nie tylko zewnętrzny wymiar. Wewnętrzna akceptacja działań DP jest niezbędna do zachowania harmonii z DP krajów członkowskich prowadzona w krajach trzecich. Chodzi tu o pewnego rodzaju legitymizację działań. Warto przytoczyć również inną definicję B. Ferrero – Waldner¹⁶, która uważa, że PD obejmuje wszystkie działania, które mają wpływ na postrzeganie i opinię publiczną w krajach trzecich o kraju lub instytucji, które prowadzą dyplomację publiczną. Nie mają na celu wpływać tylko na media i aktorów politycznych, ale i na ich społeczeństwa¹⁷. Jak pisze M. Cross jest to wyzwanie, bowiem uwaga instytucji unijnych zaangażowanych w dyplomację publiczną jest podzielona. Budżet UE przeznaczony na komunikację pokazuje, że Unia jest znacznie bardziej skoncentrowana na wewnętrznej niż zewnętrznej komunikacji. Wydaje około 8 milionów na zewnętrzną komunikację, co stanowi tylko 10% tego co jest wydawane na komunikację wewnętrzną. Jeśli chodzi o dokładny budżet Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, to trudno znaleźć informacje na ten temat. Całkowity budżet ma wynieść około 7 bilionów EURO, w tym zawiera się pomoc rozwojowa, operacje pokojowe. Dodatkowe fundusze o które planuje aplikować ESDZ to 9,5 mln. Euro na pokrycie pensji pracowników¹⁸. Mówi się, że samo utworzenie ESDZ pochłonęło ponad 55 mln euro¹⁹.

Pisząc o dyplomacji publicznej UE przeanalizowania wymaga również kwestia miękkiej siły. W literaturze przedmiotu analizuje się dwie formy uczestnictwa UE w stosunkach międzynarodowych. Pierwsza jest związana właśnie z soft power i postrzeganiem UE w charakterze mocarstwa cywilnego (normatywnego, etycznego, ideologicznego), a co za tym idzie, która oddziałuje na środowisko międzynarodowe za pomocą instrumentów polityczno-dyplomatycznych. Druga jest związana z wpływaniem na środowisko międzynarodowe za pomocą środków przymusu – czyli tzw. hard power. Ta pierwsza forma jest niewątpliwie związana z dyplomacją publiczną. Pisząc o niej należy odwołać się do koncepcji J. Nye'a, który uważa, że miękka siła jest możliwością przekonywania poprzez kulturę, wartości i idee. W przeciwieństwie do twardej siły (hard power), która używa instrumentów militarnych²⁰. Kontynuując J. Nye stwierdza, że jest to zdolność uzyskiwania tego, czego się chce, raczej dzięki atrakcyjności niż przymusowi lub pieniądzu. Jest ona rezultatem atrakcyjności kultury,

¹⁵ *The EU's 50th anniversary celebrations around the world, A Glance at EU public diplomacy at work*, European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. s. 13.

¹⁶ Od 22.XI.2004 do 01.II.2010 r. była komisarzem ds. stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej i europejskiej polityki sąsiedztwa.

¹⁷ *The EU in the World* - Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner, [online] http://www.euun.europa.eu/articles/en/article_5657_en.htm [dostęp: 21 czerwca 2012].

¹⁸ Balmes Ch., "Budget Overrun Puts EEAS Under Fire," *Devex*, July 19, 2010. [online] <http://www.devex.com/articles/cost-overrun-puts-eu-s-new-diplomatic-service-under-fire>.

¹⁹ M. Cross- *EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy*, [online] <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Maia%20Cross%20EU%20PubD%20paper.pdf> [dostęp: 23 marca 2011].

²⁰ J. Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford: Oxford University Press 2002, s. 8.

politycznych ideałów i konkretnej polityki danego kraju²¹. J. Melisen, P. Taylor, a także E. Gilboa, piszą o dyplomacji publicznej, jako o podstawowym instrumencie miękkiej siły która według nich wspiera cele polityki zagranicznej. *Soft power* może zastępować tradycyjne formy siły (środki militarne, sankcje ekonomiczne), gdyż obecnie preferowane są pokojowe metody zyskiwania przychylności i zaufania. Jak jednak zauważa J.S. Nye obie siły są nierozłącznie związane. Dla badacza jest bowiem oczywiste, że miękka siła jest bardzo ważna w erze informacji globalnej i, że jej brak może pociągać za sobą konsekwencje w postaci utraty twardej siły w środowisku międzynarodowym, co więcej uważa on, że żadne mocarstwo nie będzie skuteczne, jeśli ograniczy się do używania twardych instrumentów: armii i gospodarki²². J. Bugajski²³ stwierdza, że „zainteresowanie soft power jest wynikiem różnorodnych czynników: zrozumienia ograniczeń *hard power* czy *combat power*, większego prawdopodobieństwa, że inne kraje przyłączyłyby się do tego typu inicjatyw, relatywnych sukcesów niektórych niemilitarnych działań”²⁴. Do europejskiego modelu miękkiej siły nawiązuje M. Leonard, pisząc, że „samotne supermocarstwo może przekupywać, zmuszać i narzucać swą siłę prawie wszędzie na świecie. Ale gdy odwraca się plecami, jego siła słabnie. Tymczasem siła UE jest szeroka i głęboka - gdy jakiś kraj zostaje wessany do jej sfery wpływów, zmienia się na zawsze. USA zmieniły reżim w Afganistanie. Europa zmienia jednak całe polskie społeczeństwo - od polityki ekonomicznej i praw własności po traktowanie mniejszości i to, co podaje się na stołach. Europa nie zmienia krajów, grożąc im inwazją. Największą groźbą dla takiego kraju jest to, że Europa nie będzie chciała mieć z nim do czynienia”²⁵. J. Nye w swojej książce „*The Future of Power*” rozwija pojęcie tzw. smart power, którą rozumie jako kombinację siły militarnej i soft power. Jej stosowanie wymaga stawiania sobie przez podmiot określonych celów (mając na uwadze wyniki jakie może osiągnąć), zważania na to jakie ma zasoby i w jakim działa kontekście oraz jakich chce użyć taktyk, by oddziaływać na odbiorców. I wreszcie odpowiedź na pytanie jakie jest prawdopodobieństwo sukcesu i jakie działania do niego mogą prowadzić²⁶. Co również jest bardzo ciekawe autor opisując relacje pomiędzy siłami, używa metafory „trzech wymiarów gry w szachy”, gdzie na najwyższym poziomie są wojskowe stosunki międzypaństwowe, gdzie na czele stoją Stany Zjednoczone i świat jest jednobiegunowy. Drugi wymiar to międzypaństwowe stosunki gospodarcze, tutaj można mówić o wielobiegunowości, gdzie Stany Zjednoczone, Europa, Japonia i Chiny są głównymi graczami. Na dole zaś znajdują

²¹ R. Kuźniar, *Soft Power i wielkość Ameryki*, [w:] Nye J., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 11.

²² Szerzej na ten temat: J. Melissen, *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.2005.

²³ Janusz Bugajski, dyrektor jednego z programów regionalnych, New European Democracies w Center for Strategic and International Studies (Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych), pracował w latach 1984-85 w Radiu Wolna Europa jako Senior Research Analyst w polskiej sekcji działu Badań i Analiz (RAD).

²⁴ *Ameryka musi bardziej polegać na soft power*, wywiad z J. Bugajskim, [online] www.wolnaeuropa.org [dostęp: 21 lipca 2008].

²⁵ D. Pszczółkowska, *XXI wiek należy do Europy*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 05.07.2005.

²⁶ J. S Nye, *The future of Power*, PublicAffairs, New York 2010, ss. 208-209.

się relacje międzynarodowe, włączając niepaństwowych aktorów, którzy pozostają poza kontrolą rządów. Władze muszą sobie radzić z zagrożeniami płynącymi z zewnątrz, a wykorzystywać mogą do tego formy współpracy, kooperacji. J. Nye upatruje sukcesu strategii smart power właśnie we współpracy (power with), a nie kontroli nad innymi (power over)²⁷.

Z miękką siłą bezpośrednio związana jest teoria ról narodowych. M. Bielecka analizując teorię ról, zakłada, że stosunki międzynarodowe są jedną z dziedzin stosunków społecznych i stąd role międzynarodowe stanowią konkretyzację ról społecznych państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Mianem roli społecznej określa ona zachowanie poszczególnych jednostek w ramach pozycji społecznych w stosunku do siebie nawzajem i z uwzględnieniem norm i oczekiwań społecznych²⁸. Rola międzynarodowa jest utożsamiana z polityką zewnętrzną państwa. Z.J. Pietraś stwierdza, że rola jest funkcją: wyznaczników polityki prowadzonej przez daną jednostkę polityczną, następnie oddziaływania systemów międzynarodowych, z którymi jednostka utrzymuje stosunki, oraz- co istotne koncepcji jej roli, czyli sposobu konkretyzowania ideologii politycznej w formie doktryn, polityk, programów działań²⁹. Zatem rola jest spójnym systemem wybranych przez daną jednostkę polityczną działań w stosunkach zewnętrznych. K. Holsti w swojej teorii ról wskazuje na cztery typy ról: rzeczywiste (performance), narzucane (prescriptions), deklarowane (self-defined) oraz odgrywane³⁰. Te ostatnie wiążą pozycję państwa z systemem ról narzucanych i odzwierciedlają się w zachowaniu państwa wobec środowiska międzynarodowego. D. Milczarek zauważa, że współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzują się formalnym równouprawnieniem wszystkich ich uczestników, którzy w związku z tym mają znacznie większe, niż w sferze wewnątrzspołecznej, możliwości samookreślenia swoich ról w zależności od ich pozycji, prestiżu, celów oraz ideologii. Tym samym każdy z nich (co odnosi się nie tylko do państw, ale również do struktur w rodzaju Unii Europejskiej) tak formułuje własną rolę wybieraną przez siebie³¹. Jeśli chodzi o rolę narzuconą to jest ona przypisywana danej jednostce przez systemy międzynarodowe. O tym jaka jest to rola decydują czynniki wynikające z pozycji jednostki, jej potencjału. Są one następstwem ekonomicznych, społecznych, kulturalnych, politycznych i cywilizacyjnych wyznaczników, zasad, którymi kierują się w środowisku międzynarodowym. Role deklarowane wiążą się z publicznym deklarowaniem zamiarów i celów polityki zewnętrznej przez jednostki polityczne w formie oficjalnych dokumentów, łączą w sobie postawy wobec świata oraz decyzje i zachowania państwa i decydentów. Możemy tutaj mówić o pewnym imagu, odpowiedniej orientacji lub funkcji ich statusu międzynarodowego. Kolejna

²⁷ Tamże, s. 18.

²⁸ M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa* [w:] *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, pod red. W. Zięby, Toruń, 2005, ss. 178-197.

²⁹ Z.J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989.

³⁰ K.J. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] S.G. Walker (ed.) *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, cyt. Za T. Łoś – Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – Systemy – Uczestnicy*, Wrocław 2000.

³¹ D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego*, *Studia Europejskie*, 1/2003, s. 34.

kategorią jest rola rzeczywista, jest to system działań danej jednostki politycznej w stosunkach międzynarodowych, przy czym jest ona funkcją roli zarówno wybieralnej jak i deklarowanej. Oznacza to, że rolę rzeczywistą można uznać za syntezę innych ról międzynarodowych. Jak pisze D. Mielczarek, w przypadku UE najczęściej przypisuje się jej rolę „pacyfikatora”, „stabilizatora” czy „pomostu” między różnymi narodami i kulturami itp. Unia (przy wszystkich niedostatkach w zakresie spójnego formułowania oraz prowadzenia swej polityki zewnętrznej) w istocie tworzy własne, specyficzne i charakterystyczne dla niej założenia owej polityki, a tym samym – dokonuje samookreślenia prowadzącego do sformułowania własnej roli wybieranej i deklarowanej. Role te uwidaczniają się w dokonywanej przez UE (oraz jej państwa członkowskie) samokreacji przede wszystkim na wspomnianego wyżej promotora demokracji i praw człowieka, stosującego przy tym środki pokojowe. W przypadku Unii Europejskiej mamy do czynienia ze stosunkowo dużą spójnością ról deklarowanych z rolami wybranymi z tego względu, iż ugrupowanie to skupia suwerenne państwa podlegające demokratycznym procedurom rządów prawa oraz nadzoru ze strony rodzimego społeczeństwa obywatelskiego.

Jak pisze I. Manners, w kontekście braku wspólnego interesu, polityka zewnętrzna UE bardzo często nawiązuje do wartości i zasad leżących u podstawy procesu integracji i do norm, które są istotne dla UE. Wartości, zasad czy norm, które przez dłuższy czas reprezentowały swego rodzaju porządek pomiędzy państwami UE. Ten porządek jest opisywany w następujących terminach:

- podstawowe zasady – pokój, demokracja, zasady prawa, respektowanie praw człowieka, prawo do sprawiedliwej reprezentacji członków UE i różnorodność;
- skonceptualizowane idee – ustanowienie pewnego porządku politycznego w Europie, zrównoważony rozwój, społeczna gospodarka rynkowa, jednolity rynek, wolność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo, polityka sąsiedztwa;
- polityka oparta na zasadach i normach – takich jak dobre zarządzanie.

Naukowcy analizujący normatywny element władzy UE argumentują, że oprócz bycia cywilnym mocarstwem ze zdolnością do władania ekonomią rozwija się także w kierunku władzy normatywnej gdzie ma zdolność do kształtowania koncepcji co jest „normalne” w stosunkach międzynarodowych przez siłę idei i zasad normatywnych i przez to wpływa na politykę światową³². Ten normatywny komponent jest ważny w kontekście legitymizacji miękkiej siły Unii Europejskiej, gdyż nawet jeśli organizacja będzie efektywnie komunikować się z publicznością zewnętrzną i wewnętrzną, wiele z jej potencjału będzie tracone. Zdolność UE do rozpowszechniania swoich norm i stąd wpływania na to co jest uważane za „normalne” w stosunkach międzynarodowych, ma decydujący wpływ na europejską „miękką normatywną siłę”. I. Manners wyróżnia sześć trybów rozpowszechniania władzy normatywnej:

- „zarazanie” niezamierzona dyfuzja idei od UE do innych aktorów politycznych;

³² I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, ss. 235-258.

- tryb informacyjny – rozpowszechnianie za pomocą komunikacji strategicznej informacji o nowych inicjatywach politycznych, informacji pochodzących od Prezydencji czy też od Komisji;
- proceduralna dyfuzja informacji - wiąże się z instytucjonalnymi relacjami pomiędzy Unią a krajami trzecimi takimi jak porozumienia międzyregionalne, członkostwo w organizacjach międzynarodowych lub rozszerzenie samej UE;
- przekazywanie (przenoszenie) – dyfuzja ma miejsce gdy następuje wymiana rynkowa, wymiana dóbr lub pomoc krajom trzecim. Może być to pomoc merytoryczna, ale i finansowa;
- jawna dyfuzja- następuje poprzez obecność UE w państwach trzecich oraz organizacjach międzynarodowych np. ambasady UE;
- filtr kulturowy – ostatni ze sposobów rozprzestrzeniania władzy prowadzący do budowy wiedzy przez kraje trzecie na podstawie norm UE. Przykładem może być dyfuzja norm demokratycznych w Chinach, praw człowieka w Turcji.

Nie ulega wątpliwości, że z pojęciem roli ściśle wiąże się termin pozycja państwa, które często jest utożsamiane z pojęciem statusu międzynarodowego i określa rangę państwa w systemie międzynarodowym. Można je łączyć z pojęciem siły państwa i możliwością oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Jak zauważa M. Bielecka potencjał państwa kształtuje jego pozycję, z drugiej strony pozycja państwa nie jest bez wpływu na jego potencjał, ze względu na duże znaczenie wizerunku kreowanego przez państwa na użytek innych uczestników stosunków międzynarodowych³³. Pozycja państwa nie jest kształtowana na podstawie koncepcji, ale na pewno ma na nią wpływ również kreowanie przez państwo własnego wizerunku. Stąd koncepcja roli przenika się z koncepcją pozycji i kreowania wizerunku. Role bowiem są środkiem wyrażania pozycji państwa. Jak pisze J.Z Pietraś międzynarodowa rola państwa jest dynamicznym wyrazem jego pozycji. Obie więc mogą warunkować wizerunek państwa, czy organizacji na arenie międzynarodowej. W szerszym ujęciu wizerunkiem nazywamy stworzony w określonym celu obraz odbierany przez opinię publiczną. Ma on wywołać u odbiorcy określone skojarzenia – zazwyczaj emocjonalne, które są przypisane podmiotowi wizerunku. Ważną kategorią w kontekście unijnej dyplomacji publicznej jest wizerunek równoległy (ang. *pararell image*). Jest to wizerunek, do którego sięga jednostka, jako do punktu odniesienia, przy tworzeniu wizerunku określonego obiektu. Powstaje on w wyniku analizy informacji przychodzących i zgromadzonych w przeszłych doświadczeniach, nie powiązanych w danej chwili bezpośrednio z poznawanym obiektem, ale pozostających w wielopłaszczyznowych relacjach z nim wizerunku równoległego³⁴. Jeśli chodzi o kreowanie wizerunku kraju, to w tym kontekście wizerunek równoległy można traktować jako:

- wizerunek równoległy makroregionu – kontynentu (szczególnie silnie widoczne w przypadku Afryki);

³³ M. Bielecka, ..., op.cit., s. 181.

³⁴ W. Budzyński, *Wizerunek równoległy, nowa szansa promocji firmy i marki*, Warszawa 2008, s. 55.

- wizerunek równoległego ugrupowania integracyjnego (np. UE);
- wizerunek równoległego podobnego kraju (Polska- Czechy).

W przypadku UE, kraje niejednokrotnie korzystają na wizerunku ugrupowania budując swój wizerunek, tak było w przypadku wejścia Polski do UE, gdzie przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych badania wykazały znaczną poprawę wizerunku Polski po wstąpieniu do UE. Ale oczywiście może to również oddziaływać w drugą stronę, gdzie problemy ekonomiczne takich krajów jak Grecja mogą rzutować na wizerunek całej Unii Europejskiej.

2. Budowanie relacji z publicznością wewnętrzną

To, że Unia Europejska prowadzi działania komunikacyjne powszechnie wiadomo. Jednak należy zauważyć, że obywatele nie są dobrze poinformowani o UE, a wynika to przede wszystkim z prowadzonych badań. W 1992 r. Duńczycy odrzucili w referendum Traktat z Maastricht, co przyczyniło się do opóźnienia w jego ratyfikacji. Już wtedy w Komisji Europejskiej powołano zespół, który miał zająć się zbadaniem przyczyn braku poparcia dla utworzenia UE. Przewodniczył jej poseł Willy De Clerq. Okazało się wtedy, że społeczeństwa UE nie miały wystarczających informacji na temat UE, nie wiały jakie cele ma realizować UE. Zauważono wtedy potrzebę aktywnej polityki informacyjnej i komunikacyjnej. Niestety nie podjęto wtedy żadnych konkretnych działań, gdyż wnioski z przeprowadzonych analiz uznano za zbyt śmiałe³⁵. Ówczesny komisarz do spraw kontaktów z Parlamentem Europejskim João de Deus Pinheiro, który chciał zreformować sposób kontaktowania się UE z obywatelami, spotkał się ze sprzeciwem innych komisarzy, a także samego przewodniczącego KE Jacquesa Delorsa. Polityka Komunikacyjna UE w 2001 r. znowu została poddana próbie, gdyż Irlandczycy odrzucili Traktat z Nicei. Jak jednak zauważa A. Ogonowska nie wpłynęło to jednak znacząco na kierunek podjętych zmian.

Nadal poszukiwano rozwiązań w sferze reformy instytucjonalnej³⁶. W opublikowanej w 2001 r. „Białej Księdze o zarządzaniu Europą”, przywódcy polityczni stali wobec pewnego paradoksu. Obywatele oczekiwali od nich rozwiązania problemów z którymi się borykają, a jednocześnie ci sami obywatele nie ufali tym instytucjom lub też nie interesowali się nimi. Stąd wniosek, że instytucje i państwa unijne powinny informować bardziej aktywnie szerokie kręgi społeczne o sprawach europejskich. Polityka komunikacyjna prowadzona przez Komisję i inne instytucje powinna wpiąć wysiłki zmierzające do dostarczania informacji na poziomach krajowym i lokalnym odwołując się jeśli to możliwe do istniejących sieci, organizacji o znaczeniu podstawowym, władz państwowych regionalnych i lokalnych. Jeśli Unia chce zapobiec wyłączeniu znacznej części ludności informacje powinny być dostosowane do potrzeb ujawniających się na poziomie lokalnym, we wszystkich językach oficjalnych, to wyzwanie

³⁵ K. Jakubowicz, *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010, s. 94.

³⁶ A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007, Część 2 (Lata 1993-2007)*, Studia Europejskie 2009, nr 1, s. 121.

będzie rosło wraz z rozszerzaniem się UE. Znaczącą rolę miały tu odegrać techniki informacji i komunikacji, takie jest strona internetowa. Jak stwierdzono w dokumencie „tylko lepsze informowanie i komunikacja mogą przyczynić się do wzmocnienia obywatelskiego przynależności do Europy. Chodzi tu o stworzenie pewnej platformy wymiany informacji, która umożliwiałaby decydującym pozostawanie w kontakcie z obywatelami Europy i wychodzenie naprzeciw ich oczekiwaniom³⁷.

W 2004 r. przygotowano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, jednak nie wszedł on w życie, gdyż nie podpisały go Francja i Holandia. Ponownie mieliśmy do czynienia z brakiem wiedzy na ten temat nie tylko wśród społeczeństw Unii, ale i wśród samych polityków. W 2005 r. pod wpływem tych wydarzeń Komisja Europejska przyjęła „Plan D dla demokracji, dialogu i debaty”. Uznano, że wizja przyszłości Europy musi opierać się na wyraźnym zrozumieniu potrzeb i oczekiwań obywateli³⁸. W tym samym roku Komisja przyjęła Plan działania na rzecz ulepszania komunikowania się w Europie³⁸. Trzy główne cele planu to uważnie słuchać, lepiej wyjaśniać i kontaktować się z obywatelami na szczeblu lokalnym. Podkreślono, że komunikowanie to nie tylko informacja: „kształtuje relacje i inicjuje dialog z obywatelami europejskimi. Sprawia, że jesteśmy wysłuchani i łączy ludzi. Nie jest działaniem pozbawionym wartości, ale zasadniczą częścią procesów politycznych”. Dlatego do poprawy obrazu UE wśród obywateli miało przyczynić się przede wszystkim prezentowanie jednej twarzy KE, czyli komunikacja wizualna miała zmierzać do tego, by KE była jednolicie prezentowana, by zwiększyć jej rozpoznawalność i uniknąć nieporozumień. Slogany i symbole miały być proste i powtarzalne. Ponadto zaplanowano, że wszystkie centra za pomocą których KE kontaktuje się ze swoimi odbiorcami, wszystkie punkty informacyjne finansowane przez KE, będą stricte adresowane do poszczególnych grup docelowych np. biznesu. Unia miała zacząć „wysłuchiwać się w obywateli” poprzez między innymi konsultacje społeczne. Komunikacja zaś miała być włączona w formułowanie polityki. Obsługa wszystkich tych postulatów miała zająć się profesjonalna kadra.

Jeśli chodzi o wsparcie wszystkich tych punktów to zauważono, że niezbędne są media, zwłaszcza Internet. Zauważono jednak konieczność pracy nad dostępnością strony EUROPA, jak również możliwością korzystania z niej. Jednak moim zdaniem nie osiągnięto tego do dzisiaj. Ja zauważa A. Łada mamy do czynienia z pułapką transparentności. Strony internetowe Komisji porównuje do stogu siana, a poszukiwanie informacji to jak szukanie igły. Trudno jest znaleźć dokumenty. Problemem jest olbrzymia liczba informacji. Wersje dokumentów są dostępne w różnych miejscach, przez co nawet śledzenie procesu podejmowania decyzji jest bardzo trudne. Strony nie są funkcjonalne³⁹.

Wracając do dokumentów unijnych mających na celu poprawienie komunikacji z publicznością wewnętrzną, to najważniejszym jest opublikowana w 2006 r. przez KE „Biała Księga w sprawie Europejskiej Polityki Komunikacyjnej”. Istotne wydaje się być podkreślenie,

³⁷ *Zarządzanie Europą. Biała Księga Komisji Europejskiej* (COM 2001), 48, Bruksela 21lipca 2001.

³⁸ *Action Plan to Improve Communicating Europe*, European Union, Brussels, European Commission Brussels 2005.

³⁹ A. Łada, O. Markiewicz, *Jak mówić o Unii*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 23.11.2011.

że KE proponuje nowe podejście od „jednokierunkowej komunikacji do wzmocnionego dialogu, od komunikacji skupionej na instytucjach do zorientowanej na obywatela, od usytuowanej w Brukseli do zdecentralizowanej. Komunikacja powinna stać się samodzielną polityką w służbie obywateli. Powinna się opierać na poważnym dialogu pomiędzy stroną podejmującą decyzje polityczne, a obywatelami oraz ożywionej dyskusji między tymi ostatnimi. Państwa członkowskie odgrywają tu specjalną rolę, gdyż poparcie obywateli dla projektu europejskiego jest przedmiotem ich wspólnego zainteresowania”⁴⁰. Istotnym aspektem jest wykorzystanie mediów, uznano je za „kluczowych uczestników na wszystkich płaszczyznach europejskiej polityki komunikacyjnej”. Poza Białą Księgą wydano jeszcze dwa inne dokumenty „Partnerski proces komunikowania na temat Europy” (2007) oraz „Partnerski proces komunikacji poświęconej Europie”(2008)⁴¹. Pierwszy dokument dotyczył między innymi współpracy międzyinstytucjonalnej oraz z państwami członkowskimi. Planowano utworzyć swego rodzaju przestrzeń publiczną, czyli takie miejsca, w których odbywałyby się debaty na tematy europejskie. Nowością było wzbogacenie polityki audiowizualnej o dofinansowywanie programów radiowych i telewizyjnych o Europie realizowanych przez sieć krajowych nadawców. Jeśli chodzi o drugi Program to przede wszystkim podkreślono współpracę Parlamentu Europejskiego, Rady oraz KE (IGI)⁴². Po raz kolejny zwrócono uwagę na konieczność lepszej komunikacji w sprawach UE, tak by obywatele mogli korzystać z przysługującego im prawa do uczestnictwa w jej demokratycznym życiu. Jednostką odpowiedzialną za komunikowanie wewnętrzne jest Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, której zadaniem jest informowanie społeczeństwa o działalności UE.

3. Komunikacja zewnętrzna Unii Europejskiej

Podczas gdy komunikacja z wewnętrzną publicznością ma miejsce pod auspicjami rządów krajów unijnych, komunikacja z krajami trzecimi jest oparta na zcentralizowanej polityce komunikacyjnej. Pisząc o działaniach zewnętrznych Unii Europejskiej należy odwołać się do istotnych zmian, które zaowocowały powołaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która zgodnie z Traktatem z Lizbony jest autonomicznym organem UE, podlega Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i jest organem

⁴⁰ *Biała Księga w sprawie Europejskiej Polityki Komunikacyjnej*, Bruksela z dn. 1.02.2006.

⁴¹ http://www.europarl.europa.eu/pdf/declaration_insti/declaration_final_PL.pdf [dostęp: 30 marca 2012].

⁴² Międzyinstytucjonalna Grupa ds. informacji (IGI), która stanowi dla instytucji forum wysokiego szczebla stymulujące polityczną dyskusję o działaniach informacyjno-komunikacyjnych poświęconych UE i pozwala przez to propagować synergię i komplementarność tych działań. W tym celu grupa IGI zbiera się zasadniczo dwa razy do roku pod wspólnym przewodnictwem przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej, a w jej obradach uczestniczą jako obserwatorzy Komitet Regionów oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Commission working document. Proposal for an Inter – Institutional Agreement on Communicating Europe in Partnership, Brussels, 3.10.2007COM(2007) 569 final, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0569:FIN:EN:PDF> [dostęp: 10 stycznia 2012].

odrębnym, który nie jest zależny ani od Sekretariatu Generalnego Rady, ani od Komisji⁴³. 19 listopada 2010 r. Rada Europejska powołała Catherine Ashton jako Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od tej pory rozpoczął się okres budowy struktur ESDZ, jako organu wspierającego Wysokiego Przedstawiciela. To właśnie szefowa unijnej dyplomacji będzie miała największy wpływ na rzeczywisty charakter i zakresu oddziaływania ESDZ na środowisko międzynarodowe. Proces budowy struktur ESDZ w tym obsada jej personelu nadal trwa i nie wiadomo do końca, kiedy ESDZ osiągnie gotowość do działania i podjęcia swych traktatowych obowiązków. Decyzja Rady, zakłada, że pierwszy przegląd funkcjonowania ESDZ oraz sprawozdanie w tym zakresie sporządzone przez Wysokiego Przedstawiciela powinno nastąpić w 2013 roku.

Ponadto do zasadniczych reform instytucjonalnych należą utworzenie nowego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej (wybieranego na dwa i pół roku). Do jego obowiązków należą zapewnienie reprezentacji Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁴⁴. Stanowisko wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa (odstąpiono od nazwy „minister spraw zagranicznych UE”) łączy w sobie dwie funkcje, które istniały osobno: wysokiego przedstawiciela ds. WPZIB oraz komisarza ds. zewnętrznych Unii. Jak słusznie zauważa K. Miszczak, przewodniczący Rady, dzieląc te funkcje z wysokim przedstawicielem, postanowienia te osłabiają rolę jednego i drugiego⁴⁵. W rzeczywistości bowiem ich uprawnienia się przecinają i nie są do końca precyzyjnie określone. Jak czytamy w Traktacie z Lizbony w art. 13a⁴⁶.

Wysoki przedstawiciel sprawując swój mandat posiłkuje się wspomnianą już wyżej Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje z służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji⁴⁷. Jak można zauważyć w decyzji UE dotyczącej powołania EEAS Podstawową oś ESDZ na poziomie centralnym stanowią dyrekcje generalne. Wśród nich wyróżnić możemy:

- 6 dyrekcji generalnych obejmujących swoim zakresem działania takie regiony świata jak: Bliski Wschód i Południowe Sąsiedztwo, Rosja i Wschodnie Sąsiedztwo, Bałkany Zachodnie, Afryka, Ameryki i Azja. Dyrekcje te poza koncentracją na kwestiach regionalnych zajmują się także działami wielostronnymi i tematycznymi;

⁴³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany 13 grudnia 2007.

⁴⁴ Art. 9b, ust. 6d TUE.

⁴⁵ K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2008, ss. 246-247.

⁴⁶ Traktat z Lizbony art. 13a.

⁴⁷ Podstawą prawną tej zupełnie nowej struktury jest art. 27 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

- Dyrekcja Generalna ds. administracyjnych, personalnych, budżetowych i systemu informacyjno-komunikacyjnego;
- Dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego;
- Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych, Sztab Wojskowy Unii Europejskiej, Centrum Sytuacyjne, podlegające bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi.

Do poziomu centralnego przypisano ponadto takie działy jak: Dział Planowania Polityki Strategicznej, Dział Prawny, Działy ds. stosunków międzyinstytucjonalnych, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych. Jak wspomniano powyżej ESDZ poza szczeblem centralnym, zlokalizowanym w Brukseli składa się z około 130 delegatur Unii umiejscowionych w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Podstawowym zadaniem Delegatur jest udzielanie wsparcia państwom członkowskim w ich stosunkach dyplomatycznych i wypełnianiu zadania polegającego na zapewnieniu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich. ESDZ rozpoczęła oficjalnie działalność w grudniu 2010 roku, a proces jej budowy ma się zakończyć do 2013 roku. Budżet ESDZ w 2011 roku wynosi³ 460 milionów euro, w tym 182 miliony euro to środki przeznaczone na działalność centrali, a 278 milionów euro – na delegacje⁴⁸.

Zmiany wprowadzone przez Traktat z Lizbony miały zapoczątkować wspólną politykę zagraniczną dla UE. Jednak jak zauważył P. Vimont, Sekretarz Generalny Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, że wspólna polityka zagraniczna wcale nie oznacza jednej (czy jednolitej, jak kto woli) polityki⁴⁹. Zdaniem P. Vimonta przed ESDZ stoją, trzy duże wyzwania: pełne ustanowienie i wzmocnienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, ustalenie, jakie oczekiwania i jakie potrzeby istnieją w relacjach z partnerami UE oraz, osobno, jakie działania konieczne są wobec wschodnich i południowych sąsiadów UE⁵⁰. Podobne zdanie na temat działań zewnętrznych UE ma przewodniczący Rady Europejskiej, H. Van Rompuy, który w jednym ze swoich przemówień zaznaczył, że „Europa ma do odegrania ważną rolę: polityczną, gospodarczą, ale także militarną. A kraje Europy zwykle radzą sobie lepiej, kiedy działają wspólnie. W Unii nie chodzi o rezygnowanie ze swojej roli. Nie. Chodzi o podwajanie siły poprzez zbliżanie stanowisk, łączenie zasobów, działanie razem w świecie – coraz bardziej jako zespół. Choć Unia Europejska nie ma własnej armii i – jak się sądzi – używa głównie miękkich środków, osiąga całkiem realne cele. (...)Na świecie już jesteśmy klubem, Unią – i tak postrzegają nas inni. Europejczycy mają pewną wspólną wizję i wspólne podejście (...). Oczywiście, nie w każdej sprawie wszystkie państwa członkowskie mają takie samo zdanie. Ale pojedyncze różnice opinii – na przykład na forum ONZ w sprawie państwowości palestyńskiej – wcale nie świadczą o tym, że Europa nie ma wspólnej polityki zagranicznej. Tak naprawdę

⁴⁸ E. Kaca, M. Sus, *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a partnerstwo wschodnie*, Warszawa, 2011, s. 2.

⁴⁹ A. Łada, *Kissinger nadal nie miałby do kogo zadzwonić*, blog ISP, 6 maja 2011, [online] www.isp.org.pl, [dostęp: 15 sierpnia 2011].

⁵⁰ Tamże.

obecnie w najpilniejszych sprawach, takich jak sprawa Syrii, Iranu czy konfliktu izraelsko-palestyńskiego, 27 krajów łatwo dochodzi do porozumienia, czasem już w ciągu kilku godzin⁵¹.

Za inicjatywy pokazujące w praktyce działania unijnej dyplomacji publicznej można uznać Partnerstwo Wschodnie, czy partnerstwo euro śródziemnomorskie, które to oprócz współpracy w kwestiach politycznych i bezpieczeństwa obejmują również współpracę gospodarczą, ale przede wszystkim partnerstwo społeczne, kulturalne i humanitarne. Ten ostatni projekt ma swoją własną platformę informacyjną Information and Communication Support Project, ustanowiona przez Komisję Europejską by przybliżyć ideę relacji pomiędzy UE a 12 państwami basenu morza śródziemnego⁵².

Należy również wspomnieć o pomocy rozwojowej, która traktowana jest jako swoista Corporate Social Responsibility realizowana przez państwa. W przypadku UE zajmuje się nią Dyrekcja Generalna ECHO, Jej misją jest pomoc humanitarna. Pomocą zajmuje się również Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid, która jest odpowiedzialna za kształtowanie unijnej polityki rozwoju i za udzielanie pomocy potrzebującym poprzez programy i projekty na całym świecie.

4. Narzędzia komunikowania UE

Pisząc o dyplomacji publicznej UE nie można zapominać o narzędziach, które wykorzystują instytucje, by komunikować się z obywatelami. Wśród nich są tradycyjne formy przekazu, ale i coraz bardziej aktywnie zaczynają wykorzystywać nowe media oraz alternatywne narzędzia znane z public relations. W 1993 r. powstał Euronews, który jest tematyczną stacją językową zajmująca się nadawaniem wiadomości z europejskiej perspektywy m.in. wiadomościami na temat polityki europejskiej, finansów, sportu, ale i naukowymi czy pogodą. Kanał jest dofinansowywany kwotą 5 mln euro rocznie, by 10% lub więcej jego ramówki składało się z informacji na tematy związane bezpośrednio z UE. W oficjalnych komunikatach EuroNews można przeczytać, że dociera on do około 300 mln ludzi w 151 krajach na świecie⁵³. Kolejną istotną inicjatywą jest powstała w 1995 r. Europe by Satellite. Jest to bezpłatny kanał relacjonujący na żywo wydarzenia ze wszystkich unijnych instytucji DE, PE i RE. Co jest istotne, relacjonuje również briefingi prasowe odgrywając istotną rolę w pracy dziennikarzy i korespondentów zagranicznych. EbS można oglądać również za pomocą internetu, co jest istotne w kontekście komunikowania z publicznością zewnętrzną. Jeśli chodzi o prasę europejską to jej przegląd prezentuje powstały w 2001 r. portal Presseurop.eu. Siedziba portalu znajduje się w Paryżu. Codziennie prezentuje on publikacje z ponad 200 zagranicznych gazet i magazynów, a artykuły przekładane są na dziesięć języków angielski, czeski, francuski, hiszpański, niderlandzki, niemiecki, polski, portugalski, rumuński i włoski. Portal, wspierany

⁵¹ *Europa na światowej scenie*, Londyn, 31 maja 2012 r.(OR. en), EUCO 107/1/12 REV 1, PRESSE 237PR PCE 91, [online] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/130658.pdf [dostęp: 6 lipca 2012].

⁵² Szerzej na temat projektu na stronie internetowej: <http://www.enpi-info.eu/>.

⁵³ www.euronews.net/media/the-station/mediapackpress_EN.pdf [dostęp: 2 kwietnia 2012].

finansowo przez Komisję Europejską, powstał w 2009 r. dzięki inicjatywie konsorcjum tworzonego przez cztery magazyny specjalizujące się w przedrukach z prasy światowej: Courier International (Paryż), Courier Internacional (Lizbona), Forum (Warszawa) oraz Internazionale (Rzym)⁵⁴. Wśród mediów prezentujących tematykę europejską jest również powstałe w 2007 r. European Radio Network (EuRaNet). Zrzesza ono 21 stacji radiowych, i dociera do 15 milionów słuchaczy na terenie UE i około 30 poza granicami⁵⁵. Jak można przeczytać na stronie internetowej głównym celem tej profesjonalnej sieci radiowej jest poprawa wzajemnego zrozumienia pomiędzy kulturami europejskimi i lepszego zrozumienia instytucji unijnych w myśl hasła „Knowing U and EU”⁵⁶. Wzrost zainteresowania instytucjami unijnymi ma również na celu EuroParlTV, która jest internetową telewizją Parlamentu Europejskiego, a jej celem jest „informowanie obywateli UE o działalności Parlamentu oraz o tym, jak posłowie kształtują sytuację polityczną i uchwalają przepisy mające wpływ na życie ludzi w całej Europie”⁵⁷. Usługa obejmuje transmisje na żywo z obrad plenarnych Parlamentu i posiedzeń komisji, programy informacyjne i dyskusje oraz filmy o charakterze edukacyjnym. Do wszystkich materiałów video dostępne są podpisy w 22 językach urzędowych Unii Europejskiej. Kanały EuroParlTV są podzielone na trzy główne kategorie skierowane do różnych grup odbiorców: Wiadomości z Parlamentu, Parlament dla młodych i Odkryj Parlament. Jednym z istotniejszych narzędzi komunikowania o działaniach UE jest portal internetowy EUROPA. Wspominałam już o nim wcześniej, pisząc o małej jego funkcjonalności. W 2007 r. w dokumencie „Communicating Europe via the Internet Engaging the citizens”⁵⁸. Komisja w dokumencie daje kluczową rolę właśnie internetowi i portalowi EUROPA w komunikowaniu o UE. Portal powstał w 1995 r. Administratorem witryny jest departament komunikacji Komisji Europejskiej imieniu instytucji UE. Serwis zawiera dokumenty unijne, informacje na temat polityk realizowanych w UE. Unia Europejska jest aktywna również w serwisach społecznościowych. Jej politycy, tak jak duński eurodeputowany Morten Lokkegaard, zauważają, że „...aby dotrzeć do odbiorców należy być tam, gdzie toczą się rozmowy, czyli w serwisach społecznościowych ...”. Instytucje, agencje, biura i obszary polityki UE mają swoje profile w serwisie Facebook, podobnie jest na Twitterze, w serwisie Flickr. Swoje konto mają również instytucje na portalu You Tube. Komunikacje ze społecznością mają również poprawiać blogi polityków europejskich, w których analizują oni kwestie nie tylko związane z polityką unijną.

Nie tylko media spełniają zadania związane dyplomacją publiczną UE. Również takie komórki jak Urząd Publikacji UE, który jest organem międzyinstytucjonalnym odpowiedzialnym za wydawanie publikacji instytucji unijnych. W jego ramach funkcjonuje EU Bookshop, który to serwis zapewnia dostęp do publikacji i co ważne materiałów promocyjnych

⁵⁴ www.presseurop.eu/pl [dostęp: 12 kwietnia 2012].

⁵⁵ <http://www.euranet.eu/pol/About-us> [dostęp: 12 kwietnia 2012].

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ <http://www.europarl.europa.eu/pl/about-europarl/about-us.aspx> [dostęp: 12 kwietnia 2012].

⁵⁸ *Communicating about Europe via the Internet, Engaging the citizens*, SEC (2007)1742.

na temat poszczególnych instytucji UE. Urząd Publikacji zajmuje się również zarządzaniem serwisem CORDIS na temat badań i rozwoju, co jest szczególnie istotne w kontekście działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej w Europie. Warto również wspomnieć o bibliotekach Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, które również w pewien sposób wypełniają zadania związane z dyplomacją publiczną. Niewzwykle istotnym aspektem działań w ramach dyplomacji publicznej jest tzw. dyplomacja people - to - people i wymiany w ramach European Union Visitors Programme. Jest on programem studyjnym przeznaczonym dla młodych liderów z państw spoza Unii Europejskiej. Uczestnicy programu są zapraszani do UE by poznać jej cele i politykę, porozmawiać członkami parlamentu europejskiego i przedstawicielami europejskich instytucji, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych. Program EUVP (European Union Visitors Programme) powstał w 1974 roku. Jest finansowany i administrowany wspólnie przez Europejski Parlament i Komisję Europejską. Jego celem jest lepsze zrozumienie UE przez narody z różnych części świata⁵⁹. Ponadto warto wspomnieć o programie Erasmus Mundus, który promuje szkolnictwo wyższe. Ma również przyczynić się do się do rozszerzenia i poprawy perspektyw kariery studentów i ułatwiania zrozumienia międzykulturowego poprzez współpracę z krajami trzecimi, zgodnie z celami polityki zewnętrznej Unii Europejskiej, tak aby przyczynić się do trwałego rozwoju państw trzecich w dziedzinie szkolnictwa wyższego. W ramach programu realizowane są konkursy EEAS, które mają na celu poprawę wiedzy społeczeństw państw uprzemysłowionych na temat UE, promowanie lepszego zrozumienia UE i jej polityki, wzmacnianie pozytywnego wizerunku UE w tych krajach⁶⁰. Jeśli chodzi o komunikację zewnętrzną to warto również przedstawić, jakie narzędzia komunikacyjne są prowadzone w jej ramach. Tabela pokazuje najważniejsze zadania komunikacyjne prowadzone w ramach budżetu.

Tabela1. Narzędzia Public Relations stosowane przez delegacje unijne i ESDZ

Zadania komunikacyjne Delegacji	Zadania komunikacyjne ESDZ
Publikacja i rozpowszechnianie newslettera	Rozwój polityki komunikacyjnej działań, koordynacja
Rozwój i zarządzanie stroną internetową, jako priorytetowym narzędziem komunikacji	Produkcja i dystrybucja publikacji
Zarządzanie mediami	Organizowanie wizyt studyjnych dla dziennikarzy
Publikacje, broszur w różnych językach, łącznie z planowaniem szaty graficznej	Publikacja i rozpowszechnianie materiałów audiowizualnych
Zarządzanie zagadnieniami i wydarzeniami	Interpretacja materiałów publikowanych przez media
Organizowanie wydarzeń, w tym kulturalne wydarzenia	Zakup materiałów promocyjnych
Inna działalność, jak zarządzanie Europejskim Systemem Dokumentacji, sieć punktów informacyjnych	Zarządzanie programem wizyt studyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://erasmusmundus.org.pl/> [dostęp: 26 lipca 2012].

⁵⁹ http://www.eurodesk.pl/nb_programs/id/PL0010000823 [dostęp: 23 kwietnia 2012].

⁶⁰ <http://erasmusmundus.org.pl/> [dostęp: 26 lipca 2012].

Są to przede wszystkim narzędzia znane z PR. Na początku roku sekcja ds. informacji proponuje roczny plan komunikacyjny. Wskazywane są priorytety jako swoiste "core messages", które mają być przekazywane w odpowiedni sposób. W 2008, całkowity koszt działań wyniósł 5,5 mln. Pieniądze zostały przeznaczone na komunikację poprzez delegacje, zaś 2 mln na zewnętrzną komunikację prowadzoną przez komórkę w Brukseli.

Wnioski

Jak analizuje M. Łukasik – Duszyńska instytucje przywiązują wagę do komunikowania z obywatelami. Dokumenty są jednak bardzo ogólne. Odbiorcą są obywatele państw unijnych, celem komunikowania jest przejrzystość funkcjonowania UE, zrozumienie działalności UE, ułatwienie obywatelom poruszania się w UE. Zidentyfikowano nawet środki, za pomocą których miało się to dokonać, przede wszystkim działania prowadzone za pomocą mediów i Internetu oraz przez państwa członkowskie. Jak wynika z analizowanych dokumentów to właśnie one mają do spełnienia kluczową rolę i nadzieja w nich. Jednak nie znajdują one w dokumentach konkretnych rozwiązań, nie mówiąc już o pewnej strategii. Co więcej jak zauważa M. Cross kraje UE również mają swoje grupy docelowe. Jednak większość krajów unijnych skupia się na innych członkach UE raczej niż na krajach zewnątrzunijnych. To jest zwłaszcza problem nowych członków UE oraz mniejszych państw członkowskich. Co więcej badania przeprowadzone przez P. Fiske de Gouveia i H. Plumridge⁶¹ dotyczące europejskiej opinii publicznej i strategii dyplomacji na szczeblu krajowym pokazują, że niektóre państwa członkowskie są bardziej skupione na pokazywaniu swojego miejsca w Europie niż inne. Można zatem wnioskować, że w takich społeczeństwach informacji na temat UE będzie znacznie więcej, może, ale oczywiście nie musi pociągnąć to za sobą większej ilości informacji na temat działań UE.

Ważny jest fakt, że nawet bardziej europocentryczne unijnie kraje (np. Polska, Niemcy, Litwa) koncentrują się na informacji np. o funduszach unijnych albo o stypendiach w ramach unijnych programów. Rzeczywisty udział unijnej dyplomacji publicznej miałby miejsce tak naprawdę wtedy, gdy państwa członkowskie podjęłyby wysiłek, by reprezentować UE w swoich strategiach krajowych. Natomiast, jeśli popatrzymy na strategię dyplomacji publicznej poszczególnych krajów, to są one dość zróżnicowane. Zawiera się w nich między innymi kwestie związane z dyplomacją kulturalną, gospodarczą, wymiany edukacyjne. Inicjatywy 27 krajów UE pokazują, że UE jest miejscem zróżnicowanym. Nie jest to sprzeczne z nadrzędną ideą dyplomacji UE mianowicie „zjednoczeni w różnorodności”. Problem leży w tym, że aspekt „zjednoczeniowy” nie jest tak mocny jak „zróżnicowanie”. Nie ma też korelacji pomiędzy tym czy kraje mają wysoki czy niski poziom powiązania obywateli z Europą a ich narodowymi strategiami dyplomacji publicznej i uwzględnianiem w nich kwestii europejskich. Np. Francja i

⁶¹ P. de Gouveia with H. Plumridge, *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, London 2005, The Foreign Policy Centre.

Hiszpania są tego świetnym przykładem, gdzie ten jest bardzo wysoki, natomiast nie uwzględniają oni kwestii europejskich w swoich strategiach⁶².

Niektórzy badacze twierdzą, że trudno jest wypracować strategię dyplomacji publicznej UE, gdyż nie ma zgody co do celów i interesów UE, nadal mamy do czynienia z brakiem tzw. „core idea”, UE przekazuje wiele różnych informacji. Kraje unijne również nie czują się odpowiedzialne za prowadzenie DP na rzecz UE. Ponadnarodowa dyplomacja publiczna nie jest na tyle silna, państwa członkowskie muszą ją wzmacniać. Niestety jak podkreśla M. Cross, politycy w krajach członkowskich często traktują UE jako „kozła ofiarnego” gdy coś nie idzie po ich myśli, zwłaszcza w okresach wyborów, lub wręcz przeciwnie, korzystają z sukcesów UE, traktując je jako instrumenty swojej polityki wobec wyborców. Niestety to, co politykom daje korzyści w znaczący sposób osłabia wizerunek Europy zarówno wewnętrzny jak i zewnętrzny. Problem staje się poważny w obliczu kryzysu UE, gdzie niewiele można zrobić w kontekście zarządzania wizerunkiem. Media bowiem angażują się w opisywanie kryzysu, wzmacniają lub kreują nowe wyobrażenia zagranicznych publiczności na temat UE.

Jak więc wynika z powyższych rozważań Unia Europejska rozumie konieczność prowadzenia działań w ramach dyplomacji publicznej, jednak jej skomplikowana struktura, mnogość dokumentów, decyzji, nie ułatwia zadania. Zauważa się brak szczegółowych strategii i rozwiązań w tej dziedzinie, a ciężar komunikowania został przerzucony na kraje unijne. Jak wynika z ostatnich danych, Komisja Europejska zamierza podpisać kontrakty na prowadzenie działań komunikacyjnych o wartości prawie 100 mln euro. Z tej kwoty 80 mln przypada na działania rozpisane w czteroletnim planie Dyrekcji Generalnej ds. Komunikacji⁶³.

W ramach komunikowania ze środowiskami zewnętrznymi zauważa się brak pomysłu na komunikowanie delegacji unijnych. Powinny być tam wdrażane projekty pilotażowe np. w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego, które mogłyby być przenoszone później w inne rejony. Jak zauważają specjaliści niezwykle istotna jest współpraca z krajami BRICS, które stają się coraz ważniejszymi graczami na arenie międzynarodowej⁶⁴. Wydaje się również, że sama UE rozumie niedoskonałość swoich działań zewnętrznych, gdyż w marcu 2011 r. podjęto decyzję o przeznaczeniu 10 mln. Euro na poprawę wizerunku ESDZ. Podczas fatalnego pierwszego roku funkcjonowania EEAS M. Ashton i jej urząd krytykowano za to, że nie widać ich na scenie międzynarodowej, że nie reagują wystarczająco szybko na konflikty w najbardziej zapalnych punktach świata oraz że sama Ashton jest nieobecna na większości zebrań, na których być

⁶² Mai'a K. Davis Cross, *EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy*, <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Mai'a%20Cross%20EU%20PubD%20paper.pdf> [dostęp: 3 sierpnia 2011].

⁶³ W przetargu na jego realizację wybrano dwa konsorcja: COM27 z liderem JWT, Euro RSCG/Havas Media oraz agencje Mostra i Media Consulta. Będą one odpowiedzialne za prowadzenie kampanii informacyjnych dla Dyrekcji Generalnych wchodzących w skład Komisji Europejskiej, organizację wydarzeń, wydawanie materiałów informacyjnych oraz ocenę skuteczności podjętych działań, Źródło: A.Sudhaman, *European Commission Doles Out €100m In New Comms Contracts*, [online] www.holmesreport.com [dostęp: 10 maja 2012].

⁶⁴ S. Duke and A. Courtier, *The EU's External Public Diplomacy and the EEAS – Cosmetic Exercise or Intended Change?*, Maastricht 2011.

powinna⁶⁵. UE powinna pamiętać, że w związku z tym, że większość decyzji zapada na poziomie unijnym, obywatele powinni rozumieć arkana europejskich polityki. Bez informacji, edukacji i prostego przekazu nie da się zachęcić obywateli do aktywnego uczestnictwa w europejskiej polityce.

BIBLIOGRAFIA

Action Plan to Improve Communicating Europe, European Union, Brussels, European Commission Brussels 2005.

Ameryka musi bardziej polegać na soft power, wywiad z J. Bugajskim, [online] www.wolnaeuropa.org [dostęp: 21 lipca 2008].

Balmes C., „*Budget Overrun Puts EEAS Under Fire*,” *Devex*, July 19, 2010, [online] <http://www.devex.com/articles/cost-overrun-puts-eu-s-new-diplomatic-service-under-fire> [dostęp: 21 marca 2012].

Biała Księga w sprawie Europejskiej Polityki Komunikacyjnej, Bruksela [dostęp: 1 lutego 2006].

Bielecka M., *Role międzynarodowe państwa* [w:] *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, pod red. R. Zięby, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005.

Budzyński W., *Wizerunek równoległy, nowa szansa promocji firmy i marki*, Poltext, Warszawa 2008.

Charter D., *Lady Ashton szykuje się na PR-owy lifting wizerunku*, Polska „The Times” z dn. 11.03.11.

Cross M., *EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy*, [online] <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Mai'a%20Cross%20EU%20PubD%20paper.pdf> [dostęp: 23 marca 2011].

Cross M. D., *EU Foreign Policy and the Challenge of Public Diplomacy*, [online] <http://stockholm.sgir.eu/uploads/Mai'a%20Cross%20EU%20PubD%20paper.pdf> [dostęp: 3 sierpnia 2011].

Duke S. Courtier A., *The EU's External Public Diplomacy and the EEAS – Cosmetic Exercise or Intended Change?*, Maastricht 2011.

Europa na światowej scenie, Londyn, 31 maja 2012 r. (OR. en), EUCO 107/1/12 REV 1, PRESSE 237PR PCE 91, [online] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/130658.pdf [dostęp: 6 lipca 2012].

Gouveia P., Plumridge H., *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, London: The Foreign Policy Centre, 2005.

Górnicz E., *Rola Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kontekście zmian Traktatu z Lizbony*, Unia Europejska na forum globalnym, Biuletyn Analiz, 23/2009, UKIE 2009, s. 5.

⁶⁵ D. Charter, *Lady Ashton szykuje się na PR-owy lifting wizerunku*, Polska The Times z dn. 11.03.11.

- Holsti K.J., *International Politics „A framework for Analysis*, Englewood Cliffs N.J. PrincetonHall 1976.
- Holsti K.J., *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] S.G. Walker (ed.) *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, cyt. za: *Stosunki międzynarodowe. Teorie – Systemy – Uczestnicy* pod red. T. Łoś – Nowak, Wyd. UW, Wrocław 2000.
- Jakubowicz K., *Unia Europejska a media. Między kulturą a gospodarką*, Warszawa 2010.
- Kaca E., Sus M., *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a partnerstwo wschodnie*, ISP, Warszawa, 2011.
- Kukułka J., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa 1980.
- Łada A., Markiewicz O., *Jak mówić o Unii*, „Gazeta Wyborcza” z dn. 23.11.2011.
- Łada A., *Kissinger nadal nie miałby do kogo zadzwonić*, blog ISP, 6 maja 2011, [online] www.isp.org.pl [dostęp: 15 sierpnia 2011].
- Mc Clellan M., *Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy*, [online] www.publicdiplomacy.org/45.htm [dostęp: 23 kwietnia 2005].
- Mc Cormic J., *Zrozumieć Unię Europejską*, PWN, Warszawa 2010.
- Malone G.D., *Organizing the Nation's Public Diplomacy*, Boston 1988, s. 1.
- Kuźniar R., *Soft Power i wielkość Ameryki*, [w:] Nye J., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, WAP, Warszawa 2007.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40.
- Melissen J., *Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy*, Clingendael, Netherlands Institute of International Relations. 2005.
- Milczarek D., *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego*, *Studia Europejskie*, 1/2003.
- Miszczak R., *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2008.
- Nessmann K., *Public relations in Europe: A Comparison with the United States*, „Public Relations Review” 21(2)/1995.
- Nye J.S., *The future of Power*, PublicAffairs, New York 2010.
- Nye J.S., *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press 2002.
- Ociepka B., *Dyplomacja publiczna*, Wyd. UW, Wrocław 2008.
- Ogonowska A., *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958-2007*, Część 2 (Lata 1993-2007), *Studia Europejskie* 2009, nr 1.
- Pietras Z.J., *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989.
- Pszczółkowska D., *XXI wiek należy do Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 05.07.2005.
- Sudhaman A., *European Commission Doles Out €100m In New Comms Contracts*, [online] www.holmesreport.com [dostęp: 10 maja 2012].
- Szondi G., *Dyplomacja publiczna w Europie Środkowo- Wschodniej*, [w:] *Dyplomacja publiczna* pod red. B.Ociepki, Wyd. UW, Wrocław 2008.

The EU's 50th anniversary celebrations around the world, A Glance at EU public diplomacy at work, European Commission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

The EU in the World - Speech by EU Commissioner Ferrero-Waldner, [online] http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_5657_en.htm [dostęp: 21 czerwca 2012].

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany 13 grudnia 2007.

Wang J., *Managing international reputation and international relations in the global era: Public diplomacy revisited*, "Public Relations Review" nr 32/ 2006.

What is Public Diplomacy, <http://www.publicdiplomacy.org/1.htm> [dostęp: 5 czerwca 2003].

Zarządzanie Europą. Biała Księga Komisji Europejskiej (COM 2001), 48, Bruksela 21 lipca 2001 r.

Zięba R., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] T. Łoś – Nowak, *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie.*, Poltext, Warszawa 2011.

Zięba R., *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Adam Marszałek, Toruń 2005.

PUBLIC DIPLOMACY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The aim of this article is to provide an answer to the question of how the European Union uses the tools and methods of public diplomacy, how much they can help achieve international aims and what their functions are. Furthermore, the paper studies to what extent these two complement each other and whether knowledge of public relations can be utilized in analysing foreign policy. In the contemporary context, is it possible to talk of a certain PR-isation of a country's foreign policy? What are the directions and what challenges do countries face on the international stage. As T.Łoś-Nowak rightly notes, contemporary foreign policy in the late-Westphalian international system is becoming increasingly complex in the context of the radically changing world. Therefore, articulating and implementing foreign policy has become complex and multi-faceted. B.Ociepka presents public diplomacy as a two-way, dialogue-based form of international communications, directed at the public abroad, implemented via the mass media and direct channels. Its aim is to shape and foster a positive image of the country and community abroad by influencing public opinion and thus shaping positive attitudes to the country that sponsors such undertakings. Public diplomacy is to help the European Union achieve its aims on the international stage.

POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ W PERSPEKTYWIE WYZWAŃ STRATEGII EUROPA 2020

Wstęp

W sprawozdaniu Komisji Europejskiej pt.: „Regiony 2020” czytamy m. in „... istnieje potrzeba modyfikacji polityki wspierania regionów aby ułatwić im przeciwdziałanie negatywnym skutkom globalizacji, starzenia się społeczeństwa, wyzwań energetycznych, zmian klimatycznych”³. Stąd wnioskować można o roli jaką odegrała i odgrywa polityka regionalna, strukturalna, spójności. Te trzy terminy występują bowiem jako synonimy działalności UE na polu zmniejszania różnic gospodarczo-społecznych.

Współczesne procesy integracyjne w Europie nie są możliwe do funkcjonowania w dynamicznym tempie ciągłego pogłębiania i wychodzenia naprzeciw konkurencyjnym wyzwaniom gospodarki światowej bez polityki regionalnej. Polityka ta rodziła się i rozwijała wraz z rozwojem integracji od Traktatów Rzymskich. Jednakże do połowy lat siedemdziesiątych miała raczej charakter doraźnych interwencji niż zorganizowanych działań. Obiektywne procesy rozwojowe i potrzeba sprostania konkurencji oraz włączania do nich regionów słabszych wpływały na jej ewolucję i doskonalenie.

Przełom w funkcjonowaniu polityki regionalnej wiązać należy z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej (UE), chociaż zasadnicze jej zmiany i współczesny kształt „przyniósł” dopiero Traktat z Maastricht. Wtedy to region stał się głównym podmiotem procesów integracyjnych i polityk wspólnotowych, a narastające dysproporcje regionalne tak w wymiarze ilościowym jak też jakościowym przeszkodą w osiągnięciu unii gospodarczej w walutowej.

Polityka regionalna ewoluowała pod wpływem wielu czynników i procesów, a m. in.:

- procesów poszerzeniowych zwiększających nierówności regionalne⁴;
- procesów pogłębieniowych i związanych z nimi procesów usuwania barier w przepływie czynników produkcji, które potęgowały negatywne skutki integracji w regionach o niższym poziomie rozwoju;
- specyficznych, eksperymentalnych uwarunkowań regionalnych w niektórych krajach członkowskich (np. kraje nordyckie, później Europy Środkowo-Wschodniej);
- sytuacji kryzysowych dotyczących Europy i Świata.

Obecnie na politykę regionalną wpłynęła Strategia Lizbońska i jej rozwinięcie (choć nie jest to po prostu kontynuacja) w postaci Strategii Europa 2020. Strategie te poprzez realizowane

¹ dr hab. Marianna Greta, prof. PŁ jest pracownikiem Politechniki Łódzkiej.

² dr Jarosław Kowalski jest pracownikiem Politechniki Łódzkiej.

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions_2020/index_pl.htm

⁴ M. Greta, *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa – aktywność Ukrainy* [w:]: B. Józwiak, (red.), *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Instytut Środkowo-Wschodniej, Lublin 2011, s. 189.

przedsięwzięcia mają zapewnić spójność społeczno-gospodarczą i miejsce dla Europy na konkurencyjnej mapie Świata. W związku z powyższym cele i zasady polityki regionalnej koncentrują się wokół konwergencji, konkurencyjności i zatrudnienia oraz mobilizowania peryferyjnych regionów granicznych w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Celem opracowania jest udokumentowanie tezy, iż przedsięwzięte przez UE strategie rozwojowe oraz polityka regionalna / spójność / strukturalna muszą być kompatybilne. Brak takiego związku w praktyce i „służebnej roli” polityk w stosunku do strategii prowadzi do nieosiągnięcia zamierzonych wyników czego dowodem może być powszechnie krytykowana Strategia Lizbońska. Sama Strategia Lizbońska miała ambitne założenia teoretyczne, które nie przekładały się na praktykę życia gospodarczo-społecznego i wyzwań ekologicznych.

Dla zrealizowania owego celu, a mając na uwadze ograniczenia takiego opracowania zdecydowano o następującej jego konstrukcji:

- przedstawiono istotę realizowanej aktualnie zasady koncentracji polityki regionalnej UE;
- opisano założenia i cele Strategii Europa 2020;
- dokonano prezentacji przyszłościowej zasady koncentracji porównując ją do „poprzedniczki” z lat 2007-2013 oraz wychodzenia naprzeciw założeniom Strategii Europa 2020.

1. Polityka regionalna UE w perspektywie finansowej 2007-2013 – ogólny zarys funkcjonowania

Polityka regionalna w aktualnym okresie programowania (2007-2013) skupia swoją działalność i określa priorytety w ramach trzech celów obejmujących regiony najbardziej niekorzystne, z problemami zatrudnieniowymi oraz odległe peryferyjne obszary położone na granicach państwowych. Bliższe informacje w tabeli 1 przybliżają owe cele, czyli realizują tzw. zasadę koncentracji, zaś tablica 2 pokazuje poszczególne państwa członkowskie jako beneficjentów środków pomocowych.

Zgodnie z informacjami zawartymi w tablicy 1, cel (1) Konwergencja kierowany jest do regionów o niskim PKB, jest on priorytetowy i takim pozostaje od wielkiej reformy polityki regionalnej, tj. od 1989 roku.

Przy pomocy funduszowej (EFRR, EFS i Fundusz Spójności) cel ten ukierunkowany jest na przyspieszenie konwergencji najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów, poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudniania dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji⁵.

⁵ Rozporządzenie Rady Europejskiej 1083/2006 z lipca 2006 roku, także M. Greta, *Tranborder Cooperation ...*, op.cit., ss. 68-73.

Tabela 1. Charakterystyka celów i alokacji środków w polityce regionalnej 2007-2013

Programy i fundusze	Kwalifikowalność	Priorytety	Alokacje
Cel I Konwergencja			264 (177,8+22,4+63,99) mld euro; czyli 78,6%
Europejski Fundusz Rozwoju regionalnego (EFRR)	Regiony z PKB per capita <75%UE>75% w EU 25	- Innowacyjność; - Środowisko naturalne; - Infrastruktura	177,8 mld euro Czyli 67,3%
Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	Efekt statystyczny <75%UE>75% w EU 25	- Zasoby ludzkie; - Wydajność; - Administracja	22,4 mld euro Czyli 8,3%
Fundusz Spójności	Państwa członkowskie z DNB per capita < 90% średniej unijnej	- Transport (sieci transeuropejskie); - Transport zrównoważony; - Ochrona zdrowia	63,9 mld euro Czyli 24,2%
Cel II Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach (dawny cel 2 oraz 3 z okresu 2000-2006)			57,9 (48,3+9,6) mld euro; Czyli 17,5%
EFRR i EFS	Państwa członkowskie proponują listę regionów (NUTS I lub NUTS II)	- Innowacyjność; - Środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku zanieczyszczenia; - Europejska Strategia Zatrudnienia	48,3 mld euro 83,5%
	Pomoc przejściowa dla regionów objętych Celem I w latach 2000-2006 i nieobjętych celem Konwergencja		9,6 mld euro Czyli 16,6%
Cel III Europejska Współpraca Terytorialna (dawniej Inicjatywy Wspólnotowe)			13,2 (4,7+1,6+6,3+0,6) mld euro; czyli 3,9%
EFRR	Regiony przygraniczne i duże regiony współpracy ponadnarodowej	- Innowacyjność; - Środowisko naturalne; - Kultura; - Edukacja i szkolnictwo wyższe; - Turystyka	4,7 mld euro – czyli 35,6% Transgraniczna współpraca; 1,6 mld euro czyli 12,1% Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa; 6,3 mld euro czyli 47,7% Współpraca ponadnarodowa; 0,6 mld euro czyli 4,5% sieci

Źródło: na podstawie M. Greta, *Transborder Cooperation Euroregion and EU regional policy in the Context of Lisbon Strategy (Selected Examples of Polish Euroregions)*, Technical University of Lodz, Łódź 2008, ss. 70-73.

Cel Konkurencyjność i Zatrudnienie (Cel 2) jest ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych. Związany jest z liberalizacją handlu, obejmuje zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również

rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.⁶ Cel ten obejmuje regiony i kraje UE, które znalazły się poza Celem 1 (czyli np. nie obejmuje Polski, bo korzysta z Celu 1).

Tabela 2. Przydział funduszy pomocowych według celów i krajów członkowskich UE (27) w latach 2007 -2013, (w mld euro)

Kraj	Cel I: Konwergencja			Cel II: Konkurencyjność		Cel III: Europejska Współpraca Terytorialna	Łącznie
	Fundusz Spójności	Konwergencja	Phasing out	Phase in	Konkurencyjność i zatrudnienie		
Austria			177		1 027	257	1 461
Belgia			638		1 425	194	2 257
Bułgaria	2 283	4 391				179	6 853
Cypr	213			399		28	640
Czechy	8 819	17 064			419	389	26 691
Dania					510	103	613
Estonia	1 152	2 252				52	3 456
Finlandia				545	1 051	120	1 716
Francja		3 191			10 257	872	14 320
Grecja	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Hiszpania	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 216
Holandia					1 660	247	1 907
Irlandia				458	293	151	902
Litwa	2 305	4 470				109	6 884
Luksemburg					50	15	65
Łotwa	1 504	2 991				90	4 621
Malta	284	556				15	855
Niemcy		11 864	4 215		9 409	851	26 339
Polska	22 176	44 377				731	67 284
Portugalia	3 060	17 133	280	448	490	99	21 510
Rumunia	6 552	12 661				455	19 668
Słowacja	3 899	7 013			449	227	11 588
Słowenia	1 412	2 689				104	4 205
Szwecja					1 626	265	1 891
Węgry	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Wielka Brytania		2 738	174	965	6 014	8722	10 613
Włochy		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Suma	69 577	199 323	13 955	11 408	43 555	8 276	346 094 + 1 313

Źródło: F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared ad the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

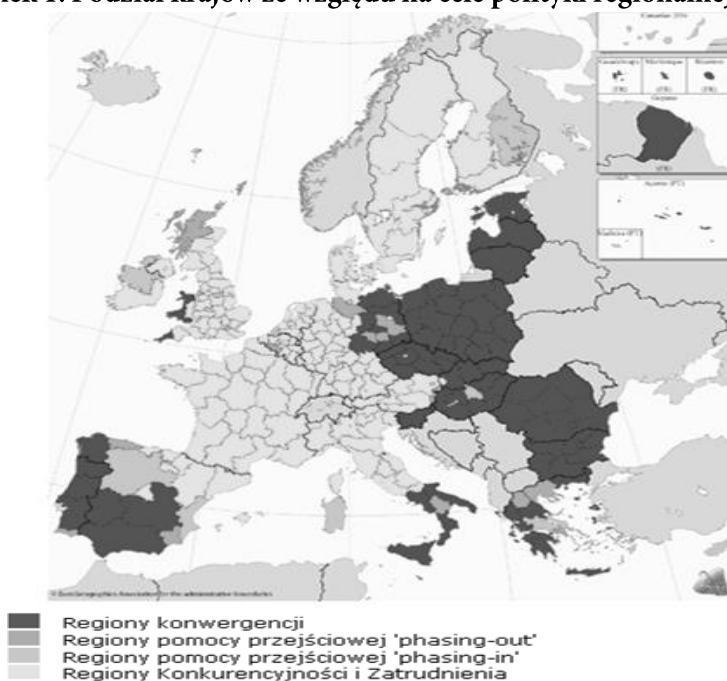
⁶ Rozporządzenie Rady Europejskiej 1083/2006 z lipca 2006 roku, także M. Greta, *Tranborder Cooperation ...*, op.cit., ss. 68-73.

Cel Europejska Współpraca Terytorialna (Cel 3) ukierunkowany jest na szeroko pojętą współpracę transgraniczną, transportową i międzyregionalną. Ma umacniać współpracę transgraniczną przez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transportowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Unii oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Polska, poza Celem 1, uczestniczy w znaczącym stopniu także w zadaniach Celu 3, chociaż współpraca międzyregionalna jest wpisana do regionalnych programów operacyjnych finansowanych w ramach celu Konwergencja⁷.

Z kolei jak wynika z tablicy 2, największymi beneficjentami pomocy strukturalnej są: Polska, Hiszpania, Niemcy, Czechy, Włochy, Węgry, Grecja, Rumunia, Portugalia, Słowacja. Należałoby dla porównania uwzględnić fakt, iż są to kraje o różnej powierzchni i potencjale demograficznym. Obrazową ilustracją powyższych rozważań może być załączona mapa.

Rysunek 1. Podział krajów ze względu na cele polityki regionalnej



Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_pl.htm [dostęp: 28 kwietnia 2012].

2. Strategia Europa 2020 – założenia i cele

Świat zmienia się w dynamicznym tempie, a długofalowe problemy takie jak: globalizacja, rosnące zapotrzebowanie na ograniczone zasoby czy starzenie się społeczeństw oraz, mimo XXI

⁷ Rozporządzenie Rady Europejskiej 1083/2006 z lipca 2006 roku, także M. Greta, *Tranborder Cooperation ...*, op.cit., ss. 68-73.

wieku, występujące ubóstwo przy jednoczesnym marnotrawstwie środków żywnościowych stają się coraz bardziej naglące. Nic więc dziwnego, że Europa musi zatroszczyć się o swoją przyszłość i opanować swoje słabsze strony, aby je zmienić w szanse rozwojowe. Właśnie temu służą strategie rozwojowe, w tym Europa 2020. Na Strategię Europa 2020 należy spojrzeć z różnych punktów widzenia. Z jednej strony nawiązuje ona do Strategii Lizbońskiej, ale nie jest już tylko jej kontynuacją. Poprzedzającą ją strategię (tj. Lizbońską) należałoby po części potraktować jak manifest polityczny służący celom promocyjnym, a nie mechanizm sprawujący kontrolę nad realizacją poszczególnych celów w krajach członkowskich, a nawet wymuszający ich wykonanie. Strategia nie może być tylko strategią w formie papierowego zapisu, toteż Strategia Europa 2020 jest opracowana i wdrażana w kontekście polityk wspólnotowych oraz budżetu unijnego.

Strategia Europa 2020 obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety czyli popularnie 3xW, tj. wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony i wzrost włączenia społecznego (albo integracji społecznej). Wzrost inteligentny to nic innego jak rozwój gospodarki opartej na wiedzy, wzrost zrównoważony – to rozwój gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej, zaś wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – to gospodarka o wysokim poziomie zatrudnienia zapewniająca spójność terytorialną. Priorytety powyższe są zsynchronizowane z realizacją pięciu następujących celów Strategii Europa 2020⁸:

- wskaźnik zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 20-64 lata powinien osiągnąć 75%;
- a inwestycje w sferę B+R należy przeznaczyć 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć wskaźnik 3x20%, tj. wzrost wydajności energetycznej, wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz ograniczenie emisji CO₂;
- ograniczenie 10% liczby osób przedwcześnie kończących edukację szkolną oraz osiągnięcie wskaźnika co najmniej 40% osób z wyższym wykształceniem w młodym pokoleniu;
- zmniejszenie o 20 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem.

Szczegółowe działania opracowane dla Strategii Europa 2020 zawiera tabela 3. Dla zrealizowania powyższych działań Komisja Europejska przedstawiła i podjęła projekty przewodnie. I tak dla realizacji wzrostu inteligentnego są to: „Unia innowacji”, „Młodzi w drodze”, „Europejska agenda cyfrowa”, dla wzrostu zrównoważonego – „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”, a dla wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz „Europejski program walki z ubóstwem”. Jest to wyraz implementacji strategii i zsynchronizowania polityki regionalnej już realizowanej (2007-2013) z tą strategią. Również Strategia Europa 2020 jest wyzwaniem dla polityki regionalnej przygotowanej na kolejną perspektywę finansową (2014-2020).

⁸ Materiały Komisji Europejskiej pt.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 03.03.2010, KOM (2010) 2020, s. 3.

Tabela 3. Działania w ramach wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu w Strategii Europa 2020

Lp	3xW w Strategii Europa 2020	Działania w ramach poszczególnych wzrostów
1	Wzrost inteligentny	<p>- innowacje Wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Europie wynoszą poniżej 2% PKB (w USA – 2,6%, w Japonii – 3,4%). Europa musi dokonać wnikliwej analizy wpływów i struktury wydatków na strefę b+R oraz poprawić warunki prywatnej działalności badawczo-rozwojowej w UE.</p> <p>- kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie Istnieje konieczność zmobilizowania działań na rzecz wzrostu wydatków na edukację. Co czwarty uczeń zjednoczonej Europy nie potrafi czytać, a co siódmy młody człowiek przedwcześnie przerywa edukację. W rankingu szanghajskim obejmującym najlepsze uczenie wyższe świata, w jego pierwszej dwudziestce znajdują się tylko dwie uczelnie europejskie.</p> <p>- społeczeństwo cyfrowe Firmy europejskie zaspakajają jedynie jedną czwartą światowego popytu na technologie informacyjno-komunikacyjne, Europa także pozostaje w tyle w dziedzinie szybkiego Internetu.</p>
2	Zrównoważony rozwój	<p>- konkurencyjność Unia prosperuje dzięki handlowi, ale w obliczu ogromnej presji na rynkach eksportowych musi stać się bardziej konkurencyjna w partnerstwie handlowym poprzez zwiększenie wydajności.</p> <p>- przeciwdziałanie zmianom klimatu Aby sprostać wymogom celów w obszarze klimatu UE musi w najbliższym dziesięcioleciu obniżyć emisję gazów cieplarnianych, w pełni wykorzystywać możliwości nowych technologii, np. wychwytywanie dwutlenku węgla i sekwestracja.</p> <p>- czysta i efektywna energia Chodzi tu zarówno o oszczędność jak i bezpieczeństwo energetyczne, zwiększenie wydajności energetycznej pozwoliłoby zaoszczędzić do 2020r. 60 mld euro na imporcie ropy naftowej i gazu, a wzrost o 20% produkcji energii ze źródeł odnawialnych stworzyłby w UE 600 000 nowych miejsc pracy.</p>
3	Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu	<p>- zatrudnienie Działania w tym obszarze mają przyczynić się do wzrostu aktywności zawodowej wśród osób zagrożonych utratą pracy. W związku ze zmianami demograficznymi europejska siła robocza wkrótce się skurczy. W Europie pracuje obecnie dwie trzecie ludności czynnej zawodowo, podczas gdy w USA i Japonii odsetek ten przekracza 70%. Kryzys dotknął szczególnie osoby młode, kobiety i osoby starsze.</p> <p>- umiejętności Okolo 80 mln osób w zjednoczonej Europie ma niskie lub podstawowe kwalifikacje, a z możliwości kształcenia się przez całe życie korzystają z reguły lepiej wykształceni. Do 2020 roku spadnie o 12 mln liczna miejsc pracy wymagających niskich kwalifikacji.</p> <p>- walka z ubóstwem Przed kryzysem zagrożonych ubóstwem było 80 mln Europejczyków, z czego 19 mln to dzieci, a szczególnie zagrożeni ubóstwem są bezrobotni.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Materiały Komisji Europejskiej pt.: *Europa 2020. Strategia ...*, op. cit., ss. 11-22, także *Raport na temat spójności „Investing in Europe’s future”* Komisja Europejska http://ec.europa.eu/regional-policy/consultation/5cr/index_en.cfm [dostęp: 28 kwietnia 2012].

3. Polityka regionalna w perspektywie 2014-2020 – wybrane problemy

Nowa perspektywa polityki regionalnej jest szczególnie trudna zważywszy na:

- zróżnicowane interesy dwudziestu siedmiu państw członkowskich;
- przedłużający się kryzys finansowy państw UE związany z ich zadłużeniem finansów publicznych;
- kryzys makroekonomiczny w całej gospodarce UE.

Mimo to jest ona przygotowywana, a kolejne dokumenty, rozporządzenia i raporty są tego dowodem. Najważniejszą kwestią jest ściśle skoncentrowanie tej polityki na realizacji celów Strategii Europa 2020, czyli wzroście inteligentnym, zrównoważonym oraz zapewniającym włączenie społeczne. Przyjęto również listę celów tematycznych dla polityki regionalnej związanych z tą strategią⁹:

- badania i działalność innowacyjna;
- technologie informacyjno-komunikacyjne;
- konkurencyjność sektora MSP;
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną;
- dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim;
- ochrona środowiska i efektywne wykorzystanie zasobów;
- zrównoważony transport oraz usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych;
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej;
- integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa;
- edukacja, poszerzenie umiejętności i ustawiczne kształcenie;
- kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna.

Nowością będzie nagradzanie państw i regionów, które najlepiej zrealizują Strategię Europa 2020. Będą one mogły się ubiegać o dodatkowe fundusze z 5% (pięcioprocentowej) rezerwy danej puli środków przeznaczonych dla kraju. Natomiast nieosiągnięcie wyznaczonych celów zbieżnych ze Strategią Europa 2020 może skutkować zawieszeniem wypłat z funduszy, a bardzo słabe wyniki realizacji programów mogą nawet doprowadzić do cofnięcia przyznanych funduszy.

W tym kontekście wyzwania strategii pojawia się też nowy priorytet „Łącząc Europę”, którego celem będzie poprawa dostępu do wszystkich miejsc i regionów UE przez rozwój infrastruktury transportowej, energetycznej oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Należy zauważyć i podkreślić, i pewnej modyfikacji ulegną również obszary wsparciowe funduszy pomocowych chociaż ich zasadnicze cele nie ulegną zmianie. Ich „nowe” ukierunkowania zawarto w tabeli 4.

⁹ Materiały Komisji Europejskiej – *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011, ss. 2-7, także: <http://ec.europa.eu/info/regio>.

Tabela 4. „Nowe” ukierunkowania funduszy pomocowych na lata 2014-2020 w ramach wyzwań Strategii Europa 2020

Rodzaj funduszu	Ukierunkowania funduszy
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	<ul style="list-style-type: none"> - prace badawczo-rozwojowe i wdrażanie innowacji; - poprawa dostępu do technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz ich jakości; - zmiany klimatyczne i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną; - wspieranie biznesowe dla małych i średnich przedsiębiorstw; - usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym; - infrastruktura telekomunikacyjna, energetyczna i transportowa; - zwiększenie możliwości instytucjonalnych oraz efektywności administracji publicznej; - zrównoważony rozwój miast
Europejski Fundusz Społeczny	<ul style="list-style-type: none"> - promowanie zatrudnienia i wspierania mobilności siły roboczej; - promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa; - inwestowanie w edukację, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie; - zwiększenie możliwości instytucjonalnych oraz efektywności administracji publicznej;
Fundusz Spójności	<ul style="list-style-type: none"> - inwestycje w dostosowanie do zmian klimatycznych; - zapobieganie zagrożeniom; - inwestycje w sektor wodociągów i kanalizacji; - inwestycje w środowisko miejskie

Źródło: na podstawie: Materiały Komisji Europejskiej, Polityka Spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój ... op. cit., ss. 8-11, także Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 (<http://bip.mg.gov.pl/Prawo/Obowiazujace+prawo/Fundusze>).

Ta modyfikacja obszarów wsparciowych przez fundusze pomocowe, czyli można by rzec „nowa filozofia funduszowa” ukierunkowana jest na Strategię Europa 2020 ze szczególnym uwzględnieniem nauki i wiedzy, gospodarki niskoemisyjnej i energooszczędnej oraz dbałości o „czynniki ludzkie”. W tym też kontekście dopatrywać należy się przyczyn przygotowań do Europejskiego Roku Obywateli (ERO – 2013) oraz Europejskiego Roku Walki z Marnotrawstwem Żywności (2014).

Bardzo ważną kwestią w „nowej filozofii funduszowej” jest wprowadzenie tzw. warunkowości ex-ante i ex-post, a warunkowość to efektywniejsza polityka regionalna / spójności i mniej kosztowna. Warunkowość ex-ante dotyczy postanowień, które trzeba spełnić przed wypłatą funduszy, a ex-post – uzależnia wypłatę nowych funduszy od uzyskanych wyników.

Warunki ex-ante dotyczą najczęściej transpozycji unijnego prawa w dziedzinie, na którą przyznawane są fundusze – np. aby kraj mógł sięgnąć po środki na efektywność energetyczną to będzie musiał mieć wdrożoną dyrektywę opisującą kwestie ocieplenia budynków itp. Niektóre warunki ex-ante są powiązane z celami tematycznymi polityki regionalnej w nowej perspektywie finansowej (obszary tematyczne były wcześniej tu opisywane), w sposób szczegółowy np. z inteligentną specjalizacją bądź mają charakter bardziej ogólny np. zamówienia publiczne.

Warunki ex-post odnoszą się do osiągnięcia efektów pośrednich związanych z realizacją celów Strategii Europa 2020, a będzie to dofinansowanie dla programów objętych umową o współpracy w przypadku najskuteczniejszej realizacji celów powyższej strategii (o nagradzaniu bądź zawieszaniu wypłat już wzmiankowano w opracowaniu).

Fundusze pomocowe mają czynnie uwzględniać wymogi Strategii Europa 2020, a nie tylko teoretycznie jak to było ze Strategia Lizbońską. Aby egzekwować włączenie EFRR w finansowanie gospodarki opartej na wiedzy i niskoemisyjnej, wymogiem jest przeznaczenie 80% środków tegoż funduszu na nowe technologie i innowacyjność, a 20% na infrastrukturę energetyczną i odnawialne źródła energii. Dotyczy to regionów wyżej rozwiniętych, zaś w słabiej rozwiniętych odpowiednio 50% i 50%.

Co się zaś tyczy EFS to co najmniej 20% przyznanej w regionie kwoty powinno zostać spożytkowane na promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa.

Fundusz Spójności ma służyć przede wszystkim transeuropejskiej sieci transportowej i niskoemisyjnym systemom transportowym, stąd też włączenie tego funduszu do instrumentu „Łącząc Europę”. Przedsięwzięcia te mają położyć kres wyizolowaniu obszarów wykluczonych gospodarczo i sprzyjać wzrostowi gospodarczemu oraz lepszemu dostępowi do rynku wewnętrznego. Fundusze na politykę regionalną / spójności w nadchodzącej perspektywie finansowej przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5. Fundusze na politykę regionalną / spójności w latach 2014-2020 w mld euro

Beneficjenci funduszy	Kwota funduszowa
Regiony słabo rozwinięte	162,6
Regiony przejściowe	39,0
Regiony rozwinięte	53,1
Współpraca terytorialna „Łącząc Europę”	108,7
Regiony odległe	0,9
Ogółem	376,0

Źródło: na podstawie Materiałów Komisji Europejskiej Polityka spójności. *Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, Dyrekcja Generalna ds. polityki regionalnej, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2011, s. 14 i dalsze, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/poff/2014/proposals/regulation2014_pl.pdf.

Następuje więc wyraźne rozróżnienie między regionami mniej, bardziej rozwiniętymi oraz przejściowymi. Priorytetem jak widać (tabela 5) pozostają wciąż regiony najsłabsze z PKB per capita poniżej 75% średniego PKB dla UE-27. Pojawiło się też wyodrębnienie kategorii regionów tzw. bardziej rozwiniętych, których PKB per capita przekracza 90% średniego PKB dla UE-27 oraz regionów przejściowych między nimi tj. $75\% < \text{PKB per capita} < 90\%$.

Porównanie polityki regionalnej / spójności w aktualnym i przyszłym okresie finansowania zawiera niżej zamieszczona tabela 6.

Tabela 6. Porównanie polityki regionalnej / spójności aktualnej i przyszłej

2007-2013		2014-2020		
Cele	Fundusz	Cele	Kategorie regionów	Fundusze
Konwergencja	EFRR EFS	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	Regiony mniej rozwinięte	EFRR EFS
Konwergencja – faza phasing-out			Regiony w fazie przejściowej	
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie faza phasing-in				
	Fundusz spójności			Fundusz Spójności
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR EFS		Regiony bardziej rozwinięte	EFRR EFS
Europejska Współpraca Terytorialna	EFRR	Europejska Współpraca Terytorialna		EFRR

Źródło: Opracowano na podstawie Materiałów Komisji Europejskiej *Polityka spójności. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, Dyrekcja Generalna ds. polityki regionalnej, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2011, s. 14 i dalsze;
http://ec.europa.eu/regional_policy/courses/docoffic/official/regulation/poff/2014/proposals/regulation2014_leaffet_pl.pdf.

Wnioski

Polityka regionalna, a właściwie tak jak dziś bardziej popularnie nazywaną spójności, ma swoje utrwalone miejsce w integracji oraz realizowanych strategiach rozwojowych. Ten fakt podkreślania iż jest to polityka spójności i sugeruje, iż została skierowana do najsłabszych ogniw UE jakimi są regiony poniżej 75% PKB per capita dla UE-27. Z drugiej strony polityka spójności jest transportowana na politykę zewnętrzną UE np. choćby przez cel Europejska Współpraca Terytorialna, czy instrument „Łącząc Europę”.

Negocjacje i ustalenia nad „nową” polityką regionalną / spójności odbywają się w trudnym czasie kryzysu finansowego, kiedy wiele krajów UE ma problemy z równowagą swoich finansów publicznych, co z kolei wpływa na ich stosunek do budżetu generalnego, zwłaszcza odnosi się to do płatników netto. „Nowa”, a właściwie zmodyfikowana czy też zreformowana (fundamenty stworzył dla tej współczesnej dla tej współczesnej i przyszłej Traktat z Maastricht) ma stworzyć stabilniejsze warunki dla funkcjonowania podmiotów (przedsiębiorstw, regionów oraz państw) w UE i objąć swoim zasięgiem wszystkie regiony, także i te zamożniejsze. Dodatkowym stymulatorem aktywnej „nowej” polityki jest nagradzanie „beneficjentów – liderów” i dyscyplinowanie „beneficjentów – ogonów” za wywiązywanie się z realizacji celów Strategii Europa 2020. Wyrazem wzmocnienia dyscypliny będzie wprowadzenie koordynacji między politykami wspólnotowymi oraz wprowadzenie warunku, że żaden kraj nie będzie mógł dostać z budżetu unijnego na lata 2014-2020 więcej funduszy niż wynosi 2,5% jego PKB (zsumowanie z każdego roku między 2014-2020).

BIBLIOGRAFIA

Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared ad the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, April 2009.

Greta M., *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa – aktywność Ukrainy* [w:] *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Józwicka, M. Sągana, T. Stępniewskiego, Instytut Środkowo-Wschodniej, Lublin 2011.

Greta M., *Transborder Cooperation Euroregion and EU regional policy in the Context of Lisbon Strategy (Selected Examples of Polish Euroregions)*, Technical University, Łódź 2008.

Materiały Komisji Europejskiej pt.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 03.03.2010, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna.

Materiały Komisji Europejskiej – *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.

Raport na temat spójności „*Investing in Europe’s future*”, Komisja Europejska.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions_2020/index_pl.htm (sprawozdanie Komisji Europejskiej „Regiony 2020”).

www.ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.cfm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_pl.htm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cources/docoffic/official/regulation/poff/2014/proposals/regulation2014_leaffet_pl.pdf.

http://ec.europa.eu/regional-policy/consultation/5cr/index_en.cfm (Raport na temat spójności „*Investing in Europe’s future*” Komisja Europejska).

<http://bip.mg.gov.pl/Prawo/Obowiazujace+prawo/Fundusze> (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EFRR i uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006; Rozporządzenie parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego uchylające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006.

REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN VIEW OF THE CHALLENGES OF EUROPE 2020 STRATEGY

Summary

The study concerns the implementation of the EU Regional Policy in the period 2014-2020 and the Europe 2020 Strategy. It focuses on selected issues, mainly on the "new philosophy" of EU funds, for there has been a modification of their support areas toward intelligent and sustainable growth, conducive to social inclusion. Linking the Regional Policy with the Europe 2020 Strategy can bring tangible benefits both to the EU and the Member States, mainly through forcing changes in regional development policies conducted by the governments.

Marianna Greta¹

Ewa Tomczak²

RELACJE UNII EUROPEJSKIEJ Z PARTNERAMI ZEWNĘTRZNYMI - PRZYKŁAD EUROPEJSKIEGO OBSZARU GOSPODARCZEGO

Wstęp

Funkcjonowanie Unii Europejskiej (UE) oraz jej priorytety rozwojowe znaczone przyjmowanymi dokumentami, programami strategii rozwojowych, czy też przedsiębrane przez kolejne prezydencje pokazują, iż ugrupowanie przywiązuje wagę i poszukuje relacji z partnerami zewnętrznymi. Znajduje to więc wyraz zarówno w działaniach horyzontalnych, dotyczących stosunków zewnętrznych (w tym stosunków z zakresu partnerstwa strategicznego) jak też obszaru bezpieczeństwa i wolności. Bardzo specyficznym przykładem współpracy w tym kontekście rozważań staje się Europejski Obszar Gospodarczy (EOG), którego fundament tworzą dwa europejskie ugrupowania integracyjne, tj. UE oraz Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA). Zacieśnienie relacji wzajemnych spowodowało, iż dziś możemy mówić o rynku wewnętrznym tzw. „trzydziestki”. Można także wnioskować dalej iż powstał specyficzny region europejskiej integracji i współpracy, a może nawet ów region można potraktować jako osobliwy euroregion w wydaniu „makro”, kiedy we współpracy transgranicznej obszarami przygranicznymi stają się całe państwa, a nie tylko jednostki lokalne. W każdym razie jest to ciekawy i niepowtarzalny, jak dotąd, typ relacji wzajemnych.

Treścią niniejszego opracowania i jego celem będzie konstrukcja i funkcjonowanie EOG jako specyficznej formy więzi z partnerami zewnętrznymi, które de facto dzięki takiej współpracy stają się „partnerami wewnętrznymi”. W ten sposób – z pewnym uproszczeniem – można powiedzieć, iż cała Europa jest jednym wielkim obszarem integracji, a poza „burtą integracyjną” pozostaje już tylko po części południe (Basen Morza Śródziemnego z aktywnością środków pomocowych MEDA) oraz jej wschód, ale już z tzw. Partnerstwem Wschodnim. Te rozważania poprzedzone zostaną przybliżeniem istoty rynku wewnętrznego, który jest płaszczyzną współpracy dla krajów tworzących Europejski Obszar Gospodarczy.

1. Rynek wewnętrzny jako pogłębiony etap integracji – ogólny zarys charakterystyki

Powszechnie znanym „elementem” czy też bardziej precyzyjnie etapem integracji w świetle rozważań teoretycznych, jak i w praktyce funkcjonowania niektórych ugrupowań integracyjnych w świecie, jest rynek wewnętrzny. Towarzyszy on rozwojowi procesów integracyjnych, w których integracja wywodząc się od łacińskiego słowa „integrato” oznaczała odnowienie, ale przetransportowana na język współczesny koncentruje się wokół „tworzenia

¹ dr hab. Marianna Greta, prof. PŁ jest pracownikiem Politechniki Łódzkiej.

² dr Ewa Tomczak jest pracownikiem Politechniki Łódzkiej.

całości z części” lub „włączenia jakiegoś elementu w całość”. Ta obiegowa definicja daje się zastosować do realiów na Starym Kontynencie. Jednakże podkreślić należy iż do zdefiniowania integracji i procesów jej towarzyszących używa się formy opisowej w zależności od tego co, jak chcemy przez integrację zdefiniować. W tym momencie ten element dyskusyjny nie jest dla Autorów istotny, lecz chodzi o wskazanie etapów rozwoju integracji, a co do tych literatura jest zgodna, a praktyka je potwierdza.

Obowiązujący dziś instytucjonalny model rozwoju procesów integracyjnych zaproponowany został przez teoretyka B. Balassa, który stwierdza: „Integracja gospodarcza (...) może przybrać różne formy reprezentujące zróżnicowane poziomy integracji. Są to: strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarcza i całkowita integracja gospodarcza”³. Początkowo integracja ma miejsce na płaszczyźnie rynków i obejmuje liberalizację przepływu dóbr i usług. W kolejnym etapie dotyczy również czynników produkcji, by w końcu objąć swoim zasięgiem obszary polityki gospodarczej.

Zamieszczona poniżej tabela ukazuje etapy integracji z krótkim ich opisem, obrazuje rozwój więzi integracyjnych dla krajów będących w danej fazie zaawansowania integracji. Z niego też możemy wnioskować o etapie integracyjnym Europejskiego Obszaru Gospodarczego skoro jest to etap realizacji rynku wewnętrznego. A zatem relacje EOG to cztery swobody (w świetle teorii) dotyczące przepływu towarów, usług, osób i kapitału.

Tabela 1. Etapy pogłębiania procesów integracyjnych

Strefa wolnego handlu	Unia Celna	Wspólny rynek	Unia gospodarcza i walutowa	Pełna integracja europejska
Brak ceł wewnętrznych	Brak ceł wewnętrznych	Brak ceł wewnętrznych	Brak ceł wewnętrznych	Brak ceł wewnętrznych
	Wspólna taryfa celna i polityka handlowa	Wspólna taryfa celna i wspólna polityka handlowa	Wspólna taryfa celna i wspólna polityka handlowa	Wspólna taryfa celna i wspólna polityka handlowa
		Swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitałów	Swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitałów	Swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitałów
			Harmonizacja polityki monetarnej i gospodarczej	Harmonizacja polityki gospodarczej i monetarnej
				Przeniesienie kompetencji na szczebel wspólnotowy w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej: Od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, ABSOLWENT, Łódź 1999, s. 24.

³ B. Balassa, *Teoria integracji ekonomicznej* [w:] J. Misala (red.), *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, PWE, Warszawa 2002, s. 11.

Budowa europejskiego rynku wewnętrznego przebiegała w trzech fazach: wstępnej, zasadniczej oraz podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), jego przyjęcie oraz wdrożenie postanowień z Maastricht, co obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Fazy tworzenia rynku wewnętrznego

Lp	Faza rynku wewnętrznego	Krótką charakterystyka
1	Faza wstępna – lata 1951-1968	Ukoronowaniem tej fazy było powstanie unii celnej, wówczas do Traktatu Rzymskiego dopisano, iż unia celna obejmuje wymianę towarową i opiera się na zakazie stosowania między krajami członkowskimi ceł przywozowych, wywozowych i wszelkich opłat wywierających ten sam skutek oraz jest to wprowadzenie taryfy celnej w ich stosunkach z partnerami zewnętrznymi. Oznaczało to liberalizację obrotu wewnątrz Wspólnoty.
2	Faza zasadnicza – lata 1982-1993	Ostateczne sprecyzowanie i realizacja idei rynku wewnętrznego. W rezultacie konsekwentnych działań ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delors’a opracowano i przyjęto Białą Księgę będącą swoistym programem utworzenia Jednolitego Rynku Europejskiego, która określała: - bariery administracyjne, techniczne i fiskalne utrudniające swobodę transferów i działania na wspólnym (jednolitym, wewnętrznym) runku; - sposoby eliminacji barier i w pełni urzeczywistnienie jednolitego rynku po 1992 roku.
3	Faza Jednolitego Aktu Europejskiego i Maastricht (po 1993 roku)	W JAE została wyrażona wola (dziś już zrealizowana) pójścia dalej w integracji i utworzenia unii gospodarczej oraz przedstawiał on utworzenie eurorynku. Osiągnięciem praktycznym tego etapu było wdrożenie Jednolitego Dokumentu Administracyjnego – SAD (Single Administrative Document), czyli jednolitego formularza celnego w eksporcie, imporcie i tranzycie (zastąpił blisko siedemdziesiąt formularzy dotychczas obowiązujących w granicach Wspólnoty), czyli znaczącego postępu w ograniczaniu barier administracyjnych. Kolejnym osiągnięciem był Układ z Schengen (14.05.1985r.) uzupełniony Konwencją z dn. 19.06.1990r., których celem stało się znoszenie kontroli granicznych wewnątrz państw tworzących Jednolity Rynek Europejski.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: m. in.: J. Wiktor, *Jednolity Rynek Wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 12 i dalsze.

Integracja europejska w etapie rozwojowym jednolitego rynku wewnętrznego miała ponadto wiązać się z szeregiem korzyści w skali makro- i mikroekonomicznej. Znany raport grupy eksperckiej pod kierunkiem P. Cecchiniego szacował, iż pozostanie poza terytorium Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) mogłoby przynieść państwom Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu straty rzędu 5% względem wymiany (ang. terms of trade)⁴. W odniesieniu zaś do profitów na płaszczyźnie makroekonomicznej zwykło się wskazywać na:

- pobudzenie wzrostu gospodarczego zarówno w skali poszczególnych państw, jak i całego rynku Wspólnoty. Wielkość średniookresowych efektów integracji rynkowej określono

⁴ S. Eiriksson, *Deeply involved in the European Project. Membership of Schengen w: Iceland and European Integration. On the edge*, B. Thorhallsson (ed.), Routledge Taylor & Francis Group, London 2004, s. 39.

na 4,5% produktu narodowego brutto (w tym usunięcie barier technicznych miało wpływać na wzrost produktu narodowego brutto w wysokości 0,4%), dostęp do zamówień rządowych – 0,5%, integracja rynku usług finansowych – 1,5%, a efekty podażowe – 2,1%);

- obniżenie ogólnego poziomu cen dóbr konsumpcyjnych o 6,1%;
- wzrost zatrudnienia o około 1,8 mln osób.

Z kolei na płaszczyźnie mikroekonomicznej szacowano, iż likwidacja istniejących barier prawnych, fizycznych, technicznych i podatkowych, utrudniających handel w ramach „eurorynku” przyniesie efekty rzędu 174-258 mln ecu (w cenach z 1988 r.), tj. blisko 4,3-6,4% produktu narodowego brutto EWG⁵.

Ramy czasowe 1951-1993 nie wyznaczają wyłącznie rozpoczęcia prac nad utworzeniem eurorynku i opracowaniem Jednolitego Aktu Europejskiego. Lecz przede wszystkim zapisują one na karcie gospodarczej historii Kontynentu Europejskiego urzeczywistnienie koncepcji czterech podstawowych swobód rynku, obejmującego swym zasięgiem znaczną część Europy w formie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (o czym mowa w dalszej części opracowania).

2. Geneza i historyczne korzenie EOG

Idea utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego (European Economic Area) sięga lat osiemdziesiątych (1984r.), a oficjalne porozumienie w tej sprawie podpisano 2 maja 1992 roku w portugalskim Porto. Jednakże trudno pominąć cały szereg wydarzeń, które przyczyniły się do tworzenia EOG. I tak na pewno nie byłoby tej konstrukcji gdyby nie powstanie EFTA z głównym udziałem Wielkiej Brytanii, kiedy to sprzeciw de Gaulle’a pozbawił ten kraj członkostwa w EWG. A kiedy szczyt w Hadze (grudzień 1969r.) „ocieplił” klimat to Wielka Brytania zaczyna negocjować członkostwo w EWG oraz wydatnie przyczynia się do zawarcia umowy o wolnym handlu EWG-EFTA (1972r.), która przez wiele lat wyznaczała ramy współpracy w tym układzie. Współpraca na jej podstawie stała się fundamentem wzajemnych relacji między ugrupowaniami doprowadzając do ich szczególnej intensyfikacji w latach osiemdziesiątych. Wtedy to z Deklaracją Luksemburską (1984r.) łączy się pomysł o powołaniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Zanim jednak doszło do podpisania umowy w Porto, proces tworzenia EOG przechodził wiele etapów wzajemnego zbliżania partnerów z EWG i EFTA. Najbardziej znaczące wydarzenia, postępy i osiągnięcia w tym zakresie przedstawia poniższa tabela 3.

Wraz z powołaniem do życia oryginalnej formy współpracy gospodarczej w zachodniej części Starego Kontynentu, jakim niewątpliwie był EOG, wiąże się koncepcja tzw. „Europy koncentrycznych kręgów” promowana przez Komisję Europejską w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Ideowym zamierzeniem było w owym czasie połączenie procesu pogłębiania z procesem rozszerzania Wspólnot. Koncepcja ta zakładała zaproponowanie krajom europejskim, nienależącym do wspólnot, zróżnicowanych modeli kooperacji, w zależności od

⁵J. Wiktor, *Jednolity rynek wewnętrzny Unii*, op.cit. s. 19.

sytuacji gospodarczej i politycznej panującej w tych krajach. Zgodnie z przewidywaniami „Europa koncentrycznych kręgów” miałyby się składać z rdzenia stanowiącego przez Wspólnoty oraz przylegających do niego kręgów. Do pierwszego z nich oferującego uczestniczenie w Jednolitym Rynku Europejskim należałyby kraje EFTA. Drugi i trzeci krąg tworzyłyby kraje o słabszych powiązaniach ekonomicznych i socjo-kulturowych z rdzeniem. Koncepcja przewidywała też możliwość intensyfikacji współpracy, co w praktyce oznaczałoby zbliżanie się państw położonych na kręgach peryferyjnych do centrum rozumianego jako Unia Europejska.

Tabela 3. Etapy dochodzenia do podpisania umowy o EOG

Etap w tworzeniu EOG	Charakterystyka głównych przedsięwzięć zmierzających ku EOG
1984r. – Deklaracja Luksemburska	Intensyfikacja współpracy przez eliminację barier pozataryfowych w handlu, eliminacja nieuczciwych praktyk handlowych, uproszczenie procedur odpraw celnych, ujednoczenie reguł pochodzenia towarów, co doprowadzić miało do powstania Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (European Economic Space).
Czerwiec 1985r. – przyjęcie Białej Księgi Cockfielda	Były to akty prawne w zakresie tworzenia rynku wewnętrznego, wtedy też podjęto decyzję o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej poświęconej zmianom traktatowym związanym tworzeniem rynku wewnętrznego, co zaowocowało podpisaniem JAE, a następnie apelami J. Delors’a o możliwości utworzenia nowego rodzaju partnerstwa i powołaniu wspólnych instytucji w tym partnerstwie.
Marzec - grudzień 1989r.	Kraje EFTA, a były to wówczas: Austria, Islandia, Finlandia, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria wyraziły gotowość wraz z ówczesnymi krajami członkowskimi Wspólnot Europejskich (WE) wypracowania współpracy opartej na swobodzie przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału oraz zakładającej partnerstwo w innych dziedzinach oraz zdecydowano o podjęciu konstruktywnych rozmów w w/w kwestiach.
20 czerwca 1990r. – rozpoczęcie negocjacji o EOG	Negocjacje te przyczyniły się do podpisania umowy o EOG w dniu 2 maja 1992 r., która weszła w życie 1 stycznia 1994 r., co wynikało z konieczności dokonania modyfikacji umowy po odrzuceniu jej przez Szwajcarię w referendum (grudzień 1992r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/\\$file/eog.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/$file/eog.pdf);

<http://www.efta.int/eea.aspx> ; http://www.amb-norwegia.pl/About_Norway/Polityka-zagraniczna/europe/eea/ [dostęp: 2 kwietnia 2012].

W tym kontekście, należałoby zaznaczyć, iż uczestniczenie w tworzoną projekcie EOG było postrzegane przez stronę wspólnotową w kategoriach alternatywnego dla pełnowymiarowego członkostwa, nie wyłącznie dla państw EFTA, lecz również dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej⁶. Przystępowanie kolejnych krajów EFTA do Unii Europejskiej oraz fundamentalne zmiany polityczne i społeczno-gospodarcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz ich stowarzyszenie i negocjacje z UE spowodowały, iż „Europa koncentrycznych kręgów” zaczęła tracić na popularności, atrakcyjności.

⁶ [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/\\$file/eog.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/$file/eog.pdf). [dostęp: 2. 04.2012].

Pozostaje aktualnie układ partnerskich relacji dwudziestu siedmiu krajów UE z Norwegią, Islandią, Lichtensteinem. Jednocześnie postępy w integracji europejskiej (unia gospodarcza i walutowa, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony) i reakcja krajów EFTA pozwalają wnioskować, iż charakter tegoż partnerstwa będzie ewoluował.

3. Struktura organizacyjna EOG

Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym zawiera zbiór zasad regulujących stosunki handlowe i gospodarcze pomiędzy UE a państwami EFTA, które obejmują⁷:

- uczestnictwo w rynku wewnętrznym przy swobodnym przepływie towarów, usług, osób i kapitału;
- harmonizację przepisów i wymogów dotyczących dóbr i usług w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz interesów konsumentów;
- ustanowienie wspólnych przepisów regulujących konkurencję, pomoc i opiekę państwa w celu zapewnienia, aby wszystkie konkurujące na rynku wewnętrznym przedsiębiorstwa obowiązywały jednakowe zasady;
- szeroko zakrojoną współpracę w pozostałych obszarach społecznych, a w szczególności w dziedzinie badań naukowych, edukacji, ochrony środowiska, polityki konsumenckiej, działalności kulturalnej, polityki społecznej, równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz turystyki, a także w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw.

Pomimo obowiązywania na terenie EOG czterech zasadniczych wolności, tj. swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału, ta struktura organizacyjna nie jest unią celną, gdyż nie tworzy wspólnej zewnętrznej taryfy. Ponadto przepływ towarów pomiędzy poszczególnymi państwami wchodzącymi w skład EOG może być poddany kontroli ze względu na ochronę zdrowia i bezpieczeństwo obywateli. Istotne jest, że w umowie podpisanej w Porto pominięto kwestie odnoszące się do swobodnego handlu wyrobami sektora rolnego. Tym samym założenia Wspólnej Polityki Rolnej nie dotyczą krajów obszaru EOG.

Powstanie EOG doprowadziło do utworzenia wspólnych zasad współpracy, przyjęto też rozwiązania instytucjonalne, które wynikają z:

- konieczności zachowania jedności tego obszaru;
- z gwarancji autonomii decyzyjnej UE;
- żądań krajów EFTA odnośnie udziału w procesie kształtowania decyzji dotyczących prawodawstwa mającego zastosowanie do EOG;
- z faktu, iż kraje EFTA nie były w stanie, ze względów konstytucjonalnych i politycznych, do zaakceptowania sytuacji w której decyzje Komisji Europejskiej bądź orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości byłyby dla nich bezpośrednio wiążące.

⁷ http://www.amb-norwegia.pl/About_Norway/Polityka-zagraniczna/europe/eea/ [dostęp: 2 kwietnia 2012].

W związku z powyższym powstała struktura instytucjonalna z pewnymi wspólnymi organami, które kształtują i podejmują decyzje oraz rozwiązują ewentualne spory. Strukturę tę ilustruje poniższa tabela 4.

Jak można wywnioskować z materiału zamieszczonego w powyższej tabeli, w strukturze organizacyjnej są dwa typy organów, tj. tzw. łączone oraz specjalne w tym celu powołane w strukturze EFTA. Taka dwufilarowość struktury organizacyjnej zapewnia przejrzystość polityki prowadzonej wspólnie przez państwa EFTA i UE, a działalność instytucji łączonych jest istotnym ogniwem w procesie zacieśniania kooperacji przy jednoczesnym zachowaniu pewnej autonomii. Instytucje EOG nie posiadają suwerenności władzy, a zamierzeniem jest aby pracowały równolegle z instytucjami UE na podstawie konsultacji i wymiany informacji.

Tabela 4. Instytucje EOG i ich funkcje

Instytucje EOG	Charakterystyka głównych przedsięwzięć zmierzających ku EOG
Rada EOG	Składa się z przedstawicieli rządów państw sygnatariuszy oraz z Komisji Europejskiej, zbiera się co najmniej dwa razy w roku na poziomie ministerialnym i dokonuje oceny funkcjonowania umowy oraz określa polityczne wytyczne dla rozwoju współpracy w ramach EOG
Wspólny komitet EOG	Składa się z przedstawicieli krajów EFTA oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej, spotyka się co najmniej raz w miesiącu i odpowiada za bieżącą realizację umowy. Decyzje przyjęte przez Wspólny Komitet EOG muszą być każdorazowo transportowane do wewnętrznego porządku prawnego krajów EFTA zgodnie z obowiązującymi w nich zasadami procesu prawodawczego.
Komitet Parlamentarny EOG	Składa się z członków Parlamentu Europejskiego oraz parlamentarzystów z krajów EFTA, ma obowiązek odbywania co najmniej dwóch posiedzeń generalnych w roku, nie ma konkretnej roli decyzyjnej, ale może przyjmować niewiążące sprawozdania lub uchwały w sprawach regulowanych przez Traktat EOG
Komitet Doradczy EOG	Składa się z członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE oraz Komitetu Doradczego EFTA, działa na rzecz wzmocnienia współpracy między partnerami społecznymi stron umowy
Trybunał EFTA Władza Nadzorująca EFTA Stały Komitet EFTA	Te dwa organy utworzono w ramach EFTA, a ich zadaniem jest zapewnienie jednolitej interpretacji postanowień umowy i ich przestrzegania przez kraje EFTA. Po stronie UE funkcje te pełnią Trybunał Sprawiedliwości i Komisja Europejska. Zadaniem Stałego Komitetu EFTA jest przygotowywanie i koordynowanie stanowisk krajów EFTA w sprawach będących przedmiotem obrad Wspólnego Komitetu EOG

Źródło: opracowanie własne na podstawie:

[http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/\\$file/eog.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125704500448E7D/$file/eog.pdf) [dostęp: 3.04. 2012].

4. Fundusze pomocowe dla Polski jako efekt współpracy w ramach EOG

Od momentu wejścia w życie umowy o powołaniu EOG, państwa „zewnętrzne” w stosunku do UE, czyli członkowie EFTA kierują środki pomocowe na rozwój gospodarczy i społeczny swoich biedniejszych partnerów połączonych relacjami wynikającymi z tej umowy. To współdziałanie przez pomoc finansową uległo znacznemu zintensyfikowaniu po kolejnym rozszerzeniu po 2004 roku. Uruchomiono wówczas dwa mechanizmy finansowe: Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy EOG (potocznie zwane jako fundusze norweskie). W ich ramach Norwegia przekazywała corocznie kwotę 226,8 mln euro z

przeznaczeniem na inwestycje i rozwój w nowoprzyjętych krajach z Europy Środkowo-Wschodniej oraz w Hiszpanii, Grecji oraz Portugalii. Omawiane tu fundusze norweskie pochodzą zasadniczo z trzech krajów (Norwegia, Lichtenstein, Islandia), chociaż głównym finansowym „dyrygentem” jest oczywiście Norwegia, a beneficjentem Polska. W latach 2004-2009 Polska otrzymała 559 mln euro, a na lata 2009-2014 ogólną kwotę pochodzącą z tych dwóch mechanizmów określono na kwotę 1 788 mld euro, z czego 32% przeznaczono dla Polski. Bliższe informacje dotyczące tematyki i przyznawanych kwot dla Polski na lata 2009-2014 (II edycja) zgodnie z umową podpisaną 17 kwietnia 2012 roku zawiera tabela 5.

Tabela 5. Aktywność Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG w Polsce na lata 2009-2014

Lp	Tematyka wsparcia	Przewidywana kwota dofinansowania
1	Lokalne i regionalne inicjatywy na rzecz zmniejszania nierówności i promowania spójności społecznej	9,5 mln euro
2	Technologie dotyczące wychwytywania i składowania CO ₂	137 mln euro
3	Ochrona środowiska, wsparcie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii	110 mln euro (w tym na efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii – 75 mln euro)
4	Konserwacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego	60 mln euro (w tym 10 mln euro na tzw. działania „miękkie” związane z promocją kultury i sztuki, różnorodnością kulturową i dialogiem międzykulturowym)
5	Ochrona zdrowia i jej dostosowanie do trendów demograficzno-epidemiologicznych	70 mln euro
6	Polsko-norweska współpraca badawcza w zakresie ochrony środowiska, zmian klimatycznych, ochrony zdrowia i nauk społecznych z uwzględnieniem tematyki migracji	37 mln euro
7	Kontynuacja Funduszu Stypendialnego	10 mln euro
8	Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie	3 mln euro
9	Wsparcie obszaru Schengen	10 mln euro
10	Wymiar sprawiedliwości oraz wsparcie służby więziennej	14 mln euro
11	Kontynuacja Funduszu dla organizacji pozarządowych	37 mln euro

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – *Raport Polska 2011 „Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony”*, Warszawa 2011 (tekstura całego tekstu), także http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/234/3396/Mechanizm_Finansowy_EOG_i_Norweski_Mechanizm_Finansowy.html [dostęp: 3 kwietnia 2012].

Główne obszary wsparciowe koncentrują się wokół:

- bezpieczeństwa sąsiedzkiego;
- ochrony środowiska naturalnego;
- ochrony zdrowia;
- dziedzictwa kulturowego;
- edukacji i nauki;

- rozwoju lokalnego i zwalczania dysproporcji w tym zakresie.

Jak nie trudno zaobserwować są to również priorytety rozwojowe UE podnoszone w programie Strategii Europa 2020, a także priorytety uwzględniane w tzw. Szwajcarskim Mechanizmie Finansowym. Wprawdzie Szwajcaria nie ratyfikowała umowy o EOG, jednakże jej partnerstwo do UE jest indywidualne i również bliskie jak i przez Europejski Obszar Gospodarczy. Środki finansowe dla Polski na osiem lat (2007-2015) w ramach Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego opiewają na kwotę 311 mln euro z przeznaczeniem na:

- bezpieczeństwo, stabilność i reformy;
- infrastruktura i środowisko;
- promocja sektora prywatnego;
- rozwój ludzki i społeczny.

We wszystkich wspomnianych mechanizmach szczególną wagę przywiązuje się do ochrony granic zewnętrznych i rozwoju stosunków dobrosąsiedzkich oraz wprowadzania standardów bezpieczeństwa. Zaś Polska ze względu na długość granic z Białorusią, Ukrainą i Obwodem Kaliningradzkim jest głównym obszarem wsparcia.

Wnioski

Europejski Obszar Gospodarczy wciąż pozostaje ciekawym i istotnym narzędziem polityki europejskiej oraz przykładem wzajemnych relacji dwóch ugrupowań integracyjnych. Zgodnie z umową z Porto o EOG każde państwo, które staje się członkiem UE powinno wystąpić do Rady EOG z wnioskiem o przystąpieniu do umowy o EOG, a następnie dokonać jej ratyfikacji zgodnie z wewnętrznymi procedurami. Gdyby chodziło o dodatkowe ustalenia i okresy przejściowe, to umowa o EOG powinna być przedmiotem każdorazowych konsultacji i ustaleń między UE a EFTA⁸.

Państwa EFTA wchodzące w skład EOG mają zagwarantowaną możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie rozszerzania Unii Europejskiej mogąc w ten sposób nadawać kształt w sprawie umów o wolnym handlu zawieranych z krajami kandydującymi do UE. Natomiast umowy, które ci kandydaci mieli wcześniej zawarte z Norwegią, Islandią i Lichtensteinem przestają obowiązywać, gdyż zastępuje je przystąpienie do umowy o EOG. W ten sposób pięć krajów nordyckich (Szwecja, Finlandia, Dania, Norwegia, Islandia) cieszy się przywilejami wynikającymi z EOG w zakresie tak swobód handlowych jak i braku ograniczeń kooperacji regionalnej.

Europejski Obszar Gospodarczy jest szczególnym i niepowtarzalnym przykładem wzajemnych partnerskich relacji krajów z różnych ugrupowań, które jednocześnie tworzą „wspólne ugrupowanie”. Członkostwo w EOG nie zastępuje wstąpienia do UE, ale go ułatwia i skraca drogę stowarzyszeniowo-negocjacyjną (przykład Szwecji i Finlandii). Jest też sposobem na budowanie Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej i realizacji „Europy koncentrycznych

⁸ [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125570450448E7D/\\$file/eog.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/FC93288F31C65E09C125570450448E7D/$file/eog.pdf) [dostęp: 2.04. 2012].

kręgów”, co pierwotnie było założeniem poszukiwań zjednoczenia dla Starego Kontynentu, jak również formą zbliżenia do UE i zacieśnienia relacji partnerskich. Więzy te mają szczególne znaczenie kiedy broni się poddania wspólnotowej kontroli legislacji krajowej w wielu tak istotnych dziedzinach jak: finanse publiczne, polityka środowiskowa i rolna czy wreszcie rybołówstwo i energetyka. Członkowie EOG mają prawo do czerpania korzyści z rynku wewnętrznego i czterech jego swobód, a przedsiębiorstwa zarejestrowane na terenie EOG mają zapewnione takie samo traktowanie jak firmy unijne, zaś obywatele partycypują w wielu wzajemnych programach.

BIBLIOGRAFIA

Balassa B., *Teoria integracji ekonomicznej* [w:] J. Misala (red.), *Teoretyczne podstawy regionalnej integracji gospodarczej. Wybrane teksty*, PWE, Warszawa 2002.

Eiriksson S., *Deeply involved in the European Project. Membership of Schengen* [w:] *Iceland and European Integration. On the edge*, B. Thorhallsson (ed.), Routledge Taylor & Francis Group, London 2004.

Greta M., Kasperkiewicz M., *Podstawy integracji europejskiej: Od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, ABSOLWENT, Łódź 1999.

Wiktor J., *Jednolity Rynek Wewnętrzny Unii Europejskiej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

Raport Polska 2011 „Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.

RELATIONS OF THE EUROPEAN UNION WITH OUTSIDE PARTNERS - THE EXAMPLE OF EUROPEAN ECONOMIC AREA

Summary

The paper presents the genesis and functioning of the European Economic Area as an example of a particular type of relationship of the European Union members with third parties, which are countries of the European Free Trade Association (EFTA), except Switzerland. This type of relationship is regulated by a bilateral agreement (1992 - Porto), and it has become a complex structure consisting of two integration groupings, directed by specially appointed joint bodies and corresponding EFTA institutions. As a result, the cooperation of these groupings creates an internal market for mutual partners.

UNIA EUROPEJSKA A BIAŁORUŚ, RELACJE W ŚWIETLE OSTATNICH WYBORÓW PREZYDENCKICH NA BIAŁORUSI

Wstęp

Współczesna sytuacja polityczna na Białorusi jest zarazem prosta i skomplikowana. Prostota sytuacji polega na tym, że w państwie utrwaliła się dyktatura jednostki ze wszelkimi typowymi cechami tradycyjnej dyktatury. Sytuacja komplikuje się, kiedy wspomnimy o tym, iż dyktatura stwarza ogromne trudności dla politycznego i gospodarczego rozwoju kraju. Charakteryzując dyktaturę, można powiedzieć, że cechuje się ona koncentracją władzy w rękach dyktatora, brakiem ograniczeń i kontroli władzy, naruszeniami obowiązujących konstytucji oraz praw i swobód obywatelskich, ograniczeniem praw organów przedstawicielskich, wreszcie opieraniem się na przemocy².

Stanisław Szuszkiewicz stwierdza, że główna zasada rządów Łukaszenki realizuje się w myśl schematu: jeśli wyrażasz zgodę, to ustawiaj się grzecznie w szeregu, jeśli nie - zapoznasz się z policyjną pałką, jeśli nie zrozumiałeś swego błędu - do aresztu, jeśli wciąż nie rozumiesz - możesz przepaść bez wieści. W ten sposób realizuje się tragedia białoruskiego narodu, która prowadzi również do osobistej porażki Łukaszenki³. Okazując pogardę i walcząc z obywatelami, już dawno stracił on prawo do nazywania się prezydentem wszystkich Białorusinów. Jest samotny, izolowany i zraniony, co jest niebezpieczne z punktu widzenia interesu narodowego, gdyż siła władzy powinna wynikać z moralności, to właśnie ona bowiem przekonuje o sprawiedliwości i prawości władzy, funduje społeczne poczucie stabilności i przewidywalności, a w rezultacie stanowi legitymizację władzy⁴.

Białoruś dziś jest ostatnią dyktaturą w Europie. Możliwie, jak twierdzą niektórzy, że jest to „miękką dyktaturą” albo „dyktaturą o ludzkiej twarzy”, ale jest to niewątpliwie reżim, który wyraźnie ogranicza swobody obywatelskie, hamuje postęp cywilizacyjny i izoluje własny naród w Europie. Cechą charakterystyczną każdego ustroju autokratycznego jest niemal zupełny brak społeczeństwa obywatelskiego. Na Białorusi to społeczeństwo zaczęło się formować pod koniec XIX wieku, ale i dziś, jak zgodnie twierdzi wielu badaczy, kształt i główne jego elementy charakterystyczne dowodzą, że jest ono dopiero w zarodku⁵.

¹ dr Tadeusz Gawin jest pracownikiem Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. S. Staszica w Białymstoku.

² A. Wojtowicz, *Dzisiejsza Białoruś: aspekt polityczny i ekonomiczny. Spojrzenie w przyszłość*, [w:] Białoruś trudna droga do demokracji, pod red. M. Iwanowa, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2006, s. 27.

³ S. Szuszkiewicz, *Jeśli związek, to tylko z czystymi rękoma (Zjednoczona białoruska opozycja a układ związkowy z Rosją)*, [w:] Białoruś trudna droga do demokracji..., s. 22.

⁴ Ibidem, s. 22.

⁵ M. Iwanow, *Czynnik polski w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego Białorusi w XX wieku*, [w:] Białoruś trudna droga do demokracji..., s. 35.

Aleksander Milinkiewicz lider ruchu „Za wolność” w 2006 roku po sfabrykowanych przez A. Łukaszenkę wyborach prezydenckich powiedział: „Demokratyczny ruch Białorusi dobrze wie, że walka z panującym reżimem totalitarnym nie będzie ani lekka, ani krótkotrwała. Jesteśmy przygotowani do gruntownej i długiej pracy z miejscowym aktywem, młodzieżą, przedsiębiorcami i całą ludnością - ze wszystkimi, którzy są zainteresowani zmianami, którzy chcą, żeby Białoruś stała się krajem cywilizowanym”⁶. Wydarzenia marcowe wyraźnie zmanifestowały siłę opozycji i strach dyktatora, ale nawet w małym stopniu nie ujawniły owego potencjału protestu, który drzemie w społeczeństwie. Białoruskie społeczeństwo, jak każde inne, potrzebuje WOLNOŚCI, PRAWDY i SPRAWIEDLIWOŚCI⁷.

Specjalny sprawozdawca Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw praw człowieka Adrian Seweryn przytoczył w swym raporcie wiele faktów łamania praw człowieka. W sprawozdaniu Seweryna mówi się, że stan praw człowieka na Białorusi jest poniżej wszelkich standardów: działalność niezależnych związków zawodowych jest poza prawem, partie polityczne znajdują się pod ciągłą presją zlikwidowania, wiele niezależnych środków masowego przekazu już zamknięto z wymyślonych przyczyn, inne są w trakcie likwidacji, milicja i służby specjalne prześladują aktywistów opozycji, niezależne organizacje społeczne są ciągle niszczone⁸.

Bezprecedensowe łamanie praw człowieka na Białorusi spowodowało stan izolacji międzynarodowej państwa, który bezsprzecznie odbija się na sytuacji jego zwykłych obywateli. Na arenie międzynarodowej rząd Białorusi robi, co może, aby przekonać wspólnotę międzynarodową, że kraj znajduje się w tzw. okresie transformacji. Ale w jakim kierunku ta transformacja Białorusi zmierza? Odpowiedź może być tylko jedna: w kierunku totalitaryzmu⁹. Wspólnota międzynarodowa nie potrzebuje państwa, którego obywatele pozbawieni są fundamentalnego prawa do wyboru prezydenta, parlamentu, miejscowych organów

⁶ A. Milinkiewicz, *Białoruś droga do demokracji*, [w:] Białoruś trudna droga do demokracji..., s. 12.

⁷ Ibidem, s. 12.

⁸ Ibidem.

⁹ Miałem trzynaście lat, kiedy pierwszy raz zostałem zatrzymany przez milicję. Trzynaście lat i naprawdę wtedy nie rozumiałem, dlaczego zostałem zatrzymany. Minęło dziesięć lat i w ciągu tych dziesięciu lat już cztery razy siedziałem w więzieniu. Półtora roku spędziłem w Łukaszenkowskim sowieckim wojsku, gdzie męczyli mnie, jak nigdy w życiu. Nigdy tak nie przeżywałem i nie cierpiałem. Wiele razy zastraszały mnie i moją rodzinę, moich bliskich. I naprawdę już wiem, o co i dlaczego walczę. I dlatego jestem szczęśliwy, bo wiem, dlaczego cierpię. (...) Zmicier Daszkiewicz, którego teraz, możliwe, że w tym momencie torturują w więzieniu, pisze listy z więzienia, iż nie wytrzyma i możliwe, że go tam zabiją, ale ja wiem, że on wytrzyma, i że ci, którzy go torturują, jeszcze będą siedzieli w tym więzieniu. A on przeżyje ich jeszcze o długie lata. Mam przyjaciół, których po kolejnym areszcie zimą tego roku wyrzucili z własnego domu rodzice. Dziewczyna (20 lat) i chłopak (22 lata) zostali wyrzuceni z własnego domu, bo rodzice nazwali ich faszystami, zdrajcami własnego narodu i powiedzieli, że nie mają prawa tu więcej mieszkać. Możecie Państwo sobie wyobrazić, że ci rodzice bardziej wierzą propagandzie państwowej, która codziennie oddziałuje na ich umysł, niż własnym dzieciom. Podam inny przykład Katariny Radiwiłki, dziewczyny, która w trakcie milczących protestów tego lata (2011 – T.G.) straciła dziecko. Ją po prostu pobili w czasie tłumienia manifestacji. Na tyle mocno pobili, że straciła dziecko. (F. Wiaczorka, *Zapis z dyskusji, „Tożsamość-Doświadczenie-Przyszłość”*, [w:] Ruch Wolność i Pokój w relacjach międzynarodowych (1985-1990), pod red. M. Maszkiewicza i D. Zalewskiego, Warszawa 2012, s. 37).

samorządowych. Wspólnota międzynarodowa oczekuje od Białorusinów ich własnego wyboru, wyboru obywateli Republiki Białoruś, nie chce mieć kontaktów z przedstawicielami nieuprawnionej władzy.

Unia Europejska po kolejnych sfałszowanych przez reżym wyborach prezydenckich w 2006 roku szukała dobrego rozwiązania dla Białorusi. Wśród opozycji białoruskiej wyłoniła się grupa działaczy opozycyjnych na czele z Aleksandrem Milinkiewiczem, która przekonywała Unię Europejską do współpracy z reżymem na warunkach wcześniej zaakceptowanych przez opozycję białoruską. W tej współpracy opozycji bardzo zależało na zwolnieniu z więzienia byłego kandydata na prezydenta Aleksandra Kozulina odsiadującego wyrok 5 i pół roku więzienia oraz doprowadzenia do demokratyzacji państwa białoruskiego. Tu chodziło przede wszystkim o wymuszeniu na władzach białoruskich w Mińsku przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów do parlamentu białoruskiego, które miały się odbyć w 2008 roku oraz niedopuszczenia do wchłonięcia Białorusi przez Rosję.

Zmiana strategii polskiego rządu wobec Białorusi po latach unijnych sankcji była konsekwencją tego, że nie osłabiły one reżymu Łukaszenki, ale wręcz odwrotnie pchały go w objęcia Moskwy. To sprawiło, że polski rząd stawiał na ostrożną współpracę z Mińskiem i przekonywał do tego Unię Europejską¹⁰.

Dyplomaci w Warszawie i Brukseli planowali zmianę kursu wobec Mińska, bo zza wschodniej granicy nadchodziły sygnały, że reżim Łukaszenki chce kontaktów z Unią i jest gotów w tym celu w większym stopniu przestrzegać praw człowieka i zasad demokracji. Sygnałem odwilży mogły być wrześniowe wybory parlamentarne, w których w ograniczonym stopniu miały być dopuszczeni przedstawiciele opozycji.

Aleksander Łukaszenka idąc na pewne ustępstwa zachodowi czynił wszystko by polepszyć jednak swoje relacje ze wschodem. W międzyczasie przybył do Soczi gdzie miał się spotkać z Putinem by rozstrzygnąć najważniejsze problemy w stosunkach z Rosją w tym uzyskać dla Białorusi korzystną cenę na gaz¹¹. Rosja była dla niego bardziej odpowiadającym partnerem ponieważ nie rządziła demokratyzacji państwa, która jak sądził miała nieuchronnie doprowadzić do utraty władzy przez niego. Dlatego po długim milczeniu pochwalił w Soczi operację Rosji na Kaukazie¹². – Wszystko poszło perfekcyjnie – bardzo spokojnie, mądrze i pięknie. W regionie został ustanowiony pokój – podkreślił¹³.

¹⁰ J. Bielecki, *Rząd współpracuje z Łukaszenką*, „Dziennik” [online] z dn. 25.06. 2008, <http://www.dziennik.pl> [dostęp: 25 czerwca 2008].

¹¹ P. Kościński, *Łukaszenka wychwala „piękną interwencję Rosji*, „Rzeczpospolita” z dn. 20.08.2008.

¹² Chodzi o wojnę Rosji przeciwko Gruzji w sierpniu 2008 roku którą zachód w ostrych formach potępił. To spowodowało, że Łukaszenka przez dłuższy czas wahał się w zajęciu stanowiska jako najbliższy sojusznik Rosyjskiej Federacji.

¹³P. Kościński, *Łukaszenka wychwala „piękną interwencję Rosji*, „Rzeczpospolita” z dn. 20.08.2008.

19 sierpnia 2008 roku Łukaszenka ugiął się pod rządaniem Unii Europejskiej i zwolnił Aleksandra Kazulina jednego z więźniów politycznych więzionego przez reżym od czasu sfabrykowanych przez niego wyborów prezydenckich 19 marca 2006 roku¹⁴.

Za „pozytywny krok” uwolnienie Kazulina uznały UE i Rada Europy. Obie organizacje opowiedziały się za uwolnieniem na Białorusi wszystkich więźniów politycznych. Zdaniem Kazulina, tylko jego „bezw warunkowe zwolnienie i pełna rehabilitacja”, a także natychmiastowe uwolnienie dwóch innych opozycjonistów można będzie rozpatrywać jako realny krok państwa białoruskiego na drodze ku demokracji¹⁵.

Unia Europejska powinna rozmawiać z reżimem białoruskiego prezydenta Aleksandra Łukaszenki, aby nie dopuścić do popadnięcia przez Białoruś w całkowitą zależność od Rosji. „Opowiadam się za dialogiem UE z władzami Białorusi, ale musi to być dialog produktywny. Jeśli te władze przestaną iść naprzód, UE też musi się zatrzymać” - powiedział Milinkiewicz, były więzień polityczny i kandydat na prezydenta Białorusi. Milinkiewicz zwrócił uwagę, że Łukaszenka spełnił tylko jeden z warunków niezbędnych dla normalnych stosunków - uwolnił więźniów politycznych. Nie ma natomiast widocznej poprawy, jeśli chodzi o gwarancje wolności prasy i demokratycznych wyborów¹⁶.

Nadrzędnym interesem Łukaszenki zawsze było utrzymanie steru władzy w rządzonym przez siebie państwie. Stąd ta bezkompromisowa walka jego systemu władzy z opozycją białoruską i uniemożliwienie jej kandydatom wejście do parlamentu w wyborach wrześniowych 2008 roku. Jeden z czołowych białoruskich opozycjonistów Aleksander Milinkiewicz powiedział w Polskim Radiu, że władze w Mińsku bardzo chciały zdobyć uznanie krajów Zachodu i dlatego stwarzały pozory demokracji. Milinkiewicz stwierdził, że białoruska opozycja nie uznaje wyborów parlamentarnych za demokratyczne¹⁷.

Tak samo Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie uznała, że wybory parlamentarne na Białorusi nie spełniły demokratycznych standardów. Tego samego zdania były Stany Zjednoczone. Z kolei Unia Europejska wydała krótki komunikat wzywający Mińsk do „dialogu z misją OBWE”¹⁸.

Unia Europejska przegrała bitwę z prezydentem Białorusi Aleksandrem Łukaszenką - tak skomentowała swoją porażkę w wyborach parlamentarnych białoruska opozycja demokratyczna.

Na konferencji w centrum prasowym Zjednoczonych Sił Demokratycznych (ZSD) opozycyjni liderzy potwierdzili, że do Izby Reprezentantów nie wszedł żaden ich kandydat. Podsumowali również sam przebieg wyborów, które uznali za sfałszowane¹⁹. Jak podkreślił I

¹⁴ *Uwolniony Kazulin pragnie wrócić do polityki, chce odszkodowania*, „Gazeta” [online] z dn. 19.08.2008, <http://www.gazeta.pl> [dostęp: 19 sierpnia 2008].

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. Milinkiewicz, „UE powinna rozmawiać z Białorusią”, SJ z dn. 05.09.2008.

¹⁷ *Nie ma miejsca dla opozycji*, „Gazeta” [online] z dn. 29.09.2008, <http://www.gazeta.pl> [dostęp: 29 września 2008].

¹⁸ *OBWE: wybory na Białorusi niedemokratyczne*, „TVN24” [online] z dn. 29.09.2008, <http://www.tvn24.pl> [dostęp: 29 września 2008].

¹⁹ *OBWE: wybory nie były demokratyczne*, „Rzeczpospolita” z dn. 29.09.2008.

sekretarz Białoruskiej Partii Komunistycznej Siarhiej Kaliakin, społeczność europejska powinna ocenić wybory zgodnie ze standardami Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), a więc nie uznawać ich. Jego zdaniem nie ma też podstaw do zniesienia nałożonych przez Zachód na Białoruś sankcji, gdyż w kraju wciąż obowiązują ograniczenia stanowiące ich podstawę, a władze zwiększają środki kontroli.

Unia Europejska mimo to uznała, że dalej należy czynić pewne kroki ku demokratyzacji państwa białoruskiego. To spowodowało, że na początku drugiej dekady października ministrowie spraw zagranicznych UE zdecydowali o zawieszeniu na pół roku sankcji wizowych wobec przedstawicieli reżimu, w tym prezydenta Aleksandra Łukaszenki²⁰. Postanowiono jednak, że sankcje pozostaną utrzymane wobec osób mających krew na rękach oraz szefowej Centralnej Komisji Wyborczej Lidii Jarmoszynej. W mocy utrzymano jednak inne sankcje, w tym zamrożenie aktywów przedstawicieli białoruskich władz.

Zawieszenie sankcji, to - jak tłumaczyła unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner - odpowiedź Unii na uwolnienie więźniów politycznych oraz dopuszczenie OBWE do monitorowania wyborów parlamentarnych 28 września. - Jesteśmy niezadowoleni z przebiegu samych wyborów, ale z drugiej strony pewien postęp jednak był - powiedziała²¹.

Na nową strategię otwarcia UE na reżim Łukaszenki zgodzili się białoruscy opozycjoniści, a zwłaszcza Alaksandr Milinkiewicz. - Nie ma innej alternatywy niż dialog. Opozycja białoruska popiera wysiłki Unii, by zbliżyć Białoruś do UE. Jeśli nic się nie zmieni, to zależność Białorusi od wschodniego sąsiada (Rosji) będzie katastrofalna - powiedział Milinkiewicz w Parlamencie Europejskim. Także PE ogromną większością głosów dał rządowi państw członkowskich UE zielone światło na sześciomiesięczne zawieszenie sankcji wizowych wobec tych przedstawicieli władzy, którzy nie byli bezpośrednio oskarżani o zbrodnie, prześladowanie opozycji czy fałszowanie wyborów²².

Rosja obserwująca uważnie relacje UE - Białoruś, rozwijające się w kierunku europejskim, latem 2010 roku dochodzi do wniosku, że może stracić te państwo ze strefy swoich wpływów. W odróżnieniu od UE Rosja miała sporo możliwości, w tym i materiałów mocno kompromitujących Łukaszenkę by odwrócić niekorzystny dla nich bieg wydarzeń. Celem takiej działalności było odciągnięcie Łukaszenki od współpracy z UE oraz wymuszenie na nim potrzebnych dla Rosji ustępstw w dziedzinie polityczno-gospodarczej. Kreml zdecydował, że przyszedł najwyższy czas by uderzyć w Łukaszenkę.

16 lipca 2010 roku, w piątkowym programie "Wremia", rosyjscy publicyści informują o działaniach białoruskiej opozycji i atakują prezydenta Łukaszenkę. Emitowane w najlepszym czasie (piątek, godz. 20:00), informację docierają do ogromnej rzeszy widzów Pierwszego Kanału, ale i na Białoruś, gdzie pomimo działającej cenzury, materiał retransmituje telewizja ONT. W weekend, rosyjskie media przypuściły atak na Aleksandra Łukaszenkę.

²⁰ *Łukaszenka może wjechać do Unii*, „Życie Warszawy” z dn. 14.10.2008.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

Pierwszym uderzeniem w białoruskiego lidera był film „Ojciec Chrzestny” wyemitowany w telewizji NTV. Twórcy filmu główny akcent położyli na losy głównych przeciwników politycznych prezydenta Łukaszenki. Na przełomie 1999 i 2000 r. w niewyjaśnionych okolicznościach zaginęli: były minister spraw wewnętrznych Jury Zacharenka, przewodniczący Rady Najwyższej Wiktor Hanczar i Anatol Krasouski, operator rosyjskiej telewizji ORT Dmitrij Zawadzki. W tym czasie wieloletni oponent prezydenta, Hienadź Karpienka ginie w szpitalu. Oficjalnym powodem zgonu był atak serca, lecz liczni obrońcy praw człowieka i obserwatorzy białoruskiej sceny politycznej nie dają temu wiary, mówiąc o morderstwie z politycznym motywem w tle²³.

Rosyjska telewizja NTV pokazała drugi odcinek filmu „Ojciec chrzestny” poświęconego prezydentowi Białorusi. W filmie tym Alaksander Łukaszenka został zestawiony z Hitlerem. Pojawiło się też oskarżenie, że jego podwładni stali za zabójstwami politycznymi na Białorusi. Dokument opisywał również ze szczegółami prywatne życie białoruskiego lidera²⁴. W trzecim z kolei odcinku filmu „Ojciec chrzestny” przedstawiono źródła dochodów rodziny Łukaszenki oraz kwestie związane ze zdrowiem psychicznym białoruskiego prezydenta. Dziennikarze NTV ocenili majątek jego rodziny na 8-10 mld dolarów²⁵.

Zdaniem wielu obserwatorów, rosyjsko-białoruska wojna informacyjna została wywołana w celu przestraszenia Łukaszenki, by ten skończył z polityką balansowania między Wschodem i Zachodem i zaczął bardziej uwzględniać rosyjskie interesy. Kreml daje jasno do zrozumienia, że kończy okres bezinteresownego dotowania Białorusi²⁶.

Szczególnie napięte stosunki białorusko-rosyjskie latem i jesienią 2010 roku były kolejną szansą na demokratyzację systemu politycznego w RB. Unia Europejska podjęła w tym czasie dialog z władzami w Mińsku. W tym celu 2 listopada 2010 roku do Mińska na spotkanie z prezydentem A. Łukaszenką przybyli minister spraw zagranicznych Polski i Niemiec – Radosław Sikorski i Guido Westerwelle. Przybyli oni do Mińska z przesłaniem do elit białoruskich przeprowadzenia transparentnych wyborów. Aleksander Łukaszenka powiedział, że Białoruś nie jest zainteresowana tym, by wybory były nieprzejrzyste i mogły je zakwestionować międzynarodowe organizacje. Poza tym twardo podkreślił, że jeszcze nigdy na Białorusi nie zdarzyło się, by wybory były niedemokratyczne²⁷. Radosław Sikorski zwrócił uwagę, że Polska jako sąsiad Białorusi i członek Unii Europejskiej, jest zainteresowana tym, by Mińsk podzielał europejskie wartości. Szef polskiej dyplomacji wymienił w tym kontekście

²³Ł. Gajewski, *Białoruś: W rosyjskich mediach trwa kampania przeciwko Łukaszence*, „EastBook.eu” [online] z dn. 19.07.2010, Portal o Partnerstwie Wschodnim, <http://eastbook.eu> [dostęp: 19 lipca 2010].

²⁴Łukaszenka jak ojciec chrzestny?, „Fakty”, RMP24 z dn 17.07.2010.

²⁵Kolejna część filmu o Łukaszence w telewizji NTV, „Newsweek” [online] z dn. 16.08.2010, <http://www.newsweek.pl> [dostęp: 16 sierpnia 2010].

²⁶Łukaszenka po raz czwarty, „Psz” [online] z dn. 06.08.2010, <http://www.psz.pl> [dostęp: 6 sierpnia 2010].

²⁷To oczywiście nie pokrywało się z prawdą. Kłamiąc na ten temat A. Łukaszenka przez to potwierdzał szeroko rozpowszechnioną w mediach na jego temat opinię, że nie jest politykiem wiarygodnym, a wręcz odwrotnie osobą nie godną zaufania.

między innymi przestrzeganie praw mniejszości narodowych²⁸. Radosław Sikorski wyraził nadzieję, że najbliższe wybory będą lepsze niż poprzednie. Na co białoruski prezydent odpowiedział, że na pewno będą, bowiem chcą tego Polska i Niemcy. Szef niemieckiej dyplomacji Guido Westerwelle zwrócił uwagę, że Unia Europejska chciałaby, by Białoruś była nie tylko dobrym sąsiadem, ale także dobrym partnerem. Zapewnił, że Niemcy są zainteresowane pogłębianiem relacji gospodarczych, ale chcą również zwrócić uwagę na potrzebę przestrzegania praw człowieka, wyższości prawa i rozwoju demokratycznych procesów²⁹.

Unia Europejska pomagając społeczeństwu obywatelskiemu na Białorusi w demokratyzacji państwa popełniła jeden błąd. Cel ten można było osiągnąć tylko i wyłącznie łącząc wysiłki z Rosją. Rywalizując z nią w tej kwestii staczała się na pozycje strony przegranej. Reżym Łukaszenki jak najbardziej odpowiadał interesom strategicznym Rosji. Dlatego kilkanaście dni przed wyborami Rosja postawiła w nich na swego sprawdzonego, mocno przez nich nastraszonego i gotowego po ostanich atakach w mediach na daleko idące ustępstwa partnera.

W Rosji dość słabo komentowano kampanię prezydencką na Białorusi. Zarazem politycy rosyjscy uważali, że Aleksander Łukaszenka nie ma alternatywy dla wschodniego wektora polityki, ponieważ cytując jednego z ich: „*wszystko, co może dać mu Zachód to cela Miloszewicza*”³⁰.

Dziwiącego grudnia 2010 roku przywódcy Rosji i Białorusi odbyli dwustronne spotkanie. A. Łukaszenka i D. Miedwiediew omówili aktualne problemy w zakresie dwustronnej współpracy. Jak zaznaczył szef biura prasowego państwa białoruskiego Paweł Logkij, rozmowa przebiegła w spokojnej, przyjaznej, a zarazem konstruktywnej atmosferze³¹. Te spotkanie można uznać za kardynalnie zmieniające los kampanii prezydenckiej. Mając poparcie Rosji Łukaszenka mógł spokojnie w kolejny raz fałszować wybory prezydenckie nie obawiając się reakcji Unii Europejskiej czy też Stanów Zjednoczonych. Nie musiał już dotrzymywać wcześniej danych obietnic w tej kwestii politykom unijnym. Rosja użyczyła dyktatorowi przyzwolenia na gwałtowne utrzymanie władzy za pomocą aparatu represyjnego, administracyjnego oraz fałszowanie jak wiele razy wcześniej wyborów prezydenckich. Poza tym wzięła na siebie współodpowiedzialność za haniebne czyny unicestwiające społeczeństwo obywatelskie na Białorusi walczące o zmiany demokratyczne.

Relacje polsko-białoruskie, oraz unijno-białoruskie znacząco się popsuły po sfabrykowanych na Białorusi 19 grudnia 2010 roku wyborach prezydenckich. Ponad 600 aresztowanych i uwięzionych obywateli Białorusi protestujących przeciwko fałszerstwom

²⁸ Niewątpliwie chodziło mu o przestrzeganie praw mniejszości polskiej na Białorusi. Ten problem kolejny raz przez ministra Sikorskiego został poruszony z tego powodu, że mimo zapewnień A. Łukaszenki 28 lutego 2010 roku w Kijowie (spotkanie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego z prezydentem RB A. Łukaszenką) sytuacja zarówno z mniejszością polską jak i z zarzeganiami konfliktu wokół ZPB została bez zmian.

²⁹ *Białoruś-Łukaszenka-Sikorski-Spotkanie*, „Monej” [online] z dn. 02.11.2010., <http://monej.pl> [dostęp: 2 listopada 2010].

³⁰ *Moskwa jest pewna, że Łukaszenka powróci do kursu prorosyjskiego*, „Radio Svoboda” z dn. 29.11. 2010.

³¹ *Spotkanie Łukaszenka-Miedwiediew w Moskwie*, „Portal Arcana” [online] z dn. 10.12.2010.

wyborczym w Mińsku. Pobicie przez milicję i służby specjalne kandydatów na prezydenta RB Władzimira Nieklajewa, Andreja Sannikowa, Nikołaja Statkiewicza, Alesia Michalewicza oraz wsadzenie ich do aresztu śledczego KGB, bardzo mocno nadszarpnęło stosunki polityczne między Białorusią i Polską, szczególnie zaangażowaną w szlachetną pomoc społeczeństwu obywatelskiemu na Białorusi³². Sprawiedliwe i słuszne publiczne stwierdzenie ministra Radosława Sikorskiego, że Aleksander Łukaszenka nie wygrał wyborów w I turze jeszcze bardziej te stosunki ochłodziły. Dowodem na słuszność tego stwierdzenia może być wypowiedź w gazecie administracji prezydenta „Sowietskaja Bieloruś”³³ skierowana przeciwko Radosławowi Sikorskiemu³⁴.

Wyborów prezydenckich na Białorusi z dnia 19 grudnia 2010 roku nie można uznać za legalne - oświadczył rzecznik Departamentu Stanu USA. Władze amerykańskie potępiły także milicyjną rozprawę z protestującymi sympatykami opozycji w Mińsku i wezwały do zwolnienia zatrzymanych kontrkandydatów Alaksandra Łukaszenki³⁵.

Unia Europejska potępiła wydarzenia, jakie miały miejsce po wyborach prezydenckich na Białorusi w grudniu 2010 r. i będący ich wynikiem atak na społeczeństwo obywatelskie na Białorusi. UE wezwała do natychmiastowego uwolnienia kandydatów na prezydenta i demonstrantów, których aresztowano. UE potępiła także zdecydowanie przemoc, a w szczególności nieproporcjonalne użycie siły wobec kandydatów na prezydenta, działaczy politycznych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i dziennikarzy³⁶.

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek wezwał władze Białorusi do natychmiastowego uwolnienia wszystkich zatrzymanych podczas manifestacji - przede wszystkim niezależnych kandydatów w wyborach prezydenckich. Jego zdaniem, „zachowania i reakcja służb porządkowych, milicji białoruskiej na zaistniałe wypadki były całkowicie nieproporcjonalne i społeczność międzynarodowa nie może zaaprobować tego rodzaju działań”³⁷. Przyznał przy tym, że strategia otwierania się nie zawsze przynosi dobre rezultaty i zapowiedział „zaraz po Nowym Roku” debatę w PE, która będzie miała na celu wypracowanie strategii wobec Białorusi „na długie miesiące czy nawet lata”³⁸.

Publiczne oświadczenie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego o sfalszowanych wyborach prezydenckich na Białorusi wywołało kolejną falę represji przeciwko polskiej

³² T. Gawin, *Dwa Związki Polaków na Białorusi. Sytuacja społeczno-polityczna. Działalność statutowa*, [w:] Regiony i Pogranicza, nr 4, Olsztyn 2011, s. 112.

³³ „Sowiecka Białoruś” jest organem prasowym administracji prezydenta Białorusi i wychodzi w nakładzie 400 tys. egzemplarzy. Na jej łamach ukazał się ostatnio artykuł „Historia pewnego spisku”, w którym oskarżono m.in. władze w polski w finansowaniu prób przewrotu na Białorusi.

³⁴ Sikorski brzuchomówca? „Sowiecka Białoruś” obraża polskiego ministra, „Kresy 24” [online] z dn. 09.02.2011, <http://kresy24.pl> [dostęp: 9 lutego 2011].

³⁵ USA potępiają wybory na Białorusi, „Newsweek” [online] z dn. 20.12.2010, <http://www.newsweek.pl> [dostęp: 20 grudnia 2010].

³⁶ *Po wyborach na Białorusi: oburzenie Zachodu działaniami władz; Łukaszenka oskarża opozycję o bandytyzm*, „EurActiv” [online] z dn. 21.12.2010, <http://www.euractiv.pl> [dostęp: 21 grudnia 2010].

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

mniejszości narodowej. Pierwszą powyborczą ofiarą tej polityki stał się oddział ZPB w Iwieńcu w obwodzie Mińskim³⁹. Celem definitywnym władz reżymowych w Mińsku było usunięcie od kierowania związkiem lojalnej wobec Andżeliki Borys prezes Teresy Sobol oraz przejęcie pod swoją kontrolę Domu Polskiego w tym miasteczku⁴⁰.

„W Polsce niektórzy tylko czytają: Granica w innym miejscu! Granica pod Mińskiem! Stalin poprowadził granicę w niewłaściwym miejscu! Być może zabiją nas, skręcą nam kark, ale my się nie poddamy!” – powiedział w parlamencie Aleksander Łukaszenka podczas wystąpienia na nadzwyczajnej sesji Izby Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego, zwołanej z okazji inauguracji nowego premiera Michaiła Miasnikowicza⁴¹.

W poprzednich wystąpieniach Łukaszenka twierdził, że w czasie grudniowych wyborów prezydenckich na Białorusi Warszawa i Berlin z ramienia Unii Europejskiej próbowały obalić legalne władze. - Programy obalenia ustroju na Białorusi były pisane w Niemczech i w Polsce – przekonywał. Oskarżał Polskę o finansowanie planów zamachu stanu na Białorusi. Mówił wtedy, że wykonawcami „zorganizowanego spisku, sponsorowanego przez zagraniczne specsjęzyby”, byli „miejscowi, polityczni odszczepieńcy”⁴².

21 stycznia 2011 roku z listem otwartym do najważniejszego organu politycznego Unii Europejskiej - Rady Europejskiej zwrócił się jeden z liczących się liderów białoruskiej opozycji, uchodząca polityczny Zenon Poźniak. W swoim liście poddał on ocenie sytuację polityczną na Białorusi w okresie przed i powyborczym. W liście między innymi napisał: „Plan represji szykowany był długo przed wyborami. Łukaszenka w tej kwestii zapewnił sobie zgodę pewnych kręgów w Rosji i jednocześnie prowadził pertraktacje o „postępie” demokracji z ministrami spraw zagranicznych Unii europejskiej wyrażając zgodę na demokratyzację niektórych stron procesu wyborczego. (...) Komisje wyborcze były sformowane wyjątkowo z przedstawicieli reżymu a w dniu głosowania doszło do masowego fałszowania wyborów. W rzeczywistości Łukaszenka nie zebrał potrzebnej ilości głosów i w wyborach nie zwyciężył”⁴³. W tym liście Zenon Poźniak zaproponował Radzie Europejskiej następujące rozwiązanie: „Realną możliwością unicestwienia antynarodowego reżymu na Białorusi staje się wytoczenie sprawy przez Międzynarodowy Sąd Karny oraz areszt uzurpatora”⁴⁴.

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej oraz Polski wobec Białorusi była przedmiotem ostrej krytyki ze strony opozycji w Polsce. Prezes PIS Jarosław Kaczyński w swoim artykule w gazecie „Rzeczpospolita”⁴⁵ napisał: „Czas wyrzeźwić z mrzonek i zrozumieć w końcu, że

³⁹ M. Zygmunt, *Białorusini tępią ludzi Borys*, „Nasz Dziennik” z dn. 27.01.2011.

⁴⁰ Więcej na ten Temat: Ilona i Eugeniusz Gosiewscy, *Raport o sytuacji Oddziału Związku Polaków na Białorusi oraz Domu Polskiego ZPB w Iwieńcu* [w:] Polska mniejszość narodowa na Białorusi. Związek Polaków na Białorusi w 20-lecie działalności, pod redakcją Z.J. Winnickiego i T. Gawina, Białystok 2010, ss. 319-338.

⁴¹ A. Pisalnik, P. Kościński, *Łukaszenko: Polska chce połowy Białorusi*, „Rzeczpospolita” z dn. 27.01.2011.

⁴² *Polska czycha na terytorium Białorusi*, „TV Bielsat” [online] z dn. 27.01.11,

⁴³ Z. Poźniak: *Лукашенко должен сидеть в тюрьме*, portal „Narodowa partia” [online] z dn. 21.01.2011.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Artykuł w „Rzeczpospolitej” pt. Sikorski przegrał Białoruś można uważać za tendencyjny i nie do końca odzwierciedlający realną rzeczywistość na Białorusi. Ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Polski zrobili wiele

stosowany wobec Łukaszenki „kij”, był w rzeczywistości gałązką oliwną, a oferowana mu „marchewka” okazała się zgniłą pietruszką⁴⁶. Rosja najwyraźniej po raz kolejny ograła ministra Sikorskiego... i całą Unię Europejską. (...) Moskwa zrealizowała wszystkie swoje cele: wyeliminowała z wyborów prozachodniego, groźnego dla niej kandydata, porozumiała się z Łukaszenką, zwiększając jego zależność od siebie, i odepchnęła Białoruś od Europy⁴⁷.

Jarosław Kaczyński w tej sytuacji politycznej zaproponował wprowadzenie natychmiastowego i całkowitego embargo handlowego ze strony UE. Biorąc pod uwagę, że połowa białoruskiego eksportu trafia obecnie na unijny rynek, Łukaszenko musiałby się ugiąć pod takim naciskiem, jeśli chciałby uniknąć krachu własnej gospodarki i wywołanych tym niepokojów na tle socjalnym. Warto zauważyć, że właśnie taką politykę sankcji – nie tyle handlowych, ile energetycznych – od lat stosuje wobec Łukaszenki Rosja, skutecznie realizując w ten sposób swoje interesy na Białorusi: przejmując tamtejszą energetykę, umacniając swoją obecność wojskową, narzucając własne regulacje celne, a wkrótce – możliwe, że także własną walutę⁴⁸.

Inicjatywa Obywatelska „Wyzwolenie”, zrzeszająca rodziny więźniów politycznych aresztowanych w „sprawie 19 grudnia”, przekazała ambasadzie Węgier, które obecnie przewodniczą Unii Europejskiej, apel wzywający Europę do zajęcia zdecydowanego stanowiska w kwestii natychmiastowego i bezwarunkowego uwolnienia wszystkich więźniów politycznych⁴⁹.

Były kandydat na prezydenta Aleś Michalewicz na zwołanej w Mińsku konferencji prasowej nazwał więzienie KGB obozem koncentracyjnym w centrum Mińska, gdzie torturuje się więźniów⁵⁰. Polityk informował o metodach, jakie wobec niego i innych więźniów politycznych stosowano, aby ich złamać; „przetrzymywano więźniów w przepelnionych celach przy włączonym przez całą dobę świetle, malowano podłogę farbami z dodatkiem acetonu zmuszając osadzonych do wdychania duszących oparów, nie dopuszczanie adwokatów - w tym przesłuchania odbywały się bez ich udziału, skutych w kajdanki zmuszano do stania na mrozie w niewygodnej pozycji”. Michalewicz powiedział, że warunkiem jego zwolnienia z aresztu było podpisanie deklaracji o współpracy z KGB: „...Podpisanie warunków mojego zwolnienia było

by zmienić bieg wydarzeń wyborczych w tym państwie. Gdyby Łukaszenka w międzyczasie nie dogadała się z Rosją to sytuacja polityczna bez wątpienia potoczyłaby się zupełnie inaczej. Pozbawiony takiego poparcia musiałby się liczyć z opinią światową dotyczącą uczciwości, przejrzystości i legalności wyborów oraz możliwymi pokojowymi protestami zorganizowanymi przez białoruską demokratyczną opozycję w razie ich sfalszowania. Uważam także za pozytywne w polityce zagranicznej Polski i Niemiec spotkania w okresie przed wyborczym ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec z Aleksandrem Łukaszenką. Te spotkania spowodowały większą swobodę prowadzenia kampanii wyborczej przez opozycyjnych kandydatów na prezydenta oraz możliwość zwrócenia się do wyborców na żywo ze swoim programem w telewizji białoruskiej. To właśnie m.in. spowodowało, że A. Łukaszenką tych wyborów w pierwszej turze nie wygrał.

⁴⁶ J. Kaczyński, *Sikorski przegrał Białoruś*, „Rzeczpospolita” z dn. 01.02.2011.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ „Wyzwolenie”: *Więźniowie polityczni są gnębieni*, [online] <http://charter97.org/bialorus.pl> [dostęp: 28 luty 2011].

⁵⁰ *Aleś Michalewicz przerywa milczenie*, [online] <http://charter97.org/bialorus.pl> [dostęp: 28 luty 2011].

świadome. Ta decyzja nie była podyktowana wywieraniem presji i torturami, ale chęcią wyjścia i poinformowania opinii publicznej o tym wszystkim, co dzieje się z zatrzymanymi. Ja otwarcie informuję, że nigdy nie byłem i nie będę agentem KGB⁵¹.

W tym okresie szczególnie reżym prześladował działaczy niezależnego od Mińska Związku Polaków na Białorusi. Najbardziej okrutne działania białoruskiego wymiaru sprawiedliwości i służb bezpieczeństwa były skierowane wobec Andrzeja Poczobuta, prezesa Rady Naczelnej ZPB oraz dziennikarza Gazety Wyborczej na Białorusi. W styczniu zatrzymało go KGB, w jego mieszkaniu przeprowadzono rewizję. Podczas „profilaktycznej rozmowy” w KGB został uderzony przez funkcjonariusza. Trzykrotnie był sądzony za udział w demonstracji opozycji 19 grudnia w Mińsku. Najpierw sąd nie wydał wyroku, potem orzekł grzywnę, a po apelacji prokuratury - karę 15 dni aresztu⁵². Na początku kwietnia 2011 postawiono mu zarzuty o znieważenie prezydenta Alaksandra Łukaszenki i osadzono w areszcie na dwa miesiące⁵³.

W maju 2011 roku znacząco wyrosły nowe zastępy więźniów politycznych na Białorusi. Sąd w Mińsku skazał na pięć lat łagru Andreja Sannikowa. Jego jedynym „przestępstwem” było to, że ośmielił się wziąć udział w „demokratycznych” wyborach na prezydenta Białorusi. Na karę 5 i pół roku więzienia skazano kolejnego kandydata na prezydenta Mikołaja Statkiewicza. Na mniejsze wyroki więzienne skazano kilkanaście innych uczestników pokojowego protestu w Mińsku 19 grudnia 2010 roku brutalnie stłumionego przez białoruskie służby specjalne.

Szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton w związku z tym napisała w wydanym oświadczeniu, że prześladowania polityczne, aresztowania i procesy przedstawicieli demokratycznej opozycji, społeczeństwa obywatelskiego oraz niezależnych mediów dobitnie świadczą o pogarszającej się sytuacji na Białorusi, jeśli chodzi o respektowanie praw człowieka. Catherine Ashton wezwała władze w Mińsku do zakończenia prześladowań i wypuszczenia na wolność więźniów politycznych. Podkreśliła, że Unia Europejska jest gotowa zastrzyć sankcje wobec Białorusi, które dotkną wszystkie dziedziny współpracy⁵⁴. Zaapelował o to także Parlament Europejski, deputowani zażądali wprowadzenia sankcji gospodarczych. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przedstawiciele białoruskiego reżimu na czele z prezydentem Aleksandrem Łukaszenką mają zakaz wjazdu na teren Unii, a ich aktywa finansowe w Europie zostały zamrożone⁵⁵.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Jen, *Andrzej Poczobut zostanie zapewne w areszcie dwa miesiące*, „Rzeczpospolita” z dn. 09.04.2011.

⁵³ O tym, że jest podejrzany o znieważenie prezydenta, prokuratura obwodowa w Grodnie poinformowała Poczobuta pod koniec marca. Funkcjonariusze KGB nałożyli areszt na część majątku dziennikarza, jako zabezpieczenie ewentualnej kary materialnej. Sprawa dotyczy ośmiu artykułów w „Gazecie Wyborczej”, jednego na opozycyjnym portalu internetowym Biełoruskij Partizan i jednego na prywatnym blogu dziennikarza. Są to publikacje z lat 2010-11, w tym komentarze po wyborach prezydenckich na Białorusi 19 grudnia 2010 r. Był też podejrzany w sprawie o zniesławienie głowy państwa, w której minimalna kara to grzywna, a maksymalna - cztery lata więzienia. (Jen, *Andrzej Poczobut zostanie zapewne w areszcie dwa miesiące*, „Rzeczpospolita” z dn. 09.04.2011).

⁵⁴ K. Karaś, *Ashton: Unia Europejska jest gotowa zastrzyć sankcje wobec Białorusi*, „Polskie radio” [online] z dn. 15.05.2011, <http://polskieradio.pl> [dostęp: 15 maja 2011].

⁵⁵ Ibidem.

Kreml nigdy nie zajmował stanowiska jednoznacznego w kwestii białoruskiej. Po procesach politycznych w Mińsku rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow wezwał władze Białorusi do respektowania międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie obrony praw człowieka i potępił wyroki sądowe dla białoruskich opozycjonistów. Jednocześnie Moskwa podkreśliła, że opowiada się przeciwko wprowadzaniu sankcji gospodarczych wobec Białorusi przez Unię Europejską, które według niej „nie sprzyjają osiągnięciu planowanych rezultatów”⁵⁶. Niewykluczone, że krytyczna ocena Moskwy zmusiła białoruskie władze do odroczenia ogłoszenia ostatecznego wyroku dla jednego z najgroźniejszych oponentów Łukaszenki i wydania niespodziewanie „łagodnych” wyroków dla innych opozycjonistów białoruskich.

Moskwa nie godząc się na wprowadzenie sankcji gospodarczych przeciwko Białorusi praktycznie rzecz biorąc brała reżym w obronę, osłabiała skuteczność przeciwdziałania reżymowi ze strony Unii Europejskiej oraz białoruskiej opozycji demokratycznej.

Unia Europejska od chwili sfałszowanych wyborów prezydenckich cały czas domagała się zwolnienia wszystkich więźniów politycznych przez reżym i ich rehabilitacji. To był podstawowy warunek cofnięcia sankcji politycznych nałożonych na reżym w Mińsku oraz rozpoczęcia dalszej współpracy.

Jednak trudna sytuacja gospodarcza Białorusi zmusiła prezydenta Łukaszenkę do rozpoczęcia pod koniec sierpnia 2011 roku rozmowy z wysłannikiem Unii Europejskiej - ministrem spraw zagranicznych Bułgarii. Propozycje Łukaszenki zostały zawarte w piśmie ministra spraw zagranicznych Mładenowa do szefowej dyplomacji UE Catherine Ashton i szefów resortów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii. Według pisma Mładenowa, Łukaszenka zgodził się zwolnić, co najmniej czterech więźniów w ciągu tygodnia i wycofać zarzuty wobec innych dwóch. Wszyscy pozostali aktywiści polityczni przebywający w więzieniach mieliby zostać zwolnieni na początku października⁵⁷. Mładenow napisał też, że Łukaszenka zwoła rozmowy okrągłego stołu z opozycją, poświęcone przyszłości kraju i wezwie UE do przysłania do Mińska ekipy „mędrców”, którzy będą monitorować i ułatwiać te rozmowy⁵⁸.

Unia Europejska nie miała zamiaru zajmować się propozycjami Łukaszenki tak długo dopóki w więzieniach znajdowali się więźniowie polityczni. To był absolutny warunek wstępny. Łukaszenka po spotkaniu z ministrem Mładenowym zwolnił kilku więźniów politycznych. Zwolnić wszystkich bał się. Przede wszystkim bał się zwolnienia Andreja Sannikowa, Mikołaja Statkiewicza oraz Dmitryja Bondarenki. A. Sannikow, który w wyborach prezydenckich po Łukaszence miał najwięcej głosów i o tym Łukaszenka dokładnie wiedział, mógł na wolności stać się poważnym zagrożeniem dla jego władzy autorytarnej. Dlatego nie godził się na ich zwolnienie i rehabilitację jak tego żądała UE.

⁵⁶ MSZ Rosji potępił wyroki na białoruskich opozycjonistów, „Studium Europy Wschodniej” [online] z dn. 23.05.2011, www.studium.uw.edu.pl [dostęp: 23 maja 2011].

⁵⁷ JAPA/PAP, Łukaszenka obiecuje Unii Europejskiej zwolnienie więźniów politycznych, „Newsweek” [online] z dn. 01.09.2011, <http://www.newsweek.pl> [dostęp: 1 września 2011].

⁵⁸ Ibidem.

Rosja, której bardzo zależało na utrzymaniu Białorusi w swojej strefie wpływów cały czas wysyłała sygnały do Mińska, o gotowości do przyjścia z pomocą bratniemu państwu. Łukaszenko, z kolei bardziej opłacało się pójście na ustępstwa i zawarcie porozumienia gospodarczego z Rosją, która nie żądała demokratyzacji państwa białoruskiego, niż przyjęcie warunków UE, które faktycznie mogłyby pozbawić go władzy. Białoruś będąc w ciężkiej sytuacji finansowej godzi się wbrew wcześniejszym decyzjom na sprzedaż Rosji Białoruskiej Sieci Przesyłowej Gazu (Bieltransgaz).

Sprzedaż Bieltransgazu oraz obniżka ceny gazu przez Rosję dla Białorusi od 2012 roku pozwoliły reżymowi chwilowo uratować gospodarkę od bankructwa a przez to zaniechać spełnienia tak niebezpiecznych dla egzystencji reżymu stawianych przez Unię Europejską warunków. Polepszenie stosunków zarówno politycznych jak i gospodarczych z Rosją spowodowało także dalsze przetrzymywanie w więzieniach byłych kandydatów na prezydenta A. Sannikowa, M. Statkiewicza oraz wielu innych.

Łukaszenko po unormowaniu stosunków polityczno-gospodarczych z Rosją nie musiał już dostosowywać się do warunków Unii Europejskiej dotyczących współpracy. Przez Mińsk nie zostały również wcześniej zaakceptowane warunki unijne uczestnictwa Białorusi w Partnerstwie Wschodnim⁵⁹. Białoruś zmieniając kierunek swoich zainteresowań polityczno-gospodarczych z zachodnich na wschodnie na początku 2012 roku stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, utworzonej przez Rosję, Kazachstan i Białoruś na bazie Unii Celnej. Było to kolejne porozumienie, które miało na celu integrację, byłych republik ZSRR. Rosja ma nadzieję przekształcić potem Wspólną Przestrzeń Eurazjatycką w Unię Gospodarczą. Prezydent Dmitrij Miedwiediew powiedział w przeddzień Nowego 2012 Roku, że według niego ta nowa struktura otworzy nowe perspektywy i wzmocni regionalną integrację⁶⁰.

Brak postępu w rozwoju demokracji oraz przetrzymywanie przez reżym więźniów politycznych w więzieniach skłoniły UE do zaostrzenia sankcji przeciwko Białorusi. 28 lutego 2012 roku ministrowie ds. europejskich państw Unii Europejskiej formalnie zatwierdzili nowe sankcje w postaci zakazu wizowego oraz zamrożenia aktywów wobec 21 kolejnych

⁵⁹ Na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Warszawie kraje UE przyjęły specjalną deklarację potępiającą łamanie praw człowieka, zasad demokracji i rządów prawa na Białorusi. Białoruska delegacja odmówiła udziału w spotkaniu. „Szefowie państw i rządów oraz przedstawiciele UE i jej krajów członkowskich wyrażają głębokie zaniepokojenie pogorszeniem sytuacji praw człowieka, demokracji i rządów prawa na Białorusi, ubolewają nad ciągłym pogorszeniem wolności słowa na Białorusi i wzywają do natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji wszystkich więźniów politycznych i zakończenia represji społeczeństwa obywatelskiego i mediów oraz do rozpoczęcia politycznego dialogu z opozycją” - głosi deklaracja UE, dotycząca Białorusi, przyjęta na zakończenie szczytu. Premier Donald Tusk przedstawił na szczycie ofertę pakietu wsparcia dla Białorusi w zamian za pełną amnestię i rehabilitację więźniów politycznych, podjęcie rozmów z opozycją i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych zgodnie ze standardami OBWE. Dyskusje o Białorusi i negocjowanie deklaracji na temat sytuacji w tym kraju odbywały się pod nieobecność jego przedstawicieli. Zaproszony na sesję szczytu ambasador Białorusi w Warszawie Wiktar Gajsionak, w ostatniej chwili ogłosił, że nie weźmie udziału w spotkaniach. (*Deklaracja Unii Europejskiej potępia sytuację na Białorusi*, „Rzeczpospolita” z dn. 30.09.2011).

⁶⁰ A. Kamińska, *Rosja, Białoruś i Kazachstan zacieśniły relacje*, „Polskie radio” [online] z dn. 02.01.2012, <http://polskieradio.pl> [dostęp: 2 stycznia 2011].

przedstawicielei reżymu białoruskiego odpowiedzialnych za łamanie praw człowieka i represje wobec opozycji. Sankcje objęły 19 sędziów i dwóch milicjantów⁶¹. Tym samym unijna „czarna lista” liczy już 231 przedstawicielei białoruskiego reżymu i może się wydłużyć, bo na marzec UE zapowiedziała debatę o sankcjach wobec biznesmenów finansujących reżim prezydenta Alaksandra Łukaszenki i czerpiących z tego zyski⁶².

Łukaszenka i prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew wydali wspólne oświadczenie, w którym określili sankcje Zachodu wobec Mińska jako niedopuszczalne. Rosja przez to zaakceptowała politykę reżymu na dalsze przetrzymywanie w więzieniach byłych kandydatów na prezydenta RB oraz unicestwienie społeczeństwa obywatelskiego w tym państwie.

Tego samego dnia, gdy zostały wprowadzone sankcje władze Białorusi zwróciły się do ambasadorów UE i Polski, aby opuścili ten kraj i udali się na konsultacje oraz wezwały swoich ambasadorów w Brukseli i Warszawie na konsultacje do Mińska. W odpowiedzi Bruksela podjęła decyzję o wycofaniu ambasadorów państw UE z Mińska⁶³.

Alaksander Łukaszenko zarzucił Polsce i Niemcom, że są „w awangardzie” hysterii, jaką Unia Europejska wykazuje się wobec Białorusi. Jednocześnie podkreślił, że stosunki Białorusi z Rosją będą się dynamicznie rozwijać. I jakby komuś nie zależało na zepsuciu tych relacji, nie pogorszą się one. Zaznaczył, że Białoruś i Rosja są sobie bliskie. „Zawsze podkreślam, że to nasza Rosja. Razem z Rosją żyliśmy w jednym państwie, stanowiliśmy ogniwo spajające to państwo. I w ogóle Rosjanie niczym się od Białorusinów nie różnią” - oznajmił. „Bo Rosja jest nie tylko dla Rosjan. Jest ona bardzo ważna jako jedna z podpór naszej planety” - podkreślił. „A co się tyczy Białorusi, to wiecie, że my zawsze byliśmy i będziemy przy Rosjanach. Rosyjski człowiek nie jest dla nas obcym człowiekiem” - zaznaczył⁶⁴.

Kolejnym krokiem na drodze eskalacji stosunków UE- Białoruś było wykonanie wyroku – kary śmierci na „terorystach z metra”⁶⁵ mimo, że władze UE zwróciły się do prezydenta

⁶¹ Pap, *Putina martwią sankcje UE wobec Białorusi*, „Rzeczpospolita” z dn. 29.02.2012.

⁶² Ibidem. Sankcje wobec przedstawicielei władz w Mińsku, w tym Łukaszenki, UE wprowadziła w związku z fałszowaniem wyników wyborów prezydenckich w 2006 roku oraz represjami wobec opozycji na Białorusi. Zamroziła je w okresie ocieplenia stosunków między Brukselą a Mińskiem, ale po wyborach prezydenckich 19 grudnia 2010 roku, rozbiciu opozycyjnej demonstracji w dniu głosowania i wtrąceniu do więzienia jej uczestników, w tym byłych kandydatów opozycji, sankcje wznowiono. (Pap, *Putina martwią sankcje UE wobec Białorusi*, „Rzeczpospolita” z dn. 29.02.2012).

⁶³ Amk, *Łukaszenko: Polska i Niemcy „w awangardzie hysterii”*, „Rzeczpospolita” z dn. 04.03.2012.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Dzmityrij Kanawałau i Uładziszław Kawaliou zostali zabici strzałem z pistoletu w tył głowy. Podczas egzekucji klęczeli na kolanach. Zostali straceni za dokonanie zamachu bombowego w mińskim metrze 11 kwietnia 2011 roku, w którym zginęło 15 osób, a kilkaset poniosło obrażenia. Ich wina wzbudza jednak olbrzymie wątpliwości. Obaj co prawda podczas śledztwa przyznali się do zamachu, ale już przed sądem Kawaliou oświadczył, że jest niewinny, a zeznania zostały na nim wymuszone. O tym, że spora część Białorusinów współczuje matce Uładziszława Kawalioua i nie wierzy w winę jej syna, świadczy reakcja mieszkańców Witebska. Po pojawieniu się informacji o wykonanej egzekucji na klatkę schodową bloku, w którym mieszka, Białorusini zaczęli przynosić kwiaty i zapalone znicze. O tym, że Sąd Najwyższy nie przekonał sporej części społeczeństwa, świadczą także wyniki sondażu niezależnej placówki badawczej NISEPI. Tylko 37 procent respondentów uznało wyrok sądu za sprawiedliwy. Natomiast 43,3

Łukaszenki o wstrzymanie egzekucji. Wykonanie wyroku śmierci wywołało falę krytyki pod adresem białoruskich władz. Również z Rosji napłynęły sygnały, że Mińsk powinien wprowadzić moratorium na wykonywanie kary śmierci. Wybitny rosyjski historyk i dziennikarz telewizyjny Nikołaj Swanidze miał powiedzieć na ten temat: „Dyktatorski reżym Aleksandra Łukaszenki jest niebezpieczny dla obywateli Białorusi, sądy są podporządkowane kierownictwu państwowemu, nie są niezależne i dlatego, kiedy wyrok dotyczący kary śmierci wykonuje się tak pośpiesznie, to nie można oprzeć się podejrzeniu, że tak szybkim wykonaniem wyroku była zainteresowana władza”⁶⁶.

23 marca 2012 roku Ministrowie spraw zagranicznych 27 państw UE przyjęli nowe sankcje wobec reżimu Białorusi, w tym ekonomiczne. Wobec pogarszającej się sytuacji praw człowieka na Białorusi ministrowie rozszerzyli unijną listę z zakazem wizowym o 12 nowych osób oraz zdecydowali o zamrożeniu aktywów 29 firm, należących do trzech oligarchów wspierających reżim prezydenta Alaksandra Łukaszenki, chodzi o firmy biznesmenów: Jurego Czyży, Uładzimira Piefcijewa oraz Anatola Tarnauskiego. Ponadto, w przyjętej deklaracji ministrowie zapowiedzieli, że na kolejnych posiedzeniach będą obejmować sankcjami kolejnych białoruskich biznesmenów, „dopóki wszyscy więźniowie polityczni nie zostaną uwolnieni”⁶⁷. Ministrowie w przyjętej deklaracji odnoszą się też do zbliżających się mistrzostw świata w hokeju na lodzie, które mają być zorganizowane w 2014 roku na Białorusi. „UE będzie informować o swoim zaniepokojeniu z powodu braku poszanowania praw człowieka na Białorusi” zarówno Międzynarodową Federację Hokeja na Lodzie jak też narodowe federacje⁶⁸. To jest sygnał, że ta sprawa może się stać zakładnikiem jego polityki. Powinien wziąć pod uwagę, że będą takie kraje, które miłują wolność i mogą nie zechcieć wysłać swoich sportowców do krajów, w których ludzi się więzi za przekonania polityczne albo rozstrzeluje - powiedział Sikorski. Przeciwna organizacji mistrzostw na Białorusi jest Finlandia (gdzie w tym roku odbędą się mistrzostwa hokejowe), o czym mówił w czwartek minister kultury i sportu Paavo Arhinmaeki⁶⁹.

Państwowy dziennik białoruski „SB. Bielaruś Siegodnia” kłamliwie napisał, że rozszerzenie sankcji Unii Europejskiej wobec Mińska to kara za stracenie dwóch mężczyzn skazanych na śmierć. Nie wspomniał natomiast o więźniach politycznych. Jedynie niezależna „Komsomolskaja Prawda w Biełorussii”, która jest mutacją rosyjskiego dziennika „Komsomolskaja Prawda”, informuje, że sankcje zostały wprowadzone przez Unię wobec osób odpowiedzialnych za łamanie praw człowieka i represje wobec opozycji i społeczeństwa obywatelskiego⁷⁰.

procent badanych uznało, że skazani mężczyźni są niewinni. (A. Pisalnik, A. Łukaszenka zabija niewinnych?, „Rzeczpospolita” z dn. 18.03.2012).

⁶⁶ N. Swanidze: *Режим Лукашенки опасен*, [online] <http://charter97.org> [dostęp:1 kwietnia 2012].

⁶⁷ Ar, *Nowe sankcje Unii. Ucierpią oligarchowie Łukaszenki*, „Rzeczpospolita” z dn. 23.03.2012.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Amk, *Prasa: Sankcje UE to odpowiedź na stracenie skazanych*, „Rzeczpospolita” z dn. 24.03.2012.

Wnioski

Zasadniczym celem działalności Unii Europejskiej jest działalność skierowana na ochronę podstawowych wartości dotyczących ochrony praw człowieka, obrony demokracji parlamentarnej oraz rządów prawa. Wszystkie wyżej wymienione wartości są obce Łukaszence oraz osobom sprawującym z jego mianowania władzę państwową na Białorusi. Cała jego wcześniejsza działalność na stanowisku prezydenta była związana z unicestwieniem tych wartości. Mimo to, jednym z możliwych pokojowych rozwiązań dotyczących zmiany sytuacji politycznej na Białorusi mógłby być utworzony w tej sprawie wspólny sojusz Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych oraz Rosji skierowany na zmuszenie dyktatora do ustąpienia ze stanowiska prezydenta. Uzasadnieniem międzynarodowego działania może być – bezprawnie przeprowadzone w 1996 roku oraz sfałszowane referendum konstytucyjne, które pozwoliło prezydentowi używając różnych manipulacji przejąć pełnię władzy w RB, a także wielokrotnie sfałszowane i nie uznane za wolne, i demokratyczne przez OBWE, UE i Stany Zjednoczone wybory prezydenckie w latach 2001, 2006, 2010. Wolne i demokratyczne wybory prezydenckie, parlamentarne oraz samorządowe przeprowadzone pod międzynarodową kontrolą postawiłyby kres tej absurdalnej sytuacji, w której obecnie funkcjonuje w centrum Europy za aprobatą Rosji państwo białoruskie zarządzane w sposób autorytarny⁷¹.

BIBLIOGRAFIA

Białoruś trudna droga do demokracji, pod redakcją M. Iwanowa, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, Wrocław 2006.

Ruch Wolność i Pokój w relacjach międzynarodowych (1985-1990), Pod redakcją Mariusza Maszkiewicza i Dariusza Zalewskiego, Warszawa 2012.

Regiony i Pogranicza, nr 4, Olsztyn 2011.

Polska mniejszość narodowa na Białorusi. Związek Polaków na Białorusi w 20-lecie działalności, pod redakcją Z.J. Winnickiego i T. Gawina, Białystok 2010.

Dzienniki polskie „Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Dziennik Polski”, „Życie Warszawy”.

Polskie portale informacyjne Rzeczpospolita.pl, Dziennik.pl, Gazeta.pl, Nasz Dziennik.pl, TVN24.pl, East Book.eu - Portal o Partnerstwie Wschodnim, Fakty, RMF24, Newsweek.pl, Monej.pl, Portal Arcana.pl, Kresy 24.pl, EurActiv.pl, Studium.uw.edu.pl, Polskieradio.pl, Pap.pl.

Białoruskie portale informacyjne Charter97.org, Народная партия, TV Bielsat, Radio Svaboda, Białorus.pl.

Białoruskie dzienniki Sowieckaja Białoruś.

⁷¹ Ostatnie, kolejne, wyraźne ocieplenie polityczne na linii Mińsk-Moskwa oraz wydarzenia związane z pierwszą wizytą zagraniczną prezydenta Rosji W. Putina do Mińska 31 maja br., a także jego rozmowy z prezydentem A. Łukaszenką wskazują na to że spawa ta nie będzie łatwa do załatwienia.

THE RELATIONS BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND BELARUS IN THE LIGHT OF THE LAST PRESIDENTIAL ELECTIONS IN BELARUS

Summary

The main objective of the activities of the European Union is to protect the fundamental values of human rights and to defend parliamentary democracy and the rule of law. All the above values are alien to Lukashenka and the officials appointed by him to hold state power in Belarus. All his earlier activities as president were aimed at annihilating those values. However, one of the possible peaceful solutions to the problem of changing the political situation in Belarus could be to create a joint alliance of the European Union, the United States and Russia in order to force the dictator to step down as president. The rationale for this international action can be the illegally carried out and rigged constitutional referendum of 1996, which allowed the president by means of different manipulations to seize full power in the Republic of Belarus, as well as repeatedly falsified presidential elections in 2001, 2006 and 2010, which are not considered free and democratic by OSCE, the EU and the United States. Free and democratic presidential, parliamentary and local government elections carried out under international control would put an end to this absurd situation, in which the Belarusian authoritarian state currently operates, with Russia's approval, in the center of Europe⁷².

⁷² The recent noticeable political warming between Minsk and Moscow as well as the first foreign visit by the Russian President Vladimir Putin to Minsk on May 31 this year and his talks with President A. Lukashenko suggest that this matter will not be easy to resolve.

POZYCJA USTROJOWA I ROLA SEJMU RP A CZŁONKOSTWO POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Przy określaniu pozycji ustrojowej i roli Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej nie wystarczy dziś analiza przepisów obowiązującej Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.² oraz innych aktów normatywnych. Należy bowiem brać także pod uwagę fakt, że Polska od 1 maja 2004 r. jest już krajem członkowskim Unii Europejskiej. Z tą chwilą Sejm RP utracił rangę jedyne go reprezentanta całego Narodu, gdyż społeczeństwo polskie uzyskało nowy organ reprezentacji w postaci Parlamentu Europejskiego. W tak zmienionym układzie Sejm zaczął występować *de facto* w podwójnej roli. Z jednej strony nie posiada już monopolu w zakresie tworzenia aktów prawodawczych kształtujących status prawny obywateli, z drugiej zaś otrzymał nowe, dodatkowe zadania w sferze kontroli, inspirowania oraz realizacji kompetencji Parlamentu Europejskiego, których wykonywanie ma na celu ochronę interesów narodowych³.

Celem niniejszego szkicu jest właśnie ukazanie miejsca oraz roli Sejmu RP w systemie ustrojowym państwa w warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W związku z tym konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na pozycję Sejmu w świetle konstytucyjnych zasad ustroju politycznego RP, układ stosunków między Sejmem a Senatem i organami władzy wykonawczej, podstawowe funkcje Sejmu, a zwłaszcza istotę funkcji ustawodawczej i formy realizacji funkcji kontrolnej oraz rolę Sejmu w procesach integracyjnych w Europie.

1. Pozycja Sejmu w świetle konstytucyjnych zasad ustroju RP

Podejmując próbę określenia pozycji parlamentu, należy uwzględnić przede wszystkim przyjęte w danym systemie rządów konstytucyjne zasady ustroju politycznego. W tym wypadku decydujące znaczenie mają tradycyjnie trzy zasady ustrojowe: zasada reprezentacji politycznej, zasada pluralizmu politycznego oraz zasada podziału i równowagi władz⁴. Punktem wyjścia dla określenia istoty i charakteru parlamentu jest jednak zawsze zasada suwerenności Narodu, gdyż wskazuje ona nie tylko podmiot władzy najwyższej w państwie, ale także formy sprawowania tej władzy przez suwerena⁵.

¹ dr hab. Stanisław Bożyk, prof. UwB jest pracownikiem Uniwersytetu w Białymstoku.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³ Por. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 23 i nast.

⁴ Szerzej o pozycji Sejmu RP na tle tych trzech zasad ustrojowych zob. S. Bożyk, *The Structural Position of the Sejm of the Republic of Poland in the Light of Constitutional Principles of Political System*, [w:] *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, ed. by J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010, s. 127 i nast.

⁵ Por. E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 10 i nast.

Zasadę suwerenności Narodu proklamuje przepis art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”. W sformułowaniu tym pod pojęciem „Naród” należy rozumieć ogół obywateli RP, a więc jako jedyne kryterium przynależności do Rzeczypospolitej może być uznawany wyłącznie fakt posiadania obywatelstwa polskiego⁶. Konsekwencją przyjęcia w ustroju RP konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu jest konieczność kształtowania regulacji prawnych dających obywatelom możliwość uczestnictwa w sprawowaniu władzy państwowej i gwarantujących zgodność decyzji władz publicznych z wolą ogółu społeczeństwa.

Wynikiem wprowadzenia zasady suwerenności Narodu jest przyjęcie założenia, że władza najwyższa w państwie znajduje się w rękach Narodu jako określonej wspólnoty prawnej tworzonej przez wszystkich obywateli⁷. Należy jednak podkreślić, że we współczesnym konstytucjonalizmie Naród nie jest traktowany jako podmiot faktycznie sprawujący władzę polityczną w państwie lub przynajmniej dysponujący częścią tej władzy. W rzeczywistości bowiem Naród w rozumieniu ogółu obywateli danego państwa lub jako ich zorganizowana zbiorowość nie byłby zdolny do tego, by samodzielnie sprawować władzę, a ponadto w dzisiejszych realiach politycznych nie jest to już możliwe. Stąd też nawet w tych państwach, których ustawy zasadnicze na pierwszym miejscu stawiają sprawowanie władzy przez Naród w formie demokracji bezpośredniej (jak ma to miejsce w ustroju Konfederacji Szwajcarskiej), decydujące znaczenie w praktyce ustrojowej posiada mimo wszystko przedstawicielskie wykonywanie władzy przez wybranych w wyborach reprezentantów Narodu.

Sprawowanie suwerennej władzy przez Naród na zasadzie reprezentacji politycznej, czyli w formie demokracji przedstawicielskiej, sprowadza się głównie do tego, że wszelkie decyzje o istotnym znaczeniu dla państwa podejmowane są w imieniu suwerena przez najwyższy organ przedstawicielski (parlament), złożony z reprezentantów wyłonionych z woli Narodu w drodze demokratycznych wyborów. Taka konstrukcja zasady reprezentacji politycznej ma swoje odzwierciedlenie w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącym, iż „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli ...”. Ze sformułowania tego wynika jednoznacznie, że suweren (Naród) rezygnuje tu z bezpośredniej formy sprawowania władzy państwowej, udzielając jednocześnie swoim przedstawicielom mandatu do reprezentowania go na forum parlamentu i podejmowania w jego imieniu decyzji o istotnym znaczeniu dla ogółu obywateli.

Dla realizacji zasady reprezentacji politycznej konieczne jest konsekwentne stosowanie podczas wyłaniania składu parlamentu demokratycznych procedur wyborczych, które muszą być oparte na określonych w art. 96 i 97 Konstytucji zasadach powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Na szczególną uwagę zasługuje tu zwłaszcza zasada powszechności, bowiem określa ona krąg osób, którym przysługuje czynne i bierne prawo wyborcze. Znaczenie tej zasady wynika stąd, że jest ona najbardziej widocznym przejawem realizacji konstytucyjnej zasady suwerenności Narodu, gdzie Naród jest podmiotem zdolnym

⁶ Takie rozumienie pojęcia „Naród” wynika jednoznacznie z treści preambuły, gdzie znalazło się stwierdzenie: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”.

⁷ Por. m.in. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 73 i nast.

do podejmowania działań oraz wyrażania suwerennej woli przede wszystkim poprzez swoich reprezentantów wyłonionych w drodze aktu wyborczego⁸. Ponadto dla realizacji zasady reprezentacji politycznej istotne jest również to, aby wybory przeprowadzane były regularnie, czyli nie rzadziej niż w konstytucyjnie określonych terminach (art. 98 Konstytucji RP). Tylko wtedy może być bowiem zagwarantowana w pełni możliwość cyklicznej rotacji ugrupowań politycznych tworzących większość rządową w parlamencie⁹.

Powoływanie Sejmu w wyborach powszechnych i bezpośrednich powoduje, że jego skład odzwierciedla za każdym razem główne orientacje i preferencje polityczne ogółu wyborców. W konsekwencji Sejm jest organem reprezentacji politycznej, gdyż tworzą go posłowie reprezentujący partie i ugrupowania polityczne cieszące się w danym momencie największym poparciem ze strony elektoratu. Gwarancją efektywnego udziału poszczególnych partii politycznych w ramach tej reprezentacji jest oczywiście oparcie systemu politycznego państwa na zasadzie pluralizmu, bo tylko wtedy podczas wyborów mogą swobodnie konkurować ze sobą wszyscy liczący się aktorzy sceny politycznej. Stosowanie w praktyce wyborczej czytelnych reguł rywalizacji między różnymi partiami politycznymi ma przy tym niemalże wpływ na późniejszy układ sił politycznych w Sejmie i wzajemne relacje między większością a opozycją parlamentarną.

Na pozycję ustrojową Sejmu istotny wpływ ma także przyjęcie w Konstytucji RP z 1997 r. zasady pluralizmu politycznego. Ustanawia ją przepis art. 11 ust. 1, który stwierdza, że: „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zrzeszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Nie ulega tutaj najmniejszej wątpliwości, że dla statusu ustrojowego Sejmu największe znaczenie posiada określenie w ramach tej formuły zasadniczego celu działalności partii politycznych. Z treści tego przepisu ustawy zasadniczej, jak i z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁰ wynika bowiem, że główną formą wpływania przez partie polityczne „metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa” są wszelkie przejawy ich parlamentarnej działalności, a więc udział zarówno w istniejących strukturach organizacyjnych i funkcjonowaniu, jak też w realizacji podstawowych funkcji parlamentu¹¹.

Zasada pluralizmu politycznego ma istotne znaczenie nie tylko dla określenia statusu i roli partii politycznych, ale też dla wzajemnych relacji między partiami politycznymi a Sejmem. Zagwarantowana w jej ramach wolność tworzenia i działania partii politycznych oznacza bowiem, że prawo musi stwarzać takie same możliwości w zakresie realizacji podstawowych funkcji parlamentu zarówno partiom tworzącym koalicję rządową, jak też ugrupowaniom politycznym będącym w opozycji wobec sejmowej większości¹². Należy zarazem podkreślić, że

⁸ Por. m.in. A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, s. 58 i nast.

⁹ Szerzej zob. S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 13 i nast.

¹⁰ Chodzi tu zwłaszcza o orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (U. 10/92).

¹¹ Por. S. Bożyk, *Partie polityczne ...*, s. 31.

¹² Podkreślałem to już wcześniej w pracy *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Warszawa 2005, ss. 37-38.

przyjęcie konstytucyjnej zasady pluralizmu politycznego stanowi istotną przesłankę urzeczywistnienia zasady podziału i równowagi władz, będącej podstawą określenia miejsca Sejmu w strukturze naczelnych organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadę podziału i równowagi władz określono w art. 10 Konstytucji z 1997 r. Najpierw w ust. 1 ujęto przedmiotowe rozgraniczenie władz, co znalazło swój wyraz w sformułowaniu, iż: „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Następnie w ust. 2 znalazło się podmiotowe ujęcie zasady podziału władz, gdyż ustrojodawca wskazał tutaj te organy państwa, którym powierzone zostało wykonywanie poszczególnych kategorii władzy państwowej. Tak więc za piastunów władzy ustawodawczej uznano obie izby parlamentu (Sejm i Senat), do realizacji funkcji władzy wykonawczej wyznaczono Prezydenta RP i Radę Ministrów, zaś do organów władzy sądowniczej zaliczone zostały sądy i trybunały.

Przyjęta w Konstytucji RP koncepcja podziału władz zakłada nie tylko rozgraniczenie trzech władz, ale także ukształtowanie relacji między poszczególnymi władzami na zasadzie równowagi. Nie oznacza to bynajmniej, że równowaga ta musi być zawsze traktowana w sposób bezwzględny. W polskich realiach ustrojowych przekonuje o tym zarysowująca się pewna przewaga parlamentu w stosunku do władzy wykonawczej. Znajduje ona swój wyraz w rozbudowanych kompetencjach Sejmu, które gwarantują mu decydującą rolę w zakresie kształtowania treści ustaw oraz wpływ na powoływanie rządu i kontrolę jego działalności.

2. Sejm a Senat i organy władzy wykonawczej

W odniesieniu do struktury polskiego parlamentu przyjęta została przez ustrojodawcę zasada dwuizbowości. Zasadę tę w Konstytucji RP wyraża art.10 ust. 2, stwierdzający, że „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat”. Konstytucja nie wprowadziła jednak zasady równouprawnienia obu izb parlamentu, utrzymując model dwuizbowości asymetrycznej, nawiązujący do tradycji polskiego parlamentaryzmu¹³. Stwierdził to zresztą jednoznacznie także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 1999 r. (K 25/98), gdzie znalazło się stwierdzenie, iż „Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprawdzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu”¹⁴.

W strukturze polskiego parlamentu izbą zdecydowanie silniejszą jest Sejm. Konstytucja określa co prawda obie izby jako organy władzy ustawodawczej, ale to Sejm podejmuje w tej

¹³ Zob. szerzej M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2000, s. 42 i nast.

¹⁴ Kilka lat później Trybunał Konstytucyjny zmodyfikował jednak swoje poprzednie stanowisko, gdyż w wyroku z 12 stycznia 2005 r. (K 24/04) doszedł do konstatacji, że Sejm i Senat powinny być traktowane, przynajmniej w zakresie realizacji funkcji ustawodawczej jako dwie równoprawne izby polskiego parlamentu. Taki stanowisko Trybunału spotkało się oczywiście z uzasadnioną krytyką w doktrynie prawa konstytucyjnego.

sferze zasadnicze decyzje, zaś rola Senatu ogranicza się tylko do udziału w ustawodawstwie. Przesądza o tym przede wszystkim fakt, że podejmowane przez Senat uchwały o odrzuceniu ustawy sejmowej lub o wprowadzeniu do niej poprawek mogą być stosunkowo łatwo przez Sejm odrzucone. Wyjątkiem są tu jednak projekty ustaw o zmianie Konstytucji, gdyż dla ich przyjęcia wymaga się większości głosów w obu izbach parlamentu. O ograniczonej roli Senatu świadczy także to, że izbie tej nie przyznano żadnych uprawnień kreacyjnych i kontrolnych wobec organów władzy wykonawczej. Poza tym samo istnienie drugiej izby jest w ramach każdej kadencji parlamentu ściśle uzależnione od losów Sejmu, bowiem każdorazowe skrócenie kadencji Sejmu powoduje też automatycznie rozwiązanie Senatu. Biorąc więc pod uwagę fakt, iż Senat ma w znaczący sposób ograniczony udział w realizacji podstawowych funkcji parlamentu, można przyjąć, na co zwracają niejednokrotnie uwagę różni przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego, że taki model Senatu odpowiada koncepcji drugiej izby parlamentu jako „izby refleksji”¹⁵.

Układ stosunków między parlamentem a władzą wykonawczą uzależniony jest zawsze od przyjętego w danym państwie systemu rządów. Konstytucja RP z 1997 r. kształtuje je na zasadach zracjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych. Jego istota sprowadza się do tego, że z jednej strony zaznacza się przewaga parlamentu wśród naczelnych organów państwa, z drugiej zaś szereg istotnych uprawnień zagwarantowano Prezydentowi RP, który w dodatku powoływany jest przez Naród w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Tym głównie system rządów w Polsce różni się od klasycznego modelu rządów parlamentarnych¹⁶.

Konstytucja z 1997 r. nie sytuuje Sejmu w wyraźnie nadrzędnej pozycji w stosunku do Prezydenta RP. Przyznaje jednak Sejmowi pewne uprawnienia, które wywierają wpływ na pozycję ustrojową głowy państwa. Przede wszystkim do decyzji parlamentu pozostawiono wyrażanie zgody na ratyfikację przez Prezydenta niektórych umów międzynarodowych. Do kompetencji parlamentu należy też prawo postawienia Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu.

Nadrzędność Sejmu widoczna jest natomiast we wzajemnych relacjach tej izby z Radą Ministrów. Jej przejawem są w głównej mierze istotnie rozbudowane uprawnienia Sejmu w zakresie kontroli działalności rządu oraz egzekwowanie parlamentarnej odpowiedzialności premiera i ministrów¹⁷. W relacjach tych ważne są też pozostałe sfery aktywności obu władz, jak chociażby działalność ustawodawcza. Rada Ministrów jest przede wszystkim głównym inicjatorem projektów ustaw, których przyjęcie przez parlament gwarantuje sprzyjająca zawsze gabinetowi większość rządowa w Sejmie. Rada Ministrów jest przy tym organem wykonawczym, a więc szczególnie znaczącym zadaniem rządu staje się wykonywanie ustaw, a zwłaszcza ustawy budżetowej. Dla oceny wzajemnych relacji między Sejmem a Radą Ministrów

¹⁵ Por. W. Orłowski, *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1991*, Warszawa 2009, s. 60 i nast.

¹⁶ Por. S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 34 i nast.

¹⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 268 i nast.

decydujące znaczenie mają jednak liczne kompetencje Sejmu realizowane przez tę izbę w ramach funkcji kontrolnej parlamentu.

Obowiązujące rozwiązania konstytucyjne zapewniają też władzy wykonawczej określony wpływ na funkcjonowanie Sejmu. Przede wszystkim oba organy egzekutywy dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej, zaś Prezydent RP posiada prawo weta ustawodawczego oraz może (w ściśle określonych przez ustawę zasadniczą sytuacjach) skrócić kadencję Sejmu i zarządzić wybory przedterminowe. Warto też zwrócić uwagę na wzajemne relacje między głową państwa a Sejmem w warunkach koabitacji, czyli wtedy, gdy urzędujący prezydent i większość rządowa w Sejmie reprezentują odmienne orientacje polityczne. Taka sytuacja nie jest korzystna dla rządu i wspierających go partii większości w Sejmie, ale jednocześnie powinna ona sprzyjać ugrupowaniom mniejszości sejmowej, gdyż prezydent staje się wtedy naturalnym oparciem dla opozycji parlamentarnej. Ma on zwłaszcza realną możliwość blokowania tych inicjatyw legislacyjnych rządu, które spotykają się z negatywną oceną opozycji politycznej czy też samego prezydenta, poprzez wykorzystywanie w tym celu instytucji weta ustawodawczego¹⁸.

3. Klasyfikacja funkcji Sejmu RP

Obowiązująca Konstytucja RP nie określa ani pojęcia, ani też katalogu funkcji Sejmu. Jedyne w treści art. 95 wymieniono dwie podstawowe funkcje parlamentu: ustawodawczą i kontrolną, ale z wyraźnym rozróżnieniem ról obu izb w tym zakresie. Pierwszą z nich przewidziano zarówno Sejmowi, jak i Senatowi, funkcję kontrolną otrzymał zaś wyłącznie Sejm. Nie oznacza to jednak, że Sejm sprawuje tylko funkcję ustawodawczą i kontrolną, bowiem z regulacji zawartej w różnych przepisach Konstytucji wynikają też inne jego funkcje. W sumie Sejm realizuje sześć funkcji: 1) ustrojodawczą, 2) ustawodawczą, 3) współkształtowania zasadniczych kierunków polityki państwa, 4) kreacyjną, 5) kontrolną, 6) wewnątrzorganizacyjną.

Funkcja ustrojodawcza polega na kształtowaniu podstawowych zasad i instytucji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dokonywanie zmian w treści obowiązującej Konstytucji. Tryb postępowania w tym zakresie różni się istotnie w porównaniu z trybem uchwalania ustaw zwykłych. Konieczność wprowadzenia daleko idących odrębności w postępowaniu z projektami ustaw w sprawie zmiany przepisów konstytucyjnych wynika z faktu, że konstytucja jest ustawą zasadniczą o najwyższej mocy prawnej i wobec tego jej treść może być zmieniana jedynie przy zastosowaniu szczególnego trybu ustawodawczego. Tryb ten został określony w samej Konstytucji (art.235), gdyż jej nadrzędność w systemie źródeł prawa wyklucza uregulowanie procedury zmian konstytucyjnych w normach zwykłego ustawodawstwa.

Projekt ustawy o zmianie przepisów konstytucyjnych może być przedłożony wyłącznie przez co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydenta RP. Z kolei przyjęcie ustawy o zmianie przepisów konstytucji jest możliwe wyłącznie za zgodą obu izb parlamentu. Przewiduje to wyraźnie art.235 ust.1 Konstytucji, stwierdzając, że: „Zmiana Konstytucji

¹⁸ Por. S. Bożyk, *Sejm w systemie ...*, s. 35.

następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i następnie w terminie nie dłuższym niż 60 dni przez Senat⁷. Wynika stąd, że Senat nie może wprowadzać żadnych poprawek do treści ustawy uchwalonej przez Sejm, ale za to staje się w ramach tej procedury ustrojodawczej organem, który w każdym wypadku przesądza definitywnie o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy o zmianie konstytucji.

Funkcja ustawodawcza, polegająca na uchwalaniu ustaw zwykłych, jest podstawową oraz najbardziej charakterystyczną funkcją parlamentu. Obowiązująca Konstytucja RP powierza co prawda realizację funkcji ustawodawczej obu izbom parlamentu, ale decydujące znaczenie w jej realizacji mają uprawnienia ustawodawcze Sejmu. Senat zaś jedynie uczestniczy w procesie tworzenia ustaw, nie posiadając bynajmniej w tej materii konstytucyjnych podstaw do podejmowania wiążących rozstrzygnięć odnośnie kształtu i treści aktów ustawodawczych.

Szczególne znaczenie funkcji ustawodawczej wynika w głównej mierze z faktu, że ustawy zwykle zajmują po konstytucji najwyższe miejsce w systemie źródeł prawa, zaś określony konstytucyjnie zakres przedmiotowy aktów ustawodawczych, stanowionych przez parlament, jest wręcz nieograniczony. Poza tym ustawy są uchwalane przez parlament w ramach poważnie sformalizowanej i rozbudowanej procedury ustawodawczej.

Z przepisów Konstytucji RP wynika, że prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa polskiego należy przede wszystkim do kompetencji Rady Ministrów. Obowiązujące regulacje konstytucyjne i ustawowe gwarantują jednak także parlamentowi pewien wpływ na określanie kierunków polityki państwa. Ta funkcja Sejmu i Senatu przejawia się w głównej mierze w pracach obu izb nad ostatecznym kształtem ustawy budżetowej, będącej przecież dokumentem określającym planowane dochody i wydatki państwa na dany rok kalendarzowy. Sejm ma też inne możliwości oddziaływania na kierunki polityki państwa, do których należy zaliczyć: a) uchwalanie ustaw dotyczących wybranych aspektów polityki finansowej państwa, b) podejmowanie uchwał problemowych odnoszących się do różnych dziedzin działalności państwa, c) akceptację programu działania Rady Ministrów poprzez uchwalanie mu wotum zaufania, d) uchwalanie rezolucji i apeli wzywających rząd do podejmowania określonych działań, e) decydowanie w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach wojny i pokoju.

Funkcja kreacyjna polega na tworzeniu oraz powoływaniu przez Sejm różnych organów państwowych. Utworzenie organu państwowego oznacza ukształtowanie podstaw prawnych jego egzystencji. Następuje to zawsze w drodze ustawy, a tym samym praktycznie wszystkie organy państwowe tworzone są przez parlament. Jest to funkcja kreacyjna *sensu largo*, której realizacja stanowi faktycznie element funkcji ustawodawczej. W dosłownym znaczeniu funkcja kreacyjna sprowadza się natomiast do obsady personalnej utworzonych wcześniej organów państwowych. W tej postaci funkcja kreacyjna realizowana jest przez Sejm w kilku podstawowych wariantach: a) wspólnie z Prezydentem RP (powoływanie składu rządu), b) samodzielnie (m.in. powoływanie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego oraz Prezesa NBP), c) za zgodą Senatu (m.in. powoływanie Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa NIK, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej).

Funkcja kontrolna sprowadza się przede wszystkim do realizacji parlamentarnej kontroli działalności rządu oraz podporządkowanej mu administracji publicznej. W ramach tej funkcji Sejm ma zapewniony wpływ na powoływanie rządu i zasadnicze kierunki jego polityki oraz zagwarantowaną możliwość spowodowania dymisji gabinetu wtedy, jeśli utraci on zaufanie większości deputowanych w parlamencie. Konstytucja RP stwarza podstawy realizacji funkcji parlamentarnej kontroli działalności władzy wykonawczej w treści art.95 ust.2, który stanowi, że: „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Formy tej kontroli są w praktyce rozbudowane, bowiem Sejm może sprawować kontrolę działalności rządu i poszczególnych jego członków zarówno w ramach posiedzeń plenarnych izby, jak też za pośrednictwem własnych komisji parlamentarnych oraz w drodze interpelacji i zapytań poselskich¹⁹.

Funkcja wewnątrzorganizacyjna obejmuje zaś te kompetencje Sejmu, które stwarzają mu możliwość określania szczegółowej struktury organizacyjnej oraz trybu funkcjonowania izby. Podstawę prawną realizacji tej funkcji przewiduje art.112 Konstytucji RP, stanowiący, iż: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”. W ramach funkcji wewnątrzorganizacyjnej Sejm korzysta z autonomii regulaminowej, która gwarantuje mu wyłączne uprawnienie do uchwalania własnego regulaminu, regulującego całokształt problematyki związanej z organizacją wewnętrzną izby, trybem jej działania oraz realizacją przyznanych Sejmowi kompetencji.

4. Funkcja ustawodawcza Sejmu

Zasadniczą funkcją Sejmu RP jest stanowienie aktów ustawodawczych, które odbywa się w ramach sformalizowanej oraz istotnie rozbudowanej procedury, także z udziałem organów pozaparlamentarnych. Proces tworzenia ustawy dzieli się w związku z tym na kolejne fazy procedury ustawodawczej, do których zalicza się: 1) wykonanie inicjatywy ustawodawczej, 2) postępowanie z projektem ustawy w Sejmie, 3) postępowanie w Senacie w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, 4) postępowanie sejmowe w sprawie stanowiska Senatu, 5) postępowanie sejmowe w sprawie weta prezydenckiego, 6) podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia²⁰.

We wszystkich postępowaniach zmierzających do uchwalenia ustawy, wszczęcie takiego postępowania następuje z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, która stanowi zatem pierwszy etap rozbudowanej procedury ustawodawczej. Konstytucja RP wylicza większość podmiotów posiadających prawo zgłaszania projektów ustaw w art.118 ust.1, stanowiącym, że: „Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i

¹⁹ Zob. szerzej M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 38 i nast.

²⁰ Te fazy procedury ustawodawczej wyodrębnione zostały przez doktrynę polskiego prawa parlamentarnego w opracowaniu M. Kudeja, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 9 i nast.

Radzie Ministrów”. Jeszcze jeden podmiot, mający prawo wnoszenia projektów ustaw do parlamentu, wymienia art.118 ust.2, a mianowicie „co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”.

Wśród wymienionych w art.118 Konstytucji podmiotów inicjatywy ustawodawczej, prawo zgłaszania projektów ustaw przyznane zostało także posłom. Ze sformułowania tego przepisu konstytucyjnego nie wynika jednak, czy jest to indywidualne uprawnienie posłów, czy też mogą oni korzystać z niego tylko w określonej grupie deputowanych. Konkretyzacja tej ogólnej normy konstytucyjnej znalazła się wobec tego regulaminie Sejmu, który przewiduje jednoznacznie, iż poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt ustawy.

Ze sformułowania art.118 ust.3 Konstytucji wynika, że wnioskodawcy wszystkie projekty ustaw wnoszą do Sejmu. Jest to w pełni uzasadnione, gdyż faza sejmowego postępowania z projektem ustawy poprzedza każdorazowo fazę postępowania ustawodawczego w drugiej izbie parlamentu (Senacie). Należy tu jeszcze dodać, że art.221 ustawy zasadniczej ustanawia zasadę wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w zakresie ustawy budżetowej i innych ustaw dotyczących problematyki finansów publicznych.

Regulaminowym warunkiem wykonania inicjatywy ustawodawczej jest złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Do projektu ustawy musi być dołączone uzasadnienie, które powinno określać potrzebę i cel uchwalenia ustawy a także skutki finansowe jej wykonania²¹. Z chwilą wykonania inicjatywy ustawodawczej, rozpoczyna się etap parlamentarnych prac nad zgłoszonymi projektami ustaw.

Ten etap prac nad projektami ustaw sprowadza się głównie do przeprowadzenia kilku czytań. W polskim prawie parlamentarnym przyjęto zasadę trzech czytań, na co wskazuje jednoznacznie art.119 ust.1 Konstytucji, stwierdzając, że: „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Ustrojodawca kierował się tu intencją ustanowienia konstytucyjnego nakazu, aby każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm dopiero po przeprowadzeniu trzech czytań, sprzyjających bardziej wnikliwemu rozpatrzeniu zgłoszonego projektu ustawy.

Pierwsze czytanie projektu ustawy może być przeprowadzone na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub na posiedzeniu komisji sejmowej. Z reguły odbywa się ono w komisjach, z tym że w przepisach regulaminu sejmowego wymieniono projekty ustaw, które muszą być kierowane do przeprowadzenia pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu (są to m.in. projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP, budżetowych, podatkowych, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym tej izby również inne projekty ustaw, jeżeli przemawiają za tym jakiegokolwiek ważne względy. Poza tym do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu kieruje się projekty ustaw, będące wynikiem inicjatywy obywatelskiej.

W ramach pierwszego czytania dochodzi do wstępnej prezentacji oraz oceny projektu aktu ustawodawczego. Pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje bowiem: uzasadnienie tego

²¹ Gdy pojawi się uzasadniona wątpliwość, czy projekt ustawy jest zgodny z przepisami prawa, w tym z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu może skierować go do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii.

projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Jeżeli pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu, to kończy się ono skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm odrzuci projekt w całości już na tym etapie postępowania ustawodawczego.

Istotnym etapem procedury ustawodawczej w Sejmie są merytoryczne prace komisji sejmowych nad projektami ustaw²². Rozpoczynają się one albo po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu (gdy projekt ustawy został skierowany do dalszych prac we właściwej komisji sejmowej), albo też są kontynuacją dotychczasowych prac komisji nad tym projektem (gdy jego pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu komisji). Efektem prac komisji jest sprawozdanie o projekcie ustawy, w którym może ona proponować: 1) przyjęcie projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z poprawkami tej komisji, 3) odrzucenie projektu w całości.

Po przekazaniu Marszałkowi Sejmu pisemnego sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzane jest drugie czytanie, które zawsze odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. W jego ramach następuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie ustawy, a następnie przeprowadzana jest debata, podczas której mogą być zgłaszane poprawki i wnioski odnoszące się do rozwiązań zaproponowanych w treści rozpatrywanego projektu ustawy. Gdy w trakcie drugiego czytania zgłoszone zostaną nowe poprawki i wnioski, w tym również wniosek o odrzucenie projektu ustawy w całości, projekt ustawy kierowany jest ponownie do komisji w celu sporządzenia dodatkowego sprawozdania²³.

Gdy rozpatrywany podczas drugiego czytania projekt ustawy nie zostanie skierowany ponownie do dalszych prac komisyjnych, to niezwłocznie może być przeprowadzone trzecie czytanie tego projektu. W jego ramach przedstawiane jest Sejmowi dodatkowe sprawozdanie komisji dotyczące projektu ustawy (gdy został on ponownie skierowany do komisji po drugim czytaniu), albo poseł sprawozdawca przedstawia poprawki oraz wnioski zgłoszone podczas drugiego czytania. Dopiero w dalszej kolejności odbywają się głosowania, które są głównym akcentem tego fragmentu procedury ustawodawczej. Podczas wszelkich głosowań w trakcie trzeciego czytania, w tym także w sprawie uchwalenia projektów ustaw, stosowana jest zasada zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art.120 Konstytucji RP). Po uchwaleniu projektu ustawy kończy się sejmowe postępowanie z tym projektem, który od momentu przyjęcia go przez Sejm staje się już ustawą.

Konstytucja RP w art.121 ust.1 przyjmuje zasadę, że każda uchwalona przez Sejm ustawa przekazywana jest następnie do rozpatrzenia Senatowi. W uchwale wyrażającej stosunek drugiej izby do ustawy Senat może: 1) przyjąć ustawę bez poprawek, 2) odrzucić ustawę w całości, co jest jednak wykluczone w odniesieniu do ustawy budżetowej (art.223 Konstytucji), 3) wprowadzić poprawki do ustawy. Gdy Senat uchwali wprowadzenie poprawek do ustawy lub jej odrzucenie, stanowisko Senatu podlega rozpatrzeniu przez Sejm. Zgodnie z art. 121 ust.3 Konstytucji: „Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale

²² Por. M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze ...*, s. 50 i nast.

²³ Tamże, s. 54.

Senatu, uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”.

Po zamknięciu parlamentarnego etapu prac ustawodawczych, Marszałek Sejmu przesyła ustawę do podpisu Prezydentowi (art.122 ust.1), gdyż promulgacja ustawy, czyli uznanie zgodności ustawy z Konstytucją i w konsekwencji jej podpisanie przez głowę państwa, jest niezbędnym warunkiem ogłoszenia i wejścia w życie ustawy uchwalonej przez parlament. Złożenie podpisu przez Prezydenta pod ustawą ma jednocześnie potwierdzać fakt, że ustawa ta została uchwalona zgodnie z zasadami określonymi w Konstytucji oraz w regulaminach Sejmu i Senatu.

Przed podpisaniem ustawy, Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją²⁴, uzależniając wtedy od treści orzeczenia Trybunału dokonanie promulgacji ustawy. Prezydent RP nie może już odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał uznał za zgodną z przepisami obowiązującej Konstytucji. Kiedy jednak Trybunał uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania tej ustawy. Gdy niezgodność ta dotyczy jedynie niektórych przepisów ustawy, Prezydent RP (po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia stwierdzonych niezgodności.

Najdalej idącym uprawnieniem Prezydenta RP w stosunku do ustawy uchwalonej przez Sejm jest prawo weta ustawodawczego. Przewiduje je art.122 ust.5 Konstytucji, stanowiąc, że Prezydent „może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia”. Jest to typowe weto zawieszające, gdyż może być ono przez Sejm odrzucone. Do odrzucenia weta prezydenckiego, a więc ponownego uchwalenia przez Sejm zawetowanej ustawy, wymagana jest większość 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W praktyce zapewnienie tej większości stwarza dla rządzącej koalicji poważne problemy i tym samym odrzucenie weta prezydenckiego jest zwykle mało realne.

Po promulgacji ustawy, Prezydentowi RP pozostaje już tylko zarządzenie jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Samo ogłoszenie ustawy należy do kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, ale też w samej ustawie może być określony inny termin wejścia w życie tego aktu normatywnego. Wtedy mamy zwykle do czynienia z tzw. *vacatio legis*, czyli oznaczeniem terminu wejścia w życie ustawy po upływie okresu dostosowawczego od daty jej urzędowego ogłoszenia.

5. Parlamentarna kontrola działalności Rady Ministrów

Drugą, obok funkcji ustawodawczej, podstawową funkcją Sejmu jest jego funkcja kontrolna. Dla realizacji tej funkcji przez Sejm decydujące znaczenie mają zagwarantowane mu konstytucyjnie takie środki parlamentarnej kontroli działalności Rady Ministrów, jak: 1)

²⁴ Wówczas ma zastosowanie tzw. prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw, a więc dokonywana jeszcze przed wejściem w życie ustawy uchwalonej przez Sejm.

dyskusja nad programem działania rządu oraz uchwalanie mu wotum zaufania, 2) debaty poselskie nad sprawozdaniami oraz informacjami przedkładanymi przez rząd, a zwłaszcza coroczne debaty nad sprawozdaniami rządu z wykonania ustawy budżetowej, 3) kontrola sprawowana przez komisje sejmowe, 4) prace sejmowych komisji śledczych, 5) interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących, 6) egzekwowanie odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych ministrów, jak również odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów²⁵.

Parlamentarna kontrola egzekutywy ma miejsce już podczas powoływania składu rządu, gdyż, zgodnie z art.154 ust.2 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Debata nad programem działania rządu rozpoczyna się od wygłoszenia na posiedzeniu Sejmu przemówienia (*exposé*), w którym premier prezentuje główne założenia polityki nowego rządu oraz przedstawia skład osobowy swojego gabinetu. Po zamknięciu tej debaty odbywa się głosowanie w sprawie wniosku o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Dla przyjęcia tego wniosku wymagana jest bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Przepis art.160 Konstytucji przewiduje jeszcze jedną możliwość wykorzystania instytucji wotum zaufania. Stwierdza on, że: „Prezes Rady Ministrów może zwrócić się do Sejmu o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania”. Z taką inicjatywą premier może wystąpić głównie w związku z sejmową debatą nad realizacją polityki rządu, wygłaszając wtedy *exposé*, będące swego rodzaju wprowadzeniem do tej debaty. Wówczas do udzielenia rządowi wotum zaufania wystarczy uzyskanie zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Gdyby jednak wniosek ten został przez Sejm odrzucony, rząd byłby zmuszony podać się do dymisji.

Ważnym instrumentem realizacji funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów jest coroczne rozpatrywanie sprawozdań rządu z wykonania ustawy budżetowej. Obowiązek składania takich sprawozdań nakłada na Radę Ministrów przepis art.226 ust.1 Konstytucji, który stwierdza, że: „Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa”. Po przeprowadzeniu debaty poselskiej nad sprawozdaniem Rady Ministrów, odbywa się w Sejmie głosowanie w sprawie absolutorium z wykonania ustawy budżetowej. Uchwałę w przedmiocie absolutorium dla rządu Sejm podejmuje zwykłą większością głosów. Odmowa udzielenia absolutorium, w świetle przepisów Konstytucji RP, nie pociąga za sobą żadnych bezpośrednich skutków prawnych, ale w wymiarze politycznym powinna być traktowana jako wezwanie Rady Ministrów do podania się do dymisji²⁶.

Jednym z podstawowych instrumentów kontroli Sejmu nad rządem jest działalność kontrolna stałych komisji sejmowych. Z obowiązujących regulacji prawnych wynikają

²⁵ Por. M. Kruk, *Funkcja kontrolna ...*, s. 38 i nast.; R. Mojak, *Parlament a rząd ...*, s. 168 i nast.

²⁶ Poza sprawozdaniami z wykonania ustawy budżetowej, na forum Sejmu prezentowane są też inne rządowe sprawozdania i informacje.

trojakiemu rodzajowi uprawnień kontrolnych komisji: 1) prawo żądania informacji, 2) prawo żądania obecności, 3) prawo żądania wysłuchania. Pierwsze z nich sprowadza się do tego, iż członkowie Rady Ministrów są obowiązani do przedstawiania informacji oraz wyjaśnień na żądanie stałych komisji Sejmu. Przysługujące komisjom prawo żądania informacji powiązane zostało z prawem żądania obecności. Regulamin Sejmu zobowiązuje bowiem ministrów nie tylko do składania sprawozdań i przedstawiania informacji, ale także do uczestniczenia w posiedzeniach komisji rozpatrujących określone informacje i sprawozdania. Prawo żądania wysłuchania stanowiska komisji znajduje z kolei swój wyraz w instytucjach dezyderatów i opinii, które zawierają postulaty lub stanowisko komisji w określonych sprawach i są kierowane głównie do Rady Ministrów oraz poszczególnych jej członków.

Kolejną formą realizacji funkcji kontrolnej Sejmu są komisje śledcze. Ich powoływanie przewiduje art.111 ust.1 Konstytucji, stanowiący, że: „Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy”. Zakres działania komisji śledczej, który nie może wykraczać poza przyjęte ramy funkcji kontrolnej parlamentu, określany jest każdorazowo w uchwale powołującej daną komisję parlamentarną. Podczas postępowania prowadzonego przed sejmową komisją śledczą każda osoba wezwana przez komisję ma obowiązek stawić się w wyznaczonym terminie i złożyć zeznanie. Obowiązkiem komisji śledczej jest złożenie Sejmowi sprawozdania ze swej działalności, które staje się później przedmiotem debaty na posiedzeniu plenarnym tej izby²⁷.

Znaczącą formą realizacji funkcji kontrolnej parlamentu są indywidualne środki kontroli poszczególnych członków rządu, do których zalicza się interpelacje i zapytania poselskie oraz pytania w sprawach bieżących. Interpelacje składane są na piśmie w sprawach o zasadniczym charakterze i dotyczących problemów związanych z polityką państwa. Zapytania różnią się od interpelacji tym, że są zgłaszane przez posłów tylko w sprawach o charakterze jednostkowym, dotyczących prowadzonej przez rząd polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ostatnią procedurę kontrolną stanowią pytania w sprawach bieżących. Są one formułowane ustnie na posiedzeniu plenarnym Sejmu i wymagają udzielenia bezpośredniej odpowiedzi przez adresatów, czyli poszczególnych członków Rady Ministrów.

Parlamentarna kontrola egzekutywy obejmuje też, w przypadku negatywnej oceny przez Sejm pracy rządu i ministrów, egzekwowanie odpowiedzialności tych podmiotów. Przybiera ona zazwyczaj postać odpowiedzialności politycznej rządu oraz ministrów przed Sejmem, do której dochodzi z reguły w przypadku utraty przez organy egzekutywy zaufania ze strony większości parlamentarnej. Może ona przejawiać się także w formie odpowiedzialności konstytucyjnej poszczególnych członków rządu, jeśli w związku z wykonywaniem powierzonych im funkcji naruszą oni przepisy Konstytucji lub aktów ustawodawczych.

Podstawową formą odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów przed Sejmem jest możliwość uchwalenia pod ich adresem wotum nieufności. Konstytucja RP dopuszcza wobec Rady Ministrów w pełnym składzie wyłącznie konstruktywne wotum nieufności, którego

²⁷ Warto dodać, że komisja śledcza może także wystąpić ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie określonych osób (m.in. Prezesa NBP i Prezesa NIK) do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.

zasadniczą cechą jest równoczesne wyrażenie braku zaufania dla urzędującego gabinetu oraz dokonanie wyboru nowego premiera²⁸. Taka formuła wotum nieufności ma przede wszystkim na celu zapobiegać ewentualnym kryzysom rządowym.

Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie rządu podlegają także odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu „za naruszenie Konstytucji lub ustaw, a także za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem” (art.156 Konstytucji). O pociągnięciu członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej rozstrzyga Sejm, przy czym dla podjęcia przez Sejm uchwały o postawieniu członka rządu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu konieczne jest uzyskanie 3/5 głosów ustawowej liczby posłów.

6. Sejm a prawo i stosunki międzynarodowe oraz procesy integracyjne

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. gwarantuje Sejmowi nie tylko istotne uprawnienia ustawodawcze i kontrolne, ale także wyznacza mu znaczącą rolę w zakresie decydowania o zobowiązaniach międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej²⁹. Nie ulega wątpliwości, że najdalej idącym uprawnieniem Sejmu w tej sferze jest wyrażanie parlamentarnej zgody na ratyfikację przez Prezydenta określonych umów międzynarodowych.

Przepis art. 89 ust.1 Konstytucji stanowi, że ratyfikacja części umów międzynarodowych może nastąpić tylko na podstawie uprzednio uchwalonej ustawy, wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji. W ten sposób zapewniony został udział Sejmu w podejmowaniu decyzji o zakresie międzynarodowych zobowiązań państwa polskiego w wielu niezwykle istotnych sprawach. Katalog tych spraw jest rozbudowany, bowiem obejmuje umowy międzynarodowe dotyczące: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Jest to wyliczenie wyczerpujące, co oznacza, że każda umowa międzynarodowa odnosząca się do kwestii wymienionych w art. 89 ust. 1 wymaga uchwalenia przez Sejm ustawy wyrażającej zgodę na jej ratyfikację.

Zgody Sejmu na ratyfikację określonych umów międzynarodowych wymaga także art. 90 Konstytucji RP³⁰. Ustanawia on szczególny tryb wyrażania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, na podstawie których Rzeczpospolita Polska może „przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. W tym wypadku zgoda na ratyfikację umowy może być dokonana w

²⁸ Konstytucja RP przewiduje też (art. 159 ust.1) indywidualną odpowiedzialność polityczną poszczególnych członków Rady Ministrów w formie zwykłego wotum nieufności.

²⁹ Por. S. Bożyk, *The Sejm in the System of Organs of Power in the Republic of Poland*, [w:] *The Polish Sejm. An Overview*, Warszawa 2011, s. 128 i nast.

³⁰ Treść tego przepisu do dziś rodzi dyskusje i obawy u znacznej części polityków III Rzeczypospolitej.

dwojaki sposób: bądź przez parlament w drodze ustawy, bądź też w drodze referendum ogólnokrajowego.

Warto podkreślić, że Sejm RP ma możliwość wypowiedzania się w kwestii aktualnych zagadnień polityki międzynarodowej także poprzez podejmowanie określonych uchwał problemowych. Uchwały tego typu mogą być zwłaszcza wynikiem debat plenarnych o zasadniczych kierunkach polskiej polityki zagranicznej. Tradycyjnie debaty o problemach polityki zagranicznej przeprowadza się na posiedzeniach plenarnych Sejmu co najmniej raz w roku. Wówczas urzędujący minister spraw zagranicznych prezentuje aktualny stan stosunków międzynarodowych i działania kierowanego przezeń resortu. Nad sprawozdaniem tym odbywa się dyskusja poselska, a więc również w ten sposób realizowana jest parlamentarna kontrola polityki zagranicznej realizowanej przez rząd i ministra spraw zagranicznych.

Wyrazem międzynarodowej aktywności Sejmu jest jego współpraca z międzynarodowymi instytucjami parlamentarnymi oraz parlamentami poszczególnych państw³¹. Stałe delegacje polskiego parlamentu biorą aktywny udział w pracach takich instytucji parlamentarnych, jak: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Zgromadzenie Parlamentarne NATO czy też Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Posłowie wchodzi w skład licznych grup bilateralnych, złożonych z polskich parlamentarzystów oraz deputowanych do parlamentu danego państwa. Znaczną aktywność w zakresie współpracy międzynarodowej Sejmu przejawia też Marszałek Sejmu, do którego regulaminowych obowiązków należy m.in. prowadzenie spraw z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów.

Prezentacja roli Sejmu w sferze stosunków międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej musi też uwzględniać uwarunkowania, jakie istnieją w ramach członkostwa naszego państwa w Unii Europejskiej. Mają one bowiem wpływ, jak już wcześniej podkreślałem, zarówno na realizację zasadniczych funkcji Sejmu, jak też na jego organizację i funkcjonowanie.

Należy tu przede wszystkim wspomnieć o przepisach ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³². Ustawa ta nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedstawiania Sejmowi (nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy) informacji o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej. Informacja ta jest rozpatrywana na posiedzeniu Sejmu, który na wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej może tę informację przyjąć lub odrzucić, dokonując przy tym jej oceny. Poza tym, zgodnie z ustawą, Rada Ministrów jest zobowiązana do przekazywania Sejmowi: 1) dokumentów Unii Europejskiej poddanych konsultacjom z państwami członkowskimi, 2) projektów aktów prawnych Unii Europejskiej oraz projektów stanowisk Rady Ministrów wobec tych aktów, 3) projektów wszystkich umów międzynarodowych, które mają być zawarte w ramach Unii. Do obowiązków Rady Ministrów zaliczono również przedstawianie Sejmowi polskich kandydatur na określone stanowiska w

³¹ Szerzej zob. M. Florczak-Wątor, P. Czarny, *Międzynarodowa współpraca Sejmu RP*, Warszawa 2012.

³² Dz. U. Nr 52, poz. 515.

Unii Europejskiej (zwłaszcza członków Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i sędziów Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiła się kategoria ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, które wymagają pilnej implementacji do prawa polskiego. Uchwalanie tych ustaw przez Sejm związane jest ze stosowaniem pewnych odrębności proceduralnych. O tym, które projekty ustaw mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, decyduje Rada Ministrów, ale wyłącznie w odniesieniu do własnych inicjatyw ustawodawczych. Natomiast w przypadku projektów ustaw wnoszonych do Sejmu przez inne podmioty, o tym, czy dany projekt ustawy ma w założeniu wykonanie prawa Unii Europejskiej, decyduje za każdym razem Marszałek Sejmu. Przyjęte odrębności proceduralne sprowadzają się zaś do trzech podstawowych kwestii: 1) skrócenia procedury ich rozpatrywania w takim zakresie, aby dochowane zostały wszelkie terminy ustalone w akcie podlegającym wykonaniu, 2) istotnego ograniczenia poselskiego prawa zgłaszania poprawek, 3) utrudnień w przyjęciu wniosku o odrzucenie projektu ustawy.

W strukturze wewnętrznej Sejmu najistotniejszą zmianą było utworzenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej³³. Komisja ta ma liczyć maksymalnie 46 członków, proporcjonalnie reprezentujących istniejące w Sejmie kluby i porozumienia parlamentarne. Zakres działania Komisji obejmuje wszystkie sprawy związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a jej kompetencje są w zasadzie odpowiednikiem obowiązków nałożonych na Radę Ministrów przez ustawę z 11 marca 2004 roku.

BIBLIOGRAFIA

- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2011.
- Bożyk S., *Opozycja parlamentarna w Sejmie RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005.
- Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2006.
- Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
- Bożyk S., *The Structural Position of the Sejm of the Republic of Poland in the Light of Constitutional Principles of Political System*, [w:] *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, ed. by J. Matwiejuk, K. Prokop, Białystok 2010.
- Bożyk S., *The Sejm in the System of Organs of Power in the Republic of Poland*, [w:] *The Polish Sejm. An Overview*, Warszawa 2011.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Dobrowolski M., *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.
- Dz. U. Nr 52, poz. 515.
- Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³³ Jest to jedna ze stałych komisji parlamentarnych, a podstawą prawną jej działalności są przepisy Regulaminu Sejmu.

Florczak-Wątor M., Czarny P., *Międzynarodowa współpraca Sejmu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2012.

Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008.

Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2002.

Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2007.

Orłowski W., *Senat Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989-1991*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.

Zwierzchowski E., *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Wyd. Sejmowe, Katowice 1992.

Żukowski A., *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004.

THE CONSTITUTIONAL POSITION AND THE ROLE OF THE SEJM OF THE REPUBLIC OF POLAND AND POLAND'S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The study presents the place of the Sejm of the Republic of Poland in the constitutional system of the state and its fundamental functions in the conditions of Poland's membership in the European Union. The author discusses the position of the Sejm in the light of basic principles of the political system and its relations with other state authorities, including the second House of Parliament – the Senate. Subsequently, the author presents the functions of the Sejm as the organ of legislation. Special attention is paid to the realization of two essential functions of the modern parliament – the procedure of acts formation and the control of the executive organs. Moreover, the paper presents an analysis of the role of the Sejm in international relations and in integration processes taking place in Europe.

The aforementioned issues were presented mainly on the basis of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 currently being in force and the parliamentary regulations accepted by the Sejm. The analysis also includes the Act of 11 March 2004 on the cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate on issues related to the Republic of Poland's membership in the European Union.

POLITYKA SPÓJNOŚCI UE JAKO CZYNNIK ZMIAN INSTYTUCJONALNYCH W MAKROREGIONIE POLSKI WSCHODNIEJ

Wstęp

Konkurencyjność gospodarki regionalnej i jej zdolność do trwałego rozwoju zależy nie tylko od lokalizacji tradycyjnych czynników: ziemi, kapitału i pracy, ale głównie od wiedzy i umiejętności jej praktycznego wykorzystania, organizacji i kompetencji instytucji. Istotne znaczenie w rozwoju regionów odgrywają współcześnie tzw. endogeniczne czynniki wzrostu, w tym poziom kwalifikacji społeczności regionalnej i lokalnej. Energię zdolną do tworzenia rozwoju gospodarczego regionów coraz częściej identyfikuje się nie w zewnętrznym otoczeniu regionu, lecz poszukuje się zasobów w jego wnętrzu. Wewnętrzne zasoby regionów wyznaczają ich siłę przewagi konkurencyjnej. Ważnymi elementami endogenicznego potencjału regionów pozostaje kapitał ludzki i społeczny. Są to czynniki stanowiące „infrastrukturę” o charakterze instytucjonalno – intelektualnym dla generowania procesów rozwojowych. Proces rozwoju regionu następuje poprzez działalność wszystkich organizacji, które wykorzystują kapitał ludzki, a więc organizacji publicznych, politycznych, gospodarczych i społecznych. Epoka społeczeństwa informacyjnego staje się nieodwracalnym faktem, a wraz z nią przychodzi konieczność poszukiwania nowych jakościowo i metodologicznie dróg w rozwoju lokalnym i regionalnym. Kluczowym motorem rozwoju regionów jest własny potencjał intelektualny, ze szczególnym uwzględnieniem tożsamości kulturowej miejsca oraz doświadczeń historycznych, a także wiedzy, umiejętności i aspiracji społeczności lokalnych i regionalnych. Koniecznym procesem jest innowacyjność i tworzenie tzw. przedsiębiorczego klimatu, uwarunkowania te dla inwestorów stanowią główny argument w podejmowaniu decyzji o lokalizacji poważnych inwestycji w regionie. W literaturze socjologicznej uwarunkowania powyższe określa się pojęciem kapitału społecznego, tj. umiejętnością współpracy, wzajemnego uczenia się w środowisku podmiotów kształtujących życie społeczno – gospodarcze danego terytorium². Proces rozwoju i budowy kapitału społecznego w regionach finansowany jest z budżetu UE i uzależniony jest głównie od wdrażania polityki regionalnej.

Wdrażanie zasad polityki spójności UE w regionach jest możliwe poprzez stworzenie „kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym” będącego głównym zadaniem administracji rządowej i samorządowej w poszczególnych województwach makroregionu Polski Wschodniej. Podstawową zasadą, na której musi opierać się system jest zasada partnerstwa takich podmiotów jak Zarząd Województwa Podkarpackiego, Wojewoda Podkarpacki, Komitet Monitorujący, instytucje wspierające rozwój regionalny oraz uprawnione do korzystania ze

¹ dr Alina Walenia jest pracownikiem Uniwersytetu Rzeszowskiego.

² Z. J. Stańczyk, *Dwa rodzaje kapitału społecznego*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 1.

środków UE podmioty gospodarcze i instytucjonalne. Istotnym obszarem dotyczącym problematyki środków z budżetu UE przeznaczonych na kreowanie polityki rozwoju regionalnego na poziomie wojewódzkim jest współpraca najważniejszego układu instytucjonalnego jakim jest organ administracji rządowej reprezentowany przez wojewodę oraz administracji samorządowej - zarząd województwa. W zakresie środków UE działania wojewody i marszałka województwa muszą być komplementarne. Wojewoda jest organem wiodącym w obszarze monitorowania i rozliczania środków UE wdrażanych w formie regionalnych programów oraz środków pochodzących z budżetu państwa. Marszałek województwa samorządowego ma istotne zadanie w zakresie programowania i wdrażania projektów finansowanych w ramach wsparcia funduszy UE.

Charakterystyka praktycznej zasady rozdziału władzy pomiędzy administracją rządową i samorządową szczebla wojewódzkiego, pozostaje tematem budzącym ciągle dyskusje, ze względu na to, iż do końca nie udało się w sposób klarowny dokonać takiego podziału. Problematyka niespójnego podziału władzy w województwach wymienia słabe punkty samorządów województw, tj. głównie brak mechanizmów zapewniających stabilność, profesjonalność i apolityczność samorządowego aparatu urzędniczego. Brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia służby cywilnej w administracji samorządowej, które zapewniłyby jej profesjonalizację oraz stabilność przy zmianie politycznej wywołanej wynikami wyborów, jest poważną słabością polskiego układu samorządowego.

Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego³, podmioty – województwa samorządowe – uprawnione zostały do prowadzenia samodzielnej polityki rozwoju regionalnego i pozostają partnerem dla rządu w sprawach rozwoju własnych obszarów terytorialnych. Wykreowanie samorządu województwa, jasne przyporządkowanie zadań związanych z rozwojem społeczno – gospodarczym nie zostało uzupełnione o przekazanie odpowiednich środków finansowych na działania prorozwojowe.

Pozycja prawna wojewody w systemie administracji publicznej powinna sprowadzać się do realizacji zadań ustrojowych, tj. głównie nadzoru nad tworzeniem prawa przez jednostki samorządu terytorialnego, wykonywania na terenie województwa funkcji reprezentacyjnych.

Układ instytucjonalny ma podstawowe znaczenie w rozwoju poszczególnych regionów. Czynnikiem determinującym możliwości korzystania ze środków z budżetu UE jest dobrze zorganizowana i przygotowana kadra instytucji zarządzających, wdrażających regionalne programy operacyjne, a także kadra samorządów terytorialnych jako głównych beneficjentów środków UE.

Celem publikacji jest charakterystyka układu instytucjonalnego i systemu zarządzania rozwojem w związku z wdrażaniem zasad polityki spójności UE. Wskazanie uwarunkowań dotyczących rozwoju regionów a podziału kompetencji pomiędzy władzą rządową i samorządową – zasada decentralizacji władzy w regionach. W oparciu o materiał empiryczny wyszczególnione zostały działania po stronie regionów Polski Wschodniej mające na celu

³ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

budowę układu instytucjonalnego i zmianę systemu zarządzania rozwojem. W oparciu o wyniki badań ankietowych wyszczególnione zostały podstawowe mechanizmy ograniczające funkcjonowanie instytucji realizujących zadania w zakresie wdrażania polityki rozwoju regionalnego w oparciu o środki UE.

Materiał empiryczny do badań zgromadzony został na podstawie analizy obowiązujących dokumentów organizacyjnych i prawnych pochodzących z administracji rządowej oraz administracji samorządowej. W analizie wykorzystane zostały wyniki badań ankietowych⁴ przeprowadzonych w 50 instytucjach w makroregionie Polski Wschodniej, tj. w samorządach gmin, instytucjach spierających rozwój regionów w zakresie wdrażania polityki rozwoju regionalnego mającej na celu wyrównywanie dysproporcji wewnątrz regionów. Badania ankietowe pozwoliły na zidentyfikowanie obszarów problemowych związanych z organizacją instytucji zarządzających w regionach środkami UE wdrażanymi w formie regionalnych programów operacyjnych.

1. Znaczenie układu instytucjonalnego w rozwoju regionalnym

Fundamentalne znaczenie instytucji otoczenia biznesu w funkcjonowaniu oraz rozwoju gospodarki i społeczeństwa jest już w naukach społecznych powszechnie akceptowalne. Nurty instytucjonalne, a zwłaszcza tzw. nowa ekonomia instytucjonalna, należą do najszybciej rozwijających się i najpłodniejszych poznawczo nurtów teoretycznych współczesnej ekonomii. Według współczesnych instytucjonalistów ekonomia nie może ograniczać się tylko do badania zjawisk rynkowych, ale powinna również uwzględniać pozarynkowe ramy, w jakich podejmowane są decyzje gospodarcze. Powinna więc badać instytucje społeczne, które mają istotne znaczenie dla zachowań ekonomicznych, tj. władze państwowe, związki zawodowe, organizacje finansowe, organizacje społeczno-polityczne, a także struktury własnościowe, organizacyjne i inne⁵.

Znaczenie pojęciowe *instytucji* jest bardzo szerokie i różnorodnie interpretowane przez przedstawicieli poszczególnych dyscyplin naukowych. Według Northa⁶, przedstawiciela nowej ekonomii instytucjonalnej, są to trwałe, prawne, organizacyjne i zwyczajowe uwarunkowania powtarzalnych ludzkich zachowań i międzyludzkich interakcji. Z tego wynika, że instytucja to zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych i zasad, jak również wyodrębniona struktura organizacyjna (organizacje) i mechanizmy jej funkcjonowania.

Sfera instytucjonalna jest najważniejszym czynnikiem różnicującym rozwój gospodarczy regionów, gałęzi czy całych gospodarek narodowych. Składa się na nią skomplikowana sieć instytucji formalnych i nieformalnych; niektóre z nich powstają bardzo długo i zmieniają się

⁴ Badania ankietowe przeprowadzone zostały w 2010 r. wśród 50 instytucji związanych z wdrażaniem polityki spójności UE makroregionu Polski Wschodniej.

⁵ J. Wilkin, *Instytucjonalne uwarunkowania modernizacji wsi w Polsce*, ZN AR w Krakowie nr 377, z. 78, tom I, Kraków 2007.

⁶ D.C. North, *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press 1990.

powoli. Dotyczy to zwłaszcza instytucji społecznych, nazywanych instytucjami nieformalnymi, których przykładem są normy moralne, etyka, tradycje, utrwalone sposoby zachowań czy też sposoby myślenia. Instytucje formalne to system norm prawnych i organizacji powołanych do ich egzekwowania, a także złożony układ różnego rodzaju organizacji gospodarczych, politycznych, społecznych i kulturalnych, które regulują zachowania ludzi w tych dziedzinach życia oraz determinują efekty tych zachowań, w tym efekty ekonomiczne

Takie ujęcie jest zbliżone do tradycyjnego (potocznego) i sformalizowanego rozumienia i określania instytucji, głównie przez pryzmat struktur organizacyjnych i realizowanych funkcji⁷. Wśród instytucji wspierających proces rozwoju regionów, stosując kryterium formy organizacyjno-prawnej i formy własności tych organizacji, możemy wyróżnić⁸:

- jednostki administracji publicznej;
- instytucje przedstawicielskie biznesu;
- stowarzyszenia i fundacje pozarządowe;
- spółki publiczno-prywatne;
- jednostki szkół wyższych i instytucji naukowych.

Z wyszczególnionej grupy instytucji szczególne znaczenie ma regionalny układ instytucjonalny związany z wdrażaniem regionalnych programów operacyjnych (RPO). Zakres zadań, kompetencje i organizacja instytucji regionalnych związanych z wdrażaniem regionalnych programów operacyjnych w poszczególnych regionach jest podobny. System zarządzania i kontroli RPO dla poszczególnych województw jest złożony, a jego ramy prawne zostały określone zarówno w aktach prawa krajowego jak i wspólnotowego i nawiązują do przedstawionych powyżej zasad obowiązujących w RPO. Zasady prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w kraju, tj. podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi określone zostały w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁹. W art. 5 cyt. ustawy zamieszczona została definicja określająca m.in. *instytucję zarządzającą*, którą w przypadku RPO jest zarząd województwa, odpowiadający za przygotowanie i realizację programu operacyjnego. We wdrażaniu RPO istotną rolę pełni *instytucja pośrednicząca* – organ administracji publicznej lub inna jednostka sektora finansów publicznych, której została powierzona, w drodze porozumienia zawartego z instytucją zarządzającą, część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego. Funkcję instytucji pośredniczącej pełni Wojewoda.

Na szczeblu regionalnym za programowanie rozwoju województwa lub programowanie rozwoju lokalnego odpowiadają władze samorządowe. Władze te prowadzą prace nad dokumentami regionalnymi odnoszącymi się do rozwoju społeczno – gospodarczego i przestrzennego przy udziale przedstawicieli władz wojewódzkich. Wskazane byłoby

⁷ T. Dołęgowski, *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, „Monografie i Opracowania” 2010, nr 505.

⁸ E. Zeman-Miszewska, *Instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2010, nr 1116.

⁹ Dz. U. Nr 227 poz. 1658 ze zm.

zidentyfikowanie i wzmocnienie funkcjonalne komórek odpowiedzialnych za programowanie strategiczne i monitorowanie. W polityce spójności UE szczególne znaczenie ma proces decentralizacji czyli zwiększenia znaczenia poziomu regionalnego. Proces ten polega na odpowiednim rozłożeniu zadań i kompetencji między administrację rządową a samorządy terytorialne oraz inne podmioty samodzielnie prowadzące działalność w zakresie administracji publicznej. Decentralizacja łączy się z przekazywaniem zadań i odpowiadających im kompetencji ze strefy administracji rządowej do odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego, a także z danego szczebla samorządu do niżej usytuowanej jednostki samorządowej. Przykładem decentralizacji jest przekazanie kompetencji w zakresie polityki rozwoju regionu. Decentralizacja polega na prawnym zapewnieniu organom niższych stopni w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Dokonuje się tego przez wyraźne określenie możliwości i sposobów ingerowania organów nadrzędnych w działalność organów stojących niżej w strukturze organizacyjnej. Kolejną istotną cechą układu instytucjonalnego związanego z wdrażaniem polityki spójności UE jest partnerstwo, czyli konieczność tworzenia wieloszczeblowego, instytucjonalnego systemu partnerstwa wynikającego z regulacji UE. W okresie członkostwa w UE utworzono szereg instytucji doradczych, systemów współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi. Stopniowo partnerstwo jako zasada wchodzi do praktyki administracji publicznej we wszystkich sferach i na każdym poziomie zarządzania.

Warunkiem modernizacji i rozwoju Polski jest dokonanie zmiany instytucjonalnej czyli jeden z celów Narodowych Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007 – 2013. Polityka spójności UE ma wpływ na pozytywne zmiany w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, w tym między innymi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia, zmianę struktury wykształcenia mieszkańców i wzrost udziału absolwentów wyższych uczelni, zmniejszanie się udziału pracujących w rolnictwie etc. Polityka spójności UE, z której Polska korzysta od ośmiu lat, stanowi zasadniczy czynnik wpływający na kształt uwarunkowań i przebieg procesów rozwojowych w Polsce. Z jednej strony, dzięki oddziaływaniu na podstawowe czynniki konkurencyjności gospodarki krajowej i regionalnej (przedsiębiorczość, innowacyjność, kapitał ludzki, poziom infrastruktury technicznej i społecznej), polityka spójności wpływa na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w Polsce, tj.:

- polityka spójności jest czynnikiem wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz wzmocnienia sfery badań i rozwoju, za sprawą wdrażania – przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności – Strategii Lizbońskiej;
- w ujęciu makroekonomicznym polityka spójności oddziałuje na wzrost poziomu PKB na mieszkańca, wzrost poziomu zatrudnienia, spadek stopy bezrobocia, wzrost wydatków inwestycyjnych w strukturze budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego;
- polityka spójności jest także nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych (struktura zatrudnienia, struktura PKB, struktura wydatków

publicznych) i przestrzennych (zróżnicowanie poziomu rozwoju kraju w stosunku do średniej dla UE, zróżnicowanie między i wewnątrzregionalne).

Z drugiej strony, polityka spójności UE przyczynia się do zmian instytucjonalnych i systemowych (konwergencji instytucjonalnej), ze szczególnym uwzględnieniem:

- sprawności i jakości funkcjonowania administracji;
- kształtowania kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi (programowanie strategiczne, wieloletnie zarządzanie strategiczne i finansowe, w tym monitoring, ewaluacja i kontrola);
- wzrostu znaczenia poziomu regionalnego (decentralizacja).

Korzyści i wartość dodana polityki spójności w zakresie zmian instytucjonalnych to:

- zwiększenie znaczenia wymiaru strategicznego w prowadzeniu działań rozwojowych (wieloletnie planowanie, wymiar przestrzenny, konieczność koordynacji polityk sektorowych, koncentracja na priorytetowych z punktu widzenia polityki rozwoju obszarach);
- wzrost znaczenia poziomu regionalnego – decentralizacja;
- wielopoziomowe partnerstwo;
- zmiana sposobu funkcjonowania administracji publicznej (zarządzanie w sektorze publicznym, ukierunkowanie na skuteczność, efektywność, uczenie się, przejrzystość procedur).

2. Rola układu instytucjonalnego w procesie wdrażania zasad polityki spójności UE makroregionu Polski Wschodniej

Makroregion Polski Wschodniej to pięć województw: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko – Mazurskie stanowiących zwarty terytorialnie obszar charakteryzujący się niskim poziomem spójności, gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Na obszarze tym stanowiącym 31,6% powierzchni Polski zamieszkuje 21,7% ludności kraju i wytwarzane jest 15,2% produktu krajowego brutto¹⁰. Regiony te są najsłabiej rozwinięte ekonomicznie, społecznie, cechuje je niska jakość kapitału ludzkiego, niska dostępność terytorialna, niski poziom rozwoju infrastruktury, niski poziom dochodów generowanych na tym obszarze oraz wysoki poziom zależności od rolnictwa. Pobudzenie rozwoju tego obszaru wymaga zastosowania szerokiej palety instrumentów. Szczególne możliwości pojawiły się w związku z wejściem Polski do UE i dostępem do instrumentów polityki regionalnej. Wyrazem tego w latach 2007 – 2013 jest między innymi specjalny program operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz 5 regionalnych programów operacyjnych.

Rozwój regionu uzależniony jest od potencjału ludzkiego, innowacyjnego, ekologicznego, infrastrukturalnego, finansowego i instytucjonalnego. Szczególnie duże znaczenie dla rozwoju regionu posiadają wysokie kwalifikacje ludzi oraz nowoczesna infrastruktura instytucjonalna.

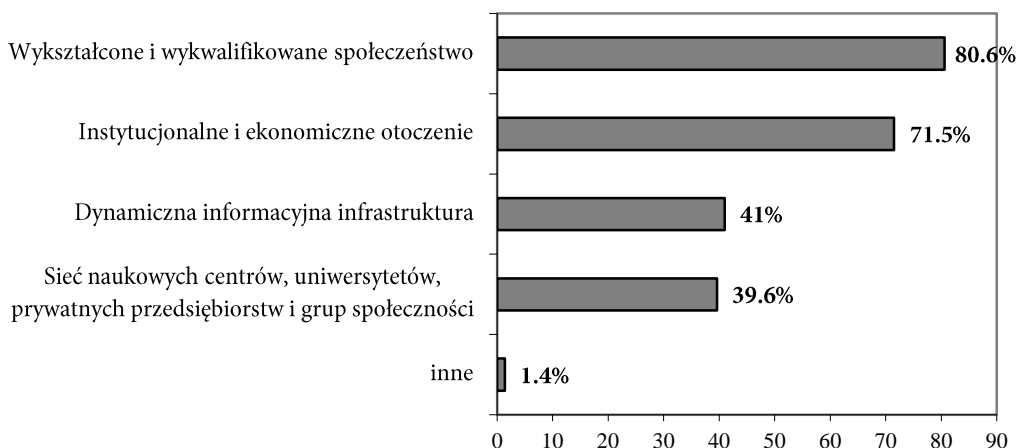
¹⁰ Dane GUS za 2011 r.

Specjalne miejsce w polityce rozwoju regionalnego zajmują wartości niematerialne jak wiedza, badania naukowe, nowe kwalifikacje i umiejętności oraz zdolności przywódcze i inicjatywy lokalne¹¹.

Współczesny rozwój regionu jest głównie rezultatem współdziałania wszystkich podmiotów i sił indywidualnych i instytucjonalnych, którego efektem jest kreacja nowych rozwiązań i wartości społecznych dzięki nowym, efektywnym narzędziom i kanałom komunikacji umożliwiającym tworzenie wiedzy i wartości¹². Zastosowanie technologii informatycznych podnosi znacznie efektywność procesu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Nowe technologie i wspomaganie przedsiębiorczości pozwalają uzyskać przewagę konkurencyjną regionu. Wśród instytucji wdrażających politykę spójności UE szczególna rola przypisana została dla sprawnie funkcjonującej i przygotowanej organizacyjnie i kadrowo administracji samorządowej.

Przedstawiciele władz lokalnych pięciu analizowanych regionów wskazywali obszary problemowe, które ich zdaniem są istotne w procesie budowania gospodarki opartej o wiedzę. Respondenci wskazywali głównie na wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo, a także instytucjonalne i ekonomiczne otoczenie jednostek samorządowych. Wskazanie istotnych obszarów problemowych, które są ważne w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy oraz rozumienie jej istoty przez respondentów w aspekcie regionalnych i lokalnych procesów rozwojowych przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Obszary problemowe istotne zdaniem ankietowanych władz samorządowych w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy, (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

¹¹ K. Paliwoda, *Programy pomocowe UE i ich rola w rozwoju regionalnym Polski*, AE, Wrocław 2008, s. 120.

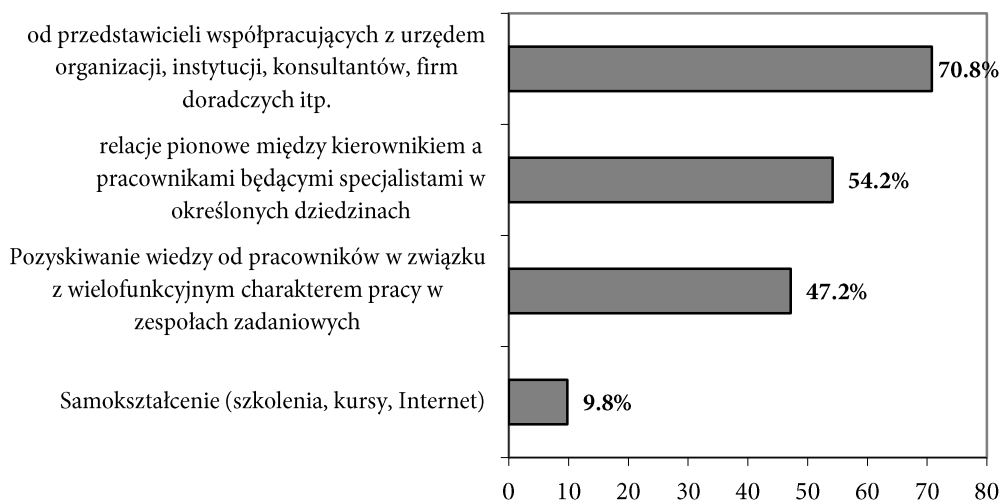
¹² A. Jewtuchowicz, *Innowacje i organizacja transferu technologii jako elementy konkurencyjności regionu*, [w:] *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, pod. red. M. Klamuta, L. Cybulskiej, Wrocław 2010.

Wyniki badań wykazały, że największy odsetek wskazań (powyżej 80%) uzyskał obszar określony jako wykształcone i wykwalifikowane społeczeństwo, uczące się i wykorzystujące wiedzę w swoich działaniach. Następnie w kolejności wskazywano na:

- instytucjonalne i ekonomiczne otoczenie, które ułatwia swobodny przepływ wiedzy, inwestycji, technologii informacyjnej i komunikacyjnej, stymulując rozwój przedsiębiorczości (ponad 70% wskazań);
- informacyjną infrastrukturę wyznaczoną przez udział Internetu we wspomaganiu skutecznej komunikacji, rozpowszechnianiu i produkcji informacji (41% wskazań);
- sieć naukowych centrów, uniwersytetów, firm i grup społeczności ukierunkowanych na powiększanie zasobów wiedzy, wykorzystywanie jej do lokalnych potrzeb i kreowanie nowej wiedzy (ok. 39% wskazań).

Kolejnym obszarem badawczym była ocena procesów pozyskiwania i rozwoju wiedzy w jednostkach samorządu terytorialnego badanego obszaru. Wyniki badań ankietowych (rys. 2) potwierdzały, że najczęściej (70% wskazań) na procesy pozyskiwania wiedzy z zewnątrz – od przedstawicieli współpracujących z urzędem organizacji, instytucji, firm konsultingowych, doradczych, itp. Poprzez odkrywanie dzięki tej współpracy nowych aspektów wykonywanych działań i konieczność wzajemnego przystosowania metod pracy. Ponad połowa wskazań dotyczyła pozyskiwania wiedzy w wewnętrznych relacjach pionowych pomiędzy kierownikiem a pracownikami wyspecjalizowanymi w określonych działaniach. Ponad 2/5 wskazań dotyczyło pozyskiwania wiedzy od współpracowników w związku z wielofunkcyjnym charakterem pracy w zespołach zadaniowych.

Rysunek 2. Procesy pozyskiwania i rozwoju wiedzy w ankietowanych jednostkach samorządu terytorialnego, (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Polityka regionalna powiązana z polityką spójności UE obejmuje natomiast zespół działań i uregulowań prawnych państwa w odniesieniu do regionów, z uwzględnieniem

wewnętrznych, endogenicznych uwarunkowań i predyspozycji rozwojowych danego regionu¹³. Polityka ta, prowadzona przez organy władzy publicznej, mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionu dla trwałego wzrostu gospodarczego i podniesienia konkurencyjności powinna uwzględniać interesy funkcjonujących w regionie przedsiębiorców. Na procesy aktywizacji gospodarki regionu w istotnym zakresie wpływa rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw, a także środowiska biznesowego.

Proces rozwoju regionalnego nie odbywa się samoistnie, lecz kreowany i urzeczywistniany jest przez wiele różnego rodzaju czynników, od bardzo generalnych do szczegółowych czy nawet detalicznych. Ich walory jakościowe jak też ilościowe mają duże znaczenie także w polityce rozwoju regionu. Istotnym czynnikiem wspierającym proces rozwoju regionu jest infrastruktura instytucjonalna określana jako:

- *infrastruktura społeczno – ekonomiczna*, którą tworzą: agencje rozwoju gospodarczego, izby handlowo – przemysłowe, towarzystwa rozwoju, organizacje systemu kształcenia i doskonalenia;
- *infrastruktura finansowa* – reprezentowana przez banki, kasy oszczędnościowo – pożyczkowe, towarzystwa inwestycyjne, fundacje rozwoju, fundusze wspierania gospodarczego, towarzystwa asekuracyjne itp.;
- *infrastruktura polityczna* tworzona przez różnego rodzaju ośrodki i instytucje władzy oraz działalności politycznej;
- *struktura oświatowa*, czyli różnego rodzaju szkoły i instytucje kształcenia i doskonalenia.

Niedorozwój infrastruktury instytucjonalnej nie sprzyja rozwojowi społeczno – gospodarczemu, wymieniany jest jako bariera rozwoju regionu¹⁴. Głównym zadaniem instytucji wspierających rozwój działalności gospodarczej jest tworzenie sprzyjających warunków do nawiązywania sieci współpracy pomiędzy przedsiębiorcami, a tym samym do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej regionu oraz jego konkurencyjności. Ze względu na charakter działalności i realizację specyficznych zadań, funkcjonujące na obszarze makroregionu Polski Wschodniej instytucje wspierające działalność przedsiębiorców można podzielić na 9 podstawowych grup. Ich zadaniem jest podejmowanie działań wspierających przedsiębiorstwa mających na celu rozwój regionu oraz wyrównywanie nierówności w jego obrębie. Szczególne zadanie obejmujące wsparcie finansowe, przypisane zostało do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, agencji regionalnych, izb i stowarzyszeń gospodarczych oraz ośrodków wspierania przedsiębiorczości. Układ instytucjonalny wspierający rozwój makroregionu Polski Wschodniej to:

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i pozostałe agencje rozwoju regionalnego;

¹³ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2008, s. 65.

¹⁴ M. Klamut, *Uwarunkowania podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce*, [w:] *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno – administracyjnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Toruń 2010.

- izby i stowarzyszenia gospodarcze;
- ośrodki wspierania przedsiębiorczości;
- specjalne strefy ekonomiczne;
- centra wspierające wdrażanie innowacji i zajmujące się transferem technologii;
- centra targowe, wystawienniczo – promocyjne, giełdy towarowe;
- ośrodki doradztwa i informacji gospodarczej;
- organizacje zajmujące się pośrednictwem pracy i innymi formami przeciwdziałania bezrobociu;
- instytucje finansowe.

Statystyczne dane dotyczące liczby instytucji wspomagających rozwój regionalny i pośredniczących w wykorzystaniu środków UE w odniesieniu do województw Polski Wschodniej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarczych tworzących otoczenie biznesu w makroregionie Polski Wschodniej

Przedmiot działalności	2011				
	Podkarpackie	Lubelskie	Podlaskie	Świętokrzyskie	Warmińsko – Mazurskie
Pośrednictwo finansowe	514	444	449	362	289
Ubezpieczenia	336	405	248	263	189
Działalność prawnicza	260	305	315	261	178
Księgowość, doradztwo podatkowe	445	491	390	381	223
Badania rynku	29	29	83	28	19
Doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej	147	186	143	148	87
Doradztwo w zakresie wnioskowania i zarządzania środkami UE	421	321	389	190	127
Zarządzanie przedsiębiorstwami	35	43	51	37	21
Reklama	336	396	245	244	189

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy GUS (2011r.).

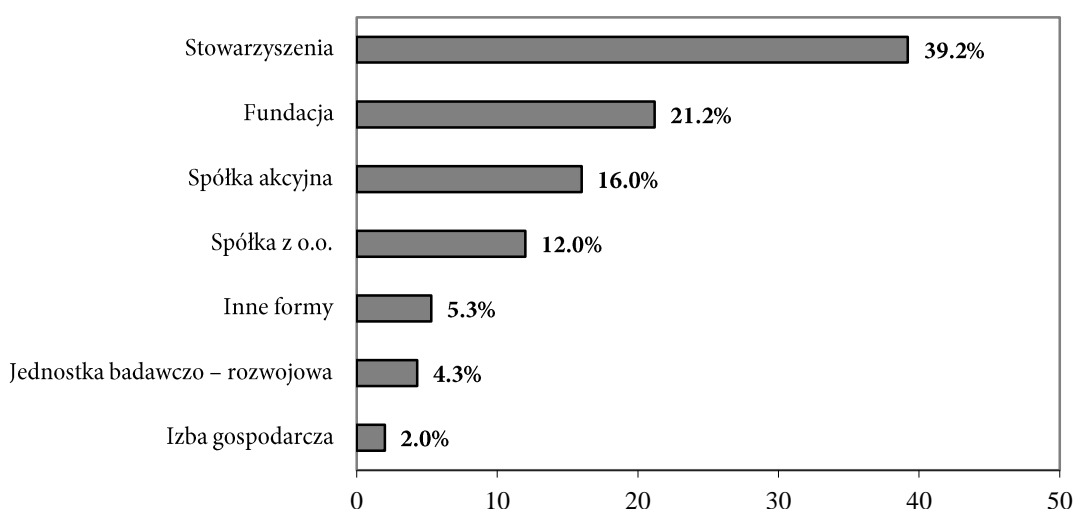
Wymienione grupy instytucji wspierające proces rozwoju przedsiębiorstw pełnią funkcje doradcze, szkoleniowe, informacyjne, finansowe. Efektywność realizacji tych funkcji uzależniona jest m.in. od jakości oferty usług, poziomu środków finansowych przeznaczonych na działalność oraz stabilności instytucji. Jakość oferty usług to głównie wiedza, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe pracowników zatrudnionych w tych instytucjach. Stabilność instytucji wyraża czas jej funkcjonowania na rynku, tj. im instytucja działa dłużej, tym ma

większe doświadczenie w realizacji swojej misji i jest bardziej znana przez odbiorców jej działalności.

Według badań¹⁵ statystyczna instytucja wspierająca otoczenie biznesu w województwach Polski Wschodniej działa od 3 do 5 lat i jest zlokalizowana na terenie miejskim do 50 tys. mieszkańców. Instytucje otoczenia najczęściej funkcjonują w formule stowarzyszenia lub fundacji (rys. 3). Do wykonywanych zadań dostosowują swoje struktury organizacyjne, tworząc oddziały lub podstruktury wewnątrz własnych organizacji. Obszar odbioru oferty (usług) najczęściej pokrywa się z obszarem oddziaływania. Ofertę adresują do małych i średnich firm, osób fizycznych rozpoczynających działalność, samozatrudnionych i osób bezrobotnych, jednostek samorządu terytorialnego.

Wśród badanych instytucji najliczniejszą grupę stanowią organizacje wspierające przedsiębiorców (43%), inkubatory przedsiębiorczości (14,4%), centra transferu technologii (5,1%), ośrodki szkoleniowe (3%), izby gospodarcze (2,2%), parki przemysłowe (1,8%) i parki naukowo-techniczne (1,1%)¹⁶.

Rysunek 3. Forma organizacyjno – prawna badanych instytucji wspierających przedsiębiorców w makroregionie Polski Wschodniej, (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

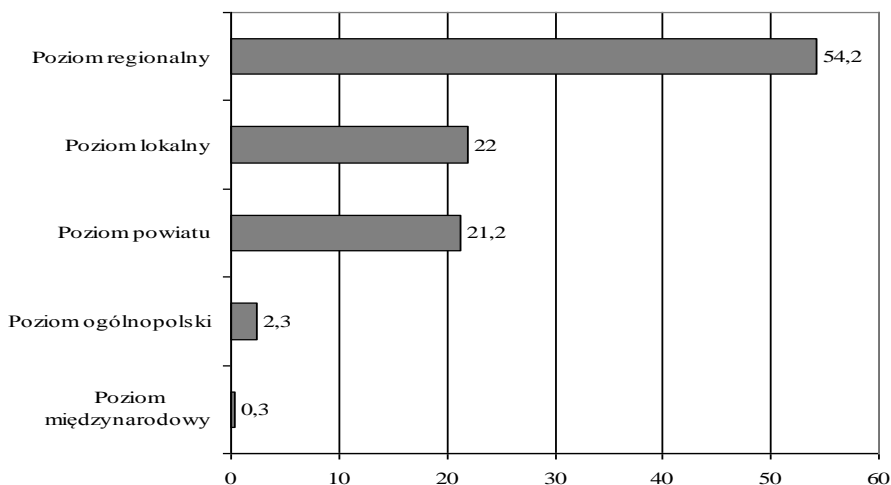
Znaczna część działających w pięciu województwach Polski Wschodniej instytucji otoczenia biznesu zorganizowana jest w formie fundacji i stowarzyszeń (rys.3). Ta forma wydaje się być korzystna dla ośrodków innowacyjności i przedsiębiorczości ze względu na konstrukcję systemu podatkowego oraz możliwość pozyskiwania środków rządowych lub pomocy innego typu (głównie funduszy strukturalnych UE). Instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości zlokalizowane są głównie na terenach miejskich, z czego najwięcej w

¹⁵ Wyniki badań ankietowych.

¹⁶ Dane statystyczne z bazy GUS, 2011 r.

miastach do 50 tys. mieszkańców - 28,2%. Niewielka liczba tych instytucji (1,5%) zlokalizowana jest na terenach wiejskich. Badane instytucje różnią się zasięgiem prowadzonej działalności i obszarem odbioru oferty usług. Przeważająca liczba instytucji (37,2%) działa na poziomie regionu (rys. 4). Drugim co do liczebności instytucji obszarem działania jest powiat - 19,7%.

Rysunek 4. Zasięg działania instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości w makroregionie Polski Wschodniej, (w%)



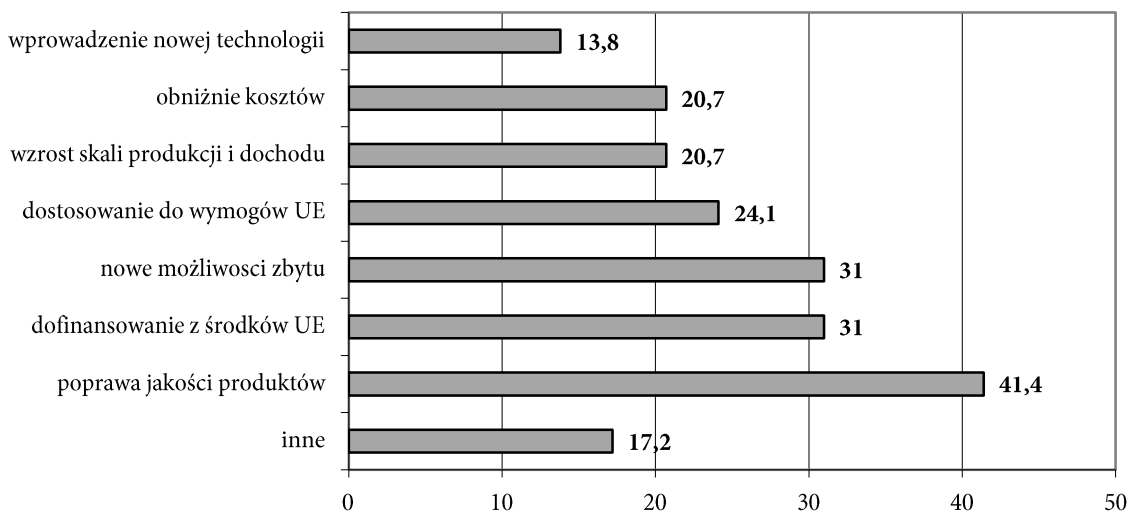
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród podmiotów wskazują, że z instytucjami wspierającymi rozwój regionu współpracuje jedynie co czwarty mały przedsiębiorca (31,2% badanych)¹⁷. Najczęściej współpraca dotyczyła takich instytucji jak: urząd pracy, Agencja Rozwoju Regionalnego, ARiMR, banki, organizacje branżowe, ODR (rolnicy). W niewielkim zakresie respondenci wskazywali potrzebę współpracy z ośrodkami badawczo – rozwojowymi, czy też instytucjami wyspecjalizowanymi we wspieraniu przedsięwzięć innowacyjnych i transferu technologii. W większości współpraca podmiotów z otoczeniem instytucjonalnym dotyczyła pozyskiwania środków finansowych na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne, zatrudniania pracowników w ramach programów refundowanych, a także rozwiązywania zwykłych, np. administracyjnych problemów związanych z prowadzeniem firmy, podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wnioskowaniem o fundusze strukturalne UE oraz o pomoc w uzyskaniu zwrotnych środków finansowych. Głównie na efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu wskazywali przedsiębiorcy, natomiast wg opinii samorządów gmin i powiatów współpraca pomiędzy tymi jednostkami nie była widoczna. Przedsiębiorcy podkreślali, że efekty współpracy z instytucjami otoczenia biznesu

¹⁷ Badaniem własne w ramach projektu realizowanego przez Wydział Ekonomii UR w Rzeszowie w ramach ZPORR dofinansowanego z EFS pt. „Tworzenie sieci współpracy pomiędzy sektorem badawczo – rozwojowym a przedsiębiorcami” objęto 35 przedsiębiorców i 12 samorządów gmin i powiatów, 30 instytucji otoczenia biznesu.

dotyczyły głównie poprawy jakości produktów, możliwości ich zbytu, pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych z UE (rys. 5).

Rysunek 5. Efekty współpracy jednostek samorządowych i badanej grupy przedsiębiorców z instytucjami otoczenia biznesu w makroregionie Polski Wschodniej, (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Przeprowadzone wywiady pozwalają na wskazanie pewnych postulowanych działań, które w opinii podmiotów z województw Polski Wschodniej mogłyby ułatwić współpracę z instytucjami otoczenia biznesu i podnieść jej efektywność. Do działań takich można zaliczyć:

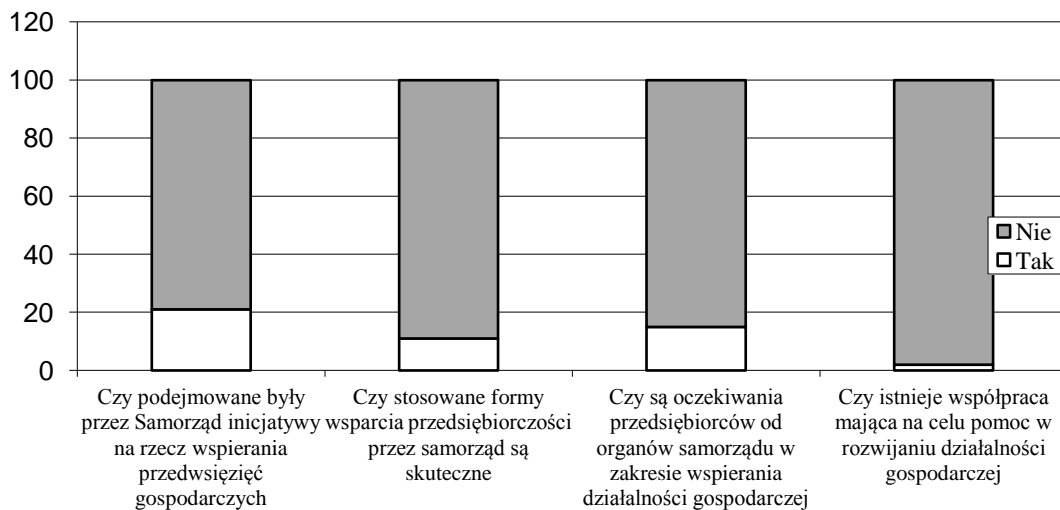
- ściślejsze dostosowanie oferty instytucji wsparcia do potrzeb podmiotów regionu;
- szerszą promocję działalności instytucji wsparcia;
- obniżenie kosztów korzystania z usług instytucji;
- większa aktywność instytucji w terenie, stworzenie zachęty do współpracy;
- odbiurokratyzowanie procedur związanych z korzystaniem ze wsparcia niektórych instytucji.

Rola samorządu gminy w promowaniu lokalnych przedsięwzięć gospodarczych oceniona została w formie badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Do badań¹⁸ wybrano grupę 35 przedsiębiorców branży rolno - spożywczej. Ocena samorządu w tym zakresie była zdecydowanie negatywna (rys.6), tj. ok. 70% respondentów oceniało, że działania ze strony samorządu terytorialnego na rzecz wspierania przedsiębiorczości nie występowały, a jeżeli występowały to były nieskuteczne. W związku z powyższym w większości (ok.58%) ankietowani przedsiębiorcy nie oczekiwali pomocy od organów administracji samorządowej w zakresie wspierania i rozwoju przedsiębiorczości. Organy administracji samorządowej zdaniem ankietowanych przedsiębiorców w niewielkim

¹⁸ Badania ankietowe w ramach projektu pt. „Budowa sieci współpracy...”.

zakresie współpracowały z firmami prowadzącymi działalność na terenie ich działania (ok.1% samorządów).

Rysunek 6. Ocena działalności samorządu terytorialnego w zakresie wspierania przedsiębiorczości (wg przedsiębiorców)



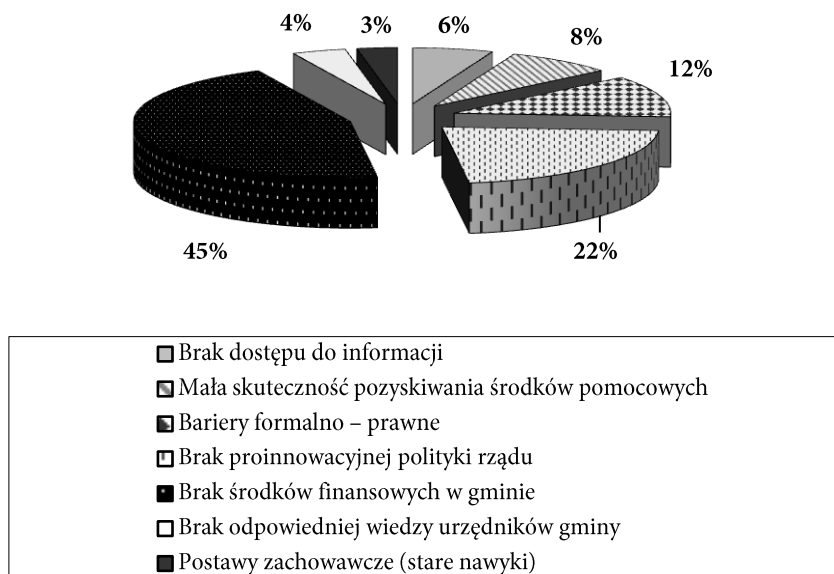
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wyniki badań ankietowych (rys. 7) wskazywały, że do głównych ograniczeń w działaniach urzędów zorientowanych na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości zaliczono brak środków finansowych na ten cel w ich budżetach (45% badanych samorządów), brak proinnowacyjnej polityki rządu (22%) oraz ograniczenia formalno – prawne (12%). Wśród czynników stanowiących potencjalne zasoby niezbędne do kreowania przedsiębiorczości, niewątpliwie ważną rolę odgrywają postawy innowacyjne i wiedza w wymiarze indywidualnym poszczególnych przedstawicieli urzędów. Respondenci (7% badanych) nie widzą potrzeby krytycznego spojrzenia na własne postawy i wiedzę, utrudniające niejednokrotnie przedsiębiorczość, co zauważyli i podkreślali w badaniach ankietowych przedsiębiorcy działający na terenie objętych analizą jednostek samorządowych.

Materiał empiryczny wskazuje, że w makroregionie Polski Wschodniej istnieje duża ilość i różnorodność instytucji wspierających działalność przedsiębiorców, a zakres świadczonych przez nich usług jest wielokierunkowy. Łączą się często różne kategorie usług, najczęściej bez względu na nazwę instytucji jej zakres jest uniwersalny, co świadczone usługi dostosowywane są do potrzeb odbiorców, a ich jakość może być wątpliwa. Potwierdziły to wyniki badań ankietowych, tj. potencjalni odbiorcy nisko oceniali przede wszystkim jakość usług szkoleniowo – doradczych, a także zakres oferty skierowanej do odbiorców z uwzględnieniem polityki rozwoju regionu. Oferta szkoleniowa, doradcza i informacyjna nie zawsze dostosowana była do

potrzeb konkretnych podmiotów. Większość oferowanych informacji miała charakter ogólny, a usługi specjalistyczne zbyt wysoko były wyceniane.

Rysunek 7. Bariery ograniczające wspieranie rozwoju przedsiębiorczości w makroregionie Polski Wschodniej (w opinii urzędów gmin)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W podsumowaniu należy stwierdzić, iż makroregion Polski Wschodniej posiada duży potencjał instytucjonalny w zakresie wspierania przedsiębiorczości, tworzenia sieci współpracy pomiędzy przedsiębiorcami. Potencjał ten dorównuje do liczby instytucji otoczenia biznesu w województwach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego. Potencjał ten nie w pełni jest wykorzystywany w odniesieniu do potrzeb przedsiębiorców, tworzenia sieci innowacyjnych klastrów jako instrumentów wpływających na rozwój makroregionu określony w „Strategii rozwoju” oraz w innych dokumentach programowych poszczególnych pięciu województw.

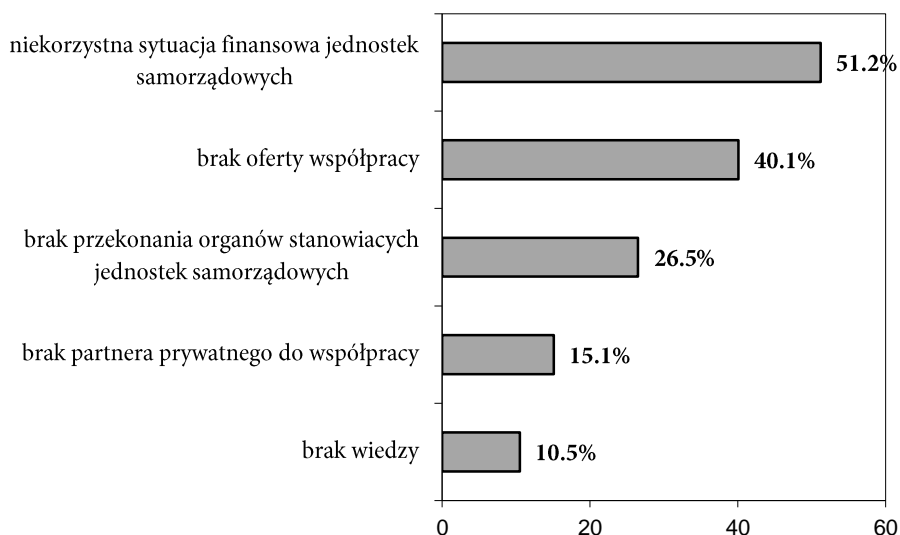
W polityce spójności UE szczególne miejsce zajmuje finansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych przez sektor publiczny z udziałem sektora prywatnego określane jako partnerstwo publiczno prywatne (PPP). Proces ten wdrażany jest w niewielkim zakresie. Potwierdzały to badania ankietowe przeprowadzone w wybranych jednostkach samorządowych makroregionu Polski Wschodniej. Ankietowane jednostki samorządowe nie wykazywały umownej formy realizowania przedsięwzięć w ramach PPP. Z 25 samorządów gmin, tylko 5 jednostek potwierdziło występującą współpracę z sektorem prywatnym, lecz bez zawierania umów i angażowania środków finansowych. Zadania administracji samorządowej dotyczyły obsługi administracyjnej, wydawanych decyzji. Wyniki badań¹⁹ potwierdziły, iż podejmowanie i

¹⁹ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 2011 r. w 25 jednostkach samorządowych.

finansowanie lokalnych inwestycji komunalnych w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego związane było z problemami, niedogodnościami, a także wzbudzało niepewność i wątpliwości. W opinii jednostek samorządowych budowa partnerstwa to skomplikowana operacja zarówno w wymiarze społecznym, jak i finansowym, a także prawnie – organizacyjnym. PPP to nie tylko jednostki samorządowe i partner prywatny, ale także grono innych uczestników, np. banki, instytucje ubezpieczeniowe, doradcy organizacyjno – prawni, eksperci finansowi. Głównym czynnikiem ograniczającym współpracę sektora publicznego i prywatnego była sytuacja finansowa jednostki samorządowej, a także mentalność i utrwalaony sposób myślenia przedstawicieli organu stanowiącego i zarządzającego tych podmiotów (rad gmin, powiatów oraz zarządów). Większość radnych uważało PPP za mało przejrzysty i trudny układ z partnerem prywatnym, a także utratę kontroli nad majątkiem komunalnym.

Wyniki badań wskazujące główne bariery ograniczające współpracę sektora publicznego i prywatnego w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych przedstawia rysunek 8.

Rysunek 8. Czynniki ograniczające współpracę w ramach PPP, tj. sektora samorządowego z prywatnym w zakresie finansowania rozwoju regionalnego, (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Badania potwierdziły, że niedostateczna wiedza w zakresie nowych możliwości współfinansowania inwestycji komunalnych to także bariera ograniczająca rozwój PPP. W związku z tym duża rola w zakresie doradztwa finansowego i organizacyjnego przypisana została do instytucji wspierających rozwój regionalny. Nowe źródło finansowania rozwoju lokalnego wymusza zmianę mentalności urzędników i podejście urzędów samorządowych do sposobu przygotowywania projektu. W budżetach samorządowych powinny być zarezerwowane odpowiednie środki na przygotowanie projektów rozwojowych. Władze samorządowe powinny dążyć do „pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu

realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej. Rola jednostek samorządowych, które były inwestorami w realizacji projektów została zmieniona i ograniczona do działań kontrolnych i regulacyjnych w ramach umowy zawartej z partnerem prywatnym.

BIBLIOGRAFIA

Burdecka W., *Instytucje otoczenia biznesu*, Wydawnictwo PARP, Warszawa 2004.

Dołęgowski T., *Konkurencyjność instytucjonalna i systemowa w warunkach gospodarki globalnej*, Monografie i Opracowania nr 505, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002.

Gawlikowska – Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Polsce i w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.

Klamut M., *Uwarunkowania podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce*, [w:] *Konkurencyjność gospodarcza regionu w warunkach nowego ustroju terytorialno – administracyjnego*, pod red. W. Kosiedowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010.

North D.C., *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

Rosenfeld S.A., *Creating Smart Systems. A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions, Regional Technology Strategies Carrboro*, North Carolina, USA 2002.

Wilkin J., *Instytucjonalne uwarunkowania modernizacji wsi w Polsce*, ZN AR w Krakowie nr 377, z. 78, tom I, Kraków 2007.

Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, PWE, Warszawa 2008.

Zeman-Miszewska E., *Instytucjonalne formy wspierania przedsiębiorczości*, Prace Naukowe AE, nr 1116, Wrocław 2010.

EU COHESION POLICY AS A FACTOR OF INSTITUTIONAL CHANGES IN THE MACRO-REGION OF EASTERN POLAND

Summary

The institutional system is of fundamental importance in the development of individual regions. The key factor determining successful implementation of the EU cohesion policy principles is well-organised and properly trained personnel of managing institutions, implementing regional operational programmes, as well as the personnel of local government units as the main beneficiaries of EU funds, being applicants for and carrying out EU co-financed projects. The implementation of the EU cohesion policy principles in regions is possible by creating “a comprehensive system of regional development management” which is the primary task of the government and the local government administration of individual provinces of the macro-region of Eastern Poland. The fundamental rule, which the system has to rely on, is the principle of partnership of entities such as Subcarpathian Voivodship Government, Subcarpathian Voivodship Governor, the Monitoring Committee, institutions

supporting regional development, as well as business and institutional entities entitled to benefit from EU funds. The determining factor in the implementation of the principles of regional development policy is the cooperation of the most important institutional system of the region, which is represented by the governor of the province, and local government administration – the government of the province.

ZEWNĘTRZNA MIGRACJA W KRAJACH BAŁTYCKICH PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Zewnętrzna migracja w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa i Estonia) w okresie 2004-2011 wykazywała duże zróżnicowanie w porównaniu z krajami Unii Europejskiej – Litwa od wielu lat utrzymuje najwyższy wskaźnik emigracji w UE, tuż za nią podąża Łotwa, z kolei Estonia odnotowuje najmniejszą emigrację z tych krajów. Tak duże zróżnicowanie poziomu zewnętrznej emigracji w ww. krajach trudne jest do wytłumaczenia, gdyż do 1991 roku kraje te były jako republiki sowieckie w składzie Związku Radzieckiego, zaś w 1991 roku, po uzyskaniu niepodległości, dokonały transformacji systemowej. W 2004 roku kraje bałtyckie wstąpiły do Unii Europejskiej i w ciągu ostatnich 20 lat dokonały się tam ogromne zmiany. Podczas pierwszego etapu w latach 1991-2001 wyemigrowała z tych krajów generalnie ludność napływowa – przede wszystkim mniejszość rosyjska, w pewnym stopniu ukraińska i białoruska. Podczas drugiego etapu zmieniła się struktura emigrantów, masowo zaczęli wyjeżdżać ludzie młodzi i w średnim wieku. Różnice płac zarobkowych i poziomu życia w starych i nowych krajach UE oraz nieudolna polityka społeczna stały się głównymi przyczynami dużej emigracji w krajach bałtyckich. Konsekwencją tego procesu jest kurczenie się populacji na Litwie, Łotwie i w Estonii, szybkie starzenie się społeczeństwa oraz wynikające stąd zagrożenie niewydolności płacenia emerytur i rent w tych krajach. Stosunek państwa do swych obywateli stał się czynnikiem decydującym o zróżnicowaniu poziomu emigracji w państwach bałtyckich. Pod tym względem Litwa w ostatnim okresie stała się państwem najbardziej nieprzyjaznym w stosunku do własnych obywateli, co wywołało emigrację o największym poziomie wśród krajów Unii Europejskiej.

1. Teoretyczne podstawy współczesnej emigracji

Pod pojęciem emigracja słownik języka polskiego podaje, że jest to „*wyjazd z ojczyznanego kraju do innego państwa w celu osiedlenia się tam*” i dodaje, że jest to również „*stały lub okresowy pobyt w innym państwie*”².

W pierwszej połowie XIX wieku miały miejsce masowe przesiedlenia się ludności, które spowodowane były rewolucją przemysłowo-techniczną i postępującym z nią rozwojem transportu³. Pierwsze masowe przesiedlenia się ludności odbywało się ze wsi do miast i proces ten przebiegał początkowo w ramach tego samego kraju. Dlatego taką emigrację nazywamy

¹ dr hab. Jarosław Wołkonowski, prof. UwB jest pracownikiem Filii w Wilnie Uniwersytetu w Białymstoku.

² <http://sjp.pwn.pl/szukaj/emigracja> [dostęp: 15 sierpnia 2012].

³ K. Puchalska, A. Barwińska-Małajowicz, *Międzynarodowe przepływy kapitału i siły roboczej*, Rzeszów 2010, s. 78.

wewnętrzną w odróżnieniu od emigracji zewnętrznej. Imigrację rozumiemy jako powrót do kraju ojczystego lub dotarcie do docelowego kraju. Emigracja i imigracja wspólnie stanowią migrację. Przed półtora wieku odnotowano jedną z pierwszych migracji międzynarodowych, gdy na skutek kryzysu gospodarczego ludzie zaczęli wyjeżdżać do krajów bardziej rozwiniętych⁴. Wtedy emigrację rozumiano jako dobrowolne wyjazdy ludzi z kraju zamieszkania do innego kraju, gdzie znajdowali coś, co było przyczyną ich wyjazdu. Zazwyczaj były to lepsze warunki pracy i perspektywy dobrobytu, bezpieczeństwa i stabilizacji. Jako przykład pierwszej dużej emigracji najczęściej podaje się emigrację z Irlandii w latach 1845-1848, gdy z powodu najgorszych zbiorów ziemniaków wystąpił głód i corocznie wtedy z Irlandii emigrowało około 150 tys. osób⁵.

E. G. Ravenstein pod koniec XIX wieku w Londynie sformułował siedem praw migracji. Pierwsze z nich mówi, że wielkość migracji zależy od odległości i częściej są obserwowane migracje na krótsze odległości. Migracje odbywają się etapami a emigranci przemieszczają się w kierunku ośrodków o coraz wyższym poziomie rozwoju, przy czym strumieniom emigracyjnym towarzyszą strumienie imigracyjne. Dalej w czwartym prawie stwierdza się, że większą skłonność do migracji przejawiają mieszkańcy wsi, zaś kolejne piąte – że w migracji dominują kobiety, które są bardziej mobilne na krótkich dystansach. Kolejne szóste prawo migracji podkreśla, że postęp technologiczny sprzyja wzrostowi migracji. Ostatnie siódme prawo twierdzi, że przyczyny ekonomiczne mają podstawowy wpływ na podejmowanie decyzji o migracji⁶.

Początkowo emigracja nie była zbyt liczna, jednak wzrastała wraz z pogarszającą się koniunkturą gospodarczą uwarunkowaną cyklami gospodarczymi. Nie możemy jednoznacznie stwierdzić, że tylko pogarszające się warunki ekonomiczne generowały emigracje, gdyż również inne niekorzystne zmiany sytuacji w kraju wywoływały, co prawda nie tak liczne, wyjazdy w celu znalezienia lepszych warunków do życia. Wyjątkiem w tej materii jest zagrożenie życia w kraju co wywołuje ewakuację ludzi z terenu objętego zamieszkami. Jednak od kilkudziesięciu ostatnich lat migracja stała się zjawiskiem masowym, które swym zasięgiem objęła miliony ludzi na całym świecie. Ta masowość migracji wynika z rozwoju demokracji i większej świadomości praw człowieka u zwykłych ludzi, którzy decydują się na ten krok, uproszczenia w przekroczeniu granic wewnętrznych Unii Europejskiej⁷, tolerancji kraju przyjmującego migrantów i globalizacji świata. Napędem migracji stało się dążenie do lepszego życia i zapewnienia wyższego dobrobytu. Ocenia się, że w 2000 roku na świecie było około 3% emigrantów, tzn. ludzi mieszkających poza krajem urodzenia⁸ i udział emigrantów od ogólnej

⁴ J. Knopek, *Migracje międzynarodowe jako przedmiot badań politologicznych*, [w:] *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Piła 2008, s. 18.

⁵ J. Balicki, E. Frączak, Ch. B. Nam, *Przemiany ludnościowe. Fakty-Interpretacje-Opinie*, Warszawa 2007, s. 64.

⁶ K. Puchalska, A. Barwińska-Małałowicz, *Międzynarodowe przepływy kapitału i siły roboczej*, Rzeszów 2010, ss. 89-90.

⁷ A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, ss. 23-30.

⁸ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 40.

liczby ludności przez ostatnie lata utrzymuje się na podobnym poziomie.

W niektórych opracowaniach podkreśla się, iż emigrant ma dwa oblicza symbolicznie nazywane „turystą” i „włóczęgą”. Do pierwszego rodzaju, zazwyczaj bardziej zamożnego, włączeni zostali ludzie globalnego biznesu, pracownicy wyższych uczelni, naukowcy oraz wysokiej klasy specjaliści. Ta grupa emigrantów chce się przemieszczać i jest do tego zachęcana. Włóczęga z kolei jest mniej zasobnym emigrantem, który musi przemieszczać się bo nie ma innej alternatywy w kraju urodzenia⁹.

Proces migracji składa się z trzech faz. W pierwszej fazie zanim zapadnie decyzja o emigracji potencjalni emigranci rozważają czynniki skłaniające ich do podjęcia decyzji o wyjeździe z kraju, jak również oceniają inne czynniki, które przemawiają za pozostaniem w kraju. Druga faza obejmuje wyjazd z kraju do innego państwa gdzie następuje proces desocjalizacji związany z rezygnacją z dotychczasowej identyfikacji i przyjęciem wielu radykalnych zmian. W trzeciej fazie następuje proces asymilacji emigranta z nowym otoczeniem¹⁰.

Zasadniczą przyczyną emigracji jest dążenie do lepszego dobrobytu. Wywodzą się z tego ekonomiczne teorie emigracji, które w podstawie swej mają „czynniki wypychające” i „czynniki przyciągające”. Do tych pierwszych zaliczane są: niski standard życia w kraju urodzenia, brak możliwości ekonomicznych i lepszej perspektywy, nonszalancja miejscowej biurokracji, zaś do drugich – dobre perspektywy ekonomiczne w kraju docelowym, duży popyt na pracę¹¹. Dlatego też często mówiąc o emigracji ma się na uwadze przede wszystkim zarobkowy charakter przemieszczania się ludzi z jednego kraju do drugiego. Jednak migracja jest zjawiskiem wieloaspektowym i oprócz przesłanek ekonomicznych są również przyczyny pozaekonomiczne, takie jak etniczne, religijne, rodzinne, polityczne, ekologiczne¹². W Europie Środkowej i Wschodniej podstawową przyczyną emigracji są obecnie przyczyny ekonomiczne¹³, zaś pozaekonomiczne odgrywają marginalną rolę.

Ze względu na poziom kwalifikacji migrujących możemy wydzielić pięć grup emigrantów¹⁴:

- 1) wysoko wykwalifikowani pracownicy (lekarze, naukowcy, nauczyciele akademicy, inżynierowie) lub zajmujące wysokie stanowiska kierownicze;
- 2) pracownicy posiadające średnie wykształcenie zawodowe (technicy, pielęgniarki, robotnicy wykwalifikowani);
- 3) osoby nie posiadające zawodu (najczęściej są to osoby młode bez doświadczenia, mające ukończone szkoły, które nie dały im konkretnego zawodu, a osoby te wykreowały duże aspiracje niemożliwe do spełnienia w kraju rodzinnym);

⁹ J. Nakonieczna, *Migracje międzynarodowe a rozwój państw*, Warszawa 2007, s. 11.

¹⁰ K. Puchalska, A. Barwińska-Małajowicz, *op. cit.*, s. 80.

¹¹ S. Castles, M.J. Miller, *op. cit.*, s. 41.

¹² K. Puchalska, A. Barwińska-Małajowicz, *op. cit.*, s. 84.

¹³ Tamże, s. 90.

¹⁴ J. Nakonieczna, *op. cit.*, s. 12.

- 4) niewykwalifikowani pracownicy, szukające pracy za granicą, gdyż u siebie w kraju nie mogą jej znaleźć;
- 5) sezonowi lub okresowi pracownicy, którzy traktują pracę na emigracji jako dodatkowe zajęcie.

Emigrację według kryterium czasu możemy podzielić na cztery grupy:

- 1) migracje stałe – osoba wyjeżdża za granicę na stałe i bezpowrotnie;
- 2) migracje powrotne – emigrant powraca do własnego kraju po jakimś czasie przebywania w innym kraju;
- 3) migracje wahadłowe obejmują osoby studiujące w innym kraju, bądź też pracujące za granicą jednak mieszkające nadal w kraju urodzenia;
- 4) migracje okolicznościowe polegające na wyjazdach za granicę z powodu różnych okoliczności np. na wakacje, w celach służbowych lub turystycznych¹⁵.

Na zakończenie tej części należy przedstawić rachunek korzyści i strat wynikających z emigracji dla trzech stron – emigranta, państwa przyjmującego emigranta i kraju z którego emigrant wyjechał. Co do korzyści i strat jakie dotkną emigranta zależeć to będzie od sukcesu czy porażki w realizacji planów jakie podjęła osoba migrująca. Większość z nich odnosi sukcesy, tak przynajmniej oceniają sami emigranci. Co do strat i korzyści z emigracji jakie odbiorą państwa to istnieją dwie przeciwstawne teorie dotyczące wyrównania płac w wyniku przepływu emigrantów jako siły roboczej. Pierwsza z nich - teoria konwergencji - odnotowuje, że na skutek przemieszczania się siły roboczej nastąpi wyrównanie poziomu płac. Druga zaś – teoria dywergencji – stwierdza, że nie jest możliwe wyrównanie poziomu płac w różnych krajach z powodu wielu przyczyn, m.in. różnic kulturowych, barier psychologicznych, czynników instytucjonalnych. Jednak należy odnotować, że migracja może być korzystna dla kraju pochodzenia migrantów, jak i dla kraju przyjmującego migrantów. W kraju skąd pochodzą emigranci następuje wzrost płac ze względu na zmniejszającą się podaż siły roboczej. Więc korzyści odniosą ci pracownicy, którzy tam zostali, natomiast straty – pracodawcy w tym kraju z powodu wzrastających płac. W krajach przyjmujących migrantów, na skutek wzrostu podaży siły roboczej wystąpią przesłanki do zmniejszenia się płacy zarobkowej i korzyści odniosą pracodawcy. Dlatego też można stwierdzić, że „korzyści z migracji są korzyściami światowymi, gdyż oznaczają lepszą sytuację na rynku w obu krajach”¹⁶.

Teoretyczne opracowania milczą na temat strat jakie ponoszą kraje emigracyjne, odnotowujące odpływ w większości ambitnych energicznych ludzi. Jest to mocny cios zadany gospodarce tego kraju, gdyż brak tych ludzi osłabi potencjał gospodarczy. Należy też odnotować, że emigrują ludzie młodzi, którzy są aktywni i taki krok świadczy o tym, że widzą problemy z realizacją swych oczekiwań w kraju urodzenia. Są oni potencjalnymi kandydatami, uwzględniając ich wiek i ambicje, trafić do średniej klasy, która jest bogactwem każdego kraju. Duża emigracja oznacza znaczne osłabienie potencjału tej klasy. W efekcie tej emigracji nastąpi

¹⁵ K. Puchalska, A. Barwińska-Małajowicz, *op. cit.*, s. 81.

¹⁶ T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 206.

znaczące starzenie się społeczeństwa, co oznaczać będzie wzrost liczby emerytów na jednego pracującego i doprowadzi do wzrostu obciążenia podatkowego.

2. Sytuacja demograficzna Litwy, Łotwy i Estonii po wstąpieniu do UE

Od 1990 roku, gdy Litwa, Łotwa i Estonia zdobyły niepodległość, rozpoczął się proces transformacji systemowej. W pierwszych latach niepodległości państw bałtyckich liczba ludności zmniejszyła się. Spisy ludności, jakie były przeprowadzone w latach 1989, 2001 oraz wstępne dane ze spisu w 2011 roku potwierdzają zmniejszenie się liczby mieszkańców krajów bałtyckich. W pierwszym dziesięcioleciu niepodległości krajów bałtyckich emigrowała w większości ludność napływowa, która przybyła tam po drugiej wojnie światowej. Dotyczyło to przede wszystkim mniejszość rosyjską, białoruską i ukraińską. Mniejszość żydowska zamieszkała od dawna w tych państwach również zdecydowała się na znaczną emigrację. W mniejszym stopniu emigracja dotknęła w pierwszym dziesięcioleciu niepodległości ludność rdzenną tych państw. Na Litwie byli to naturalnie Litwini oraz polska mniejszość, w nieznacznym stopniu mniejszość białoruska i rosyjska oraz niemiecka¹⁷. Na Łotwie to odpowiednio większość łotewska i mniejszość polska oraz w nieznacznym stopniu mniejszość rosyjska. W Estonii - większość estońska oraz mniejszość niemiecka i w nieznacznym stopniu mniejszość rosyjska.

1 maja 2004 wszystkie trzy państwa bałtyckie stały się członkami Unii Europejskiej i przed obywatelami tych państw otworzył się rynek pracy państw Unii Europejskiej. Początkowo niektóre państwa obawiając się dużego napływu migrantów z Europy Środkowej i Wschodniej wprowadziły okresy przejściowe, ale po kilku latach rynek pracy został w pełni otwarty dla obywateli państw bałtyckich, co wywołało znaczną emigrację z tych państw.

Zobaczymy jak zmieniła się liczba ludności w państwach bałtyckich w latach 2004-2012.

Tabela 1. Ludność na Litwie, Łotwie i w Estonii w latach 2004-2012 (stan na 1 stycznia), w tys.

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Saldo
Litwa	3445,9	3425,3	3403,9	3384,9	3366,4	3349,9	3329,0	3244,6	3199,8	-246,1
Łotwa	2270,7	2241,5	2221,3	2204,5	2187,9	2159,0	2118,6	2074,6	2041,8	-228,9
Estonia	1351,1	1347,5	1344,7	1342,4	1340,9	1340,4	1340,1	1340,2	1339,7	-11,4

Źródło: na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>; <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp>; <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Jak widać z tabeli 1 liczba ludności Litwy w latach 2004-2012 zmniejszyła się o 246,1 tys., co stanowi ubytek 7,14% od początkowej wielkości, Łotwy – o 228,9 tys., co stanowi 10,08%, zaś Estonii – o 11,4 tys., co stanowi 0,84%. Zmniejszenie się liczby ludności w tych krajach

¹⁷ Szerzej na ten temat zob.: J. Wołkonowski, *Polityczne i społeczne konsekwencje emigracji na Litwie w latach 1990-2010*, (w:) *Otoczenie współczesnych przedsiębiorstw – specyfika i zmiany*, pod redakcją A. Gierczak, J. Wiażewicz, A. Zielińskiej, Rzeszów 2012, ss. 339-349.

wynika z dwóch przyczyn – większej liczby zmarłych niż nowonarodzonych w każdym z tych państw co roku oraz większej liczbie emigrujących z danego kraju niż imigrujących. Kolejne tabele ukazały nam jaka część ubytku ludności w tych państwach wynika z niżu demograficznego.

Tabela 2. Różnica między liczbą narodzin a zgonów na Litwie w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Narodziny	30419	30541	31265	32346	35065	36682	35626	34385	266329
Zgony	41340	43799	44813	45624	43832	42032	42120	41037	344597
Różnica	-10921	-13258	-13548	-13278	-8767	-5350	-6494	-6652	-78268

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280>

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Jak widzimy z tabeli 2 w latach 2004-2011 na Litwie był ujemny przyrost naturalny, który w tym okresie stanowił ubytek ludności z tej przyczyny w wysokości -78,3 tys. mieszkańców tego kraju. Oznacza to, że ubytek -167,8 tys. osób na Litwie (pozostała część) stanowi emigracja w latach 2004-2011.

Tabela 3. Różnica między liczbą narodzin a zgonów na Łotwie w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Narodziny	20334	21497	22264	23273	23948	21677	19219	18825	171037
Zgony	32024	32777	33098	33042	31006	29897	30040	28540	250424
Różnica	-11690	-11280	-10834	-9769	-7058	-8220	-10821	-9715	-79387

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Analizując podobnie sytuację na Łotwie na podstawie danych zawartych w tabeli 3 dojdziemy do wniosku, że zmniejszenie się liczby ludności na Łotwie wynika z ujemnego przyrostu -79,4 tys. oraz emigracji -149,5 tys. obywateli Łotwy.

Tabela 4. Różnica między liczbą narodzin a zgonów w Estonii w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Narodziny	13992	14350	14877	15775	16028	15763	15825	14679	121289
Zgony	17685	17316	17316	17409	16675	16081	15790	15244	133516
Różnica	-3693	-2966	-2439	-1634	-647	-318	+35	-565	-12227

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Sytuacja w Estonii (tabela 4) jest odmienna – ubytek ludności za lata 2004-2012 stanowi 11,4 tys., zaś zmniejszenie się liczby ludności w okresie 2004-2001 z powodu ujemnego przyrostu -12,2 tys. osób. Oznacza to, że w Estonii mamy do czynienia z imigracją, która za te lata powinna być +0,8 tys. osób i to wyróżnia Estonię na tle innych krajów bałtyckich.

3. Migracja na Litwie, Łotwie i w Estonii po akcesji do UE

Jak wynika z tabel 1-4 na Litwie i Łotwie mieliśmy do czynienia ze znaczną emigracją, która średnio rocznie dla Litwy wynosiła 21 tys. osób emigrujących z kraju, dla Łotwy – 18,7 tys. emigrujących z kraju osób, zaś dla Estonii – 0,1 tys. osób imigrujących do Estonii. Średni roczny wskaźnik migracji liczony na 10 tys. mieszkańców wyniesie dla Litwy w tym okresie 63,2 osób emigrujących na 10 tys. mieszkańców Litwy, dla Łotwy – 87,2 osoby emigrujące średnio rocznie na 10 tys. mieszkańców Łotwy. Zaś w przypadku Estonii mamy do czynienia z imigracją i średni wskaźnik wynosi 0,7 osoby imigrującej średnio rocznie do Estonii. Naturalnie, że w ten sposób policzone średnio roczne wskaźniki ukazują główny trend w tym okresie, jednak nie w pełni charakteryzują proces migracji, który w okresie 2004-2011 miał wzrosty i spadki strumieni migracyjnych. Kolejne tabele ukazują zmiany procesy migracyjnego.

Tabela 5. Emigracja i imigracja na Litwie w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Emigracja	32500	48100	27800	26500	23700	34700	83577	54331	331208
Imigracja	5553	6789	7745	8609	9297	6487	5213	15685	65378
Saldo	-26947	-41311	-20055	-17891	-14403	-28213	-78364	-38646	-265830

Źródło: na podstawie <http://123.emn.lt/lt/bendros-tendencijos/migracija-10-metu-apzvalga> [dostęp: 12.08. 2012].

Jak widzimy z powyższej tabeli ma miejsce zasadnicza różnica pomiędzy podawaną w statystykach liczbą emigracji a wyliczoną. Nieścisłości wynikają z przyczyn deklarowanej i niedeklarowanej emigracji na Litwie. Władze litewskie nie uwzględniały niedeklarowanej emigracji przy podawaniu liczby ludności na Litwie, co oznaczało zawyżoną liczbę mieszkańców Litwy. Uwzględniając saldo migracji (265,8 tys.) oraz ubytek ludności z powodu ujemnego przyrostu ludności (78,3 tys.) faktyczna liczba ludności na Litwie powinna być na 1 stycznia 2012 roku nie 3199,8 tys., jak podają oficjalne statystyki, a 3101,8 tys. osób.

Liczba ta może być jeszcze mniejsza, gdyż prawdopodobnie władze litewskie w identyczny sposób dokonywały tego procederu i przed 2004 rokiem. Na dowód tego stwierdzenia można przytoczyć spis ludności przeprowadzony w 2011 roku na Litwie, który wykazał, że w marcu 2011 roku na Litwie było 3053,8 tys. mieszkańców¹⁸, a nie 3244,6 tys. jak podaje oficjalna statystyka¹⁹.

Nastąpiły również zmiany w sposobie definiowania pojęcia „emigrant”. Otóż wg Departamentu Statystyki Litwy w latach 90. emigrantem była osoba, która wyjechała do innego państwa w celu zamieszkania w nim na stałe albo na okres dłuższy niż 6 miesięcy²⁰. Obecnie zmieniono ten termin na jeden rok²¹, gdyż emigracja przyjęła jak widzimy ogromne rozmiary.

¹⁸ <http://www.stat.gov.lt/lt/news/view?id=10038> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

¹⁹ <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

²⁰ *Demografijos Metraštis 2008 (Demographic Yearbook)*, Vilnius 2009, s. 9.

²¹ <http://123.emn.lt/lt/emigracija/top-10-emigracijos-valstybiu> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Uwzględniając powyższe skorygowany wskaźnik średnioroczny na 1000 mieszkańców na Litwie będzie wynosił 10 osób, zaś średnia roczna emigracja będzie kształtowała się na poziomie 33,2 tys.

W kolejnej tabeli 6 przedstawiona jest migracja na Łotwie w badanym okresie.

Tabela 6. Emigracja i imigracja na Łotwie w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Emigracja	22972	17939	16665	15882	27026	36935	38072	30380	205871
Imigracja	5441	9053	10703	9076	5158	4747	4903	7253	56334
Saldo	-17531	-8886	-5962	-6806	-21868	-32188	-33169	-23127	149537

Źródło: opracowanie własne na podstawie

<http://data.csb.gov.lv/Dialog/varval.asp?ma=IB0010a&ti=IBG01%2E+LONG%2DTERM+MIGRATION&path=../DATABASEEN/Iedzsoc/Annual%20statistical%20data/04.%20Population%20E%20Migration/&lang=1> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Analizując dane z Tabeli 6 przedstawiające emigrację na Łotwie dochodzimy do wniosku, że nie ma w nich rozbieżności jak w przypadku Litwy. Tutaj zgodne są wyliczenia i dane dotyczące emigracji na Łotwie, tzn. wskaźnik emigracji na 10 tys. jest 86,7 osób (lub 8,7 osób na 1000 mieszkańców Łotwy), zaś średnia roczna emigracja wynosi 18,7 tys.

W kolejnej tabeli 7 przedstawiona jest migracja w Estonii.

Tabela 7. Emigracja i imigracja w Estonii w okresie 2004-2011

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ogółem
Emigracja	2927	4610	5527	4384	4406	4658	5294	6214	38020
Imigracja	1097	1436	2234	3741	3671	3884	2810	3709	22582
Saldo	-1830	-3174	-3293	-643	-735	-774	-2484	-2505	-15438

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Jak wynika z powyższej tabeli tu także występują duże rozbieżności, gdyż według podawanej liczby mieszkańców w kraju wynika, że w Estonii jest imigracja, tymczasem sytuacja jest odwrotna i emigracja w Estonii w latach 2004-2011 stanowiła 15,4 tys. osób lub rocznie - 1,9 tys., zaś skorygowany wskaźnik emigracji na 1000 mieszkańców będzie 1,43 osoby. Oznacza to, że faktyczna liczba ludności w Estonii na początku 2012 roku była 1323,5 tys., a nie 1339,7 tys. jak podaje urząd statystyczny Estonii.

Podsumowując powyższe analizy należy stwierdzić, że instytucje statystyczne Litwy i Estonii wliczają osoby, które wyemigrowały, że są one i w kraju i na emigracji. Jest to błędne podejście, które generuje niezgodność danych demograficznych i migracyjnych, co stwarza zagmatwany obraz sytuacji demograficznej w tych krajach. Instytucje statystyczne Łotwy podają rzetelne dane demograficzne, które są spójne z danymi migracji.

4. Charakterystyka migranta Litwy, Łotwy i Estonii - płeć, wiek, obywatelstwo i stan cywilny

Interesującym zagadnieniem jest sylwetka emigranta i imigranta w krajach bałtyckich w okresie 2004-2011. Tabela 8 zawiera dane dotyczące emigracji Litwy, przy czym obraz migracji jest niezbyt precyzyjny, gdyż uwzględnia tylko emigrację deklarowaną, która w początkowym okresie była pewną częścią ogólnej emigracji, zaś w końcowym okresie – zrównała się z ogólną emigracją.

Tabela 8. Migracja deklarowana na Litwie w okresie 2004-2011 według płci

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Razem
Emigracja deklarowana	15165	15571	12602	13853	17015	21970	83157	53863	233196
<i>Kobiety</i>	8019	8013	6472	7246	8644	10159	43194	26942	118689
Mężczyźni	7146	7558	6130	6607	8371	11811	39963	26921	114507
Imigracja	5553	6789	7745	8609	9297	6487	5213	15685	65378
<i>Kobiety</i>	2585	2973	3373	3832	3795	3130	2421	7188	29297
Mężczyźni	2968	3816	4372	4777	5502	3357	2792	8497	36081
Saldo	-9612	-8782	-4857	-5244	-7718	-15483	-77944	-38178	-167818
Saldo kobiety	-5434	-5040	-3099	-3414	-4849	-7029	-40773	-19754	-89392
Saldo mężczyźni	-4178	-3742	-1758	-1830	-2869	-8454	-37171	-18424	-78426

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Analizując tabelę 8 należy stwierdzić, że na Litwie w badanym okresie za wyjątkiem 2009 roku - gdy zaczął się kryzys finansowy - to kobiety stanowiły większość w deklarowanej emigracji - 50,9% od ogółu. Największy wzrost emigracji u kobiet i mężczyzn odnotowany jest w 2010 roku. Wynikało to z wprowadzenia opłaty ubezpieczenia zdrowotnego osobom, które nie zarejestrowały się na giełdzie pracy lub nie zadeklarowały emigracji. To spowodowało, że osoby, które nawet wcześniej emigrowały, zgłosiły w 2010 roku swój wyjazd i z powodu tego szacunki skali emigracji dotychczas niedeklarowanej stały się bardziej precyzyjne. Analizując imigrację widzimy, że sytuacja jest inna – to mężczyźni stanowią większość w każdym badanym roku, a mianowicie 55,2%, przy czym wzrost imigracji był w okresie dobrej koniunktury gospodarczej na Litwie w latach 2006-2008, zaś większy wzrost imigracji w roku 2011 można wytłumaczyć powrotem niektórych osób z masowej emigracji jaka miała miejsce w 2010 roku. Jak widzimy z analizowanej tabeli na Litwie w ubytku migracyjnym ludności kobiety stanowiły większość – 53,3%, co oznacza, że kraj w większości opuszczają kobiety.

Nieco odmienna sytuacja jest na Łotwie, która jest przedstawiona w kolejnej tabeli 9.

Tabela 9. Migracja na Łotwie w okresie 2004-2011 według płci

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Razem
Emigracja	22972	17939	16665	15882	27026	36935	38072	30380	205871
<i>Kobiety</i>	11596	9676	8960	8295	12852	17168	17922	15714	102183
Mężczyźni	11376	8263	7705	7587	14174	19767	20150	14666	103688
Imigracja	5441	9053	10703	9076	5158	4747	4903	7253	56334
<i>Kobiety</i>	2355	4279	5408	3490	2038	2126	2272	3204	25172
Mężczyźni	3086	4774	5295	5586	3120	2621	2631	4049	31162
Saldo	-17531	-8886	-5962	-6806	-21868	-32188	-33169	-23127	-149537
Saldo kobiety	-9241	-5397	-3552	-4805	-10814	-15042	-15650	-12510	-77011
Saldo mężczyźni	-8290	-3489	-2410	-2001	-11054	-17146	-17519	-10617	-72526

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Analizując tabelę 9 możemy stwierdzić, że na Łotwie w latach 2004-2007 to kobiety stanowiły większość w emigracji. Jednak wraz z nadejściem kryzysu lat 2008-2010 większość emigrujących to mężczyźni. W badanym okresie oni też stanowili większość emigrujących na Łotwie – 50,4%. Mężczyźni również stanowili znaczącą większość w imigracji – 55,3%. Jednak w ogólnym ubytku ludności to kobiety stanowiły większość – 51,5%.

Całkowicie odmienna jest sytuacja migracji w Estonii, co ukazuje tabela 10.

Tabela 10. Migracja w Estonii w okresie 2004-2011 według płci

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Razem
Emigracja	2927	4610	5527	4384	4406	4658	5294	6214	38020
<i>Kobiety</i>	1541	2512	3003	2304	2347	2568	2774	3277	20326
Mężczyźni	1386	2098	2524	2080	2059	2090	2520	2937	17694
Imigracja	1097	1436	2234	3741	3671	3884	2810	3709	22582
<i>Kobiety</i>	519	608	1018	1648	1490	1516	1173	1577	9549
Mężczyźni	578	828	1216	2093	2181	2368	1637	2132	13033
Saldo	-1830	-3174	-3293	-643	-735	-774	-2484	-2505	-15438
Saldo kobiety	-1022	-1904	-1985	-656	-857	-1052	-1601	-1700	-10777
Saldo mężczyźni	-808	-1270	-1308	+13	+122	+278	-883	-805	-4661

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12.08.2012].

Analizując tabelę 10 należy stwierdzić, że w Estonii we wszystkich latach badanego okresu w emigracji większość stanowiły kobiety, co ogółem za badany okres daje wynik 53,5%, zaś w imigracji – mężczyźni - 57,7% od ogółu imigracji. Takie wyniki rzutują na końcowe dane, które pokazują, że w ogólnym migracyjnym ubytku ludności w Estonii kobiety stanowią 69,8%.

W następnej części tego podrozdziału przeanalizujemy wiek emigranta i imigranta w krajach bałtyckich w okresie 2004-2011. Tabela 11 przedstawia przekrój wiekowy emigrantów z Litwy. Z braku danych statystycznych badania zostały przeprowadzone uwzględniając tylko emigrację deklarowaną. Analizując dane widać wyraźnie, że w większości badanego okresu grupa wiekowa 25-29 lat była najmocniej zaangażowana w emigrację z Litwy. Jednak w 2011 roku to się zmieniło i na pierwsze miejsce wysunęła się grupa 20-24 (nastąpiło to wyłącznie

poprzez wzrost emigracji kobiet²²), która i za rok 2010 miała znaczący wzrost. Ponad 45% udział w emigracji mają trzy grupy wiekowe 20-24, 25-29 i 30-34. Jest to najbardziej mobilna część społeczeństwa.

Tabela 11. Emigracja deklarowana na Litwie w okresie 2004-2011 według wieku, (w % od ogółu)

Wiek/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
0-4	467(3,1)	541(3,5)	532(4,2)	644(4,6)	738(4,3)	880(4,0)	3040(3,7)	2137(4,0)
5-9	729(4,8)	763(4,9)	651(5,2)	745(5,4)	768(4,5)	852(3,9)	2757(3,3)	1772(3,3)
10-14	782(5,2)	855(5,5)	708(5,6)	787(5,7)	891(5,2)	881(4,0)	2686(3,2)	1742(3,2)
15-19	1017(6,7)	1 037(6,7)	792(6,3)	880(6,4)	992(5,8)	1235(5,6)	4909(5,9)	3823(7,1)
20-24	2425(16,0)	2543(16,3)	1885(15,0)	1826(13,2)	2141(12,6)	2710(12,3)	15131(18,2)	11724(21,2)
25-29	3169(20,1)	3241(20,8)	2550(20,2)	2456(17,7)	3372(19,8)	4181(19,0)	18520(22,3)	11310(21,0)
30-34	1891(12,5)	2015(12,9)	1555(12,3)	1905(13,8)	2413(14,2)	3136(14,3)	11964(14,4)	6830(12,7)
35-39	1305(8,6)	1355(8,7)	1130(9,0)	1367(9,9)	1832(10,8)	2748(12,5)	7853(9,4)	4648(8,6)
40-44	1101(7,3)	1111(7,1)	881(7,0)	1021(7,4)	1249(7,3)	1823(8,3)	5715(6,9)	3516(6,5)
45-49	1040(6,9)	995(6,4)	859(6,8)	1043(7,5)	1115(6,6)	1537(7,0)	4815(5,8)	2712(5,0)
50-54	481(3,2)	420(2,7)	367(2,9)	383(2,8)	579(3,4)	887(4,0)	3388(4,1)	1999(3,7)
55-59	289(1,9)	242(1,6)	210(1,7)	291(2,1)	384(2,3)	539(2,5)	1610(1,9)	960(1,8)
60-64	152(1,0)	130(0,8)	120(1,0)	160(1,2)	183(1,1)	205(0,9)	331(0,4)	274(0,5)
65-69	110(0,7)	104(0,7)	136(1,1)	110(0,8)	102(0,6)	89(0,4)	140(0,2)	120(0,2)
70-74	74(0,5)	67(0,4)	73(0,6)	81(0,6)	90(0,5)	84(0,4)	104(0,1)	99(0,2)
75-79	74(0,5)	86(0,6)	73(0,6)	61(0,4)	59(0,3)	71(0,3)	72(0,1)	70(0,1)
80+	59(0,4)	66(0,4)	80(0,6)	93(0,7)	107(0,6)	112(0,5)	122(0,1)	127(0,2)
Ogółem	15165(100)	15571(100)	12602(100)	13853(100)	17015(100)	21970(100)	83157(100)	53863(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1396> [dostęp: 12.08.2012].

Zauważalna jest również znaczna emigracja dzieci – grupy wiekowe 0-4, 5-9 i 10-14 mają wspólny udział powyżej 10% ogółu. Można z tego wyciągnąć wniosek, że jest to emigracja rodzin wraz z dziećmi²³. Widzimy również wzrost w grupie wiekowej seniorów²⁴. Z analizy danych wynika powolny spadek procentowy grup wiekowych powyżej 55 roku życia oraz ponad 20% udział czterech grup wiekowych 35-39, 40-45, 45-49, 50-54.

W kolejnej tabeli 12 przedstawiona jest imigracja na Litwę w przekroju wiekowym imigranta. Analizując zamieszczone w niej dane widzimy, że największy udział w imigracji na Litwę mają osoby w wieku 25-29 lat (choć w 2004 roku to grupa wiekowa 20-24 miała najwyższy udział, jak również warty jest odnotowania wzrost udziału tej grupy w imigracji w roku 2011). Trzy grupy wiekowe 20-24, 25-29 i 30-34 mają w badanym okresie ponad 50% wspólny udział w imigracji. Warte odnotowania jest fakt 10% wspólnego udziału najmłodszych trzech grup wiekowych – są to powroty rodzin na Litwę, oraz ponad 20% wspólny udział

²² Dane za rok 2011 według płci. <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1396> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

²³ W 2011 roku obywatelki Litwy w Wielkiej Brytanii urodziły 3711 dzieci. zob. [online] <http://www.delfi.lt/news/daily/emigrants/lietuvos-vienos-daugiausiai-gimdanciu-uzsienieciu-britanijoje.d?id=59419217> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

²⁴ P. Grinkevičius, *Lietuvos seniorai išvyksta dirbti į užsienį*, (w:) *Ekonomika.lt*, <http://www.ekonomika.lt/naujiena/lietuvos-seniorai-isyksta-dirbti-i-uzsieni-25006.html> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

czterech grup wiekowych - 35-54.

Tabela 12. Imigracja na Litwie w okresie 2004-2011 według wieku (w % od ogółu)

Wiek/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
0-4	128(2,3)	257(3,8)	372(4,8)	424(4,9)	427(4,6)	380(5,9)	320(6,1)	708(4,5)
5-9	132(2,4)	205(3,0)	291(3,8)	303(3,5)	266(2,9)	213(3,3)	132(2,5)	354(2,3)
10-14	168(3,0)	235(3,5)	214(2,8)	226(2,6)	267(2,9)	214(3,3)	90(1,7)	208(1,3)
15-19	376(6,8)	371(5,5)	451(5,8)	408(4,7)	447(4,8)	348(5,4)	231(4,4)	526(3,4)
20-24	1069(19,3)	1192(17,6)	1218(15,7)	1195(13,9)	1187(12,8)	743(11,5)	818(15,7)	3600(23,0)
25-29	1057(19,0)	1278(18,8)	1504(19,4)	1691(19,6)	1765(19,0)	1202(18,5)	1027(19,7)	3693(23,5)
30-34	654(11,8)	849(12,5)	999(12,9)	1238(14,4)	1285(13,8)	1021(15,7)	778(14,9)	2162(13,8)
35-39	448(8,1)	622(9,2)	692(8,9)	847(9,8)	1064(11,4)	667(10,3)	540(10,4)	1314(8,4)
40-44	391(7,0)	538(7,9)	625(8,1)	681(7,9)	813(8,7)	501(7,7)	365(7,0)	964(6,1)
45-49	323(5,8)	460(6,8)	553(7,1)	630(7,3)	743(8,0)	439(6,8)	300(5,8)	807(5,1)
50-54	222(4,0)	237(3,5)	269(3,5)	362(4,2)	427(4,6)	272(4,2)	232(4,5)	626(4,0)
55-59	165(3,0)	188(2,8)	207(2,7)	199(2,3)	237(2,5)	186(2,9)	137(2,6)	390(2,5)
60-64	108(1,9)	110(1,6)	106(1,4)	140(1,6)	157(1,7)	116(1,8)	117(2,2)	165(1,1)
65-69	89(1,6)	90(1,3)	96(1,2)	101(1,2)	70(0,8)	69(1,1)	25(0,5)	54(0,3)
70-74	84(1,5)	56(0,8)	54(0,7)	60(0,7)	47(0,5)	48(0,7)	35(0,7)	42(0,3)
75-79	65(1,2)	50(0,7)	40(0,5)	47(0,5)	51(0,5)	34(0,5)	34(0,7)	35(0,2)
80+	74(1,3)	51(0,8)	54(0,7)	57(0,7)	44(0,5)	34(0,5)	32(0,6)	37(0,2)
Ogółem	5553(100)	6789(100)	7745(100)	8609(100)	9297(100)	6487(100)	5213(100)	15685(100)

Źródło: jak dla tabeli 11.

Analizując stan migracji na Łotwie w 2011 roku (autorowi nie udało się odnaleźć danych z poprzednich lat badanego okresu) dochodzimy do wniosku, że w emigracji z Łotwy, podobnie jak na Litwie, najliczniejszą jest grupa wiekowa 20-24.

Tabela 13. Emigracja i imigracja na Łotwie w 2011 roku według grup wiekowych

Wiek	Emigracja 2011 (%)	Imigracja 2011(%)	Wiek	Emigracja 2011 (%)	Imigracja 2011(%)
0-4	1473(4,8)	597(8,2)	45-49	1686(5,5)	524(7,2)
5-9	1430(4,7)	386(5,3)	50-54	1247(4,1)	398(5,5)
10-14	1115(3,7)	277(3,8)	55-59	782(2,6)	257(3,5)
15-19	2567(8,4)	305(4,2)	60-64	382(1,3)	230(3,2)
20-24	6032(19,9)	785(10,8)	65-69	134(0,4)	106(1,5)
25-29	5287(17,4)	920(12,7)	70-74	285(0,9)	123(1,7)
30-34	2944(9,7)	795(11,0)	75-79	262(0,9)	58(0,8)
35-39	2302(7,6)	752(10,4)	80+	349(1,1)	129(1,8)
40-44	2103(6,9)	611(8,4)	Ogółem	30380(100)	7253(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Cztery grupy wiekowe 20-39 mają wspólny udział ponad 50% w ogólnej emigracji z Łotwy. Natomiast rozkład wiekowy imigracji na Łotwę jest bardziej spłaszczony niż emigracji i największy udział ma grupa 25-29. Nieco inna jest migracja w Estonii (tabela 14 i tabela 15) – największy udział w migracji ma grupa wiekowa 25-29 - dla emigracji i imigracji w 2011 roku -

choć w latach 2007-2010 w imigracji do Estonii największy udział miała grupa 20-24 lat. Prawdopodobnie odpowiedź na to pytanie jest zawarta w kraju imigranta, o czym będzie mowa na kolejnych stronach.

Tabela 14. Emigracja w Estonii w okresie 2004-2011 według wieku

Wiek/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
0-4	120(4,1)	177(3,8)	268(4,8)	206(4,7)	212(4,8)	242(5,2)	298(5,6)	351(5,6)
5-9	122(4,2)	203(4,4)	277(5,0)	207(4,7)	200(4,5)	263(5,6)	299(5,6)	350(5,6)
10-14	145(5,0)	187(4,1)	292(5,3)	186(4,2)	190(4,3)	193(4,1)	235(4,4)	266(4,3)
15-19	193(6,6)	295(6,4)	354(6,4)	260(5,9)	249(5,7)	217(4,7)	182(3,4)	258(4,2)
20-24	335(11,4)	575(12,5)	632(11,4)	554(12,6)	581(13,2)	561(12,0)	703(13,3)	866(13,9)
25-29	375(12,8)	682(14,8)	757(13,7)	676(15,4)	778(17,7)	796(17,1)	945(17,9)	1078(17,3)
30-34	338(11,5)	567(12,3)	648(11,7)	518(11,8)	550(12,5)	610(13,1)	704(13,3)	841(13,5)
35-39	288(9,8)	463(10,0)	585(10,6)	464(10,6)	454(10,3)	455(9,8)	531(10,0)	654(10,5)
40-44	258(8,8)	404(8,8)	536(9,7)	397(9,1)	375(8,5)	417(9,0)	417(7,9)	533(8,6)
45-49	255(8,7)	382(8,3)	385(7,0)	385(8,8)	362(8,2)	302(6,5)	401(7,6)	379(6,1)
50-54	181(6,2)	263(5,7)	301(5,4)	224(5,1)	219(5,0)	291(6,2)	268(5,1)	285(4,6)
55-59	91(3,1)	136(3,0)	208(3,8)	111(2,5)	94(2,1)	145(3,1)	131(2,5)	158(2,5)
60-64	56(1,9)	70(1,5)	71(1,3)	51(1,2)	33(0,7)	62(1,3)	44(0,8)	57(0,9)
65-69	54(1,8)	76(1,6)	72(1,3)	43(1,0)	27(0,6)	36(0,8)	27(0,5)	33(0,5)
70-74	43(1,5)	55(1,2)	40(0,7)	32(0,7)	29(0,7)	30(0,6)	37(0,7)	38(0,6)
75-79	48(1,6)	39(0,8)	45(0,8)	34(0,8)	20(0,5)	19(0,4)	29(0,5)	28(0,5)
80+	25(0,9)	36(0,8)	56(1,0)	36(0,8)	33(0,7)	19(0,4)	43(0,8)	39(0,6)
Ogółem	2927(100)	4610(100)	5527(100)	4384(100)	4406(100)	4658(100)	5294(100)	6214(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12.08.2012].

Tabela 15. Imigracja w Estonii w okresie 2004-2011 według wieku

Wiek/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
0-4	52(4,7)	75(5,2)	155(6,9)	289(7,7)	303(8,3)	300(8,9)	247(8,8)	315(8,5)
5-9	34(3,1)	53(3,7)	51(2,3)	116(3,1)	105(2,9)	92(2,4)	72(2,6)	154(4,2)
10-14	27(2,5)	33(2,3)	50(2,2)	82(2,2)	67(1,8)	70(2,1)	52(1,9)	97(2,6)
15-19	43(3,9)	40(2,8)	80(3,6)	151(4,0)	162(4,4)	162(4,2)	96(3,4)	122(3,3)
20-24	82(7,5)	113(7,9)	324(14,5)	584(15,6)	619(16,9)	711(18,3)	444(15,8)	397(10,7)
25-29	118(10,8)	170(11,8)	284(12,7)	531(14,2)	556(15,1)	625(16,1)	413(14,7)	589(15,9)
30-34	131(11,9)	175(12,2)	236(10,6)	416(11,1)	446(12,1)	455(11,7)	348(12,4)	492(13,3)
35-39	111(10,1)	155(10,8)	196(8,8)	365(9,8)	363(9,9)	368(9,5)	264(9,4)	417(11,2)
40-44	80(7,3)	120(8,4)	172(7,7)	294(7,9)	253(6,9)	303(7,8)	257(9,1)	344(9,3)
45-49	72(6,6)	106(7,4)	136(6,1)	247(6,6)	215(5,9)	250(6,4)	172(6,1)	242(6,5)
50-54	83(7,6)	79(5,5)	131(5,9)	167(4,5)	174(4,7)	160(4,1)	138(4,9)	178(4,8)
55-59	70(6,4)	94(6,5)	115(5,1)	143(3,8)	129(3,5)	130(3,3)	90(3,2)	132(3,6)
60-64	47(4,3)	55(3,8)	83(3,7)	103(2,8)	92(2,5)	91(2,3)	70(2,5)	85(2,3)
65-69	54(4,9)	68(4,7)	87(3,9)	85(2,3)	62(1,7)	56(1,4)	38(1,4)	38(1,0)
70-74	29(2,6)	29(2,0)	46(2,1)	54(1,4)	42(1,1)	40(1,0)	54(1,9)	38(1,0)
75-79	31(2,8)	44(3,1)	39(1,7)	59(1,6)	31(0,8)	27(0,7)	23(0,8)	28(0,8)
80+	33(3,0)	27(1,9)	49(2,2)	55(1,5)	52(1,4)	44(1,1)	32(1,1)	41(1,1)
Ogółem	1097(100)	1436(100)	2234(100)	3741(100)	3671(100)	3884(100)	2810(100)	3709(100)

Źródło: jak dla tabeli 14.

W trzeciej części podrozdziału przeanalizujemy obywatelstwo emigrantów i imigrantów w krajach bałtyckich w badanym okresie. Dane te dla Litwy są przedstawione tylko dla emigracji deklarowanej, gdyż badań takich nie robiono dla emigracji niedeklarowanej.

Analizując tabele 16 i 17 widzimy, że największy udział w emigracji stanowią obywatele Litwy, przy czym udział ten wzrastał z roku na rok w badanym okresie. W imigracji z Litwy udział obywateli Litwy również wzrastał, jednak nie był na tyle zdecydowany jak w przypadku emigracji. Znaczący udział w imigracji na Litwę stanowili obywatele Rosji, Białorusi i Ukrainy jednak jeżeli porównamy liczby absolutne z emigracją to ostateczny wynik jest taki, że więcej obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy emigrowało z Litwy niż imigrowało.

Tabela 16. Emigracja deklarowana na Litwie w okresie 2004–2011 według obywatelstwa

Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Litwy	13182(86,9)	13306(85,5)	10281(81,6)	11422(82,5)	13374(78,6)	16421(74,7)	79315(95,4)	51505(95,6)
Białorusi	133(0,9)	203(1,3)	312(2,5)	356(2,6)	782(4,6)	1939(8,8)	1180(1,4)	666(1,2)
Rosji	484(3,2)	546(3,5)	503(4,0)	412(3,0)	635(3,7)	675(3,1)	560(0,7)	422(0,8)
Ukrainy	127(0,8)	155(1,0)	209(1,7)	334(2,4)	640(3,8)	895(4,1)	567(0,7)	312(0,6)
USA	177(1,2)	163(1,0)	236(1,9)	180(1,3)	178(1,0)	127(0,6)	149(0,2)	92(0,2)
Inne państwa	892(5,9)	833(5,3)	972(7,7)	865(6,2)	1357(8,0)	1876(8,5)	1348(1,6)	835(1,5)
Brak	146(1,0)	365(2,3)	89(0,7)	284(2,1)	49(0,3)	37(0,2)	38(0,1)	31(0,1)
Ogółem	15165(100)	15571(100)	12602(100)	13853(100)	17015(100)	21970(100)	83157(100)	53863(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 17. Imigracja na Litwie w okresie 2004–2011 według obywatelstwa

	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Litwa	3397(61,2)	4705(69,3)	5508(71,1)	6141(71,3)	6337(68,2)	4821(74,3)	4153(79,7)	14012(89,3)
Rosja	441(7,9)	294(4,3)	396(5,1)	416(4,8)	368(4,0)	312(4,8)	248(4,8)	373(2,4)
Białoruś	203(3,7)	329(4,8)	647(8,4)	746(8,7)	987(10,6)	438(6,8)	255(4,9)	254(1,6)
Ukraina	246(4,4)	251(3,7)	294(3,8)	422(4,9)	508(5,5)	209(3,2)	145(2,8)	181(1,2)
USA	161(2,9)	148(2,2)	141(1,8)	123(1,4)	94(1,0)	47(0,7)	32(0,6)	34(0,2)
Inne państwa	1002(18,0)	773(11,4)	745(9,6)	737(8,6)	987(10,6)	645(9,9)	370(7,1)	819(5,2)
Brak	103(1,9)	288(4,2)	14(0,2)	24(0,3)	16(0,2)	15(0,2)	10(0,2)	12(0,1)
Ogółem	5553(100)	6789(100)	7745(100)	8609(100)	9297(100)	6487(100)	5213(100)	15685(100)

Źródło: jak dla tabeli 16.

W kolejnych tabelach przeanalizujemy długoterminową migrację na Łotwie, która oznacza wyjazd do innego kraju na okres roku i dłużej²⁵. Badania objęły rok 2000 oraz lata 2005–2010, gdyż tylko w tym okresie władze Łotwy zebrały dane statystyczne na ten temat.

²⁵ <http://www.csb.gov.lv/en/notikumi/current-trends-population-migration-2009-27155.html> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 18. Długoterminowa emigracja z Łotwy w okresie 2004-2011 według obywatelstwa

Wyszczególnienie	2000(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)
Łotwa	1579(22,1)	991(40,4)	1920(36,6)	1881(45,0)	3558(59,2)	3918(53,0)	7245(67,7)
Rosja	2543(35,7)	629(25,7)	773(14,7)	611(14,6)	509(8,5)	819(11,1)	777(7,3)
Ukraina	105(1,5)	97(4,0)	226(4,3)	61(1,5)	122(2,0)	280(3,8)	269(2,5)
Białoruś	59(0,8)	56(2,3)	69(1,3)	56(1,3)	59(1,0)	123(1,7)	55(0,5)
USA	62(0,9)	46(1,9)	113(2,2)	30(0,7)	53(0,9)	51(0,7)	51(0,5)
Inne państwa	501(7,0)	385(15,7)	776(14,8)	266(6,4)	556(9,3)	1203(16,3)	1261(11,8)
Bezpaństwowcy	2282(32,0)	246(10,0)	1375(26,2)	1278(30,6)	1150(19,1)	994(13,5)	1044(9,8)
Ogółem	7131(100)	2450(100)	5252(100)	4183(100)	6007(100)	7388(100)	10702(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 19. Długoterminowa imigracja na Łotwę w okresie 2004-2011 według obywatelstwa

Wyszczególnienie	2000(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)
Łotwa	295(18,1)	617(32,7)	493(17,6)	986(27,8)	939(27,2)	521(19,4)	677(24,3)
Rosja	587(36,1)	223(11,8)	803(28,7)	377(10,6)	403(11,7)	709(26,4)	868(31,1)
Ukraina	147(9,0)	56(3,0)	76(2,7)	101(2,9)	107(3,1)	78(2,9)	91(3,3)
Białoruś	83(5,1)	32(1,7)	60(2,1)	65(1,8)	86(2,5)	57(2,1)	38(1,4)
USA	11(0,7)	48(2,5)	53(1,9)	59(1,7)	47(1,4)	27(1,0)	35(1,3)
Inne państwa	344(21,1)	888(47,1)	1313(46,9)	1928(54,4)	1872(54,2)	1290(48,0)	1072(38,4)
Bezpaństwowcy z Łotwy	160(9,8)	22(1,2)	3(0,1)	25(0,7)	11(0,3)	6(0,2)	9(0,3)
Ogółem	1627(100)	1886(100)	2801(100)	3541(100)	3465(100)	2688(100)	2790(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Analizując powyższe dwie tabele widzimy dosyć skomplikowaną sytuację - w emigracji z Łotwy obywatele Łotwy stanowią większość, ale nie tak zdecydowaną jak na Litwie. Na Łotwie znaczny udział w emigracji posiadają obywatele Rosji oraz bezpaństwowcy. Z kolei w imigracji na Łotwę największy udział mają obywatele Rosji. Porównując tabele 19 i 20 widzimy, że na Łotwę wraca nieznaczny odsetek obywateli Łotwy a także bezpaństwowców. Imponujący jest udział „innych państw” w imigracji na Łotwę, który miał swój apogeum w latach 2007-2008 i grupa ta miała największy udział w imigracji.

Inna sytuacja z migracją jest w Estonii (tabela 20 i 21). Obywatele Estonii są zdecydowaną grupą wśród emigrujących. Dla imigracji obywatele Estonii stanowią praktycznie połowę udziału i udział tej grupy imigrantów wzrasta w badanych okresie. Wart jest odnotowania znaczący udział obywateli Rosji w imigracji do Estonii.

Tabela 20. Emigracja z Estonii w okresie 2004-2011 według obywatelstwa

	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Estonia	2279(77,9)	3964(86,0)	4964(89,8)	3940(89,9)	3860(87,6)	3972(85,3)	4665(88,1)	5608(90,2)
Rosja	311(10,6)	349(7,6)	245(4,4)	193(4,4)	151(3,4)	193(4,1)	189(3,6)	154(2,5)
Inne państwa	294(10,0)	271(5,9)	269(4,9)	249(5,7)	392(8,9)	489(10,5)	438(8,3)	447(7,2)
Nieznane	43(1,5)	26(0,6)	49(0,9)	2(0,0)	3(0,0)	4(0,0)	2(0,0)	5(0,0)
Ogółem	2927(100)	4610(100)	5527(100)	4384(100)	4406(100)	4658(100)	5294(100)	6214(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 21. Imigracja do Estonii w okresie 2004-2011 według obywatelstwa

	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Estonia	338(30,8)	455(31,7)	746(33,4)	1789(47,8)	1742(47,5)	1655(42,6)	1611(57,3)	2034(54,8)
Rosja	233(21,2)	234(16,3)	346(15,5)	433(11,6)	435(11,8)	505(13,0)	356(12,7)	913(24,6)
Inne państwa	525(47,9)	744(51,8)	1142(51,1)	1517(40,6)	1494(40,7)	1723(44,4)	841(29,9)	761(20,5)
Nieznane	1(0,1)	3(0,2)	0(0,0)	2(0,1)	0(0,0)	1(0,0)	2(0,1)	1(0,0)
Ogółem	1097(100)	1436(100)	2234(100)	3741(100)	3671(100)	3884(100)	2810(100)	3709(100)

Źródło: jak dla tabeli 20.

Przeanalizujmy obecnie do jakiego kraju wyjeżdżają emigranci z państw bałtyckich i z jakiego kraju przyjeżdżają do tych państw. Docelowym krajem emigracji z Litwy jest przede wszystkim Wielka Brytania (49%) i udział tego kraju mocno wzrósł w badanym okresie (tabela 22).

Tabela 22. Emigracja deklarowana z Litwy w okresie 2004-2011 według przyszłego miejsca zamieszkania (państwo)

Państwo	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
WB	3525(23,2)	4223(27,1)	3223(25,6)	3659(26,4)	4472(26,3)	5719(26,0)	40901(49,2)	26395(49,0)
Irlandia	1009(6,7)	2073(13,3)	1313(10,4)	1616(11,7)	1983(11,7)	2763(12,6)	13048(15,7)	5587(10,4)
Norwegia	241(1,6)	237(1,5)	216(1,7)	261(1,9)	337(2,0)	536(2,4)	4901(5,9)	3814(7,1)
Niemcy	1727(11,4)	1473(9,5)	1114(8,8)	1277(9,2)	1349(7,9)	1350(6,1)	3806(4,6)	3745(7,0)
USA	2980(19,7)	2010(12,9)	1771(14,1)	1540(11,1)	1782(10,5)	1700(7,7)	2783(3,3)	1788(3,3)
Hiszpania	730(4,8)	794(5,1)	766(6,1)	841(6,1)	917(5,4)	1355(6,2)	3535(4,3)	1948(3,6)
Inne państwa	4953(32,7)	4761(30,6)	4199(33,3)	4659(33,6)	6175(36,3)	8547(38,9)	14183(17,1)	10586(19,7)
Ogółem	15165(100)	15571(100)	12602(100)	13853(100)	17015(100)	21970(100)	83157(100)	53863(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12.08.2012].

Z kolei drugim docelowym państwem dla obywateli Litwy jest Irlandia (10,4%), ale jej udział w ostatnich latach nieco się zmniejszył (z ponad 15% do 10%). Norwegia w ostatnim okresie odnotowała wzrastające zainteresowanie emigrantów z Litwy, zaś nieco spadło zainteresowanie państwem niemieckim jako państwem docelowym emigracji. Większy spadek zainteresowania odnotowały Stany Zjednoczone, mniejszy spadek - Hiszpania. Podobna struktura udziałów ma również imigracja na Litwę (tabela 23), jednak liczbowo ona jest kilkakrotnie mniejsza niż emigracja. Warto jest jednak odnotować zmniejszający się udział imigrantów z Rosji, którzy w 2011 roku stanowili prawie 5% imigrantów na Litwę.

Tabela 23. Imigracja do Litwy w okresie 2004-2011 według byłego miejsca zamieszkania (państwo)

Państwo	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
WB	541(9,7)	1192(17,6)	1528(19,7)	1792(20,8)	1993(21,4)	1639(25,3)	1439(27,6)	6385(40,7)
Irlandia	188(3,4)	423(6,2)	766(9,9)	884(10,3)	961(10,3)	765(11,8)	607(11,6)	1837(11,7)
Norwegia	101(1,8)	104(1,5)	114(1,5)	141(1,6)	148(1,6)	115(1,8)	246(4,7)	1171(7,5)
Rosja	993(17,9)	858(12,6)	956(12,3)	888(10,3)	805(8,7)	579(8,9)	499(9,6)	759(4,8)
Hiszpania	250(4,5)	360(5,3)	366(4,7)	416(4,8)	422(4,5)	311(4,8)	247(4,7)	740(4,7)
Niemcy	629(11,3)	698(10,3)	575(7,4)	592(6,9)	563(6,1)	405(6,2)	274(5,3)	682(4,3)
USA	451(8,1)	600(8,8)	614(7,9)	735(8,5)	718(7,7)	532(8,2)	325(6,2)	498(3,2)
Białoruś	441(7,9)	583(8,6)	945(12,2)	1032(12,0)	1228(13,2)	569(8,8)	332(6,4)	399(2,5)
Ukraina	334(6,0)	336(4,9)	382(4,9)	500(5,8)	577(6,2)	273(4,2)	190(3,6)	229(1,5)
Inne państwa	1504(27,1)	1614(23,8)	1466(18,9)	1578(18,3)	1862(20,0)	1269(19,6)	1054(20,2)	2985(19,0)
Nie wskazano	121(2,2)	21(0,3)	33(0,4)	51(0,6)	20(0,2)	30(0,5)	0(0,0)	0(0,0)
Ogółem	5553(100)	6789(100)	7745(100)	8609(100)	9297(100)	6487(100)	5213(100)	15685(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Z powodu braku omawianych danych dla Łotwy w przekroju czasowym przeanalizujemy sytuację emigracji i imigracji dla 2011 roku (tabela 24). Wynika z niej, że prawie 85% emigrantów z Łotwy wybiera swym krajem docelowym jeden z krajów UE, zaś prawie 70% imigrantów do Łotwy przyjeżdża z innego kraju niż UE.

Tabela 24. Długoterminowa emigracja z Łotwy według przyszłego państwa zamieszkania i długoterminowa imigracja na Łotwę według byłego państwa zamieszkania w 2011 roku, (% od ogółu)

Państwa	Emigracja(%)	Imigracja(%)	Netto
EU - 27	25779(84,9)	2023(27,9)	-23756
Państwa kandydujące do UE - Chorwacja, Turcja i Macedonia	50(0,2)	127(1,8)	77
EFTA – Islandia, Norwegia, Szwajcaria, Lichtenstein	2333(7,7)	79(1,1)	-2254
Inne państwa	2218(7,3)	5024(69,3)	2806
Ogółem	30380(100)	7253(100)	-23127

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://data.csb.gov.lv/dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Natomiast kraje kandydujące do Unii Europejskiej i EFTA stanowią niecałe 3%. Według danych statystycznych Południowej Irlandii za badany okres przybyło tam 41194 obywateli Łotwy²⁶.

Tymczasem analizując tabelę 25 widzimy, że podstawowym krajem docelowym dla emigrantów z Estonii była i jest Finlandia. Udział tego kraju nieco się zmniejszył w badanym okresie, ale i tak pozostaje ponad 50% ogólnej emigracji.

²⁶ <http://www.welfare.ie/EN/Topics/PPSN/Pages/ppsstat.aspx> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 25. Emigracja z Estonii w okresie 2004-2011 według przyszłego miejsca zamieszkania

Państwo/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Finlandia	1960(67,0)	3513(76,2)	4451(80,5)	3163(72,1)	2743(62,3)	2733(58,7)	3475(65,6)	3597(57,9)
WB	45(1,5)	87(1,9)	125(2,3)	164(3,7)	409(9,3)	409(8,8)	260(4,9)	779(12,5)
Niemcy	136(4,6)	148(3,2)	145(2,6)	206(4,7)	203(4,6)	214(4,6)	231(4,4)	282(4,5)
Rosja	350(12,0)	353(7,7)	276(5,0)	221(5,0)	211(4,8)	270(5,8)	246(4,6)	245(3,9)
Szwecja	70(2,4)	59(1,3)	78(1,4)	108(2,5)	152(3,4)	139(3,0)	105(2,0)	167(2,7)
Ukraina	46(1,6)	82(1,8)	38(0,7)	32(0,7)	29(0,7)	32(0,7)	73(1,4)	55(0,9)
Poza Europą	109(3,7)	107(2,3)	119(2,2)	95(2,2)	141(3,2)	178(3,8)	282(5,3)	284(4,6)
Inne państwa	211(7,2)	261(5,7)	295(5,3)	395(9,0)	518(11,8)	683(14,7)	622(11,7)	805(13,0)
Ogółem	2927(100)	4610(100)	5527(100)	4384(100)	4406(100)	4658(100)	5294(100)	6214(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

W ostatnim okresie znacznie wzrósł udział Wielkiej Brytanii, zmniejszył się natomiast Rosji – z 12% do 3,9%, zaś Niemiec pozostał w badanym okresie na tym samym poziomie – około 4,5% ogółu emigracji. W ostatnich trzech latach w związku z kryzysem utrzymuje się w trzech krajach bałtyckich ma miejsce znaczna emigracja do Rosji²⁷.

Nieco inaczej wygląda imigracja do Estonii (tabela 26). Tutaj również wysoką pozycję zajmuje Finlandia (ponad 30% w ostatnich latach), niespodziewanie dość duża imigracja jest z Rosji, która w 2011 roku miała największy udział spośród państw byłego zamieszkania, jak zresztą i Ukraina.

Tabela 26. Imigracja do Estonii w okresie 2004-2011 według byłego państwa zamieszkania.

Państwo/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Finlandia	205(18,7)	323(22,5)	665(29,8)	1468(39,2)	1151(31,4)	1214(31,3)	1020(36,3)	1149(31,0)
Rosja	321(29,3)	362(25,2)	498(22,3)	651(17,4)	798(21,7)	757(19,5)	622(22,1)	1200(32,4)
Ukraina	127(11,6)	137(9,5)	91(4,1)	184(4,9)	192(5,2)	237(6,1)	112(4,0)	272(7,3)
WB	30(2,7)	34(2,4)	102(4,6)	127(3,4)	128(3,5)	133(3,4)	108(3,8)	118(3,2)
Niemcy	63(5,7)	74(5,2)	129(5,8)	179(4,8)	184(5,0)	161(4,1)	70(2,5)	58(1,6)
Szwecja	54(4,9)	69(4,8)	96(4,3)	99(2,6)	112(3,1)	114(2,9)	74(2,6)	55(1,5)
Poza Europą	99(9,0)	151(10,5)	200(9,0)	277(7,4)	370(10,1)	420(10,8)	240(8,5)	428(11,5)
Inne państwa	198(18,0)	286(19,9)	453(20,3)	756(20,2)	766(20,9)	848(21,8)	564(20,1)	429(11,6)
Ogółem	1097(100)	1436(100)	2234(100)	3741(100)	3671(100)	3884(100)	2810(100)	3709(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Znacząca imigracja jest również spoza Europy, co może świadczyć o powrotach obywateli Estonii zza oceanu.

Na zakończenie tego tematu rozpatrzmy jak wygląda stan cywilny emigrantów i imigrantów w krajach bałtyckich w badanym okresie. Analizując tabele 27 i 28 można zauważyć, że w badanym okresie nastąpiła zmiana dotycząca cywilnego statusu migranta. Jeżeli

²⁷ <http://www.ekonomika.lt/naujiena/europos-specialistai-iesko-darbo-rusijoje-25917.html> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

w pierwszych latach po akcesji większość migrantów (emigrantów i imigrantów) Litwy stanowiły osoby będące w związku małżeńskim, to pod koniec badanego okresu większość migrantów było osobami nie będące w związkach małżeńskich. Wynika to z tego, że największy udział w migracji w ostatnich latach badanego okresu miała grupa wiekowa 20-24 lat.

Tabela 27. Emigracja deklarowana (18 lat i starsi) z Litwy w okresie 2004-2011 według stanu cywilnego

Państwo/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Żonaty/Mężatka	59489(46,9)	5625(43,5)	4481((43,4)	4926(43,9)	5618(39,9)	7888(42,0)	25390(34,7)	14332(30,3)
Kawaler/Panna	5234(41,3)	5360(41,5)	4140(40,1)	4305(38,4)	6073(43,1)	7973(42,4)	37178(50,8)	26347(55,7)
Wdowiec/wdowa	258(2,0)	275(2,1)	213(2,1)	271(2,4)	275(2,0)	345(1,8)	883(1,2)	602(1,3)
Rozwiedziony/a	1235(9,7)	1663(12,9)	1494(14,5)	1716(15,3)	2124(15,1)	2582(13,7)	9734(13,3)	6048(12,8)
Ogółem	12675(100)	12923(100)	10328(100)	11218(100)	14090(100)	18788(100)	73185(100)	47329(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Tabela 28. Imigracja deklarowana (18 lat i starsi) na Litwę w okresie 2004-2011 według stanu cywilnego

Państwo/Rok	2004(%)	2005(%)	2006(%)	2007(%)	2008(%)	2009(%)	2010(%)	2011(%)
Żonaty/Mężatka	2261(45,5)	2723(45,9)	3204(47,9)	3721(49,6)	3985(49,0)	2573(46,5)	1932(42,2)	5149(36,1)
Kawaler/Panna	2062(41,5)	2314(39,0)	2458(36,8)	2598(34,6)	2916(35,8)	2094(37,8)	1964(42,3)	7473(52,3)
Wdowiec/Wdowa	184(3,7)	141(2,4)	174(2,6)	190(2,5)	148(1,8)	108(2,0)	95(2,1)	152(1,1)
Rozwiedziony/a	465(9,4)	752(12,7)	850(12,7)	995(13,3)	1085(13,3)	758(13,7)	592(12,9)	1507(10,6)
Ogółem	4972(100)	5930(100)	6686(100)	7504(100)	8134(100)	5533(100)	4583(100)	14281(100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=819> [dostęp: 12 sierpnia 2012].

Łotwa i Estonia nie prowadzą statystyk migracji według stanu cywilnego migrantów²⁸.

Interesujących informacji na temat poruszony w danym opracowaniu dostarcza raport o globalnej konkurencyjności *Global Competitiveness Report*, analizujący konkurencyjność krajów świata na podstawie całego zestawu wskaźników, w tym i określających sytuację na rynku pracy. Na uwagę zasługuje wskaźnik określający „drenaż mózgów”, rozumiany jako zjawisko emigracji ludzi dobrze wykształconych do krajów wysoko rozwiniętych. W ostatnim raporcie z 2011/2012r. migracja litewska została sklasyfikowana pod kątem ww. wskaźnika na 117 pozycji wśród 142 krajów świata, co niewątpliwie świadczy o bardzo dużym zakresie emigracji pracowników dobrze wykształconych²⁹. Lepiej wypadła Łotwa, która zajęła w tym rankingu 89 pozycję³⁰, najlepiej zaś Estonia, która miała 56 lokatę³¹. Decydującym czynnikiem takiego stanu jest mniej lub bardziej przemyślana i przyjazna polityka państwa wobec własnych

²⁸ <http://data.csb.gov.lv/dialog/searchpx2.asp> oraz <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/searchpx2.asp>

²⁹ *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, WEF [online].

http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf s. 239. [dostęp: 5 lipca 2012].

³⁰ Tamże, s. 233.

³¹ Tamże, s. 173.

obywateli. Najgorzej pod tym kątem wygląda sytuacja na Litwie.

Wnioski

Migracja zewnętrzna w krajach bałtyckich po wejściu do Unii Europejskiej nabrała dużych rozmiarów i dotknęła szerokich rzesz obywateli tych państw. Podstawowym czynnikiem powodującym dużą emigrację w tych krajach były duża różnica w płacy zarobkowej (minimalna płaca zarobkowa 1 lipca 2012 roku wynosiła na Litwie 232 Euro, na Łotwie – 287 Euro, w Estonii – 290 Euro, zaś w Wielkiej Brytanii – 1244 Euro, w Irlandii – 1462 Euro³²) oraz polityka władz wobec własnych obywateli. Według danych instytucji statystycznych krajów bałtyckich za okres 2004-2011 z każdego 1000 mieszkańców wyemigrowało z Litwy 98,6 osób, z Łotwy – 94,8 osób, zaś z Estonii – 28,4 osób. Litwa i Łotwa miały trzykrotnie większą emigrację niż Estonia. Można stwierdzić, że emigracja w Estonii za ten okres była w granicy normy światowej, która kształtuje się na poziomie ok. 3% populacji, natomiast Łotwa i Litwa trzykrotnie przekroczyły światową tendencję i ich emigracje zbliżają się do 10% od populacji tych krajów. Imigracja za ten okres do Litwy wynosiła 20,6 osób na 1000 mieszkańców, do Łotwy - 25,8 osób, zaś do Estonii - 16,9 osób. Brak jest danych, że są to powroty emigrantów. Obywatele Litwy i Łotwy emigrują w większości do Wielkiej Brytanii i Irlandii, zaś obywatele Estonii – do Finlandii.

W migracji krajów bałtyckich powoli ujawnia się tendencja, że to kobiety stanowią zaczynając większość w emigracji, zaś w imigracji do tych państw – mężczyźni. W sumie oznacza to, że w regionie państw bałtyckich zmniejsza się liczba kobiet. W procesie migracyjnym krajów bałtyckich najaktywniejszą stała się grupa wiekowa 20-24 lat. Dlatego też w procesie migracyjnym krajów bałtyckich większość w ostatnim okresie stanowią osoby, które nie są w związkach małżeńskich. Ułatwia to im proces asymilowania się w kraju docelowym i oznacza łatwe zerwanie więzi z krajem pochodzenia. Dla Litwy i Łotwy jest to sygnał by zmienić politykę władz wobec własnych obywateli, gdyż zaniechanie tego spowoduje utratę znacznej części młodego pokolenia.

BIBLIOGRAFIA

Balicki J., Fraczkak E., Nam Ch., *Przemiany ludnościowe Fakty – Interpretacje – Opinie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2007.

Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Knopek J., *Migracje międzynarodowe jako przedmiot badań politologicznych*, (w:) *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2008, s. 17-30.

Nakonieczna J., *Migracje międzynarodowe a rozwój państwa*, w: *Żurawia Papers, Zeszyt 9*,

³² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/b/b0/MW_map_EUR_July_2012.png

Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007.

Puchalska K., Barwińska-Małajowicz A., *Międzynarodowe przepływy kapitału i siły roboczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010.

Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2006.

Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Wydawca: Ars boni et aequi, Poznań 2011

Źródła internetowe:

Departament Statystyki Estonii <http://www.stat.ee/en>

Departament Statystyki Litwy <http://www.stat.gov.lt>

Departament Statystyki Łotwy <http://www.csb.gov.lv/en>

Departament Statystyki Irlandii <http://www.welfare.ie>

Departament Statystyki Wielkiej Brytanii <http://www.homeoffice.gov.uk>

EXTERNAL MIGRATION IN THE BALTIC COUNTRIES AFTER JOINING THE EU

Summary

External migration in the Baltic countries after joining the European Union has become extensive and affected broad masses of their citizens. The main factors determining high rates of emigration in these countries were a significant difference in wages (the minimum wage as of July 1, 2012 was 232 Euro in Lithuania, 287 Euro in Latvia and 290 Euro in Estonia, while in the UK it was 1244 Euro and 1462 Euro in Ireland) and the policy of the authorities towards their citizens. According to the data from statistical institutions of the Baltic States for the period 2004-2011, for 1,000 inhabitants, 98.6 people emigrated from Lithuania, 94.8 people emigrated from Latvia, while 28.4 people emigrated from Estonia. Lithuania and Latvia had three times higher emigration than Estonia. It should be noted that emigration in Estonia during the period was within global standards, which is 3% of the population, while in Latvia and Lithuania it exceeded the global trend of emigration more than three times and constituted nearly 10% of the population of these countries. During the same period, immigration to Lithuania was 20.6 people per 1,000 inhabitants, to Latvia - 25.8 people, while to Estonia - 16.9 people. There is no evidence that these are former emigrants who are returning. The citizens of Lithuania and Latvia are emigrating mostly to the UK and Ireland, whereas the citizens of Estonia - to Finland.

In the process of migration in the Baltic countries, certain tendencies gradually become evident. Firstly, it appears that women constitute the majority in emigration, while men prevail in immigration to these countries. This means that in the region of the Baltic countries the

number of women is decreasing. Secondly, the most active age group in the process of migration is 20-24 years old. Therefore, the majority of the people participating in the process of migration in the Baltic countries are not married, which makes it easier for them to assimilate in the host country and break away from their country of birth. For Lithuania and Latvia, it is a signal for the authorities to change their policy towards the citizens, because failure to do so will result in the loss of a significant part the younger generation.