

Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie

Podręcznik akademicki

free copy/egzemplarz bezpłatny



redakcja naukowa

Anna PACZEŚNIAK
Monika KLIMOWICZ

Wrocław 2014

Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie

Podręcznik akademicki

redakcja naukowa

Anna PACZEŚNIAK

Monika KLIMOWICZ



OTO–Wrocław

2014

Recenzent
prof. nadzw. dr. hab. Zbigniew Czachór

Copyright by Anna Pacześniak, Monika Klimowicz & Autorzy
Kopiowanie, przedruk, umieszczanie w Internecie bez zgody redaktorów
i autorów w całości lub we fragmentach – zabronione

Korekta językowa
Jolanta Kardela

Projekt okładki, skład, łamanie, korekta techniczna
OTO

- Publikacja współfinansowana:
- z budżetu Województwa Dolnośląskiego
 - ze środków Frakcji Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim
 - ze środków Katedry Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-927859-1-0

Wydanie I, Wrocław 2014

OTO–Wrocław
www.o-to.pl

Spis treści

Wprowadzenie _____ 9

Część I Dziedzictwo współczesnej Europy

Aldona Wiktorska-Święcka

Wyznaczanie granic i konstruowanie tożsamości Europy _____ 19

1. Dylemat inkluzji i ekskluzji w definiowaniu granic _____ 20
2. Granice Europy _____ 21
 - 2.1. Historyczne konteksty definiowania granic Europy _____ 22
 - 2.2. Metapolityczna i społeczno-kulturowa delimitacja Europy _____ 23
 - 2.3. Europa w wymiarze instytucjonalno-politycznym _____ 26
3. Wyznaczniki tożsamości europejskiej _____ 28
 - 3.1. „Tożsamość” i główne podejścia do kształtowania tożsamości zbiorowych _____ 29
 - 3.2. Modele tożsamości europejskiej _____ 31
 - 3.3. Tożsamość europejska jako „esencja” _____ 33
 - 3.4. Tożsamość europejska jako konstrukt _____ 36
 - 3.5. Tożsamość europejska jako *unitas multiplex* _____ 37
4. Definiowanie tożsamości europejskiej w kontekście wyzwań przyszłości _____ 39

Paweł Turczyński

Integracja i dezintegracja w Europie _____ 43

1. Starożytność _____ 44
2. Antyk klasyczny _____ 45
3. Międzyepoka _____ 51
4. Średniowiecze _____ 55
5. Suwerenność państw _____ 59
6. Epoka odkryć _____ 62
7. Cykle nowożytności _____ 64

Paweł Turczyński

Europa podzielona _____ 71

1. Prehistoria – geneza podziałów _____ 71
2. Karoliński rdzeń _____ 75

3. Enklawa brytyjska i nordycka	77
4. Autorytarne peryferie	83
5. Blok komunistyczny	87
6. Koncepcje integracji europejskiej i ich realizacja po 1968 r.	93
Podsumowanie	95

Aldona Wiktorska-Święcka

Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie

na poziomie europejskim 97

1. Społeczeństwo obywatelskie – zagadnienia definicyjne	99
2. Normatywno-aksjologiczny wymiar społeczeństwa europejskiego w europejskiej myśli politycznej	100
3. Społeczeństwo obywatelskie w aktualnych koncepcjach demokracji	109
4. Instytucjonalny wymiar społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej europejskiej przestrzeni publicznej	113
5. Społeczeństwo obywatelskie w wymiarze europejskim – dylematy terażniejszości i wyzwania przyszłości	119

Część II Konstruowanie Unii Europejskiej

Anna Pacześniak

Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej 127

1. Wielopoziomowość systemu politycznego Unii Europejskiej	128
2. Hybrydalny charakter reżimu Unii Europejskiej	134
3. Relacje między państwami członkowskimi a instytucjami ponadnarodowymi – rywalizacja czy kooperacja?	138
Podsumowanie	143

Aldona Wiktorska-Święcka

Governance jako nowy paradygmat sterowania rozwojem

w procesach integracji europejskiej 147

1. <i>Governance</i> – podstawowe zagadnienia definicyjne	149
2. <i>Multilevel governance</i> na poziomie europejskim	152

3. <i>Governance</i> na poziomie państwa w kontekście specyfiki państw europejskich	157
4. <i>Governance</i> w rozwoju regionalnym i lokalnym	161
5. Inne typy <i>governance</i> w procesach integracji europejskiej	166
6. <i>Governance</i> w wymiarze globalnym	170
7. Dylematy i krytyka towarzyszące podejściu <i>governance</i> z perspektywy procesów integracji europejskiej	172

Maciej Cesarz

Porządek prawny Unii Europejskiej	179
1. Charakter prawny Unii Europejskiej	180
2. Kompetencje Unii Europejskiej	182
3. Definicja i charakter prawa Unii Europejskiej	185
4. Źródła prawa Unii Europejskiej	186
4.1. Prawo pierwotne	186
4.2. Prawo wtórne	188
5. Prawo Unii a prawo krajowe	197
Podsumowanie	200

Monika Klimowicz

Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej	203
1. Kształtowanie celów polityki regionalnej na latach 1989–1993	204
2. Modyfikacja polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 1994–1999	211
3. Reforma założeń polityki regionalnej w latach 2000–2006	216
4. Nowy paradygmat polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013	221
5. Polityka regionalna 2014–2020 jako polityka proinwestycyjna i proinnowacyjna	227
Podsumowanie	232

Część III Problemy i dylematy

Rafał Riedel

Protekcjonizm europejski i jego konsekwencje	241
1. Definicja i formy protekcjonizmu	241
2. Liberalizm <i>versus</i> nacjonalizm gospodarczy a klasycy myśli ekonomicznej	242
3. Protekcjonizm gospodarczy w Europie – lekcje z przeszłości	246
4. Nacjonalizm gospodarczy w integrującej się Europie XXI wieku?	247
5. Współczesna fala protekcjonizm w Europie jako reakcja na kryzys gospodarczy	249
6. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej	251
7. Polityka kursu walutowego jako forma protekcjonizmu	253
Podsumowanie	255

Monika Klimowicz

Niewypłacalność państw strefy euro	259
1. Ujęcie teoretyczne niewypłacalności państw unii monetarnej	259
2. Zadłużenie państw strefy euro a ich niewypłacalność	263
3. Niewypłacalność jako motor integracji gospodarczej	272
Podsumowanie	278

Rafał Riedel

Konkurencyjność Unii Europejskiej w globalizującym się świecie	281
1. Europejska koncepcja konkurencyjności	281
2. Polityka konkurencyjności w zglobalizowanej gospodarce	283
3. Europejski model społeczny a wyzwania globalizacji	285
4. Pakiet klimatyczno-energetyczny a konkurencyjność europejskiej gospodarki	287
5. Unia walutowa i jej wpływ na konkurencyjność Europy	292
Podsumowanie	294

Maciej Bachryj-Krzywaźnia

Tożsamość Europy – tożsamość europejska	297
1. Europa jako konstrukt kulturowy	297
2. Kulturowe korzenie Europy	299
3. Tożsamość – dylematy teoretyczne	302
4. Tożsamość europejska – studium empiryczno-opisowe	305
5. Perspektywy tożsamości europejskiej	310
Podsumowanie	313

Paweł Turczyński

Dylematy i perspektywy kolejnych rozszerzeń	319
1. „Optymalny obszar ekonomiczny” – skutki poszerzeń	320
2. Między integracją a pogłębianiem europejskich podziałów	324
3. Perspektywy akcesji: Bałkany, Ukraina, Turcja	329
4. Europejska polityka sąsiedztwa	341
Podsumowanie	342

Agnieszka Florczak, Anna Paczeźniak

Unia Europejska – strażniczka wartości

czy (własnych) interesów?	345
1. Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej	346
2. Prawa człowieka	348
3. Demokracja i praworządność	355
4. Równość, równouprawnienie i zakaz dyskryminacji	361
Podsumowanie	370

Noty o autorach	377
-----------------	-----

Wprowadzenie

Obraz dzisiejszej Europy jest odbiciem złożonej natury współpracy i konfliktów w historii kontynentu na przestrzeni wieków, nieustannie przeplatających się procesów integracyjnych i dezintegracyjnych, zachodzących zarówno w obszarze gospodarczym, jak i politycznym. Ich wielowątkowość, nielinearność i skomplikowanie sprawiają, że przeprowadzenie analizy uwarunkowań i skutków tych procesów jest zadaniem bardzo ambitnym, wymagającym wiedzy z zakresu ekonomii, historii, nauk politycznych, stosunków międzynarodowych, prawa, socjologii, kulturoznawstwa, psychologii.

W XXI wieku trudno byłoby znaleźć drugiego Leonarda da Vinci, który łączyłby wiedzę, umiejętności i talenty z wielu dziedzin i dyscyplin naukowych, pozwalających kompleksowo wyjaśnić fenomen współczesnej Europy i Unii Europejskiej. Jako redaktorki podręcznika uznałyśmy zatem, że szansą na sukces (bo gwarancji w dydaktyce oraz nauce nikt i nic dać nie może), jest zaproszenie do wspólnego pisania podręcznika naukowców i dydaktyków, których cenimy za erudycję, kreatywność i twórcze podejście, ponadprzeciętną fascynację badanymi obszarami, idących w parze z umiejętnością przystępnego i zrozumiałego wykładu. Mamy to szczęście, że autorów nie musiałyśmy daleko szukać, z większością pracujemy bowiem w Katedrze Studiów Europejskich na Uniwersytecie Wrocławskim. Takie wspólne pisanie okazało się fascynującą przygodą, ale wymagało też dużej dyscypliny i cierpliwości, było okraszone niekończącymi się dyskusjami, a niejednokrotnie gorącymi sporami, zwłaszcza gdy wizje redakterek rozmięły się z koncepcjami i aspiracjami autorów. Mamy nadzieję, że ostateczny efekt tej pracy broni się pod względem merytorycznym.

Zadaniem autorów poszczególnych rozdziałów było ukazanie wielowymiarowości i złożoności problemów występujących współcześnie w Europie. W podręczniku największy nacisk został położony na aktualne wyzwania Unii Europejskiej w kontekście zmieniającego się dynamicznie otoczenia. Mając świadomość istnienia olbrzymiej literatury dotyczącej integracji europejskiej, większość autorów świadomie zrezygnowała z historycznego podejścia w rozważaniach na temat kształtowania się współczesnej Europy, choć w pierwszej części podręcznika, w której opisano dziedzictwo kulturowe

i cywilizacyjne, było ono często nieuniknione. W podręczniku nie omawiamy zatem kolejnych etapów integracji gospodarczej, nie analizujemy chronologicznie unijnych traktatów, nie rekonstruujemy kolejnych rozszerzeń Unii Europejskiej, a poszukujących takich informacji odsyłamy do naszego wcześniejszego podręcznika przygotowanego przez pracowników wrocławskiej europeistyki *Podstawy europeistyki* pod red. Wiesława Bokajły i Anny Pacześniak (2009), czy do podręczników przygotowanych przez inne ośrodki studiów europejskich.

W związku z tym, że – jak napisał Janusz Ruszkowski (2012: 29) – żadna pojedyncza teoria w studiach europejskich nie jest w stanie wyjaśnić kompleksowo wszystkich aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej, celowo postawiliśmy na swoisty eklektyzm metodologiczny, zdając sobie sprawę, że może się to spotkać z zarzutem instrumentalnego potraktowania poszczególnych teorii, perspektyw i orientacji badawczych. Uważny czytelnik odnajdzie na przykład w kolejnych rozdziałach zarówno odwołania do teorii międzyrządowej, jak i neofunkcjonalnej, ponieważ obie, tłumacząc procesy integracyjne w odmienny sposób, przybliżają do poznania prawdy. W naszym przekonaniu uczciwość i rzetelność wobec odbiorców podręcznika wymaga od jego autorów otwarcia na różne teorie i podejścia, a przynajmniej nieudawania, że istnieją tylko jedna czy dwie, akurat te przez nas „ulubione”. Niejednokrotnie sam obszar badawczy skłaniał autorów do przyjęcia konkretnej perspektywy. Trudno wyobrazić sobie rozważania na temat kształtowania tożsamości europejskiej na poziomie jednostek i grup bez sięgnięcia do konstrukttywizmu czy analizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej z pominięciem subteorii *Multi-level Governance* (MLG), delegowania, europeizacji lub ponadnarodowości.

Podręcznik akademicki powinien odzwierciedlać aktualny stan badań w zakresie dyscypliny czy subdyscypliny naukowej, ale przede wszystkim ma być użytecznym narzędziem ułatwiającym studentom przyswojenie wiedzy, jej systematyzację, umożliwiającym pogłębienie treści omawianych na zajęciach i poznanie różnych, często sprzecznych, stanowisk. Aby jak najlepiej wywiązać się z tego zadania, przeprowadziliśmy wiosną 2014 r. badania ankietowe wśród studentów europeistyki i politologii, w których sondowaliśmy ich potrzeby i oczekiwania wobec struktury oraz sposobu prezentacji wyników badań nad integracją europejską. Ankiety wypełniali zarówno wrocławscy studenci z pierwszych lat studiów licencjackich, jak i kończący swoją akademicką przygodę na poziomie magisterskim. Uznaliśmy, że ich opinie możemy generalizować na inne europeistyczne i politologiczne ośrodki naukowo-dydaktyczne, bo

choć pewnie każde miasto i uczelnia ma swoją specyfikę i odmienny akademicki klimat, to oczekiwania wobec podręcznika ludzi studiujących tę samą dziedzinę w tym samym czasie z dużym prawdopodobieństwem są podobne.

Analiza zebranych ankiet dowiodła, że wymogiem stawianym podręcznikom europeistycznym przez ich adresatów jest przede wszystkim uporządkowanie wiedzy oraz przedstawienie szerokiej perspektywy omawianego tematu. Studenci nie oczekują powielania treści dostępnych w literaturze przedmiotu, nie szukają książki, w której znajdą wszystko (i nic – można dodać ironicznie), nie wypatrują na księgarskim rynku legalnego „bryka”, który miałaby obietnicą zdania egzaminu bez większego intelektualnego wysiłku. Ankietowani studenci przestrzegali przed przysłowiowym „bujaniem w obłokach”, czyli oderwaniem rozważań od rzeczywistości, zbytnim teoretyzowaniem, odbywającym się często kosztem analizy opartej na konkretnych przykładach, które pozwalają lepiej zrozumieć i przyswoić wiedzę, przed zbyt skomplikowanym i złożonym wywodem, a nawet przed częstymi zapożyczeniami z języków obcych, które „zaśmiecają” europeistyczne publikacje wydawane w Polsce i czynią je hermetycznymi dla mniej wyrobionego czytelnika. Odpowiedzią na tak sformułowane oczekiwania była gruntowa przebudowa dotychczas dominującego w polskich podręcznikach europeistycznych podejścia historycznego na rzecz uwzględnienia przede wszystkim podejścia problemowego oraz analizy krytycznej.

Wrocławscy studenci deklarowali przywiązanie do tradycyjnej, papierowej wersji podręcznika, ale wielu z nich doceniało także potencjał publikacji elektronicznych, zwłaszcza umieszczanych w otwartych zasobach internetowych. Dzięki wsparciu finansowemu z budżetu województwa dolnośląskiego i Frakcji Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim udało się nam wyjść naprzeciw oczekiwaniom nieograniczonego i bezpłatnego dostępu do prezentowanych tutaj treści, które zostały umieszczone na stronie internetowej www.bibliotekacyfrowa.pl.

Podręcznik składa się z trzech tematycznych części podzielonych na rozdziały. W części pierwszej autorzy skoncentrowali się na dziedzictwie współczesnej Europy, pokazując, w jaki sposób procesy integracyjne i dezintegracyjne kształtowały tzw. stary kontynent i jego historię. W rozdziale pierwszym Aldona Wiktorska-Święcka przedstawia definiowanie granic Europy oraz związane z tym dylematy znajdujące swój wyraz w procesach transformacji tożsamości europejskiej oraz perspektywach jej definiowania w przyszłości. Rozważania na temat uwarunkowań historycznych, społeczno-kulturowych czy instytucjonalno-politycznych w definiowaniu i postrzeganiu Europy stanowią podstawę

analizy głównych wyznaczników kształtowania się tożsamości europejskiej, która zajmuje tak istotne miejsce w dyskusjach nad integracją europejską, że został jej poświęcony dodatkowo rozdział w trzeciej części książki.

O tym, że na przestrzeni wieków Europa stanowiła obszar zazębiających się ze sobą procesów integracyjnych i dezintegracyjnych przekonuje ze swadą Paweł Turczyński. W dwóch kolejnych rozdziałach analizuje, jak poczynając od starożytności aż do II wojny światowej, a następnie w okresie powojennym, konflikty i rywalizacja między władcami i państwami europejskimi przeplatały się z okresami współpracy i współdziałania, by doprowadzić do projektu niemającego precedensu w światowej historii, jakim jest Unia Europejska. Rozdziały Pawła Turczyńskiego nie są jednak ani kadrem z unijnego filmu propagandowego, ani „bajką dla grzecznych dzieci” z obowiązkowo szczęśliwym zakończeniem, podziały występujące w Europie nie zostały bowiem, zdaniem autora, w pełni zasypane, a Unia Europejska wcale nie gwarantuje, że nie pojawią się kolejne.

Współcześnie jedną z najistotniejszych kwestii w Unii Europejskiej jest społeczny wymiar procesu integracyjnego. Każdy, kto choć trochę zaznajomiony jest z historią powojennej integracji, z ewolucją, jaką przeszły Wspólnoty Europejskie od współpracy sektorowej lat 50. XX w. po Unię Europejską w drugiej dekadzie XXI w., wie, że nie zawsze obywatele państw członkowskich, ich potrzeby, racje, interesy znajdowały się w centrum zainteresowania elit politycznych konstruujących wspólną Europę. O tym, dlaczego idea budowania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego stała się poczynając od lat 80. XX w. jedną z ważniejszych sił napędowych integracji europejskiej i o znaczeniu transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego rozprawia Aldona Wiktorska-Święcka. Autorka traktuje społeczeństwo obywatelskie jako nieodzowny element zarówno koncepcji społeczno-politycznych, jak i rozwiązań instytucjonalnych w przestrzeni europejskiej, który współcześnie może przyczynić się do sukcesu lub porażki całego wspólnotowego projektu.

Na część drugą podręcznika składają się rozdziały poświęcone zagadnieniom dotyczącym konstruowania Unii Europejskiej. Rozpoczyna go rozdział Anny Pacześniak, w którym autorka analizuje Unię Europejską jako szczególny rodzaj organizacji łączącej cechy państwowego systemu politycznego oraz rozbudowanej organizacji międzynarodowej. Poszukuje w nim odpowiedzi na pytanie, jakim prawem – przy tak skomplikowanej wielopoziomowej i wielopłaszczyznowej materii decyzyjnej i instytucjonalnej – Unia Europejska działa i jak udaje się jej zachować wewnętrzną stabilność.

W Europie coraz silniejsza jest świadomość konieczności poszukiwania lub wypracowania nowych sposobów na zarządzanie procesami zachodzącymi w przestrzeni publicznej. W Unii Europejskiej gwałtownie wzrosło zainteresowanie możliwościami udoskonalenia funkcjonowania systemu instytucjonalnego w zakresie realizowanych na szczeblu europejskim i krajowym polityk. Rozdział autorstwa Aldony Wiktorskiej-Święckiej poświęcony jest koncepcji *governance*, która jest jednym z zasadniczych i dominujących podejść w zakresie wyjaśniania procesów zachodzących w Unii Europejskiej oraz nowym paradygmatem sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej, który ma przeciwdziałać niekorzystnym tendencjom zachodzącym w przestrzeni publicznej.

Kolejny rozdział dotyczy konstrukcji prawnej Unii Europejskiej, która – będąc w istocie organizacją ponadnarodową – dysponuje własnym, samoistnym i autonomicznym porządkiem prawnym stanowiącym integralną część kultury europejskiej. Maciej Cesarz wskazuje, że tworzenie unijnego prawa nawiązuje do ukształtowanych wcześniej kulturowych źródeł krajowych, a jednocześnie odznacza się cechami unikatowymi w skali światowej.

Celem rozdziału Moniki Klimowicz jest przedstawienie ewolucji polityki regionalnej UE, której kształt zawsze determinowany był doświadczeniami wynikającymi z procesów poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej oraz przyjmowanymi koncepcjami rozwoju społeczno-gospodarczego. Od dłuższego czasu polityka spójności stanowi jeden najważniejszych obszarów działania w ramach Unii Europejskiej, a wspieranie rozwoju regionalnego jest postrzegane jako działanie prowadzące nie tylko do wyrównania poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego, lecz także umożliwiające prowadzenie efektywnej współpracy między regionami i państwami członkowskimi.

Część trzecia podręcznika obejmuje rozważania dotyczące problemów i dylematów, o jakich dyskutuje się lub powinno się dyskutować we współczesnej Europie. Wybór omawianych zagadnień to wypadkowa przemysłanej i „wydeliberowanej” koncepcji opierającej się na zainteresowaniach badawczych poszczególnych autorów, wnioskach płynących z zajęć dydaktycznych i pytań, które zadają nam dociekliwi studenci oraz w pewnej mierze reakcja na to, co pojawia się w dyskursie publicznym w i na temat Unii Europejskiej.

Rafał Riedel skoncentrował się na problemie protekcjonizmu, który mimo wyraźnego po II wojnie światowej trendu polegającego na stopniowej liberalizacji międzynarodowej wymiany handlowej, jest obserwowany zarówno w odniesieniu do praktyki polityczno-gospodarczej istniejącej na jednolitym

rynku europejskim, jak i do relacji gospodarczych Unii Europejskiej z państwami trzecimi. Ten sam autor w kolejnym rozdziale zajął się rolą odgrywaną przez Unię Europejską w gospodarce globalnej i kwestią konkurencyjności znajdującej się na samym szczycie europejskich priorytetów rozwojowych.

Monika Klimowicz za jeden z najistotniejszych problemów Unii Europejskiej uznała kwestię niewypłacalności finansowej państw członkowskich strefy euro. W swoim rozdziale zastanawia się nad przyczynami i skutkami nadmiernego zadłużenia państw europejskich oraz jego znaczeniem dla procesów integracji w ramach Unii Europejskiej. Autorka dochodzi do wniosku, że dla konstrukcji i sprawności funkcjonowania ugrupowania integracyjnego skutki wynikające z problemów finansowych jego członków wcale nie muszą być negatywne.

Maciej Bachryj-Krzywaźnia podjął się z kolei próby odpowiedzi na pytanie dotyczące atrybutów tożsamości Europy jako fenomenu kulturowego, a jednocześnie fenomenu psychospołecznego. Rozdział odzwierciedla złożoność problematyki tożsamości europejskiej, ukazując trudność jednoznacznych rozstrzygnięć w tej kwestii.

Paweł Turczyński uznał, że ogromne znaczenie dla konstrukcji Unii Europejskiej mają jej kolejne rozszerzenia, które z jednej strony wymuszają na organizacji dynamiczne zmiany, z drugiej wpływają na politykę, gospodarkę, stosunki społeczne w nowo przyjmowanych państwach członkowskich, a ponadto generują – zdaniem autora – pogłębiające się nierówności między poszczególnymi państwami, które mogą doprowadzić do postulatów wstrzymania integracji i pojawiania się procesów dezintegracyjnych.

Podręcznik zamyka rozdział, w którym Agnieszka Florczak i Anna Pacześniak zadają pytanie, w jakim stopniu Unia Europejska jest skuteczną promotorką wartości, takich jak demokracja, równość i niedyskryminacja, wolność, praworządność, poszanowanie praw człowieka, tolerancja, zwłaszcza w sytuacji, gdy respektowanie lub ich obrona w stosunkach zewnętrznych godzi w ekonomiczne czy polityczne interesy całej Unii lub poszczególnych państw członkowskich.

Liczymy na to, że oprócz podstawowych celów, jakie stawia się podręcznikowi akademickim, udało nam się wspólnie stworzyć możliwość konfrontacji czytelnika z odmiennymi punktami widzenia, opiniami, poglądami, które nie zawsze podzielane były przez wszystkich autorów i redaktorki, ale na pewno stanowią dowód na bogactwo refleksji nad Unią Europejską. Zapraszamy do lektury.

Bibliografia

Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2009.

Ruszkowski J., *Teorie specjalistyczne w studiach europejskich*, [w:] Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, IPIE Uniwersytetu Szczecińskiego, IE Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2012.

Część I

**Dziedzictwo
współczesnej Europy**

Wyznaczanie granic i konstruowanie tożsamości Europy

Europa jest największym półwyspem Eurazji. Przyjęcie tej stosunkowo prostej definicji na precyzyjne określenie obszarów delimitacji Europy w kontekście studiów europejskich okazuje się jednak niewystarczające. Celem niniejszego rozdziału jest wskazanie głównych kierunków analizy dotyczącej wielowątkowości powyższego zagadnienia. Ponieważ nie istnieje jedna, ogólnie przyjęta i obowiązująca definicja pojęcia „Europa”, na potrzeby rozważań przyjęto – zgodnie ze stanowiskiem Janusza Ruszkowskiego – że jest to suma i kwintesencja przestrzeni geograficznej, historycznej, społeczno-kulturowej oraz politycznej (Ruszkowski 2004: 12). Europa przedstawiona została w sensie geograficznym, tj. w wymiarze naturalnych i umownych granic, w sensie historyczno-kulturowym, wynikającym z pokoleniowego dorobku ludów zamieszkujących tę część świata, w sensie metapolitycznym, czyli symboli, systemów wartości i tożsamości indywidualnych i zbiorowych mieszkańców Europy oraz w sensie instytucjonalno-politycznym, w tym szczególnie Unii Europejskiej jako specyficznej jednostki politycznej.

Europa jest pojęciem złożonym. Poszczególne jego wymiary wykazują charakter współzależny i zmienny. Determinują postrzeganie Europy w kategoriach dychotomicznych. Stanowią też bazę dla kształtowania europejskiej tożsamości, co zajmuje ważne miejsce w aktualnych dyskusjach dotyczących integracji europejskiej. Do pogłębienia tejże problematyki w rozdziale poruszono zagadnienia dotyczące granic, w tym granic Europy, związanych z nimi dylematami w procesach transformacji tożsamości europejskiej oraz perspektyw jej definiowania w przyszłości.

1. Dylemat inkluzji i ekskluzji w definiowaniu granic

Łaciński termin *definio* (podobnie jak *finio*) oznacza zarówno „wskazywać”, „ustalać”, „określać”, jak i „odgraniczać” i „ograniczać”. Jednocześnie łacińskie *finis*, tłumaczone na język polski jako „linia graniczna” czy „ograniczenie”, oznacza cel i zamiar. Chociaż nie można jednoznacznie zdefiniować pojęcia „granica” ze względu na jego złożoność, ogólnie kojarzone jest ono ze zróżnicowaniem, separacją i podziałem. „Granica” oznacza oddzielenie powierzchni, to inaczej „linia podziału” lub „obszar podziału”. Granica może ograniczać przestrzeń (granice polityczne i administracyjne, gospodarcze, celne lub własności). Przestrzenie mogą być ograniczone w sposób niejednoznaczny i nieprecyzyjny, np. granice kulturowe. Granice okazują się pomocne w rozróżnieniu pojęć, zjawisk i tworzą schemat, który umożliwia oddzielanie tego, co „swoje” i „obce”, „nasze” i „wasze”, jak i tego, co „wewnątrz” i „na zewnątrz”. Granice nie tylko wyznaczają obszar pewnego terytorium, lecz przede wszystkim delimitując, definiują terytorialnie zorganizowane instytucje. Europa określana jest zwykle mianem kontynentu lub subkontynentu, co determinuje przyjęcie określonych granic podkreślających jej odrębny od Azji charakter kulturowo-polityczny oraz geograficzny.

Granica – w sensie ideowym, historycznym i przestrzennym – oznacza linię ograniczającą określone terytorium oraz oddzielającą je od otoczenia. Organizując społeczeństwa pod względem terytorialnym, niezbędne jest określenie granic prowadzących do włączenia (inkluzji) i wykluczenia (ekskluzji). W ujęciu tradycyjnym, pojęcie „terytorium” i pojęcie „granice polityczne” kojarzone są z pojęciem „państwo”, które jako pierwsze na stałe połączyło w sobie pierwiastek terytorialny i polityczny, stając się określoną terytorialnie instytucją sprawującą władzę (Trojanowska-Strzeboszewska 2006: 9). Wyobrażone w formie ciągłej struktury liniowej granice ograniczają określone terytorium polityczne i zaznaczają zewnętrzne ramy suwerennego państwa. Granica między wspólnotą a jej otoczeniem ma charakter koncepcyjny. Ponieważ granice jako konwencje ustanowione przez człowieka nigdy nie są absolutne, możliwe jest ich przekraczanie. Tym samym zakłada się, że za granicą kryje się coś jeszcze. Granice stymulują ludzką ciekawość i wolę odkrywania. Oznaczają też możliwość dalszego rozwoju i równocześnie stanowią przyczynę międzyludzkich konfliktów. Granice determinują też określone tożsamości przez wiele mechanizmów włączających i wykluczających. Problematyczną konsekwencją porządku terytorialnie zintegrowanych społeczeństw

może okazać się ujednolicenie. Terytorium jest uważane w dużej mierze za jednorodne, a tożsamość zbiorowa jednostek wykazuje cechy państwowości. Różnorodność często jest ignorowana lub nawet eliminowana, a wewnętrzna homogenizacja jednostek we wspólnocie i jej ostre rozróżnienie od zewnętrznego otoczenia rodzi niebezpieczeństwo ekskluzji i tzw. podwójnej moralności. Oznacza to także, że terytorialnie zorganizowana państwowość legitymizuje moralność i świadomość prawną, przyjmując określone standardy: stawia „swoich” w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do „obcych”. Zasada prawa terytorialnego tworzy ideę „narodowego” obszaru, które jest traktowane jako własność zajmującego go narodu i państwa. Obywatele mają naturalne prawo pobytu na „swoim” terytorium. Mają uprzywilejowany dostęp do jego fizycznych, kulturowych i społecznych zasobów. Nie-członkowie wspólnoty obywatelskiej mają na „obcym” terytorium ograniczone prawa.

2. Granice Europy

Z dzisiejszej perspektywy dla geograficznego zdefiniowania Europy niezbędne okazuje się uświadomienie, że stanowi ona – co stwierdzono na wstępie rozważań – zachodnią część największej zwartej masy kontynentalnej globu określanej mianem Eurazji. Geologiczna przeszłość tego obszaru sięga okresu około 10 000 lat p.n.e., kiedy zaczął cofać się lądolód, klimat ocieplać, a wraz ze znikającym lądolodem ukształtowała się rzeźba terenu, z charakterystycznymi wysokimi górami i przylegającymi do nich równinami (Rietbergen, 2001: 33). Dlatego północne, południowe i zachodnie granice Europy mają charakter naturalny, usytuowane wzdłuż akwenów morskich. Najdalej wysuniętymi punktami Europy na północ są Przylądek Północny i Grenlandia, na południe przylądek Matapan, Cypr¹ i Malta, na zachód Islandia. Największy problem stanowi wyznaczenie granic Europy na wschodzie i południowym wschodzie. Polska nauka, w ślad za ustaleniami Międzynarodowej Unii Geograficznej, przyjęła, że Europa na wschodzie rozciąga się do Uralu. Dalej uznaje, że granica biegnie obniżeniem Kumsko-Manyckim. W naukach innych krajów wyznacza się kilka odmiennych wersji przebiegu tej granicy. Przesuwają one kraniec kontynentu w tym rejonie daleko na południe, w niektórych propozycjach o ponad 1000 kilometrów w stosunku do poczynionych przez Międzynarodową Unię Geograficzną ustaleń. Od Morza

¹ Warto zauważyć, że pod względem geograficznym Cypr znajduje się w Azji, a przez środek Islandii przechodzi granica dwóch płyt tektonicznych: europejskiej i północnoamerykańskiej.

Czarnego linia graniczna biegnie przez Bosfor, Morze Marmara i Dardanele aż do Morza Śródziemnego.

Wraz z przemianami na przestrzeni poszczególnych wieków zmieniał się obszar geograficzny określany mianem Europy. Granice geograficzne kontynentu przebiegały kiedyś zaskakująco odmiennie od tych, które znamy współcześnie.

2.1. Historyczne konteksty definiowania granic Europy

Idea Europy jako kontynentu jest bardzo stara. Dotrwała do czasów współczesnych dzięki szkicom i mapom z okresu starożytnej Grecji. Najstarsza mapa świata pochodzi z VII w. p.n.e. i pokazuje trzy kontynenty: Azję, Afrykę i Europę, które jednakże nazwane były imionami synów Noego (Sema, Chama i Jafeta). Granicami tych „kontynentów” były Morze Śródziemne (Afryka/Europa), Nil (Afryka/Azja) i Don oraz Morze Azowskie (Asowsche) (Azja/Europa) (Agnew 1998: 20). Jak wskazuje Ruszkowski, nazwa „Europa” w VI w. p.n.e. odnosiła się do wybrzeża mórz Egejskiego i Czarnego. Wraz z rozbudową i rozrośnięciem się Imperium Rzymskiego termin ten rozszerzył się o Germanię i Półwysep Iberyjski. W średniowieczu termin „Europa” zamykał się w rozumieniu krajów chrześcijańskich. Epoka odkryć geograficznych nadała jej charakteru światowego. Natomiast po okresie ustaleń jałtańskich, czyli po roku 1945, stosowanie tego terminu odnosiło się do państw na zachód od żelaznej kurtyny (Ruszkowski 2004: 14). Dziś w studiach europejskich geograficzną delimitację „Europę” kojarzy się z wymiarem polityczno-instytucjonalnym, zawężając ją często do obszaru 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

Warto podkreślić, że nawet jeśli istnieje szeroki konsensus dotyczący geograficznych granic Europy, geografowie przestrzegają, aby nie rozumieć ich jako granic naturalnych. Przyznają, że jednoznacznie trudno dokładnie określić, gdzie kończy się Europa, albo – mówiąc precyzyjniej – mają świadomość, że granice ostatecznie pociągają za sobą konwencje społeczne. „Wszystkie (...) interpretacje przestrzenne oraz granice (...) są wymyślone przez człowieka i retrospektywnie legitymizują konstrukt »Europa«” (Fassmann 2002). Linia graniczna Europy przesuwiała się stopniowo w XVII i XVIII wieku na wschód. W tym okresie granicę między Europą a Azją stanowiła linia od jeziora Ładoga przez Dniepr do Morza Czarnego. Później granica między kontynentami kojarzona była z przebiegiem na linii Dolnego Donu, Wołgi i Kamy, aż osiągnęła góry Ural. Podobne zmiany

w ustalaniu geograficznej delimitacji Europy dotyczą też pozostałych „naturalnych” granic kontynentu, np. wyznaczanych przez morza. I tak definiowanie Morza Śródziemnego jako linii podziału między różnymi kontynentami, przy równoczesnym oddzieleniu odmiennych przestrzeni kulturowych, jest młodszej daty. Przez wieki bowiem Morze Śródziemne było „morzem wewnętrzonej przestrzeni kulturowej”, *Mare Nostrum* (Fassmann 2002). Morze Śródziemne, uważane za naturalną południową granicę Europy, która w wymiarze społeczno-kulturowym jest zagrożona przez „Innego”, traktowane jest jako separator między Europą i Afryką Północną. Europa zastrzega sobie prawo do dziedzictwa kultury starożytnej Grecji, Imperium Rzymskiego i chrześcijaństwa, jednakże należy pamiętać, że te starożytne korzenie kulturowe ukształtowały się nie tylko na północ i wschód, ale też na południe od Morza Śródziemnego. Wokół basenu Morza Śródziemnego rozpowszechniała się myśl filozofii greckiej, tutaj rozbudowało się Imperium Rzymskie, tutaj powstawały pierwsze ośrodki chrześcijaństwa, a chrześcijaństwo z sekty w wierze żydowskiej rozwinęło się do religii o zasięgu światowym. Geograficzny zasięg tej „europejskiej tradycji”, „europejskiej” antycznej i wczesnośredniowiecznej cywilizacji, „europejskiego” porządku i kultury sięga zatem od Tours do Jerozolimy i od Fez aż po Konstantynopol/Bizancjum/Stambuł. We współczesnie obowiązującej tradycji kulturowej powszechnie zapomina się, że „Innymi”, stanowiącymi barbarzyńskie zagrożenie od strony północnej i północno-wschodniej, byli niegdyś Germanie, Goci, Wandalowie, Hunowie i Normanie. Dokładne pozycjonowanie geograficzne kultury europejskiej przez określenie jej kryteriów historycznych okazuje się zatem trudnym i budzącym wątpliwości przedsięwzięciem. Europa – między Malagą i Oslo, Atenami i Edynburgiem – postrzegane jako jednolita, oddzielona od Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu osobna przestrzeń, w sensie historycznym wydaje się to co najmniej nadinterpretacją.

2.2. Metapolityczna i społeczno-kulturowa delimitacja Europy

Ponieważ Europa nie daje się zamknąć w granice naturalne, można ją definiować jako kontynent wyłącznie przez konstrukcję kulturową. Jej korzeni upatruje się dziś w tradycji judeo-chrześcijańskiej, w greckiej filozofii i rzymskim systemie politycznym, w szczególności w rozumieniu prawa. Nawiązanie idei Europy do określonych korzeni kulturowych zaliczyć można do specyficznej narracji Europy o sobie samej, do mitologii europejskiej, za której pomo-

cą odróżnia się dzisiejszą Europę w jej historycznym i kulturowym znaczeniu od otoczenia. Morze Śródziemne stanowi geograficzny załączek Europy: na tym terytorium filozofia grecka wywierała najsilniejszy wpływ, tam znajdował się obszar rozszerzania wpływów starożytnego chrześcijaństwa oraz początek rozwoju Imperium Rzymskiego. W tamtym okresie nie istniała jednak „Europa” jako podmiot w sensie geograficznym, politycznym i kulturowym. Przystosowanie klasycznej grecko-rzymskiej i judeochrześcijańskiej tradycji przez „Europę” i „Europejczyków” nastąpiło dopiero później. W późnym średniowieczu Europa stopniowo zaczęła utożsamiać się ze światem chrześcijańskim. Pojęcie to nabrało tym samym ideologicznego znaczenia. W wyniku Wielkiej Schizmy w roku 1054 ostatecznie ukształtowała się idea cywilizacji europejskiej kojarzonej z wpływem chrześcijaństwa. Po raz pierwszy w okresie nowożytnym określenie „europejski” przywołał papież Pius II (1458–1464), który Europę postrzegał jako duchową *Respublica christiana*. Rosnące poczucie przynależności do kręgu cywilizacyjno-kulturowego, nadrzędnego w stosunku do innych, zostało wzmocnione przez trwające przez wieki zagrożenie ze strony tureckiego imperium osmańskiego na południowym wschodzie (Agnew 1998: 21). W okresie renesansu elity europejskie zaczęły nawiązywać do klasycznych tradycji okresu grecko-rzymskiego. Udało się wówczas połączyć humanistyczny ideał kształcenia klasycznego z powrotem do korzeni kulturowych starożytnych Greków i Rzymian. Powstające europejskie imperia: Hiszpania, Francja i Wielka Brytania uznały się za spadkobierców tego okresu, i dla Europejczyków stało się oczywiste, że są oni prawowitymi dziedzicami dorobku okresu antycznego.

W definiowaniu „Europy” przez wieki utrwalają się różnice między tym, co „znajome” i „obce”, „wewnętrzne” i „zewnętrzne”, między „my” i „oni”. W procesach delimitacji redukowane były często do opozycji i kodowane hierarchicznie, co znaczy, że przypisane im określone wartości powodują, iż jedna strona okazuje się lepsza od drugiej. Konstruowanie „Innego”, którym się nie jest lub nie chce się być, służyło wzmocnieniu własnej pozytywnej tożsamości. Europa wyróżniała się od nie-Europy (wydaje się gorszej i potencjalnie zagrażającej). Kategoria „Europejczycy” kształtowała się jako nowy podmiot zbiorowej tożsamości, odróżniający ich wyraźnie od „nie-Europejczyków”.

Z biegiem czasu Europejczycy coraz bardziej utożsamiali Europę z artystycznym, intelektualnym i technologicznym bogactwem i postępem materialnym. Od czasu rozwoju wynalazczości oraz przez osiągnięcie dominacji kolonialnej świata rozpowszechniała się wiara w postęp i przekonanie o nadrzędnej pozycji Europy w stosunku do innych narodów i kultur. Euro-

pa stała się uosobieniem współczesnej cywilizacji. Intelktualiści francuskiego oświecenia utrwaliли na Zachodzie wiarę w postęp ducha ludzkiego, odbywający się w historii. Ukazywali, jak rodzaj ludzki wydobyl się z dzikości, jak ujarzmił przyrodę dzięki rozwojowi nauk i technik, a wreszcie, jak doszedł do wysokiego poziomu kultury duchowej. W ten sposób proces cywilizowania się człowieka był rozumiany przez nich jako ciągle wznoszenie się i oddalanie od prymitywnego barbarzyństwa, jakkolwiek w tym samym oświeceniu naiwnie idealizowano też stan natury jako rodzaj pierwotnego rajy, z którego człowiek został bezpowrotnie wyrwany wraz z rozwojem materialnym i społecznym. Od XVIII wieku chrześcijaństwo nie jest już dominującym elementem europejskiego wyobrażenia o sobie. Od tego momentu aż do XX wieku Europa kojarzona była z rozwojem myśli i techniki, nowoczesną państwowością, dążeniami narodów do suwerenności oraz do nowych sposobów zdobywania dominacji wewnętrznej i zewnętrznej. Ubiegłe stulecie przyniosło załamanie dotychczasowych wyobrażeń kojarzonych z pojęciem „Europa”. Przełomy 1945 oraz 1989, a także postępująca instytucjonalizacja politycznego procesu integracji europejskiej nadała społeczno-kulturowemu wymiarowi pojęcia „Europa” nowe znaczenie. Mgliste jak dotąd pojęcie Europy jako przestrzeni kulturowej stawało się coraz konkretniejsze dzięki nadaniu mu nowej politycznej i gospodarczej struktury. Coraz częściej mówi się o „Europie” jako określonej jednostce politycznej funkcjonującej na podstawie specyficznych dla wspólnoty wartości, czyli obiekcie identyfikacji dla nowego rodzaju instytucji politycznych.

W rzeczywistości społecznej rozwijającej się przez wieki cywilizacji europejskiej Robert Szwed umownie wyróżnił dwa rodzaje wartości, gorące i chłodne, które wspierają proces społecznej integracji i budowania wspólnoty. „Wartości gorące”, takie jak np. honor, angażowały emocjonalnie, wzbudzały entuzjazm, gwarantowały lojalność, wierność i ofiarność wobec struktur państwa i władzy go reprezentującej. Dodatkowo pozwalały doznawać zespolenia w obrębie wspólnoty, na wzór wspólnoty naturalnej – rodziny. Często wiązały się z motywacjami i wartościami religijnymi, co dodatkowo je wzmacniało i dynamizowało. Dziś sądzi się, że doświadczenia z dwoma totalitaryzmami XX wieku, które miały nadużyć i częściowo skompromitować ten rodzaj zaangażowania społecznego, powinny doprowadzić do dominacji „wartości chłodnych”, które nie wzbudzają silnych emocji, odwołują się raczej do rozumu i które właśnie dlatego można uzasadnić i na ich rzecz argumentować. Pokój, wolność, tolerancja, pluralizm, praworządność, równość wobec prawa, demokracja, liberalna gospodarka, społeczeństwo otwarte jako ideał, do którego należy dążyć, to

najczęściej wymieniane wartości, które mają zastąpić konfliktogenne poprzedniczki (Szwed 2005: 320).

Warto zauważyć, że nie istnieje jeden, niebudzący kontrowersji katalog specyficznie europejskich wartości. Także przytoczony wyżej indeks może zostać zakwestionowany jako zestawienie wartości charakterystycznych nie tylko dla Europy, lecz też innych kontynentów i kręgów kulturowych, co oznacza, że nie może służyć jednoznacznej społeczno-kulturowej delimitacji Europy.

2.3. Europa w wymiarze instytucjonalno-politycznym

We współczesnym porządku politycznym państwa i społeczeństwa są zorganizowane terytorialnie. Ludzie tworzą duże zbiorowości (ludy/narody), które odróżniają się od siebie kulturowo i zwykle tworzą własne instytucje polityczne gwarantujące suwerenność (państwa). W sensie instytucjonalnym granica konstytuuje nowoczesną państwowość i jest pierwszą i najważniejszą cechą kształtowania wspólnoty politycznej. Gwarantuje bezpieczeństwo państwa, nadaje mu suwerenność i określa jego zasięg. Współcześnie granice międzypaństwowe przestały być jedynymi liniami wyznaczającymi kluczowe podziały na politycznych, gospodarczych i społecznych mapach Europy. Obecnie europejskie państwa stawiają czoła rosnącej konkurencji instytucji pozapaństwowych sprawujących realną władzę, np. korporacjami i zinstytucjonalizowanymi ruchami transnarodowymi. Ponadto postępująca integracja europejska przyniosła istotne zmiany w układzie przestrzennym a także w logice samego pojmowania „granic”. Kluczową rolę w tym procesie na przestrzeni ostatnich dekad odgrywać zaczęła Unia Europejska.

Pojęcia „Europa” i „europejski” są ściśle z nią powiązane. Europa w formule Unii Europejskiej jako jednostki politycznej ma wyraźnie określony wymiar terytorialny. Można go zdefiniować, przede wszystkim poprzez terytorium państw członkowskich. Jednakże problem europejskiej terytorialności jest o wiele bardziej skomplikowany. Pojęcie „granic” Europy z jednej strony odnosi się bowiem do konkretnie wyznaczonych i kontrolowanych zewnętrznych granic strefy Schengen, przy czym należy pamiętać, że w sensie podmiotowości Unii Europejskiej jako jednostki politycznej zaliczyć do nich należy też obszar Wielkiej Brytanii, Irlandii, Cypru, Bułgarii, Rumunii i Chorwacji, z drugiej uwzględnia kategorie inne niż linie geograficzne określające maksymalną możliwość rozszerzenia Unii Europejskiej. W ramach stopniowo pogłębianych działań integracyjnych, Unia Europejska otwierała i deregulowała granice wewnętrzne

tworzących ją państw członkowskich, równocześnie wyznaczając i umacniając własne granice zewnętrzne. Proces ten polegał na „tworzeniu” (w sensie terytorialnym i funkcjonalnym) szczególnego typu granic. Granice Unii Europejskiej z formalno-prawnego punktu widzenia nadal pozostały granicami między państwowymi, ale równolegle stały się granicami jedynej w swoim rodzaju wspólnoty ekonomiczno-politycznej (Trojanowska-Strzeboszewska 2011: 16). Zniesienie granic wewnętrznych Unii Europejskiej oznaczało jednocześnie przesunięcie kontroli jej granic zewnętrznych na wschód i południe. W celu podkreślenia specyfiki granic Unii Europejskiej naukowcy mówią o „deterytorializacji” granic i kontroli „delokalizacji” (Bigo, Guild 2003: 19–33). Pojęcie deterytorializacji jest równoznaczne z tym, że zewnętrzne granice Europy nie stanowią stałych granic geograficznych i może być prowadzona zarówno wewnątrz, jak i poza obszarem Unii Europejskiej. Do przykładów deterytorializacji granic zaliczyć można m.in. umowy o readmisji z państwami trzecimi, system wizowy Schengen i/lub dywersyfikację form statusu prawnego. Takie przesunięcie granic tworzy nowe *genius loci* kontroli. Niegdyś usytuowana na granicy kontrola prowadzona jest dziś w wielu formach i miejscach tak, że można mówić o „wirtualnej granicy” i „strefach nieokreślonych” (Bigo, Guild 2003: 19–33).

Rozróżnienie Europy jako kontynentu i historyczno-kulturowej formacji z jednej strony, a Unii Europejskiej jako formacji polityczno-instytucjonalnej z drugiej, staje się dziś coraz mniej wyraźne. Nadanie Unii Europejskiej określenia równoważnego „Europie” sprawia, że korzysta ona z historyczno-kulturowego i terytorialnego znaczenia tego pojęcia. Swego rodzaju przywłaszczenie przez unijną koncepcję pojęcia „Europy” dla wzmocnienia ideologicznej legitymizacji, dotyczy również pewnych wartości, idei i tradycji. W historię i kulturową tożsamość Europy wpisuje się – traktując jako uniwersalne – nie tylko dorobek antyczny i chrześcijański, lecz też emancypacyjne zdobycze okresu nowożytnego: humanizm i reformację, oświecenie i postęp naukowy, ideały rewolucji francuskiej oraz ruch na rzecz praw człowieka. Stanowią one w podejściu unijnym podstawę europejskiej tożsamości. W tego rodzaju europejskiej historiografii rzadko pojawia się europejski kolonializm jako wspólne, opierające się na podbojach, doświadczenie Europejczyków. Wywodzące się z Europy zarówno Święta Inkwizycja, jak i światowe wojny XX wieku oraz wewnętrzne akty przemocy będące efektem totalitaryzmów sporadycznie obecne są w rozważaniach dotyczących historycznego rysu tożsamości europejskiej. W obowiązującym podejściu nurtu głównego instytucjonalnej

interpretacji Unii Europejskiej jest to zazwyczaj negatyw, który zasadniczo podkreśla wagę i sukces projektów pokojowych realizowanych we współczesnej Europie. Warty przywołania przykładem opisu europejskiej historii jest *Historia Europy* Jacques'a Le Goffa. Autor ten pokazuje nie tylko jedną – europejską – linię rozwoju od grecko-rzymskiej tradycji i średniowiecza okresu Karolingów do zjednoczenia Europy pod egidą Unii Europejskiej czerpiącej z humanizmu, postępu, nowożytnej nauki, rewolucji francuskiej i rewolucji przemysłowej. Le Goff ze współczesną Europą i cywilizacją europejską kojarzy też imperializm Cesarstwa Rzymskiego, chrześcijaństwo, wpływy wschodnich Germanów, obecność Węgrów i narody słowiańskie (Goff 1997: 29–37).

Nowa europejska idea, która łączy zinstytucjonalizowaną Unię Europejską z tradycją europejską, znajduje odzwierciedlenie w wymiarze instytucjonalnym. Dokumenty konstytuujące Unię Europejską przedstawiają ją w europejskiej tradycji historyczno-kulturowej i intelektualnej. Podkreślają, że czerpie z kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy, z którego wynikają nienaruszalne i niezbywalne prawa jednostki oraz powszechne wartości wolności, demokracji, równości oraz państwa prawa. Wyobrażenia dotyczące jedności europejskiej są wzmacniane przez instytucje europejskie, np. w konstrukcji obywatelstwa europejskiego, ustanowieniu symboliki europejskiej, prowadzeniu kampanii promocyjnych, europejskich programów wymiany studentów i młodzieży oraz realizacji inicjatyw takich, jak m.in. europejskie stolice kultury.

Zacieranie pojęć między geograficznym, historycznym, metapolityczno-społecznym i politycznym wymiarem Europy pełni określoną funkcję – umożliwia semantyczne powiązanie ogólnej koncepcji Europy jako Unii Europejskiej z ideami geograficznymi lub kulturowymi Europy. Ta niejasna zawartość pojęcia „Europa” korzystna jest też dla konstruowania jedności politycznej Europy w formule Unii Europejskiej, gdyż wspiera jej elastyczny i dynamiczny rozwój. Ponieważ historia Europy opowiadana jest jako ciągła oraz przedstawiana jako historyczno-kulturowa jedność, stopniowo w takiej postaci zakorzenia się w świadomości społecznej i stają się elementem kształtowania europejskiej tożsamości.

3. Wyznaczniki tożsamości europejskiej

Wraz z rozszerzaniem projektu integracji europejskiej coraz bardziej istotna dla funkcjonowania europejskich instytucji politycznych staje się potrze-

ba zdefiniowania wspólnej tożsamości zbiorowej Europejczyków. Należy tu pamiętać, że już samo określenie tego pojęcia jest na tyle obszerne, iż wymaga dookreślenia, czy posługując się nim, mowa jest o tożsamości mieszkańców zamieszkujących kontynent europejski, czy ograniczyć je należy do mieszkańców Unii Europejskiej. Indywidualizacja, mediatyzacja i globalizacja dały asumpt do zainteresowania tożsamością oraz ustanowiły konkretny kontekst jej analizy: pluralizmu i zmiany, przez co tożsamość rozumiana jest nie tyle jako stan psychospołeczny, ale raczej proces „stawania się”. Ścieranie się obu perspektyw: pluralizmu i jedności, zmienności i stabilności, osłabiania i wzmacniania tożsamości obecne jest także w dyskusjach nad tożsamościami zbiorowymi w Europie.

3.1. „Tożsamość” i główne podejścia do kształtowania tożsamości zbiorowych

Termin „tożsamość” ma odległą etymologię. Wywodzi się od łacińskiego słowa *idem* oznaczającego „identyczność” i „ciągłość”. Wyrazistsze zainteresowanie się tożsamością w odniesieniu do człowieka w kontekście jego samoświadomości i egzystencji pojawiło się pod koniec XIX wieku. Mimo dalszych refleksji nad tożsamością prowadzonych w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku w psychoanalizie oraz w symbolicznym interakcjonizmie, w powszechnym użyciu termin ten zaczął być stosowany dopiero w połowie XX wieku, czego zasługę najczęściej przypisuje się Erikowi H. Eriksonowi (por. Erikson 1974). Rogers Brubaker, który zestawiał różne definicje pojęcia „tożsamość”, zauważył, że ujmowana jest ona jako fundamentalna jakość bytu społecznego, określająca coś pierwotnego, stałego, niepowierzchnowego. Inne zbadane przez niego sposoby definiowania tego terminu zasadniczo uznają, że jest produktem aktywności społecznej lub politycznej. Definicje „tożsamości” w tym podejściu akcentują takie elementy, jak wzajemne zrozumienie wśród członków grupy, solidarność i poczucie przynależności do grupy, stanowiące punkt wyjścia dla zbiorowej aktywności. Inne określają ją jako wynik oddziaływania złożonych i konkurencyjnych względem siebie dyskursów, co wskazuje na niestabilną, chwiejną i złożoną naturę społecznego rozumienia tego pojęcia (Brubaker 2001). Zatem tożsamość jest procesem, a jej konstruowanie to forma działania symbolicznego. Tożsamość zbiorowa może być budowana na różnych poziomach, w zależności od istotności wzajemnego podobieństwa kategorii „my” i wspólnoty interesów w relacji

do partnerów ważnych społecznie w danej sytuacji („oni”). Rola tożsamości uwidacznia się dopiero w konfrontacji z „Innym”. Jest pojmowana przez rozpoznawanie różnic. Wiąże się z pełnym wartości symbolicznych terytorium – krajobrazem narodowym, miejscami znaczącymi.

W rozważaniach naukowych dotyczących tożsamości dominują dwa zasadnicze podejścia. Okazują się one też przydatne dla zrozumienia dylematów i wyzwania związanych z zagadnieniem tożsamości europejskiej. Jedno z nich, zwane esencjalistycznym (lub substancjalistycznym), traktuje tożsamość jako istotną właściwość grupy społecznej, jako „esencję”, jej niezmienną w zasadzie istotę. Tożsamość jest tu bytem pierwotnym, czymś, co istnieje realnie, trwa wiecznie i jest niezmiennie. W wersji obiektywistycznej tego podejścia tożsamość rozumiana jest jako dziedzictwo, które w swym istnieniu poprzedza jednostkę i predefiniuje ją. Może mieć ono charakter biologiczny lub kulturowy. Jest też immanentne dla każdego członka danej kultury i niemożliwe do uniknięcia. Subiektywistyczna wersja koncepcji esencjalistycznej kładzie nacisk na poczucie przynależności jednostki do grupy, a także na bezpieczeństwo i wsparcie, jakie grupa w zamian gwarantuje. Tożsamość w tym ujęciu nie jest świadomym wyborem człowieka, lecz z góry danym zespołem atrybutów. Zdzisław Mach zauważa, że esencjalistyczne podejście do tożsamości kulturowej jest charakterystyczne dla tradycyjnych społeczeństw, grup etnicznych, a także niektórych wspólnot mniejszościowych, które opierają swoją tożsamość na tradycji. Bazą tożsamości jest tu wiara we wspólne pochodzenie, w związku z czym zwolennicy tej koncepcji poszukują podstaw realnych (historycznych) lub mitycznych tożsamości kulturowej. Mach zauważa, że „ten rodzaj tożsamości opiera się na wierze we wspólne pochodzenie (rzeczywiste lub mityczne), a także na wspólnocie kultury. Ma tendencje do ekskluzywizmu – niechętnie, z trudnością lub wręcz wcale nie przyjmuje ‘Obcych’, przybyszów z zewnątrz, nie akceptuje ich jako swoich, chyba że poprzez gruntowną asymilację, zasadniczą kulturowa konwersję” (Mach 2009).

Drugie podejście do pojmowania tożsamości zwane konstruktywistycznym, w tożsamości upatruje efekt procesu tworzenia, a nawet sam proces jej kształtowania. Nie istnieje w tym rozumieniu żadna esencja, a tożsamość jest formą przejściową, którego nieodłączny element stanowi dialog. Jednostka pojmowana jest jako aktywny i świadomy twórca, zdolny do konstruowania swojej tożsamości na podstawie relacji z innymi. Jak zauważa Mach, ten typ tożsamości „dynamicznej” charakterystyczny jest dla społeczeństwa ruchliwego i otwartego, gdyż podstawą przynależności do grupy społecznej nie jest tu

wspólne pochodzenie, ale podzielane przez członków cele i wartości, wypracowane w toku podmiotowych relacji z partnerami (Mach 2009). Konstrukttywizm, w którym tożsamość jest rezultatem interakcji społecznych, jest płynna, a jej źródła tkwią w negocjowanych w toku interakcji zbiorowych reprezentacjach. W perspektywie konstruktywistycznej tożsamość jest złożonym procesem oraz luźnym, dynamicznym agregatem akcji i reakcji, wzorów i przepisów działań pozostających względem siebie w nieustannej interakcji, modyfikowanych dodatkowo niezliczonymi uwarunkowaniami sytuacyjnymi. Konstruowana tożsamość jest rezultatem wyboru, nie dziedziczy się jej, nie jest narzucona. Nie daje tym samym jednostkom poczucia bezpieczeństwa wynikającego z tradycji, a jest raczej przestrzenią twórczej aktywności, w której poczucie przynależności powstaje jako efekt podmiotowych relacji z partnerami. Tożsamość rozumiana konstruktywistycznie jest otwarta, nikt nie jest wykluczony „z góry”, bo przynależność do „swoich” opiera się na wypracowanej w interakcjach wspólnocie celów i wartości. W paradygmacie konstruktywistycznym tożsamość nie jest źródłem, lecz efektem wzajemnych oddziaływań jednostek. Nie buduje się wewnątrz nich, lecz w interakcjach z czynnikami zewnętrznymi. W przeciwieństwie do tożsamości esencjalistycznej, która zwraca się w przeszłość, stwierdzając wspólnotę pochodzenia i dziedzictwa kulturowego, wspólnota rozumiana konstruktywistycznie jest raczej projektem na przyszłość, jest wspólnym działaniem dla wspólnych celów. Taka tożsamość może być konstruowana na wielu poziomach, które nie wykluczają się wzajemnie i z powodzeniem mogą współistnieć. Zarówno podejście esencjalistyczne, jak i konstruktywistyczne okazują się pomocne w zrozumieniu kwestii związanych z tożsamością europejską i przełożenia jej na konkretne rozwiązania wspomagające proces integracji europejskiej.

3.2. Modele tożsamości europejskiej

W literaturze badawczej przedmiotu podejmowane są próby uporządkowania zróżnicowanych aspektów związanych z tożsamością europejską. Robert Szwed proponuje następującą typologizację, wyodrębniając trzy główne modele tożsamości europejskiej:

- model „dziedzictwa europejskiego”, który opiera się na dwóch filarach:
 - uniwersalistycznych wartościach i dorobku filozoficzno-prawnym, na który składają się według różnych autorów: prawa człowieka, demokracja, zasada sprawiedliwości społecznej, etyka judeo-chrześcijańska,

personalizm, humanizm, racjonalizm, empiryizm, romantyzm i klasycyzm²;

– kulturze, czyli wspólnej tradycji i historii, do których odwołują oficjalne dokumenty unijne jako do „europejskiego dziedzictwa kulturowego”³;

- model „uniwersalistycznej postnarodowości”, w którym tożsamość europejska wyraża się w identyfikacji z instytucjami europejskimi, z powszechnie akceptowanymi normami polityczno-prawnymi, z konkretną strukturą polityczno-terytorialną oraz z „nową, kosmopolityczną kulturą”; podstawą tożsamości jest tu zinstytucjonalizowany porządek publicznoprawny zmaterializowany w postaci np. konkretnych regulacji, rozporządzeń, traktatów, konstytucji. Przykładem koncepcji opierającej zjednoczenie narodów Europy na fundamentach przekraczający narodowe „granice” jest koncepcja „konstytucyjnego patriotyzmu” Jürgena Habermasa oraz wizja „postnarodowego obywatelstwa”, i „tożsamości kosmopolitycznej” Gerarda Delanty’ego⁴;
- model „europejskiego pragmatyzmu”, w którym tożsamość zbiorowa jest funkcją właściwego dla Europejczyków środowiska bytowania, sposobu życia, wyrażanego na przykład w postaci wolnego przepływu towarów i osób, wspólnej walucie i instytucji europejskich, wolnego rynku itp.; u podstaw tego modelu – w przeciwieństwie do poprzednich – nie leżą założenia normatywne i wykazuje on wyłącznie charakter opisowy (Szwed 2005: 335–337).

Przywołana typologizacja modeli tożsamości europejskich pokazuje, że możliwe jest w jej definiowaniu odwołanie do omówionych wcześniej podejść w kształtowaniu tożsamości zbiorowych. Model pierwszy skłania się bowiem bardziej w kierunku poszukiwania „esencji” tożsamości europejskiej, natomiast drugi i trzeci traktuje ją jak „konstrukt” w procesie stawania się i tworzenia.

² Do owych wartości i dorobku odwołuje się m.in. „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej”, chociaż problematyczna pozostaje kwestia, że tak skonstruowany kanon wartości podkreśla uniwersalny, globalny, a nie specyficznie europejski charakter.

³ Słabością tożsamości europejskiej budowanej na podstawie kultury, jest jej „ekskluzywny” charakter, zamknięcie na „obce” („nie-europejskie”, „niechrześcijańskie” ale też „nie-amerykańskie”) elementy, jej partykularyzm i „europocentryzm”.

⁴ Delanty sądzi, że szansą na zbudowanie tożsamości zbiorowej w Europie jest „nowe” odczytanie istniejącego dorobku kulturowego, swoista „restrukturyzacja pamięci zbiorowej”. Przykładem wprowadzania elementów „kosmopolitycznej kultury” do świadomości europejskiej jest zjawisko „europeizacji holokaustu Ten sposób rozumienia tożsamości przenosi punkt ciężkości ze sfery symbolicznej jako konstytuującej wspólną świadomość, do sfery komunikacji. Tożsamość dyskursywna Delanty’ego jest zjawiskiem w pełni refleksyjnym tkwiącym w stale renegecjonowanej pamięci zbiorowej. Por. G. Delanty, *Odkrywanie Europy: idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa–Kraków 1999, s. 203.

3.3. Tożsamość europejska jako „esencja”

Z punktu widzenia esencjalistów Europa jawi się jako trwały i wieczny byt. Zwolennicy tej perspektywy skupiają się na próbie odnalezienia stałych elementów europejskiej kultury składających się na „umysł europejski”, czyli pewnej „istoty”, „natury”, „charakteru” europejskiego. Próba definicji owej „natury” europejskiej od lat podejmowana jest przez różnych autorów. Przybiera ona formę poszukiwania przez historyków korzeni Europy lub odwołuje się do modeli mitycznych w celu wydobycia kulturowej osobowości społeczeństwa europejskiego. W obu wypadkach chodzi o odnalezienie podstaw, na których miałyby się opierać tożsamość kulturowa Europy rozumiana jako wrodzone dziedzictwo, którego nie można się ani nauczyć, ani zapomnieć. Przykładem podejścia esencjalistycznego jest stanowisko Christophera Dawsona, autora książki *Tworzenie się Europy*, wskazujące na trzy filary tożsamości współczesnej Europy: polityczny (organizacja polityczna i prawo starożytnego Rzymu), duchowy (myśl chrześcijańska i organizacja Kościoła) oraz intelektualny (kultura starożytnej Grecji)⁵.

Kwestię podstaw europejskiej tożsamości kulturowej w jej esencjalistycznej wersji podjął też Henri Mendras, który skupił się na próbie sformułowania definicji Europy. W jego opinii nie istnieje jedna Europa, lecz dwie koegzystujące ze sobą Europy: zachodnia, określona jako „Europa Europejczyków” oraz „inna Europa” naznaczona niegdyś wpływem imperium osmańskiego (Mendras, 1997: 9–13). Na definicję tej pierwszej składają się cztery zasadnicze cechy:

- indywidualizm ewangelicki, który zakłada prymat kreatywnej jednostki nad grupą, co odróżnia zarówno katolików, jak i protestantów od wyznawców innych religii;
- idea narodu, która może przybierać różne formy: konstrukcja państwa poprzedza powstanie narodu (np. Francja) lub kategoria narodu staje się punktem wyjścia dla stworzenia państwa (np. Niemcy);
- rozwój kapitalizmu;
- demokracja, jako zasada większości powiązaną z respektowaniem mniejszości.

⁵ Jako datę otwierającą proces tworzenia się wspólnoty europejskiej Dawson uważa podbój Galii przez Cezara, a za datę wieńczącą rok 1000 i zjazd gnieźnieński. Wychodząc z tego założenia, modyfikuje nieco swoją definicję tożsamości europejskiej, do której oprócz kultury rzymskiej, greckiej i chrześcijańskiej, można włączyć dorobek cesarstwa bizantyjskiego, ludów barbarzyńskich, muzułmanów, średniowiecznych mnichów, państwa Karola Wielkiego, skandynawskich wikingów oraz cesarstwa Ottona III. Por. Ch. Dawson, *Tworzenie się Europy*, przeł. J.W. Zielińska, wyd. 2, Warszawa 2000.

Z tezami Mendrasa polemizują m.in. Jacques Derrida i Jürgen Habermas, którzy twierdzą, że takich zdobyczy, jak chrześcijaństwo i kapitalizm, demokracja i prawa człowieka, nie sposób dziś uważać za typowo europejskie, gdyż rozprzestrzeniły się na inne kontynenty. Ten sam problem dotyczy charakterystycznych dla zachodniej duchowości wartości, takich jak indywidualizm, racjonalizm i aktywizm, które Europejczycy dzielą z mieszkańcami Stanów Zjednoczonych, Kanady czy Australii (Derrida, Habermas 2005: 154). Według nich Zachód – utożsamiamy z państwami założycielskimi Unii Europejskiej – uchodzący w powszechnej świadomości za jedność jest podzielony. Dominują w nim bowiem dwie kultury: kultura wiary chrześcijańskiej i kultura świeckiej racjonalności.

Innym zabiegiem w esencjonalistycznym definiowaniu Europy jest wyodrębnienie specyficznych modeli mitycznych, za których pomocą przedstawiana jest Europa⁶. Najważniejszy z nich to Europa personifikowana, przedstawiana jako istota ludzka o cechach fizycznych i psychicznych. Najczęstsze w tym wypadku jest odwołanie do mitu o porwaniu Europy, w którym centralną postacią jest kobieta, a system znaczeń odnosi się do ciała kobiecego⁷. Teoretycy kultury europejskiej chcąc zdefiniować „esencję” Europy, odwołują się ponadto do określonych archetypów, np. mitologicznych bohaterów funkcjonujących w świadomości zbiorowej jako symbole uniwersalnych wartości i postaw ludzkich. Stąd europejska kultura określana jest „kulturą prometejską”⁸. Większość z archetypów, za których pomocą próbowano precyzować pojęcie istoty Europy, charakteryzuje się odrzuceniem fatalizmu, aktywnością zdeterminowaną niezaspokojonym pragnieniem tworzenia i przewycięzania, a także pasją i niepewnością.

⁶ Nazwa *Europa* wywodzi się z greckiego słowa i za pośrednictwem łacińskiej formy weszło do niemal wszystkich języków świata. Etymologia samego terminu pozostaje niejasna: być może pochodzi ono od „ładownie wznoszący się” albo od asyryjskiego *ereb*, „zachód”. Inne teorie wywodzą pochodzenia nazwy od semickiego słowa oznaczającego „ciemny”.

⁷ Europa była, zgodnie z grecką legendą, imieniem fenickiej księżniczki, porwanej i uprowadzonej przez Zeusa w przebraniu byka z wybrzeża Morza Śródziemnego (dzisiejszego Libanu) na Kretę.

⁸ Katarzyna Skrzypczak przytacza następujące archetypy: Prometeusz, który wykradł bogom ogień i zdradził w ten sposób sekret niebios ludziom, charakteryzujący się przebiegłością, śmiałością, a zarazem poświęceniem, obrazuje ekspansywność kultury europejskiej i jej nieustanny wysiłek w celu przekształcania świata. Inni bohaterowie utożsamiani z wartościami europejskimi to: Faust, nienasyconą ciekawością, chęcią poznania i opanowania natury nawet za cenę własnej duszy, szukający wiedzy dla samego siebie, uosabia indywidualistyczny model społeczeństwa zachodniego. Odyseusz, synonim dalekiej wędrówki i przewycięzonych trudności, stanowi ilustrację Europejczyków, którzy przekraczają granice własnych możliwości. Hamlet, który ucieleśnia problem zachowania równowagi między jednostką (indywidualizm) a społeczeństwem (solidarność), czy Don Juan, anarchista gardzący regułami, będący symbolem absolutnej wolności stojącej u źródeł europejskiego laicyzmu. Por. K. Skrzypczak, *Jaka tożsamość kulturową dla dzisiejszej Europy?*, „Refleksje” 2010, nr 1, s. 206–207.

Należy zauważyć, że esencjalistyczna koncepcja tożsamości wydaje się jednak nie w pełni adekwatna w stosunku do pojęcia „Europa”. Dziedzictwo europejskie, na którym można by ją zbudować, okazuje się zbyt różnorodne, a podziały wewnątrz Europy zbyt znaczące. Biorąc pod uwagę niezbity fakt, że współczesna Europa stanowi mozaikę kulturową, trudno mówić w praktyce o jednej, stabilnej i nieziennej od wieków tożsamości. Edward Jeliński mówi o zjawisku, które można nazwać zmęczeniem wielkich formacji historycznych. Do takich należy jego zdaniem chrześcijaństwo w swym obecnym oglądzie. Autor przychylił się do stanowiska tych, którzy twierdzą, że Europa nie jest już dziś chrześcijańska (Mach 2009). Zbigniew Mach podkreśla, że chrześcijaństwo nie jest w istocie jednym dziedzictwem i jedną wspólnotą wartości, ale bardzo heterogenicznym układem różnych wartości, szczególnie w tak istotnych sprawach jak stosunek Kościoła do państwa, moralność seksualna, indywidualizm, centralizacja, pozycja kobiet czy stosunek do wartości oświeceniowych (Mach 2009). Z tego powodu także Ulrich Beck odrzuca wizję Europy jako wielkiej wspólnoty pochodzenia. Twierdzi, że europejska tradycja jest hamulcem rzeczywistego zjednoczenia kontynentu. Jego zdaniem teza o wspólnych źródłach tkwiących w chrześcijańskim dziedzictwie służy dziś jako mur wzniesiony dokoła Europy w celu odgradzenia jej od europejskich „Innych”. Tymczasem realia pokazują brak spełnienia idei kulturowej jednolitości w Europie. Tak często przeciwstawiane sobie światy „Islam” i „Zachodu” w rzeczywistości wzajemnie się przenikają, a także są wewnętrznie silnie zróżnicowane. W takim kontekście najlepszym lekarstwem, zdaniem Becka, byłaby większa dawka kosmopolityzmu, który nadałby Europie charakter bardziej inkluzyjny. „Europejskość oznacza zdolność łączenia w jednym bycie rzeczy, które w małości myślenia etnicznego wydają się wzajemnie wykluczające” (Beck 2005: 28–32). Stworzyłyby to wizję Europy całkowicie hermetycznej, sztywnej, niechętnie podejmującej dialog i skłonnej budować wokół siebie granice odseparowujące ją od partnerów z zewnątrz. Taka esencjalistycznie pojmowana Europa stanowiłaby konkurencję dla tożsamości narodowych. Musiałaby bowiem przyjąć formę sfederalizowanego państwa narodowego, w której wspólne dla wszystkich Europejczyków dziedzictwo zastąpiłoby dorobek kulturowy poszczególnych narodów. Tak określona wizja najprawdopodobniej skazana będzie na niepowodzenie, ponieważ tożsamość narodowa mieszkańców Europy rozbudzona jest znacznie silniej niż poczucie przynależności do wspólnoty europejskiej (Skrzypczak 2010: 206).

Esencjalistyczna koncepcja stabilnej i niepodlegającej ewolucji tożsamości kulturowej nie ma możliwości urzeczywistnienia na tak dynamicznym i róż-

nicowanym kontynencie, jakim jest Europa. Nie zapominając o korzeniach i dorobku kulturowym Europy, należy skupić się na aktualnych wyzwaniach, które pozostają w sprzeczności z nimi przyczyniają się do jej nieustannego konstruowania.

3.4. Tożsamość europejska jako konstrukt

Podejście konstruktywistyczne do kształtowania europejskiej tożsamości odrzuca założenie istnienia niezmiennej „esencji” Europy. Tożsamość pojmowana jest w tym ujęciu jako ciągły proces czy też konstrukcja, a jej właściwością jest dynamika przejawiająca się w nieustannym przeobrażaniu. Badacze tożsamości i kultury europejskiej w ramach tego paradygmatu nie starają się odnaleźć naturalnych podstaw Europy, ale skupiają się na procesie konstruowania wspólnoty. Reprezentujący stanowisko konstruktywistyczne Edgar Morin twierdzi, że poszukiwanie „charakteru europejskiego” jest zbyt cenne, a nawet szkodliwe, gdyż prowadzi do wyjałowienia samej Europy (Morin 1990: 22–38). Zdaniem autora, chcąc odnaleźć korzenie Europy, należy zrozumieć, że nie istnieje nic, co mogłoby stanowić własność Europy i do czego miałaby ona dziś wyłączność. Jeśli wydaje się, że istnieje pewien specyficzny atrybut Europy, niewątpliwie równocześnie wyłoni się jego przeciwieństwo, które też wykaże typowo europejską charakterystykę, np. prawo *versus* siła, demokracja *versus* opresja, duchowość *versus* materialność. Europa jest według Morina czymś w rodzaju złożonego, wielopłaszczyznowego tworu, którego właściwością jest skupianie (ale nie niwelowanie) różnorodności oraz integrowanie sprzeczności. Zdaniem Morina specyfiką kultury europejskiej jest ciągłość i intensywność dialogu. Europa jest zarazem twórcą i rezultatem rozmaitych interakcji między opozycyjnymi wartościami, postawami i kategoriami, takimi jak racjonalność i religia, partykularyzm i uniwersalizm, mit i krytyczna refleksja, jednostka i wspólnota. Każde założenie, idea, system czy teoria zostały przez europejski umysł kwestionowane. Ta charakterystyczna dla europejskiej kultury zdolność do dyskusji i krytycznej refleksji stanowi w przekonaniu Morina potęgę. Europa została zbudowana na bazie dialogu kulturowego i powinna ten dialog kontynuować.

Przykładem konstruktywistycznego kształtowania tożsamości europejskiej są też działania w wymiarze instytucjonalnym prowadzone przez Unię Europejską. Przejawiają się one m.in. w postaci obywatelstwa europejskiego, które zachęca każdego Europejczyka do mobilności i aktywności. Mach uważa, że

„szansą zbudowania wspólnej europejskiej tożsamości, a więc stworzenia warunków powodzenia projektu integracji europejskiej, jest właśnie konstruowanie jej na sposób nie etniczny, nie poszukujący wspólnej esencji dziedzictwa kulturowego, ale polityczny, obywatelski, oparty na inkluzyjnym procesie negocjacji i konstruowaniu platformy wspólnych obywatelskich wartości” (Mach 2009). Jest to poniekąd instytucjonalne przełożenie koncepcji Habermasa, który uważa, że tworzenie wszelkich zasad odbywa się przez dyskusję i debatę obywateli. Taki sposób tworzenia zasad i zgody między obywatelami doprowadził filozofa do pojęcia patriotyzmu konstytucyjnego (Habermas 1993). Habermas odnosi je na grunt poszukiwania europejskiej integracji i tożsamości europejskiej.

Konstruktywistycznie pojmowana europejska tożsamość wydaje się bardziej przystająca do dzisiejszych warunków niż tradycyjna tożsamość odwołująca się do „esencji”. Kształtowanie takiej tożsamości powinna się dokonywać przez przyjęcie prospektywnej strategii. Nie chodzi zatem o skupienie się na wspólnym dorobku czy tradycji łączącej Europejczyków, ale o uświadomienie sobie globalnych wyzwań, przed którymi stoi dziś Europa. Skonstruowanie nowej tożsamości wymaga jednak wysiłków podejmowanych zarówno przez polityków, jak i intelektualistów, a także wszystkich pozostałych uczestników procesu. Tożsamość pojmowana jako coś, co dokonuje się dyskursywnie, wymaga potwierdzenia ze strony europejskiej opinii publicznej. Rozwój świadomości przynależności do Europy wśród jej mieszkańców, który powiązany by był z uświadomieniem sobie duchowego zadania Europy nastawionego na teraźniejszość i przyszłość, jest niezbędnym warunkiem zbudowania nowej europejskiej tożsamości kulturowej.

3.5. Tożsamość europejska jako *unitas multiplex*

Tożsamość nie musi być skoncentrowana wokół wspólnych korzeni czy „naturalnych” podstaw Europy, lecz może opierać się na zasadzie otwarcia na pozostałe tożsamości. Kategoria dialogu, charakterystyczna dla podejścia konstruktywistycznego, wydaje się niezmiernie istotnym elementem konstrukcji europejskiej tożsamości kulturowej, jeśli weźmie się pod uwagę tę wyróżniającą i zarazem oczywistą cechę Europy, jaką jest różnorodność polityczna i kulturowa. Historia kontynentu napędzana jest z jednej strony tendencjami do zjednoczenia, z drugiej zaś rosnącym zróżnicowanym pluralizmem. Współczesna mapa polityczna, językowa, etniczna, narodowa Europy

potwierdza występowanie różnorodności. Różnorodność kulturowa była od zawsze dominującą cechą Europy. Każdy z krajów europejskich nieco inaczej rozumie „europejskość” i definiuje ją przez pryzmat własnych doświadczeń. Budowa wspólnej tożsamości musi więc oprzeć się na dialogu, przybrać formę ciągłej negocjacji trwającej mimo różnic dzielących tych, którzy uczestniczą w niej czynnie lub biernie. W ten sposób mogłaby się w pełni urzeczywistnić idea zawarta w jednym z podstawowych celów politycznych w procesie integracji europejskiej, jaki wyraża się w hasle *unitas multiplex*, „jedność w różnorodności”. Dewiza ta traktowana jest jako fundament Unii Europejskiej i podstawa jej działań obejmujących edukację, politykę kulturalną, społeczną i regionalną. Powszechnie uznaje się więc, że to właśnie różnorodność, a nie homogeniczność jest bogactwem Europy. Aby móc jednoczyć się w tej różnorodności, Europa potrzebuje dziś konstruktywistycznie pojmowanej, „dialogicznej” tożsamości kulturowej. Jak zauważa Mach, „tożsamość ta jest wtedy traktowana jako wspólny europejski projekt, jako budowanie wspólnego, europejskiego domu, w którym jest miejsce dla całej gamy różnorodności. Nikt nie jest wykluczony z racji tego, skąd przybywa, ani jaki niesie ze sobą bagaż kulturowego dziedzictwa. Nie znaczy to jednak, że tak rozumiana europejskość nie ma granic, że każdy może być Europejczykiem. Europa jest bowiem procesem konstruowania wspólnoty, jest wspólnym działaniem, musi więc być oparta o wynegocjowany, wspólny fundament zasad, praw i wartości. Rzecz w tym, aby te wartości nie były wykluczające, aby każdy potencjalnie mógł do tej wspólnoty przystąpić” (Mach 2009). Taka dialogicznie skonstruowana tożsamość europejska mogłaby się utworzyć nie tyle na bazie wspólnego dziedzictwa kulturowego, ile raczej wspólnych wartości i celów. Wartości europejskie, takie jak demokracja, prawa człowieka, tolerancja, indywidualizm, są efektem wypracowanego przez wieki konsensusu, stanowią wynegocjowany fundament wspólnoty. Są więc na tyle uniwersalne, że mogłyby nadać bardziej inkluzyjny charakter tożsamości europejskiej. Na poziomie Unii Europejskiej integracja wokół wspólnych wartości mogłaby stać się podstawą rozszerzania wspólnoty o nowych członków. Tożsamość to nie tylko dziedzictwo, ale też zdolność do transgresji, jednoczenia poza własnymi granicami. Europa stanowi swego rodzaju wspólnotę przeciwieństw i na tym polega jej specyfika. Tożsamość europejska powinna więc się konstruować w ramach inkluzyjnego procesu negocjacji, gwarantując w efekcie jedność w różnorodności.

4. Definiowanie tożsamości europejskiej w kontekście wyzwań przeszłości

Definiowanie Europy i europejskiej tożsamości jest procesem *in statu nascendi*, który przebiega w konfrontacji z gwałtownymi wyzwaniami cywilizacyjnymi. Do najbardziej znaczących przemian, w obliczu których jednostki, narody i społeczeństwa Europy na nowo określają swoją tożsamość, zaliczyć można m.in. postępujący proces tworzenia się jednego, globalnego rynku wraz z towarzyszącymi mu procesami deregulacyjnymi; umożliwiony postępem technologicznym rozwój nowych sposobów społecznego komunikowania; upadające totalitaryzmy wraz z wykreowaniem świata jednobiegunowego, w którym liberalna demokracja uważana jest za najlepszy i możliwy do szerokiej implementacji model życia. Dodatkowo wyzwaniem dla określenia europejskiej tożsamości są procesy postępującej integracji w świecie islamu, odradzanie się poczucia cywilizacyjnej odrębności i dumy ze swego dziedzictwa w krajach Afryki i na Dalekim Wschodzie czy odpowiedzialność, jaką ponosi Zachód za świat, w którym przepaść między sytą Północą a głodnym Południem osiągnęła niewyobrażalny wymiar. Do tego dochodzi zagrożenie globalnym kryzysem ekonomicznym, uwikłanie się w niekończące się konflikty zbrojne, kryzys demograficzny kojarzony z kryzysem wartości oraz postulaty o *metanoię*, o powtórne zdefiniowanie sensu i celu całej ludzkiej aktywności Zachodu. Ostatecznie postulaty te wzmacniają wołanie o porzucenie przez Europę *vita contemplativa* na rzecz *vita activa*, która przez stulecia kształtowała jej tożsamość. W porzuceniu „kultury czynu”, dzięki której Europa eksportowała na świat przełomowe idee w przeszłości, tkwi przyczyna jej dzisiejszego schyłku (por. Huntington 1998) i możliwego upadku w przyszłości. Rozważając scenariusze rozwojowe Unii Europejskiej w przestrzeni społeczno-kulturowej, nieuchronnie pojawia się pytanie o granice integracji, o miejsce w ugrupowaniu państw (narodowych) oraz o łączącą je zasadę. Robert Szwed zakłada, że „tożsamość europejska” jest „ideą” generowaną i realizowaną przede wszystkim przez europejskie elity, rezultatem reorganizacji przestrzeni społeczno-politycznej w Europie, a nie jej przyczyną (Szwed 2005: 325–333). Rozważając prawdopodobne kierunki transformacji tożsamości zbiorowych i samej Unii Europejskiej, przyjmuje następujące tendencje:

- w Europie dominować będą tożsamości narodowe a Unia Europejska (w wymiarze instytucjonalnym) będzie międzyrządową organizacją „zrzeszającą” państwa narodowe;

- rozwój instytucji unijnych doprowadzi do pojawienia się nowego rodzaju tożsamości europejskiej – równie, a może nawet silniejszej, od tożsamości narodowych;
- idea „jedności w różnorodności” będzie charakterystyczna dla tożsamości zbiorowych w Europie; zgodnie z tym scenariuszem, obok narodów i zbudowanej na ich podstawie tożsamości, rozwijać się będzie idea „europejskości” oraz tożsamość europejska. Powstanie „europejskiego pan-nacjonalizmu” legnie u podstaw nowego rodzaju tożsamości zbiorowej, jaką może okazać się postulowana przez Habermasa idea „postnarodowego obywatelstwa” (Szwed 2005: 325–333).

Na zakończenie tej części rozważań warto podkreślić, że konstruując Europę jako ideę i jako podmiot widać, że jej granice nadal nie zostały ostatecznie określone i w dalszym ciągu wymagają pracy demarkacyjnej. Europa w czasach postępującej globalizacji, wyzwań przyszłości i niepewności co do przyszłych tendencji, w jej wymiarach geograficznym, społeczno-kulturowym i politycznym, nadal pozostaje pojęciem niejednoznacznym, co stanowi o niezbędności pogłębiania badań związanych z tym obszarem.

Literatura rekomendowana

Domeracki P., Karalus A., Michalski R., Lisak A., Parszutowicz P., Tomczak M., *Filozoficzne i kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Gdańsk 2011.

Gołembski F., *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

Kuncewicz P., *Legenda Europy*, Wyd. Muza, Warszawa 2005.

Bibliografia

Agnew J., *Geopolitics. Re-visioning World Politics*, London–New York 1998.

Bigo D., Guild E., *Le visa Schengen: expression d'une stratégie de ‚police‘ à distance*, „Cultures & Conflicts” 2003, nr 49–50.

Brubaker R., *Au-delà de l'identité*, „Actes de la recherches en sciences sociales” 2001, nr 129.

Dawson Ch., *Tworzenie się Europy*, przeł. J.W. Zielińska, wyd. 2, Warszawa 2000.

Delanty G., *Odkrywanie Europy: idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa–Kraków 1999.

Derrida J., Habermas J., *Po wojnie: odrodzenie Europy*, „Krytyka Polityczna” 2005, nr 5.

Erikson E., *Identity. Youth and Crisis*, London 1974.

Fassmann H., *Wo endet Europa?*, Anmerkungen zur Territorialität Europas und der EU. Fachwissenschaftlicher Vortrag auf dem 28. Deutschen Schulgeographentag, http://www.n-21.de/~vdsg/Seiten/sin/sin_24/europa_1.htm.

Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa*, przeł. B. Markiewicz, Warszawa 1993.

Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 1998.

Jeliński E., *Wspólna Europa – mit czy rzeczywistość?*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Współczesna Europa w poszukiwaniu swojej tożsamości*, Poznań 2003.

Le Goff J., *Die Geschichte Europas*, Frankfurt–New York 1997.

Mach Z., *Tożsamość europejska – dzieło ewolucji czy konstrukt polityczny?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/090629_tozsamosc_europejska_pl.htm.

Mendras H., *L'Europe des Européens. Sociologie de l'Europe occidentale*, Gallimard 1997.

Morin E., *Penser l'Europe*, Gallimard 1990.

Rietbergen P., *Europa. Dzieje Kultury*, Warszawa 2001.

Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2004.

Skrzypczak K., *Jaka tożsamość kulturową dla dzisiejszej Europy?*, „Refleksje” 2010, nr 1.

Szwed R., *Tożsamość europejska versus tożsamość narodowa? Transformacja tożsamości zbiorowych w Unii Europejskiej*, [w:] E. Hałas, K.T. Konecki (red.), *Konstruowanie jaźni i społeczeństwa. Europejskie warianty interakcjonizmu symbolicznego*, Warszawa 2005.

Trojanowska-Strzeboszewska M., *Granice i terytorium w Europie – proces kształtowania się i znaczenie pojęć*, „Civitas” 2006, nr 9.

Trojanowska-Strzeboszewska M., *Trzy oblicza unijnych granic. Polityka granic zewnętrznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Integracja i dezintegracja w Europie

Powojenny proces integracji zachodniej Europy, a następnie poszerzenie Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, były przyjmowane przez europejskie społeczeństwa i elity z entuzjazmem, a przynajmniej z aprobatą. Głosy sceptyczne, wyrażane zwykle nieoficjalnie¹, należały do wyjątków. Po stuleciach konfliktów i rywalizacji między państwami europejskimi, których apogeum była II wojna światowa, po wielomilionowych ofiarach ludzkich, zniszczeniu całych krajów i utracie przez Europę przodującej roli w świecie, postępująca integracja dawała szansę pokojowego przyłączania się kolejnych państw do struktury budującej dobrobyt, chroniącej sprawiedliwość, prawa człowieka i skutecznie rywalizującej z innymi światowymi potęgami.

Warto jednak zaznaczyć, że rozdrobnienie polityczne, jakie przez stulecia było losem Europy, przynosząc liczne konflikty i wojny, przez wielu badaczy jest uznawane za istotne dla rozwoju cywilizacyjnego tej części świata. Można postawić tezę, że w odróżnieniu od innych kręgów kulturowo-cywilizacyjnych, które szybko zostały zjednoczone i podlegały kontroli pojedynczych ośrodków władzy politycznej, pluralizm polityczny w Europie chronił innowacyjność, sprzyjał konkurencji i ożywiał wymianę myśli i idei (Kennedy 1994: 31–44; Fergusson 2013: 64–73). Ważne było nie tylko istnienie licznych, niezależnych od siebie państw kontrolujących fragmenty terytorium Europy, ale także pluralizm kulturowy, separacja władzy duchowej od świeckiej, odrębność poszczególnych wyznań, czy wreszcie zachowanie autonomii przez naukę, traktowaną nie tylko jako narzędzie wspierające władzę, ale jako wartość autoteliczna. Analiza kształtowania się owej europejskiej specyfiki jest treścią niniejszego rozdziału.

¹ W 2004 r. artykułowane były np. obawy, że po poszerzeniu Unii na kraje Europy Środkowo-Wschodniej „polski hydraulik” pracujący taniej i lepiej, odbierze pracę fachowcom francuskim.

1. Starożytność

Europa była w historii wyjątkową częścią świata. Nie była kolebką samoistnej cywilizacji, jak np. Półwysep Indyjski, Chiny czy Mezoameryka. W pewnym okresie była „kolonizowana” przez wpływy najbliższego, ale jednak oddalonego ośrodka cywilizacji, jakim był bliskowschodni Żywny Półksiężyc rozciągający się od dzisiejszego Egiptu, przez Izrael, Liban, Syrię, do Iraku. Nie były to zresztą wpływy ówczesnych mocarstw, czyli Egiptu czy Babilonii, ale „cywilizacyjnych peryferii”, takich jak Fenicjanie, którzy zakładali punkty handlowe na europejskich wybrzeżach Morza Śródziemnego, a nawet w Wielkiej Brytanii.

Europa w gospodarce i kulturze przez całe epoki funkcjonowała jako peryferia: dostarczała surowców, niewolników i ziemiopłodów, w zamian za towary luksusowe, nowoczesną broń, a później dostęp do śródziemnomorskiej kultury. Gdy Grecy organizowali pierwszą olimpiadę (776 r. p.n.e.), a Romulus zabijał brata za naruszenie praw nowo założonego miasta (753 r. p.n.e.), Babilon istniał już od półtora tysiąca lat, egipskie Heliopolis od dwóch tysięcy lat, a leżące nad Indusem Mohendžo-Daro i Harappa równie stare jak Heliopolis, były już co najmniej od 500 lat opuszczone.

Naturalnym obszarem adaptacji dorobku kulturowo-cywilizacyjnego starszych kultur były europejskie wybrzeża Morza Śródziemnego. W rejonie tym, na Krecie, powstała cywilizacja minojska – handlowa, zabiegająca o panowanie nad morzami („talassokracja”), mniej hierarchiczna niż imperia bliskowschodnie. O bogactwie, zaawansowaniu technologicznym i ekspansywności cywilizacji kretańskiej świadczą wykopaliska w Knossos i Fajstos. Intrygujące są okoliczności jej upadku – dość prawdopodobna jest hipoteza, według której Kretę spustoszył ok. 1600 r. p.n.e. wybuch pobliskiego wulkanu Santoryn².

O wiele większy wpływ na kulturę europejską miało nieduże plemię, a później społeczność Żydów, którzy od ok. 1800 p.n.e. wędrowali po Bliskim Wschodzie, a ok. 1100 p.n.e. założyli własne niewielkie państewko. Rewolucyjną koncepcją religijną Żydów, kluczową dla europejskiego światopoglądu, był monoteizm. Jak wcześniejsze kultury mieszały się z magią, relacje człowiek–bóstwo przypominały kontrakt (ofiary i obrzędy za opiekę), a brak boskiej pomocy był dowodem na słabość i nieskuteczność bóstwa, tak judaizm przyjmował absolutną władzę Boga nad światem, pełną zależność człowieka od bóstwa i ludzki grzech jako przyczynę braku boskiego wsparcia. Z tego wypły-

² Dla napływających nad Morze Śródziemne prymitywnych plemion Achajów, którzy dopiero poznawali żeglugę i szkutnictwo, kataklizm, który raptownie zniszczył tak potężne państwo, mógł stać się źródłem legend, które 1000 lat później Platon uporządkował w mit o Atlantydzie.

wała koncepcja kontroli władzy duchowej nad świecką i możliwość rozliczania władcy za naruszanie bożej woli (a więc nie tylko za nieskuteczność rządów, ale i za nieetyczne postępowanie). Historia Żydów wskazywała też, że własna państwowość czy posiadanie królestwa nie są im niezbędne dla utrzymania tożsamości, kluczowa jest bowiem więź religijna. I wreszcie specyficzna zdolność myślenia abstrakcyjnego; o ile kodeks Hammurabiego z ok. 1750 r. p.n.e. to tysiące szczegółowych regulacji, w których babiloński władca próbował przewidzieć wszystkie życiowe przypadki, o tyle przykazania Mojżesza z ok. 1200 r. p.n.e. to 10 prostych zasad ogólnego zastosowania, które doprecyzowywać mieli sędziowie. Dorobek Żydów, po zaadaptowaniu go przez chrześcijaństwo, stał się ważnym elementem europejskiej kultury, a opracowana przez nich zasada odrębności władzy świeckiej i duchowej oraz różnicy między prawem stanowionym a bożym, stała się jedną z naczelných reguł ułatwiających utrzymanie zróżnicowania kulturalno-politycznego w Europie (Bright 1994: 460 n.).

2. Antyk klasyczny

Za bezpośrednich protoplastów europejskości można uznać Greków. Cywilizacja mykeńska (ok. 1600–1100 r. p.n.e.) to system królestw, który trwał jeszcze w czasach wojny trojańskiej (ok. 1200 p.n.e.) i którego schyłkową fazę opiewał Homer (900–800 r. p.n.e.)³. W tym czasie w Grecji władza królewska słabła, aż wreszcie ustąpiła unikatowym eksperymentom ustrojowym, wzmacniającym społeczną kontrolę. Sparta, najbardziej konserwatywne państewko greckie, zachowała monarchię, ale w postaci dwóch kontrolujących się nawzajem królów. Tam, gdzie uznawano to za doraźnie konieczne (jak np. w nowo powstających koloniach, czego przykładem były Syrakuzy), pozwalano na skupienie pełnej władzy w rękach jednostki (tyrana)⁴, ale Grecy uznawali takie rozwiązanie za „mniejsze zło” i unikali jego rozpowszechniania. Jednak także tyrani wywodzili legitymizację swojej władzy z – przynajmniej deklarowanej – aprobaty społecznej i realizacji dobra wspólnego.

Kolejnym osiągnięciem Greków było gospodarcze zespolenie basenu Morza Śródziemnego. Nie oni byli pionierami, wcześniej sieć swoich placówek

³ Przyjmuje się, że *Iliada* i *Odyseja* miały już swoją historię, gdy zostały „przeredagowane” przez Homera. W poematach tych zauważa się ciekawą ewolucję stosunku do władzy królewskiej: o ile jeszcze w *Iliadzie* król jest władcą, a jego moc pochodzi od Zeusa, o tyle już w *Odysei* król jest już tylko *primus inter pares* wobec możnych.

⁴ Dodać można – często jednostki wybitnej, przywódcy autentycznie służącego swojej społeczności, chroniącego ją przed agresją zewnętrzną, reformującego ustrój społeczny, pielęgnowującego kulturę i sztukę... Równie często jednak tyranami zostawali zwykli okrutnicy.

handlowych stworzyli Kreteńczycy, a następnie Fenicjanie (którzy w 814 r. p.n.e. założyli Kartaginę, penetrowali Wyspy Brytyjskie a w połowie V w. p.n.e. nawet Afrykę równikową). Natomiast Grecy potrafili upowszechnić swoją kulturę, „hellenizować” ludy, z którymi mieli styczność i tworzyć sieć powiązań gospodarczych na nieznaną wcześniej skalę. Sieć ich placówek (Neapol, Syrakuzy, Tarent, Massalia, Pentapolis, Bizancjum) kooperowała między sobą, utrzymywała ściśle więzi z metropoliami i hellenizowała swoje zaplecze. Greckim Atenom udało się to, czego na przykład nie osiągnęła Kartagina, czyli budowa mocarstwa *stricte* morskiego, obywającego się bez dużego zaplecza lądowego, zdolnego opłacać import żywności i surowców do ogromnej metropolii zapewnieniem bezpieczeństwa na morzach, pośrednictwem w handlu, eksportem dorobku kulturowego czy wysokich technologii⁵.

Relacje między państwami greckimi były ułomnym, ale ciekawym przykładem szukania równowagi między partykularnymi interesami poszczególnych *poleis* a poczuciem panhelleńskiej wspólnoty języka, religii i kultury wobec reszty świata, uznawanego za barbarzyński (nieważne czy chodziło o koczowniczych Scytów i Traków, czy dysponujących ogromną wiedzą Egipcjan i Babilończyków, czy perskie supermocarstwo). Greckie *poleis* walczyły pomiędzy sobą, ale opracowały specjalny kodeks wzajemnych relacji (np. rozejmy na czas igrzysk olimpijskich), a także systemy sojuszy: zwykłe alianse przeciwko wspólnym wrogom (*symmachie*) i specyficzne porozumienia gwarantujące nietykalność podczas walk miejsc wspólnego kultu (*amfiktionie*). Szczytowym osiągnięciem wewnątrzgreckiej dyplomacji były związki morskie. Na ich przykładzie można jednak prześledzić także degenerację owych porozumień: powoływane po to, aby słabsze *poleis* mogły chronić się przed zewnętrzną dominacją (Persji czy Sparty) ulegały zwyrodnieniu i stawały się narzędziem ucisku ze strony najsilniejszego partnera, czyli Aten (Bokajło, Pacześniak 2009: 48–49).

Grekom udało się też położyć podwaliny nauki. Korzystali oni z dorobku wiedzy gromadzonej już od wieków w cywilizacjach Żyźnego Półksiężycy, która po adaptacji przez Greków zaczęła przeobrażać się w naukę, czyli w szukanie pewnych racjonalnych prawidłowości i relacji między zjawiskami. Tak narodziła się grecka filozofia, która nieuchronnie musiała prowadzić do zanegowania dotychczasowych systemów religijnych i szukania innych niż tradycyjne

⁵ Z odkrywczych wypraw Greków – inaczej niż Fenicjan czy Kartagińczyków zachowały się obszerne relacje. Podróże Pyteasa z Massalii, który w połowie IV w. p.n.e. badał Morze Północne, prawdopodobnie docierał na Islandię i na Bałtyk, przyniosły liczne informacje geograficzne, nie tylko komercyjne.

wyjaśnień. Za wychwycenie rozbieżności między religią a nauką zapłacił swoim życiem Sokrates w 399 r. p.n.e., co nie zniechęciło jego następców: Platona i Arystotelesa do tworzenia własnych, epokowych systemów filozoficznych. Wędrujący po Bliskim Wschodzie Herodot (484–426 p.n.e.) po raz pierwszy krytycznie analizował i zestawiał ze sobą relacje dotyczące poszczególnych ludów i krain, wyraźnie wskazywał, jakie informacje pozyskał sam, a co „zasłyszał” i jaką wiarygodność przyznaje poszczególnym informacjom⁶. Podobnie „studia porównawcze”, jakie Herodot podjął, zestawiając panteon grecki i egipski, wskazywały na dociekliwość badacza, a nie gorliwość wyznawcy tej czy innej religii. Taki racjonalny światopogląd, uwalniający naukę od religijnych (a także ideologicznych, związanych z państwową racją stanu) ograniczeń, będzie załączkiem europejskiego sposobu postrzegania świata.

„Złoty wiek” demokracji ateńskiej jest relatywnie krótki: maksymalnie ok. 100 lat od wojen perskich do mordu sądowego na Sokratesie, a samego „apogeum” zaledwie 17 lat (448–431 p.n.e., czyli od pokoju Kalliasa kończącego wojnę z Persami do wybuchu bratobójczej wojny peloponeskiej). Później następowała stopniowa degeneracja, jeszcze później greckie *poleis* zrezygnują z wolności w zamian za zaoferowaną przez Macedończyków możliwość udziału w podboju Persji. O ile Filip Macedoński ograniczał swoje aspiracje do podboju Azji Mniejszej, tj. obszarów, które dość łatwo byłoby zasymilować, o tyle jego syn Aleksander, nazwany Wielkim, zamierzał podporządkować sobie cały ówczesnie znany świat, a zakładane przez niego grecko-macedońskie osady tworzyły sieć sięgającą aż Azji Środkowej i Indii (wiele z nich – nie tylko Aleksandria w Egipcie, ale też np. Kandahar i Chodżent są metropoliami po dziś dzień). Po śmierci największego władcy starożytności w 323 r. p.n.e. i okrzepnięciu na Bliskim Wschodzie systemu państw hellenistycznych, założonych przez jego towarzyszy broni, grecka demokracja jako rozwiązanie ustrojowe umiera. Ale pozostaje filozofia, refleksja nad istotą władzy, a także świadomość roli, jaką odgrywa edukacja polityczna społeczeństwa.

Dorobek Greków przejął i rozwinął Rzym, który jeszcze jako republika (założona po obaleniu istniejącej od 753 r. p.n.e. monarchii w 509 r. p.n.e.) zaczął

⁶ Paradoksalny efekt przyniosła ta dociekliwość Herodota w sprawie rejsu, który ok. 600 r. p.n.e. na polecenie Egiptu fenicyjczy żeglarze odbyli wokół Afryki. Podróż miała trwać trzy lata (Fenicjanie sezonowo zatrzymywali się na lądzie, aby obsiać pola i zebrać plony na dalszą drogę), a trasa wiodła z Morza Czerwonego, przez Ocean Indyjski, Atlantyk, Gibraltar z powrotem do Egiptu. Dowodem w tej sprawie był fragment relacji Fenicjan (uznany przez Herodota za kwestię podważającą prawdziwość przekazu, bardziej niż jakiegokolwiek opowieści o napotkanych potworach czy dziwolągach), w którym żeglarze podkreślali, że słońce widzieli na północy, a to właśnie udowodniało, że byli na południowej półkuli.

z nimi rywalizować. W ponad stuletnim cyklu wojen od połowy III do połowy II w. p.n.e. Rzymianie zniszczyli bądź okaleczyli konkurencyjne mocarstwa (Kartaginę, Macedonię, Syrię), unaoczniając kolosalny potencjał, którym dysponowało ich państwo. Czerpiąc tylko z zasobów Italii republika była w stanie prowadzić długoletnie wojny, nawet ponosić w nich klęski (z rąk Pyrrusa czy Hannibala) i osiągać ostateczne zwycięstwa. Jednym z rzymskich atutów była tworzona infrastruktura. Żadne państwo wcześniej nie budowało tak gęstej sieci dróg i placówek osadniczych, pozwalających kontrolować rosnące terytorium i wykorzystywać jego bogactwa, a następnie latynizować je, podnosząc w nich jakość życia dzięki akweduktom i amfiteatrom. Konsekwencja, z jaką Rzym prowadził swoją politykę i inwestycje, wiązała się też z jego specyfiką ustrojową. Otóż, w odróżnieniu od ateńskiej demokracji, zakładającej równość wszystkich uczestników życia publicznego (dorosłych, wolnych mężczyzn, mających ateńskie obywatelstwo)⁷, rzymski republikanizm zakładał nierówność i elitaryzm (miejsca w senacie i wyższe urzędy zarezerwowane były dla rodzin patrycjuszy, przeważnie dobrze wykształconych i niezależnych finansowo), ale z systemem zabezpieczeń, mających chronić interesy biedniejszych.

Znaczącym osiągnięciem rzymskiego prawa, przełomowym dla ustrojów w Europie, było jego „rozszczerzenie”: z prawa „państwowego” Rzymianie wyodrębnili prawo „prywatne” i liczne zakotwiczone w nim instytucje, w szczególności prywatną własność i jej prawa pochodne (hipotekę, dzierżawę, zastaw, pożyczkę)⁸. Podleganie rzymskiemu prawu, które umiejętnie obsługiwało typowe stosunki międzyludzkie, było atrakcyjne i zachęcało wiele ościennych ludów do latynizacji, a Rzymianie wynagradzali wierność sojuszników przyznając im – indywidualnie i zbiorowo – swoje obywatelstwo.

Zwycięskie wojny, które ok. 150 p.n.e. dały Rzymowi hegemonię w basenie Morza Śródziemnego, miały też negatywne konsekwencje: rozwarstwiały ludność, zwiększały zamożność elit (zakładających na podbitych ziemiach wielkie latyfundia uprawiane przez niewolników), zubożały natomiast wolne

⁷ W czasach Peryklesa było to ok. 30 tys. osób, stanowiących ok. 25% ludności Aten.

⁸ We wcześniejszych systemach prawnych (i w wielu późniejszych) ten „dualizm prawny” nie był przestrzegany. We wspólnotach pierwotnych czy rodowych majątek był kolektywny. Następnie (w starożytnych imperiach Bliskiego Wschodu – i nie tylko tam) przyjmowano, że wszelkie bogactwa państwa należą do panującego, który może je oczywiście przyznawać wybranym przez siebie osobom, ale może też w każdej chwili im je odebrać. Prawo państwowe, które miało służyć jako „instrukcja obsługi władzy publicznej”, obejmowało też zwykłe relacje międzyludzkie. A to w praktyce oznaczało, że panujący może wtrącić się w każdą czynność prawną dokonywaną przez jego poddanych i ją unieważnić: przejąć dom, spadek, zając miejsce małżonka przy zaślubinach. Zob. Bokajło, Pacześniak 2009: 81–82.

chłoptwo, będące wcześniej podstawą zarówno ustroju, jak i armii. Drobni rolnicy, nie wytrzymując konkurencji, mieli w zasadzie dwa rozwiązania: przeprowadzić się do aglomeracji Rzymu i żyć z pomocy socjalnej w postaci „chleba i igrzysk” albo zaciągnąć się do armii, licząc, że po zakończeniu kontraktu dostaną w zdobytych krajach nowe gospodarstwa. W obu wypadkach dawny rolnik stawał się klientem patrycjusza (w drugim wariantcie otrzymywał broń, której mógł użyć, aby chronić polityczne interesy swojego dowódcy). Sprzyjały temu reformy rzymskiej wojskowości: ok. 100 r. p.n.e. rzymska armia z poborowej stała się zawodową, łatwiej było wykorzystać ją do wojny domowej. Cykl takich wojen przeplatany porozumieniami między najsilniejszymi wodzami (I i II triumwirat) wypełnił ostatnie półwiecze istnienia republiki.

System republikański degenerował się, ale zarówno Juliusz Cezar, jak i Marek Antoniusz przegrywali, gdy zbyt otwarcie zapowiadali zastąpienie republiki przez monarchię. Kolejny przywódca, Oktawian August, był rozsądniejszy: formalnie utrzymał republikę, sam zadowolił się tytułem *Primus inter pares* i rządził 44 lata, umiejętnie koncentrując w swoich rękach urzędy związane z ustrojem republikańskim, tak że przeistoczyły się one w instrumenty władzy absolutnej. Stworzony przez niego ustrój – pryncypat – cierpiał jednak na brak legitymizacji, co w dość specyficzny sposób podkreślało umowność władzy i konieczność uzyskania przez nią akceptacji społecznej. W praktyce cesarz wskazywał swojego przyszłego następcę (w ten sposób powstawały dynastie: „julijsko-klaudyjska”, „flawijska” czy „dobrych cesarzy”), a jeśli ten sposób zawodził, to władcę w najlepszym wypadku wskazywał senat (grono „równych”, wybierających „pierwszego”), w gorszym – gwardia pałacowa, w najgorszym legiony znad granic, co prowadziło do regularnych wojen domowych między pretendentami⁹. Zauważyć należy, że władza cesarzy rzymskich była legitymizowana znacznie słabiej niż na przykład władców sąsiedniej Persji. Rzym pamiętał o swoich republikańskich początkach, także system prawny nakładał na panujących pewne ograniczenia, wreszcie brak dominującej ideologii czy religii utrudniał pełne usamodzielnienie się panującego.

Imperium Rzymskie, które zjednoczyło cały basen Morza Śródziemnego dając mu pokój i stabilność, z biegiem czasu zaczęło dławić jego rozwój. Istniejący w początkach naszej ery pluralizm rozmaitych lokalnych praw i rozwiązań ustrojowych stopniowo był odgórnie ujednolicany, a aktywność oddolna

⁹ Coraz częstsze stawały się uzurpacje i wojny domowe: „rok czterech cesarzy” – 69 r.; „rok pięciu cesarzy” – 193 r.; w 238 r. w ciągu 100 dni obwołano i zgładzono 5 cesarzy. Por. Baszkiewicz 2001: 43.

zastępowana realizacją poleceń administracji cesarskiej¹⁰. Rzymianie stworzyli imperium, w którym stanowili mniejszość i musieli znaleźć dla niego nowe – oprócz dominacji militarnej i rozwoju cywilizacyjnego – spoiwo. Od śmierci ostatniego z „dobrych cesarzy” Marka Aureliusza w 180 r., imperium pogrążyło się w coraz głębszym kryzysie polityczno-gospodarczym, a po 235 r. groził mu wręcz rozpad¹¹.

Spoiwo mogła stać się religia, jakieś wyznanie ekumeniczne. Tradycyjne wierzenia Rzymian, uzupełnione przez panteon Greków, nie sprzyjały ekspansji, były dość prymitywne, konsolidowały rdzennych Rzymian, ale antagonizowały inne ludy. Pierwszą szansę stworzenia religii ogólnoimperialnej miał judaizm, rozprzestrzeniający się w całym cesarstwie w I w. n.e. Szacuje się, że religię tą wyznawało ok. 10% ludności imperium, była ona popularna wśród Rzymian (również ich elit) i Greków. Kres tego procesu nastąpił po całej serii żydowskich powstań narodowych w I i II w. Mając do wyboru: judaizować całe imperium rzymskie albo traktować judaizm jako własną religię narodową, konsolidującą społeczeństwo do walki o niepodległość, Żydzi wybrali drugi wariant. Zostali poddani okrutnej eksterminacji, Jerozolima została zburzona, a ich liczne gminy rozrzucone po obszarze imperium w II w. n.e., aby uniknąć prześladowań przechodziły na chrześcijaństwo¹².

Drugą próbą stworzenia ogólnoimperialnej ideologii były reformy wprowadzone przez cesarza Dioklecjana (284–305). Był to czas, w którym imperium nie mogło już czerpać legitymacji z dobrodziejstw, jakie świadczyło swoim ludom: trwał kryzys gospodarczy, a na granicach liczne wojny. Aby legitymizować władzę cesarską Dioklecjan sięgnął po rytuał wschodni i ogłosił swoją boskość. Wcześniej deifikowano już Juliusza Cezara, ale pośmiertnie (decyzję podejmował senat, który mógł też potępić zmarłego; nie ubóstwiono na przykład Kaliguli ani Nerona). Stosunku cesarza do poddanych nie definiowała już

¹⁰ Jak w Judei u progu naszej ery „rzeź niewiniątek” organizuje miejscowy władca, Herod Wielki, tak już 30 lat później wyrok na Chrystusa wydaje rzymski urzędnik Poncjusz Piłat. Jak ok. 50 r. naszej ery status obywatela rzymskiego jest synonimem elitarności (św. Paweł Apostoł wymawiając formułę *civis romanus sum*, może domagać się nawet audiencji u cesarza), tak w 212 r. cesarz Karakalla nadaje ten status wszystkim mieszkańcom imperium – nie ze wspaniałomyślności, ale po to, aby sprawniej ściągać z nich podatki – przywileje tego statusu zanikły, a obowiązki się poszerzyły.

¹¹ W ciągu 50 lat (235–285) cesarzy było 39. Z imperium wyodrębniły się takie efemeryczne państwa jak Cesarstwo Galijskie czy Królestwo Palmyry.

¹² W miejscu Jerozolimy wzniesiono rzymską kolonię wojskową *Aelia Capitolina*, a w miejscu Świątyni Jerozolimskiej – ośrodek kultu Jowisza. Dodatkową karą, wymierzoną Żydom po stłumieniu ich powstania przez cesarza Hadriana, była urzędowa zmiana nazwy ich kraju: nazwano go Palestyną, wywodząc tę nazwę od Filistynów – plemienia walczącego z Izraelem o dobre 1000 lat wcześniej (słynny pojedynek Dawida z Goliatem). W czasach Hadriana Filistyni nie istnieli już, a zniekształconą nazwę ich ludu wykorzystano, aby dodatkowo upokorzyć buntowniczych Żydów.

reguła *Primus inter pares*, ale *dominus*: pan, który wobec swoich sług i niewolników ma władzę absolutną.

Meandry tej polityki (skomplikowanej na przykład w porównaniu z ówczesną Persją) wskazują na silną rywalizację tendencji unifikacyjnych (typowych dla wielu kultur świata) z ochroną tożsamości rozmaitych ludów, grup etnicznych czy religii. Sukces Grecji, podtrzymującej odrębność polityczną przy zjednoczeniu kulturowym swoich *poleis* czy Rzymu, który na kilka wieków zjednoczył tak liczne narody, obdarzając je pokojem i awansem cywilizacyjnym pokazywał, że znalezienie takiego „złotego środka” jest możliwe.

3. Międzyepoka

Załamujące się Imperium Rzymskie swój nowy wspornik znalazło ostatecznie w potężniejącym chrześcijaństwie. Sukces chrześcijaństwa wynikał z wielu okoliczności: silniejszego od kultów pogańskich odwołania się do moralności, przy jednoczesnym zerwaniu ze skomplikowaną obrzędowością (która ograniczała rozpowszechnianie się judaizmu), zaplanowanej ponadnarodowości („nie ma Greka, ani Żyda...”), odwołania się do poczucia solidarności i równości wobec Boga, wreszcie perspektywy życia wiecznego jako nagrody za uczciwą doczesność (Johnson 1999: 142–158). Prześladowania, zarówno inspirowane przez władze, jak i oddolne, nie mogły powstrzymać rozwoju tej religii, a osłabiały państwo, odpychając coraz liczniejsze grupy społeczeństwa od służby w armii czy administracji. Dodatkowo w okresie kryzysu imperium, które w III w. nie prowadziło już skutecznej polityki gospodarczej i społecznej, to właśnie sieć chrześcijańskich placówek przejęła te obowiązki, a lokalni biskupi uzyskali prestiż wcześniej przysługujący urzędnikom cesarskim. Dlatego cesarz Konstantyn (306–337) zalegalizował chrześcijaństwo w 313 r. Przez kilkadziesiąt lat koegzystowało ono z innymi wyznaniem, stopniowo zyskując nad nimi przewagę. Nie udała się próba stworzenia alternatywnego dla chrześcijaństwa spójnego systemu wierzeń pogańskich, podjęta przez cesarza Juliana (361–363). Autorytet i zakres władzy papieżstwa rósł. Papież Damazy (366–386) sformował i zaczął wcielać w życie ideologię prymatu biskupa Rzymu nad pozostałymi duchownymi. Pokazem siły chrześcijaństwa była skuteczna presja, jaką duchowieństwo wywarło na cesarza Teodozjusza w 390 r., po tym jak z błahego powodu zmasakrował ludność Salonik. Cesarz nie tylko przeprosił za zbrodnię, ale i uznał nową religię za panującą w całym imperium (Mączak 2002: 36–27). O ile nakaz ten można było wyegzekwować

we wschodniej, sprawnie zarządzanej części państwa (które od 395 r. *de facto* uległo podziałowi), o tyle w części zachodniej stare kultury wygasły znacznie później, wskutek oddolnej aktywności chrześcijańskiego duchowieństwa.

Zarówno Konstantyn, jak Teodozjusz oczekiwali „sojuszu ołtarza z tronem”, czyli utrzymania typowej wymiany świadczeń, jaka funkcjonowała we wszystkich imperiach między religią panującą a ośrodkiem władzy politycznej. Jak pisze Jan Baszkiewicz, „cesarz pogański był w teorii bogiem, ale tylko pomniejszym w licznych panteonie bóstw. Cesarz chrześcijański, choć tylko człowiek, stał się namiestnikiem jedyne go, wszechmocnego, bożego majestatu. Nie była to degradacja” (Baszkiewicz 2001: 44). Chrześcijaństwo otrzymywało pomoc i opiekę władzy państwowej (np. w budowie nowych świątyń), ale w zamian duchowieństwo miało wspierać władzę cesarską, legitymizować jej poczynania, wzywać społeczeństwo do ofiar i wyrzeczeń na rzecz imperium. Cesarz miał się stać „biskupem ds. świeckich” i uzyskiwał tytuł *isopostolos* – równy apostołom (Carpentier, Lebrun 1994: 87).

Kościół wschodni, akceptując ten układ, stawał się religią państwową, a także kolejnym narzędziem władzy imperialnej. Skazywało go to na uzależnienie od państwowej polityki, utrudniając na przykład nawracanie ludów poza granicami cesarstwa, gdyż cudzoziemcy postrzegali prawosławie (zresztą słusznie) jako forpocztę bizantyjskiej dominacji politycznej, natomiast władze bizantyjskie potrafiły nagradzać lojalność swojego duchowieństwa, wspierając je w rywalizacji z Rzymem. I tak sobory w Konstantynopolu (381 r.) i w Chalcedonie (451 r.) uznały, że „Konstantynopol jest nowym Rzymem”, siedzibą cesarzy, więc automatycznie też stolicą kościoła, a jego patriarcha ma pierwszeństwo przed biskupem Rzymu. Gdy bizantyjski cesarz Justynian (527–565) opanował Italię, podporządkował sobie biskupów Rzymu, a w 588 r. patriarcha Konstantynopola przyjął tytuł „ekumenicznego” (Bokajło, Pacześniak 2009: 100–103).

Alternatywny los przypadł (bo nie został świadomie wybrany) Kościołowi na Zachodzie. Od zdobycia Rzymu przez Wizygotów w 410 r., coraz wyraźniej okazywało się, że cesarstwo zachodnie ani się skutecznie nie broni, ani tym bardziej nie zapewnia efektywnej opieki Kościołowi. W reakcji na upadek Rzymu (który wielu chrześcijan uznało za znak końca świata, a liczni jeszcze poganie za objaw bezsilności nowego Boga), św. Augustyn (354–430) stworzył nową wykładnię chrześcijaństwa: nie może ono być związane z władzą świecką (aczkolwiek toleruje ją i szanuje, jako dar boży ofiarowany grzesznym ludziom, aby uczyć ich ładu i praworządności). Losy „ziemskich” imperiów nie powinny mieć wpływu na przywiązanie chrześcijanina do wiary.

Ta doktryna zwalniała zachodnich chrześcijan z troski o zanikającą władzę cesarską czy o efemeryczne państwa barbarzyńskie (Wizygotów, Ostrogotów czy Wandalów), które powoli się chrystianizowały. Kościół zachodni musiał więc tworzyć sieć placówek misyjnych i duszpasterskich własnymi siłami, w sposób „apolityczny”, tolerujący każdą władzę (jeśli nie była ona jawnie antychrześcijańska) i z każdą współpracujący (oferując dobra kultury i służbę społeczną). Taką politykę prowadził na przykład papież Leon I (440–461), który nie mając żadnej formalnej władzy oprócz swojego autorytetu, negocjował w połowie V w. oszczędzenie Rzymu zarówno z Attylą, jak i z Wandalami¹³. Taką misję realizował też św. Benedykt, który w 529 r. założył klasztor w Monte Cassino, nakazując mnichom „modlić się i pracować”.

Ten element tożsamości mieszkańców Europy Zachodniej: istnienie struktury administracji kościelnej, autonomicznej wobec państwowej (aczkolwiek w zasadzie współpracującej z nią), a z reguły lepiej niż państwowa zorganizowanej (umiejętność czytania i pisanie, szacunek dla wiedzy), odróżniał ten obszar zarówno od krain barbarzyńskich, Bizancjum, jak i od systemu politycznego budowanego nieco później w państwach islamskiego kręgu kulturowego. Dzięki temu Kościół przetrwał załamanie się cesarstwa zachodniorzymskiego i w tzw. ciemnych wiekach Europy (ok. 450–750), gdy kultura i cywilizacja głęboko się uwsteczniły, klasztory próbowały je zachować.

Funkcjonując w tak „wyspecjalizowanej” i „apolitycznej” formule Kościół na Zachodzie mógł osiągać sukcesy misyjne. W 496 r. chrzest w obrządku katolickim przyjął Chlodwig, władca Franków, a jego państwo zaczęło szybko integrować Europę Zachodnią. To ograniczenie aspiracji Kościoła zachodniego, odróżniające go od intryg politycznych duchowieństwa bizantyjskiego, stawało się paradoksalnie źródłem jego siły. Kolejny papież Grzegorz Wielki (590–604) mógł używać tytułu „sługa sług Bożych” jako podkreślenia, że jego władza ma oparcie w prostych ludziach.

Niewiele później stan posiadania Kościoła wschodniego zaczął się załamywać (Chojnicka, Olszewski 2004: 47). W połowie VII w. cały Bliski Wschód, w tym święte miejsca chrześcijaństwa i liczne ośrodki kościelne, zostały podbite przez Arabów (Jerozolima – 638 r., Aleksandria – 642 r., Kartagina – 698 r.), a następnie szybko się zislamizowały. Na Kościele wschodnim mściła się symbioza z władzą bizantyjską. Przestał być postrzegany jako samodzielny autorytet, a tam gdzie upadały polityczne wpływy Bizancjum, upadał i on.

¹³ Zresztą Leon rozwijał ideologię prymatu papieża wśród biskupów jako „następcy św. Piotra”.

Słabnące Cesarstwo Wschodnie nie mogło dłużej skutecznie kontrolować biskupów Rzymu, których autorytet systematycznie rósł. Kolejnym problemem bizantyjskiego prawosławia był „ikonoklazm”, czyli zwalczanie przez cesarzy kultu ikon i wizerunków świętych w latach 726–843¹⁴. Tak głęboka ingerencja władzy świeckiej w formy odprawiania kultu religijnego świadczyła o ogromnym posłuszeństwie wschodniego duchowieństwa i o jego braku autorytetu. Podboje arabskie spowodowały trwałe załamanie kwitnącego wcześniej handlu śródziemnomorskiego, prosperujące dzięki niemu wcześniej miasta podupadły, a Europa kontynentalna na długo została odcięta od wymiany z innymi częściami świata, co pogłębiło jej ekonomiczny regres.

Barbarzyńcy, odrywający od Cesarstwa Rzymskiego kolejne prowincje, nie wygrywali liczebnością, ale organizacją. Późne Cesarstwo było społecznie i cywilizacyjnie skostniałe, jego armie dopiero od barbarzyńców zapożyczały kawaleryjskie strzemiona, długie miecze, a nawet spodnie. Częste były przypadki przechodzenia lokalnych rzymskich przywódców, którzy w strukturach Cesarstwa nie mieli szans na karierę (już cesarz Konstantyn wprowadził obowiązek „dziedziczenia zawodów”), na służbę barbarzyńców lepiej ceniących talenty swoich podwładnych. Barbarzyńcy, stając przed problemem, jak zarządzać swoimi posiadłościami bez sprawnej administracji, zastępowali abstrakcyjną dla nich więź podległości służbowej podległością osobistą. Nie mając wystarczającej liczby kompetentnych urzędników, musieli opierać się na lojalności osobistej miejscowej ludności, członków swoich rodzin i w dużej mierze na administracji kościelnej. Na to zjawisko wymuszonej decentralizacji władzy i zastąpienia jej więziami osobistymi nakładało się kolejne: rewolucja w wojskowości, polegająca na wyodrębnieniu się ciężkiej kawalerii, a następnie rycerstwa. Jednostki te były niezwykle kosztowne (koń, pancerz, broń) i musiały składać się z zawodowców. W państwach nieposiadających sprawnej administracji, jednostek tych nie można było „skoszarować” (jak czyniło to na przykład Bizancjum), ale wojownikom trzeba było nadawać ziemię na prowincji. Z chwilą, gdy pancernego kawalerzystę przekształcano w rycerza utrzymywanego przez ludność wiejską, stawał się on nie tylko obrońcą danego obszaru, ale i przedstawicielem państwowej administracji (poborcą podatkowym, sędzią) na danym terenie. W ten sposób własność ziemi spletała się ze sprawowaniem nad nią władzy publicznej.

¹⁴ Wizerunki te uznawano za reminiscencję pogaństwa i grzech przeciwko I przykazaniu. Z punktu widzenia cesarzy była to też próba przejścia jednego z narzędzi islamu, który zakazywał sporządzania wizerunków ludzi, a zwłaszcza Boga. Zob. Carpentier, Lebrun 1994: 101–102.

Jak wspomniano, najwięcej sukcesów w budowie własnego państwa mieli Frankowie, którzy już w VI w. opanowali terytorium dzisiejszej Francji. W VIII w. ich państwo zdominowało Europę Zachodnią, w 732 r. powstrzymało ofensywę Arabów idących z Hiszpanii w głąb Europy¹⁵, a następnie weszło w strategiczny sojusz z papieżstwem. Jak Kościół potrzebował świeckiego kooperanta, a nie ufał Bizancjum, tak władcy frankijscy chętnie przyjmowali ideologiczną podbudowę dla swoich rządów. Ich wcześniejsza dominacja nad Burgundami czy Bawarami wynikała jedynie z układu sił, natomiast dzięki wsparciu papieżstwa stawała się elementem bożego planu.

Kiedy w 800 r. papież Leon III koronował króla Franków Karola Wielkiego (768–814) na cesarza rzymskiego, był to bardzo czytelny sygnał: to Rzym, nie Konstantynopol jest stolicą prawowitego cesarstwa (bo tam rezyduje następca św. Piotra), a w Rzymie papież jest równorzędnym dla cesarza współwładcą. Mimo że po śmierci Karola Wielkiego jego następcy podzielili się władzą nad Europą Zachodnią w 843 r., przywrócenie w niej cesarstwa było niezwykle ważnym krokiem ku emancypacji. Nowa sytuacja wzmocniła pozycję papieżstwa wobec Bizancjum: w 858 r. papież Mikołaj I ogłosił sprzeciw wobec wyboru nowego patriarchy Konstantynopola, a chrystianizujący Bałkany w II połowie IX w. misjonarze bizantyjscy: Cyryl i Metody zwracali się ze sprawami organizacyjno-doktrynalnymi nie do własnej hierarchii, ale do Rzymu.

W tym okresie (zaniku trwałych struktur politycznych i kształtowania się załączków współczesnej mapy Europy) ukształtowały się też bardzo silne „hamulce” przed jej unifikacją. Władza duchowna nie podporządkowała się władzy świeckiej. Nie wyłoniło się też żadne europejskie mocarstwo, które długofalowo zdominowałoby inne państwa. Utrwalił się pluralizm, wyraźnie odróżniający Europę od Bizancjum czy świata muzułmańskiego.

4. Średniowiecze

Na bazie silnej decentralizacji i pluralizacji władzy politycznej, a także słabości gospodarczej tworzących się państw, kształtował się w Europie Zachodniej feudalizm: ustrój społeczno-polityczny zacierający z jednej strony różnicę między własnością prywatną a władzą publiczną, z drugiej segregujący społeczeństwo i reglamentujący możliwość awansu z grupy niższej do wyższej. Droga awansu giernka na rycerza, czeladnika na mistrza, kleryka

¹⁵ To przy opisie tego starcia frankijsko-arabskiego kronikarze po raz pierwszy nazwali stronę chrześcijańską mianem „Europejczyków”.

na duchownego, była szczegółowo regulowana, ale te normy (ponadnarodowy kodeks rycerski czy reguły rządzące cechami rzemieślniczymi) ustalały dla osób pragnących podnieść swój status nie tylko obowiązki, lecz i prawa. To sprzyjało upodmiotowieniu społeczeństwa, którego członkowie zdawali sobie sprawę, że oprócz relacji z panującym, ich życie regulują też inne normy, których władca nie może bezkarnie naruszać (polskie Statuty łęczyckie z 1180 r., czy angielska Karta swobód z 1215 r.). Podkreślić jednak trzeba, że podobna segregacja i reglamentacja dróg życiowych miała też miejsce w innych kręgach kulturowych (jak np. islamskim, hinduskim, chińskim czy kształtującym się prawosławnym).

W europejskim kręgu kulturowym funkcjonowały dwa istotne czynniki, chroniące miejsce jednostki w hierarchii społecznej. Po pierwsze, wciąż istniała świadomość odrębności prawa państwowego od prywatnego, a feudalizm nawet wzmocnił rolę tego ostatniego „prywatyzując” stosunki wewnętrzne i międzypaństwowe. Prywatna własność i prawa z nią związane, porozumienia i kontrakty jako forma regulacji stosunków międzyludzkich, ochrona prawna poszczególnych grup społecznych (rycerzy, duchowieństwa, mieszczan) w postaci przywilejów, wszystko to wyraźnie odróżniało średniowieczną Europę od innych regionów, w których wola władców stanowiła prawo, własność była bardzo słabo chroniona, a status każdego, kto nie był władcą, był w pełni zależny od polityki panującego. Po drugie, w Europie nie nastąpiła unifikacja polityczna. Chiny, Indie świat islamu, czy wreszcie krąg kulturowy prawosławia, dążyły do centralizacji, podczas gdy w Europie tendencje unifikacyjne pojawiały się w religii czy kulturze, natomiast nie w sferze politycznej. Przez całe średniowiecze trwała rywalizacja z jednej strony władzy świeckiej z duchowną, z drugiej licznych państw, które niekoniecznie jeszcze miały charakter narodowy, ale już umiejętnie artykułowały swoją suwerenność.

O sile władzy duchownej świadczyły:

- rosnący poziom dyscypliny i kultury duchowieństwa od czasów „reform kluniackich” z XI w.; nawet otoczona złą sławą inkwizycja, działająca od XIII w. starała się odtwarzać zasady procesowe prawa rzymskiego;
- możliwość kontroli poczynań władzy świeckiej (łamanie oporu takich władców jak cesarz Henryk IV w 1077 r., król Polski Bolesław Śmiały w 1079 r., czy król Anglii Henryk II w 1172 r.). Z kolei prawosławni władcy Bułgarii (1204) i Serbii (1217) przyjmowali korony królewskie z rąk papiejskich, wybierając częściej związek z Rzymem niż z Konstantynopolem (Manteuffel 1995: 221). Apogeum siły papieństwa to pontyfikat Innocen-

tego III (1198–1216) skutecznie realizującego program przejmowania władzy świeckiej i uzależniania od papieżstwa władców europejskich;

- możliwość odwoływania się do społeczeństw bezpośrednio, z pominięciem ich władców, czego najdobitniejszym przykładem był ruch krucjato- wy (obejmujący nie tylko wyprawy na Bliski Wschód, ale też rekonkwistę w Hiszpanii i walki z ludami pogańskimi nad Bałtykiem).

O ile w ówczesnych państwach islamskich, które trudno nazwać teokra- cjami, religia z władzą polityczną splatały się bardzo ściśle, o tyle w Europie Zachodniej widoczny był między nimi rozdział. Nad dogmatami religijnymi można było dyskutować, szukać w nich rozwiązania problemów współcze- sności czy ich nowych interpretacji (jak Tomasz z Akwinu, żyjący w latach 1225–1274, który stworzył nową koncepcję filozofii katolickiej, zastępującą doktrynę św. Augustyna). Zarazem hierarchiczna i odrębna od państwowej struktura Kościoła dawała rękojmię poważnego analizowania pojawiających się problemów i przyjmowania wiążącej wykładni prawd wiary.

Tymczasem szanse na polityczną integrację Europy w ramach restytuowa- nego cesarstwa stawały się coraz iluzoryczniejsze. Państwo Karola Wielkiego rozpadło się, a następnie w kolejnych jego częściach zaczęła wygasać dynastia Karolingów (w 911 r. na wschodzie, a 987 r. na zachodzie). Europa Zachodnia znów pogrążała się w chaosie walk między lokalnymi władcami, potęgowa- nych od 800 r. przez najazdy Wikingów, a od 900 r. Węgrów.

Formalna „restytucja” cesarstwa nastąpiła w 962 r., kiedy najsilniejszy z ówczesnych władców, król Niemiec Otton I został poproszony przez papieża o wsparcie. W porównaniu z czasami Karola Wielkiego nowe cesarstwo było jednak mocno ułomne:

- Cesarstwo Rzymskie Narodu Niemieckiego było potęgą militarną, ale jego legitymacja ideologiczna była nieporównanie słabsza niż Bizancjum czy państwa Karolingów. O ile Karol Wielki naprawdę zjednoczył chrześcijań- ską Europę, o tyle Otton I był jedynie *primus inter pares* wobec Francji, Anglii, a niedługo też wobec schryścianizowanych państw skandynawskich i słowiańskich. Co inteligentniejsi władcy pogańscy przyjmowali chrzest z pominięciem Niemiec i od tego momentu ich kraje, wchodząc do kręgu kulturowego chrześcijaństwa, nie mogły być podbijane¹⁶.

¹⁶ Mieszko I, ochrzczony w 966 r., już w 972 r., mógł przedstawiać własną ekspansję terytorialną jako nawracanie pogańskich Pomoran, a po zwycięstwie pod Cedynią mógł jako lojalny lennik cesarza domagać się od niego ochrony przed samowolą innego lennika, margrabiego Hodona. Tytuł „cesarza” nakładał w dodatku ideologiczne obowiązki: polscy obrońcy zarówno Niemczy w 1017 r., jak i Głogowa w 1109 r., przeciw- ko posiłkującym Niemców pogańskim Połabianom manifestacyjnie wystawiali krzyże. Zmuszało to cesarza do tłumaczenia swoim wasalom, czy walczy w imię chrześcijaństwa, czy własnych podbojów.

- Sami Niemcy uznawali swój status cesarstwa za legitymację do poszerzania własnych granic, uznając hasła uniwersalistyczne: jednoczenie świata chrześcijańskiego czy nawracanie pogan, za dobry pretekst do realizacji interesu państwowego. Epizodycznym wyjątkiem była na przykład dalekosiężna idea Ottona III (995–1002) pokojowego i równoprawnego zjednoczenia Rzymu, Galii, Germanii i Słowiańszczyzny; wcześniej i później regułą był podbój¹⁷.
- Siłę Niemiec osłabiała elekcyjność władców i duża samodzielność części składowych państwa – dawnych państwerek plemiennych¹⁸.

Brak zainteresowania restytucją cesarstwa był widoczny także w innych krajach. O ile w koncepcji Ottona III najwyższym wyrazem zaufania dla serdecznego przyjaciela, Bolesława Chrobrego było mianowanie go Patrycjuszem Cesarstwa Rzymskiego, o tyle osią polityki tego ostatniego był inny cel: awansowanie państwa Polan do rangi królestwa¹⁹. Ostatnim cesarzem, który próbował prowadzić politykę uniwersalistyczną, był Henryk VI (1191–1197). Jego następcy, nawet zdobywając tytuł cesarski, prowadzili politykę skoncentrowaną na ekspansji państwowej czy dynastycznej, w swojej zasadzie identyczną z polityką Francji czy Anglii.

Nie udała się próba stworzenia cesarstwa dominującego nad całym obszarem ówczesnej cywilizacji europejskiej. Nie udało się też przywrócenie na wzór późnego Cesarstwa Rzymskiego czy ówczesnego Bizancjum, kurateli władzy politycznej nad religią. Zarówno papieństwo, jak i otaczające Niemcy państwa, okazały się wystarczająco silne, aby uchronić swoją suwerenność. Europa pozostała pluralistyczna i sfragmentaryzowana politycznie (przy wspólnocie kulturowo-cywilizacyjnej). Utrzymano też samodzielność władzy duchowej wobec świeckiej.

¹⁷ Można porównać choćby powszechnie znaną koncepcję cesarstwa Ottona III (cztery równoprawne człony: Rzym, Galia, Germania, Słowiańszczyzna, podkreślanie statusu władcy tej ostatniej – Bolesława Chrobrego) z wizją reprezentowaną przez jego następcę Henryka II, którego ideologiem był biskup i kronikarz Thietmar z Merseburga (dominacja Niemiec w cesarstwie, prymat ich interesu narodowego). Zob. Łastawski 2011: 21–22.

¹⁸ Kolejne dynastie niemieckich władców próbowały umocnić swoje rządy, ale wymierały co stulecie: saska 911–1024; salicka – 1024–1125; szwabska – 1138–1250. W połowie XIII w. Niemcy składały się z 16 świeckich księstw, na początku XV w. już z ok. 40 (nie licząc duchownych). W 1356 r. władza cesarza już oficjalnie stała się iluzoryczna – Karol IV w tzw. Złotej Bulli zgodził się na nowe zasady wyboru cesarza przez 7 elektorów, których państwka stawały się niepodzielne, dziedziczne i *de facto* – suwerenne.

¹⁹ Pierwszą próbę koronacji Chrobry miał podjąć już w 1000 r., ale ubiegł go – mający identyczną hierarchię celów – władca Węgier Stefan. Koniunktura polityczna pozwalająca ukoronować się naszemu władcy powróciła dopiero ćwierć wieku później.

5. Suwerenność państw

Okolo roku 1200 zagrożenie unifikacji politycznej Europy przez cesarstwo należało bezapelacyjnie do przeszłości, z kolei inne państwa były jeszcze słabe i z reguły rozbite na dzielnice. Nie miały one jeszcze charakteru narodowego, a często „postplemienny” (Mazowsze, Burgundia). W europejskiej polityce dominowały działania Kościoła. Uległość władców terytorialnych wobec papieżstwa wynikała z ich poczucia słabości. Aparaty państwowe były skromne, lojalność poddanych wynikała nadal bardziej z charyzmy władców, niż z poczucia prawomocności ich rządów. Jednak z chwilą, gdy władza terytorialna okrzepła, musiały nastąpić konflikty między poszczególnymi władcami a papieżstwem.

Wydarzeniem zainaugurowanym przez Kościół, ale przynoszącym korzyść idei państwa narodowego, była krucjata przeciwko „albigensom” – heretykom zamieszkującym południową Francję. Wieloletnia wojna (1209–1229) zdławiła herezję, ale przede wszystkim zjednoczyła państwo francuskie i wzmocniła jego władców²⁰.

Za okres przejściowy można przyjąć panowanie cesarza Fryderyka II (1215–1250), którego polityka była tyle kontynuacją wysiłków poprzednich cesarzy o władzę nad światem, ile walką o wzmocnienie własnego państwa, w swojej istocie nieodmienną od starań innych monarchów. Cesarz działał według wzorców już nowożytnych: ostoją jego władzy były południowe Włochy i Sycylia, wśród jego poddanych i współpracowników byli liczni muzułmanie, interesy Cesarstwa i Niemiec były mu obce. Reformując swoje państwo, likwidował przywileje feudalne, a w to miejsce wprowadzał elementy absolutyzmu. W 1228 r. zorganizował krucjatę, mimo to że był obciążony ekskomuniką. Gdy kolejny papież ogłosił go w 1239 r. antychrystem, Fryderyk II rozpoczął z nim wojnę i doprowadził do zmiany na Stolicy Piotrowej²¹. Świadczyło to z jednej strony o spadku znaczenia papieżstwa, z drugiej o wzroście roli władzy świeckiej.

W tym okresie Europa przeżywała też najcięższe najazdy Mongołów, którzy w latach 1241–1242 dotarli aż na pogranicza Austrii i Włoch. Ani papież, ani cesarz nie przerwali jednak walk ze sobą, papież jedynie w 1245 r. wysłał do

²⁰ Element krucjat był w tej wojnie traktowany jak ornament: gdy dowódcy królewskiej ekspedycji Szymonowi de Montfort doniesiono, że w zdobywanych miastach heretycy żyją wymieszani z prawowiernymi katolikami i trudno ich wyselekcjonować, miał on odpowiedzieć: „zabijajcie wszystkich, Bóg rozpozna swoich”.

²¹ Polityka tego władcy była tak chłodna, racjonalna i nielicząca się z niczym poza interesem jego państwa (co nie oznacza, że była bezbłędna), iż ówczesni kronikarze nadali mu przydomek *stupor mundi* – „zadziwienie świata”. On sam z kolei chciał, aby jego państwo sycylijskie było wzorem dla innych krajów *norma regnorum*. Zob. Mączak 2002: 132–133; Baszkiewicz 2001: 107–108.

Karakorum misję, która miała nawrócić chana, a przynajmniej zawrzeć z nim sojusz przeciwko muzułmanom (Manteuffel 1995: 259–261).

Na tle załamywania się możliwości Cesarstwa Rzymskiego rosło natomiast znaczenie władców Francji, którzy opierali swoją władzę na – już nowożytnie pojmowanej – administracji. Służyli im „legiści”, czyli świeccy prawnicy, adaptujący na potrzeby państwa prawo starożytnego Rzymu i konstruujący zasadę: *Rex est imperator in regnum suum* (król w swoim państwie ma całkowitą władzę, której nie może podważać ani papież, ani cesarz). Jeszcze Ludwik Święty (1226–1270) starał się łączyć interes państwa z ponadnarodową misją obrońcy chrześcijaństwa i rozjemcy w sporach międzypaństwowych. Tymczasem kolejny władca Francji, Filip Piękny (1285–1314), skupiał się już wyłącznie na budowie siły swojego kraju. Zniszczył rycerski zakon templariuszy, zagarnął ich legendarny majątek, powstały w czasie krucjat, a w sporze z papieżem po raz pierwszy odwołał się do francuskiej opinii publicznej, zwołując w 1302 r. Stany Generalne. Mając poparcie społeczeństwa, złamał opór papieża, na konklawe wymusił wybór kolejnego biskupa Rzymu Francuza, a następnie przeniesienie stolicy apostolskiej do francuskiego Awinionu.

Na początku XIV w. widoczna już była przewaga terytorialnych organizacji nad wszelkimi innymi podmiotami politycznymi. Wspomniani templariusze, którzy mieli bogactwa, wpływy i prestiż w całej Europie, ale nie stworzyli żadnego władztwa terytorialnego, zostali zniszczeni, a o wiele słabsi od nich (ale posiadający własne państwo nad Bałtykiem) Krzyżacy mogli przetrwać²².

Swój wkład w budowę zasady suwerenności państw, alternatywnej dla uniwersalizmów, miała też na przełomie XIV i XV w. Polska. Jeszcze na przełomie XIII i XIV w. koncepcje restytucji władzy państwowej były torpedowane przez zagrożone nimi elity polityczne: w 1296 r. przy wsparciu polskich możnowładców Brandenburczycy zamordowali pierwszego od ponad 200 lat króla Polski Przemysława II, a w 1308 r. walczące o władzę na Pomorzu Gdańskim frakcje polskich możnowładców nie wahały się prosić tychże Brandenburczyków o zbrojną interwencję. Tymczasem pół wieku później, za panowania Kazimierza Wielkiego, sformułowano koncepcję *Corona Regni Poloniae*, czyli przynależności do Polski ziem, które kiedykolwiek wchodziły w jej skład (m.in. Śląska czy Pomorza) i których to restytucji powinien podporządkować swoją politykę każdy kolejny władca. W 1364 r. tenże król założył Akademię Krakowską, która

²² Spośród politycznych twórców nieterytoryalnych najdłużej broniła swojej pozycji Hanza: jeszcze w 1369 r. wygrała wojnę morską z Danią, ale kolejną w 1435 r. przegrała, a od połowy XV w. nie mogła już prowadzić mocarstwowej polityki, gdyż jej znaczenie malało. Zob. Manteuffel 1995: 338–344.

na potrzeby chrześcijańskiego już od 400 lat kraju kształciła prawników, lekarzy, lecz nie musiała kształcić kanoników. Zorganizowany w tymże roku zjazd krakowski miał oficjalnie przygotowywać kolejną krucjatę, ale zarówno gospodarza, jak i gości (cesarza, królów Węgier, Danii i Cypru) bardziej interesowało opracowanie ładu międzypaństwowego w Europie Środkowej. Polska „szkoła myślenia państwowego” powstawała w konflikcie z państwami niemieckimi, w niezwykle przewrotny sposób wykorzystującymi symbolikę religijną i uniwersalistyczną dla celów własnej dominacji politycznej. Najazd Krzyżaków na Pomorze Gdańskie w 1308 r. był sprzeniewierzeniem się misji tego zakonu; tym większym skandalem były arbitraże cesarza, przyznające zakonowi kolejne ziemie zdobyte na chrześcijańskiej Polsce. Polscy władcy z jednej strony próbowali walki zbrojnej, z drugiej odwoływali się do arbitrażu papieskiego. Arbitraże te zarówno my, jak i Krzyżacy traktowaliśmy czysto utylitarnie: na korzystne powoływaliśmy się, niekorzystnych nie zamierzaliśmy respektować. I Polacy, i Krzyżacy kierowali się więc logiką suwerennych państw, skoncentrowanych wyłącznie na własnych interesach.

Interesującym przykładem prymatu realizmu politycznego wobec religii był pierwszy okres unii Polski z Litwą (po 1389 r.). Dwa państwa: jedno katolickie, drugie właśnie odchodzące od pogaństwa, były zagrożone przez podkreślających swój ortodoksyjny katolicyzm Krzyżaków. Po bitwie pod Grunwaldem w 1410 r. rozgorzała wojna ideologiczna: Krzyżacy udowadniaли, że broniąc chrześcijaństwa, ponieśli klęskę z rąk kryptopoganina Jagielly i jego hord: pogańskich Litwinów, heretyckich Rusinów i zdrajców chrześcijaństwa Polaków. Odpowiedzią na te zarzuty były pisma Pawła Włodkowica (1370–1436), który udowadniał, że państwa chrześcijańskie mogą koegzystować z pogańskimi, zawierać z nimi sojusze dla wojny sprawiedliwej, a nawracanie pogan powinno odbywać się pokojowo, a nie zbrojnie. Była to już doktryna państwa suwerennego, oddzielająca kwestie wiary od polityki.

W zasadzie jeszcze w latach 1400–1450 Europa Zachodnia nie mogła sprawiać wrażenia budzącego się giganta. Na początku XV w. obawiano się inwazji Tamerlana (1336–1405), który próbował odbudować imperium Czyngis-Chana, cywilizacyjnie i kulturowo Europa była nadal zapóźniona wobec Chin (wyprawy Czeng-Ho w latach 1405–1430) czy Indii, militarnie zaś regularnie przegrywała walki z Turcją (wstrząsem był upadek Konstantynopola w 1453 r.). Już wtedy jednak widać było przesłanki do szybkiego rozwoju, które wynikały z różnic między kulturą europejską a innymi. Upowszechnił się proch strzelniczy, w 1440 r. Gutenberg „wynałazł” czcionkę drukarską, w połowie XV w.

Henryk Żeglarz organizował serię portugalskich wypraw odkrywczych wzdłuż zachodniej Afryki²³. Przesłanki rozwoju Europy można próbować wymienić (w sposób oczywiście uproszczony):

- koncepcja bezpośredniej kontroli bożej nad społeczeństwem, nakazująca władcom przestrzeganie porządku moralnego stojącego wyżej niż prawo stanowione,
- koncepcja dualizmu władz świeckiej i duchowej,
- koncepcja oddzielenia władzy publicznej od sfery życia prywatnego i zakaz nieuzasadnionej ingerencji władzy państwowej w życie społeczeństwa,
- koncepcja kontroli społeczeństwa (a przynajmniej jego elit) nad władzą świecką i prawa do zawierania przez społeczeństwo z władzą wiążących obie strony umów,
- autonomia gospodarki wobec władzy,
- pluralizm polityczny.

6. Epoka odkryć

Pluralizm polityczny Europy wzmocnił się u progu XVI w. Z jednej strony poszczególne państwa rozpoczynały w tym czasie wyścig po kolonie, coraz zajadlej rywalizując między sobą. Dość szybko okazało się, że arbitraż papieski, który doprowadził w 1494 r. do słynnego traktatu z Tordesillas, mającego rozgranaczyć hiszpańską i portugalską strefę ekspansji, jest łamany przez wszystkich. Z drugiej strony trwająca od 1517 r. reformacja, która na trwałe podzieliła chrześcijaństwo, zakończyła możliwość pojednania na płaszczyźnie religijnej. Poszczególne odłamy protestantyzmu służyły za wsparcie ruchom narodowościowym (tak jak sto lat wcześniej husytyzm w Czechach), kwestionującym uniwersalizmy²⁴.

Okazało się też, że odkrycie nowych lądów i ich eksploatacja nie będą odbywać się według zasady „kto pierwszy ten lepszy”. Portugalia bogaciła się na

²³ Zarówno proch, jak i czcionkę, a wreszcie urządzenia nawigacyjne wynajdywano znacznie wcześniej w Chinach, ale to w Europie zastosowano je w sposób masowy i niekontrolowany przez władze. Gdy Chińczycy raz z wykorzystaniem prochu pokonali Mongołów – udoskonalenia przestały im być potrzebne. W Europie władca, który choćby przez dekadę nie usprawniałby swojego arsenału musiał liczyć się z porażkami w bitwach z sąsiadami. Wspaniałe okręty admirała Czeng-Ho (kilkakrotnie większe i trwalsze od statków Kolumba czy Magellana) nie mogły pływać, gdyż nowy cesarz Chin jednym rozkazem zakazał zamorskich podróży. Kolumb mógł szukać sponsora swojej wyprawy w jednym z kilkunastu władców Europy Zachodniej (znalazł go za szóstą próbą).

²⁴ Co ciekawe, Marcin Luter jeszcze przed ostatecznym zerwaniem z katolicyzmem, stał się kreatorem opinii publicznej. Debatę teologiczną na temat swoich poglądów, która w założeniu miała zachowywać charakter ekspercki, Luter zaczął drukować w wielotysięcznych nakładach broszur, adresowanych do prostych ludzi. W ten sposób, niezależnie od wyniku prac teologów – dla licznych Niemców to on miał być zwycięzcą.

handlu z Indiami, Hiszpania na eksploatacji Mezoameryki i doraźnie ogromny napływ dóbr i kruszcu posłużył obu tym krajom. Jednak bez modernizacji gospodarek i silnego mieszczaństwa, a w wypadku Hiszpanii w połączeniu z koniecznością finansowania mocarstwowych ambicji zdominowania Europy, środki te zaczęły z obu krajów dość szybko odpływać. Przejmowały je państwa, które miały rozwinięte rzemiosło, a następnie manufaktury (Francja, Niderlandy, Wielka Brytania), tudzież te, które eksportowały żywność (m.in. Rzeczpospolita). Pojawienie się na europejskich rynkach ogromnej ilości gotówki zrewolucjonizowało gospodarki i przyczyniło się do ich specjalizacji. Symbolem stała się od połowy XVI w. „granica Łaby”, na zachód od niej rosła rola mieszczaństwa i gospodarki towarowo-pieniężnej (nawet na wsi), na wschód wzmocniała swoją pozycję szlachta, miasta pozostawały słabe, a chłopcy mieli coraz większe obowiązki pańszczyźniane.

Otwarcie na inne kontynenty wyostrzało różnice między Europą a pozostałymi częściami świata. Około 1600 r. ukształtował się pierwszy transoceaniczny szlak handlowy – „Atlantycki trójkąt”. Zachodnioeuropejski kupiec, aby maksymalizować swoje zyski, płynął najpierw do Afryki równikowej, wioząc proste ozdoby (perkal i paciorki) oraz dużo żelaznej broni (szable, siekiery). Obdarowani Afrykańczycy znad oceanu toczyli walki ze swoimi pobratymcami z głębi lądu, a za otrzymaną broń płacili, dostarczając Europejczykom niewolników z podbitych plemion. Po drugiej stronie Atlantyku w Brazylii czy na Antylach każdą liczbę niewolników można było sprzedać na plantacjach (rdzenni Indianie byli objęci opieką państw i duchowieństwa i od połowy XVI w. nie można było ich tak traktować). Wreszcie w powrotny rejs do Europy należało zabrać produkty kolonialne: bawełnę, kawę, cukier czy skóry.

Ugruntowująca się w epoce nowożytnej technologiczno-organizacyjna przewaga Europy nad innymi kręgami kulturowo-cywilizacyjnymi powodowała, że znaczna część europejskich konfliktów rozładowywana była przez wojny i porozumienia dotyczące ich posiadłości zamorskich. Zauważyć też należy głęboką zmianę świadomości mieszkańców Europy. Przez wiele wieków żyli oni w przekonaniu (wzmacnianym na przykład przez pisma Marco Polo z XIII w.), że region, w którym żyją jest relatywnie biedny, słaby i podzielony w porównaniu z bajecznie bogatymi, ludnymi i silnymi imperiami Azji (Persja, państwo Mogołów, Chiny). Okresowo ze wschodu i południa Europa była atakowana przez zagrażające jej niechrześcijańskie potęgi (Arabów, Mongołów, Turków), które stanowiły dla niej realne zagrożenie. Zmiana tej świadomości następowała od końca XVII w., po tym jak Turcja, ostatnie niebezpieczne dla Europy

mocarstwo, przestała być groźna. Mocarstwa azjatyckie nie wydawały się zainteresowane budową własnych flot i wzajemną gospodarczą penetracją Europy. Później, w XIX w., kiedy Chiny, Indie czy Turcja były już obozwładnione i uzależnione od europejskich kontrahentów, pojawiło się wśród Europejczyków przekonanie odwrotne: że ich przeznaczeniem jest światowa ekspansja, a żadne zewnętrzne mocarstwo nie jest w stanie im zagrozić. Samo przetrwanie państw pozaeuropejskich byłoby możliwe tylko pod warunkiem ich europeizacji (zabrakło jej w Chinach, była bardzo powierzchowna w ówczesnej Turcji i tylko Japonia przeprowadziła ją konsekwentnie).

7. Cykle nowożytności

Przyjmując koncepcję Toynbeego, w której europejska „cywilizacja” wyłoniła się po upadku Imperium Rzymskiego, a jej załącznikiem było państwo Franków, to stan integracji politycznej trwał tylko w jej okresie początkowym, z apogeum w czasach Karola Wielkiego. Oczywiście świadomość wspólnoty religijno-kulturowej istniała wśród europejskich elit zawsze, a koncepcje integracyjne też przewijały się od tysiąca lat (Otton III, Ludwik Świąty), ale polityczne zjednoczenie naszego kręgu kulturowego nie udało się nikomu, a ci, którzy byli mu najbliżsi (Karol V, Napoleon, Hitler) dokonywali go przez podbój (Łastawski 2011: 24–30).

Korelacja rozdrobnienia politycznego Europy i ciągłej konkurencji między państwami naszego kontynentu z rosnącą przewagą cywilizacyjno-kulturową Europejczyków nad resztą świata, pozwalała postawić tezę o wyjątkowości cywilizacji europejskiej, która zdołała uniknąć stagnacji i zablokowania oddolnej inicjatywy ludzkiej przez decyzje polityczne²⁵. Los taki spotkał na przykład Chiny, Indie, świat islamski czy w pewnej mierze Rosję po tym, gdy zdołały się one zjednoczyć w państwa uniwersalne. To, że Europa do II wojny światowej uniknęła takiej przymusowej integracji, miał być dowodem na wyjątkowość jej losów i utrzymującą się kreatywność naszej kultury²⁶.

²⁵ Modelowy przykład to porównanie losów chińskiego admirała Zheng-He na początku XV w. z Krzysztofem Kolumbem, działającym u schyłku tegoż stulecia. Chińczyk, dopóki cieszył się zaufaniem swojego cesarza, mógł organizować odległe wyprawy morskie, dysponując gigantycznymi okrętami i dziesiątkami tysięcy ludzi, nie byłoby dla niego techniczną trudnością dotarcie nawet do najdalszych zakątków globu. Gdy zmienił się cesarz, zablokowano kolejne wyprawy, prawnie ich zakazując i niszcząc potrzebną do nich infrastrukturę.

²⁶ W teorii Toynbeego (2000) wojny, które prowadzą do wyłonienia się państwa uniwersalnego, są spowodowane tym, że kultura, która przez pewien czas była płodna i rozprzestrzeniała się dobrowolnie, staje się jałowa i traci na atrakcyjności. Dzieje się tak, gdy elity danego kręgu kulturowego przestają się samodoskonalic, a ograniczają się do konsumowania osiągniętej wysokiej pozycji. Zamiast rozprzestrzeniać swoje osiągnięcia wśród własnego społeczeństwa i za granicami, elity te dążą tylko do maksymalizacji własnych korzyści, które w coraz większym stopniu są równoznaczne z krzywdą zarówno ich rodaków z niższych warstw społecznych, jak i otoczenia międzynarodowego („barbarzyńców”). Degenerującym się elitom po-

Państwa, które kształtowały się w nowożytnej Europie, tworzyły system broniący się przed przymusowym zjednoczeniem czy hegemonią. Początkowo była to zwykła praktyka polityczna, którą później wsparły doktryny stosunków międzynarodowych (Pawła Włodkowica, Jeana Bodina, Hugo Grocjusza). W epoce nowożytnej obserwować można na naszym kontynencie powtarzający się cykl historyczny: mniej więcej co 50–100 lat pojawiał się kandydat na europejskiego zjednoczyciela, który rósł w siłę tak długo, aż inne państwa zagrożone jego aspiracjami nie zawiązały koalicji powstrzymującej pretendenta.

Tabela 1. Historyczne cykle prób siłowego zjednoczenia Europy

Okres wojen o dominację	Kandydat na hegemonia	Porozumienie kończące konflikt
1546–1555 Wewnętrzniemieckie wojny religijne	Dynastia Habsburgów (cesarz Karol V)	1555 – pokój augsburski <i>cuius regio eius religio</i>
1618–1648 Wojna trzydziestoletnia	Rzesza Niemiecka (cesarz Ferdynand II)	1648 – traktat westfalski Zasada suwerenności państw
1701–1714 Wojna o sukcesję hiszpańską	Francja (król Ludwik XIV)	1713–1714 – traktaty z Utrechu i Rastatt <i>iustus potestas equilibrio</i>
1799–1814 Wojny napoleońskie	Francja (Napoleon Bonaparte)	1814–1815 – kongres wiedeński „koncert mocarstw”

Opracowanie własne na podstawie: A.J. Toynbee, *Studium historii*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000, s. 702–704.

Zauważyć należy, że każdy z tych cykli starć między kandydatem na hegemonia a koalicją potencjalnych ofiar toczył się na coraz większym obszarze, angażował coraz więcej państw i większe środki. O ile wojny o powstrzymanie Habsburgów toczyły się głównie w Europie Centralnej (Niemcy), o tyle wojna z ekspansją Ludwika XIV objęła całą Europę Zachodnią tudzież walki na Atlantyku i w koloniach, a wojny napoleońskie rozprzestrzeniły się w całej Europie

zostają jeszcze środki przymusu – i przez pewien czas kultura, która już nie jest atrakcyjna, może nawet się rozprzestrzeniać, podbijając nowe obszary i zmuszając do posłuchu własne zmilitaryzowane społeczeństwo. Przy tej okazji wylania się właśnie państwo uniwersalne. Toynbee podawał jako przykład „doprowadzony do końca” los cywilizacji helleńskiej (grecko-rzymskiej): największą atrakcyjność miała ona jego zdaniem w czasach wielkiej kolonizacji w VIII w. p.n.e., wojna peloponeska w V w. p.n.e. okazała się początkiem bratobójczych walk Greków, pierwsze uniwersalne państwo stworzył na krótko Aleksander Wielki, a drugie – zhellenizowani Rzymianie. Państwo to upadło na skutek oporu barbarzyńców „zewnętrznych” i zakwestionowania jego ideologii przez własne doły społeczne, które zaakceptowały nową religię – chrześcijaństwo.

(z wydatnym udziałem Rosji), a także Morzu Śródziemnym, Egipcie i Atlantyku (Toynbee 2000: 702–704 oraz Holsti 1991: 21–24).

W XIX w. system suwerennych państw europejskich ostatecznie okrzepł i wydawał się funkcjonować niemal idealnie. W latach 1815–1914 pięć mocarstw: Francja, Wielka Brytania, Rosja, Austria (od 1867 r. Austro-Węgry) i Prusy (od 1871 r. Niemcy), sprzymierzających się w rozmaitych konfiguracjach, odstraszało się nawzajem od wielkiego konfliktu²⁷. Rolę międzynarodowych struktur bezpieczeństwa pełniły dwu- i wielostronne sojusze, a okazjonalnie konferencje międzynarodowe (kongres wiedeński, I i II kongres berliński w roku 1878 i 1885). W ostateczności wybuchały wojny „korekcyjne”, ale starcia między mocarstwami były nieczęste i krótkotrwałe. Czynnikiem stabilizującym pokój w Europie była rywalizacja o zdobywanie nowych kolonii poza Starym Kontynentem. Odbywała się ona na bezprecedensową skalę, gdyż Europejczycy górowali cywilizacyjnie, gospodarczo i militarnie nad resztą świata (Holsti 1991: 314–317). Wtedy też największe były europejskie wpływy polityczne, gospodarcze, kulturowe i wojskowe. Pojawienie się znaczących aktorów pozaeuropejskich (Stany Zjednoczone i Japonia) modyfikowało nieco układ sił w skali świata (powstrzymanie francuskiej interwencji w Meksyku czy rosyjskiej penetracji Dalekiego Wschodu), ale nie miało większego znaczenia dla układu sił w samej Europie.

Pierwsza wojna światowa (1914–1918) byłaby kolejnym cyklem w naszkicowanych zmaganiach kandydata na zjednoczyciela z powstrzymującą go koalicją potencjalnych ofiar. Ale – i to było istotną nowością w historii Europy – po raz pierwszy mechanizm „blokowania hegemonia” nie zadziałał skutecznie. Decydującą rolę w zwycięstwie nad Niemcami odegrały Stany Zjednoczone, bez ich wsparcia mocarstwa europejskie mogły po raz pierwszy okazać się zbyt słabe, aby powstrzymać pretendenta do dominacji.

Po I wojnie światowej powstały zręby międzynarodowej powszechnej struktury bezpieczeństwa, tzw. ład wersalski. W 1919 r. powstała Liga Narodów, a w latach 1928–1929 zawarto wiele porozumień delegalizujących wojnę jako sposób osiągania przez państwa ich celów (tzw. pakt Brianda-Kelloga). Tym samym zdezaktualizowała się wcześniejsza o stulecie максима Carla von Clausewitza: „wojna jest kontynuacją polityki innymi metodami”²⁸. System Ligi Nar-

²⁷ Okres ten i dominujący w nim układ sił był inspiracją dla wielu poważnych analityków stosunków międzynarodowych, jak np. Kissinger. Zob. Bokajło 2005: 430.

²⁸ Nawet tak agresywne i lekceważące prawo międzynarodowe reżimy jak III Rzesza i ZSRR w 1939 r. czuły się w obowiązku legalizować swoje napaści pogranicznymi prowokacjami: 1 września Niemcy głosili, że jedynie odpierają „polski atak” na Gliwice, a 1 grudnia – Sowieci reagowali na „fiński ostrzał” Leningradu.

dów był pierwszą na tak dużą skalę próbą stworzenia powszechnych gwarancji pokoju, opartych na zasadzie bezpieczeństwa zbiorowego, którego rdzeniem było założenie, że wszyscy jego uczestnicy powinni: „szanować się i utrzymywać przeciwko wszelkiej napaści zewnętrznej całość terytorialną i niezależność polityczną wszystkich członków Ligi” (art. 10 Paktu Ligi Narodów)²⁹.

Ład wersalski był w swoich założeniach bardzo idealistyczny. Jego twórca, prezydent Stanów Zjednoczonych Woodrow Wilson wierzył, że wyłonił się on z „wojny, która położy kres wszystkim wojnom”. System ten okazał się jednak dość kruchy i podatny na destabilizację, której przejawami były m.in. ekskluzywne porozumienia mocarstw, takie jak traktat waszyngtoński z 1922 r., traktat z Rapallo z tegoż roku czy układ z Locarno z 1925 r.³⁰ Był to nadal system oparty na regule równowagi sił i relacji między mocarstwami, które we wzajemnych relacjach, przymierzach i osaczaniu się kontynuowały politykę nieufności i wzajemnej podejrzliwości. Co ważne, system ten nie uwzględniał trzech fundamentalnych przeobrażeń:

- załamania „koncertu mocarstw” jako systemu samoczynnie regulującego się i zdolnego do powstrzymania wojny. Pojawiły się mocarstwa (jak Niemcy, ale też Włochy czy Japonia) kwestionujące już nie tylko swoją pozycję w systemie, ale system jako taki i domagające się nie tyle jego korekty, ile obalenia,
- pojawienia się Związku Radzieckiego, państwa powstałego na gruzach carskiej Rosji, ale całkowicie odzgniętego od jej spuścizny i negującego cały istniejący porządek międzynarodowy, a także reguły prawa międzynarodowego pod hasłami światowej rewolucji, którą państwo to zamierzało rozpętać,
- chaosu w światowej gospodarce, wywołanego I wojną światową oraz niekonsekwentnymi i nieskoordynowanymi działaniami rządów, stosujących rozmaite narzędzia polityki gospodarczej, który doprowadził do Wielkiego Kryzysu 1929–1933, tudzież do załamania społecznego poparcia dla demokracji.

²⁹ Nowością było też zmuszenie pokonanych w I wojnie światowej Niemiec do osądzenia ich wojskowych, którym zdołano udowodnić łamanie prawa wojennego (a zatem zasad przyjętych przed wojną również przez Niemcy). Wprawdzie tzw. trybunał lipski, składający się z niemieckich prawników, starał się chronić oskarżonych rodaków, ale ogólna zasada odpowiedzialności jednostek za zbrodnie wojenne została sformułowana.

³⁰ Przejawem całkowitego zwyrodnienia polityki mocarstw była konferencja monachijska z 1938 r., podczas której europejskie mocarstwa postanowiły (tylko w celu utrzymania między sobą pokoju) okroić terytorialnie Czechosłowację, bez jakiegokolwiek konsultowania się z jej władzami. System wersalski kompromitowała też niezdolność do powstrzymania militarystyki Niemiec, agresji Włoch na Etiopię, czy powstrzymania hiszpańskiej wojny domowej.

Pojawiające się już w okresie międzywojennym koncepcje integracji Europy na płaszczyźnie gospodarczo-politycznej (np. inicjatywy Richarda Coudenhove-Kalergiego czy Aristide'a Brianda) nie spotykały się z szerszą akceptacją (Bokajło 1998: 20–26). Europejczycy w ogromnej większości ufali swoim państwom narodowym (w wypadku na przykład Polaków czy Francuzów wizja integracji gospodarczej budziła obawę, że Niemcy, które nie zdołały Europy podbić militarnie, popierają ruchy integracyjne, aby podporządkować ją sobie ekonomicznie). Przykładami były choćby wojny handlowe toczone w latach 20. między Niemcami a innymi krajami Europy Zachodniej, w których to starciach zmarnowano hojną amerykańską pomoc udzieloną na potrzeby zażegnania skutków wojny³¹. Dobitnymi przykładami wojen gospodarczych, będących substytutem starcia militarnego, były zachowania państw podczas Wielkiego Kryzysu. Kryzys początkowo postrzegany jako kolejny z cyklicznych załamań koniunktury, zdarzających się co dekadę i trwających rok–dwa, przybrał apokaliptyczne rozmiary, m.in. dlatego że poszczególne państwa, inaczej niż w XIX w., podejmowały próbę przełamania go w drodze interwencji gospodarczych, naruszających reguły ekonomii. Paradoksalnie najefektywniejsza okazała się niemiecka droga pobudzania gospodarki przez forsowne zbrojenia, lapidarnie ujęta w hasło „armaty zamiast masła”. Naturalną konsekwencją takiej polityki było przyjęcie, że wojna gospodarcza powinna przerodzić się w militarną.

Świadomość, że państwa europejskie nie utrzymają swojej samodzielności bez współpracy, zakorzeniła się na dobre po II wojnie światowej. Jej skutkiem – poza śmiercią milionów ludzi, zniszczeniami i eksterminacją całych narodów na nieznaną wcześniej skalę – było załamanie się porządku opartego na grze sił państw narodowych. Okazały się one niezdolne do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, globalnym zwycięstwem podzieliły się dwa supermocarstwa niebędące państwami narodowymi: Stany Zjednoczone i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Dystans siły, jaki dzielił te dwa kraje od jakichkolwiek konkurentów, a dodatkowo atut, jakim stało się dla nich posiadanie broni masowego rażenia, powodowały, że wizja bezpieczeństwa europejskiego zmieniła się całkowicie. Do tego dochodziła wśród Europejczyków obawa przed komunizmem i dominacją ZSRR. Armia sowiecka dotarła do Łaby, a we Francji i Włoszech działały potężne partie komunistyczne, nieukrywające swojego

³¹ American Relief Administration do 1922 r. udzieliła państwom europejskim pomocy na kwotę 200 mln ówczesnych dolarów (obecnie byłoby to 4 mld dolarów amerykańskich).

poparcia dla sowieckiego modelu ustrojowego³². Znaczenie miało też szybkie załamywanie się europejskich imperiów kolonialnych, pokazujące, na jak kruchych podstawach zbudowana była mocarstwowość europejskich metropolii. Wszystko to skutkowało umocnieniem się wizji głębokiej integracji europejskiej, których realizacja została opisana w kolejnych rozdziałach podręcznika.

Literatura rekomendowana

Dawson C., *Tworzenie się Europy*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1961.

Nowak A., *Dzieje Polski*, Tom 1 do 1202 'Skąd nasz ród', Wydawnictwo Biały Kruk, Kraków 2014.

Bibliografia

Baszkiewicz J., *Powszechna historia ustrojów politycznych*, Arche, Gdańsk 2001.

Bokajło W. (red.), *Federalizm; teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.

Bokajło W., *Posłowie*, [w:] *Henry Kissinger. Kryzys*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2005.

Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Atla2, Wrocław 2009.

Bright J., *Historia Izraela*, przeł. J. Radożycki, PAX, Warszawa 1994.

Carpentier J., Lebrun F. (red.), *Historia Europy*, przeł. T. Szafranski, Oficyna Wydawnicza VOLUMEN, Warszawa 1994.

Chojnicka K., Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004.

Ferguson N., *Cywilizacja. Zachód i reszta świata*, przeł. P. Szymor, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.

Holsti K., *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648–1989*, „Cambridge Studies in International Relations” 1991, No 14.

³² Należy zauważyć nagłość, z jaką załamała się światowa pozycja Europy: w 1914 r. rozpoczynająca się I wojna światowa miała przynieść mocarstwom europejskim nowy podział świata (kolonii), do 1945 r., a więc za aktywności zawodowej tego samego pokolenia, terytorium Europy zostało najpierw przymusowo zjednoczone przez Hitlera, a później podzielone na strefy wpływów supermocarstw pozaeuropejskich. Por. Waltz 2010: 75–76.

Johnson P., *Historia Żydów*, przeł. M. Godyń, M. Wójcik, A. Nelicki, Platan, Kraków 1999.

Kennedy P., *Mocarstwa świata; narodziny, rozkwit, upadek*, przeł. M. Kluźniak, Książka i Wiedza, Warszawa 1994.

Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Manteuffel T., *Historia Powszechna. Średniowiecze*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Mączak A. (red.), *Historia Europy*, Ossolineum, Wrocław 2002.

Toynbee A.J., *Studium historii* (skrót dokonany przez D.C. Somervella), przeł. J. Marzęcki, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000.

Waltz K.N., *Struktura teorii stosunków międzynarodowych*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Europa podzielona

Od kiedy upowszechniły się satelitarne zdjęcia Ziemi, w publicystyce pojawiło się pojęcie „błękitnego banana” („Blue Banana”). Na obszarze widzianej z kosmosu Europy znajduje się obszar gęstego zaludnienia, rzeźnicie oświetlony nocą i wizualnie wyodrębniony od otoczenia, rozciągający się od aglomeracji Londynu, przez Beneluks, Nadrenię, Szwajcarię, aż do Mediolanu – faktycznie przypominający kształtem banana bądź półksiężyc. W zasadzie pokrywa się on z obszarami największej zamożności Unii Europejskiej (UE), z lokalizacją nowoczesnego przemysłu, usług finansowych, wysokich technologii.

Wspólnoty Europejskie zakładały państwa raczej zamożne (wyjątkiem była enklawa południowych Włoch), kolejne zaś poszerzenia powodowały przyjmowanie z jednej strony krajów ubogich (Europy Południowej), z drugiej zaś zamożnych państw skandynawskich. Poszerzenia lat 2004–2013 włączyły do UE kolejną grupę państw – postkomunistycznych, ubogich, a przy tym dopiero umacniających systemy demokratyczne i gospodarki rynkowe. Ten „trójpodział” Europy, aczkolwiek ma swoje przyczyny w głębokiej przeszłości, nie był dany raz na zawsze. Niejednokrotnie kraje i regiony traciły swoje atuty i z zamożnych stawały się ubogimi, znane są też kierunki ewolucji od biedy do zamożności¹.

1. Prehistoria – geneza podziałów

Przyjmując za pierwszą formę tożsamości europejskiej monarchię Franków, a ściślej – Karolingów², można wskazać od razu na jej dualizm: obejmowała ona

¹ Relatywnie szybko proces taki nastąpił już po 1945 r. w Belgii. W okresie bezpośrednio powojennym to górniczo-hutnicza Walonia dotowała uboższą od siebie Flandrię. Wraz ze zmierzchem znaczenia przemysłu ciężkiego, a wzrostem dochodowości usług i hi-techu – role te w latach 80. odwróciły się.

² Opisując bitwę pod Poitiers, stoczoną w 732 r. przez Franków z Arabami, kronikarze po raz pierwszy użyli określenia „Europejczycy”. Syn Karola Młota, zwycięskiego dowódcy, został królem Franków, a wnuk – imiennik dziada – otrzymał przydomek „Wielki” i odnowił w 800 r. Cesarstwo na Zachodzie.

zarówno ludy od dawna zromanizowane, jak i plemiona silnie barbarzyńskie. Dawna granica Imperium Rzymskiego – Ren, stała się centralną arterią państwa Karolingów, którego stolica Akwizgran leżała w Nadrenii. Dawny podział zacieśniał się bardzo powoli. Zlatynizowana część państwa była silniej zurbanizowana, posiadała znacznie lepszą infrastrukturę, wyższy poziom wykształcenia społeczeństwa i silniejsze powiązania gospodarcze z resztą świata (np. z Bizancjum czy z zislamizowaną Hiszpanią). Część barbarzyńska dopiero awansowała do tego poziomu, można nazwać ją ówczesną „półperyferią”, którą Karol Wielki u progu IX w. podbił i chrystianizował, a ona z kolei w połowie X w. zaczęła podbijać i chrystianizować leżące dalej na wschód plemiona Słowian.

Charakterystyczną cechą europejskiego kręgu kulturowego jest tendencja do pluralizmu politycznego, hamowanie tendencji unifikacyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu wspólnoty kulturowo-religijnej. Wśród okoliczności pogłębiających ten podział i utrwalających odrębności można wskazać, oprócz wspomnianego już podziału na Europę „zlatynizowaną” i „barbarzyńską”, inne okoliczności. Relatywnie mało istotny dla współczesnego kształtu Europy był podział na chrześcijaństwo wschodnie i zachodnie, który narastał od IX w., a jego zwieńczeniem była schizma z 1054 r. Wschód został po prostu „wypchnięty” z europejskiej świadomości, załamywanie się Bizancjum pod presją Turków w XII w., a następnie Rusi pod inwazją Mongołów w XIII w., na długo odebrało mu witalność i atrakcyjność. Kiedy w XV w. okrzepło państwo moskiewskie, było już ono kulturowo i politycznie bardzo odległe od wzorców państw zachodnio- i środkowoeuropejskich.

Istotna ze względów gospodarczych była „granica Łaby”, zauważalna już w XVI w., której powstanie można interpretować jako ostateczne zatarcie dawnej rzymskiej granicy Renu. W owym czasie i zachodnie Niemcy, i Beneluks zostały objęte procesami wczesnokapitalistycznymi: urbanizacją, pojawianiem się gospodarki towarowo-pieniężnej i manufaktur, powolnym rozszerzaniem się zakresu wolności osobistej na wsi i redukcją gospodarczej roli rycerstwa/szlachty na rzecz mieszczaństwa. Na wschód od tej granicy miasta były rzadsze i mniejsze, pozycja feudałów znacznie silniejsza, dominowała produkcja rolna, a w związku z jej intensyfikacją w systemie folwarcznym sytuacja chłopstwa nawet się pogarszała, gdyż wprowadzano pańszczyznę.

Na ten podział nałożyła się reformacja i powstanie kościołów protestanckich (głównie luterańskiego, kalwińskiego i anglikańskiego). Całe społeczeństwa przestały uznawać za głowę kościoła papieżstwo i szybko pojawiły się koncepcje negujące „wspólnotę chrześcijańską” na rzecz suwerenności

władzy państwowej. Co więcej, reformacja w dłuższej perspektywie przyczyniła się do rozwoju gospodarczego społeczeństw, które ją przyjęły – kościoły protestanckie, przyjmując na przykład pracę i oszczędność jako służbę Bogu, a pomnażanie majątku jako widok opieki Bożej, zachęcały do inwestycji kosztem konsumpcji³.

Paradoksalnie kolejny podział na państwa inicjujące odkrycia geograficzne i te, które do wyścigu o kolonie wystartowały z opóźnieniem, nie miał większego znaczenia, palma pierwszeństwa bowiem przechodziła z rąk do rąk. tak potęga kolonialna pionierów odkryć, czyli Hiszpanii i Portugalii, trwała około stulecia (XVI w.), imperia kolonialne Francji i Holandii budowane w XVI i XVII w. zostały w XVIII w. zmarginalizowane przez Brytyjczyków, którzy do wyścigu o zamorskie posiadłości wystartowali stosunkowo późno, bo dopiero w XVII wieku.

Bardzo istotny podział dotyczy dominujących w danych obszarach Europy ustrojów i typów państw. Na Zachodzie kształtowały się monarchie narodowe (których najlepiej rozwiniętym przykładem była Francja) bądź faktycznie wielonarodowe, ale zdecydowanie zdominowane przez jeden naród (jak Wielka Brytania przez Anglików). Osobną kategorię stanowiły Niemcy i Włochy, kraje zespolone językiem i poczuciem wspólnoty (w wypadku Włoch także religią), ale podzielone na mniejsze państwa (niekiedy silne i aktywne w skali europejskiej, jak Wenecja, Genua, Bawaria czy Saksonia). W Skandynawii poczucie wspólnoty kulturowej zachęcało do prób utrzymania wspólnoty politycznej (unia kalmarska, istniejąca od 1397 r.), ale Dania, Szwecja i Norwegia w coraz większym stopniu uniezależniały się od siebie (Szwecja oderwała się w 1523 r.). I wreszcie Europa Środkowo-Wschodnia, w której już się zdążyły uformować narody (polski, czeski, węgierski). Jednak wskutek nałożenia się na procesy narodotwórcze polityki dynastycznej Habsburgów i Jagiellonów, powstawanie państw odbiegało w tym regionie od wzorca narodowego w kierunku tworzenia rozległych państw o skomplikowanej strukturze wewnętrznej, w której więzi narodowe poddawane były prymatowi dynastycznemu⁴. Na Bałkanach zaś procesy narodotwórcze zostały wyhamowane przez Turków, którzy pod koniec

³ Ciekawostką jest wpływ Reformacji na powstanie europejskich mediów i opinii publicznej. Prasa drukarska Gutenberga powstała w połowie XV w., ale w pierwszym okresie drukowano jedynie książki religijne i naukowe, adresowane do wąskiego kręgu intelektualistów. Dopiero starania Lutera o pozyskanie zwolenników dla jego koncepcji religijnych zachęciły do wydawania pism ulotnych (pierwowzorów dzisiejszych gazet), które prostym językiem, adresowanym do szerokiego odbiorcy, pozwalały upowszechniać nowe idee – zarówno reformatorów, jak i po soborze trydenckim, katolików.

⁴ Na Węgrzech w ciągu XV w. rządili: Luksemburczyk, Habsburg, dwóch przedstawicieli dynastii narodowej – Korwinów i dwóch Jagiellonów.

XIV w. dotarli do linii Dunaju. Istniejące w średniowieczu państwa Bułgarów czy Serbów zostały zniszczone, a ludność wymieszana i poddana islamizacji.

Poszczególne typy państw wspierały bądź spowalniały powstawanie narodów. Kluczowe w tym wypadku było sześćdziesięciolecie 1789–1848. W momencie burzenia paryskiej Bastylji nikt nie kwestionował istnienia narodu francuskiego, można było uznać istnienie narodów bawarskiego i saskiego (ale też wtórność tych samookreśleń wobec narodowości niemieckiej), natomiast w Polsce istniał „naród szlachecki” i masy polskojęzycznych chłopów, którzy niekoniecznie czuli się Polakami i wcale nie musieli się nimi stać⁵. Liczni intelektualiści czescy i południowosłowiańscy szansę na budowę własnej tożsamości postrzegali w „panslawizmie”, który w praktyce oznaczał chęć związania się z jedynym słowiańskim mocarstwem – Rosją.

Powstawanie państw narodowych przebiegło równoległe z umacnianiem się kapitalizmu. Państwa, które wprowadzały swobodę przedsiębiorczości, znosiły bariery, np. między szlachtą a mieszczaństwem (pozwalając tej pierwszej z wymienionych warstwie prowadzić działalność gospodarczą, a drugiej aspirować do elit polityczno-wojskowych), szybko musiały odpowiedzieć na pytanie o uwłaszczenie chłopów i nadanie im wolności osobistej. W ten sposób podstawowa masa pruskiego, polskiego czy rosyjskiego społeczeństwa uzyskiwała szansę na kształcenie się, podnoszenie poziomu zamożności czy migrację do miast. Była to droga do przenikania świadomości narodowej w głąb wszystkich warstw społecznych. Im później to następowało, tym słabiej zintegrowane było społeczeństwo, tym gorzej wykształcone, a zarazem bardziej podatne na przykład na hasła autorytarne czy ksenofobiczne⁶.

Kształtujące się w Europie Środkowej narody często szukały swoich korzeni nawet w odległej przeszłości. Ponad wiek zniewolenia Polski (1795–1918) nie był rekordem w porównaniu z okresem ubezwłasnowolnienia Czech (1621–1918) czy narodów bałkańskich. Szansa na utworzenie państw narodowych otworzyła się przed nimi w momencie zakończenia I wojny światowej. Od Finlandii po Jugosławię powstała wtedy cała grupa państw, ale aspiracje narodowościowe musiały się w nowy układzie sił zderzyć z realiami politycznymi. Nowo powstałe państwa były dość słabe gospodarczo, a ich praktyczna

⁵ W ciągu XIX w. państwo pruskie zdołało „wychować” polskojęzycznych Mazurów czy Ślązaków na lojalnych Prusaków, a później Niemców. Budowa społeczeństwa polskiego przyspieszyła dopiero po 1863 r., kiedy chłopci – wcześniej dystansujący się zarówno wobec powstania listopadowego, jak i styczniowego – stali się właścicielami uprawianej ziemi.

⁶ Budowie „ludowego” poczucia tożsamości narodowej wśród Polaków, Rosjan czy Ukraińców pod koniec XIX w. towarzyszyło na przykład pojawienie się antysemityzmu, wyładowującego się nieraz w krwawych pogromach dokonywanych na Żydach.

wielonarodowość prowokowała do narzucania słabszym grupom etnicznym woli silniejszych. Funkcjonowanie tych nowo powstałych państw utrudniły wojny gospodarcze pomiędzy nimi i Wielki Kryzys lat 1928–1933.

Kolejnym wydarzeniem dzielącym Europę była oczywiście II wojna światowa i będąca jej skutkiem ekspansja Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) aż do Łaby i na Bałkany. „Budowa socjalizmu” będąca w istocie związaniem państw Europy Środkowej z rosyjsko-sowiecką polityką dalszej ekspansji odcięła te kraje od naturalnych więzi z Europą Zachodnią. Europa w okres powojenny wchodziła podzielona nie na dwie, lecz na kilka części. W szczególności część niekomunistyczna charakteryzowała się znacznym zróżnicowaniem.

2. Karoliński rdzeń

Szóstka państw, zawierających w 1951 r. traktat paryski, a w 1957 traktaty rzymskie, zajmowała obszar bardzo podobny do obszaru panowania Karola Wielkiego w 800 r. Nie przesądzało to oczywiście o powodzeniu integracji, ale ułatwiało szukanie dla niej paraleli historycznych⁷. Zdaniem wielu polityków, w 1945 r. zakończyła się epoka nacjonalizmu i prymatu państw narodowych, które skompromitowały się podczas II wojny światowej. Ten globalny konflikt można było interpretować następująco: najpierw państwa europejskie wybrały partykularne interesy narodowe zamiast wspólnego bezpieczeństwa, później niemal cały kontynent podbiło najagresywniejsze spośród europejskich mocarstw, kierujące się już nie nacjonalizmem, ale rasizmem i ludobójstwem, a wreszcie wojnę wygrały pozaeuropejskie mocarstwa wielonarodowe: Stany Zjednoczone i ZSRR. Jak u progu XX w. Max Weber obserwując dominację Europy i Stanów Zjednoczonych nad resztą świata, a w Europie – Niemiec i Wielkiej Brytanii, stawiał tezę o wyższości chrześcijaństwa (a zwłaszcza protestantyzmu) nad innymi kulturami i religiami, tak w połowie XX w. wydawała się udowodniona wyższość państw wielonarodowych nad narodowymi.

⁷ Były one bardzo częste w pierwszym etapie integracji – jej symbolem stała się Nagroda Karola Wielkiego przyznawana od 1950 r. politykom i osobom szczególnie zaangażowanym we wspieranie integracji europejskiej. W latach 1950–1960 otrzymali ją m.in.: Richard Coudenhove-Kalergi, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Winston Churchill, Paul-Henri Spaak, Robert Schuman i George Marshall. Z kolei podczas zawierania traktatu elizejskiego w 1963 r. Konrad Adenauer postanowił, że Niemcy zawrą z Francją „najwyższy rangą układ między państwowy, tak donośny, by swoją monumentalnością doszedł do uszu Karola Wielkiego sprzed 12 wieków. Nawiązał do Europy karolińskiej, wtedy zjednoczonej osobą wielkiego cesarza, teraz pojednaniem dwóch największych narodów Europy” – prof. Arkadiusz Stępin, *Ten traktat miał być tak monumentalny, by doniosłością dojsć do uszu samego Karola Wielkiego*, „Gazeta Wyborcza” 23 stycznia 2013 r.

Porównując założenia programowe i strukturę tworzonych po wojnie organizacji, można zauważyć stopniowe słabnięcie wizji ponadnarodowych i restytucję zaufania dla państw narodowych. Mimo przytoczonych argumentów na rzecz anachroniczności i konfliktogenności systemu państw narodowych, społeczeństwa europejskie właśnie z nimi, a nie ze strukturami ponad- czy transnarodowymi, wiązały swoją przyszłość⁸. Ponadnarodowość i dążenie do federalizacji były jeszcze bardzo widoczne w statucie Rady Europy z 1949 r., silne w traktacie paryskim z 1951 r., ale załamały się w latach 1952–1954, kiedy najpierw wynegocjowano, później „rozwadniano”, a wreszcie decyzją francuskiego parlamentu odrzucono traktaty o Europejskiej Wspólnocie Politycznej i Europejskiej Wspólnocie Obronnej. Kolejne traktaty rzymskie z 1957 r. powierzały organom ponadnarodowym znacznie skromniejsze kompetencje i przywracały znaczenie państw narodowych (a mimo to Wspólnoty Europejskie i tak uznano za organizację ponadnarodową).

Na kształt integracji europejskiej w pierwszym okresie (i na to, że na przykład nie zatrzymała się ona na etapie strefy wolnego handlu) ogromny wpływ miały decyzje polityczne najsilniejszych aktorów. Niemcy Zachodnie, rządzone od 1949 r. przez Konrada Adenauera, popierały głęboką integrację, która wyłuskiwałaby z rąk innych państw te atrybuty suwerenności, których odbudowywane państwo niemieckie i tak było pozbawione⁹. Francja, której atrybuty siły nie wystarczały do pełnienia „nadanej” przez społeczność międzynarodową roli globalnego mocarstwa, starała się zwiększyć swoje znaczenie przez umiejętną grę dyplomatyczną. W okresie IV Republiki (1946–1958) były to próby utrzymania zamorskich posiadłości i stref wpływów (Indochiny, Kanał Sueski, Algieria), a także blokowanie wszystkich prób wzmocnienia pozycji Niemiec¹⁰.

Przełom nastąpił w 1963 r., gdy Francja i Niemcy zawarły pakt elizejski, czyli porozumienie, które zamykało między nimi okres nieufności, a pozwalało na

⁸ Szczególnym tego symptomem była ewolucja ideologii ZSRR – państwa, które powstawało jako pierwszy krok ku planowanej „światowej rewolucji” i w okresie 20-lecia międzywojennego programowo odżegnywało się od kontynuacji spuścizny rosyjskiej. Ten etap został zamknięty w momencie niemieckiej agresji latem 1941 r., kiedy okazało się, że wielokrotna przewaga militarna nad Wehrmachtem nie wystarczy Sowietom do zwycięstwa – żołnierze nie mieli zamiaru walczyć w imię „międzynarodowego proletariatu” i, aby wymagać od nich poświęceń, trzeba było odwołać się do rosyjskiego patriotyzmu.

⁹ Republika Federalna Niemiec (RFN) powstała w 1949 r., własne służby dyplomatyczne uzyskała dopiero w 1951 r., a armię – w 1954 r. Aż do zjednoczenia Niemiec w 1990 r. RFN była formalnie państwem poddanym kuratelii Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Francji.

¹⁰ Francuska klasa polityczna zakładała, że kluczem do potęgi państwa jest jego dominacja w Europie Zachodniej, a tę można zagwarantować, tylko trwale osłabiając Niemcy. Próbowano tego po I wojnie światowej, ale po II wojnie działania Francji przynosiły często paradoksalne skutki – nie chcąc dopuścić do zdominowania przez Niemcy projektowanej Europejskiej Wspólnoty Obronnej, doprowadziła do zgody na powstanie Bundeswehry.

wspólne zdominowanie całej Europy Zachodniej¹¹. Prezydent Francji Charles de Gaulle zdał sobie sprawę, że lepszym rozwiązaniem od powstrzymania odbudowy potęgi Niemiec (co było też szkodliwe dla Zachodu skonfrontowanego z blokiem komunistycznym i na dłuższą metę nieosiągalne) jest zaoferowanie im „partnerstwa w przywództwie” nad Europą Zachodnią. Niemcy były od Francji już silniejsze gospodarczo, ale bez porównania słabsze politycznie. O ile Francja mogła ubiegać się z większym czy mniejszym powodzeniem o dominację w Europie Zachodniej, o tyle dla ówczesnych Niemiec było to absolutnie niemożliwe. W tej sytuacji Francja za uznanie własnej pozycji zaoferowała im „wiceprzewodnictwo”, bo stanowiąca rdzeń paktu elizejskiego zapowiedź ścisłej koordynacji polityk zagranicznych obu państw oznaczała zwielokrotnienie siły Paryża, ale też znaczący awans Bonn.

Kooperacja francusko-niemiecka była też uzasadniona na płaszczyźnie gospodarczej. Po tym jak Francja utraciła swoje imperium kolonialne, pozostała jej rola mocarstwa gospodarczego, hołdującego podobnym co Niemcy koncepcjom rozwoju. Okres powojenny to triumf doktryny interwencjonizmu państwowego Johna M. Keynesa, której mutacjami były: „ordoliberalizm” Ludwiga W. Erharda w Niemczech i „dirigisme” we Francji. Zakładały one znaczny udział państwa w procesach gospodarczych, nienaruszający samej istoty gospodarki wolnorynkowej, ale dość poważnie korygujący środowisko i ograniczenia, w jakich ona funkcjonuje (aż po nacjonalizację czy poddanie prywatnych firm regulacjom centralnego planowania). Szybka odbudowa gospodarcza Europy Zachodniej w latach 50. i 60. XX w., a także osłabianie gospodarczej przewagi Stanów Zjednoczonych nad Europą czy Japonią, mogło potwierdzać tezę o efektywności i perspektywiczności tej koncepcji.

3. Enklawa brytyjska i nordycka

Wielka Brytania od wieków funkcjonowała jako gracz „zewnątrzny” wobec problemów europejskich. Oczywiście interesowała ją sytuacja na Starym Kontynencie, ale w zasadzie tylko w takim stopniu, by któreś z europejskich mocarstw nie zdominowało innych i nie stało się regionalnym hegemonem.

¹¹ Pakt przewidywał koordynację polityk zagranicznych i bezpieczeństwa obu państw: współpracę ambasad, szefów dyplomacji, grup roboczych. Istotne było też wzajemne reprezentowanie swoich interesów w organizacjach międzynarodowych (na przykład Francja konsultowała się z Niemcami przed głosowaniem w RB ONZ, a Niemcy z Francją – przed podejmowaniem decyzji w wojskowych gremiach NATO, do których Francja w latach 1966–2009 nie należała). Najbardziej widowiskowym przejawem tej współpracy są cykliczne (przynajmniej dwa razy w roku) uroczyste spotkania prezydenta Francji z kanclerzem Niemiec.

Mnogość posiadanych kolonii, gigantyczna flota, a także nieco inny niż na Starym Kontynencie typ kapitalizmu¹², powodowały wyraźne różnice gospodarcze, kulturowe i społeczne, wytwarzały poczucie dystansu, a także własnej potęgi. Jej ukoronowaniem był status pierwszego z członków Wielkiej Trójki¹³.

Politycy brytyjscy uznawali integrację europejską za skuteczny sposób na powojenną odbudowę, a także na powstrzymanie wpływów komunistycznych. Zakładali jednak dwa istotne ograniczenia:

- struktury integracyjne objęłyby tylko Europę kontynentalną, podczas gdy Wielka Brytania byłaby wobec nich partnerem życzliwym, ale zewnętrznym. Winston Churchill określił te relacje jako „akuszerskie”; przemawiając 19 września 1946 r. w Zurychu stwierdził: „Musimy stworzyć coś na podobieństwo Stanów Zjednoczonych Europy”, a w dniach 7–10 maja 1948 r. przewodniczył Kongresowi Europejskiemu w Hadze, na którym powołano Radę Europy¹⁴,
- jeśli Wielka Brytania miałaby przyłączyć się do procesów integracyjnych, dążyłaby do ich wyhamowania na poziomie unii celnej, ewentualnie wspólnego rynku.

Brytyjskie przekonanie o mocarstwowym statusie i aspiracje do samodzielnej polityki globalnej załamały się już w 1947 r., kiedy Londyn musiał przyznać, że jego możliwości wpływania na wojnę domową w Grecji (toczonej przez prozachodni rząd przeciwko prosowieckiej partyzantce) są zbyt słabe, i prosić o amerykańskie wsparcie. Gwałtownie malały także angielskie strefy wpływów: w 1947 r. usamodzielnili się Indie i Pakistan, w 1948 r. powstał Izrael. Reakcją na kurczenie się brytyjskiego potencjału było zacieśnianie współpracy z Amerykanami pod koniec lat 40. XX w. Po ogłoszeniu „doktryny Trumana”¹⁵, przyjęciu „rezolucji Vandenberg’a”¹⁶ i powołaniu wojskowego paktu północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO),

¹² Brytyjski kapitalizm jest o wiele bardziej wolnorynkowy, ze słabszą rolą państwa (jako kreatora ładu gospodarczego i społecznego), a silną społeczną obawą przed naruszeniem zasad konkurencji. Dopiero w latach 20. XX w. socjaliści (Partia Pracy) zdobyli pozycję drugiej najsilniejszej partii (rywalizującej z konserwatystami, a zastępującej liberalów).

¹³ Zarówno ZSRR (walczący z Hitlerem od czerwca 1941 r.), jak i Stany Zjednoczone (dla których II wojna światowa zaczęła się w grudniu 1941 r.) były militarnie znacznie potężniejsze od Wielkiej Brytanii, ale to Brytyjczycy walczyli z III Rzeszą już od września 1939 r.

¹⁴ Warto przypomnieć, że Churchill był w latach 1945–1951 politykiem opozycyjnym.

¹⁵ Była to ogłoszona 12 marca 1947 r. deklaracja pomocy „wolnym narodom” w obronie przed naciskiem z zewnątrz lub przed mniejszościami, sięgającymi po władzę z użyciem siły. Nie wymieniała ona z nazwy komunizmu ani ZSRR, ale w kontekście wojny domowej w Grecji była bardzo jednoznaczna.

¹⁶ Była to ogłoszona 11 czerwca 1948 r. deklaracja Kongresu Stanów Zjednoczonych, upoważniająca prezydenta do zawierania sojuszy wojskowych w czasie pokoju z państwami pozaamerykańskimi, co było sprzeczne z wcześniejszą doktryną izolacjonizmu.

Stany Zjednoczone gwarantowały Europie Zachodniej bezpieczeństwo. Londyn dbał o szczególne relacje z Waszyngtonem, bardzo silnie wsparł obronę Korei Południowej w latach 1950–1953¹⁷, w 1952 r. Amerykanie podzielili się z Brytyjczykami swoimi technologiami nuklearnymi¹⁸, a w 1953 r. wspólnie przeprowadzili zamach stanu w Iranie, odzyskując kontrolę nad złożami ropy naftowej tego kraju. Nawet brak poparcia Stanów Zjednoczonych dla francusko-brytyjsko-izraelskiej próby wojskowego utrzymania kontroli nad Kanałem Sueskim w 1956 r., nie osłabił tych relacji¹⁹.

Wielka Brytania wspierała również zachodnioeuropejskie inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa: w 1947 r. zawarła z Francją układ sojuszniczy (pakt z Dunkierki), a w 1948 r. powołała wraz z Francją i państwami Beneluksu sojusz wojskowy pod nazwą Unii Zachodniej (w 1954 r. przekształconej w Unię Zachodnioeuropejską). Dystansowała się jednak w tym czasie od zachodnioeuropejskich inicjatyw integracji gospodarczej.

Zmiana polityki nastąpiła u progu lat 60. Jeszcze 4 stycznia 1960 r. z brytyjskiej inicjatywy podpisano konwencję sztokholmską, na której mocy powstało Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA). Było ono pomyślane jako alternatywa dla nazbyt zbiurokratyzowanej – zdaniem Brytyjczyków – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, jednak już dwa lata później Wielka Brytania sama zgłosiła chęć przystąpienia do EWG. Na skutek sprzeciwu Francji wniosek ten na początku 1963 r. odrzucono. Przyczyną francuskiego weta było nieco wcześniejsze porozumienie brytyjsko-amerykańskie (grudzień 1962 r.), którego mocą Londyn postanowił kupić amerykańskie rakiety do swoich głowic atomowych, ignorując analogiczną ofertę francuską. Innym powodem był spór o kształt polityki rolnej: Wielka Brytania, w której nie było silnego lobby rolniczego, chciała utrzymać niskie, światowe ceny żywności, natomiast Francja konstruowała już system podnoszący te ceny, co czyniła w interesie licznej grupy własnych farmerów.

Wielu Brytyjczyków obawiało się, że akcesja, będzie oznaczać dla ich państwa swoistą degradację – z mocarstwa, posiadającego globalną sieć wpływów (symbolizowaną przez Brytyjską Wspólnotę Narodów) – do roli jednego z kilku graczy na obszarze Europy Zachodniej, mocno spętanego prawem wspólnotowym. Tutaj jednak specyficznym „ponagleniem” dla Wielkiej

¹⁷ Brytyjskie siły zaangażowane w Korei wyniosły ponad 60 tys. żołnierzy u boku ponad 400-tysięcznej armii amerykańskiej. Inne europejskie mocarstwa (Francja i Holandia wysłały po 3–3,5 tys. żołnierzy)

¹⁸ Dając im status trzeciego – po Stanach Zjednoczonych (od 1945 r.) i ZSRR (od 1949 r.) mocarstwa atomowego.

¹⁹ Winnym niepowodzenia tej akcji uznano personalnie premiera Anthony’ego Edena.

Brytanii były decyzje podejmowane przez jej byłe kolonie: Kenię, Tanzanię i Ugandę. Nowo usamodzielnione państwa otrzymywały od dawnej metropolii pomoc gospodarczą i preferencje handlowe, ale w 1969 r. zawarły układy o współpracy z EWG, uznając jej ofertę za znacznie odpowiedniejszą (korzystały z niej zresztą także były kolonie Francji czy Belgii). Oznaczało to, że Wielka Brytania i tak traci status samodzielnego globalnego gracza.

W konsekwencji Wielka Brytania przystąpiła do EWG 1 stycznia 1973 r. (razem z Danią i Irlandią w tzw. poszerzeniu północnym)²⁰. Należy zauważyć, że nastąpiło to w trudnym dla obu stron momencie. EWG przeżywała w tym czasie okres „eurosclerosis”: pierwszy etap integracji już się zakończył (powołano unię celną), zarzucano jej – już wtedy – „deficyt demokracji” i przerosty biurokratyczne. W skali globalnej gospodarką wstrząsnęło już załamanie systemu walutowego z Bretton Woods z 1971 r., a niedługo miał wybuchnąć pierwszy kryzys naftowy. Z kolei Wielka Brytania traciła gospodarczą stabilność, nie potrafiła zerwać z dominacją przemysłu ciężkiego, deficytowego, ale chronionego przez potężniejące związki zawodowe. Pierwsze lata w EWG przyniosły zatem Brytyjczykom raczej rozczarowanie niż oczekiwane korzyści.

Państwa nordyckie: Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja, już od wieków kooperowały między sobą. W 1397 r. Dania, Norwegia i Szwecja powołały unię kalmarską, w latach 1814–1905 Szwecję i Norwegię łączyła unia personalna. Solidarność ta przetrwała też II wojnę światową, mimo odmiennych losów państw regionu: Szwecja zachowała neutralność, Danię i Norwegię okupowali Niemcy, Finlandia stała się niemieckim sojusznikiem w wojnie z ZSRR (pragnęła odzyskać ziemie zagarnięte przez Stalina w 1940 r.), a Islandię przewencyjnie okupowali alianci²¹. W 1952 r. Dania, Islandia, Norwegia i Szwecja powołały Radę Nordycką z siedzibą w Kopenhadze²². Kraje nordyckie wstępowały też do powołanego w 1960 r. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA). Po zakończeniu

²⁰ Elementem przygotowań do akcesji była zmiana jednego z angielskich symboli – nominału funta szterlinga. Do 15 lutego 1971 r. funt dzielił się na 20 szylingów i 240 pensów, co było daleką pozostałością systemu walutowego Karola Wielkiego (1 funt = 20 solidów = 240 denarów). Po tej dacie przyjęto system dziesiętny: 1 funt równy 100 pensów (szyling wyszedł z użycia).

²¹ Do 1944 r. była to formalnie posiadłość duńska, obawiano się więc, że III Rzesza po zajęciu Danii wymusi na niej zgodę na wykorzystanie islandzkich (i grenlandzkich) baz na potrzeby bitwy o Atlantyk.

²² Rada Nordycka koordynuje współpracę państw członkowskich we wszystkich dziedzinach, poza polityką zagraniczną i obronnością. Między państwami członkowskimi zniesiono ograniczenia paszportowe i utworzono wspólny rynek pracy. Szczególnie owocna jest współpraca naukowa i kulturalna – od 1962 r. przyznawana jest nagroda literacka Rady Nordyckiej. W ramach współpracy utworzono m.in. Skandynawskie Linie Lotnicze SAS. Ciekawostką było, że organizacja ta nie powstała w wyniku umowy międzyrządowej, ale w drodze uchwał krajowych parlamentów.

zimnej wojny, gdy powstawała UE, pojawiła się koncepcja związania z nią krajów członkowskich EFTA. Rdzeniem tej idei miało być rozciągnięcie wspólnego rynku państw UE na kraje EFTA, ale bez objęcia ich unijnymi politykami, takimi jak rolna czy regionalna. Stosowny układ o powołaniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) między krajami UE a EFTA (z wyłączeniem Szwajcarii) podpisano 2 maja 1992 r., a wszedł on w życie 1 stycznia 1994 r.

Dania najsilniej i najszybciej związała się z zachodnimi strukturami współpracy, akcentując jednak bardziej relacje atlantyckie niż europejskie. W 1949 r. współzakładała NATO, w 1960 r. EFTA, a w 1973 r. wstąpiła wraz z Wielką Brytanią i Irlandią do EWG. Ciekawostką jest, że Dania wchodząc do Wspólnoty, wprowadziła tam też swoje terytorium zależne Grenlandię (największą wyspę świata, liczącą ponad 2 mln km² powierzchni, ale zaludnioną zaledwie przez 55 tys. mieszkańców). Jednak po tym, jak Grenlandia w 1978 r. uzyskała autonomię, a w 1982 r. jej mieszkańcy uznali, że członkostwo w EWG jest dla nich niekorzystne, w 1985 r. wystąpiła ona ze Wspólnoty (był to precedens, a ówczesne terytorium Wspólnoty skurczyło się o połowę). Dania jako członek EWG kontestowała utworzenie UE, w referendum 1992 r. minimalna większość Duńczyków odrzuciła traktat z Maastricht²³. Powtórne referendum, przeprowadzone w 1993 r. zostało poprzedzone przyznaniem Danii wielu przywilejów:

- pozostawieniem jej swobody przystąpienia do strefy euro (nie uczyniła tego do dziś, a w referendum z 2000 r. większość społeczeństwa potwierdziła przywiązanie do narodowej waluty),
- wyłączeniem Danii z projektowanej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (mogącej stanowić konkurencję dla NATO),
- wyłączeniem z reguł wspólnego rynku możliwości zakupu przez cudzoziemców ziemi w Danii.

Norwegia też prowadziła politykę zdecydowanie atlantycką. Współzakładała NATO w 1949 r., Radę Nordycką w 1952 r. i EFTA w 1960 r. Nie była zainteresowana członkostwem w EWG ani w UE, dwukrotnie (w latach 1972 i 1994) Norwegowie odrzucali wynegocjowane już traktaty akcesyjne. Do takich decyzji skłaniała Norwegię własna zamożność, szczególnie dochody z eksploatacji złóż gazu ziemnego i ropy naftowej na Morzu Północnym, a także niechęć do dopuszczania zagranicznych flot rybackich do własnych bogatych łowisk. Norwegia jest sygnatariuszem porozumienia EOG.

²³ Frekwencja wyniosła 83,1%, za traktatem było 49,3% głosujących (1606 tys.), przeciwko – 50,7% głosujących (1653 tys.).

Szwecja prowadziła politykę ścisłej neutralności i „bezialiansowości”, ale nie odmawiała członkostwa w organizacjach współpracy politycznej i gospodarczej: w 1952 r. współzakładała Radę Nordycką, a w 1960 r. EFTA. „Bezialiansowość” jako podstawa polityki bezpieczeństwa stała się przeszkodą na drodze do EWG. Już w 1961 r. Sztokholm złożył wniosek o stowarzyszenie, ale został on zablokowany przez Francję, która stwierdziła, że państwo o takiej doktrynie mogłoby zablokować przyszłe koncepcje pogłębiania integracji. Szwecja podkreślała jednak, że neutralność nie oznacza braku odpowiedzialności za sytuację międzynarodową, o czym miał świadczyć choćby liczny udział szwedzkiego personelu w misjach ONZ.

Ostatecznie Szwecja wstąpiła do UE 1 stycznia 1995 r., ale postanowiła zachować własną walutę. W 2003 r. decyzję tą poparło w referendum szwedzkie społeczeństwo, a za jej podstawę przyjęto, że szwedzka korona funkcjonowała w „koszyku walutowym” Europejskiego Systemu Walutowego (zamknięto go w 1994 r., czyli jeszcze przed akcesją Szwecji do Unii)²⁴.

Powojenne losy Finlandii były nietypowe: dzięki wsparciu mocarstw zachodnich udało się jej zerwać sojusz z III Rzeszą, a następnie uniknąć sowieckiej okupacji. Po wojnie musiała w 1948 r. zawrzeć asymetryczne porozumienie z ZSRR, oddać mu część swojego terytorium, zaakceptować na swoim terenie sowieckie bazy wojskowe i opcję interwencji, jeśli Sowieci uznaliby, że tego wymaga ich bezpieczeństwo, ale zachowała demokrację parlamentarną i gospodarkę wolnorynkową²⁵. Po śmierci Stalina ta zależność nieco zelżała, a specyficzny status Finlandii – państwa samodzielnego w polityce wewnętrznej, ale niesamodzielnego w dyplomacji – zaczęto nazywać „finlandyzacją”²⁶. Oczywiście nie było mowy o współpracy ze Wspólnotami Europejskimi, gdyż szczytem sowieckiego liberalizmu było przyzwolenie Finlandii w 1955 r. na członkostwo w Radzie Nordyckiej, a w 1961 r. na stowarzyszenie z EFTA (pełne członkostwo w EFTA Finlandia uzyskała dopiero w 1986 r.). Dopiero gruntowna zmiana sytuacji międzynarodowej po upadku ZSRR spowodowała otwarcie dla Finlandii możliwości akcesji do UE – jej akcesja (wraz z Austrią i Szwecją) nastąpiła 1 stycznia 1995 r.

²⁴ Był to raczej pretekst – w identycznej sytuacji były Austria i Finlandia, a wprowadziły one euro już w latach 1999–2002.

²⁵ Paradoksalnie, miało to też dobre strony: chłonny sowiecki rynek był otwarty na fińskie produkty, a ZSRR gwarantował swojemu wasalowi dostawę taniej ropy i gazu.

²⁶ Dla opozycji w krajach kontrolowanych przez ZSRR, takich jak PRL, Czechosłowacja czy Węgry, „finlandyzacja” była aspiracją: wolny rynek i demokracja nawet za cenę sowieckiej kuratel i obecności wojskowej. W państwach Europy Zachodniej status ten traktowano jak zagrożenie.

4. Autorytarne peryferie

U progu okresu powojennego istniała w Europie grupa krajów, które zachowując kapitalistyczny system gospodarki i należąc do kulturowo-cywilizacyjnego Zachodu, nie były ani demokratyczne, ani liberalne. Należały do nich państwa południowoeuropejskie: Grecja, Hiszpania i Portugalia.

Grecja w 1945 r. była państwem zanarchizowanym, w którym II wojna światowa płynnie przekształciła się w wojnę domową między komunistami a prozachodnią prawicą. Podczas wojny Grecja została podbita przez Niemcy i Włochy, a pod okupacją w społeczeństwie wzrosły w siłę ruchy faszystujące, kolaborujące z państwami Osi (Niemcy, Włochy, Japonia). Raptowna zmiana sojuszy pod koniec wojny i oparcie się dawnych kolaborantów na pomocy brytyjskiej (gdy komuniści otrzymywali wsparcie sowiecko-jugosłowiańskie) doprowadziły do wojny domowej lat 1946–1949. Grecja wyszła z niej jako państwo prozachodnie, ale niestabilne i niedemokratyczne.

W 1952 r. Grecja (wraz z Turcją) przystąpiły do NATO. Ta decyzja była podyktowana koniecznością ochrony cieśnin czarnomorskich, ale niosła potencjalne niebezpieczeństwo wynikającego z faktu, że oba państwa były silnie skłócone²⁷. Do animozji historycznych doszły nowsze: rywalizacja o status Cypru, który uzyskał samodzielność w 1960 r., ale był targany sporami między ludnością grecką i turecką (istniały koncepcje integracji Cypru z Grecją). Wreszcie w 1973 r. turecka armia wylądowała na północy wyspy, biorąc pod opiekę swoich rodaków i pomagając im w utworzeniu separatystycznego państwa (nieuznanego przez żaden poza Turcją kraj na świecie).

Jeszcze w 1961 r. Grecja podpisała z EWG układ stowarzyszeniowy, na którego mocy otrzymywała pomoc gospodarczą i korzystała ze stopniowego otwierania wspólnotowego rynku na swoje produkty. Relacje pogorszyły się jednak w latach 1967–1974, kiedy w Grecji władzę przejęła junta „czarnych pułkowników”. O ile Stany Zjednoczone potrafiły się porozumieć z wojskowymi (kładąc nacisk jedynie na stabilność i prozachodniość państwa), o tyle Wspólnoty domagały się przywrócenia demokracji. Obalenie junty zbiegło się ze zniesieniem monarchii i ostatecznym przekształceniem Grecji w republikę.

Akcesja Grecji do Wspólnoty Europejskiej nastąpiła w 1981 r. Wiadomo było, że przyjmuje się kraj w słabej kondycji gospodarczej, o klientelistycznym

²⁷ Aktywne było jeszcze pokolenie pamiętające wojnę z początku lat 20., w której Grecja próbowała odebrać Turcji znaczne obszary Azji Mniejszej i zwycięstwo Turcji oznaczało pierwsze wielkie przymusowe przesiedlenie – Grecy musieli opuścić ludniejszą od Aten Smyrnę (dzisiejszy Izmir).

systemie politycznym²⁸, kłopotliwych (nawet jeśli już nie wrogich) relacjach z sąsiadami. Zarazem było to społeczeństwo konserwatywne i szukające swojej tożsamości, np. w podkreślaniu roli prawosławia²⁹. Zadecydowała grecka historia i status „kolebki” europejskiej cywilizacji, co otwarcie stwierdził wspierający aspiracje Aten prezydent Francji Valéry Giscard d’Estaing. Złego stanu greckiej gospodarki nie zmieniła hojna pomoc, jakiej przez kolejnych 20 lat udzielały jej WE/UE. Grecja nie została przyjęta do strefy euro w 1999 r., kiedy ta powstawała. „Kreatywna księgowość”, czyli fałszowanie danych makroekonomicznych, pozwoliły Grecji na przyjęcie wspólnej waluty dwa lata później, w 2001 r.

Leżące na Półwyspie Iberyjskim Hiszpania i Portugalia jeszcze w latach 30. XX w. znalazły się pod władzą autorytarnych przywódców. Rządy Antonio Salazara w Portugalii (1932–1968) były dość łagodne (w latach 1945–1974 reżim zabił „jedynie” 15 osób), a sam lider zadowolony był stanowiskiem premiera, odpowiedzialnego przede wszystkim za gospodarkę (jako minister finansów zaczynał karierę polityczną przy wojskowej juncie, którą następnie odsunął od władzy, wprowadzając rządy autorytarne, ale cywilne). Reżim odwoływał się do katolickiego konserwatyizmu i unikał z jednej strony zbyt silnych więzi z III Rzeszą, a z drugiej otwartej dyktatury wojskowej. Pozwoliło to Portugalii nawiązać współpracę z państwami zachodnimi po II wojnie światowej, dzięki czemu otrzymała ona pomoc w ramach planu Marshalla, w 1949 r. została członkiem-założycielem NATO, a w 1960 r. członkiem-założycielem EFTA. Natomiast – co było już anachronizmem – Portugalia starała się zachować swoje afrykańskie kolonie, zdobyte jeszcze w XVI w. Angolę i Mozambik. I to właśnie sprzeciw armii wobec kontynuowania wojen kolonialnych doprowadził do obalenia autorytarnej władzy w czasie tzw. rewolucji goździków 25 kwietnia 1974 r.

O wiele dramatyczniejsze okoliczności towarzyszyły powstaniu dyktatury gen. Francisco Franco w Hiszpanii. Społeczeństwo hiszpańskie było głęboko podzielone, w 1936 r. przejęła władzę lewica, której mandat społeczny był jednak zbyt słaby, aby prowadzić tak głębokie reformy gospodarczo-społeczne, jakich się podjęła. Radykalizacja nastrojów doprowadziła do wybuchu hiszpań-

²⁸ Cechą charakterystyczną greckiego świata polityki były „dynastie” działaczy stojących na czele poszczególnych obozów: socjalistami od pokoleń kierowała rodzina Papandreu (ojciec i syn), konserwatystrami – bracia Karamanlis, liberałami – klan Mitsotakis.

²⁹ Stąd np. przyjęty w negocjacjach akcesyjnych specjalny status masywu górskiego Athos, na którego terenie od wczesnego średniowiecza zakładali swoje klasztory prawosławni mnisi. Stopniowo cały ten obszar uzyskał znaczną autonomię, którą respektowały władze świeckie: zarówno Bizancjum, jak i imperium otomańskie, czy oczywiście odrodzona w XIX w. Grecja. O jego wyjątkowości świadczył na przykład niemal całkowity zakaz wstępu kobiet (co oczywiście godziło zarówno w regulacje Schengen, jak i w zasady Wspólnego Rynku). Wstępując do WE, Grecja zagwarantowała ochronę owego specyficznego statusu prawnego w masywie Athos.

skiej wojny domowej między lewicą a prawicą, którą poparła większość armii i której przywódcą został wspomniany generał Franco. Konflikt ten stał się prefiguracją nadchodzącej II wojny światowej. Rząd republikański uzyskał poparcie ZSRR (co wpłynęło na jego stopniową ewolucję z lewicowego na komunizujący i formowanie na wzór sowiecki policji politycznej³⁰), a prawica poparcie Włoch i III Rzeszy. Totalitarne mocarstwa dostarczały walczącym stronom broń³¹.

Po zwycięstwie frankistów proklamowano utworzenie faszystowskiego Państwa Hiszpańskiego, sprzymierzonego z III Rzeszą³². Franco jeszcze podczas wojny przyjął tytuł „caudillo” (wodza), który z dowództwa wojskowego został poszerzony na faktyczne przywództwo państwa. Ustrój państwa opierał się na solidaryzmie, funkcjonowaniu jedynej oficjalnej siły politycznej – Falangi i uprzywilejowanej pozycji Kościoła katolickiego.

W miarę przebiegu II wojny światowej Hiszpania zmieniała swoją politykę. Zaniechała otwartej kooperacji z III Rzeszą (aczkolwiek pod koniec wojny udzielała azylu dygnitarzom hitlerowskim, a śmierć Adolfa Hitlera uczciła żałobą narodową)³³. W pierwszych latach po zakończeniu wojny była postrzegana jako parias na arenie międzynarodowej. Zgromadzenie Ogólne ONZ wezwało 12 grudnia 1946 r. swoich członków do zawieszenia stosunków dyplomatycznych z Hiszpanią i zastąpienia ambasadorów przez *charge d'affairs*. Nie było mowy o objęciu Hiszpanii planem Marshalla czy włączeniu jej do NATO.

W miarę narastania zimnej wojny Hiszpania stopniowo wychodziła z izolacji, zacieśniając współpracę z mocarstwami zachodnimi (w 1955 r. przystąpiła do ONZ)³⁴. Franco, zdając sobie sprawę z bankructwa ideologii faszystowskiej, w 1947 r. ogłosił, że Hiszpania powinna restytuować monarchię (zniesioną w 1931 r.), a on sam zachowuje sobie funkcję „dożywotniego regenta”³⁵.

³⁰ Miała ona niszczyć struktury polityczno-społeczne niezależne od władz republikańskich (choćby z nimi sprzymierzone) – jak w maju 1937 r. gdy zorganizowano masakrę anarchistów w Barcelonie.

³¹ Testowano przy okazji jej nowe zastosowania, np. barbarzyński nalot niemieckiego „Legionu Condor” na Guernicę 26 kwietnia 1937 r.

³² Jednak Hiszpania nie przyłączyła się do II wojny światowej nawet w okresie największych sukcesów Hitlera. Dowodem solidarności było wysłanie na front wschodni tzw. Błękitnej Dywizji, złożonej z ochotników, pragnących walczyć z komunizmem (wycofano ją jesienią 1943 r., aczkolwiek pozwolono pozostać ochotnikom). Hitlerowskim samolotom i okrętom do 1943 r. pozwalano nieoficjalnie korzystać z hiszpańskich baz.

³³ Jeszcze podczas wojny Franco (który nie był antysemitą) ocalał kilkadziesiąt tysięcy Żydów przed Holokaustem. Nadał hiszpańskie obywatelstwo (i możliwość przyjazdu) wszystkim Żydom, którzy potrafili wykazać, że są potomkami tych, których wypędzono z Hiszpanii w 1492 r. (swoiste „wyrównanie krzywd historycznych”).

³⁴ Historycy hiszpańscy zaczęli lansować tezę, że II wojna światowa składała się w istocie z trzech symulanicznych konfliktów, wobec których Hiszpania prowadziła różne polityki (warianty neutralności): w wojnie niemiecko-radzieckiej sprzyjała Niemcom, w wojnie niemiecko-anglosaskiej była ściśle neutralna, wreszcie w wojnie na Pacyfiku sprzyjała Anglosasom.

³⁵ Dopiero w 1969 r. ogłoszono, że po śmierci Franco królem Hiszpanii będzie Juan Carlos – wnuk poprzedniego monarchy.

Amerykanie (niezależnie od planu Marshalla) udzielali Madrytowi pomocy finansowej, a w 1953 r. zawarli obronny „pakt madrycki”³⁶. Od tego czasu w Hiszpanii zaczęło się ożywienie ekonomiczne, przy czym Franco zgodził się na ciekawy eksperyment – podkreślając znaczenie Kościoła katolickiego uznał za partnera gospodarczo-społecznego strukturę *Opus Dei*, w której znalazł wielu wartościowych przedsiębiorców i ekonomistów³⁷. Był to swoisty kanał kontaktowy między słabnącym reżimem autorytarnym a integrującą się Europą Zachodnią. Od 1958 r. PKB Hiszpanii rósł o 7% rocznie, a znaczne grono emigrantów zarobkowych powiększało społeczną wiedzę o funkcjonowaniu państw demokratycznych i wolnorynkowych. W tym czasie Hiszpania zrezygnowała z niemal wszystkich swoich dawnych kolonii³⁸. W 1966 r. Franco zniósł cenzurę prewencyjną, w 1969 r. oficjalnie uznał księcia Juana Carlosa za przyszłego monarchę, a w 1973 r. więdnąca dyktatura otrzymała cios, przyspieszający jej upadek: w zamachu separatystów baskijskich zginął najbliższy współpracownik Franco, premier Carrero Blanco.

Po śmierci generała Franco w 1975 r. nastąpił szybki demontaż jego systemu. Rządy Juana Carlosa wkrótce przeobraziły się w proces tranzycji, czyli kontrolowanej przebudowy ładu polityczno-społecznego, która oznaczała wprowadzenie w ciągu kilku lat sprawnie działającego systemu demokratycznego. Napięcia polityczne były rozładowywane przez zmniejszanie kontroli frankistów nad społeczeństwem i przywracanie funkcjonowania pluralistycznego systemu politycznego, na tyle ostrożne jednak, aby funkcjonariusze dawnego reżimu nie czuli się zagrożeni³⁹. Napięcia gospodarczo-społeczne rozładowywał tzw. pakt z Moncloa, zawarty w 1977 r. między rządem, organizacjami pracodawców i robotników, w którym strony zobowiązały się zaniechać własnych roszczeń ekonomiczno-społecznych, aby nie pogarszać gospodarczej sytuacji kraju. W 1978 r. przyjęto konstytucję monarchii (przewidującą przyszłą akcesję do EWG), a nowy ustrój okrzepł po zdławieniu wojskowej próby zamachu stanu na początku 1981 r. W 1982 r. Hiszpania przystąpiła do

³⁶ Pakt składał się z trzech niezależnych porozumień, w których Stany Zjednoczone zobowiązywały się do udzielenia Hiszpanii pomocy ekonomicznej i militarnej. W zamian Amerykanie uzyskiwali możliwość budowy i użytkowania na terenie Hiszpanii baz lotniczych i morskich. Należały do nich na przykład lotnicza baza w Torrejon pod Madrytem czy morska baza w Rota niedaleko Gibraltaru.

³⁷ Jest to powołana w 1928 r. instytucja Kościoła katolickiego, której celem jest „rozpowszechnianie świadomości powszechnego powołania do świętości i uświęcającej wartości codziennej pracy, tj. dobrego wypełniania obowiązków zawodowych i rodzinnych”.

³⁸ Zachowała jedynie dwie enklawy na wybrzeżu Maroka: Ceutę i Melillę.

³⁹ Z przetargu politycznego wyłączano siły skrajne: z jednej strony radykalnych frankistów, z drugiej komunistów, z trzeciej separatystów, którzy stosowali przemoc (Basków, ale już nie Katalończyków). Efektywność tego modelu tranzycji stała się inspiracją dla opozycjonistów w krajach komunistycznych, planujących podobny proces demokratyzacji (m.in. rozmowy Okrągłego Stołu w Polsce w 1989 r.).

NATO (aczkolwiek w 1986 r. wystąpiła z jego struktur militarnych, uzyskując status zbliżony do ówczesnej Francji).

Zabiegi Hiszpanii o zacieśnienie więzi z EWG zaczęły się jeszcze w latach 60. W 1962 r. złożyła wniosek o stowarzyszenie, w 1964 r. rozpoczęła negocjacje, a w 1970 r. zawarła układ stowarzyszeniowy z EWG. Układ miał charakter asymetryczny, przewidywał m.in. szybszą redukcję cel ze strony Wspólnot niż ze strony Hiszpanii. W 1977 r. Hiszpania złożyła wniosek o akcesję do Wspólnoty Europejskiej. Podczas negocjacji Hiszpania zgodziła się m.in. zredukować wydobycie węgla i produkcję stoczniową, chroniła natomiast swoje rybołówstwo, zagwarantowała sobie hojną pomoc w ramach polityki regionalnej, a wreszcie dużą siłę głosu w Radzie⁴⁰. Ostatecznie Hiszpania (wraz z Portugalią) przystąpiła do Wspólnoty 1 stycznia 1986 r.

5. Blok komunistyczny

Józef Stalin, budując swoją strefę wpływów, wykazał się dużą finezją. Związek Radziecki u schyłku II wojny światowej nie był już kojarzony z państwem komunistycznym, pragnącym poszerzać zasięg swojej ideologii, ale z kolejnym wcieleniem Rosji, która pomogła Europie pokonać Hitlera, jak w XIX w. Napoleona. Zakres sowieckiej ekspansji w Europie był więc prezentowany jako realizacja rosyjskich interesów narodowych i oddalanie ewentualnych zagrożeń. Dodatkowo wszystkie (oprócz Polski) kraje Europy Środkowo-Wschodniej mogły być oskarżane o kolaborację z III Rzeszą i tolerowanie ugrupowań faszystowskich⁴¹, stąd też wynikała większa swoboda zachowań sowieckich wobec nich i brak sprzeciwu państw zachodnich.

Stalin potrafił rozkładać w czasie swoje działania i powstrzymywać aspiracje zbyt gorliwych sojuszników i podwładnych⁴². Mechanizm był wszędzie dość podobny: tworzenie rządów, formalnie wielopartyjnych, a faktycznie zdominowanych przez polityków lojalnych wobec ZSRR⁴³. Podejmowano szeroko

⁴⁰ Było to 8 głosów ważonych w porównaniu z 10 głosami Niemiec i 87 głosami ogółem w Radzie w latach 1995–2004 (15 państw członkowskich). Następnie (w latach 2004–2009) było to 27 głosów przy 29 głosach Niemiec i 321/345 głosach UE (25/27 państw).

⁴¹ Rumunia, Węgry i Słowacja wprost uczestniczyły w ataku Niemiec na ZSRR i w okresie niemieckich zwycięstw otrzymywały nowe terytoria kosztem ZSRR.

⁴² Radykalna komunistka Wanda Wasilewska, która domagała się przyłączenia Polski do ZSRR na wzór republik nadbałtyckich, utraciła wpływy.

⁴³ Nie musieli to być wprost komuniści – z jednej strony samym komunistom nakazywano kamuflować swoje przekonania, a z drugiej starano się pozyskiwać na przykład socjalistów czy ludowców. Kluczem doboru była właśnie lojalność wobec polityki sowieckiej i bezpośrednio zaufanie Stalina. W ten sposób na przykład bezbarwny i mało wcześniej znany Bolesław Bierut odsunął od wpływów Władysława Gomułkę, cieszącego się wśród komunistów zaufaniem jeszcze z czasów pracy partyjnej w okresie międzywojennym, a potem w okresie okupacji.

zakrojone reformy gospodarczo-społeczne, jak nacjonalizację przemysłu czy parcelację wielkiej własności ziemskiej, które miały zwiększyć popularność nowych ekip. Zarazem coraz brutalniej zwalczano opozycję, stosując „tatykę salami”; np. w Polsce zarzuty kolaboracji z III Rzeszą i zdrady narodowej rozciągano stopniowo na wszystkie środowiska antykomunistyczne, później na członków Armii Krajowej, następnie na legalną opozycję polityczną (jak Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL), czy wreszcie nie dość uległych sojuszników (jak Polska Partia Socjalistyczna – PPS), a nawet na zbyt samodzielnych działaczy we własnych szeregach (jak Władysław Gomułka). Kontrolując (dzięki wsparciu ZSRR) resorty siłowe, komuniści potrafili łamać opór swoich konkurentów przekupstwem, szantażem, skrytobójstwami oraz fałszowaniem głosowań⁴⁴. Za koniec tego etapu przyjąć można rok 1948: w lutym czechosłowacy komuniści obalili masowymi demonstracjami ulicznymi demokratyczny rząd (proradziecki, ale samodzielny), a w grudniu nastąpiło przymusowe „zjednoczenie polskiego ruchu robotniczego”: działającą jeszcze od XIX w. i zasłużoną dla Polski PPS zmuszono do „rozpłynięcia się” w istniejącej niecałą dekadę, ale wspieranej przez Moskwę Polskiej Partii Robotniczej (PPR).

Między tymi datami miało miejsce inne ważne wydarzenie, jakim była secesja z „bloku wschodniego” Jugosławii. Jugosłowiański przywódca Josif Broz Tito był nie mniej twardym politykiem od Stalina, a w forsowaniu socjalizmu w gospodarce i życiu społecznym nawet go wyprzedzał⁴⁵. Miał jednak aspiracje być samodzielnym dyktatorem (wbrew ZSRR projektował na przykład powołanie federacji bałkańskiej z udziałem Bułgarii i Albanii), a ponieważ znał komunistyczne mechanizmy władzy przejął inicjatywę, pozbył się z partii, armii i aparatu bezpieczeństwa wszelkich opozycjonistów i od połowy 1948 r. jego pozycja była już niepodważalna. ZSRR mógł jedynie zerwać z Jugosławią relacje, a wcześniejszą przyjaźń zastąpić propagandą nienawiści.

Kolejnym etapem było ujednoczanie gospodarek i struktur społecznych państw Europy Środkowo-Wschodniej według wzorca sowieckiego. O ile w okresie przejmowania władzy stronnictwa prosowieckie maskowały swoje cele lansując nawet hasło: „wielu dróg do socjalizmu”, o tyle od 1948–1949 r.

⁴⁴ W wypadku Polski etapami narastającego terroru były: porwanie przez Sowieców przywódców polskiego państwa podziemnego zwabionych w marcu 1945 r. na fikcyjne rozmowy do Pruszkowa, a następnie sądzonych w czerwcu 1945 r. w Moskwie („proces szesnastu”), sfałszowane referendum 30 czerwca 1946 r. i wybory parlamentarne 19 stycznia 1947 r., zmuszenie do ucieczki z Polski w 1947 r. Stanisława Mikołajczyka, przywódce opozycyjnego PSL, czy uwięzienie w 1951 r. W. Gomułki – nazbyt samodzielnego komunisty.

⁴⁵ Zakładał własne lagry dla przeciwników politycznych (wyspa Goli Otok), a w korespondencji ze Stalinem „po przyjacielsku” doradzał mu, jak przyspieszyć kolektywizację rolnictwa w Europie Środkowej.

kamuflaż ten uznano za niepotrzebny⁴⁶. Dominacja sowiecka w wielu aspektach odwoływała się do wzorców carskich, a naruszanie suwerenności państw Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) było coraz bardziej ostentacyjne (ministrem obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1949–1956 był sowiecki marszałek z mieszanej polsko-rosyjskiej rodziny, Konstanty Rokossowski)⁴⁷. Pod naciskiem ZSRR państwa EŚW w drugiej połowie 1947 r. odrzuciły plan Marshalla, przyjmując w zamian „plan Mołotowa”⁴⁸, a w 1949 r. powołały Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) z siedzibą w Moskwie (istniała do 1991 r.). Na podobieństwo ZSRR rozbudowywały też swoje zaplecze przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego, godząc się na obniżenie poziomu życia swoich społeczeństw (w PRL odbyło się to w postaci „planu sześcioletniego” z lat 1950–1955, kiedy m.in. rozpoczęto budowę Nowej Huty). Nie było oczywiście mowy o innych niż moskwocentryczne koncepcjach integracyjnych, tak jak nie było powrotu do opracowanej w czasie II wojny światowej koncepcji konfederacji polsko-czechosłowackiej⁴⁹. Ważną cechą modernizacji i industrializacji prowadzonej w okresie powojennym była też fala migracji ludności wiejskiej do pracy w przemyśle i podnoszący się poziom wykształcenia społeczeństw⁵⁰.

Pierwsza fala sprzeciwu społecznego wobec sowieckiej kurateli (a także zauważalnego spowolnienia powojennej odbudowy widocznego w porównaniu z tempem rozwoju Europy Zachodniej), ruszyła w 1953 r. Stalin zmarł 5 marca, a w czerwcu w Berlinie Wschodnim wybuchło antykomunistyczne

⁴⁶ Najbardziej groteskowym tego przykładem było nadawanie miastom w państwach „bloku socjalistycznego” nazw nawiązujących do kultu Stalina: w PRL Katowice przemianowano na Stalinogród, w NRD Eisenhüttenstadt na Stalinstadt. O ile tym miastom po zerwaniu ze stalinizmem szybko przywracano dawne nazwy, o tyle leżące w Saksonii Karl-Marx-Stadt odzyskało utraconą w 1953 r. nazwę Chemnitz dopiero w 1990 r.

⁴⁷ Zbudowany w Warszawie w 1955 r. Pałac Kultury i Nauki (im. Józefa Stalina oczywiście) pełnił tę samą funkcję co przed I wojną światową cerkiew przy pl. Zbawiciela czy pomnik ku czci polskich generałów lojalnych wobec caratu, którzy usiłowali powstrzymać wybuch powstania listopadowego i w pierwszych jego godzinach ponieśli śmierć z rąk własnych podwładnych. Na korzyść Rokossowskiego przemawiało to, że – w odróżnieniu od innych sowieckich dowódców – był człowiekiem kulturalnym i wykształconym.

⁴⁸ Plan Mołotowa nie zakładał tak hojnej pomocy w odbudowie państw Europy Środkowej, ale zawarcie wielu dwustronnych umów handlowych.

⁴⁹ Koncepcję tę rozwijały intensywnie polski i czechosłowacki rząd na uchodźstwie. w Londynie ogłoszono 11 listopada 1940 r. – uzgodnioną między polskim premierem Władysławem Sikorskim a czechosłowackim prezydentem Eduardem Beneszem – deklarację wejścia obu państw „w ściślejszy związek polityczny i gospodarczy”. Powołano komitet koordynacyjny, który przygotował projekt aktu konstytucyjnego planowanego związku. Spory dotyczyły typu więzi (Polska pragnęła federacji, Czechosłowacji wystarczyła konfederacja), a także powojennych granic polsko-czechosłowackich. Podobnie jak wspomniana koncepcja federacji bałkańskiej miała ona służyć połączeniu potencjałów średniej wielkości państw regionu – formalnie takie federacje miały wzmacniać te państwa wobec ewentualnej ekspansji niemieckiej, ale Sowietom też traktowali je jako zagrożenie dla swojej dominacji. Prace nad tym projektem słabły, w miarę wzrostu znaczenia ZSRR w koalicji antyhitlerowskiej i narastającego przekonania, że i tak o kształcie Europy Środkowej zdecyduje Stalin.

⁵⁰ Proces analogiczny do przebiegającego w tym samym czasie uprzemysławiania krajów iberyjskich, aczkolwiek realizowany znacznie większym kosztem.

powstanie, brutalnie stłumione przez służby specjalne Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) i Armię Radziecką⁵¹.

O wiele poważniejsze wydarzenia rozpoczęły się w połowie 1956 r. Ich przyczyną był „tajny referat” ogłoszony przez zwycięskiego w walce o władzę na Kremlu Nikitę Chruszczowa, obciążający Stalina odpowiedzialnością za liczne zbrodnie, niepowodzenia gospodarze i porażki polityczno-militarne. Chruszczow chciał nadal „budować socjalizm”, aczkolwiek zapowiadał szerokie reformy, dopuszczał bowiem na przykład pewien poziom krytyki w mediach, łatwiejsze kontakty ze światem zachodnim, amnestię dla licznych więźniów politycznych, wzrost samodzielności państw „bloku”⁵². Oczekiwania społeczeństw były jednak większe: w czerwcu wybuchły strajki w Poznaniu, stłumione przez wojsko za cenę śmierci ponad 50 protestujących. Jesienią wybuchło powstanie na Węgrzech, którego hasłami były: restytucja kapitalizmu, działających przed wojną ugrupowań politycznych i wystąpienie z Układu Warszawskiego. Podczas tłumienia powstania przez armię ZSRR zginęło ok. 2,5 tys. Węgrów, ok. 13 tys. zostało rannych, dziesiątki tysięcy wyemigrowało.

Polityka bloku komunistycznego wobec Zachodu stawała się wielokierunkowa: z jednej strony w 1955 r. ZSRR zgodził się na zjednoczenie Austrii i zrezygnował z utrzymywania w niej strefy okupacyjnej, a w 1956 r. polski szef dyplomacji Adam Rapacki przedstawił koncepcję stworzenia w Europie Środkowej strefy bezatomowej. Z drugiej strony w 1955 r. wojskowa kontrola ZSRR nad Europą Środkową została wzmocniona przez powołanie Układu Warszawskiego.

Przeobrażenia 1956 r. uczyniły „realny socjalizm” akceptowalniejszym dla mieszkańców krajów EŚW. Jednak ustrój ten pozostawał bardzo niewydolny ekonomicznie, co powodowało, że poziom życia ludności rósł o wiele wolniej niż na Zachodzie. W miarę jak dorastało młode pokolenie nie pamiętające już niedostatków okresu przedwojennego, za to mające więcej kontaktów ze światem (dzięki muzyce popularnej czy powoli wzrastającej wymianie handlowej), legitymacja „realnego socjalizmu” była coraz trudniejsza⁵³. Pod

⁵¹ O kompletnym wyalienowaniu wschodnioniemieckich komunistów ze społeczeństwa, którym zarządzili, świadczyły ich wypowiedzi po stłumieniu powstania. Stwierdzili oni, że społeczeństwo „utraciło zaufanie władz” i będzie musiało zapracować na jego odzyskanie. Niemiecki pisarz i poeta, Bertold Brecht, też sympatyzujący z komunizmem, ale rozsądniejszy od swoich towarzyszy, skomentował to oświadczenie propozycją, aby władze – skoro nie ufają społeczeństwu – wybrały sobie nowe.

⁵² W Polsce – z honorami – usunięto „marszałka dwóch narodów” K. Rokossowskiego.

⁵³ Można postawić tezę, że totalitaryzm Stalina, będąc nieludzki, był zarazem konsekwentny: to ludzie mieli dopasować swoje aspiracje do oczekiwań państwa i ideologii, a ich wiedza o zagranicy była planowo redukowana, za jakiegokolwiek niekoncesjonowane przez władzę kontakty sankcje były drakońskie. Autorytaryzm Chruszczowa nie budził już takiego strachu – nie realizował zarazem pokładanych w nim nadziei.

koniec lat 60. winę za zastój gospodarczy i niski poziom życia władze komunistyczne poszczególnych państw próbowały zrzucić na Żydów. Ten specyficzny (aktywowany odgórnie) antysemityzm miał swoje przesłanki w tym, że w latach 40., gdy nowy ustrój instalowano, wśród jego funkcjonariuszy znalazło się wiele osób żydowskiego pochodzenia, co znalazło potwierdzenie w obiegowym pojęciu „żydokomuna”. Pod koniec lat 60. z działaczami tymi rywalizowali o władzę aktywiści młodszego pokolenia, będący już w większości etnicznymi Polakami czy Rosjanami i chętnie sięgający po argumenty antysemickie. Ponieważ jednocześnie (w 1967 r.) na Bliskim Wschodzie doszło do „wojny sześciodniowej”, w której Izrael pokonał wspieraną przez blok komunistyczny koalicję państw arabskich, konflikt ten stał się pretekstem do usuwania z partii komunistycznych działaczy starszego pokolenia (przy okazji zmuszano do wyjazdów liczne osoby mające jakiegokolwiek więzi z Żydami).

W 1968 r. rozpoczęła się Praska Wiosna, czyli próba reformy ustroju podjęta przez Czechosłowaków. Nie miała ona na celu zbyt głębokich zmian, ani podważenia relacji ze Związkiem Radzieckim⁵⁴. Okazało się jednak, że dla ZSRR niedopuszczalna jest sama koncepcja budowy w Czechosłowacji „socjalizmu z ludzką twarzą” (sugerująca, że takiej twarzy brakuje ustrojowi radzieckiemu). W połowie 1968 r. przywódca ZSRR Leonid Breżniew w słabo zawoalowanej formie podkreślił prymat swojego kraju wobec innych państw socjalistycznych i możliwość ograniczenia ich suwerenności, a 20 sierpnia „doktryna Breżniewa” urzeczywistniła się przez wkroczenie wojsk sowieckich (i sojuszniczych, w tym PRL-owskich) do Czechosłowacji, odsunięcie od władzy reformatorów i powołanie nowej, bardziej uległej wobec Moskwy ekipy⁵⁵. W tym samym czasie władze PRL uporały się z narastającym oporem społecznym w myśl zasady „dziel i rządź”. W 1968 r. złamano domagające się reform i wolności słowa środowiska inteligencko-studenckie, a u schyłku 1970 r. masowe protesty robotników, spowodowane podwyżkami cen żywności, stłumiono z użyciem armii (45 zabitych, ponad 1000 rannych).

W latach 70. blok komunistyczny, korzystając z rosnących cen nośników energii, które masowo eksportował, starał się jednocześnie podnieść poziom konsumpcji i odzyskać poparcie społeczeństw, a także zmodernizować swoje gospodarki, kupując nowe technologie. Polityka ta (prowadzona m.in. przez Breżniewa w ZSRR czy Edwarda Gierka w Polsce) zaczęła się załamywać

⁵⁴ Czechosłowaccy reformatorzy chcieli uniknąć losu Węgier z 1956 r., dlatego starali się nie prowokować ZSRR zbyt śmiałymi projektami reform.

⁵⁵ Brak czynnego oporu, podobnego do Węgier z 1956 r. faktycznie ograniczył czechosłowackie ofiary – podczas interwencji zginęło „tylko” 108 osób.

w połowie dekady. Eksport ropy, gazu i węgla już nie wystarczał, państwa komunistyczne zaczęły zaciągać na Zachodzie coraz większe kredyty, a aby poprawić własną opinię wśród wierzycieli zaciągały zobowiązania polityczne dotyczące spraw wewnętrznych. I tak w 1975 r. państwa bloku wschodniego przyjęły Akt Końcowy KBWE, zobowiązujący je do poszerzenia zakresu praw człowieka, takich jak prawo do zgromadzeń, korespondencji czy do zrzeszania się. Dzięki temu w drugiej połowie lat 70. mogły powstać takie opozycyjne struktury, jak Komitet Obrony Robotników (KOR) i Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO) w PRL, czy Karta 77 w Czechosłowacji. Miały one charakter dość elitarny i z dużym trudem zyskiwały poparcie społeczne. Przełom nastąpił w Polsce po tym, jak w 1978 r. kardynał Karol Wojtyła został wybrany na papieża. Jego otwartość, zdolność nawiązywania kontaktów i chęć prowadzenia ewangelizacji przez pielgrzymki, czyniły z niego bardzo silny autorytet dla opozycji antykomunistycznej. Masowość spotkań z papieżem, jaka ujawniła się podczas wizyty w PRL w 1979 r. unaoczniała, siłę polskiego katolicyzmu, który dzięki temu mógł podważyć legitymację „realnego socjalizmu”, odwołującego się do haseł ateistycznych i przez wiele lat traktującego Kościół jako wroga, a w najlepszym wypadku strukturę anachroniczną. Kolejna fala strajków, jaka wybuchła latem 1980 r., uzyskała poparcie elit intelektualnych i stała się załączkiem „Solidarności”, która w formie związku zawodowego była potężnym ruchem społecznym, artykułującym coraz bardziej stanowcze żądania polityczne⁵⁶. Stłumienie tego ruchu w formie bezprecedensowego „stanu wojennego” (uzasadniającego siłą rozprawę władz ze społeczeństwem) było możliwe, ale pokazywało, że komuniści opierają swoją władzę tylko na przemocy. Splot wydarzeń globalnych: interwencji ZSRR w Afganistanie w 1979 r., która doprowadziła blok komunistyczny do międzynarodowej izolacji, objęcia prezydentury Stanów Zjednoczonych przez Ronalda Reagana w 1981 r., który wciągnął ZSRR w forsowny wyścig zbrojeń, w 1983 r. zainaugurował program „gwiazdnych wojen”, wykraczający poza możliwości sowieckiej technologii, a w 1985 r. doprowadził do załamania światowych cen ropy naftowej, pozbawiając ZSRR najważniejszego źródła dochodów, spowodował, że utrzymanie politycznego stanu posiadania stało się zadaniem ponad siły ZSRR. Zarazem atrofia ideologii komunistycznej wymusiła na aparacie władzy ZSRR powierzenie w 1985 r. władzy w ręce młodego Michaiła Gorbaczowa, którego program „pierestrojki” miał uczynić ten ustrój wydaj-

⁵⁶ Zwieńczeniem tej działalności „Solidarności” było „Posłanie do ludzi pracy Europy Wschodniej” z 8 września 1981 r.

niejszym, a jedynie odsłonił jego patologie. Nawet znaczna część beneficjentów systemu przestawała go popierać, orientując się, że przywileje związane z władzą dają im wprawdzie standard życia wyższy niż przeciętnym mieszkańcom bloku, ale i tak nieporównanie niższy niż możliwy do osiągnięcia na Zachodzie. U schyłku istnienia bloku akceptowano już wiele rozwiązań gospodarki kapitalistycznej: w 1986 r. PRL przystąpiła do Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a w 1988 r. zaakceptowała głęboką liberalizację gospodarki.

6. Koncepcje integracji europejskiej i ich realizacja po 1968 r.

Rok 1968 był w historii Europy ważny, gdyż stał się symbolem zmiany pokoleniowej. Europejska młodzież urodzona już po II wojnie światowej, dorastająca w okresie bezprecedensowego skoku cywilizacyjnego i wzrostu poziomu życia, a zarazem pod groźbą wybuchu kolejnej wojny światowej, masowo kontestowała zastany ład społeczny, przy czym nie robiła tego jako grupa „wykluczona” czy upośledzona, a przeciwnie jako zbiorowość świadoma własnego awansu społecznego i pragnąca go przyspieszyć. Wiece i demonstracje w Europie Zachodniej nie miały niemal w ogóle podtekstu ekonomicznego, ale społeczno-kulturowy. To wtedy na dużą skalę zakwestionowano tradycyjny podział sceny politycznej na „lewicę” i „prawicę” definiowane przez pryzmat gospodarki (wzrost/zmniejszenie roli państwa w procesach rynkowych), pojawiły się ruchy promujące pacyfizm, feminizm, ochronę środowiska, liberalizm obyczajowy czy tolerancję dla mniejszości seksualnych. Aktywiści owych ruchów młodzieżowych często radykalizowali się, a w skrajnych wypadkach sami sięgali po przemoc i metody terrorystyczne, uważając, że są to adekwatne formy walki o sprawiedliwość⁵⁷.

W tym okresie powstały zręby doktryny eurokomunizmu. Sowietka bezwzględność skłoniła silne partie komunistyczne Europy Zachodniej (zwłaszcza francuską i włoską) do zerwania z Moskwą⁵⁸. Po 1968 r. stronnictwa te deklarowały, że nie pragną kopiować sowieckiego modelu polityczno-ekonomicznego, a jeszcze mniej funkcjonować jako prosowieckie grupy nacisku czy wręcz agentury wpływu, ale chcą budować odrębny model socjalizmu, akceptując demokrację i parlamentaryzm. Ostatecznym celem miał być komunizm demokratyczny, a koncepcję tę potocznie nazwano „eurokomunizmem” (jej teoretykiem był włoski polityk Enrico Berlinguer). Oficjalnie euro-

⁵⁷ Był wśród nich m.in. młody Joschka Fischer, późniejszy szef dyplomacji Niemiec (1998–2005).

⁵⁸ Te partie także uznały za zasadną sowiecką interwencję na Węgrzech w 1956 r., ale w 1968 r. zmiana pokoleniowa, zachodnioeuropejskie sukcesy gospodarcze i ostentacja „doktryny Breżniewa” spowodowały zmianę ich stanowiska.

komunizm został zaaprobowany przez partie komunistyczne Europy Zachodniej w II połowie lat 70. Eurokomuniści odrzucili zasadę „dyktatury proletariatu”, ogłosili niezależność zachodnich partii komunistycznych od polityki ZSRR, potępilli też interwencję w Czechosłowacji (a w 1979 r. w Afganistanie). Zwolennicy tej koncepcji akceptowali procesy integracyjne jako drogę do tworzenia bardziej „socjalnej” gospodarki zachodnioeuropejskiej.

W latach 80. do „eurokomunizmu” nawiązywały z kolei koncepcje „konwergencji”, czyli swoistego „przenikania się” ustrojów. Zwolennicy tych wizji uznawali, że ZSRR przeszedł wyraźną ewolucję: od tyranii Stalina, przez próby modernizacyjne Chruszczowa i Breżniewa aż do „pierestrojki” Gorbaczowa i ekstrapolowali ten proces w przyszłość, przewidując przyszłą demokratyzację tego państwa. Jednocześnie uznawali, że liberalny kapitalizm jest w Europie Zachodniej zastępowany narastającym interwencjonizmem państwa, który z kolei miał czynić gospodarkę coraz bardziej socjalną. Można było więc zakładać, że ZSRR i Europa Zachodnia stopniowo będą się upodabniać w modelach polityczno-gospodarczo-społecznych, aż utworzą dość homogeniczny obszar „socjaldemokratycznej Eurazji”.

Specyficzny wariant tej koncepcji w drugiej połowie lat 80. promował ostatni przywódca ZSRR Michaił Gorbaczow pod hasłem „wspólnego europejskiego domu”. Jej szczegółowe zarysy zaprezentowano w 1987 r., a obejmowały one budowę wspólnej przestrzeni europejskiej współpracy, zaniechanie konfrontacji, przy jednoczesnym zachowaniu różnic ustrojowych. O ile ZSRR nie mógł już występować wobec Zachodu z pozycji siły (załamanie gospodarcze i zacofanie technologiczne było coraz wyraźniejsze), o tyle próbował odwołać się do tradycyjnej na Zachodzie sympatii wobec Rosji, przy jednoczesnym odwoływaniu się do obecnego, np. we francuskiej polityce, antyamerykanizmu. O ile maksymalny cel, czyli finlandyzacja Europy Zachodniej, był bardzo mało prawdopodobny (choć stopniowo uzależniała się ona od dostaw sowieckiej ropy i gazu), o tyle możliwe było odtworzenie XIX-wiecznego „koncertu mocarstw”, w którym ZSRR/Rosja odgrywałby rolę równoprawnego partnera dla Niemiec czy Francji, a wpływy Stanów Zjednoczonych w Europie zostałyby zmarginalizowane.

W połowie lat 80. stało się jasne, że kolejnym etapem integracji europejskiej będzie w sferze gospodarki wspólny rynek, a w sferze politycznej Unia Europejska. Powołanie UE oficjalnie zapowiadał Jednolity Akt Europejski przyjęty w lutym 1986 r. O ile ten kierunek integracji forsowały Niemcy i Francja, o tyle starała się go wyhamować Wielka Brytania. W latach 1979–1990 premierem tego kraju była Margaret Thatcher (1925–2013), która postrzegając WE jako struktu-

rę zbytnie zbiurokratyzowaną i nadmiernie reglamentującą działalność gospodarczą, starała się powstrzymać rozrost jej kompetencji, a przynajmniej wyłączyć spod zbyt restrykcyjnych regulacji Wielką Brytanię (m.in. rabat w brytyjskich płatnościach do wspólnotowego budżetu, wprowadzony w 1984 r.). Doświadczenie wojny o Falklandy w 1982 r. przekonywało Margaret Thatcher, że WE, ani projektowana na jej podstawie UE, nie wzmocni bezpieczeństwa państw członkowskich. Dlatego w 1988 r. zaproponowała zatrzymanie integracji europejskiej na poziomie wspólnego rynku (który planowano osiągnąć w 1993 r.), przestrzegając przed budową unii politycznej, wprowadzaniem wspólnej waluty czy kreowaniem na bazie WE struktur bezpieczeństwa militarnego (Thatcher 1988). Aczkolwiek nie powstrzymało to kolejnych etapów integracji, to Wielka Brytania po dziś dzień nie planuje przyjęcia waluty euro czy zastąpienia gwarancji bezpieczeństwa NATO i USA wspieraniem analogicznych inicjatyw unijnych.

Podsumowanie

U progu powstawania Unii Europejskiej poszczególne części naszego kontynentu i leżące w nich państwa były wysoce zróżnicowane w zakresie poziomu rozwoju gospodarczego, poszanowania praw człowieka, faktycznej suwerenności i możliwości udziału w procesach integracyjnych. Zróżnicowanie to niosło oczywiście problemy dla planowanej budowy UE, która musiałaby składać się z tak odmiennych państw, ale zarazem w perspektywie zwiększało jej różnorodność i bogactwo kultur, wzorów gospodarczych, doświadczeń, na których mogła się oprzeć.

O ile integracja Europy Zachodniej była posunięta dość daleko w czasie zimnej wojny i mogła być progresywna nawet w wypadku dalszego istnienia bloku wschodniego, o tyle bez upadku komunizmu i powstania „próżni politycznej” w Europie Środkowo-Wschodniej, struktury integracyjne obejmowałyby zbyt mały obszar (kończący się na Łabie), aby WE/UE mogła stać się czołowym mocarstwem gospodarczo-politycznym współczesnego świata⁵⁹.

Spośród polityków zaangażowanych w przełamywanie podziałów w Europie u schyłku zimnej wojny na pierwszym miejscu należy wymienić Karola Wojtyłę, od 1978 r. papieża Jana Pawła II. Znamienne były jego słowa wygłoszone 20 maja 1985 r. w siedzibie Komisji Europejskiej w Brukseli: „Europejczy cy nie mogą zgodzić się z podziałem ich kontynentu, a kraje, które z różnych

⁵⁹ Można postawić tezę, że taka „mała Europa Zachodnia”, flankowana od wschodu przez ZSRR i jego satelitów byłaby gospodarczą potęgą, ale politycznym protektoratem Stanów Zjednoczonych – niewiele silniejszym niż będące w podobnym położeniu Japonia, Korea Południowa czy Tajwan.

powodów nie uczestniczą w działalności waszych instytucji, nie mogą być pomijane w zasadniczym dążeniu ku jedności”⁶⁰.

Dla załamania bloku wschodniego ogromne znaczenie miała też polityka prezydenta Stanów Zjednoczonych Ronalda Reagana. Z jego polecenia wiceprezydent George Bush 31 stycznia 1983 r. przedstawił w Berlinie Zachodnim „list otwarty prezydenta Reagana do Europejczyków”. Aby podnieść bezpieczeństwo Europy, Reagan proponował negocjowanie z ówczesnym przywódcą ZSRR Jurijem Andropowem tzw. opcji zerowej – wycofania stacjonujących na całym świecie amerykańskich i sowieckich rakiet średniego zasięgu.

Można uznać za dziwny zbieg okoliczności, że wynegocjowanie w Maastricht traktatu kreującego UE zbiegło się niemal idealnie z podpisaniem w Puszczy Białowieskiej porozumień rozwiązujących ZSRR (8 i 11 grudnia 1991 r.). W każdym razie symbolika tych dat była oczywista: kończył się okres podziału Europy na dwa bloki, zaczynał czas ogólnokontynentalnej integracji.

Literatura rekomendowana

Bush G., Scowcroft B., *Świat przekształcony*, Politeja, Warszawa 2000.

Kuźniar R., *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Stańczyk J., *Kres 'Zimnej Wojny'. Bezpieczeństwo europejskie w procesie zmiany międzynarodowego układu sił*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

Bibliografia

Krasuski J., *Europa Zachodnia: dzieje polityczne 1945-1993*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1995.

Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

Stępin A., *Ten traktat miał być tak monumentalny, by doniosłością dojsć do uszu samego Karola Wielkiego*, „Gazeta Wyborcza” 23 stycznia 2013 r.

Thatcher M., *The Bruges speech*, 20 September 1988, <http://www.margaretthatcher.org/archive/Bruges.asp>.

http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x77221/jana-pawla-ii-europa-dwoch-pluc.

http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/encykliki/r_matr2.html#m2.

<http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/85895.htm>.

⁶⁰ http://ekai.pl/wydarzenia/temat_dnia/x77221/jana-pawla-ii-europa-dwoch-pluc, data dostępu: 6.07.2014.

Transnarodowe społeczeństwo obywatelskie na poziomie europejskim

Problematyka społeczeństwa obywatelskiego stanowi dziś istotne zagadnienie będące tematem dyskusji publicznych, w tym politycznych oraz naukowych. W ciągu ostatnich kilku dekad pojęcie to zrobiło niezwykle karierę, wchodząc do głównego nurtu na fali ruchów opozycyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej oraz renesansu systemu demokratycznego. Pod koniec lat 80. XX wieku idea społeczeństwa obywatelskiego została przywrócona do życia, przy czym wraz z jej popularyzacją okazało się, że obserwowany fenomen stanowi zagadnienie niezwykle wielopłaszczyznowe i złożone. W ówczesnych debatach pojawiła się alternatywna wizja społeczeństwa obywatelskiego zarówno wobec tradycji europejskiej, traktującej je jako komplementarną część państwa, jak i wobec tradycji amerykańskiej, ujmującej je jako niezależnie funkcjonujący element demokratycznego państwa prawa. Nowa wizja nie dawała się ująć w ramy żadnej z dotychczasowych koncepcji teoretycznych, ponieważ nie uwzględniały one złożoności współczesnych ruchów społecznych, a ich język nie był wystarczającym narzędziem opisu nowo zdefiniowanych relacji pomiędzy obywatelami a państwem i wolnym rynkiem. W obliczu globalnego przełomu, jaki nastąpił w roku 1989, zaczęto szczególnie wnikliwie zgłębiać zagadnienia dotyczące pozainstytucjonalnych wymogów demokracji. Ponownie podjęto problematykę możliwości przeniesienia jej normatywnych założeń na kraje jeszcze nie w pełni demokratyczne. Intensywnie dyskutowano wówczas przyczyny „defektywnych”, „niepełnych”, „słabych” czy „zniszczonych” demokracji oraz zwracano uwagę na specyficzne wymagania co do stanu demokracji „ukształtowanych” czy „silnych”. Do głosu dochodziły nowe teorie

demokracji „deliberatywnej”, „asocjatywnej”, „republikańskiej” czy „refleksyjnej”. Formułowane w ich ramach koncepcje upatrywały społeczeństwo obywatelskie m.in. jako „podsystem normatywnej integracji” (Szacki 1997: 137), jako wytwór „poziomych zależności” (Bokajło, Dziubka 2001: 198), element „kapitału społecznego” (Putnam 1995: 21 i „przesłankę demokracji partycypacyjnej” (por. Bachmann 2004), która umożliwiła szeroko pojęte uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji. Dyskutowane aktualnie założenia związane z problematyką demokracji w Europie wskazują, że partycypacja społeczna i silne społeczeństwo obywatelskie stanowią część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe, a powinny być raczej negocjowane oraz uzgadniane.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat problematyka społeczeństwa obywatelskiego awansowała w teorii demokracji do poziomu jednej z kluczowych koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Dyskursy związane z tym obszarem zaczęły koncentrować się na poszukiwaniu istoty społeczeństwa obywatelskiego oraz roli, jaką powinno odgrywać w nowoczesnym państwie. Pojęcie to łączy dziś zarówno normatywno-aksjologiczny wymiar kształtowany na przestrzeni minionych wieków przez przedstawicieli europejskiej myśli politycznej, jak i praktykę instytucjonalną obecną we współczesnej europejskiej przestrzeni publicznej. Przenikaniu teoretycznego, często pozytywnie konotowanemu zagadnieniu, towarzyszą pragmatyczne, wolne od ideologicznych naleciałości rozważania dotyczące dylematów teraźniejszości i wyzwań przyszłości związane z możliwością identyfikacji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze europejskim. W aktualnych stanowiskach w centrum znajduje się pytanie dotyczące pożądanego modelu demokracji, która najbardziej odpowiada warunkom porządku politycznego w globalnych procesach integracyjnych oraz roli obywatela. W istocie są to trzy główne kierunki debaty związanej ze społeczeństwem obywatelskim w Europie:

- rosnące żądanie partycypacji jako skutek przemian społeczno-kulturowych zachodzących w Europie i na świecie od lat 70. XX wieku;
- wzrastająca integracja międzynarodowa i kompleksowość społeczeństwa, gospodarki i polityki, która prowadzi do przemian w procesie podejmowania decyzji politycznych i po części przenosi go na inne płaszczyzny;
- ograniczona zdolność zarządzania państwami.

Mimo braku wypracowania jak dotąd jednolitej definicji samego pojęcia, społeczeństwo obywatelskie stanowi dziś nieodzowny i stały element koncepcji społeczno-politycznych i rozwiązań instytucjonalnych w przestrzeni euro-

pejskiej, a pojęcie obywatela i demokracji jest aktualnym i ważnym problemem europejskich debat dotyczących przyszłego rozwoju Europy.

1. Społeczeństwo obywatelskie – zagadnienia definicyjne

Dotychczasowy rozwój dyskusji teoretycznej nie przyniósł ostatecznego rozstrzygnięcia odnośnie tego czym jest społeczeństwo obywatelskie, a trwający przeszło trzysta lat intelektualny spór, w którym brali udział najwięksi spośród europejskich myślicieli, nie jest w stanie, też współcześnie, wyłonić jednej klarownej odpowiedzi na to pytanie. Powszechnie uważa się, że termin „społeczeństwo obywatelskie” został wprowadzony do europejskiej debaty publicznej przez filozofów szkockiego Oświecenia (m.in. Adam Smith i David Hume). W ich rozumieniu pojęcie to było równoznaczne ze społeczeństwem jako takim w ogóle i używane było synonimicznie. Dopiero późniejsze interpretacje tego określenia wprowadziły pogląd, że społeczeństwo obywatelskie tworzone jest w opozycji do państwa – nie tyle w znaczeniu otwartego konfliktu, ile raczej pewnej niezależności sfery obywatelskiej od instytucji państwowych (por. Bobbio, 1989).

Podjmując próbę rozstrzygnięcia terminologicznych, należy zauważyć, że pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” rozumiane jest dziś rozmaicie, ale jego podstawowe znaczenie nie wywołuje istotniejszych różnic zdań. Zasadniczo przyjmuje się, że jest ono „siecią dobrowolnych powiązań, w które wchodzi obywatele dla realizacji swoich interesów lub uzyskiwania poparcia dla wyznawanych przez siebie idei. Powiązania te istnieją niezależnie od państwa, mogą służyć oddziaływaniu na nie lub być wykorzystywane dla działań od państwa niezależnych i nieobliczonych na to, że wywołują jakieś posunięcia władz państwowych. W przypadku społeczeństwa obywatelskiego chodzi więc o sferę niewymuszonej aktywności ludzi, którą można traktować jako narzędzie społecznej zmiany. Jest to aktywność związana z określonymi cnotami publicznymi, takimi jak indywidualna wolność, tolerancja, zaufanie, poczucie przynależności do wspólnoty i odpowiedzialności za dobro wspólne” (Wiktorska-Święcka 2007: 17). Tak zdefiniowane pojęcie kładzie nacisk na współdziałanie oraz solidarność, która przynosi lepsze rezultaty w dążeniu do realizacji indywidualnych celów niż działanie w pojedynkę, nastawione na zaspokojenie własnych korzyści (Wiktorska-Święcka 2007: 18). Ponieważ dla pojmowania społeczeństwa obywatelskiego kluczowa jest kategoria „obywatelskości”, źródeł terminu upatruje się w filozofii politycznej Arystotelesa, który sformułował definicję obywatela jako podmiotu politycznej wspólnoty, czyli kogoś,

kto rządzi i jest rządzony i kto w swoim działaniu i decydowaniu kieruje się dobrem wspólnym, a nie partykularnym interesem. Zatem dla zdefiniowania społeczeństwa obywatelskiego niezbędna jest kategoria obywatela, jednostki będącej autonomicznym podmiotem, realizującej własne cele i mającej możliwości artykułowania własnych interesów. Społeczeństwo obywatelskie tworzy się w wyniku napięć między sferą publiczną i polityczną a prywatną, w której działa jednostka. W sferze prywatnej obywatel realizuje potrzeby materialne i ekonomiczne w obrębie wspólnoty, którą jest rodzina (gr. *oikos*). W sferze tej człowiek nabywa pewne cechy charakteru, przechodzi pierwszy etap socjalizacji oraz kształtują się u niego cechy „obywatelskości”. W zależności od zakresu potrzeb danego człowieka mają one wpływ na jego działalność w wyższych sferach – publicznej i politycznej (Bokajło 2009: 39–40). Sfera publiczna społeczeństwa obywatelskiego to głównie organizacje oraz stowarzyszenia obywatelskie. Sfera polityczna natomiast jest ogólnopaństwowa (ogólnonarodowa). Jest ona zagospodarowana przez władzę państwową. Władza ta daje poczucie bezpieczeństwa (przed zagrożeniami zewnętrznymi), a także czuwa nad zabezpieczeniem rozwoju i prawidłowej egzystencji społeczeństwa. Stoi na straży porządku prawnego oraz polityczno-prawnych warunków rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Bokajło 2009: 40–44). Społeczeństwo obywatelskie traktowane instytucjonalnie oznacza dziś zarówno zorganizowaną aktywność ludzi w przestrzeni publicznej, m.in. manifestowaną przez działalność w organizacjach pozarządowych, jak i niezorganizowaną, spontaniczną działalność jednostek i grup *ad hoc* (np. przez indywidualne wsparcie inicjatyw społecznych, udział w grupach określonych interesów).

2. Normatywno-aksjologiczny wymiar społeczeństwa europejskiego w europejskiej myśli politycznej

Dyskusja dotycząca normatywno-aksjologicznych podstaw społeczeństwa obywatelskiego nie doprowadziła dotychczas do wyłonienia się uniwersalnej konceptualizacji analizowanego zagadnienia. Opisując zróżnicowanie teoretycznych podejść, niektórzy autorzy próbują zidentyfikować pewne ich typy, odpowiadające z reguły różnym wizjom całości porządku demokratycznego oraz modelom obywatela i obywatelskości. Idea społeczeństwa obywatelskiego, jaką się dziś posługujemy, odsyła do dwóch tradycji europejskiej myśli politycznej, w których jest zakorzeniona: wywodzącej się od Arystotelesa klasycznej tradycji republikańskiej oraz zapoczątkowanej przez Johna Locke’a

w XVII w. indywidualistycznej tradycji liberalnej. Mimo różnic wspólne dla obu tych tradycji jest pojęcie obywatelskości człowieka, kojarzonej zarówno z obowiązkami obywateli wobec wspólnot, w tym wspólnoty politycznej, jaką jest państwo, jak i w tradycji nowożytnej z takimi uprawnieniami, jak np. prawo do stowarzyszania się, do partycypacji politycznej, do samorządu.

W pierwszym z wymienionych nurtów badania nad historią społeczeństwa obywatelskiego wskazują związek dzisiejszego rozumienia tego pojęcia z antyczną interpretacją natury jednostki i jej obywatelskiego zaangażowania we wspólnotę określaną jako *zôon politikon*. Arystoteles powszechnie uznawany za prekursora idei człowieka jako istoty politycznej, uważał człowieka za istotę z natury społeczną i rozumną, która charakteryzuje się skłonnością do oceniania faktów (Bokajło 2007: 113–114). Postulował demokrację w postaci *politei*, która wiązała się z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego (*koinonia politikie*). W *polis* człowiek mógł realizować swoje cele, a także potrzeby egzystencjalne. Jej zadaniem było zapewnienie obywatelom tych potrzeb, których nie zabezpieczała strefa prywatna (rodzina, gmina) czy strefa tworzona przez stowarzyszenia. Tak pojmowane społeczeństwo obywatelskie miało przede wszystkim być gwarantem odpowiednich warunków wolności, aby każda jednostka i każda wspólnota mogła doskonalić swoje życie, osiągając większe szczęście (Bokajło 2007: 114–115). Społeczeństwo obywatelskie (lub raczej „społeczeństwo polityczne”) oznacza według Arystotelesa związek wolnych i równych obywateli, reprezentujący najwyższy etap rozwoju moralnego. Państwo rozumiane było jako produkt naturalnego instynktu społecznego i politycznego ludzi, było „wielkością obywateli”, a ustrój polityczny tworzył ład dla tych, którzy w państwie zamieszkują. Istotą obywatelskości było pojmowanie jej w rozumieniu cnoty *arete*, *virtu* dobrego obywatela, kojarzonej zarówno z obowiązkami obywateli wobec wspólnot, w tym wspólnoty politycznej, jaką jest państwo, jak i wspólnot niższych: regionalnych, lokalnych, rodowych (*kome*, *oikos*) (Wiktorska-Świąćka 2009: 678–683).

Łacińskim pierwowzorem społeczeństwa obywatelskiego była *societas civilis*. W warunkach rzymskich pojęcie to uwolniło się od wyobrażenia greckiej *polis*, jednak nadal oznaczało wspólnotę państwową. Rzymscy republikanie podzielali pogląd, że dobry człowiek musi być zarazem dobrym obywatelem, duże znaczenie przypisywali obywatelskim cnotom i dobrym obyczajom. Uważali, że republika (*res publica*), wspólnota ludzi, wymaga od nich wysiłku w procesie jej tworzenia i utrzymania, pokonywania słabości i niedoskonałości. Republikę powinny charakteryzować wolność, równość i sprawiedliwość oraz

szczęście obywateli. Cyceron postrzegał ideę obywatelstwa bardziej w kategoriach równouprawnienia obywateli niż aktywnego ich uczestnictwa w życiu publicznym (Wiktorska-Święcka 2009: 678–683). Synonimiczne znaczenie społeczeństwa i państwa obywatelskiego pozostało aktualne do momentu, gdy społeczeństwo obywatelsko-polityczne, określane przez autorów antycznych jako ideał państwowości, zostało poddane krytyce przez św. Augustyna, który uznał, że *societas civilis* charakteryzuje się interesem własnym i przemocą, a prawdziwa wspólnota obywatelska istnieje jedynie w królestwie boskim. *Societas civilis* traci u Augustyna aurę ideału i częściowo odzyskuje ją w poglądach intelektualistów tradycji republikańskiej włoskiego renesansu (np. Dante Alighieri, Marsyliusz z Padwy, Leonardo Bruni, Niccolo Machiavelli), którzy wyrażali generalne przekonanie, że człowiek realizuje się przez partycypację w życiu publicznym państwa. Zmierająca do powszechnego dobra wspólnota obywatelska była według nich jednocześnie wspólnotą polityczną. Kluczową kwestią dla tak rozumianej wspólnoty była tradycyjna idea obywatelstwa, która zakładała, że człowiek realizuje się w działaniu i aktywnym uczestnictwie będącym wyrazem jego politycznej natury. Owo zaangażowanie w ramach wolnej wspólnoty pod rządami prawa stanowiło źródło etycznej doskonałości, nadawało cel życiu człowieka, który stanowi część owej wspólnoty i w niej znajduje swoje miejsce. Idea społeczeństwa obywatelskiego nabrała pragmatycznego, instytucjonalnego wymiaru w koncepcjach reformatorów, np. Nikolausa von Kues oraz Marcina Lutra, którzy przyczynili się do przeniesienia społeczno-obywatelskich poglądów partycypacyjnych na płaszczyznę wspólnoty państwowej oraz gminy. W oświeceniu Thomas Hobbes poddał w wątpliwość podstawowe założenie arystotelesowskiego *zôon politikon*. Nie postrzegał on jednostki jako istoty społecznej, lecz wroga drugiego człowieka, którego należało wyeliminować. Uważał, że jednostki żyjące w stanie natury są zatowizowane, nie występują między nimi żadne więzi, każdego otacza własna sfera interesów, która jest w konflikcie z interesami innych. Dlatego też, w celu uniknięcia wojny, potrzebna jest nadrzędna, nieograniczona władza państwowa. Partycypacyjne społeczeństwo obywatelskie musi zatem według niego podporządkować się państwu, a gwarantem pokojowego funkcjonowania społeczeństw jest zrzeczenie się wolności jednostkowej na rzecz przekazania władzy jednemu człowiekowi. Mimo że Hobbes odwoływał się do tradycyjnego pojmowania państwa i społeczeństwa obywatelskiego jako nierozzerwalnych elementów, można zauważyć, że wraz z przeforsowaniem absolutyzmu, tradycyjne kierunki rozwoju politycznego społeczeństwa obywatelskiego okazały się przestarzałe i ukształ-

towało się ono jako antagonistyczne w stosunku do państwa. Od XVII wieku koncentracji władzy politycznej towarzyszy monopolizacja władzy militarnej przez państwo. Dzięki temu społeczeństwo obywatelskie zaczyna różnić od państwa i pojmuje siebie w coraz większym zakresie jako element niemilitarny, jako „społeczeństwo cywilne”. Równocześnie od czasu ustanowienia praw człowieka i obywatela ich przestrzeganie należy do jednego z podstawowych założeń zachowania społeczno-obywatelskiego. Uznanie inności, akceptowanie istnienia różnic to kolejna cecha charakterystyczna społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto partycypacja opiera się na dobrowolności. Możliwość decydowania i wyboru oraz zróżnicowanie interesów oznaczają, że aktorzy dążą do zharmonizowanego i wolnego od konfliktów społeczeństwa, natomiast wszystkie powstałe konflikty regulują w sposób pozbawiony przemocy, poszukując kompromisu, a nie dążąc do eskalacji. W wypadku aktywności jednostek w centrum uwagi znajduje się ich zaangażowanie w dobro wspólne. Z czasem okazuje się, że dominujący – zasadniczo republikański – model myślowy oraz konwencja językowa związana z określaniem „społeczeństwa obywatelskiego” nie oddają już w pełni powyższych założeń i w dużej części pozostają wyłącznie normatywnymi wyobrażeniami. Gottfried Wilhelm Leibniz zauważył, że w stopniowej strukturze „uwspólnotowień” i „uspołecznień” społeczeństwo obywatelskie znajduje się na szczycie wyobrażeń społecznych bezpośrednio po instytucji Kościoła. Podobnie współczesny Leibnizowi John Locke używał pojęć „państwo” i „społeczeństwo obywatelskie” synonimicznie. Jednak kolejne pokolenie intelektualistów dokonało przełomu w dotychczasowym myśleniu o społeczeństwie obywatelskim. Christian Wolff we „wspólnej istocie” odkrył formę społeczeństwa, która istniała równoległe do społeczeństwa obywatelskiego. August Ludwig Schlözer oraz Johan Gottlieb Fichte dostrzegali, że społeczeństwo obywatelskie tworzy się też w innych obszarach niż wyłącznie państwo.

Późny wiek XVII i XVIII, jako epoka absolutyzmu oraz rozwijającego się kapitalizmu, oznaczały w Europie wzmocnienie debaty dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego. Powodem była wola wyjaśnienia i zbadania wyzwań zarówno politycznych, jak i społeczno-gospodarczych: np. w obszarze niemieckojęzycznym przez nowe sposoby określania społeczeństwa obywatelskiego (m.in. Samuel von Pufendorf, Gotthold Ephraim Lessing), we frankofońskim przez zdefiniowanie „sfer intermediarnych” jako centralnych instancji przekazu (Monteskiusz), w anglosaskim przez ekonomiczne i socjalne interpretacje *civil society* (John Locke, Adam Ferguson, Adam Smith). Zagadnienia własności (Locke, Jean-Jacques Rousseau), nabywanie „ucywilizowanych” sposobów

postępowania (Ferguson), wzmocnienie lub obalenie państwa absolutnego (Edmund Burke, Thomas Paine, F. von Gentz, Johann Gottlieb Fichte) zostały wpisywane w paradygmat społeczeństwa obywatelskiego. Wartości, które składały się na ideał wspólnoty obywatelskiej, w wieku XVII i XVIII ustępują miejsca indywidualistycznej idei społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) odróżnionego od państwa i traktowanego jako społeczeństwo jednostek wyposażonych w przyrodzone uprawnienia. Liberalna tradycja społeczeństwa obywatelskiego, której powstanie poprzedziły ważne procesy społeczne, tj. stopniowy rozwój własności prywatnej i gospodarki rynkowej oraz wydarzenia polityczne (np. rewolucje angielska i amerykańska) kwestionujące dotychczasowe źródła autorytetu, zapoczątkowana myślą polityczną Johna Locke'a, znalazła pełne rozwinięcie w filozofii szkockiego oświecenia. Początkowo społeczeństwo obywatelskie było pojęciem zarówno postulatywnym, jak i opisowym, prezentowało ideały społeczeństwa, które właśnie powstawało w tamtych czasach w Anglii. W ówczesnym ujęciu społeczeństwo obywatelskie było przeciwstawiane społeczeństwu naturalnemu. Na plan pierwszy wysunęły się uprawnienia i wolność jednostki, a cała organizacja życia społecznego i politycznego miała być im podporządkowana. Społeczeństwo obywatelskie odnoszone do sfery pozapaństwowej czy wręcz pozapolitycznej przestało być kojarzone z obywatelskością i wynikającymi z niej obowiązkami wobec wspólnoty politycznej. W tym modelu bycie obywatelem definiowane jest instrumentalnie i indywidualistycznie, jako zdolność do wprowadzania w życie i korzystania z obywatelskich praw oraz posiadanie wpływu na podejmowanie decyzji. Aktywność społeczna ma służyć realizacji prywatnych przekonań i zamierzeń i nie stanowi wartości samej w sobie. Jednostki rozumieją swoją rolę przez członkostwo w organizacji, której podstawą jest pozycja prawna, pozostając na zewnątrz państwa (Wiktorska-Święcka 2009: 678–683).

Gdy pod koniec XVIII wieku rewolucje amerykańska i francuska doprowadziły do obalenia przestarzałych struktur państwowych, dodatkowo pojawiło się pytanie dotyczące sposobu funkcjonowania jednostki we współczesnym świecie (Lessing, F. von Gentz, Wilhelm von Humboldt). Dyskurs społeczeństwa obywatelskiego w wieku XIX w dużym stopniu skupiał się na zagadnieniach relacji państwo–społeczeństwo. W krajach niemieckojęzycznych Georg Wilhelm Friedrich Hegel dokonał ostatecznego podziału na państwo i społeczeństwo obywatelskie. Jego koncepcja stanowi bardzo ważny etap w refleksji nad społeczeństwem obywatelskim. Autor traktuje analizowane zagadnienie jako pojęcie złożone i o dwojakiej interpretacji: w aspekcie historycznym jako

faza w rozwoju wspólnot etycznych oraz jako sfera lokowana między rodziną a państwem. Jest to ujęcie odmienne od poprzednio formułowanych, które miały charakter dychotomiczny. W systemie heglowskim społeczeństwo obywatelskie było jednym z trzech elementów systemu społecznego: elementem pierwszym, opartym na podstawach etycznych, była rodzina (wspólnota narodowa); drugim, odwołującym się do rozumu – państwo (a więc rząd, parlament, opinia publiczna); trzecim zaś właśnie społeczeństwo obywatelskie, które przedstawił jako sieć współzależności związanych z rynkiem. Rodzina i państwo są wspólnotami etycznymi, natomiast społeczeństwo obywatelskie jedynie momentem etycznej wspólnoty państwa. Drugie rozumienie społeczeństwa obywatelskiego u Hegla składa się z trzech poziomów: pierwszy to system potrzeb związany z wytwarzaniem dóbr i ich wymianą (odnosi się do partykularnych interesów ekonomicznych i ich społecznych następstw, członkowie społeczeństwa obywatelskiego są podmiotami prawa prawo chroni obywateli, następuje rozróżnienie na obywatela i osobę prywatną); drugi – związany z instytucjonalnym aspektem realizacji prawa własności (jednostka może dochodzić swoich praw za pośrednictwem sądu, społeczeństwo cywilizowane, w którym obywatele są świadomi swoich praw); trzeci – w kontekście zabezpieczającym funkcjonowanie systemu w postaci powołania instytucji określanej przez Hegla jako policja (zajmująca się m.in. edukacją i wychowaniem) oraz stowarzyszeń zawodowych. Ta Hegłowska podwójna perspektywa społeczeństwa obywatelskiego zacierала się wraz z rozwijającym się kapitalizmem, co doprowadziło do zawężenia pojęcia do ekonomicznej płaszczyzny systemu potrzeb. Społeczeństwo obywatelskie postrzegane było jedynie jako instrument wyłączenia społecznego burżuazji (Karol Marks, Ferdinand Lassalle).

Szczególne znaczenie okresu absolutyzmu i rozwijającego się kapitalizmu wyraża się w wyznaczeniu dalszej trajektorii rozwoju koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Charles Taylor określił kierunki, jakimi podażyły dalsze rozważania związane z omawianym zagadnieniem, jako przebiegające wzdłuż „linii Monteskiusza z jednej strony oraz „linii Locke’a” z drugiej (Szacki 1997: 34). Podczas gdy Monteskiusz poszukiwał środków mogących ograniczyć władzę monarchistyczną i w tym celu uznawał za niezbędne chronione prawnie organizacje, jednocześnie mające funkcję pośredniczącą oraz niwelujące despotyczne formy rządów, tradycja Locke’a była zorientowana na ekonomiczną stronę społeczeństwa obywatelskiego: *zôon politikon* nie charakteryzuje w tym podejściu człowieka w jego stanie naturalnym, ale w postaci *homo faber*, który angażuje się jako aktywnie działający człowiek. U Monteskiusza w centrum zainte-

resowania znalazły się „sfery intermediarne”, w formie szlachty jako instancji pośredniczącej w obszarze monarchii oraz uniemożliwiającej przejście monarchii w despotyzm, a także ograniczającej władzę rządzących. W XIX wieku pośrednictwo odbywało się w formie związków i stowarzyszeń, które proponowały obywatelom przestrzeń oraz możliwości rozwoju własnych poglądów. Tutaj obywatele mogli artykułować, nadawać kształt i w końcu podawać do wiadomości publicznej własne interesy. „Linia Monteskiusza” kontynuowana była w badaniach Tocqueville’a zatytułowanych *O demokracji w Ameryce*, w których, podobnie jak Hegel, autor oddzielił władzę korporacji od stowarzyszeń. Obywatelskość wyraża się dla niego w oświeconym, uszlachetnionym interesie własnym, który kształtuje obywateli zdyscyplinowanych, wstrzemięzliwych, przewidujących i opanowanych, ale jednocześnie zaangażowanych w sprawy publiczne. W centrum koncepcji de Tocqueville’a znajduje się obywatel, działalność w stowarzyszeniach autor uważał za najnaturalniejszą potrzebę człowieka. Zaangażowaniu obywatelskiemu w stowarzyszeniach przypisana została odrębna jakość. Dzięki nim zażegnane zostało niebezpieczeństwo atomizacji społeczeństwa, utworzyły się wspólnoty wykraczające poza zakres interesów, tym samym wprowadzony został w użycie kapitał społeczny, z którego korzyści czerpała nie tylko jednostka, ale całe społeczeństwo oraz wspólnota. Stworzone zostały stabilne struktury (Robert D. Putnam). Coraz widoczniejsze stawały się jednak też i ciemne strony zaangażowania obywatelskiego (Max Weber, Sheri Berman). Silne zaangażowanie obywatelskie, wysoki poziom zagęszczenia stowarzyszeń oraz różnorodne aktywności związane z urzędami honorowymi nadal nie są w stanie zapewnić stabilnych struktur demokratycznych.

Wraz z rozwojem wielkich XIX-wiecznych ideologii, rozróżnienie między wspólnotowym i indywidualnym typem zrzeszeń zaczęło pojawiać się w nowoczesnej formie. Niewątpliwie istotne znaczenie miał w tym procesie sceptycyzm wobec oferty integracyjnej stowarzyszeń, który wpłynął na potrzebę poszukiwania nowych form uspołecznienia przez formy uwspólnotowienia, w które wtłoczono wrogi modernizacjom nurt (przeciwko dużym miastom, polityce masowej oraz tworzącej się liberalnej sferze publicznej), który zdominował część dyskursu społeczeństwa obywatelskiego późnego wieku XIX (np. Wilhelm Heinrich Riehl, Heinrich Gotthard von Treitschke, Ferdinand Tönnies).

O ile w XIX wieku wyobrażenie „społeczeństwa obywatelskiego” jako utopii i wizji porządku społeczno-politycznego traciło na atrakcyjności, o tyle na początku XX wieku całkowicie zostało zdyskredytowane w kontekście politycznych przemian w Europie. W ich miejsce rozwinęły się koncepcje alterna-

tywne, przy czym punktem wyjścia w dalszym ciągu stanowiło pytanie o istotę społeczeństwa obywatelskiego, tj. kwestia socjalizacji jednostki i jej włączenia do wspólnoty (por. Gustav Landauer oraz Róża Luksemburg). Członkom pożądanego społeczeństwa przyszłości przedstawiony został katalog cnót obywatelskich, a mechanizmy wyłączenia społecznego zostały ustalone z góry przewidzieć. W obliczu wojny i kryzysu rozwinęły się radykalne projekty, które gloryfikowały walkę i kwestionowały reguły parlamentarne jako zdegenerowaną praktykę władzy (Ernst Jünger, Carl Schmitt).

Idee, ideologie oraz normatywno-aksjologiczne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w Europie pierwszej połowy XX wieku należy zatem interpretować nie tylko jako krytykę dotychczasowych podejść, lecz raczej jako przykład ambiwalencji w postrzeganiu samego zagadnienia. Dalszy rozwój marksistowsko-ekonomicznego spojrzenia na społeczeństwo obywatelskie zaproponował w pierwszej połowie XX wieku Antonio Gramsci, odchodząc od ekonomicznego rozumienia pojęcia na rzecz *societa civile*. Społeczeństwo obywatelskie w Europie Zachodniej było według niego zakorzenione niezależnie od sfery politycznej i kulturowej w taki sposób, że rewolucja komunistyczna, w przeciwieństwie do Rosji, nie może być dominująca. W latach czterdziestych Karl Popper sformułował z kolei koncepcję „społeczeństwa otwartego” w odróżnieniu od społeczeństw totalitarnych, zamkniętych na jakikolwiek dopływ idei sprzecznych z oficjalną doktryną, odrzucających racjonalizm i nieskrepowaną wymianę poglądów. Aż do drugiej połowy XX wieku idea społeczeństwa obywatelskiego zamiera, popularność zdobywa natomiast idea społeczeństwa demokratycznego oraz koncepcje i idee jej przeciwstawne: społeczeństw totalitarnych, w wersjach komunistycznej i faszystowskiej.

Po zakończeniu II wojny światowej następuje umocnienie pojęcia *civil society* w obszarze anglosaskim. Dyskutowane są modele liberalne (Friedrich August von Hayek, Milton Friedman, Robert Nozick, Raymond-Claude-Ferdinand Aron), które zakładają, że wolny rynek i konkurencja są w stanie zaspokoić potrzeby człowieka najlepiej, dlatego promowana jest forma działania obywateli i swoboda ich stowarzyszania się. Wyraźnie podkreślona zostaje realizacja indywidualnych celów, znaczenie własnej inicjatywy oraz działań spontanicznych. Następuje optymistyczny rozdział państwa od społeczeństwa, w którym pierwszeństwo przypada jednostce. Odmienną wizję obywatela proponuje komunitarianizm, nurt podkreślający ważność i wartość wspólnot w społecznym życiu człowieka, który narodził się pod koniec XX wieku jako odpowiedź na proceduralny liberalizm sformułowany przez Johna Rawlsa

oraz na kryzys kapitalizmu w drugiej połowie XX wieku Rawls proponował rodzaj umowy społecznej, która pozwala na określenie praw i obowiązków w społeczeństwie oraz sprawiedliwy podział dóbr i korzyści, aby każda jednostka w społeczeństwie mogła urzeczywistnić własny koncept życia. Podstawą jest przestrzeganie zasady sprawiedliwości polegającej na wolności od partykularnych interesów. Komunitarianie dowodzą, że jednostki nie można opisywać jako abstrakcyjnego indywiduum, lecz trzeba brać pod uwagę jej przynależność do różnych wspólnot (rodziny, narodu, wspólnot sąsiedzkich, zawodowych itp.). Podkreślają znaczenie tradycji i społecznego kontekstu w dokonywaniu ocen moralnych, odwołując się, jak Alasdair Chalmers MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer, Robert Putnam, Robert Neelly Bellah czy Michael Sandel, do starożytnej etyki cnót, w szczególności do Arystotelesa, ale również do rozważań Hegla, Tönnies, de Tocqueville'a czy Webera.

Określenie *civil society* nie przyjęło się w rozumieniu zachodnioeuropejskim w Europie Środkowo-Wschodniej okresu politycznych przemian. Tutaj obowiązywały takie terminy, jak „paralelna polis” (Vaclaw Havel), „nowy ewolucjonizm” (Adam Michnik), a także inne neologizmy sformułowane „w transcendentnym procesie, jaki miał miejsce pomiędzy Zachodem i Wschodem” (John Keane, Krzysztof Michalski). Ogólnie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej szczególnie korzystny grunt dla swego rozwoju znalazła tradycja rozumienia społeczeństwa obywatelskiego wykluczającego instytucje państwowe (Bobbio 1989). W tej części Europy doświadczonej przez komunizm renesans pojęcia społeczeństwa obywatelskiego przebiegał pod hasłem niemożności jego redukcji do państwa i jego struktur. W obliczu zawłaszczenia przestrzeni publicznej przez państwo intelektualisci z państw Europy Środkowo-Wschodniej zwrócili się ku koncepcji społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako wspólnota moralna i przedpolityczna, nie tyle przeciwstawianego państwu, ile żyjącego obok państwa. W koncepcji tej sfera obywatelskiej aktywności zostaje zasadniczo „uspołeczniona” i oddzielona od polityki oraz rynku.

Na przełomie wieków XX i XXI przywrócono do łask cnoty nawiązujące do modelu republikańskiego. Państwo opiekuńcze, do którego powstania przyczyniła się globalizacja, uznało, że konieczne jest przypomnienie obywatelom niezbędności ich udziału we wspólnocie, by nie dopuścić do zagrożenia takich centralnych wartości jak demokracja czy zabezpieczenie socjalne. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego podejmowane jest dziś w europejskiej debacie zarówno przez podmioty polityczne i media, jak i naukę, np. w zakresie postępującej globalnej integracji (Helmut Anheier), ambiwalencji oraz sprzeczno-

ści (Arnd Bauerkdämper), ale także znaczenia dla stabilizacji społeczeństwa (Robert Putnam).

3. Społeczeństwo obywatelskie w aktualnych koncepcjach demokracji

We współczesnych koncepcjach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego dominują rozważania odwołujące się do relacji obywatel–demokracja w zamian za relację obywatel–państwo. Można w nich stwierdzić powtarzający się, zakorzeniony w europejskiej tradycji pogląd, że podmiotem takiego społeczeństwa jest obywatel kształtowany w długotrwałym i złożonym procesie nabywania „obywatelskości”. W ten sposób określa się zespół postaw poznawczych i normatywnych oraz korespondujących z nimi wzorców zachowań determinujących tożsamość jednostki, które powinny spełniać kryterium zgodności z przyjętym w systemie demokratycznym zbiorem norm prawno-politycznych, moralnych, społecznych i kulturowych. W różnych podejściach stwierdzić należy występowanie różnic w sposobie pojmowania demokracji oraz postulowanego wzorca obywatela. Mimo wielu poszczególnych odniesień ukształtowała się ogólna koncepcja obywatelskiej jednostki, która została wzbogacona o cechy istoty skłonnej do kooperacji i renegocjowania zasad gier społecznych, zainteresowanej pielęgnowaniem więzi zbiorowych. W debacie teoretycznej dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego w Europie stawia się pytanie o to, jak w warunkach zróżnicowanego społeczeństwa i w ramach państwa narodowego działania obywatelskie oraz aktorów społeczno-obywatelskich mogą przyczynić się do szeroko sięgającej demokratyzacji. Społeczeństwo obywatelskie rozumiane jest jako struktura stowarzyszeń i sfery publicznej, która zakłada i domaga się podstawowych praw człowieka i obywatela, ukazuje się w dyskusji teoretycznej z jednej strony jako miejsce politycznych procesów nabywania „obywatelskości”, z drugiej jako założenie demokratyzacji politycznego kształtowania woli i podejmowania decyzji. Na pierwszy plan tej dyskusji wysuwa się wkład społeczeństwa obywatelskiego w komunikację polityczną między państwem a społeczeństwem. Jeśli przyjrzeć się współczesnej dyskusji dotyczącej społeczeństwa obywatelskiego w kontekście związków z teorią demokracji, odnaleźć można następujące linie tradycji i idealnej typologii zróżnicowania demokracji:

- klasyczne koncepcje demokracji;
- realistyczne koncepcje demokracji;
- deliberatywne koncepcje demokracji (por. Wiktorska-Święcka 2011, s. 194–211).

Klasyczne koncepcje demokracji traktują demokrację jako proces samostanowienia i możliwie daleko sięgającej realizacji wolności i równości wszystkich ludzi. Demokracja w tym ujęciu uchodzi za warunek rozwoju i samorealizacji jednostek oraz ich warunków życia. Do tego pojmowania nawiązują partycypacyjne i radykalne założenia demokracji, które sformułowano w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, a które zakładają zaufanie wobec zdolności uczenia się, procesu kształcenia obywatelskiego w przebiegu kształtowania woli i opinii demokratycznej (por. Barber 1994). Demokracja nie jest tutaj ograniczona do instytucji państwowych oraz procedur formalnych, natomiast przeważa w niej szeroko ujęte pojmowanie demokracji i uczestnictwa politycznego. Zamiast postulować czysto negatywne prawa wolnościowe, które skierowane są przede wszystkim na wolność od ingerencji państwa w sferę lub własność prywatną, pojawia się tu też pytanie o wolność pozytywną, tj. wolność uczestnictwa politycznego w sprawach publicznych i ogólnych (*res publica*). Także pojęcie równości wskazuje na liberalne rozumienie wolności ustawowej, obejmując równość społeczną i materialną jako podstawę ludzkiego współżycia. Obywatelskie pojmowanie demokracji opiera się na oddzieleniu od siebie obszaru prywatno-ekonomicznego i publiczno-politycznego, co prowadzi do tego, że formalne procedury demokratyczne pozostają ograniczone do obszaru politycznego, natomiast obszar ekonomiczny oraz sfera życia codziennego są pomijane przez zasady i współdecydowanie polityczne i demokratyczne. Bardziej partycypacyjne i radykalne formy demokracji wymagają natomiast rozpowszechnienia praw demokratycznych i możliwości uczestnictwa politycznego. Wraz z postulatem szczegółowej demokratyzacji społeczeństwa częstym tematem w tym podejściu staje się pytanie o zdolność do uczestnictwa politycznego (wyposażenie materialne, działania w zakresie kształcenia obywatelskiego itd.).

Realistyczne koncepcje demokracji ukierunkowane są na analizę funkcjonowania instytucji politycznych. Wychodzi się tu z założenia, że zawsze będzie istniał krąg elit społecznych, które stanowić będą o historii większości oraz że samookreślenie polityczne i nierówność społeczna są zjawiskami niezmiennymi. Ponadto postawiono tezę, iż człowiek jest w pierwszej kolejności istotą kalkulującą racjonalnie, która podejmuje decyzje polityczne na podstawie korzyści własnych oraz rozważenia proporcji nakładów do uzyskanych korzyści. Zwolennicy tego podejścia pojmują demokrację w pierwszej kolejności jako formę organizacji władzy oraz jako ramy porządkowe, które powinny zagwarantować liberalne wolności (rynkowe). Partycypacja polityczna pozostaje w tym ujęciu demokracji ograniczona przez procedury formalne, takie

jak np. prawo wyborcze, które z kolei powinno służyć wyborowi elit. Polityka jest w istocie traktowana jako rodzaj walki konkurencyjnej o głosy obywateli, natomiast partiom przypada zadanie jej rozpowszechnienia. Do realistycznych teorii demokracji i ich wyobrażenia o elitach i konkurencji w rywalizacji o głosy wyborców mogłyby w szczególności nawiązywać ekonomiczne teorie demokracji, które traktują demokrację jako relację rynkową między oferentami (partie) i zainteresowanymi (wyborcy). Realistyczny wariant demokracji przyjmował różne formy teoretyczne i zalicza się do dominującego kierunku wśród teorii demokracji. Wiele podstawowych wariantów tego podejścia zostało popartych przez praktykę polityczną, przez co mają one wpływ na współczesne typowe postrzeganie demokracji. Przyczyna może tkwić w tym, że wyobrażenie o demokracji wydaje się właśnie dlatego realistyczne i kompatybilne ze współczesnymi ekonomicznymi procesami demokracji, ponieważ przyjmuje ono teoretycznie identyfikację z demokracją i relacjami kapitalistycznymi.

W ostatnich latach upowszechniają się powstałe w latach 90. XX wieku koncepcje demokracji deliberatywnej (por. Habermas 1992), w których na pierwszy plan wysuwa się dyskursywne kształtowanie opinii i woli w demokratycznym procesie doradczym. Przedstawiciele deliberatywnych teorii demokracji w uzupełnieniu do instytucji państwowych w spontanicznej i niezinstytucjonalizowanej sferze publicznej społeczeństwa obywatelskiego dostrzegają potencjał demokratyczny. Społeczeństwo obywatelskie wraz ze swoimi licznymi nowymi formami polityki i organizacji, postępowaniem mediacyjnym, okrągłymi stołami, konferencjami obywatelskimi, organizacjami pozarządowymi, inicjatywami obywatelskimi itd. mogłoby funkcjonować jako przedparlamentarna sfera dyskusji i doradztwa w sprawach problemów społecznych. Deliberatywne teorie demokracji wprawdzie zapewniają obywatelom w przeciwieństwie do realistycznych koncepcji demokracji znaczne poszerzenie możliwości doradztwa i partycypacji politycznej. Krytycznie jednak należy potraktować to, że aktorzy społeczeństwa obywatelskiego pozostają ograniczani do funkcji kooperantów instytucji państwowych, które w dalszym ciągu zachowują kompetencję podejmowania decyzji politycznych w ważnych kwestiach dotyczących podziału. Możliwości wywierania wpływu i kształtowania relacji politycznych i społecznych są przez to znacznie ograniczone dla aktorów społeczeństwa obywatelskiego. Poza tym deliberatywna teoria demokracji wraz z pojęciem społeczeństwa obywatelskiego pozostaje uwięziona w wyrażonym podziale obszarów państwa, społeczeństwa i ekonomii oraz konfrontacji

sfery prywatnej i państwowej, a tym samym ogranicza możliwości uczestnictwa i demokratyzacji do obszaru publiczno-politycznego.

W zachodnioeuropejskim dyskursie dotyczącym pojęcia społeczeństwa obywatelskiego na pierwszy plan wysuwają się różnice znaczeniowe w liberalnych, republikańskich oraz deliberatywnych teoriach demokracji. Te trzy modele demokracji wyróżnione przez Jürgena Habermasa odzwierciedlają się w różnych stanowiskach europejskiej debaty w zakresie współczesnego rozwoju społeczno-obywatelskiego. Podczas gdy tradycja liberalna, nawiązująca do Johna Locke'a, akcentuje głównie funkcjonalny wkład do samostanowienia w liberalnym państwie prawa, kierunek republikański kieruje się raczej sięgającym dalej wyobrażeniem samostanowienia społeczno-obywatelskiego. Rozwinięty przez Habermasa model demokracji deliberatywnej proponuje swego rodzaju pomost pomiędzy obydwoma kierunkami, ponieważ w procesach porozumiewania się obywatele określają zarówno treść praw, jak i ustanawiają rządy. Jak pokazuje Habermas, dyskusje o społeczeństwie obywatelskim są tu prowadzone przede wszystkim z punktu widzenia tożsamości obywatelskiej i legitymizacji demokratycznej.

Współcześnie dostrzega się, że z perspektywy praktykowania demokracji istotne znaczenie ma obszar działania związany z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, z którą łączy się potencjał polepszenia jej jakości (Massing 2005: 19–98). Należy przy tym pamiętać, że mówiąc o społeczeństwie obywatelskim uwzględnić trzeba zarówno podejście instytucjonalne, jak i czynniki endogenne, które mają wpływ na kształtowanie indywidualnych postaw obywatelskich. Obywatelski typ postaw, poglądów i zachowań utożsamiany jest często z prospołecznym nastawieniem jednostek tworzących wspólnotę. System prawa, sankcjonujący podmiotową rolę i miejsce jednostki w społeczności, nie jest jednak jedynym czynnikiem determinującym całokształt procesów strukturyzacji „obywatelskości”. W wypadku społeczeństwa obywatelskiego chodzi o sferę niewymuszonej aktywności ludzi, którą można traktować jako narzędzie społecznej zmiany. Cechą charakteryzującą społeczeństwo obywatelskie w rozumieniu normatywno-kulturowym jest ukształtowanie wśród jego członków kultury obywatelskiej, czyli takich wzorców postępowania, pośród których centralne miejsce zajmują poczucie współodpowiedzialności, solidarności oraz wzajemnego szacunku i zaufania (Wiktorska-Święcka 2007: 168–188). Elementem takiej kultury jest aktywność związana z określonymi wartościami demokratycznymi. Fundament kanonu demokratycznych wartości (wolność, równość, sprawiedliwość, pluralizm, tolerancja, praworządność oraz respekto-

wanie godności jednostki oraz praw i wolności obywatelskich) jest uzupełniony przez, poniekąd przypisane demokracji, racjonalność i partycypację: od działań zorientowanych na dążenie do konsensusu, poprzez doprowadzenie i dopuszczenie do debaty publicznej, do uzyskania prawa do opozycji wobec działań władz publicznych, aż po bezpośredni udział w decyzjach natury administracyjnej i/ lub politycznej oraz w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb własnych i członków społeczności. W dzisiejszym dyskursie społeczeństwa obywatelskiego szczególnie podkreśla się zmieniony zakres obywatelskiej responsywności w relacji państwo–jednostka, której istotę stanowi dobrowolność partycypacji, samoorganizacja i orientacja na dobro wspólne będące fundamentem koncepcji demokracji partycypacyjnej. W myśl jej założeń społeczeństwo obywatelskie opiera się na aktywności obywateli w zakresie spraw publicznych, organizujących się w stowarzyszenia zorientowane na kwestie społeczne, które znajdują się poza wpływem rynku i państwa. Koncepcja ta zakłada, że podmioty powołane nie dla zysku, determinują przekonania, sposoby myślenia i odczuwania obywateli oraz aktywizują moralne odczucia i zdolność kooperacji. W ten sposób stanowią podłoże dla zdolnej do działania demokracji w jej partycypacyjnej odmianie. Zwolennicy teorii demokracji partycypacyjnej odnoszą się przede wszystkim do uczestnictwa politycznego możliwie wielu osób w możliwie wielu sprawach, w znaczeniu uczestniczenia i bycia częścią wspólnoty, oddania jej części siebie oraz wewnętrznego utożsamiania się z jej losem. Zwolennicy tego podejścia nie cenią demokracji jedynie jako formy państwa i rynku, ale też jako swego rodzaju forum, nie jako konkurencję, ale jako dialog i jako „formę życia” (Barber: 1994: 99) czy „styl bycia” (Benhabib 1995). Demokracja partycypacyjna wychowuje więc obywateli, kształci ludzi odpowiedzialnych, zdolnych do współdziałania oraz samoorganizowania się. W takim ujęciu demokracja partycypacyjna zaspokaja nie tylko interesy polityczne systemu, ale też ważne psychologiczne potrzeby obywatelskie, takie jak poczucie zakorzenienia, przynależności do grupy i integracji, a także dumę wynikającą ze zbiorowego wysiłku. Wymienione elementy są niezbędne w procesie ustalenia i kształtowania zarówno własnej, jak i narodowej oraz europejskiej tożsamości.

4. Instytucjonalny wymiar społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej europejskiej przestrzeni publicznej

Przełożenie normatywnych założeń społeczeństwa obywatelskiego na instytucjonalną *praxis* jest współcześnie istotnym zagadnieniem w przestrzeni

europiejskiej. Dużą rolę w procesach politycznych oraz społeczno-gospodarczych przypisują mu różne międzynarodowe organizacje i związki ponadnarodowe oraz ponadpaństwowe (np. agendy ONZ, Rada Europy, Unia Europejska). Instytucjonalizacja idei społeczeństwa obywatelskiego przejawia się współcześnie przede wszystkim:

- w ujęciu formalnoprawnym przez zapewnienie jednostce podmiotowości prawnej i politycznej, np. w wypadku Unii Europejskiej w instytucji obywatelstwa europejskiego;
- w zabezpieczeniu określonej przestrzeni gwarantującej możliwość współdziałania obywateli, np. w autonomicznych organizacjach pozarządowych;
- w procesie stanowienia politycznego, np. w Unii Europejskiej manifestuje się to przez akty prawne gwarantujące prawa obywatelskie, przyjmowane i wdrażane programy celowe na rzecz rozwoju i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, funkcjonujące instytucje stanowiące reprezentację organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Pierwszy wyróżnik instytucjonalizacji idei społeczeństwa obywatelskiego jest status obywatelstwa europejskiego. W ciągu ostatnich dekad zaczęto posługiwać się pojęciem obywatelstwa na szczeblu ponadnarodowym, szczególnie zaś na poziomie Unii Europejskiej. U progu XXI wieku obywatelstwo przestało wiązać się wyłącznie z członkami państwa narodowego, a zaczęło się odnosić do depozytariuszy praw struktur ponadpaństwowych. Idea obywatelstwa w Europie przybrała tym samym niekonwencjonalny wymiar ponadpaństwowego obywatelstwa europejskiego. Chociaż obywatelstwo europejskie pozostaje wciąż instytucją będącą w rozwoju, samo powołanie jej do życia stanowi nową jakość dla idei integracji europejskiej. I chociaż UE nie jest ani klasycznym związkiem państw suwerennych, ani państwem federalnym, a zatem obywatelstwo unijne stało się konstrukcją nieposiadającą jednoznacznych konturów, to z pewnością odgrywa coraz większą rolę w debatach zarówno na temat samej UE, jak i procesu budowania tożsamości europejskiej. Obywatelstwo europejskie posiada konstytutywne cechy społeczeństwa obywatelskiego w ujęciu formalnym dotyczącym polityczno-prawnej gwarancji podmiotowości jednostek w Unii Europejskiej. Stanowi podstawę ich równego statusu, autonomii oraz względnej niezależności wobec władzy państwowej. Status obywatela jest zarówno przesłanką, jak i niezbędnym warunkiem aktywnego i bezpośredniego uczestnictwa w sprawowaniu i kontroli władzy ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Kwestia podmiotowości obywatelskiej łączy się bezpośrednio z formalnymi i materialnymi aspektami funkcjonowania demokracji i zasadą rządów prawa. W ciągu ostatnich dekad pojęcie

„obywatelstwa europejskiego” intensywnie ewoluowało od tradycyjnego związku obywatel–państwo w pojęciu prawnym, do koncepcji obejmującej wielowymiarowe relacje między obywatelami a ich państwem, obywatelami a ich wspólnotami, w tym wspólnotą ponadnarodową, jaką jest Unia Europejska, oraz między samymi obywatelami. Obecnie „obywatelstwo europejskie” nie stanowi wyłącznie konstruktu prawnego, tzn. formalnego, wynikającego w unijnych aktów statusu, ale też odnosi się między innymi do indywidualnego poczucia przynależności, na przykład do wspólnoty, na którą obywatel może mieć bezpośredni wpływ i którą może kształtować. W takim ujęciu z pozycją prawną obywatela wiąże się ściśle idea społeczeństwa obywatelskiego.

O istocie oraz koncepcji obywatelstwa europejskiego dyskutowano m.in. podczas konferencji międzyrządowej w Dublinie (25–26 czerwca 1990 r.) przygotowującej traktat z Maastricht. Mając świadomość negatywnych konsekwencji nieuregulowania tej kwestii wcześniej, uznano, że ustanowienie obywatelstwa UE – na mocy tego traktatu – stanowić może istotny etap w procesie pogłębienia i przyspieszenia procesów integracyjnych. W związku z zauważalnym kryzysem w procesie budowania tożsamości europejskiej, obywatelstwo europejskiej w traktacie z Maastricht pomyślane było głównie jako sposób na legitymizację Unii Europejskiej w oczach obywateli. Wynikało to z przekonania, że w kulturze politycznej pojęcie „obywatelstwa” jest tak integralnie związane z poczuciem przynależności, identyfikacji i lojalności, iż wprowadzenie pojęcia obywatelstwa unijnego zmniejszy dotychczasowy dystans między obywatelami państw członkowskich a instytucjami unijnymi. W preambule traktatu wyraźnie podkreślone zostały zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i jego podstawowych swobód oraz rządów prawa. Druga część Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) – odnosząca się do obywatelstwa UE – zakładała przestrzeganie tych wartości, a dla ich urzeczywistnienia przewidziano:

- uznanie, że celem UE jest „wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich, poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii”;
- zmniejszenie tzw. deficytu demokratycznego wynikającego m.in. z procesów decyzyjnych podejmowanych w sposób nie zawsze jawny, znikomego znaczenia roli Parlamentu Europejskiego w systemie legislacyjnym UE oraz skupieniu władzy wykonawczej w rękach Komisji i Rady, których członkowie nie są wybierani w sposób bezpośredni przez obywateli państw członkowskich;
- skuteczne kształtowanie i funkcjonowanie modelu Wspólnego Rynku oraz Unii Gospodarczej i Walutowej przez odwołanie się do konstrukcji „tożsa-

mości europejskiej” – bezpośrednio skojarzonej z obywatelstwem UE – co pozwoliłoby na społeczną legitymizację działań na rzecz idei Wspólnej Europy;

- określenie osobowej przynależności do obszaru unii politycznej, co z kolei wymaga sprecyzowania warunków członkostwa oraz charakteru praw i obowiązków obywatelskich.

W latach 90. ubiegłego stulecia pogłębił się dualistyczny charakter obywatelstwa, a jego definicje znacznie rozszerzono, wprowadzając pojęcie „obywatelstwa wielowymiarowego” i bezpośrednio łącząc je z poczuciem tożsamości, na co wpływ mają takie procesy, jak postępująca integracja europejska, globalizacja, migracja oraz ich polityczne, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i ekologiczne konsekwencje. Pojmowanie obywatelstwa ewoluuje, szczególnie w związku z trwającą debatą na temat przyszłości Unii Europejskiej, ponieważ stworzenie trwałych więzi łączących obywateli Europy, rozwój poczucia przynależności oraz powszechnego zaangażowania w życie wspólnoty na poziomie europejskim w procesie kształtowania tożsamości europejskiej stanowią dzisiaj prawdziwe wyzwania dla współczesnych projektantów europejskiego zjednoczenia.

W odniesieniu do drugiego wyznacznika instytucjonalizacji idei społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni europejskiej należy zaznaczyć, że współcześnie jest ono najczęściej postrzegane jako przestrzeń obywatelska będąca miejscem współdziałania z innymi, jako sfera relacji ludzi, którzy dzięki podzielanym wartościom i postawom chętnie angażują się w działalność związaną z podejmowaniem odpowiedzialności za wspólne sprawy. Instytucjonalna *praxis* w Unii Europejskiej oparta jest na założeniu, że pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do aktywności grupowej. Choć coraz częściej zauważa ona tkwiące u jej podstaw indywidualne cnoty, postawy czy działania, to z reguły traktowane są one jako spoiwo dla działań zbiorowych. Społeczeństwo obywatelskie w wymiarze instytucjonalnym to inaczej sfera organizacji pozarządowych i stowarzyszeń (zwłaszcza o charakterze ochotniczym). Rola organizacji pozarządowych została zauważona przez Unię Europejską, która uznała ich wpływ w obrębie struktur politycznych. Pełnią one funkcję pośrednika między państwem, rynkiem a społeczeństwem. Powstanie i rozwój tych instytucji odzwierciedlają rzeczywiste stosowanie zasad reprezentacji, samorządności i pluralizmu. Organizacje pozarządowe, w Unii Europejskiej określane jako „organizacje społeczeństwa obywatelskiego”, definiowane są bardzo szeroko. Obejmują zarówno partnerów społecznych, reprezentujących pracodawców i pracobiorców, stowarzyszenia reprezentujące interesy społeczne i ekono-

miczne członków, jak i wszelkie organizacje pozarządowe działające na rzecz dobra wspólnego oraz wspólnoty czy stowarzyszenia religijne. Unia Europejska jest instrumentem realizacji ideologii demokracji z całą złożonością zagadnienia: aspektami prawnymi, instytucjonalnymi i techniczno-operacyjnymi. Do traktatu z Maastricht dołączona została *Deklaracja 23*, która wskazuje na rolę stowarzyszeń i fundacji: „Uczestnicy konferencji podkreślają znaczenie odnośnie realizacji celów zawartych w art. 117 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, współpracy pomiędzy powyżej wymienioną Wspólnotą a stowarzyszeniami i fundacjami dobroczynnymi jako instytucjami odpowiedzialnymi za ustanowienie dobrobytu społecznego i społeczną służbę”. Deklaracja ta stanowi rekomendację podkreślającą znaczenie organizacji pozarządowych dla rozwoju UE, nie ma ona jednak charakteru wiążącego dla państw członkowskich.

Trzeci wyznacznik instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego implikuje to, że w latach 80. XX wieku Wspólnota Europejska odeszła od pojmowania reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego wyłącznie w kategoriach symbolicznych i formalnie uznała organizacje pozarządowe za w pełni dojrzałych uczestników sieciowych struktur politycznych oraz za „trzeci składnik unijnych rządów”, traktując je jako czynnik pełniący funkcję pośrednika między państwem, rynkiem a społeczeństwem. Przejawem takiego podejścia jest usankcjonowanie wytycznej regulującej sferę stosunków między państwem a społeczeństwem w procesie przywracania podmiotowości oraz samorządności grupom, społecznościom i jednostkom, jaką jest zasada subsydiarności. Zasada ta oznacza zakaz pozbawiania kompetencji i samodzielności oraz zobowiązuje zarówno do działania, jak i do samoograniczenia się obywateli i ich wspólnot możliwości aktywności. Otwiera to drogę do różnych form partycypacji społecznej – od działań zorientowanych na dążenie do konsensusu, poprzez doprowadzenie i dopuszczenie do debaty publicznej, do uzyskania prawa do opozycji wobec działań władz publicznych, aż po bezpośredni udział w decyzjach natury administracyjnej i/lub politycznej. W Unii Europejskiej, poza prawami wyborczymi, istotnym elementem instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego jest zagwarantowanie partycypacji obywatelskiej w sferze decyzji władczych. Jednym z mechanizmów wzmacniania aktywnego zaangażowania obywateli w ten proces jest mechanizm konsultacji decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym z partnerami społecznymi. Przykład działań mających na celu włączenie obywateli Unii do procesów decyzyjnych stanowi konsultacja projektów aktów prawnych z dwiema instytucjami reprezentującymi interesy istotnych segmentów społeczeństw: Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym

(EKES), składającym się z przedstawicieli ugrupowań gospodarczych i społecznych, oraz Komitetem Regionów, reprezentującym samorządy i społeczności lokalne. Ponadto w celu wzmocnienia partycypacji obywateli, Rada Europejska podjęła w 2004 r. decyzję ustanawiającą wspólnotowy program działań na rzecz promowania aktywnego obywatelstwa europejskiego (Program „Europa dla Obywateli” realizowany w okresie 2007–2013). Jego głównym celem jest wspieranie aktywnego udziału obywateli w dyskusjach dotyczących kształtu i kierunku rozwoju Unii Europejskiej oraz poszerzenie kontaktów i wymiany między obywatelami, szczególnie przez programy twinningowe między miastami oraz wspieranie organizacji działających na rzecz promowania aktywnego i zaangażowanego obywatelstwa. EKES odgrywa istotną rolę w zabezpieczaniu formalnej pozycji sektora pozarządowego na mapie instytucjonalnej Unii Europejskiej. W drugiej połowie lat 90. XX wieku z własnej inicjatywy lub na zlecenie Komisji Europejskiej wydał opinie dotyczące stosunku wobec społeczeństwa obywatelskiego, np. w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy społecznej (1997) czy ich wkładu w budowanie Europy (1999). Inną cechą instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego w praktyce Unii Europejskiej jest działalność struktur sieciowych o charakterze federacyjnym tworzonych przez organizacje pozarządowe na szczeblu europejskim. Prowadzą one głównie działalność lobbystyczną. Przykładem może być powstała w 1996 r. Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych reprezentująca interesy organizacji aktywnych w obszarze spraw społecznych. Przynależy do niej ok. 40 narodowych reprezentacji (w formie sieci, federacji i rad), a pośrednio skupia ponad 1800 organizacji pozarządowych aktywnych na tym polu.

Ważnym przełomem w instytucjonalizacji społeczeństwa obywatelskiego wzmacniającym pozycję organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej było przyjęcie *Białej Księgi nt. Rządzenia* w 2001 r., w której Komisja Europejska postulowała m.in. poszerzone włączenie organizacji pozarządowych w kreowanie polityki unijnej oraz poprawę dostępu obywateli do informacji. W dokumencie tym za społeczeństwo obywatelskie uznano związki zawodowe i organizacje pracodawców (tzw. partnerów społecznych), jak i organizacje pozarządowe, stowarzyszenia zawodowe oraz inicjatywy lokalne powstające oddolnie i traktuje się je jako „system wczesnego ostrzegania co do kierunku politycznej debaty” (*White Paper on Governance* 2001). W myśl zapisów *Białej Księgi* Unia Europejska wspiera też organizacje pozarządowe z krajów kandydujących, co stanowi jeden z elementów przygotowań do pełnego członkostwa,

same organizacje pozarządowe natomiast postrzegają szczebel europejski jako odpowiednią dla siebie platformę, gdzie można dokonać zmian w wymiarze politycznym i społecznym.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że w praktyce instytucjonalnej Unii Europejskiej od lat dużą wagę przykładają przede wszystkim do deklaracji dotyczących istotności społeczeństwa obywatelskiego dla jej dalszego rozwoju. Stanowisko to wyrażane jest głównie w różnego rodzaju dokumentach (np. w *Deklaracji 38*, stanowiącej załącznik do traktatu amsterdamskiego z 1999 r., można m.in. przeczytać: „Uczestnicy konferencji dostrzegają wielkie znaczenie wielkiego wkładu działań społecznych w rozwój społecznej solidarności. Wspólnota będzie wspomagać europejski wymiar organizacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem wymiany informacji i doświadczeń, a także udziału młodych i seniorów w pracy społecznej”). Nie przekłada się ono jednak na wiążące rozwiązania skutkujące trwałym włączeniem instytucji sektora obywatelskiego do zarządzania procesami publicznymi.

5. Społeczeństwo obywatelskie w wymiarze europejskim – dylematy terażniejszości i wyzwania przyszłości

Społeczeństwo obywatelskie stanowi współcześnie, zarówno w europejskich debatach naukowych, jak i w praktyce instytucjonalnej, przyczynę licznych dylematów i problemów interpretacyjnych. Pierwsze z intelektualnych wyzwań związanych z aktualizacją stanu wiedzy w zakresie społeczeństwa obywatelskiego ma wymiar normatywny i dotyczy pożądanego zachowania w przestrzeni publicznej. Krąży ono wokół pytań, jakiego rodzaju zachowanie powinno być akceptowane jako obywatelskie, kto wyznacza ramy tej akceptacji i czy aktorzy społeczni mają prawo stosowania przemocy, jeśli ich wspólnota jest zagrożona¹. Wśród dylematów o charakterze aksjologicznym wymienić też można wątpliwości dotyczące kwestii, czy współczesne społeczeństwa obywatelskie mają możliwość uniknięcia przemocy dzięki przysługującym im „cywilnym” środkom i w którym miejscu interes własny jednostki wpisuje się w retorykę dobra wspólnego wspólnoty. Jeśli ma się świadomość wskazanych ambiwalencji, należy wreszcie sformułować odpowiedź na niejasne jak dotąd pytanie, kto należy do społeczeństwa obywatelskiego, a kto jest z niego

¹ W czasach antyku gotowość do obrony stanowiła główną cechę zaangażowania obywatelskiego; dla myślicieli wczesnego Oświecenia, jak np. Fergusona czy Smitha dopiero w trakcie konfrontacji z państwem dochodziło do wyodrębnienia się tzw. *civil society*.

wykluczony. Poza samą definicją społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze normatywnym można jeszcze stwierdzić wątpliwości polegające na pominięciu trudności dotyczących podporządkowania społeczeństwa obywatelskiego określonego obszarowi wewnątrz struktury społecznej. W myśl obowiązujących założeń stanowi ono obszar niezależny, umiejscowiony poza państwem, gospodarką i sferą prywatną. Akceptowana interpretacja społeczeństwa obywatelskiego abstrahuje od treści, jakimi zajmuje się sfera społeczno-obywatelska, co powoduje, że w ten sposób powstaje swego rodzaju dowolność w zakresie pojęcia społeczeństwa obywatelskiego (np. działalność ekstremistycznych grup pod przykrywką aktorów społeczno-obywatelskich *par excellence* organizujących imprezy dla młodzieży, oferujących wsparcie wykluczonych grup społecznych czy nawołujących do zaangażowania politycznego). Przykład ten można wykorzystać w celu pokazania, że społeczeństwo obywatelskie *per se* nie stanowi projektu, który ma prowadzić do stworzenia „lepszego społeczeństwa”, ale może mieć cechy indoktrynacji. Wśród kluczowych dylematów związanych z intelektualnym pojmowaniem społeczeństwa obywatelskiego poprzez zaangażowanie obywatelskie, normatywne sposoby postępowania oraz obszary, w których występują działania społeczno-obywatelskie, jako cechę wymienić należy także element utopijny, który zakłada, by w „projekt” społeczeństwa obywatelskiego włączyć możliwie wielu obywateli. Przez normatywnie utopijną treść analizowanego pojęcia może ono stać się zatem ideologicznym instrumentem polityki. Społeczeństwo obywatelskie jest konotowane tylko z jedną, ogólnie rozumianą symboliką społeczeństwa, które po osiągnięciu zakładanych wskaźników może prowadzić do dyskwalifikacji innych sposobów zachowania, określanych wówczas jako tych „nieobywatelskie”.

Z dzisiejszej perspektywy istotne dla zrozumienia wyzwań, jakie łączą się z problematyką społeczeństwa obywatelskiego, jest dodatkowo wskazanie obecności we współczesnej praktyce demokracji następujących dyskursów tematycznych:

- dotyczących niskiej aktywności partii politycznych, mimo ciągle istniejącej wysokiej gotowości obywateli do partycypacji politycznej;
- związanych z możliwościami politycznego zarządzania współczesnymi kompleksowymi społeczeństwami (*governance*), które coraz częściej przechodzą do formy hierarchicznej do sieciowej;
- na temat przemian w świadomości dotyczącej uczestnictwa pokoleń znajdujących się z dala od formalnych wielkich organizacji ku informacyjnym, ograniczonym tematycznie i samoorganizującym się małym grupom;

- o politycznych wymogach wobec realnych regulacji życia prywatnego;
- dotyczących finansowych i instytucjonalnych granic państwa we współczesnym społeczeństwie;
- związanych z megadyskursem globalizacji, szczególnie z możliwościami ponadnarodowej demokracji i jej lokalnych konsekwencji;
- nad pytaniem o to, w jaki sposób we współczesnych kompleksowych społeczeństwach można generować i odtwarzać kapitał społeczny.

Wszystkie wymienione zagadnienia dotyczą perspektyw rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni europejskiej. Wprawdzie nie wpisują się one wprost w debatę polityczną rozgrywaną na szczeblu unijnym, jednak pośrednio determinują kierunki instytucjonalnych rozwiązań przyjmowanych stopniowo przez decydentów europejskich. W aktualnych trendach i działaniach widać zakorzenienie się intelektualnych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, dyskutowanych na przestrzeni wieków, w obowiązujących pragmatycznych rozwiązaniach instytucjonalnych. I nawet jeśli proces umacniania organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej przebiega bardzo powoli, niekiedy przez samych zainteresowanych określany jako mało imponujący czy wręcz rozczarowujący, należy stwierdzić, że społeczeństwo obywatelskie na stałe wpisało się w tradycję i kulturę polityczno-prawną dzisiejszej Europy, które uznają je za naturalny komponent demokracji. W porównaniu ze stanem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na innych kontynentach można z pewnym ukontentowaniem docenić, że wysoki rozwój cywilizacyjny, świadomy i powszechny dostęp do edukacji i kultury, wolność wypowiedzi i stowarzyszania się, poszanowanie godności człowieka jako jednostki i obywatela, zachęty do obywatelskiego zaangażowania, wartości publiczne powodują, iż europejskie społeczeństwo obywatelskie ostatecznie określić można jako ugruntowane i dojrzałe.

Literatura rekomendowana

Izdebski H., *Z dziejów terminu „społeczeństwo obywatelskie”*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000.

Murawski K., *Państwo i społeczeństwo obywatelskie. Wybrane problemy rozwoju demokracji w Polsce 1989–1997*, WAM, Kraków 1999.

Pietrzyk-Reeves D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, Wrocław 2004.

Bibliografia

Bachmann K., *Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wydawnictwo ATUT, Wrocław 2004.

Barber B., *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*, Hamburg 1994.

Benhabib S., *Ein deliberatives Modell demokratischer Legitimität*, „Deutsche Zeitschrift für Philosophie”, 43/1995.

Bobbio N., *Democracy and Dictatorship*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1989.

Bokajło W., Dziubka K., *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001.

Bokajło W., *Słabość polskiego społeczeństwa obywatelskiego – ujęcie teoretyczne i kulturowo-polityczne*, [w:] W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka (red.), *Europa obywateli: polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2007.

Bokajło W., *Kapitał ludzki i systemy w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] D. Moroń (red.), *Kapitał ludzki i społeczny: wybrane problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

Habermas J., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M 1992.

Massing P., *Normativ-kritische Dimensionen politischer Bildung*, [w:] G. Weißeno (red.), *Politik besser verstehen. Neue Wege der politischen Bildung*, Wiesbaden 2005.

Putnam R., *Demokracja w działaniu*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.

Szacki J. (red.), *Ani książkę ani kupiec-obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997.

White Paper on Governance, <http://europa.eu.int/comm/governance/whitepaper/en.pdf>.

Wiktorska-Święcka A., *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce – refleksja nad teorią i genezą oraz próba oceny stanu i rozwoju*, [w:] W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka (red.), *Europa obywateli: polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, Oficyna Wydawnicza ATUT, Wrocław 2007.

Wiktorska-Święcka A., *Europa obywateli*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2009.

Wiktorska-Święcka A., *Poprawianie demokracji. Założenia współczesnych koncepcji kształcenia obywatelskiego*, [w:] L.W. Zacher (red.), *Transformacje demokracji. Doświadczenia, trendy, turbulencje, perspektywy*, Difin, Warszawa 2011.

Część II

Konstruowanie Unii Europejskiej

Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej

Unia Europejska (UE) jest stosunkowo młodym i dynamicznym systemem politycznym. Jej kształt instytucjonalny jest efektem przyjęcia określonych założeń politycznych w chwili tworzenia pierwszych Wspólnot Europejskich, jednak uprawnienia poszczególnych instytucji, przypisywane im funkcje, relacje i powiązania podlegają zmianom. Rządy państw członkowskich co pewien czas porozumiewają się w sprawie nowego traktatu, w którym przebudowują maszynериę polityczną UE. Do tej pory sprowadzało się to przeważnie do przyznawania unijnym instytucjom coraz więcej formalnych uprawnień i zwiększania liczby kwestii podlegających regulacjom wspólnotowym, choć symptomy działań odwrotnych były widoczne już w traktacie z Maastricht, który wprowadził do systemu Unii zasadę pomocniczości, czy też w ostatnim traktacie podpisanym w Lizbonie, który wzmocnił rolę parlamentów narodowych. Trudno byłoby zatem bronić tezy, że zmiany ustroju UE zmierzają konsekwentnie w jednym kierunku (np. federacyjnym czy konfederacyjnym).

Unia Europejska tworzy szczególny rodzaj organizacji łączącej cechy państwowego systemu politycznego oraz rozbudowanej organizacji międzynarodowej. Funkcjonują w niej równolegle instytucje o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym, które wraz z pozostałymi aktorami (rządami państw członkowskich, europejskimi partiami politycznymi, licznymi grupami interesu, europejskimi wyborcami, regionami), tworzą wielopoziomowy i wielopłaszczyznowy system polityczny. Siła i znaczenie poszczególnych aktorów nie są jednakowe, ale dzięki wzajemnym zależnościom, oddziaływaniom, wywieraniem wpływu, system polityczny UE utrzymuje równowagę, której – jak dotąd – nie rozchwiały ani kolejne rozszerzenia, ani kryzysy polityczne czy ekonomiczne.

Analizy UE wielokrotnie nasuwają wniosek dotyczący jej specyfiki, niepowtarzalności i wyjątkowości. Tym co odróżnia system polityczny Unii od systemów państwowych krajów członkowskich i innych znanych systemów politycznych na świecie, jest jego jednoczesne funkcjonowanie na poziomie narodowym i europejskim oraz układ zależności, relacji i oddziaływań między tymi poziomami. Ten niepaństwowy system polityczny wymyka się tradycyjnym analizom systemowym stworzonym po to, by badać byty o charakterze państwowym. Cechy reżimu politycznego, funkcjonowanie partii politycznych na poziomie europejskim, zachowania wyborcze podczas europejskich elekcji, procesy decyzyjne w UE są specyficzne, dlatego wymagają nieco innego instrumentarium badawczego niż analizy tych samych elementów systemowych w państwach narodowych. Celem tego rozdziału jest znalezienie odpowiedzi na fascynujące skądinąd pytania, jakim prawem UE w ogóle działa i jak udaje się jej zachować wewnętrzną stabilność.

1. Wielopoziomowość systemu politycznego Unii Europejskiej

Określanie UE mianem systemu politycznego zostało zaakceptowane przez badaczy integracji europejskiej zarówno ze względu na zaawansowane procesy integracyjne upodabniające ją w wielu aspektach do państwa, jak i z racji przewyciężenia w politologii tendencji do tradycyjnego definiowania systemu politycznego, polegającego na rezerwowaniu tej kategorii jedynie do bytów państwowych, którym – mimo wielu podobieństw – UE jednak nie jest. Efektem integracji europejskiej było powstanie nietypowego systemu politycznego charakteryzującego się dużą fragmentaryzacją i rozproszeniem procesu decyzyjnego, co zmusiło badaczy do poszukiwań nowych koncepcji analitycznych, które pozwoliłyby ująć go w spójne ramy interpretacyjne (Herbut 2014: 17). Badanie UE wyłącznie w kategoriach analizy systemowej stawało się coraz trudniejsze, dlatego wielu politologów wskazuje na przydatność podejścia *governance*, a zwłaszcza jej sieciowej odmiany (*network governance*), czemu zresztą poświęcony jest kolejny rozdział podręcznika.

Zakładając, że charakter demokratycznego systemu politycznego odpowiada takim cechom, jak:

- stabilny i zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról między nimi;
- dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do urzeczywistnienia swoich interesów przez system polityczny albo bezpośrednio, albo za pośrednictwem partii politycznych i grup nacisku;

- wpływ kolektywnych decyzji na dystrybucję zasobów;
- interakcja między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami,

to można uznać, że UE bez wątplenia spełnia powyższe warunki (zob. Hix 2010: 29). Stanowi ona sformalizowany i kompleksowy system podejmowania decyzji, jej instytucje są otwarte na pluralistyczną grę interesów, w której uczestniczą rządy państw członkowskich, partie polityczne i grupy interesu, a podejmowane decyzje dotyczą wszystkich istotnych obszarów publicznej polityki. To, co na pewno różni Unię od państwa, to brak monopolu na prawomocne użycie siły, prawo to bowiem pozostaje w gestii rządów państw członkowskich¹.

System polityczny Unii Europejskiej – system obejmujący instytucje UE, europejskie organizacje partii politycznych i grup interesu, państwa członkowskie, unijne normy prawne, mechanizmy i relacje między nimi, składający się z czterech podsystemów: 1) podsystem instytucjonalny (organy UE oraz organy krajów członkowskich w zakresie wykonywanych funkcji powierzonych przez UE); 2) podsystem normatywny (normy proceduralne i materialne europejskiego prawa wspólnotowego oraz regulacje krajowe będące instrumentami implementacji prawa wspólnotowego); 3) podsystem relacyjny (relacje między organami UE oraz między nimi a organami krajów członkowskich); 4) podsystem funkcjonalny (funkcje wypełniane przez podsystem instytucjonalny do wewnątrz i na zewnątrz).

Zręby systemu politycznego UE tworzą instytucje, które z pozoru wpisują się w monteskiuszowski trójpodział władz (władza ustawodawcza – władza wykonawcza – władza sądownicza), jednak to wzajemne relacje tych instytucji, a nie sam podział władzy określają zasadę równowagi, czy – jak uważają niektórzy – „nieładu instytucjonalnego” (Schmidt 2003: 338–340) „podziału pracy” i „ukierunkowanej specjalizacji” (Herbut 2014: 16) w Unii Europejskiej. Wspólnotowe prawo pierwotne przyporządkowuje bowiem kompetencje instytucjonalne nie według tradycyjnej zasady trójpodziału władzy, a z przemieszaniem uprawnień poszczególnych instytucji wspólnotowych, tworząc w efekcie najbardziej sformalizowany i skomplikowany system zasad dotyczących podejmowania decyzji spośród wszystkich systemów politycznych na świecie (Hix 2010: 29). Ma to dawać szansę sprostania wyzwaniom, przed jakimi stoi

¹ O pozostałych różnicach między państwem a Unią Europejską zob. rozdz. *Porządek prawny Unii Europejskiej* niniejszej książki.

wielopoziomowy system UE, który łączy w sobie cechy złożoności i rozproszenia, składając się z elementów pozostających ze sobą we wzajemnym horyzontalnym i wertykalnym oddziaływaniu (Czachór 2013: 372). W tak zdefiniowanym układzie interakcji podejmowane są wiążące decyzje, angażujące wiele politycznie niezależnych, ale współzależnych podmiotów publicznych i prywatnych funkcjonujących na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym, państwowym, ponadnarodowym) i permanentnie partycypujących w negocjacjach, deliberacjach i wdrażaniu decyzji (Schmitter 2004). Taki typ rządzenia umożliwia, a przynajmniej czyni prawdopodobnym, przełożenie rozbieżnych preferencji obywateli na efektywne wybory polityczne, a także przekształcanie wielości interesów społecznych różnych szczebli na jednolite działania (Kohler-Koch 1998: 1). Często wskazuje się na istnienie w UE nie jednego procesu decyzyjnego, ale wielu sektorowych procesów decyzyjnych (Herbut 2014: 17–18). Sposób uprawiania polityki opiera się tu na sieciach powiązań między komisjami, agencjami, grupami ekspertów, grupami interesu. To wymaga przyjęcia nowego stylu rządzenia opierającego się na negocjacjach, wszechstronnych konsultacjach i poszukiwaniach konsensusu, albowiem tradycyjny styl, znany z europejskich państw narodowych, nie sprawdziłby się w kontekście funkcjonowania wielu podmiotów determinujących treść polityk UE oraz dysponujących możliwością zablokowania ostatecznych decyzji.

Tomasz G. Grosse (2012) wskazuje, że Unię Europejską należy traktować przede wszystkim jako system dwupoziomowy, ponieważ największą wagę mają w nim poziomy narodowy i unijny. Autor wymienia trzy główne kanały komunikacyjne w relacjach między nimi: współpracę przedstawicieli rządów narodowych i polityków najwyższego szczebla w ramach unijnych instytucji międzyrządowych (zwłaszcza Rady UE oraz Rady Europejskiej), funkcjonowanie instytucji technokratycznych (przede wszystkim Komisji Europejskiej), których specyfika sprzyja wieloszczeblowym kontaktom między urzędnikami oraz działanie Parlamentu Europejskiego, który stwarza możliwości różnorodnych interakcji zwłaszcza za pośrednictwem eurodeputowanych będących łącznikami między aktorami wspólnotowymi a środowiskami partyjnymi we własnych krajach.

Simon Hix, który jako pierwszy w kompleksowy sposób przeanalizował Unię Europejską, stosując kategorię systemu politycznego, uważa, że jest ona szczególnym wariantem systemu wielopoziomowego i nazywa go „systemem ząbwiąjących się rządów kolegialnych” (Hix 1998: 28). Władza wykonawcza jest tu dzielona między władzę ponadnarodową (Komisję Europejską) oraz

rządy narodowe, reprezentowane w Radzie Unii Europejskiej (RUE) i Radzie Europejskiej. Mamy więc do czynienia z systemem podwójnej egzekutywy, co z jednej strony sprzyja wypracowywaniu kompromisów w uchwalaniu i wykonywaniu polityk UE, lecz z drugiej utrudnia tworzenie silnego przywództwa i powoduje inercję polityczną oraz ogranicza możliwości rozliczania polityków i sprawowania demokratycznej kontroli przez obywateli. Władzę ustawodawczą (prawodawczą) w Unii ma RUE, czyli reprezentant państw członkowskich, oraz Parlament Europejski (PE), który teoretycznie reprezentuje interesy obywateli Unii Europejskiej. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego pewną rolę w tworzeniu unijnej legislacji odgrywają także parlamenty państw członkowskich, choć za sprawą tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania, „żółtej” i „pomarańczowej kartki” jest to raczej funkcja „hamulcowego” unijnego procesu legislacyjnego (Grosse 2014: 46–50). Zdaniem Hixa władza legislacyjna w Unii przypomina dwuizbowe parlamenty istniejące w demokratycznych systemach politycznych. Tutaj każda z „izb” (czyli RUE i PE) oparta jest na kulturze dochodzenia do konsensusu, a kultura konfliktu i kwestionowania ujawnia się częściej w relacjach bikameralnych między nimi (Hix 2010: 144–145). Trzecia władza – sędziowska sprawowana jest przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który współpracuje z sądami narodowymi nad wdrożeniem prawa wspólnotowego. Widoczne jest zatem, że każdy rodzaj władzy podzielony jest między poziomem ponadnarodowym i poziomem narodowym, co dodatkowo (poza tradycyjnym trójpodziałem władzy) wzmacnia mechanizm kontroli i równowagi wbudowany w system polityczny Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o mechanizm działania systemu politycznego UE, to na pierwszy rzut oka podobieństw do mechanizmów charakterystycznych dla państwowych systemów politycznych nie brakuje. U podstaw systemu UE znajdują się obywatele państw członkowskich, którzy oddziałują na jego rozwój partycypując w krajowych referendach rozstrzygających o kluczowych kwestiach integracji, kształtując skład narodowych parlamentów przez udział w krajowych wyborach parlamentarnych, decydując pośrednio o charakterze swoich rządów, które ich reprezentują w RUE, uczestnicząc w wyborach do PE, wpływając na rozwój i egzekwowanie prawa unijnego przez angażowanie w swoje sprawy sądów krajowych i TSUE. Organizacjami pośredniczącymi między opinią publiczną a procesem politycznym są, tak jak we wszystkich współczesnych systemach demokratycznych, partie polityczne oraz grupy interesu.

To, że partie polityczne (krajowe i europartie) w sposób bezpośredni lub pośredni oddziałują na każdą instytucję unijną, nie oznacza jednak, że są one

głównymi aktorami w systemie politycznym Unii. Partie krajowe rywalizują w państwach członkowskich o stanowiska rządowe, a zwycięzcy reprezentują je w RUE. Komisarze europejscy są najczęściej politykami ze stażem krajowym, zawdzięczają stanowisko partyjnej nominacji, często też powracają ze stanowisk unijnych do kariery politycznej w macierzystej partii. W wyborach europejskich obywatele wybierają spośród narodowych list te partie polityczne, których reprezentanci zasiadają w PE. Podstawą struktury politycznej PE jest platforma partyjna, a zwycięskie partie narodowe skupiają się w ponadnarodowe grupy polityczne. Poszczególne partie z krajów członkowskich łączą się ponadto w transnarodowe federacje partii politycznych (europartie). Często jednak bezpośredni dostęp do centrów decyzyjnych w ramach UE odbywa się z pominięciem partii politycznych. Dzieje się tak, ponieważ na poziomie UE rozmaitym grupom interesu udało się zdominować reprezentację poszczególnych grup społecznych i podmiotów zainteresowanych wpływem na proces decyzyjny. Podmiotami, które uczestniczą w procesie przenoszenia żądań z wejść do wnętrza systemu są ponadto, oprócz partii politycznych i zorganizowanych grup interesu, różne agencje z państw członkowskich i grupy eksperckie.

Dyskutuje się też na temat realnej pozycji obywatela w systemie UE. U genezy Wspólnot Europejskich leży projekt zdominowany przez technokratyczne przetargi administracyjne, wobec którego obywatele państw członkowskich przez lata pozostawali obojętni. Co prawda Marta Witkowska uważa, że „Unia długo była postrzegana przez społeczeństwa państw członkowskich jako zagrożenie, ponadnarodowa machina biurokratyczna, a nawet superpaństwo zagrażające demokracji w państwach członkowskich” (Witkowska 2012: 146), to bliższa rzeczywistości jest obserwacja, iż obywatele najpierw (w latach 50. i 60. XX w.) przyjęli postawę „konsensu permissywnego” popierając wysiłki elit politycznych w zakresie budowania integracji gospodarczej (Lindberg, Scheingold 1971), a przez kolejne dwie dekady traktowali ją jako proces dziejący się obok nich i niewymagający większego zainteresowania czy konieczności posiadania własnej opinii na ten temat. Politycy nie mieli zatem motywacji, by w centrum procesu integrowania Europy stawiać obywateli, co oczywiście nie znaczy, że integracja europejska godziła w ich interesy. Przy konstruowaniu Wspólnot Europejskich nie chodziło o stworzenie czegoś na podobieństwo demokratycznego państwa, ale o „instytucjonalizację określonego modelu systemu politycznego, który będzie działał na rzecz społeczeństwa (europejskiego), tyle że bez jego bezpośredniego udziału” (Herbut 2014: 13).

Pierwsza silna opozycja wobec UE pojawiła się w toku procesu ratyfikacji traktatu z Maastricht w latach 1992–1993, a jej manifestacją były przede wszystkim wyniki referendum przeprowadzonych we Francji, Danii i Irlandii oraz w mniejszym stopniu wyniki głosowań w brytyjskiej Izbie Gmin i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech. Ta fala sprzeciwu przyniosła następnie głosowanie na partie antyeuropejskie podczas wyborów do PE w 1994 r., widoczna była także w dużym odsetku osób głosujących przeciwko akcesji w referendach dotyczących rozszerzenia Unii przeprowadzonych w 1994 r. w Austrii, Finlandii, Szwecji i Norwegii (ta ostatnia w wyniku negatywnego rezultatu referendum ostatecznie do Unii nie przystąpiła), znajdowała odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej w czasie tworzenia i uruchamiania unii gospodarczo-walutowej w 1999 r. oraz w pierwszych wyborach do PE w powiększonej już Unii w 2004 r.

O tym, że rola obywateli w systemie politycznym UE przez lata sprowadzała się w praktyce li tylko do uczestnictwa w wyborach europejskich (i to nawet nie od początku istnienia Wspólnot Europejskich, ponieważ pierwsze bezpośrednie wybory do PE odbyły się w 1979 r.) oraz w referendach, i że elity polityczne nie były zainteresowane zwiększaniem ich aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym przez wprowadzanie do systemu mechanizmów partycypacyjnych, świadczą perypetie z europejską inicjatywą obywatelską. Pomysł nadania obywatelom UE prawa inicjowania procesu legislacyjnego po raz pierwszy pojawił się pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Początkowo (w 1988 i 1993 r.) z taką propozycją wychodził PE. Kilka lat później sprawa była poruszana na międzyrządowej konferencji w Amsterdamie, podczas której ministrowie spraw zagranicznych z Austrii i Włoch bez powodzenia optowali za wpisaniem prawa do inicjatywy obywatelskiej do traktatu amsterdamskiego. Kolejny raz sprawą zajął się PE w 2002 r., ale zwolennicy inicjatywy obywatelskiej znów nie odnieśli sukcesu. Realna szansa na jej wprowadzenie pojawiła się podczas Konwentu Europejskiego (2002–2003), kiedy przedstawiciele wielu organizacji społecznych lobbowali za przyjęciem takiego rozwiązania. Mimo rozbudzonych nadziei tydzień przed zakończeniem Konwentu większość prezydium odrzuciła projekt wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej do Konstytucji dla Europy. Spowodowało to zdwojenie wysiłków członków organizacji obywatelskich, którzy za pomocą poczty elektronicznej, faksów, listów i osobistych kontaktów naciskali decydentów na zmianę decyzji. Ostatecznie prawo do inicjatywy obywatelskiej zostało umieszczone w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE) (art. I-47.4), w którym znalazł się zapis o tym, że „obywa-

tele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający przynależność państwową znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, wykonanie Konstytucji wymaga aktu prawnego Unii”. Jako że traktat został odrzucony we francuskim i holenderskim referendum w 2005 r., formalnie obywatele uzyskali prawo do takiej inicjatywy dopiero po wejściu w życie traktatu z Lizbony (grudzień 2009).

Przykład roli partii politycznych i samych obywateli w systemie politycznym UE pokazuje, że podobieństwa między państwowymi systemami politycznymi a niepaństwowym systemem UE nie powinny „usypiać” czujności badacza. Niepaństwowy system UE ma wiele cech, których współwystępowanie sprawia, że Unia jest systemem wyjątkowym w skali światowej.

Do charakterystycznych cech systemu politycznego UE należą:

- wielopłaszczyznowość, związana z międzyrządowym charakterem Wspólnoty oraz włączeniem regionów państw członkowskich jako istotnych aktorów systemu, co powoduje mnożenie i komplikacje interakcji między instytucjami;
- sektorowa specjalizacja procesu decyzyjnego, wynikająca z zawikłaności ścieżki decyzyjnej, która powoduje, że trudno wskazać jedno źródło pochodzenia określonych polityk i decyzji;
- zazębiające się kompetencje instytucji w systemie pozbawionym wyrazistego centrum decyzyjnego;
- funkcjonalna i terytorialna asymetria struktur i procesów zachodzących w UE;
- brak jednolitej wspólnoty politycznej UE (europejskiego *demos*);
- brak odpowiedzialnego rządu partyjnego.

Podsumowując tę część rozważań, warto dodać, że UE nie jest wyjątkiem w swojej złożoności, istnieją bowiem podobne systemy polityczne (głównie typu federacyjnego, jak: Stany Zjednoczone, Kanada, Szwajcaria, Austria, Niemcy, Belgia), jednak dwie ostatnie zmienne, czyli brak własnej wspólnoty politycznej i partyjnej egzekutywy, sprawiają, że system polityczny UE stanowi polityczny fenomen.

2. Hybrydalny charakter reżimu Unii Europejskiej

Reżim polityczny w literaturze politologicznej jest najczęściej rozumiany jako normatywny podsystem polityczny. Tworzą go wszystkie wartości

i zasady ustrojowe, struktura autorytetów, formalne i nieformalne reguły gry politycznej oraz wynikające z nich zależności między podmiotami polityki. Elementem składowym reżimu politycznego nie są wyłącznie normy, czyli reguły postępowania w sferze polityki, ale także realne działania polityczne zmierzające do ustanowienia tych reguł bądź do kontroli ich przestrzegania. Wśród norm politycznych można wyróżnić normy, wartości i oceny odnoszące się do sposobów uzyskiwania władzy politycznej, organizowania rywalizacji politycznej, struktury naczelnych władz, podziału władzy, egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Duże znaczenie mają, oprócz norm formalnych, nieformalne zwyczaje polityczne. Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego na przykład w dużej mierze opiera się na zwyczajach politycznych, nieznajdujących swojego potwierdzenia w Regulaminie PE, czego egemplifikacją może być chociażby wypracowanie przez deputowanych wszystkich największych frakcji PE praktyki niedopuszczania przedstawicieli partii faszystowskich i nacjonalistycznych do jakichkolwiek wybieralnych stanowisk.

Biorąc pod uwagę podział reżimów politycznych na demokratyczne i autokratyczne, bez wątpienia reżim polityczny UE, za sprawą regularnych rywalizacyjnych wyborów, wybieralnego parlamentu, powszechnego prawa wyborczego, nieograniczonego pluralizmu i podejmowania decyzji przez sformalizowane procedury, zalicza się do reżimów demokratycznych. Nie zmienia to jednak faktu, że zbitka słowna „deficyt demokracji w Unii Europejskiej” stał się już związkiem frazeologicznym, a wpisanie tej frazy do wyszukiwarki internetowej daje wynik ponad 75 tysięcy trafień. Po pierwsze, jest to efekt odmienności systemu UE od dobrze znanych demokratycznych systemów państwowych, która interpretowana jest często w kategoriach niedostatku procedur demokratycznych w kreowaniu polityk unijnych i znacznego ograniczenia praktyk i procesów typowych dla polityki reprezentacji. Po drugie, krytykowanie Unii za jej „niedemokratyczność” wynika z poczuciu braku dostatecznej jawności i przejrzystości procedur decyzyjnych, które przy całym swoim skomplikowaniu są niezrozumiałe dla większości obywateli, blokując im tym samym możliwość sprawowania demokratycznej kontroli. Po trzecie, faktycznie jest tak, że unijny proces decyzyjny w nikłym stopniu reaguje na impulsy wynikające z rywalizacji wyborczej czy aktywności partii politycznych (Herbut 2014: 12). Polityka w UE została skonstruowana w taki sposób, by nie musiała się ona borykać z „konwencjonalnymi procedurami społecznej demokracji” (Curtin, Mair, Papadopoulos 2010: 937), a ręce elit politycznych nie były „skrzępowane ograniczeniami społecznej demokracji” (Mair 2007: 8). Świadczy to raczej, po

raz kolejny, o nietypowości unijnego reżimu politycznego, który wymyka się narzędziom analitycznym skonstruowanym na potrzeby państw narodowych, niż jest argumentem na rzecz tezy, że Unia Europejska jest reżimem niedemokratycznym czy wręcz autokratycznym.

Lepsze zastosowanie do analizy UE może mieć typologia Arenda Lijpharta (1984), który dzieli reżimy demokratyczne na konsensualne i większościowe. Reżim jest dla tego politologa zespołem norm, które dotyczą przede wszystkim organizacji procesu rywalizacji politycznej i procedury decyzyjnej oraz wyznaczają poziom koncentracji władzy. Demokracja konsensualna charakteryzuje się znacznym stopniem dekoncentracji władzy, zarówno w poziomie (podział władzy między legislatywą a egzekutywą), jak i w pionie (autonomia regionów). Jeśli chodzi o przypadek UE, to dekoncentracja władzy w pionie jest oczywista, zważywszy, że Unia skupia 28 suwerennych państw, których władze mają autonomię podejmowania decyzji w większości dziedzin. Dekoncentracja pozioma też jest faktem, choć ma inne podłoże niż w reżimach politycznych pojedynczych państw. W UE trudno jest zdefiniować funkcje poszczególnych instytucji, ponieważ zasada separacji władz nie została jasno i konsekwentnie przeprowadzona. Funkcje egzekutywne, o czym była już mowa, mają RUE i KE, legislacyjne – RUE i PE. Relacje między instytucjami nie są stabilne, czego dowodzą kolejne zmiany traktatowe. W Unii, w przeciwieństwie do większości krajów członkowskich, nie doszło do zjawiska koncentracji władzy na poziomie legislatywy, PE nie stał się jądrem władzy politycznej, a parlamentarna większość nie jest w stanie wykonywać i egzekwować kompetencji władczych. Co prawda traktat z Lizbony zmodyfikował wybór przewodniczącego KE i wzmocnił rolę PE, z którym najpierw przewodniczący Rady Europejskiej konsultuje się w sprawie kandydatury na szefa KE, potem przedstawia kandydata szefom państw i rządów UE, by ostateczny wybór przewodniczącego nastąpił w PE, jednak po Lizbonie nie zmieniło się to, że raz sformowana Komisja Europejska nie potrzebuje wygodnej większości w PE, gwarantującej jej przetrwanie i możliwość rządzenia.

Różnorodność polityczna, narodowościowa, etniczna, językowa, która nakłada się na typową dla polityki rozbieżność interesów grup społecznych, regionów, podmiotów państwowych, dodatkowo sprawia, że procedury decyzyjne w UE polegają w głównej mierze na negocjacjach i przetargach prowadzących do wypracowania kompromisu. Można zatem uznać, że UE jest modelowym przykładem reżimu konsensualnego w rozumieniu Lijpharta.

Inną rozpowszechnioną typologią reżimów demokratycznych, stosowaną w analizie reżimów państwowych, jest podział na reżimy parlamentarne i prezydenckie. Ta typologia przyjmuje węższą definicję reżimu politycznego, który oznacza jedynie zespół norm regulujących stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Kompetencje poszczególnych organów władzy wspólnotowej mają swoisty charakter w porównaniu z systemami rozpowszechnionymi w konstytucjonalizmie państw współczesnych. Radę Europejską tylko w wielkiej przenośni można określić jako głowę państwa, Komisję Europejską jako rząd UE, a Parlament Europejski jako organ władzy ustawodawczej. Najbliżej tego klasycznego wzoru usytuowany jest właśnie PE, choć operowanie schematami w wypadku UE niewiele wyjaśnia. RUE, nazywana też czasem Radą Ministrów, jest najwyższym organem UE i podejmuje decyzje na podstawie propozycji przedkładanych jej przez KE i po konsultacji z PE. Jako instytucja europejska działa na gruncie swoistej samodzielności, ponieważ reprezentanci państw członkowskich na poziomie ministerialnym są upoważnieni do podejmowania decyzji wiążących swe rządy. KE jako oryginalny organ kolegialny, ponoszący solidarną odpowiedzialność przed PE (jak rządy narodowe przed swoimi parlamentami), jest głównym organem inicjatywy legislacyjnej i decyzyjnej oraz organem egzekutywy w zakresie stanowienia aktów wykonawczych, przestrzegania i wykonywania prawa europejskiego. PE natomiast ma kompetencje w trzech zasadniczych dziedzinach: ustawodawstwie (prawodawstwie wspólnotowym), uchwalaniu budżetu oraz kontroli nad administracją, w tej pierwszej dziedzinie nie jest to jednak uprawnienie zwierzchnie jak w wypadku parlamentów narodowych. Przemieszanie kompetencyjne unijnych instytucji sprawia, że typologia dzieląca reżimy demokratyczne na prezydenckie i parlamentarne wydaje się mało przydatnym instrumentem analizy Unii Europejskiej.

Problem z zakwalifikowaniem reżimu politycznego Unii Europejskiej do jednej „przegródki” wynika z tego, że jest on swego rodzaju hybrydą łączącą komponent międzyrządowy (konfederacyjny), technokratyczny i *quasi*-federacyjny (Grosse 2008). Najważniejszą instytucją budującą federacyjny charakter Unii jest Parlament Europejski wyłaniany w wyborach powszechnych, którego władza prawodawcza wzmacniana jest z każdą kolejną zmianą traktatową. Komponent technokratyczny opiera się głównie na Komisji Europejskiej, a konfederacyjny na Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej.

3. Relacje między państwami członkowskimi a instytucjami ponadnarodowymi – rywalizacja czy kooperacja?

W rozważaniach na temat systemu politycznego Unii nie można pominąć kwestii zależności między państwami członkowskimi a stworzonymi przez nie instytucjami wspólnotowymi, których istota w dużej mierze sprowadza się do balansowania pomiędzy interesami narodowymi a scentralizowanymi kompetencjami unijnymi. Przydatnym narzędziem analitycznym jest w tym wypadku teoria mocodawca-agent (*Principal-Agent Theory* – PAT), w której państwa członkowskie traktowane są jako „mocodawcy”, a instytucje wspólnotowe jako ich „agenci”. Państwa członkowskie w myśl teorii PAT starają się ograniczać instytucje ponadnarodowe w ich samodzielności, a owe prointegracyjne instytucje zabiegają o maksymalizowanie swoich kompetencji i tym samym wzmocnienie poziomu ponadnarodowego w UE (Ruszkowski 2010: 165–216). Mechanizm budowania poziomu ponadnarodowego Unii Europejskiej rozpoczął się od ustanowienia instytucji ponadnarodowych, na które państwa członkowskie delegowały część swoich kompetencji, podejmując próby (nie zawsze udane) rozciągnięcia nad nimi kontroli. Instytucje ponadnarodowe dość szybko zaczęły się nie tylko wymykać spod kontroli mocodawców, ale w niektórych wypadkach przejmować kompetencje kontrolno-nadzorcze nad państwami członkowskim i występować w roli superwisora.

W wyjaśnieniu relacji między podmiotem delegującym kompetencje a podmiotem je otrzymującym, przyczyn, okoliczności, etapów tego procesu oraz jego skutków, pomocna jest teoria delegowania. Z wielu powodów ustanowienie instytucji ponadnarodowych leży w interesie państw narodowych tworzących ugrupowanie integracyjne. W związku z tym, że relacje międzypaństwowe charakteryzuje immanentny brak zaufania, a decyzja o rozpoczęciu procesu integracyjnego nie redukuje automatycznie wzajemnej nieufności, powołanie instytucji ponadnarodowych jest swoistym antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania i zabezpieczeniem przed egoizmami narodowymi, partykularyzmami, różnicami preferencji, forsowaniem woli silniejszych państw (Kassim, Menon 2003). Instytucje ponadnarodowe powołuje się też po to, by przekazać im zadania i uprawnienia z obszarów najtrudniejszych do regulacji i zarządzania przez pojedyncze państwo lub z obszarów o dużej dozie niepewności i nieprzewidywalności. Mają one wyręczać rządy państw w prowadzeniu negocjacji lub w wykonywaniu zleconych działań. Delegowanie na ich poziom kompetencji państwowych spowo-

dowane jest przede wszystkim niższymi kosztami podejmowania decyzji oraz możliwością korzystania ze specjalistycznych ekspertyz o dużej wadze politycznej. Jak zauważa Piotr Tosiek (2007: 42), „delegowanie znacznej części uprawnień decyzyjnych do organów eksperckich jest zgodne z występującą ogólnościową tendencją do izolowania skomplikowanych zagadnień merytorycznych od walki politycznej”. Państwa liczą też na to, że ponadnarodowe instytucje będą w sposób niezależny monitorować zawierane umowy i zabezpieczać przed odstępowaniem państw od uprzednio zawartych kolektywnych porozumień.

W powojennej historii europejskiej integracji pierwszą ponadnarodową instytucją była Wysoka Władza w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, która była odpowiedniczką dzisiejszej Komisji Europejskiej. Współcześnie w UE do instytucji ponadnarodowych należą: Komisja Europejska – od 1967 r., Parlament Europejski – od 1957 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – od 1957 r., Europejski Trybunał Obrachunkowy – od 1977 r., Europejski Bank Centralny – od 1998 r.² Wszystkie wymienione instytucje mają właściwą sobie niezależność w systemie politycznym UE, reprezentują przede wszystkim (przynajmniej teoretycznie) interes wspólnotowy, jednocześnie mają instytucjonalny cel polegający na wzmacnianiu własnych prerogatyw kosztem redukcji kompetencji struktur unijnych reprezentujących rządy państw członkowskich (czyli RUE i RE).

Delegowanie kompetencji przez państwa członkowskie instytucjom wspólnotowym rządzi się pewnymi prawidłowościami, które dokładnie analizuje Janusz Ruskowski (2010). Państwa delegują więcej kompetencji w takich politykach sektorowych, które nakładają koszty o silnym stopniu koncentracji, a generują korzyści o charakterze rozproszonym (np. polityka konkurencji, polityka handlowa, polityka ochrony konsumenta). Zakres delegowania kompetencji jest mniejszy w tych politykach, które generują skoncentrowane korzyści i nakładają koszty o dużym stopniu rozproszenia (np. polityka podatkowa, polityka edukacyjna). Kolejną prawidłowością jest przekazywanie na poziom ponadnarodowy kompetencji w tych dziedzinach, w których wiarygodność i ciągłość prowadzonych działań jest szczególnie ważna (np. polityka monetarna). Przy delegowaniu kompetencji pojawia się po raz kolejny wątek legitymizacji demokratycznej. W instytucjach ponadnarodowych władza

² Unia Europejska została powołana 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r. traktatu z Maastricht, stąd wszystkie wymienione instytucje powstawały jako instytucje Wspólnot Europejskich, a nie Unii Europejskiej.

powierzana jest nie politykom partyjnym pochodzącym z wyborów, a technokratom i ekspertom. Państwa członkowie uznały bowiem, że ważniejsza jest skuteczność, a nie prawomocność czy legitymizacja. Doszły do wniosku, że skoro przy pogłębiającej się integracji nie są w stanie samodzielnie wykonać wielu zadań, wymagających często bardzo wyspecjalizowanej wiedzy i informacji pochodzących jednocześnie z wielu państw, wyręczą je w tym instytucje ponadnarodowe ze względu na ich poziom usytuowania w systemie oraz zasób wiedzy eksperckiej. Teoretycznie uczynią to skuteczniej i taniej niż gorzej do tego przygotowani lub ograniczeni elektoratem albo też kadencyjnością swoich funkcji politycy krajowi, a przy okazji zdejną z nich odpowiedzialność za „niewygodne” działania i decyzje.

Czy można zatem uznać, że relacja „mocodawca–agent” działa w Unii Europejskiej bez zarzutu, a państwa członkowskie są wyręczane przez instytucje ponadnarodowe bez ponoszenia dodatkowych kosztów? Nie ma jednej odpowiedzi na to pytanie. Konsekwencją delegowania kompetencji jest – co wydaje się oczywiste – utrata przez państwa członkowskie możliwości wykonywania kompetencji w zakresie delegowanym na instytucję ponadnarodową. Mówi się w tym kontekście o utracie suwerenności i decyzyjności państw narodowych, co nie przez wszystkich oceniane jest pozytywnie. Wskazuje się też na ograniczenie legitymizacji państw członkowskich, zależy ona bowiem od zdolności do podejmowania decyzji i działania w ważnych obszarach polityki, których państwa konsekwentnie się wyzbywają. Wreszcie problemem jest nieodwracalność, a przynajmniej ograniczona możliwość cofnięcia przez państwa raz wydelegowanych kompetencji. Jest to praktycznie nie do zrobienia jednostronnie i indywidualnie, staje się możliwe tylko za sprawą zmian traktatowych lub przez zmiany prawa wtórnego, co wymaga współdziałania między mocodawcami (państwami UE).

Współdziałanie państw członkowskich nie zawsze jest łatwe, bo, jak zostało wcześniej napisane, mimo funkcjonowania we wspólnym ugrupowaniu integracyjnym poszczególne państwa mają swoje partykularne interesy, które mogą godzić w interesy innych państw, a przynajmniej nie być ze sobą zbieżne. Właśnie brak zgody między państwami członkowskimi w zakresie postępowania wobec instytucji wspólnotowych jest jednym z powodów erozji kontroli nad instytucjami ponadnarodowymi, które zyskują coraz większą samodzielność i autonomię. Jak pisze Ruszkowski (2010: 210), zbiorowy charakter „mocodawcy” (czyli wielość państw członkowskich) oznacza, że pojedyncze państwo nie ma możliwości kontroli „agenta”, gdyż w praktyce kontrola jest

tylko kolegialna. Radzie Unii Europejskiej reprezentującej kraje członkowskie często brakuje informacji, ekspertyz i koordynacji, by działać spójnie i efektywnie. Wymykaniu się instytucji ponadnarodowych spod kontroli sprzyjają także, oprócz ich przewagi informacyjnej, działania grup interesu i podejmowane przez nie próby wpływania na rezultaty osiągane na poziomie ponadnarodowym z pominięciem państw narodowych, spójność wewnętrzna instytucji (zwłaszcza KE) czy przyznane im kompetencje o charakterze nadzorczym wobec „mocodawców”, które ma KE, TSUE, Europejski Bank Centralny. Ruszkowski (2010: 213) podaje przykład skrajnego przypadku wymykania się KE spod kontroli państw członkowskich, która jest możliwa dzięki nadaniu jej funkcji „superwisora” polegającej na nadzorowaniu implementacji prawa wspólnotowego oraz kontrolowaniu, czy traktaty są przestrzegane we wszystkich krajach członkowskich. KE ma prawo zainicjować procedury przeciwko państwom członkowskim za brak podporządkowania się obowiązującemu prawu, łącznie z pozwaniem do TSUE³. Realne zagrożenie niepodporządkowania się nadzorowi państw członkowskich istnieje także w przypadku TSUE, czemu sprzyja jego niezależność i niezawisłość jako instytucji sądowniczej.

Mimo trudności w sprawowaniu kontroli nad instytucjami ponadnarodowymi, procedury nadzorcze są wbudowane w mechanizm pierwotnego delegowania im kompetencji. Instrumentów kontroli i nacisku jest sporo: od budżetowych (łącznie z groźbą ograniczenia finansowania), poprzez kadrowe (wpływ państw członkowskich na obsadzanie stanowisk w instytucjach ponadnarodowych), udzielanie kompetencji kontrolnych innym instytucjom ponadnarodowym (jak np. udzielenie mandatu do kontroli nad KE Europejskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu czy Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich). Jak pisze Ruszkowski (2010: 207), „wybór mechanizmu kontrolnego zależy często od problematyczności danego obszaru politycznego. Im bardziej obszar (polityka sektorowa) jest problemowy w relacjach między państwami członkowskimi a instytucjami ponadnarodowymi (np. podatki, prawo karne, stosunki zagraniczne), tym częściej państwa korzystają ze swoich mechanizmów kontrolnych”.

Istnieją także nieformalne sposoby wpływania na instytucje wspólnotowe. Państwa członkowskie, a przynajmniej większość z nich, stara się wykorzystywać kontakty z nominowanymi przez siebie komisarzami, traktując ich –

³ Latem 2014 r. Polska oczekiwała na decyzję KE w sprawie pomocy publicznej udzielonej Polskim Liniom Lotniczym LOT, która była badana pod kątem jej zgodności z prawem unijnym. Gdyby KE uznała ją za nielegalną, to polski przewoźnik musiałby zwrócić całą pomoc, co mogłoby w konsekwencji oznaczać bankructwo. Ostatecznie pomoc udzieloną przez Polskę uznano za zgodną z unijnym prawem.

wbrew traktatowym zapisom – jak *quasi*-przedstawicieli narodowych w KE. W tym kontekście zrozumiałe są naciski państw członkowskich, by utrzymać zasadę, że w KE każde państwo ma „swojego” komisarza, mimo że już zgodnie z traktatem nicejskim jej skład miał ulec zmniejszeniu. Zmian w tym względzie nie przyniósł na razie także traktat lizboński, który przewiduje wprowadzenie tzw. trybu rotacji w obsadzaniu komisarzy (ich liczba ma odpowiadać liczbie dwóch trzecich państw członkowskich), jednak dopiero po 31 października 2014 r. Niemniej nie jest wykluczone, że decyzją Rady Europejskiej obowiązująca procedura – po jednym obywatelu z każdego kraju – zostanie zachowana także w przyszłości.

Mimo skomplikowanych zależności we wzajemnych relacjach państw członkowskich i instytucji ponadnarodowych wielu badaczy twierdzi, że centralną rolę w systemie UE nadal odgrywają rządy państw członkowskich. Dominują one zarówno w Radzie Europejskiej, w której szefowie państw i rządów ustanawiają szerokie strategiczne kierunki rozwoju UE, jak i Radzie Unii Europejskiej, która historycznie była i pozostaje głównym ciałem legislacyjnym. Jednak nawet jeśli przychylilibyśmy się do takiej interpretacji, to owa centralna rola państw członkowskich nie oznacza, że są one usytuowane hierarchicznie ponad instytucjami wspólnotowymi. Jak tłumaczy Herbut (2014: 16), w wyjaśnieniu tej kwestii można odwołać się do poziomu polityzacji w procesie decyzyjnym i związanych z nim typów negocjacji oraz charakterystyki rodzajów polityk (*policies*), z którymi mamy do czynienia na poziomie systemu politycznego UE. W procesie tworzenia polityki należy wyraźnie rozgraniczyć „decyzje tworzące historię” (*history-making decisions*) od „decyzji kształtujących polityki na poziomie mezo” (*policy-shaping decisions at a meso-level*) (Peterson 1995: 72–74). W systemie UE „decyzje tworzące historię” zapadają w instytucjach międzyrządowych (RE i RUE), które są zasadniczą areną przetargów interesów narodowych. Politycy pełniący funkcje egzekutywne w państwach członkowskich próbują wypracować tam wspólne polityki dystrybucyjne i redystrybucyjne UE, ale przede wszystkim zajmują się politykami tzw. wysokiego szczebla (*high politics*), kształtującymi konstytutywne zasady systemu politycznego i mającymi wpływ na interesy narodowe. W sytuacji, gdy każde z państw ma możliwość użycia weta blokującego, podejmowanie decyzji charakteryzuje się stosowaniem strategii przetargowych, a rozstrzygnięcia zapadają według zasady „najniższego wspólnego mianownika”. „Decyzje kształtujące polityki na poziomie mezo” dotyczące bieżących kwestii związanych z kształtowaniem i regulowaniem rynków europejskich zapadają w Komisji Europejskiej.

Dominuje w niej racjonalność administracyjna i technokratyczna, kładzie się z silny nacisk na stosowanie strategii kooperacyjnych, a celem nadrzędnym jest rozwiązanie konkretnych kwestii problemowych (*problem-solving*) przez przyjęcie optymalnych dla wszystkich zainteresowanych decyzji (Herbut 2014: 17).

Inne stanowisko zajmuje T.G. Grosse (2014: 36–37). Jego zdaniem, siła i uprawnienia instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, daleko wykraczają poza praktykę stosowaną w innych organizacjach międzynarodowych. Zakres delegacji kompetencji i władzy do instytucji technokratycznych i sędziowskich, które nie mają mandatu demokratycznego, powoduje, że integracja europejska może odbywać się poza wolą polityczną państw i ich obywateli.

Podsumowanie

Unię Europejską można postrzegać jako pewnego rodzaju eksperyment w „rządzeniu sieciowym”, żywe laboratorium współpracujących ze sobą instytucji wspólnotowych, krajowych ośrodków władzy politycznej i innych aktorów, takich jak partie polityczne, grupy interesu, regiony czy wreszcie zorganizowane grupy obywateli. Pogmatwana złożoność tego niepaństwowego systemu politycznego pozwala na elastyczną ewolucję i adaptację, tworząc zarazem swoistą symbiozę różnych organizmów politycznych, systemów rynkowych i systemów prawnych. Problemem bywa to, że niejednokrotnie podejmowane próby reform UE zmierzają jednocześnie w wielu kierunkach ustrojowych, tak jakby przysłowiowy już unijny konsensus miał równocześnie zadowolić zarówno zwolenników pogłębionej integracji i budowy państwa federalnego, jak i tych, którzy chętnie wróciliby do etapu unii celnej. To pogodzenie ognia z wodą, czyli tych, którzy obawiają się utraty suwerenności państw członkowskich z tymi, którzy ubolewają nad nieskutecznością Unii, np. w prowadzeniu jednolitej polityki zagranicznej, co jest przecież m.in. wynikiem pozostawienia tych kompetencji władczych na poziomie państw narodowych. W traktacie z Lizbony wzmocnione zostały zarówno rozwiązania federalne, jak i konfederalcyjne. Z jednej strony umocnił się np. Parlament Europejski (czyli instytucja ponadnarodowa), a z drugiej nowe kompetencje europejskie otrzymały parlamenty narodowe. Wydaje się jednak, że przy tak niejednorodnych interesach i oczekiwaniach wobec UE, jej reformowanie w różnych kierunkach ustrojowych jest wbrew pozorom strategią optymalną. Każde inne postępowanie mogłoby zdestabilizować chwiejną równowagę, naruszyć unijną konstrukcję,

a nawet doprowadzić do rezygnacji niektórych państw z udziału w tym wyjątkowym na skalę świata projekcie gospodarczo-politycznym.

Literatura rekomendowana

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Schmidt V.A., *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010.

Bibliografia

Curtin D., Mair P., Papadopoulos Y., *Positioning accountability in European governance: an introduction*, „West European Politics”, vol. 33 (5), 2010.

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

Gross Stein J., *Canada by Mondrain: Networked Federalism in an Era of Globalization*, [w:] R. Gibbins, A. Maioni, J. Gross Stein, *Canada by Picasso: The Faces of federalism*, The 2006 CIBC Scholar-In-Residence Lecture, Ottawa 2006.

Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Grosse T.G. *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2, 2012.

Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Paczeńskiak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

Hix S., *Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy*, WEP, vol. 21, 1998.

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Herbut R., *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej – kontekst polityczny i strukturalny*, [w:] A. Paczeńskiak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

Kassim H., Menon A., *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy”, 10:1, February 2003.

Kohler-Koch B., *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science”, nr 58, 1998.

Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984.

Lindberg L.N., Scheingold S.A. (red.), *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Massachusetts–Cambridge 1971.

Mair P., *Political opposition and the European Union*, „Government and Opposition”, vol. 42 (1), 2007.

Peterson J., *Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*, „Journal of European Public Policy”, vol. 2 (1), 1995.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa 2010.

Schmitter Ph., *Neo-functionalisme*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.

Schmidt V., *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (red.), *The federal Vision Legitimacy and levels of Governance in the European Union*, Oxford–New York 2003.

Tosiek P., *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Poznań 2007.

Witkowska M., *Obywatel UE i jego prawa a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

***Governance* jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej**

Współcześnie coraz mocniej narasta świadomość konieczności wypracowania nowych pomysłów na sterowanie procesami w przestrzeni publicznej. Wysiłki modernizowania podejmowane są także w Unii Europejskiej, w której od początku lat 90. XX wieku gwałtownie wzrosło zainteresowanie możliwościami doskonalenia funkcjonowania systemu instytucjonalnego w zakresie realizowanych przez nią polityk rozwoju. Związane ono było z szeroko rozpowszechnionymi socjologicznymi i politologicznymi debatami tamtego okresu. Ich przyczyną było przekonanie dotyczące niezbędności wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie sterowania politycznego jako odpowiedzi na kryzys polityczny, społeczny i gospodarczy. Zasadniczym wyzwaniem stało się wypracowanie odpowiednich mechanizmów zachęcających do współdziałania różnych podmiotów i realizowania tego, czego osobno żaden z nich nie byłby w stanie osiągnąć samodzielnie. Państwa jako jednostki polityczne zostały włączone w proces współadministrowania różnymi dziedzinami polityki Unii Europejskiej, co spowodowało konieczność zbudowania nowego paradygmatu ich wzajemnych relacji, różniącego się od tradycyjnych wzorców międzypaństwowych opartych na nowym rozumieniu klasycznych kategorii, takich jak sojusz czy równowaga sił. Drugim procesem determinującym zmiany dotychczasowych modeli sterowania było coraz intensywniejsze włączanie nowych uczestników polityki wspólnotowej (władze samorządowe, w tym szczególnie regio-

nalne) oraz rozmaitych grup interesu, które działają w sposób sieciowy. Stały się one źródłem nacisku politycznego na poziomie ponadnarodowym i nowym, alternatywnym obiegiem informacji. Tak rozbudowujący się system polityczny Unii Europejskiej wymagał określenia podstawowej zasady porządkującej jego działania, który istotnie odróżniałby go zarówno od tradycyjnych modeli państwowych, jak i klasycznych reżimów międzypaństwowej współpracy.

Pod koniec ubiegłego wieku do powszechnego obiegu zaczęła wchodzić koncepcja, określana mianem *governance*¹, która z czasem stała się zasadniczym i dominującym podejściem do wyjaśniania procesów i przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom w przestrzeni publicznej. Podejście to wniosło szczególną wartość do debaty związanej z europeizacją, m.in. dzięki określeniu nowych ram dla dalszego rozwoju demokracji partycypacyjnej, uwzględniającej obywatelski, horyzontalny, pluralistyczny i produktywny wymiar polityki. Ten aspekt pojęcia łączy się z poszukiwaniem konsensu społecznego i szeroko opisywanym w dokumentach Unii Europejskiej dialogiem społecznym. W normatywnym ujęciu nie da się go oddzielić od zasady subsydiarności deklarowanej w państwach członkowskich jako zasada konstytucyjna (Boyte 2005). W podejściu *governance* dąży się do zbudowania złożonego systemu powiązań między różnymi poziomami władzy, z których każdy ma inne zadania i role do odegrania, natomiast wszystkie mają podobne cele.

Niektórzy badacze upatrują w podejściu *governance* najbardziej perspektywicznego podejścia w kontekście studiów europejskich (Przymierz 2005). Argumentują, że tylko w ten sposób można efektywnie wyjaśnić procesy w przestrzeni europejskiej, które – wskutek procesów globalizacyjnych, integracyjnych w wymiarach regionalnych i fragmentacji wewnątrz państw – powodują, iż władza, dotychczas skupiona w centralnych ośrodkach państwowych, ulega rozproszeniu. Proces ten zachodzi co najmniej w czterech podstawowych kierunkach: w płaszczyźnie pionowej „w górę” do organizacji ponadnarodowych (Unia Europejska), „w dół” do samorządów terytorialnych i samoorganizującego się społeczeństwa, a w płaszczyźnie poziomej do, z jednej strony, różnych agencji rządowych i pozarządowych oraz z drugiej strony, do niezależnych struktur globalnego rynku. Powstaje układ wielosegmentowy, w którym każdy segment odpowiedzialny jest w swoim zakresie za funkcjonowanie sfery publicznej.

¹ Termin *governance* nie został jak dotąd przetłumaczony na język polski w sposób, który nie budzi wątpliwości i zastrzeżeń. W zależności od kontekstu w literaturze przedmiotu można spotkać następujące określenia: „zarządzanie wielopoziomowe”, „zarządzanie wieloszczeblowe”, „zarządzanie zintegrowane”, „zarządzanie sieciowe”. W odniesieniu do specjalistycznych aspektów stosuje się pojęcia opisowe, np. „zarządzanie publiczne” (*public governance*), „dobre rządzenie” lub „dobre zarządzanie” (*good governance*).

W działaniach Unii Europejskiej *governance* zaczęto zatem odnosić do poprawy funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego i unijnych procesów stanowienia prawa oraz poprawy standardów realizacji polityk wspólnotowych. Obecnie utożsamiane jest z poprawą metod zarządzania w Unii Europejskiej we wszystkich aspektach realizacji polityk krajowych i unijnych, w zakresie wykraczającym poza kwestie potencjału administracyjnego i efektywności zarządzania. Coraz większe znaczenie mają bowiem zagadnienia związane z partycypacją społeczną w pracach administracji oraz rozliczalnością władz publicznych (i administracji), które pośrednio odnoszą się do kwestii społecznej legitymizacji działań publicznych w Unii Europejskiej. *Governance* pozwala zrozumieć zarówno procesy, jakie występują w wymiarze politycznym, ekonomicznym i społeczno-kulturalnym, jak i dostarcza wiedzy specjalistycznej dotyczącej zmian, które następują w przestrzeni europejskiej na poszczególnych poziomach, w poszczególnych sektorach czy wręcz w odniesieniu do określonych branż czy typów organizacji.

Na gruncie studiów europejskich podejście to jest aktualnie stosowane do badania procesów podporządkowanych zjawiskom europeizacji, które zachodzą na poziomie politycznym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. *Governance* oznacza zasady funkcjonowania instytucji, które powinny mieć legitymację społeczną, działać efektywnie i odpowiedzialnie, oraz podkreśla zdolność społeczeństw do tworzenia systemu reprezentacji, instytucji, struktur pośredniczących nastawionych na realizację określonych powyżej celów. Dodatkowo *governance* dotyczy sposobu społecznej koordynacji lub porządku społecznego (Maynz 1998). Podstawą takiego zastosowania pojęcia jest założenie, że współczesny rząd potrzebuje ponadprzeciętnych zasobów wiedzy, które powinny być osadzone w inteligentnych strukturach między hierarchią, rynkiem i sieciami powiązań. *Governance* odnosi się więc nie tylko do relacji między jednostkami, ale też do struktur sprawujących władzę, w tym o charakterze politycznym (Newman 2011).

1. Governance – podstawowe zagadnienia definicyjne

We współczesnej literaturze badawczej istnieje wiele definicji *governance*. W zakresie przedmiotowym teoretycy zidentyfikowali w różnych koncepcjach *governance* pewne elementy wspólne, które stały się fundamentem rozumienia tego pojęcia. Należą do nich następujące charakterystyki:

- sterowanie i koordynacja (czy też rządzenie) w celu zarządzania współzależnościami między aktorami;

- zinstytucjonalizowane systemy regulacji, które kierują działaniem aktorów, przy czym preferowane są kombinacje złożone z różnych systemów (rynek, hierarchia, reguły większości, negocjacje);
- wzorce interakcji i modele działania zbiorowego, jakie wynikają z ram narzuconych przez instytucje (sieci powiązań, koalicje, umowy i porozumienia, konkurencja przez współpracę);
- procesy sterowania i koordynacji oraz wzorce interakcji, wykraczające z reguły poza granice organizacji, szczególnie poza granice państwa i społeczeństwa (Benz 2004).

Jako przykład można przytoczyć definicję *governance* autorstwa Roberta Keohane i Josepha Nye, którzy uważają, że są to „procesy i instytucje, zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Rząd (władza publiczna) działa na zasadzie imperium i kreuje formalne obowiązki. *Governance* nie musi być koniecznie prowadzona przez władze publiczne. Angażują się w nią firmy prywatne, zrzeczenia firm, organizacje pozarządowe i ich zrzeczenia, nierzadko bez nakazu władzy publicznej” (Keohane, Nye 2000: 37). Według Jana Kooimana (1993: 258), *governance* to „wzorec postępowania lub struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników”. Istotą podejścia *governance* jest zatem wywoływanie zmian społecznych i kreowanie ładu społecznego. Analizując różne definicje tego pojęcia, można zauważyć, że dotyczy ono następujących zagadnień:

- w jaki sposób między aktorami kształtują się powiązane instytucjonalnie systemy regulacji;
- w jaki sposób systemy regulacji są respektowane bądź sankcjonowane;
- w jaki sposób aktorzy, przez dobrowolne zrzeczenia, kształtują strategię i są zdolni do działania zbiorowego;
- w jaki sposób wyniki samosterowania są dopasowane do struktur politycznych;
- w jaki sposób realizowane są wspólne ustalenia.

Koncepcja *governance* nie zakłada tworzenia nowych struktur, lecz dąży do optymalizacji funkcjonowania istniejących organizacji w danych warunkach ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych. Nacisk położony jest zatem na funkcje, zdolność do jak najlepszego wykonywania zadań publicznych, a nie na budowanie struktur.

W badaniach nad integracją europejską *governance* funkcjonuje w trojakiem kontekście. Po pierwsze, stosowane jest jako pojęcie analityczno-opisowe, które zakłada, że decyzje zbiorowe we współczesnych społeczeństwach zapadają jako rezultat współpracy między aktorami publicznymi i prywatnymi, a formalne stanowienie prawa przez państwo traci na znaczeniu. *Governance* jako formuła niehierarchiczna występuje w formie polityki sieciowej lub partycypacyjnej. Po drugie, jako pojęcie normatywne *governance* powszechnie kojarzy się z opisem modelu „dobrego” rządzenia lub zarządzania. Przywoływane są w tym kontekście normy, jak np. demokratyczna odpowiedzialność rządów, praworządność, przejrzystość oraz niezależność polityki i zarządzania od nacisków określonych grup interesów. Ponadto *governance* rozumiane jest jako koncepcja praktyczna i technika rządzenia. Koncentruje się na zarządzaniu współzależnościami, sieciami lub systemami negocjacji. *Governance* oznacza tu zasady, procesy i zachowanie, które wpływają na sposób, w jaki wykonywane są uprawnienia, szczególnie w odniesieniu do otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności i spójności.

Pojęcie *governance* uwzględnia współcześnie tendencje, które dokonują się wskutek przemian cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych, zwłaszcza pod wpływem procesów globalizacyjnych. Przemiany te przenikają poszczególne obszary w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym. Między różnymi sektorami powstają współzależności, które odnoszą się do rozmaitych obszarów, np. między gospodarką a środowiskiem naturalnym, systemem edukacji a systemem ubezpieczeń społecznych, polityką gospodarczą a polityką kulturalną. Taka złożoność zagadnień kojarzonych z omawianym pojęciem powoduje, że jest on przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, m.in. nauki o administracji, stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, nauk o zarządzaniu. Szeroka definicja pojęcia obejmuje działania regulacyjne, jak np. stanowienie prawa, dotyczy też sposobu i rodzaju interakcji między sferą polityczną a rynkiem.

Konkretne treści pojęcia *governance* zmieniają się w zależności od specyfiki obszaru zastosowania, więc jeśli chce się wyjść poza ogólne jego określenie, należy przy definiowaniu odnieść je do poszczególnych kontekstów. Państwa, rynek i społeczeństwo stają się samodzielnymi i komplementarnymi mechanizmami polityki, które okazują się odpowiednio w zależności od treści politycznych. *Governance* określa przede wszystkim reguły rządzenia, które sterują koordynacją i kooperacją różnych aktorów. Zarządzanie wielopoziomowe „dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolital-

ny i regionalny, do narodowego. Dotyczy także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym” (Jessop 2007: 5–25). Łączy się z tym pojęcie „wielopoziomowego współzarządzania” jako nowej formy władzy publicznej obejmującej różne poziomy terytorialne oraz mobilizującej aktorów funkcjonalnych i terytorialnych przez partnerstwo, negocjacje i powiązania horyzontalne, wzmacniając ich możliwości radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań i złożoności sił społecznych. Jest to otwarcie na modyfikację relacji między sferą publiczną i prywatną. Współzarządzanie wzmacnia zdolność koordynacji wewnątrz wyodrębnionych systemów i między nimi. Słowem kluczowym stają się relacje w powiązaniu ze sterowaniem, sieciami koordynacji, uczestnictwem interesariuszy, partnerstwem, aliansami strategicznymi, gospodarką sieciową, społeczeństwem sieciowym oraz społeczeństwem obywatelskim „jako owoc nowych form koordynacji” (Jessop 2007: 6). Dodatkowo o *governance* mówi się w odniesieniu do nowych form zarządzania w Unii Europejskiej oraz w debacie na temat rozwoju administracji publicznej, w opisie różnych typów organizacji (publicznych, prywatnych, pozarządowych) oraz relacji między nimi. Pojęcie *governance* odwołuje się też do polityk branżowych i pomaga wyjaśnić procesy zachodzące w sektorze prywatnym (np. *corporate governance*).

2. Multilevel governance na poziomie europejskim

Unia Europejska, inaczej niż tradycyjne systemy polityczne, charakteryzuje się ściśle powiązaną wielopoziomową strukturą, co oznacza, że określone poziomy, na których zapadają polityczne decyzje, stanowią nierozzerwalną całość. Zarządzanie politykami wspólnotowymi ukazuje złożoną naturę systemu politycznego Unii Europejskiej, w którym przenikają się różne wymiary polityki i który opiera się na symbiozie odmiennych porządków regulacyjnych (wspólnotowego oraz narodowych, regionalnych, sieciowych) (Kassim 2003: 140–141). W wymiarze europejskim *governance* polega na realizowaniu polityki jednocześnie na trzech poziomach: Unii Europejskiej, państwa narodowego oraz regionu, przy czym na każdym z tych poziomów realizowane są inne funkcje. Decyzje nie są zmonopolizowane przez rządy państw członkowskich i zapadają w trybie kolektywnych negocjacji, co powoduje utratę przez rządy kontroli nad procesem związanym z ich podejmowaniem. Tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną zaciera się z powodu wzrostu znaczenia stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się partnerami

państw w rozwiązywaniu problemów. Formalna władza podlega rozproszeniu z centralnych urzędów na poziom ponadnarodowy oraz do władz regionalnych i lokalnych. Może zdarzać się też, że władze działają równolegle do sieci publicznych i prywatnych podmiotów (Hooghe, Marks 2001). Tradycyjnie pojmowana rola władzy publicznej na wszystkich poziomach intensywnie ewoluje od jedynego decydenta w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych w kierunku współuczestnika w procesach ich wdrażania (*Nowa koncepcja polityki regionalnej...* 2008: 18). Ponieważ ta współcześnie praktykowana, zorientowana na szerokie współuczestnictwo polityka, ma niewiele wspólnego z klasycznym rozumieniem procesu decyzyjnego jako modelem hierarchicznym, dla jej określenia przyjęto anglojęzyczny termin *multilevel governance* (MLG), który na język polski tłumaczy się najczęściej jako „zarządzanie wielopoziomowe”. Pojawia się on w badaniach nad procesami integracji europejskiej coraz częściej wówczas, gdy niezbędne staje się określenie specyficznego charakteru, istoty Unii Europejskiej. Pojęcie to konstytuuje koncepcję integracji ładu administracyjno-regulacyjnego na poziomie Unii Europejskiej opracowaną na początku lat 90. XX wieku, która wygenerowała nowe pojęcia oddające specyfikę zarządzania w przestrzeni europejskiej, np. wielopoziomowe kierowanie perspektywiczne, fragmentacja pozioma i pionowa zarządzania (Scharpf 2003: 219–253), jak i nowe rozumienie państwa, federacji, konfederacji, konsorcjum itp. MLG stanowiło reakcję na postępującą dywersyfikację wewnątrz Unii Europejskiej przez rosnący udział regionów oraz regionalizację polityki spójności. Definiowane ono było jako elastyczny podział władzy między poziomami w taki sposób, że żadna z instancji nie posiada kompetencji do podejmowania ostatecznych decyzji: „MLG to różne kombinacje rządów na wielorakich poziomach władzy: europejskim, narodowym i regionalnym w sieciach współpracy. Relacje te charakteryzują się współzależnością zasobów, a nie rywalizacją o nie” (Hooghe, Marks 2001: 8). W koncepcji MLG chodzi o wykorzystanie wielopłaszczyznowej i wielokontekstowej perspektywy analitycznej dla procesów, które zachodzą na poziomie ponadnarodowym i oddziałują zarówno do, jak i na zewnątrz struktury Unii Europejskiej. W literaturze badawczej określa się je jako *governance without governance* (Rosenau, Czempiel 1992: 15) i zauważa, że „rządzenie nie jest sprawą rządu, czyli w wymiarze ideowo-normatywnym wierzchołką hierarchii, lecz również innych aktorów, którzy znajdują się w stosunku do siebie w układzie innym niż hierarchiczny” (Jachtenfuchs 2003: 495). W takim podejściu kryje się odwrót od weberowskiego pojmowania władzy i instytucjonalizacja paradygmatu otwartego na zmienio-

ne konteksty polityczne oraz trendy zachodzące w zglobalizowanym i współzależnym świecie. W centrum podejścia MLG znajduje się proces decyzyjny Unii Europejskiej, czyli zarówno rola aktorów instytucjonalnych reprezentujących władzę publiczną, jak i organy ponadnarodowe w wymiarze europejskim oraz regionalnym. Unia Europejska w tym podejściu opisywana jest często jako „poruszający się cel” (Zürn 2004: 2). Oznacza to, że w centrum studiów europejskich znajduje się przedmiot badania, który podlega ciągłej zmianie. Nic, co obecnie uchodzi za funkcjonującą praktykę, nie może być traktowane jako niezmiennie i trwałe. Aby zatem móc poddać analizom te dynamiczne procesy polityczne, niezbędne są „dynamiczne” podejścia badawcze, takie jak m.in. MLG, które gwarantuje wysoki potencjał w wyjaśnianiu podejmowania decyzji politycznych na szczeblu ponadnarodowym. Można je uznać za właściwe ze względu na wysoki potencjał w wyjaśnianiu sposobów podejmowania decyzji, podkreślanie niehierarchicznego charakteru sieciowego zarządzania/rządzenia oraz włączanie i współdziałanie licznych interesariuszy. Do tego dochodzi możliwość badania legitymizacji systemu europejskiej wspólnoty, co wykazuje zakorzenienie zarówno normatywne, jak i epistemologiczne.

Koncepcja MLG została przełożona na wymiar instytucjonalny przez wpisanie w traktat z Maastricht w 1992 r. W kluczowych dokumentach Unii Europejskiej opisywana jest jako system polityczny z instytucjami wzajemnie powiązаныmi na wielu poziomach (szczeblach), które mają unikatowe cechy jednej polityki. Połączenie lokalnie podejmowanych decyzji wynika z głębokiego uwikłania polityk krajowych państw członkowskich z politykami na poziomie europejskim. To uwikłanie jest jedną z podstawowych reguł MLG. Uproszczona struktura została sprowadzona do płaszczyzny, jednak w rzeczywistości jest to złożony przestrzenny i dynamiczny system wielowymiarowy o strukturze sieciowej z wieloma, nie zawsze na czas identyfikowalnymi, powiązaniem, na które nakładają się złożone zależności społeczne. Warstwami systemu są: szczebel europejski z instytucjami Unii Europejskiej, szczeble krajowe, regionalne i lokalne (samorządowe) oraz szczebel globalny (Grande 2000: 115–138; Scharpf 2002: 23).

Mówiąc o MLG, należy podkreślić dwojakie rozumienie tego pojęcia. W węższym sensie oznacza ono prowadzenie polityki (działanie publiczne) w warunkach zdecentralizowanych państwowych systemów politycznych, poddawanych jednocześnie procesowi ponadnarodowej integracji polityczno-gospodarczej. Oznacza to, że w analizie procesów politycznych zachodzących w tym układzie należy brać pod uwagę działania przynajmniej trzech pozio-

mów władzy publicznej: ponadnarodowego, centralnego (państwowego) oraz samorządowego (regionalnego i lokalnego). Takie rozumienie zarządzania publicznego w integracji europejskiej nawiązuje do pierwotnego wzorca analizy polityki w UE, przedstawionego w pracach Liesbet Hooghe i Gary'ego Marksa. Pierwsze (historycznie starsze) rozumienie tego pojęcia wywodzi się z badań nad decentralizacją ustrojów państwowych w Europie i rosnącym znaczeniem władz regionalnych na arenie krajowej i w ramach procesu integracji europejskiej. Stąd też definiowano ten wyłaniający się model polityki jako „system ciągłych negocjacji między rządami zakorzenionymi w różnych poziomach władzy terytorialnej”, co umożliwiłoby opisanie, w jaki sposób „władze ponadnarodowe, narodowe, regionalne i lokalne łączą się w zróżnicowane terytorialnie sieci polityczne” (Marks 1993: 392, 402–403). Według Hooghe i Marks podejście to umożliwia analizę procesów integracji europejskiej zachodzących na poziomie ponadnarodowym. Koncentruje się przede wszystkim na współzależności procesów i przenikaniu kompetencji w wymiarze wielopoziomym. Konceptualizacja MLG odwołuje się do trzech głównych założeń:

- w modelu tym kompetencje rozkładają się na różne poziomy i wykonywane są przez rozmaite podmioty; rządy państw członkowskich odgrywają w tym procesie ważną, ale nie decydującą rolę;
- ponadnarodowy system decyzyjny przynosi „istotną stratę” rządów państw członkowskich, tzn. decyzje na poziomie najmniejszego wspólnego mianownika ograniczone są do kilku obszarów, w których decyzje zapadają jednogłośnie;
- polityczne poziomy decyzyjne obowiązują jako powiązane, tzn. nie ma jasnego podziału między poziomem narodowym a ponadnarodowym; ponadnarodowi aktorzy, tacy jak regiony i kraje działają zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym, a podział na politykę wewnętrzną i zagraniczną, który leży u podstaw modelu państwowo-centrycznego, został wyeliminowany przez wielopłaszczyznowy model *governance* (Hooghe, Marks, Blank 1996; Hooghe, Marks 2003).

Hooghe i Marks rozróżnili dwa typy *governance* na poziomie europejskim. Typ pierwszy (hierarchiczny) jest podejściem podobnym do tradycyjnego federalizmu i charakteryzuje się jasnym podziałem odpowiedzialności między wielofunkcjonalne polityczne sfery, pokrywając tym samym stosunkowo dobrze zdefiniowane obszary. Przeciwnicy federalizacji Unii Europejskiej, a tym samym antagoniści modelu hierarchicznego, podkreślają aspekt przekazywania kompetencji na poziom europejski, w czym postrzegają zagrożenie

nie utraty uprawnień i erozji suwerenności. Zwolennicy tego modelu, twierdząc, że absolutna suwerenność jest współcześnie mitem, wskazują raczej na wspólne wykonywanie suwerenności, wspieranie i uzupełnianie przez poziom narodowy i europejski. Typ drugi (sieciowy) uwzględnia zachodzenie jednych obszarów oddziaływania prawa europejskiego na inne, przy jednoczesnym włączaniu rozproszonych sieci powiązań składających się z różnych instytucji i aktorów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Hooghe i Marks założyli trzy charakterystyczne cechy wielopoziomowego rządzenia w modelu sieciowym:

- rządy państw nie mają monopolu na decyzje, który podejmowane są na wielu poziomach;
- decyzje są podejmowane kolektywnie, co skutkuje utratą przez rządy kontroli nad procesem decyzyjnym;
- tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną ulega zamazywaniu z powodu rosnącego znaczenia stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się dla państw partnerem w rozwiązywaniu wielu problemów (Hooghe, Marks 2003).

Przedstawiciele MLG podkreślają postmodernistyczną otwartość i niejednoznaczność, a tym samym nieprzewidywalność integracji (Knodt 2004: 701–719). W centrum podejścia MLG znajduje się zarówno rola aktorów instytucjonalnych reprezentujących władzę publiczną, jak i organy ponadnarodowe w wymiarze narodowym oraz regionalnym. Pojęcie MLG opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach – publicznym, społecznym i prywatnym. Ian Bache i Mark Flinders (2004) zwracają uwagę, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego może być zarówno używana normatywnie, jak i analitycznie (deskryptywnie). Jako model normatywny oznacza ona próbę opisu właściwego sposobu podejmowania decyzji politycznych w systemach złożonych, takich jak Unia Europejska. W rozumieniu analitycznym jest to połączenie wątków różnych szkół badawczych w naukach politycznych, które zwraca uwagę na zmiany zachodzące we współczesnych procesach decydowania politycznego, szczególnie zaś wskazuje, do jakiego stopnia przekraczane są dziś granice między polityką wewnętrzną a tym, co tradycyjnie nazywano stosunkami międzynarodowymi. Należy podkreślić, że Hooghe i Marks (2003: 233–243) w swych późniejszych pracach także bardzo wyraźnie skłaniają się do takiego podwójnego sposobu definiowania omawianego zagadnienia.

Podejście MLG z jednej strony zwraca uwagę na nowe formy rządzenia i nową, zmienioną orientację aktorów, którzy coraz bardziej postrzegają Unię

Europejską jako ramy działań politycznych. Z drugiej natomiast podkreśla kontrowersje dotyczące wolno postępującego rozwoju europejskiego systemu zarządzania wielopoziomowego i jego skutków dla suwerenności państwowej. Bazujący na partycypacji i włączeniu dodatkowych, w tym niepublicznych, aktorów, model MLG oferuje, w myśl argumentów zwolenników tego podejścia, demokratyczną opozycję w stosunku do wewnątrzrządowych negocjacji toczących się w zamkniętym gronie politycznych przywódców prowadzonych za zamkniętymi drzwiami.

3. Governance na poziomie państwa w kontekście specyfiki państw europejskich

Omawiając zagadnienie *governance* na poziomie państwa (*state governance*) należy podkreślić, że chodzi o strukturę regulacyjną, która nie odnosi się wyłącznie do poszczególnych aspektów czy ogólnogospodarczych procesów produkcji, ale uwzględnia ogólny interes publiczny. *Governance* w kontekście państwa dotyczy regulacji zadań publicznych, przestrzegania demokratycznie określonych celów politycznych oraz rozwiązywania zbiorowych problemów. Taka perspektywa zakorzeniona jest w filozofii państwa oraz w teorii systemowej, które definiują system administracyjno-polityczny w zakresie funkcji. Podkreślają one, że państwo sprawuje władzę, jednak kompetencja ta nie jest celem samym w sobie, a pozostaje instrumentem i środkiem do jego osiągnięcia, czyli do zagwarantowania takich rozwiązań, które zapewniłyby mu władztwo. Tradycyjny państwowo-centrystyczny model zakłada instytucjonalną separację struktur władzy publicznej od kontekstu społecznego (jako „otoczenia systemu”), homogeniczność systemu politycznego, postrzeganie stosunków międzynarodowych przez relacje między suwerennymi państwami oraz przewagę struktur państwa nad innymi ośrodkami decyzyjnymi. Paul Stubbs (2005) wymienia cztery podstawowe wymiary procesów społeczno-politycznych z perspektywy *governance* w kontekście przemian współczesnego państwa, które mają wpływ na określenie jego nowych zadań w zmodernizowanej przestrzeni publicznej:

- rosnący udział podmiotów niepaństwowych;
- konieczność odchodzenia od decyzji podejmowanych w sferze „dyskretnych poziomów terytorialnych”, a zamiast tego konieczność opracowania koncepcji w kategoriach „przenikania rozwiniętych sieci”;
- transformacja roli państwa w kierunku nowych strategii koordynacji,

sterowania i sieci, pozwalających na budowanie ładu administracyjno-regulacyjnego społeczeństwa obywatelskiego;

- zakwestionowanie tradycyjnego pojęcia odpowiedzialności demokratycznej.

Pojęcie *governance* analizowane w kontekście państwa narodowego² na początku pojawiło się w stosunkach międzynarodowych i stanowiło synonim tradycyjnie rozumianego rządu, czyli *government*, tzn. wynikającej z prawa i przypisanej określonym organom państwa kompetencję stanowienia celów, podejmowania i egzekwowania podjętych decyzji. Tradycyjnie *government* oznacza zatem autonomiczną działalność rządu i ujmuje państwo jako instytucję, która odróżnia się od rynku i społeczeństwa. Perspektywa socjologiczna zwraca szczególną uwagę na utratę przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządu w złożonych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Renate Mayntz (1993: 13) pisze o utracie przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządu w rozległych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy zaliczy niezdolność państwa do egzekwowania i implementacji powziętych decyzji wobec:

- oporu lub braku zainteresowania ze strony społeczeństwa (skuteczność decyzji obniżana jest przez reakcję społeczną);
- niezdolności do rozwiązywania problemów (decyzja skuteczna – problem pozostaje);
- nieprzewidywania skutków ubocznych (decyzja skuteczna – problem pojawia się w innym obszarze).

Jednym z głównych sposobów opisywania procesów dotyczących współczesne państwa zachodnioeuropejskie, wskazywanym między innymi przez Roda Rhodesa (1994), jest zjawisko korodowania i wydrążania egzekutywy oraz osłabiania efektywności instytucji państwowych. Jego interpretacja przemian współczesnych europejskich państw, szczególnie Wielkiej Brytanii, zakłada głębokie i nieodwracalne przejście od „rządu” (*government*) do „zarządzania publicznego” (*governance*). Wprowadzane reformy administracji zmierzające do odchudzenia współczesnego państwa, miały na celu decentralizację, prywatyzację i deregulację oraz dekoncentrację, czyli powołanie niezależnych od władzy polityków, wyspecjalizowanych i profesjonalnych

² Termin pochodzi od łacińskiego słowa „gubernantia”, co oznacza, że ma ten sam źródłosłów co pojęcie „government” i oznacza „metodę” lub „system rządu”; odnosi się ono nie do struktur władzy, lecz do funkcji „governing” (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządu”, czyli do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności.

agencji oraz urzędów. Jednocześnie reformy rynkowe miały zastąpić redystrybucję regulacjami prawnymi. Oznaczało to, że do skutecznego regulowania poszczególnych polityk publicznych konieczna była wyspecjalizowana wiedza, często praktyczna, która była w posiadaniu podmiotów prywatnych (również ekspertów), będącymi dostawcami usług publicznych. Taki proces uzależnił administrację publiczną od stałej kooperacji z wieloma pozarządowymi podmiotami. Z tego powodu sieci polityczne stają się efektywnym sposobem tworzenia oraz modyfikowania polityk publicznych. W nowej sytuacji państwo odzyskuje „rządność” (*governability*), tzn. polityki publiczne prowadzone są skuteczniej w wyniku zaangażowania istniejących prywatnych podmiotów oraz decentralizacji państwa i ograniczenia skali aktywności państwa.

Współcześnie w podejściu *governance* chodzi o proces podejmowania decyzji oraz – w konsekwencji – jej wdrażania. Tym samym *governance* na poziomie państwa nie ogranicza wyznaczania celów jedynie do uprawnionych organów państwowych, lecz dopuszcza udział społeczeństwa obywatelskiego we wspólnym wypracowaniu decyzji. Nowe spojrzenie na relacje społeczne i stosunki władcze we współczesnych państwach pozwala na szerokie zdefiniowanie zarządzania publicznego jako „wzorców [funkcjonalnych], które wyłaniają się z działań władczych (rządzenia) podejmowanych przez różnych aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych. Sposoby społeczno-politycznego zarządzania zawsze są (...) wynikiem interakcji publiczno-prywatnych. Rządność (zdolność do rządzenia) systemu polityczno-społecznego może być widziana jako proces równoważenia się [w którym uczestniczą różne sektory społeczeństwa]” (Kooiman 1993: 2). Stąd też Jan Kooiman odróżnia zarządzanie publiczne od rządzenia, które rozumie przede wszystkim jako „działania zmierzające do przewodzenia, kierowania, sterowania i kontrolowania społeczeństw”.

W modelu *state governance* zacierą się różnica między funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi państwa. Wspólnota polityczna, dotychczas utożsamiana z państwem narodowym, staje się przedmiotem przenikających się kompetencji realizowanych na różnych poziomach. W zarządzaniu uczestniczą struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny oraz organizacje obywatelskie i gospodarcze. Państwo dzieli wśród nich kompetencje tradycyjnie uważane za wyłącznie mu przypisane. W wypadku państwa narodowego *governance* oznacza proces kształtowania wspólnoty politycznej i celowo podporządkowane mu działania, przy czym najistotniejszą kwestią nie jest to, czy aktorami są podmioty publiczne, czy prywatne. Pojęcie to odnosi się więc tylko do specy-

ficznych form sterowania politycznego między państwem a społeczeństwem, a więc do rzeczywistości „państwa kooperatywnego” (Mayntz 2002: 21). Uwaga skupia się przy tym na funkcji sterowania i koordynacji tych struktur instytucjonalnych, w których mogą zostać połączone w elementy hierarchii, konkurencji (czy to w wypadku rynku, czy konkurencji między organizacjami w aspekcie jakości) oraz systemów proceduralnych. W takim podejściu uznaje się, że istotnymi cechami *governance* są:

- brak jednoznacznych, hierarchicznych relacji podporządkowania i nadrzędności oraz wyraźnych ograniczeń obszarów władzy;
- sterowanie i kontrola za pomocą mieszanki złożonej z jednostronnego wykonywania władzy i kooperacji;
- komunikacja oparta na interakcji, dialogu i negocjacjach;
- dominacja procesów nad strukturami i systematyczne przemiany struktur (Rosenau 2000: 181–190; Rosenau, Czempiel 1992).

Proces przechodzenia od *government* (rządzenia i zarządzania wykonywanego zasadniczo przez struktury państwowe) do *governance* (rządzenia i zarządzania zawierającego elementy różnorodnej partycypacji, zarówno formalnej, jak i nieformalnej na różnych ich etapach), nie oznacza zastąpienia struktur państwa przez koalicje interesariuszy. Wymusza tylko redefinicję państwa, które przestaje być zwierzchnikiem i hierarchą, a wciela się w nową rolę mediatora, pośrednika i adwokata (Hirst 2000: 14–19). W modelu *governance* państwo nie wycofuje się całkowicie z realizacji zadań własnych, ale podejmuje próbę ich wykonywania we współpracy z partnerami ze sfery niepublicznej. Elementem modelu „państwa kooperatywnego” w dalszym ciągu pozostaje biurokracja, przy czym nie obowiązuje relacja odwołująca się do hierarchii, a raczej zagwarantowana jest niezależność i równoważność podmiotów względem siebie. Jego cechą charakterystyczną jest duża liczba struktur sieciowych, które tworzone są przez podmioty publiczne oraz niepubliczne. W relacjach politycznych państwo nadal odgrywa rolę dominującą. Warto podkreślić, że w koncepcji *governance* na poziomie państwa, delegowane na zewnątrz mogą być – dotychczas przypisane państwu jako jednemu i wyłącznemu podmiotowi – takie sfery, jak np. rozwój polityki, przygotowanie decyzji wykonawczych i ustawodawczych, opracowanie polityk publicznych. Nowy typ funkcjonowania państwa ma wpływ na zmianę modelu uczestnictwa demokratycznego. *Governance* oznacza nowe wzorce partycypacji, które wykraczają poza klasyczne kanały, dzięki czemu podmioty zainteresowane oddziaływaniem na rząd nie muszą już wyłącznie korzystać z pośrednictwa partii politycznych. *Governance*

oznacza także, że zorganizowane i zainteresowane podmioty współuczestniczą w tworzeniu polityki publicznej bezpośrednio, gdyż rząd zmuszony jest otworzyć proces decydowania i włączyć do niego znacznie większą liczbę uczestników (Cole 2008: 19). Decentralizacja wymaga dobrej jakości regulacji prawnych, by proces dostarczania usług publicznych był odpowiedniej jakości. Nową misją państwa staje się zagwarantowanie efektywności kapitalizmu szczególnie w trzech obszarach: reformy rynku pracy, podnoszenia jakości regulacji gospodarki oraz większej konkurencyjności rynku.

Państwo zajmuje szczególną pozycję w systemie MLG. Jeśli chodzi o zdefiniowanie relacji decyzyjnych między poszczególnymi szczeblami UE, można wyraźnie wskazać dwa poziomy, tzn. Unię i państwa członkowskie. Jest to podział wyraźny, czytelny i umocowany w traktatach wspólnotowych. To państwa członkowskie stworzyły Unię Europejską i to one mogą nadal modelować kształt i kompetencje zbudowanych przez siebie struktur. W tym właśnie aspekcie uwidacznia się jedna z kluczowych rozbieżności między deklaratywno-normatywnym a pragmatyczno-instytucjonalnym kontekstem wdrażania założeń MLG do praktyki instytucjonalnej Unii Europejskiej. W dalszym ciągu, ze względu na umocowanie kompetencyjne państwa, w unijnym systemie prawnym ogranicza się możliwość bezpośredniego zbliżenia obywateli do procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Zmiana tej sytuacji wymaga przezwyciężenia dwóch zasadniczych problemów natury doktrynalnej. Po pierwsze, same państwa członkowskie powinny zdecydować o dopuszczeniu regionów i lokalnych władz do udziału w procesie decyzyjnym w sprawach unijnej integracji, a po drugie, muszą wprowadzić zasadę subsydiarności do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Tylko wówczas można mówić o szerszym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych w kształtowanie polityki Unii Europejskiej (Sapała 2005: 99).

4. Governance w rozwoju regionalnym i lokalnym

Proces tworzenia Unii Europejskiej wzmógł zainteresowanie rozwiązaniami decentralizacyjnymi i partnerskimi, które pozwalają pogodzić uzgodnione priorytety na wysokich szczeblach zarządzania Unią z regionalnymi i lokalnymi, często specyficznymi, okolicznościami. Pojęcie *regional governance* (w przekładzie na język polski „zarządzanie wielopoziomowe rozwojem regionalnym”) oznacza formy regionalnego sterowania na poziomie intermediarnym, uzupełnione przez rynek i państwo. Zarządzanie wielopoziomowe

oznacza tutaj działania podejmowane przez aktorów regionalnych w procesach negocjacji i zaangażowania w sieci powiązań. Cechą charakterystyczną w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej – poza perspektywą geograficzną – jest samosterowność, która opiera się na dobrowolności. Współpraca różnych aktorów nie jest ujęta w ramy formalne oraz nie ogranicza się do tradycyjnych częściowych systemów (polityka/administracja, gospodarka, społeczeństwo). Występuje ona tam, gdzie do rozwiązania określonych problemów wymagana jest współpraca. Poza tym *regional governance* wskazuje na region jako płaszczyznę, która jest ściśle powiązana z polityką lokalną, ale też narodową i europejską. Podobnie jak na płaszczyźnie lokalnej, znaczenie zaangażowania i zaufania między aktorami gwarantuje rozwój i utrzymanie sieci powiązań i kooperacji. W regionach, inaczej niż na płaszczyźnie państwa i w wymiarze lokalnym, rację bytu ma zarządzanie siecią powiązań oraz wzmacnianie efektywności instytucjonalnej jako istotnego warunku funkcjonowania zarządzania wielopoziomowego.

Praktyczne znaczenie idei *regional governance* zależy od tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej. Państwa, w których nie było monarchii absolutnej (Wielka Brytania, Szwecja), są bardziej otwarte na wdrażanie podejścia *governance* w wymiarze regionalnym niż państwa znajdujące się wciąż pod wpływem tradycji absolutyzmu. Kraje tradycyjnie zdecentralizowane, takie jak Niemcy i Austria, które są ponadto tradycyjnie korporacjonistyczne (w znaczeniu włączenia korporacji publiczno-prawnych i prywatnoprawnych w procesy podejmowania decyzji na różnych szczeblach), są bardziej otwarte niż państwa o silnych tradycjach centralizacji i koncentracji władzy (jak Francja i Polska).

Cechami charakterystycznymi dla zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej są:

- współpraca aktorów kierujących się różnymi regułami logiki;
- przekraczanie relacji granicznych i kompetencji między systemami;
- samozorganizowanie sieci powiązań;
- horyzontalne formy interakcji ponad modelami argumentowania i negocjowania, a nie formy władzy i przymusu;
- związanie z samodzielnie wybranymi (wynegocjowanymi) systemami regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszty transakcji oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań;
- wysoki pragmatyzm i racjonalność podejmowanych działań (Maloney i in. 2000).

Do wymienionych kryteriów dołączyć można bardziej szczegółowe cechy charakterystyczne zarządzania wielopoziomowego. Po pierwsze, o zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej można mówić tylko wówczas, gdy regionalne sterowanie ukonstytuowało się jako trwała forma zarządzania rozwojem. Po drugie, zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej można wprawdzie odnieść do pojedynczych projektów, jednak musi ono gwarantować koordynację realizowanych projektów. Praktyka pokazuje, że wraz z intensyfikacją kooperacji kształtuje się kapitał społeczny oraz umacnia się identyfikacja jej członków z danym obszarem i z regionem. Często występującym elementem zarządzania w podejściu *regional governance* jest praca projektowa, ponieważ przewyciężenie logiki terytorialno-państwowej wydaje się możliwe i obiecujące tam, gdzie podział pracy między różne zainteresowane i kompetentne podmioty staje się gwarancją wypracowania kompleksowych rozwiązań problemu. Z empirycznego punktu widzenia można zaobserwować dwa podstawowe typy zarządzania wielopoziomowego odnoszący się – do obszaru i do funkcji. Politycy – odnosząc się do obszaru – są zorientowani na korporacyjne jednostki terytorialne oraz uzależnieni od związanych z nimi kompetencji. Przedsiębiorstwa w działaniu odnoszą się do funkcji: współpracują z tymi, którzy oferują im korzyści płynące z kooperacji niezależnie od tego, do jakiego regionu należą. Jednak przestrzeń odgrywa tu istotną rolę, ponieważ przedsiębiorstwa – chcąc stworzyć regionalną specjalną strefę ekonomiczną, tzn. określoną wąskim zakresem produkcji sieć powiązań z przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi i kształcącymi – szukają dogodnej lokalizacji regionalnej (Fürst 1997).

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej sygnalizuje konieczność sterowania w kontekście całego regionu, jednak w praktyce jego słabo zinstytucjonalizowane formy kształtują się często jedynie funkcjonalnie, tzn. w odniesieniu do określonego problemu i podejmowane są w ramach projektu. *Regional governance* musi dlatego liczyć się ze swego rodzaju dynamiką własną: im bardziej wzorce zarządzania wielopoziomowego są w stanie rozwiązywać problemy bez włączania instytucji tradycyjnych, tym częściej są stosowane.

W kontekście Unii Europejskiej *regional governance* jest jednym z kluczowych elementów polityki spójności. System zarządzania w dokumentach UE opisywany jest jako system polityczny z instytucjami wzajemnie powiązanych na wielu poziomach (warstwach), które mają unikatowe cechy jednej polityki. Połączenie lokalnie podejmowanych decyzji wynika

z głębokiego uwikłania polityk krajowych państw członkowskich z politykami na poziomie europejskim. Stąd nowoczesne zarządzanie regionem staje się konglomeratem tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego oraz współpracy sieciowej z szerokim udziałem organizacji lokalnych, przedsiębiorców, ośrodków nauki i innych aktorów życia publicznego. Realizacja celów rozwoju regionalnego, takich jak na przykład wspieranie przedsiębiorczości, zaspokojenie lokalnego zapotrzebowania na umiejętności, rozwój klastrów, pobudzanie innowacji, powoduje, że w wielu wypadkach konieczne jest oddolne budowanie strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Takie oddolne podejście uwzględnia specyfikę regionu, skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi jakość rządzenia i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach lokalnych, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju danego obszaru.

Pojęcie *governance* coraz częściej znajduje też zastosowanie w badaniach nad rozwojem lokalnym, które ewoluowało od klasycznej polityki komunalnej, mocno zakorzenionej w badaniach Europy Zachodniej do początku lat 80. XX wieku, do obowiązującej współcześnie polityki rozwoju lokalnego. Współcześnie przyjmuje się, że *local governance* jest „metodą radzenia sobie z szeroką gamą problemów, do rozwiązania których dążą lokalni aktorzy, chcąc wypracować porozumienie w duchu współpracy i konsensusu” (Schmitter 2002: 53). Z dzisiejszej perspektywy w podejściu tym istotne są następujące kwestie:

- interakcje między podmiotami publicznymi i prywatnymi;
- wiążąca koordynacja działań na podstawie negocjacji i wzajemnej równowagi interesów;
- znaczenie zrozumienia w zakresie wspólnych problemów i celów działania;
- różne formy partycypacji.

Koncepcja *local governance* okazuje się odpowiednim sposobem badania rozwoju lokalnego, który rozumiany jest jako działania podejmowane z woli aktorów lokalnych (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych) na podstawie refleksji dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniających specyfikę terytorialną. Podejście to jest przydatne do badania procesów i struktur politycznych na poziomie lokalnym zarówno w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i lokalności rozumianej jako przestrzeń społeczna i funkcjonalna. Nowe formy lokalnej współpracy muszą łączyć ze sobą bardzo zróżnicowanych aktorów, którzy postępują według bardzo zróżnicowanych logik działania:

- politycy lokalni, których działalność jest warunkowana wewnętrznymi rozstrzygnięciami partyjnymi i nastawieniem lokalnego elektoratu;
- przedsiębiorstwa, które kierują się decyzjami rynkowymi, a ich odniesienie do gminy bądź regionu ogranicza się do tego, jak dalece są one w stanie stworzyć korzystne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej;
- organizacje pozarządowe, które charakteryzują się gotowością do kooperacji oraz kierują demokratycznymi wartościami. Oznacza to, że łączą w zbiorowym działaniu zorientowanych terytorialnie aktorów (politycy lokalni) z aktorami zorientowanymi funkcjonalnie (przedsiębiorstwa); aktorów kompetentnych z aktorami kooperacyjnymi; integrują aktorów przyzwyczajonych do sterowania hierarchicznego z tymi, którzy podporządkowują się działaniom solidarnym i ideowym (Benz 2004: 118).

Aspekt lokalny w koncepcji *local governance* nie jest rozumiany w wymiarze organizacyjnym. Jest to raczej obszar zdefiniowany pod kątem funkcji (np. wspieranie gospodarki regionalnej, regionalna polityka pracy, regionalna polityka rozwoju kultury). Peter John określa zarządzanie wielopoziomowe w wymiarze lokalnym jako „elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami”, który stanowi fundament ich – najczęściej dobrowolnej – współpracy (John 2001: 218). Wymiar ten stanowi zasadniczą zmianę w stosunku do tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządu, który był oparty na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach. Istotą działania samorządu staje się więc nie tyle bezpośrednie podejmowanie działań na podstawie uprawnień władczych, ile raczej tworzenie klimatu dla współpracy różnych aktorów służącej osiągnięciu wspólnych celów.

W odniesieniu do praktyki integracji europejskiej warto wspomnieć, że instytucjonalizacja interesów lokalnych i regionalnych na poziomie struktur unijnych stanowi istotny krok w kierunku wzmacniania wpływu władz terytorialnych na działalność Unii Europejskiej. Wraz z powołaniem w 1994 r. Komitetu Regionów samorząd terytorialny wprowadzony został do systemu politycznego Unii. Po raz pierwszy w prawie wspólnotowym znalazł się wówczas przepis obligujący struktury europejskie do konsultowania się z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawach, które ich dotyczą. Innym rozwiązaniem, wskazującym na stabilizację roli podmiotów lokalnych i regionalnych w zakresie stanowienia polityk publicznych w wymiarze europejskim, jest przyjęta *Biała Księga w sprawie rządzenia Europą* z 25 lipca 2001. Komisja Europejska uznała w niej rolę lokalnych i regionalnych korporacji terytorialnych jako tę płaszczy-

zną administracji publicznej, która jest najbliżej obywatela. Dlatego cel przybliżenia Unii Europejskiej do obywatela ma zostać między innymi osiągnięty przez bardziej zdecydowane zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w realizację polityk unijnych, szczególnie polityki strukturalnej. W *Białej Księdze* zapisano, że działania na poziomie wspólnotowym podejmowane są z udziałem wszystkich instytucji i organów Unii, rządów państw członkowskich, regionów, miast i społeczeństwa obywatelskiego.

5. Inne typy *governance* w procesach integracji europejskiej

W badaniach nad integracją europejską wyróżnić można inne, bardziej szczegółowe i specjalistyczne obszary związane z pojęciem *governance*. Ważnym elementem debaty podejmowanej przez przedstawicieli nauk zajmujących się różnymi aspektami integracji europejskiej jest ekonomiczny aspekt tej kategorii oraz wymiar społeczny, który jest odpowiedzią na trudności i wyzwania stojące przed państwem próbującym rozwiązać złożone problemy społeczne w sfragmentaryzowanym społeczeństwie. Wśród zagadnień podejmowanych szczególnie chętnie w obrębie studiów europejskich wyróżnić można w sposób szczególny *economic governance* oraz *public governance* i związane z nim pojęcie *good governance*.

Przedmiotem zainteresowania *economic governance* (przełożone na język polski jako „zarządzanie wielopoziomowe w ekonomii”) są m.in. kwestie powiązania działalności gospodarczej z kwestiami społecznymi, wpływ norm i instytucji na problemy koordynacji podmiotów gospodarczych, efektywność poszczególnych podejść w zakresie *governance* oraz debata dotycząca koordynacji w obrębie państwa. Głównym punktem odniesienia w sterowaniu procesami gospodarczymi jest w tym podejściu przedsiębiorstwo, transakcje, jakie realizuje z otoczeniem oraz jego struktura wewnętrzna. W zależności od profilu działalności gospodarczej można wyróżnić m.in. takie szczegółowe specyfiki tego aspektu, jak regionalne klastry produkcji, specyficzną branżową i pozabranżową współpracę przedsiębiorstw i różne modele gospodarki rynkowej. Poziomy takich społecznych systemów produkcji i reżimu społeczno-ekonomicznego różnią się w zależności od funkcji.

Szczególnym typem *economic governance* jest *organizational governance* („zarządzanie wielopoziomowe w organizacji”), będący przedmiotem analizy z perspektywy nauk o zarządzaniu, w których *governance* traktowane jest jako innowacja organizacyjna i dotyczy najczęściej rozwiązań wdrażanych

przez instytucje rynkowe. W latach 60. XX wieku przedmiotem badań z tej perspektywy były uniwersytety, sposoby zarządzania miastami, przedsiębiorstwa, natomiast obecnie w centrum rozważań znajdują się określone sektory przemysłu i usług, a także coraz częściej wyodrębnione systemy społeczne (np. służba zdrowia). *Organizational governance* odnosi się do różnych rozwiązań regulacyjnych i sterujących w obrębie organizacji lub – rzadziej – między organizacjami. Rozróżnienie na „wnętrze” organizacji oraz jej „otoczenie” nie jest zagadnieniem oczywistym, szczególnie wówczas, gdy mowa o niehierarchicznych, sieciowych formach organizacji. Szczególnym przykładem tej koncepcji jest *corporate governance* („zarządzanie korporacyjne”). Pod tym pojęciem rozumie się najczęściej kontrolę działalności menedżerów przez właścicieli i innych interesariuszy. Wyraża się to w szczególnym zaakcentowaniu struktur decyzyjnych w przedsiębiorstwie, które z jednej strony uwzględniają reguły partycypacji różnych grup, z drugiej natomiast dokonują dywersyfikacji procesu decyzyjnego w wymiarze instytucjonalnym, np. przez powołanie wyspecjalizowanych grup zadaniowych. W czasach rosnących współzależności między sektorem prywatnym i publicznym, gdy w coraz większym stopniu oddziałują one na siebie wzajemnie i coraz mocniej determinują prowadzoną działalność, należy zauważyć, że standardy *economic governance*, w tym szczególnie *organizational governance* w ostatnim czasie wywierają istotny wpływ na sektor publiczny w Europie.

Szczególnie istotnym z perspektywy badania procesów europeizacji zagadnieniem jest problematyka *public governance* („zarządzanie publiczne”). *Public governance* to pragmatyczne podejście do sterowania procesami wewnątrz sektora publicznego, przy czym cechą charakterystyczną w obrębie administracji jest odejście od weberowskiego modelu racjonalnej biurokracji i zastąpienie koncepcją, która inspirację czerpie z sektora prywatnego. Podejście to polega na stosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji oraz wprowadzania narzędzi zarządzania uczestniczącego (np. konsultacje, budżet partycypacyjny). W związku z koniecznością implementowania polityk i prawa Unii Europejskiej, a także w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie decydentów politycznych efektywnością tych polityk, kraje członkowskie dokonują zmian w swych strukturach administracyjnych. Zmiany te są inspirowane przez Komisję Europejską lub wynikają z wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi. Najczęściej nie są one rewolucyjne ani nie zmierzają w stronę unifikacji rozwiązań

w ramach Unii. Na poziomie administracji krajowych utrzymują się w dalszym ciągu silne zróżnicowania instytucjonalne. Wiążą się z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi kształtującymi struktury administracyjne, normy prawne oraz formalne i nieformalne zachowania urzędników (Olsem 2002). *Public governance* jako koncepcja reformatorska w kontekście zarządzania publicznego oznacza sterowanie treściami, procedurami, stylami oraz organizacją i ludźmi. Jest współcześnie traktowana jako konsekwencja przemian, jakie zachodziły w obrębie administracji państw Europy Zachodniej od zakończenia II wojny światowej.

W *public governance* administracja koncentruje się na efektach działań, a nie na procesach związanych z realizacją tych działań. Skupia się na celach i misji, a nie na instytucjonalnych rozwiązaniach, regulacjach i zarządzeniach. Obywatele są traktowani w tym ujęciu jako klienci, a rolę szczególną odgrywa profilaktyka i współdziałanie w celu zapobiegania problemom sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego. Zarządzanie publiczne akcentuje wyznaczanie celów, monitorowanie i ewaluację efektów, wprowadza narzędzia benchmarkingowe³ jako element uczenia się na doświadczeniach innych. *Governance* opisuje niezamierzone konsekwencje zarządzania korporacyjnego i urynkwienia, będąc odpowiedzią na ich słabości (Rhodes 2000: 54). Jednak *public governance* nie dąży do dokonania rynkowej rewolucji w sektorze publicznym. Jako perspektywa o zabarwieniu praktycznym, ale też normatywnym, stawia przede wszystkim pytania dotyczące tego, co rząd powinien i jak może to robić lepiej, jednak bez wskazania na konieczność wprowadzenia instytucjonalnej reformy rynkowej. Paradygmat *governance* zawiera raczej postulaty przyznania większych uprawnień organom administracyjnym i doprowadzenia do ich bliższej współpracy z sektorem prywatnym aniżeli utworzenia konkurencyjnego rynku publicznych dóbr i usług. Podczas gdy tradycyjna administracja publiczna koncentrowała się na hierarchicznej odpowiedzialności wewnątrz służby cywilnej i później wzwyz w stosunku do liderów politycznych, a nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) skupiało się na dualnej, wzajemnie wspomagającej się odpowiedzialności wobec efektywności ekonomicznej i wobec klienta, *public governance* przedstawia kompleksową formę odpowiedzialności, w której jest wielu interesariuszy, zarówno po stronie decydentów, jak i odbiorców ich decyzji. Kładzie się tu nacisk na współpracę

³ Narzędzia benchmarkingowe to rozwiązania pozwalające na porównanie różnych praktyk i doświadczeń, które uważa się za skuteczne i efektywne w określonych warunkach i próba przeniesienia tych praktyk i doświadczeń do rodzimych warunków z uwzględnieniem rodzimej specyfiki.

jako kluczową formę zaangażowania, nazywając ją partnerstwem. I postuluje nowe formy kooperacji, kompetencje oraz przywództwo, wymagające zarówno niezależności politycznej, jak i społecznej odpowiedzialności, świadomości, otwartości i wrażliwości. Jako taka znajduje się w opozycji wobec popularnej w latach 80. i 90. XX wieku koncepcji nowego zarządzania publicznego.

W podejściu *governance* zakłada się (Bötzel 2005), że bezrefleksyjne kopiowanie rozwiązań z sektora prywatnego jest błędem, gdyż w administracji zarządzający świadczą usługi publiczne konsumentom, lecz to nie przez nich są wynagradzani. Decyzje o realizowaniu (bądź nie) konkretnych działań i przekazywaniu na nie finansów podejmują politycy. Są oni wybierani przez społeczeństwo, które na pierwszym miejscu stawia efekty społeczne, np. wzrost poczucia bezpieczeństwa, wzrost siły nabywczej czy spadek bezrobocia. Należy jednak pamiętać, że między konsumentami usług publicznych a społeczeństwem może pojawić się konflikt. Dlatego *governance* odwołuje się do zarządzania interesami wielu podmiotów, ich niekiedy rozbieżnymi oczekiwaniami i różnorodnymi wartościami, postulując jak największy wkład w dobro publiczne. To koncept wymagający mnogości form społecznej odpowiedzialności. Różnica w obu podejściach dotyczy nie tylko sposobów realizacji polityk publicznych, ale szczególnie podkreśla zmienione kryteria obowiązujące w polityce administracyjnej.

Analizując Unię Europejską z punktu widzenia *public governance*, należy zauważyć, że model ten zakłada, iż treścią polityki wspólnotowej nie powinno być egzekwowanie władzy w rozumieniu klasycznego państwa z instytucjami legitymizowanymi demokratycznie, lecz określony zakres regulacji sprzyjających współdziałaniu różnych podmiotów. Odrzuca tezę, że w celu uzyskania tego efektu należy powoływać centralne i rozbudowane instytucje regulacyjne, czyli „rząd regulacyjny”. W modelu *public governance* dużo skuteczniejsza jest elastyczna i pragmatyczna droga przez „zarządzanie polityczne”, czyli oddziaływanie przez zróżnicowane poziomy integracji w różnych obszarach polityki wspólnotowej i przy wykorzystaniu rozmaitych, istniejących i powstających samodzielnie sieci współdziałania niezależnych podmiotów w sferze publicznej (od państw poprzez regiony, władze lokalne, uniwersytety, pracodawców itp.). Unia Europejska miałaby się więc stać swoistym modelem politycznym, który wymyka się klasycznym podziałom na państwa i organizacje międzynarodowe, łączącym na swym obszarze pluralizm różnych form organizacji publicznych, sprzyjającym ich współdziałaniu, regulującym ich wzajemne relacje i wykorzystującym ich potencjały.

Podejście pragmatyczne i analityczno-opisowe związane z *public governance* łączy się z normatywnymi trendami w administracji publicznej, które najlepiej charakteryzuje koncepcja *good governance* (czyli „dobre rządzenie”). Jej cechami charakterystycznymi są uczestnictwo wszystkich zainteresowanych, dążenie do budowy konsensusu, strategiczna wizja rozwoju, reagowanie na potrzeby, wydajność i skuteczność, odpowiedzialność, przejrzystość, sprawiedliwość i rządy prawa (*Governance and Sustainable Development*, 1997). To podejście łączy się z przekonaniem o niezbędności przestrzegania demokratycznych wartości i standardów jako gwarantów porządku społecznego, szczególnie w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość, unikanie konfliktu interesów. Pojęcie *good governance* obejmuje demokratyczny i efektywny sposób rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych. Praktyczne przełożenie tej koncepcji wymaga przestrzegania zasady przejrzystości, uczciwości osobistej, wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, odpowiedzialności, przystępności, otwartości i solidarności z obywatelami. Skuteczna realizacja zasady *good governance* jest kluczowa także z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości. Zasada ta wyznacza pożądane kierunki zmian w sposobie podejmowania decyzji i sprawowania władzy. Wskazuje obszary niezbędnych reform państwa oraz określa instrumenty, które należy tworzyć dla wdrażania i urzeczywistniania tej koncepcji.

6. *Governance* w wymiarze globalnym

Global governance zyskało w ciągu ostatnich dwudziestu lat status ważnej koncepcji multilateralnego kształtowania stosunków międzynarodowych. To model sprawowania rządów, który powstał i rozwinął się w konsekwencji postępujących procesów globalizacji. Jest odpowiedzią na ograniczanie roli władczej państw narodowych na rzecz organizacji i instytucji o charakterze ponadnarodowym. Termin ten utrwalił się w debacie na temat stosunków międzynarodowych głównie za sprawą dokumentów i raportów publikowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Zgodnie z zaproponowanym przez te organizacje podejściem, istota *global governance* („zarządzanie wielopoziomowe w wymiarze globalnym”) oznacza koordynację procesów, które zachodzą nie tyl-

ko na poziomie państwa, ale realizowane są na różnych poziomach przez rozmaite podmioty państwowe i niepaństwowe. Polegać powinna przede wszystkim na stworzeniu ponadpaństwowego mechanizmu globalnego sterowania, który z czasem stałby się zdolny do reagowania na problemy epoki globalizacji. System ten ma wykluczyć dominację jednego podmiotu społeczności międzynarodowej nad innymi, neutralizować tendencje niedemokratyczne oraz zapewnić równowagę realizowania interesów i zaspokajania potrzeb ludzkości. Zasadniczo pojęcie *global governance* pojmuje się ogólnie jako „zbiór sposobów regulowania wspólnych spraw przez publiczne i prywatne instytucje. Powinien on doprowadzić do pogodzenia sprzecznych i zróżnicowanych interesów i zainicjować wspólne działania. W grę wchodzi nie tylko formalne instytucje i ośrodki władzy, ale także nieformalne regulacje zawarte pomiędzy ludźmi i instytucjami lub tylko przez nich przestrzegane” (Rymarczyk 2007). Zagadnienie *global governance* nabiera cech normatywnych i traktowane jest jako odpowiedź na neoliberalizm gospodarczy. Upatruje się w nim nadzieję na efektywne działanie w wymiarze światowym. Głównym celem *global governance* jest poszukiwanie wspólnego porozumienia międzynarodowego w formie współpracy na wielu poziomach zarządzania. Uczestniczą w tym procesie nie tylko suwerenne rządy, ale i ludzie (globalne społeczeństwo) oraz inne podmioty, w tym korporacje ponadnarodowe. Charakterystyczną cechą *global governance* jest rezygnacja z hierarchicznych struktur w procesie podejmowania decyzji. Następuje usieciowienie globalnej współpracy, a więzi wertykalne i hierarchiczne struktury tracą na znaczeniu na rzecz więzi horyzontalnych i współpracy często niepowiązanych i autonomicznych względem siebie podmiotów. Większą rolę zyskują tzw. sieci transrządowe, które stanowią praktyczny wymiar współczesnego *global governance*. Obejmują one trzy rodzaje struktur:

- działające na podstawie porozumień międzynarodowych – spotkania szefów państw i rządów;
- organy krajowe działające na szczeblu międzynarodowym w ramach istniejących już organizacji międzynarodowych (w Unii Europejskiej w formie Europejskiej Sieci Konkurencji);
- organy krajowe różnych państw, które spotykają się bez wyraźnych podstaw prawnych wynikających z traktatów lub upoważnienia ich rządów.

Ponadto wyróżnić można trzy poziomy i typy aktorów *global governance*:

- na poziomie międzyrządowym: negocjowane są głównie kluczowe zagadnienia dotyczące procesów zachodzących w obrębie państw, a stronami są szefowie rządów i wysocy urzędnicy państwowi;

- na poziomie transrządowym: urzędnicy państwowi niższego szczebla współpracują z partnerami z innych państw w zakresie określonych problemów w celu uzgodnienia wzajemnych polityk realizowanych przez państwa;
- na poziomie transnarodowym: różne działania koordynowane są przez podmioty prywatne i publiczne w celu realizacji wspólnych celów (Pollack, Shaffler 2001: 234).

Od momentu postępującego rozszerzenia o nowe państwa członkowskie oraz pod wpływem procesów globalizacji, Unia Europejska stara się promować swoje idee na różnych szczeblach, w tym także w wymiarze globalnym. W tym kontekście dzieje się tak dzięki zwiększeniu wymiany handlowej, pomocy humanitarną i współpracę dyplomatyczną. W perspektywie międzynarodowej wzrost gospodarek wschodzących oraz kryzys zadłużenia znacząco wpłynął na pozycję Unii Europejskiej w wymiarze globalnym. Zmiany w międzynarodowym układzie sił miały istotne znaczenie dla koncepcji UE w zakresie *global governance*. Tworząc globalną strategię zarządzania, realizując zapisy strategii lizbońskiej Unia Europejska podjęła starania związane z promocją modelu Unii na rzecz polityki sąsiedztwa i aktywnego wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

7. Dylematy i krytyka towarzyszące podejściu *governance* z perspektywy procesów integracji europejskiej

Podejściu *governance* towarzyszą dylematy. Kluczowe pytanie, na które jak dotąd nie udzielono jednoznacznej odpowiedzi, dotyczy konsekwencji związanych z przesunięciem władzy z biurokratycznych struktur do sieci. Skoro rząd (i administracja) dysponować ma mniejszą władzą i mniejszymi możliwościami kontroli (co jest logicznym rezultatem *governance*), to rodzi się pytanie, czy słuszne jest obciążanie go odpowiedzialnością za politykę publiczną. *Governance* wprowadza ponadto konkurencję podmiotów świadczących usługi publiczne i wymusza ich większą odpowiedzialność wobec obywateli. Jak nauczyć zatem obywateli większej dbałości o dobro wspólne? Nie mniej istotne wątpliwości dotyczą tego, że podejście *governance* bardziej orientuje się na zadowolenie obywateli-klientów niż na zasoby będące w dyspozycji organów administracyjnych. Warto zatem zapytać, jak zachęcić ludzi władzy, aby zgodzili się na ograniczenie nadanych sobie przywilejów i zaczęli być bliżej obywatela. Ponadto zgodnie z ideą *governance* rząd powinien ustalać ogólne cele polityczne i nie angażować się w bezpośrednią ich realizację. Stąd niezbędne jest stwierdzenie, jak

przekonać go do oddania władzy obywatelom, niewyręczania ich w działaniach, niedecydowania w ich imieniu. *Governance* źródło sukcesu ostatecznie upatruje w przywódcach, niezależnie od sektora, który reprezentują. Siłę oddziaływania tego podejścia uzależnia się od ich skuteczności w upowszechnianiu wartości: przejrzystości, partycypacji, współpracy i otwartości. Warto więc zapytać, w jaki sposób dokonywać wyboru liderów rozwoju, aby w sensie praktycznym wdrażali normatywne aspekty przypisane idei „dobrego rządzenia”.

Wśród licznych niejednoznaczności oraz dylematów związanych z podejściem *governance* jako szczególnie kontrowersyjne wskazać należy następujące aspekty:

- *dobór aktorów*: problemy związane z tym zagadnieniem generuje chociażby stwierdzenie, że nie ma jednoznacznych i przejrzystych procedur determinujących, kto może i powinien angażować się w procesy *governance*: czy poszczególni aktorzy uczestniczą z własnej woli i inicjatywy, czy raczej zostają wybrani lub wyznaczeni? Jeśli tak, to przez kogo? W jaki sposób implikowany jest sam proces *governance*? Czy tworzony jest oddolnie? Przez kooptację? A może działanie zbiorowe inicjowane jest odgórnie?;
- *konstelacja aktorów*: deklaracja uczestnictwa w danej sieci *governance* jest ważna, ale niewystarczająca: aktorzy muszą być dobrani w sposób „właściwy”, tzn. muszą gwarantować, że ich zaangażowanie przyczyni się do rozwoju w danym obszarze. Oznacza to często posiadanie kompetencji decyzyjnej i wiąże z wymogiem przedstawicielstwa i/lub rzecznictwa interesów. Istotnym – nadal stosunkowo słabo zbadanym – aspektem są osobiste powiązania, co oznacza, że poszczególne konstelacje aktorów często uzależnione są od bezpośrednich znajomości i jakości relacji pomiędzy nimi;
- *kwestie instytucjonalne*: z jednej strony paradygmat *governance* uwzględnia formalne instytucje posiadające prawne kompetencje do działania w określonym obszarze. Z drugiej dotyczą wszystkich procesów związanych z instytucjonalizacją działań zbiorowych, a szczegółowiej, gdy chodzi o implementację w ten sposób wypracowanych rezultatów. Ponieważ podmioty zaangażowane w procesy *governance* nie zawsze są tymi, które mają zasoby i prawne umocowanie. Legitymizacja zatem stanowi jeden z głównych dylematów podejścia *governance*;
- *tematy i problemy*: podlegają selekcji i wybierane są subiektywnie. Selektowność wynika zasadniczo z dwóch źródeł: po pierwsze aktorzy działający zbiorowo wybierają tylko takie tematy, które odpowiadają ich umiejętnościom i zasobom, a po wtóre dyskutowane są tylko takie rozwiązania, które łączą się z możliwością wdrożenia.

Podejściu *governance* w odniesieniu do różnych wymiarów związanych z integracją europejską zarzuca się, że poza wymiarem teoretycznym nie wykazuje charakteru aplikacyjnego. Główne akcenty krytyki naukowej tego zjawiska dotyczą następujących aspektów:

- *governance* nie jest niczym nowym w badaniach nad procesami integracyjnymi i stanowi „amalgamat już istniejących teorii” (Jordan 2001: 201);
- perspektywa ta dostarcza wprawdzie przekonującego opisu przemian systemu Unii Europejskiej, nie oferuje jednak wyjaśnienia przyczyn, które pozwoliłoby zrozumieć integrację europejską; ponadto nie można na tej podstawie sformułować hipotez, które da się przetestować z wykorzystaniem tego podejścia. Dopiero w zestawieniu z innymi podejściami teoretycznymi, np. instytucjonalizmem, może prowadzić do przekonujących naukowo wniosków.

Wskazane wątpliwości i dylematy, coraz częściej będące przedmiotem naukowych rozważań, wspierane są krytycznymi stanowiskami adresowanymi do praktyki instytucjonalnej w i na szczęblu Unii Europejskiej. Przykładem są zawarte w *Białej Księdze* zapowiedzi dotyczące udziału władz lokalnych i regionalnych w systemie Unii Europejskiej. Przeplatają się one z zastrzeżeniami warunkującymi realizację szczytnych idei Komisji Europejskiej oraz pełne respektowanie zasad wyznaczonych przez państwa należące do Unii, na których spoczywa ciężar odpowiedzialności w kwestiach wynikających z członkostwa. Komisja Europejska, wypowiadając się w sprawie pozycji państw oraz władz regionalnych i lokalnych w procesie podejmowania decyzji, nie może nie uwzględnić interesów nadal istniejących samodzielnych państw – członków Wspólnoty. Dzieje się tak dlatego, że Wspólnoty Europejskie czerpią swoją legitymizację z władzy i kompetencji przekazanych im przez państwo narodowe i traktaty. Zatem zaadaptowana na potrzeby integracji i przyjęta przez Komisję teoria *multilevel governance* jako oficjalna strategia działania, poddana zostaje krytycznej ocenie ze względu na brak zwiększenia kompetencji Komitetu Regionów, nieprzyznania regionom prawa do występowania przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej. Regiony wciąż mają wyłącznie głos doradczy, a tworzenie polityki regionalnej w większości krajów scentralizowanych nadal pozostaje pod silnym wpływem państwa. Deklaracje Komisji Europejskiej dotyczące pełnego wdrożenia idei MLG, mimo prekursorskiego poniekąd charakteru, nadal pozostają „zbyt mgliste i niedopracowane” (Gach-Violleau, Koczur 2004: 377).

Należy jednocześnie stwierdzić, że wśród aktualnych wyzwań, które związane są z włączeniem koncepcji *governance* do praktyki procesów związanych z integracją europejską, trzeba uwzględnić wiele działań prowadzonych w wymiarze makro (instytucje unijne, organizacje międzynarodowe aktywne a Europie), w wymiarze mezo (poziom państwi regionów w wymiarze praktyki instytucjonalnej) oraz w wymiarze mikro (w zakresie indywidualnych postaw obywatelskich i zaangażowania jednostek w rozwój społeczeństwa obywatelskiego). Wymóg ten powoduje konieczność rozwoju partycypacyjnej kultury politycznej, intensyfikacji współpracy różnych aktorów sceny publicznej, inicjowania partnerstw, a także gotowość do uczenia się liderów i organizacji działających na rzecz rozwoju na wszystkich szczeblach coraz bardziej integrującego się świata.

Literatura rekomendowana

Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.

Kozak M.W., *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia, 6(1/2013), s. 27–49.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

Bibliografia

Bache I., Flinders M., *Themes and Issues in Multi-level Governance, Conclusions and Implications* [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford–New York 2004.

Benz A., *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, Wiesbaden 2004.

Boyte H.C., *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, „Public Administration Review”, nr 5/2005.

Bötzel T., *European Governance – nich neu, aber anders*, [w:] G. Folke-Schuppert (red.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden 2005.

Cole A., *Governing and Governance in France*, Cambridge 2008.

Commission on Global Governance, 1995.

Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 7.07.2001, COM (2001) 428 final, O.J., C 287/1, 2001.

Fürst D., *Humanvermögen und regionale Steuerungsstile – Bedeutung für das Regionalmanagement?*, „Staatswissenschaften und Staatspraxis” 6/1997.

Gach-Violleau N., Koczur S., *Good Governance, Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.

Governance and Sustainable Development, UNDP 1997.

Grande E., *Post-National Democracy in Europe*, [w:] M.Th. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham 2000.

Hirst P., *Democracy and Governance*, [w:] P. Jon (red.), *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000.

Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford 2001.

Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol. 97, No. 2/2003.

Hooghe L., Marks G., Blank K., *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies” 34(3)/1996.

Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-Level Governance*, „Journal of Common Market Studies”, 34/2003, <http://eiop.or.at>.

Jachtenfuchs M., *Regieren jenseits der Staatlichkeit*, [w:] G. Hellmann, K.W. Dieter, M. Zürn (red.), *Die neuen interantionalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003.

Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2 (2)/2007.

John P., *Local Governance in Western Europe*, London 2001.

Jordan A., *The European Union: an evolving system of multi-level governance – or government?*, „Policy and Politics”, 29(2)/2001.

Kassim H., *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003.

Keohane N., Nye J., *Governance in a Globalization World*, Washington 2000.

Knodt M., *International Embeddedness of European Multi-Level Governance*, „Journal of European Policy” 11(4)/2004.

Kooiman J., *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London 1993.

Maloney W. i in., *Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextual 'To-Down' Perspective*, „Political Studies” 48/2000.

Marks G., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] A. Cafruny, G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993.

Maynz R., *New Challenges In Governance Theory*, European University Institute, „Jean Monnet Chair Paper RSC” 98(50)/1998.

Mayntz R., *Common Goods and Governance*, [w:] *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, A. Heriter (red.), Lanham 2002.

Mayntz R., *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [w:] J. Kooiman (red.), *Governance: New Government Society Interactions*, London 1993.

Newman J., *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Sage 2000.

Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Pollack M., Shaffler G., *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham 2001.

Przymierz S., *Analiza krytyczna teorii integracji europejskiej*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Rhodes R., *Governance and Public Administration*, [w:] P. Jon, *Debating Governance*, Oxford 2000.

Rhodes R., *The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*, „The Political Quarterly” 1994.

Rosenau J., Czempiel E.O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

Rosenau J., *Governance and Democracy in a Globalizing World*, [w:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge 2000.

Rymarczyk J., *Wyzwania globalizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1164, Wrocław 2007.

Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejski*, Poznań 2005.

Scharpf F., *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, [w:] M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Opladen 2003.

Scharpf F.W., *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. MPIfG Discussion Paper 00/5, Köln 2002.

Schmitter P., *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reasons to Expect it will Achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context'?*, [w:] J.R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance. Political and Social Implications*, Opladen 2002.

Stubbs P., *Stretching Concepts Too Far? Policy Transfer and the Politics of Scale in South East*, Southeast European Politics. Institute of Economics, Zagreb 2005.

Zürn M., *Global Governance and Legitimacy Problems*, „Government and Opposition” 39/2004.

Porządek prawny Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej (UE) stanowi ugruntowaną, integralną część kultury europejskiej, zachowując jednocześnie cechy unikatowe w skali światowej. Unia Europejska, będąc w istocie organizacją ponadnarodową, dysponuje własnym, samoistnym i autonomicznym porządkiem prawnym, wyrażającym przede wszystkim coraz ściślejszy i pogłębiający się związek polityczno-prawny państw członkowskich. Zapoczątkowany w latach 50. XX wieku w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie rozwijany przez Unię Europejską, system normatywny pozostaje względnie nowym, nieustannie ewoluującym zespołem zasad, wartości i tradycji, o nie do końca ustabilizowanym kierunku i dynamice rozwoju.

W kontekście tożsamości kulturowej prawo UE jest wyrazem prointegracyjnych dążeń narodów europejskich i przywiązania do takich wartości, jak: wolność, demokracja, praworządność czy poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, odwołujących się do europejskiej historii, kultury i tradycji. Będąc zjawiskiem o charakterze subregionalnym, porządek prawa Unii stanowi jedną z podstawowych płaszczyzn integracji europejskiej, uzupełniając bądź tworząc ramy dla harmonizacji w sferze polityki i gospodarki państw członkowskich.

Rozwój prawa Unii Europejskiej jest pochodną specyficznie określonych celów tej organizacji, ujętych w traktatach założycielskich. Ich realizacja w postaci powołania rynku wewnętrznego wymagała harmonizacji lub ujednoczenia prawa i w rezultacie ustanowienia nowego typu władzy prawodawczej, funkcjonującej niezależnie względem państw członkowskich. Ponadnarodowy charakter Unii jest wynikiem stopniowej ewolucji, prowadzącej do poszerzenia kompetencji tej organizacji w dziedzinach wykraczających poza kwestie gospo-

darcze. Oryginalność konstrukcji prawa Unii polega na tym, że w wyniku powierzenia kompetencji przez państwa członkowskie, instytucje UE stanowią prawo i wykonują władzę publiczną na obszarze wspólnotowym. Nietypowe dla tradycyjnych organizacji międzynarodowych są też struktura i funkcje instytucji UE, a w przeważającej mierze jej prawodawczy charakter, specyfika jej aktów prawnych (które w większości obowiązują bezpośrednio i są bezpośrednio stosowane w systemach prawnych państw członkowskich), a także funkcjonowanie władzy sądowniczej w postaci Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Prawo UE jest tworem ściśle europejskim i stanowi charakterystyczne połączenie kultury prawa kontynentalnego z systemem anglosaskim (*common law*). W unijnej przestrzeni prawnej funkcjonują bowiem równolegle akty prawa stanowionego przez instytucje UE, takie jak rozporządzenia i dyrektywy oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, traktowane jako jedno z zasadniczych źródeł prawa. Prawo UE jako efekt zderzenia kultur prawnych odwołuje się do dziedzictwa kontynentalnej Europy, opierającego się na prawie stanowionym i ściśle określonej hierarchii źródeł prawa, uwzględniającego wkład greckiej filozofii, prawa rzymskiego, etyki chrześcijańskiej i lokalnie kształtowanych norm prawa zwyczajowego. Wpływ kultury prawnej *common law* wyraża się w niezwykle silnej pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE; jego *quasi*-prawotwórczą działalność odzwierciedla pragmatyzm systemu anglosaskiego, w którym sądy są władne tworzyć prawo.

Prawo UE jest prawem integrującym, a zatem zmierzającym do możliwie ścisłego powiązania systemów prawnych państw członkowskich w imię realizacji celów, które wyznaczają traktaty. Niemniej ujednoczanie występującego w Europie prawa, obserwowane w wyniku realizacji projektu integracyjnego nie jest tożsame z budowaniem zupełnie nowego systemu prawnego, lecz nawiązywaniem do ukształtowanych wcześniej kulturowych źródeł krajowych.

1. Charakter prawny Unii Europejskiej

Prawo UE pozostaje porządkiem wielowymiarowym, odzwierciedlającym złożoną strukturę i niezdefiniowany jej charakter prawny. Przejawia się on w próbach kwalifikowania jej w kategoriach organizacji ponadnarodowej, której charakterystycznym przymiotem jest szczególna koncentracja kompetencji, niespotykana w innych organizacjach integrujących, a jednocześnie autonomia własnego porządku prawnego. Ta ostatnia cecha wyraża się w zasadzie bezpośredniego skutku wywieranego przez normy prawa Unii oraz w zasadzie

pierwszeństwa tego prawa względem prawa krajowego państw członkowskich. Unii Europejskiej można też przypisać szczególny proces decyzyjny, odnoszący się do stanowienia tzw. prawa pochodnego przez jej instytucje, które przejęły w znacznym stopniu uprawnienia legislacyjne rządów narodowych, zarówno w sferze inicjatywy prawodawczej, jak i podejmowania decyzji. Będąc organizacją ponadnarodową, Unia dąży do zapewnienia jednolitości stosowania jej prawa przez własne organy sądowe i skutecznego nadzoru nad zagwarantowaniem przez państwa członkowskie efektywności tego prawa w sferze wewnętrznej. Względną niezależność od woli państw członkowskich, też w sferze integracji na płaszczyźnie prawnej, zapewnia Unii autonomia finansowa, której podstawą są własne wpływy m.in. z cel zewnętrzných, podatku VAT itp.

Mając status organizacji ponadnarodowej, Unia wykazuje też cechy zbliżające ją pod niektórymi względami do państwa federalnego. Wynikające głównie z uwarunkowań politycznych próby klasyfikowania Unii w kategoriach państwa, są przywoływane w toku debat nad ostatecznym rezultatem współpracy państw członkowskich najczęściej przez zwolenników pogłębiania integracji, którzy optymalną formułę funkcjonowania Unii określają mianem europejskiego państwa federalnego. Unia Europejska nie spełnia jednak podstawowych kryteriów państwowości w postaci własnego terytorium, ludności i władzy zwierzchniej. Pozostaje ona organizacją, której podmiotowość ma wymiar pochodny, wywodzący się z woli politycznej państw członkowskich, która odnajduje swój wyraz w traktatach (umowach międzynarodowych) stanowiących podstawę jej funkcjonowania. Przyjęcie w traktacie z Lizbony formuły organizacji międzynarodowej, określającej charakter prawny UE, przekreśla możliwość rozpatrywania tej struktury w kategoriach państwowości, co nie oznacza wszakże, że Unia nie ma cech struktury federalnej, o czym świadczy chociażby przyjęcie wspólnej waluty (euro) czy obywatelstwa Unii. Niemniej traktat lizboński narzucił docelową formę procesu integracji europejskiej w postaci organizacji międzynarodowej, której zakres kompetencji i strukturę uzgadniają między sobą państwa członkowskie zachowujące status suwerennych podmiotów w stosunkach międzynarodowych. Mogą one też z tej organizacji wystąpić, wycofując *de facto* swój udział w projekcie integracyjnym.

Znaczenia idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej, w tym procesie kształtowania prawa UE, nie można jednak nie doceniać. Porządek tego prawa pozostawał i pozostaje pod wpływem doktryny i praktyki prawniczej państw federalnych, w szczególności Stanów Zjednoczonych i Niemiec. Można także wskazać pewne zasady wywodzące się z idei federalizmu, które

znajdują zastosowanie w innych organizacjach międzynarodowych. Są to przede wszystkim zasada podziału kompetencji, supremacji prawa organizacji międzynarodowej w wypadku kolizji z prawem państw członkowskich, subsydiarności, proporcjonalności czy lojalności, których obecność w praktyce innych organizacji międzynarodowych pozbawia Unię waloru wyjątkowości. Ponadto funkcjonują nadal obszary, w których Unia *de facto* nie posiada realnych kompetencji, a państwa członkowskie korzystają w pełni ze swych suwerennych praw (np. polityka językowa, kultura, system edukacji, bezpieczeństwo narodowe). Nie ulega też wątpliwości, że Unia jest organizacją międzynarodową, której status i charakter prawny definiują państwa członkowskie, UE nie posiada bowiem podmiotowości pierwotnej właściwej jedynie państwom. Wtórna podmiotowość oznacza tutaj, że Unia nie została wyposażona we władzę określania zakresu swoich kompetencji, która pozostaje domeną krajów uczestniczących w projekcie integracyjnym.

Prawo UE charakteryzuje się dużą dynamiką rozwojową, a jednocześnie silnym zakorzenieniem w kulturze ogólnoeuropejskiej. Dlatego nawiązuje ono do wzorców z przeszłości, a jednocześnie ulega ciągłym przemianom związanym z adaptacją do nieustannie zmieniających się realiów współczesności. Unijna metoda integracji prawem jest ważnym instrumentem ujednoczania współpracy państw członkowskich. Nie bez znaczenia pozostaje przy tym to, że prawo kreowane w obszarze UE jest całością odrębną zarówno względem krajowych porządków prawnych, jak i kultury prawa stanowionego i kultury prawa precedensowego. Prawo UE tworzy zatem osobny, ponadnarodowy system prawny i kulturę prawną o zasięgu ogólnoeuropejskim.

2. Kompetencje Unii Europejskiej

Podział władzy między UE a państwami członkowskimi (w istocie rozdział uprawnień do stanowienia prawa w określonych obszarach funkcjonowania państw członkowskich i UE), zawsze stanowił potencjalne źródło sporów kompetencyjnych. Dlatego traktat lizboński wprowadził wyraźny podział na trzy podstawowe rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone i kompetencje wspierające. Kompetencje wyłączne Unii precyzuje art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zaznaczając, że jedynie Unia jest uprawniona do ustanawiania przepisów w tych dziedzinach. Rola państw członkowskich ogranicza się tutaj jedynie do stosowania tych przepisów. W drodze wyjątku państwa członkowskie mogą przyjmować akty wiążą-

ce w tych dziedzinach, niemniej tylko z upoważnienia UE lub w celu wykonania aktów unijnych (art. 2 ust. 1 TFUE). Kompetencje wyłączne Unii dotyczą m.in. takich obszarów, jak unia celna, wspólna polityka handlowa czy polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro.

Z kolei w dziedzinach objętych kompetencją dzieloną (art. 4 TFUE) akty prawnie wiążące mogą przyjmować zarówno UE, jak i państwa członkowskie. Niemniej państwa mogą wykonywać swoją kompetencję tylko w zakresie, w jakim UE nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Kompetencje dzielone dotyczą m.in. takich kwestii, jak: rynek wewnętrzny, transport czy przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Kompetencje wspierające (art. 6 TFUE) dotyczą natomiast dziedzin, w których UE może jedynie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania państw członkowskich. Oznacza to, że Unia *de facto* nie ma realnej władzy ustawodawczej w tych obszarach i nie może zastąpić kompetencji państw w tych dziedzinach (art. 2 ust. 5 TFUE).

Unii powierzono ponadto szczególne uprawnienia w takich dziedzinach, jak koordynacja polityki gospodarczej i zatrudnienia (art. 5 TFUE), w ramach której przyjmuje ona środki do zapewnienia warunków takiej koordynacji i określa wytyczne i kierunki działania dla państw członkowskich. Podobnie jest w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), Unia posiada bowiem kompetencje we wszystkich dziedzinach związanych z tą polityką – definiując i realizując ją m.in. przez Przewodniczącą Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 24 TUE). UE nie może jednak stanowić aktów ustawodawczych w obszarze WPZiB, pozostającym tradycyjnie jednym z obszarów suwerenności silnie chronionej przez państwa członkowskie. Potwierdzeniem tego jest też to, że sfera WPZiB pozostaje poza właściwością TSUE.

Istotną kwestią pozostaje sposób wykonywania kompetencji przez UE, który podlega trzem głównym zasadom ujętym w art. 5 ust. 1 TUE. Zgodnie z ww. przepisem, granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega jednocześnie zasadzie pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z pierwszą z nich, tj. zasadą przyznania (niegdyś określaną mianem zasady kompetencji powierzonych), Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie do osiągnięcia celów traktatowych (art. 5 ust. 2 TUE). Ponadto ukrócono wszelkie spory na temat tego, czy dany obszar należy do kompetencji UE,

ustanawiając zapis, zgodnie z którym wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 5 ust. 2 TUE). Natomiast, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarności), w zakresie kompetencji dzielonych Unia może przyjmować akty prawne tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać w tym obszarze skuteczniej niż państwa członkowskie (art. 5 ust. 3 TUE). Zasada ta stanowi skuteczną zaporę przeciwko zawłaszczaniu przez UE władzy kosztem uprawnień państw członkowskich, do czego niewątpliwie Unia ma inklinację. Zasada ta oznacza też, że wszystkie decyzje powinny zapadać na możliwie najniższym szczeblu – tzn. najbliżej obywatela – tworząc domniemanie poszanowania kompetencji władz lokalnych lub regionalnych. Podobne znaczenie ma zasada proporcjonalności, stosowana względem kompetencji dzielonych i wspierających, zgodnie z którą realizacja uprawnień Unii nie może wykroczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych (art. 5 ust. 4 TUE). W ten sposób traktaty zabezpieczają interesy państw członkowskich przed nadmierną ingerencją instytucji UE.

Warto odnotować, że stosunki na linii UE–państwa członkowskie, także w wymiarze prawnym, regulują też inne, nie mniej istotne zasady. I tak zgodnie z zasadą solidarności (lojalności i szczerzej współpracy), określonej w art. 4 ust. 3, Unia i państwa członkowskie wspierają się i szanują w toku realizacji celów traktatowych. Na państwach spoczywa zatem obowiązek podejmowania wszelkich środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Nie mogą one zatem powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne dla usprawiedliwiania niewykonania prawa Unii, np. braku implementacji dyrektyw; muszą także powstrzymać się od stanowienia prawa krajowego sprzecznego z przepisami unijnymi. Należy uwzględnić, że zasada lojalności jest wiążąca też dla UE, zobowiązanej do poszanowania struktury instytucjonalnej i kompetencji państw członkowskich.

Uzupełnieniem tych reguł jest zasada poszanowania tożsamości narodowej i podstawowych funkcji państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Ustanawia ona zakaz ingerencji w podstawy ustroju politycznego państw członkowskich bądź inne cechy decydujące o ich tożsamości narodowej, gwarantując poszanowanie odrębności systemów prawnych państw członkowskich i chroniąc je przed ewentualnością przekształcenia się Unii w jednolite superpaństwo (Pyka, Wojtyniak 2010: 99).

3. Definicja i charakter prawa Unii Europejskiej

W UE normy prawne stanowią formalną podstawę współpracy państw. Jest ona możliwa przez przyjmowanie konkretnych postanowień normatywnych, według których działają państwa członkowskie Unii w poszczególnych dziedzinach zintegrowania. Nazwa zbioru norm konstruowanych w procesie integracji nie jest do końca przesądzona, a w użyciu funkcjonują różne jej definicje (prawo europejskie, prawo Unii Europejskiej, *acquis communautaire*).

Jednym ze stosowanych terminów jest „prawo europejskie”, pod którego pojęciem należy rozumieć zbiór norm wypracowanych w ramach europejskich organizacji międzynarodowych. Termin ten cieszy się stosunkowo dużą popularnością, wydaje się jednakże pojęciem zbyt szerokim, a przez to nieadekwatnym do opisywanej tu dziedziny: nie wszystkie państwa Europy należą bowiem do UE. Tymczasem nazwa ta obejmuje nie tylko prawo tworzone w ramach Unii, ale także prawo innych europejskich organizacji międzynarodowych, takich jak np. Rada Europy. W tym kontekście uzasadnione jest zdefiniowanie prawa europejskiego jako zbioru norm wypracowanych w ramach organizacji międzynarodowych, także funkcjonujących niezależnie od UE. Jest ono kategorią wyodrębnianą przede wszystkim ze względu na kryterium terytorialne: obowiązuje zatem różne grupy państw europejskich, wykazujących zróżnicowaną wolę uczestnictwa w procesach integracji.

„Prawo Unii Europejskiej” jest pojęciem węższym. Uznaje się, że nazwa ta obejmuje swym zasięgiem całokształt norm prawnych regulujących funkcjonowanie UE jako organizacji międzynarodowej. Tak jak inne systemy prawne, stanowi ono spójną, hierarchicznie uporządkowaną strukturę norm prawnych, opierającą się na zawieranych przez państwa członkowskie traktatach regulujących system polityczno-gospodarczy Unii oraz prawie pochodnym, tworzonym przez jej instytucje.

W odniesieniu do porządku prawnego UE stosowane jest też pojęcie *acquis communautaire*, tłumaczone jako dorobek wspólnotowy (obecnie unijny). Uznaje się, że w skład *acquis* wchodzi całe dotychczasowe prawo UE (w tym przyjęte w ramach Wspólnot Europejskich, których Unia jest sukcesorem), polityki unijne, prężnie rozwijające się orzecznictwo TSUE, a także zwyczaje i wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania UE. Warto odnotować, że każde państwo przystępujące do Unii zobowiązane jest przyjąć cały dorobek unijny według stanu obowiązującego na dzień przystąpienia, dzięki czemu we wszystkich państwach członkowskich obowiązuje zawsze taki sam stan prawny.

Prawo UE genetycznie wywodzi się z prawa międzynarodowego, niemniej wraz z upływem czasu uzyskało status odrębnego systemu. O specyficznym charakterze tego porządku prawnego przesądził TSUE, który w rewolucyjnym wyroku w sprawie Van Gend and Loos (1963) stwierdził, że: „Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek w określonym zakresie, swe prawa suwerenne; porządek prawny, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki”. Prawo unijne stanowi zatem nowy system normatywny, odrębny zarówno od porządku prawa międzynarodowego, jak i od systemów krajowych. Obecnie zasada ta stanowi fundament istnienia UE (a wcześniej Wspólnot Europejskich), wyposażając tę organizację w instytucje kompetentne do stanowienia aktów prawnych, zapewniając autonomiczny system ochrony prawnej podmiotom, którym prawo unijne nadaje uprawnienia, oraz tworząc autonomiczny system egzekwowania prawa UE względem państw członkowskich (Barcz 2009: 16).

4. Źródła prawa Unii Europejskiej

W doktrynie prawnej dokonywana jest różnaita kategoryzacja źródeł prawa UE, najczęściej przyjmuje się jednak dychotomiczny podział na prawo pierwotne i wtórne (pochodne) oraz na akty ustawodawcze i nieustawodawcze. Pierwszy podział opiera się na kryterium podmiotu kreującego przepisy prawne. Zgodnie z tą kategoryzacją, do prawa pierwotnego zalicza się przede wszystkim prawo stanowione przez państwa członkowskie drogą umów międzynarodowych (traktaty), natomiast prawem wtórnym (pochodnym) są przepisy tworzone przez instytucje unijne, działające na podstawie i w granicach regulacji zawartych w aktach prawa pierwotnego.

4.1. Prawo pierwotne

Obecnie pierwotne źródła prawa UE to przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE – dawniej Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie Wspólnotę Europejską). Oba traktaty mają taką samą moc prawną, niemniej TUE ma charakter przede wszystkim ustrojodawczy i ogólny (55 artykułów), natomiast TFUE jest aktem znacznie obszerniejszym, regulującym szczegółowo – jak nazwa wskazuje – funkcjonowanie

Unii (358 artykułów). Treść tych dokumentów uzupełniają protokoły i załączniki, które mają moc równą traktatom i stanowią ich integralną część, oraz deklaracje przyjmowane przez pojedyncze państwa lub ich grupy.

W skład prawa pierwotnego wchodzi też traktaty nowelizujące, tj. dokonujące rewizji traktatów założycielskich. W Unii weszły w życie następujące traktaty rewizyjne: traktat o fuzji organów (1967 r.), Jednolity Akt Europejski (1987 r.), traktat z Amsterdamu (1999 r.), traktat z Nicei (2003 r.), traktat z Lizbony (2009 r.). Warto odnotować, że po traktacie z Lizbony zmienił się status Karty praw podstawowych (KPP) z 7 grudnia 2000 r., która uzyskała status aktu wiążącego i ma moc równą traktatom, choć nie stanowi ich integralnej części. Ponadto obowiązuje nadal Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z 25 marca 1957 r. Pozostaje ona odrębną organizacją międzynarodową, przesądzając o hybrydowym charakterze UE, grupującej zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe.

Do źródeł prawa UE zalicza się także wszystkie traktaty regulujące przystąpienie do niej nowych państw (tzw. traktaty akcesyjne). Modyfikują one treść traktatów założycielskich, m.in. w odniesieniu do liczebnego składu instytucji UE czy wymagań dotyczących większości głosów niezbędnych do podjęcia uchwał, stąd zaliczane są do prawa pierwotnego. Dotychczas zawarto następujące traktaty zatwierdzające przystąpienie (podano daty podpisania traktatów): Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii (1972), Grecji (1979), Hiszpanii i Portugalii (1985) Austrii, Finlandii, Szwecji (1994), Czech, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Węgier, Słowacji, Słowenii (2003) Bułgarii i Rumunii (2005) oraz Chorwacji (2011).

Traktaty odgrywają rolę ustrojodawczą i niekiedy określa się je mianem prawa statutowego lub konstytucyjnego Unii Europejskiej. Do prawa pierwotnego zaliczane są nie tylko normy zawarte w przepisach traktatów, ale także tzw. prawo pierwotne niepisane, tj. zasady ogólne prawa oraz normy prawa zwyczajowego. Dla porządku prawnego Unii szczególne znaczenie mają przede wszystkim ogólne zasady prawa. Ich zadaniem jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa w całej UE przez wypełnianie luk w systemie normatywnym, którego są częścią. Zasady ogólne zwykle wywodzone są orzecznictwa TSUE (jak np. zasada pierwszeństwa czy bezpośredniej skuteczności prawa UE), część z nich, jak np. zasady przyznania, subsydiarności i proporcjonalności zostały już ujęte w traktatach.

4.2. Prawo wtórne

O ile zręby prawa pierwotnego tworzą państwa członkowskie w formie traktatów, o tyle prawo wtórne (pochodne) stanowione jest przez instytucje unijne. Podstawą jego funkcjonowania jest art. 288 TFUE, zgodnie z którym w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie jako najważniejszy akt prawa wtórnego ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa zaś wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Z kolei decyzja wiąże w całości, chyba że w swojej treści wskazuje adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

Hierarchia aktów prawnych UE różni się znacznie od porządku prawa państwowego, w którym niektóre z instrumentów wymienionych w art. 288 (np. dyrektywy) nie występują. Ponadto każdy z tych aktów wywołuje inne skutki prawne, służy osiągnięciu odrębnych celów i kierowany jest do zróżnicowanej kategorii adresatów, w związku z czym próby ustalenia relacji między nimi, np. w postaci podporządkowania dyrektyw rozporządzeniom, są błędne. Traktat z Lizbony wprowadził jednak podział prawa wtórnego na akty ustawodawcze i nieustawodawcze (art. 289 TFUE). Na szczycie tej hierarchii są akty ustawodawcze, poniżej zaś nieustawodawcze. Wśród nieustawodawczych traktat sytuuje akty delegowane (art. 290 TFUE) i akty wykonawcze (art. 291 TFUE). Inny podział dotyczy mocy wiążącej poszczególnych instrumentów prawa pochodnego – wydawane przez instytucje UE akty służą zasadniczo realizacji celów traktatowych – niemniej mogą mieć charakter wiążący lub nieważący względem adresatów. Moc wiążącą mają rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, natomiast do niewiązących zaliczane są zalecenia i opinie (art. 288 TFUE).

Rozporządzenia (ang. *regulations*, fr. *réglements*) są głównym narzędziem unifikacji (tj. ujednoczenia) prawa na terenie UE i jednocześnie najkontrowersyjniejszym, gdyż najgłębiej ingerują w porządki prawne państw członkowskich. Zgodnie z art. 288 TFUE: „rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

Jako akty prawa wtórnego rozporządzenia mają najszerszy zasięg pod względem geograficznym (terytorialnym) i podmiotowym. Adresatami tego typu aktów są bowiem instytucje unijne, wszystkie państwa członkowskie, ale też osoby fizyczne i prawne z tych państw. Rozporządzenia mają charakter

ogólny, zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Kierowane są zatem do pewnej klasy adresatów wyróżnionych za względu na jakąś cechę wspólną, a jego normy prawne mają zastosowanie do nieograniczonej liczby przypadków.

Rozporządzenia obowiązują i są stosowane bezpośrednio, nie ma zatem konieczności ich transpozycji do systemów krajowych, gdyż stają się one z chwilą przyjęcia przez Unię integralną częścią porządków prawnych państw członkowskich. Nie wymagają zatem żadnych krajowych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej na terytorium państw Unii Europejskiej. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem TSUE normy rozporządzeń nie mogą być wprowadzane do systemów krajowych za pomocą krajowych aktów prawnych (Pyka, Wojtyniak 2010: 109). Państwa członkowskie mogą natomiast wydać przepisy krajowe dotyczące rozporządzeń, jeśli w przepisach samego rozporządzenia przewidziano taką opcję. Rozporządzenia obowiązują ponadto we wszystkich swoich częściach, niedopuszczalne jest stosowanie przepisów rozporządzeń przez organy krajowe w sposób selektywny. Warto odnotować, że są one też bezpośrednio skuteczne, na ich przepisy można się powoływać przed organami administracyjnymi i sądowymi państw członkowskich na równi z przepisami prawa krajowego. Państwo członkowskie powinno też uchylić wszystkie normy sprzeczne z rozporządzeniem i powstrzymać się przed wprowadzaniem takich norm w przyszłości. W wypadku kolizji rozporządzenia z prawem państwa członkowskiego, przepisy rozporządzenia mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym (zgodnie z zasadą pierwszeństwa/supremacji prawa UE).

Rozporządzenie – jako instrument unifikacji – stosowane jest przede wszystkim w dziedzinach, w których konieczne jest ujednoczenie porządków prawnych państw członkowskich, np. prawo celne, wspólna polityka rolna, polityka handlowa, transportowa, czy polityka konkurencji.

Dyrektywa (ang. *directives*, fr. *directives*) zgodnie z art. 288 TFUE wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Są one szczególnym rodzajem aktu prawnego, niespotykanym na gruncie krajowych porządków prawnych. W odróżnieniu od rozporządzeń, dyrektywy są narzędziem harmonizacji (tj. zbliżenia) porządków prawnych państw członkowskich w obszarach, w których nie jest potrzebne ujednoczenie przepisów obowiązujących na terytorium UE. Wiążą się one z mniejszą ingerencją w systemy krajowe, w związku z czym, mimo

swego skomplikowanego charakteru, ich użycie budzi mniej zastrzeżeń ze strony państw członkowskich UE.

Adresatami dyrektyw są jedynie państwa członkowskie (najczęściej wszystkie, zdecydowanie rzadziej tylko niektóre z nich), nie są nimi natomiast osoby fizyczne i prawne. Co charakterystyczne, akty te wiążą adresatów wyłącznie co do rezultatu, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru środków służących osiągnięciu wyznaczonych w dyrektywie celów.

W odróżnieniu od rozporządzeń, przepisów dyrektyw nie stosuje się bezpośrednio, gdyż nie normują one wyczerpująco zagadnień stanowiących przedmiot regulacji. W związku z tym zawsze wymagają implementacji, tj. doprecyzowania przez akty prawa krajowego. Implementacja, czyli wdrożenie przepisów zawartych w dyrektywach do porządku krajowego, musi zostać zrealizowana w terminie przewidzianym w przepisach końcowych tej dyrektywy (średnio od roku do 3 lat). Zasadniczym elementem procesu implementacyjnego jest transpozycja, czyli wdrożenie dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich przez wydanie aktów prawa krajowego (najczęściej ustaw, ewentualnie innych aktów powszechnie obowiązujących).

Transpozycja nie musi polegać na dosłownym przepisaniu dyrektywy, której treść można na przykład „pociąć” na części i wdrożyć do krajowego systemu prawnego za pomocą kilku ustaw. Istotą procesu implementacji jest raczej efektywna realizacja celów dyrektywy na terytorium państwa członkowskiego, dlatego nie ogranicza się on do działań legislacyjnych, przyjęcie stosownych przepisów krajowych może się bowiem okazać niewystarczające do osiągnięcia wyznaczonych przez Unię rezultatów. Dlatego implementacja na ogół obejmuje różnorodne narzędzia: legislacyjne, administracyjne i faktyczne.

Państwa mają obowiązek informowania Komisji Europejskiej o środkach powziętych celem wykonania dyrektyw, a nieterminowa lub niepełna implementacja stanowi poważne naruszenie zobowiązań traktatowych i może być podstawą wszczęcia postępowania przed TSUE. W istocie jest to jedno z najczęstszych uchybień państw członkowskich odnotowywanych przez Komisję Europejską. Zgodnie z orzecznictwem TSUE to na Komisji spoczywa ciężar dowodu w wypadku zarzucenia państwu wadliwej implementacji (C-194/01, Komisja Wspólnot Europejskich v. Republice Austrii, 2004: I-4579).

Inaczej niż rozporządzenia, dyrektywy nie mają waloru bezpośredniej skuteczności w porządkach prawnych państw członkowskich. Oznacza to, że jednostki nie mogą co do zasady powoływać się na przepisy dyrektyw w postępowaniu przed sądami i organami krajowymi. Akty te wymagają bowiem

najpierw implementacji, czyli wdrożenia do systemu krajowego. Niemniej TSUE dopuścił możliwość powołania się przez jednostki na postanowienia dyrektywy, jeżeli dyrektywa nie została wdrożona w terminie lub została wdrożona w sposób wadliwy, a przywołane przepisy dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne co do treści. W ten sposób jednostki mogą jednak dochodzić swoich roszczeń jedynie w wymiarze wertykalnym (wobec państwa), ale już nie horyzontalnym (względem innych osób fizycznych i prawnych). Warto nadmienić, że jeżeli państwo członkowskie nie realizuje postanowień dyrektywy, którą miało obowiązek wdrożyć, lub realizuje je w sposób niepełny lub nieprawidłowy, wówczas każdy obywatel państwa, który z tego tytułu poniósł szkodę, może dochodzić odszkodowania przed organami krajowymi.

Charakter dyrektyw (w porównaniu do rozporządzeń) jest zdecydowanie mniej inwazyjny. Przez harmonizację zapewniają one zbieżność przepisów obowiązujących na terytorium UE, pozwalając państwom na dobór środków dla realizacji celów dyrektywy. Proces ten dokonuje się zatem w poszanowaniu różnorodności kultury, tradycji czy po prostu odrębności porządków prawnych spotykanych w krajach Unii. Dlatego zasady wyboru źródła prawa przez instytucje UE wskazują, że jeżeli organy unijne mają możliwość wyboru między rozporządzeniem a dyrektywą, powinny wybrać dyrektywę. Akty te są obecnie głównym instrumentem przeznaczonym urzeczywistnianiu idei rynku wewnętrznego, najczęściej dotyczą też prawa podatkowego, polityki ochrony środowiska, ochrony konsumentów, polityki socjalnej, ustanawiają też normy/standardy techniczne.

Decyzja – podobnie jak rozporządzenie – wiąże w całości, co odróżnia ją od dyrektyw (wiążących tylko co do rezultatu). Precyzuje to art. 288 ust. 4 TFUE. Decyzje (ang. *decisions*, fr. *décisions*) od dyrektyw i rozporządzeń odróżnia sposób określenia adresata, są one aktami prawnymi o charakterze indywidualnym, a zatem skierowanym do konkretnego, wskazanego przez charakterystyczne cechy podmiotu. Adresatami decyzji mogą być zarówno państwa członkowskie (wszystkie bądź tylko wskazane w decyzji), jak i osoby fizyczne oraz prawne (banki, przedsiębiorstwa, uczelnie, gminy itp.) Zgodnie z orzecznictwem TSUE, decyzja odnosi się do konkretnej osoby i wiąże prawnie tylko tę osobę (C-25/62, Plaumann and Co.v. Komisja, 1963: 95).

Decyzja obowiązuje bezpośrednio na terytorium państw członkowskich i nie wymaga krajowych przepisów wykonawczych do uzyskania mocy wiążącej. Decyzje są bezpośrednio skuteczne, jeśli adresowane są do państwa członkowskiego. Akty te wydawane są w wielu dziedzinach prawa UE, mogą dotyczyć na

przykład prawa konkurencji, polityki handlowej, unii gospodarczej i walutowej, pomocy państwa dla przedsiębiorstw, wspólnej polityki rolnej. Ze względu na to, że decyzja ma na celu załatwienie konkretnej sprawy dotyczącej danego adresata, często jest przyrównywana do krajowych aktów administracyjnych.

Zalecenia (ang. *reccomendations*, fr. *recommendations*) i opinie (ang. *opinions*, fr. *avis*) zgodnie z art. 288 TFUE nie należą do wiążących aktów prawa wtórnego. Niekiedy określa się je mianem *soft law*, tj. miękkiego prawa Unii. O ile akty te mają charakter formalnie niewiążący, o tyle mają znaczenie praktyczne, mogą też wywierać skutki o charakterze politycznym. Adresatami zaleceń i opinii mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki (osoby fizyczne i prawne) oraz inne instytucje UE.

Jak nazwa wskazuje, celem wydania pierwszego z wymienionych aktów jest zalecenie (zaproponowanie) ich adresatom określonego zachowania, jednak bez nakładania takiego obowiązku. Brak mocy wiążącej nie oznacza, że adresaci zalecenia mogą zignorować ich treść. TSUE uznał, że organy państw członkowskich powinny uwzględniać zalecenia w procesie wykładni prawa krajowego (C-328/88, Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, 1989: 4407). Opinie wyrażają z kolei stanowisko instytucji UE w danej sprawie, nie formułując jednak sugestii co do postępowania adresata. Zalecenia i opinie wydawane są przede wszystkim w sytuacjach, w których organy UE nie mają prawa wydawania aktów wiążących lub gdy nie zachodzi potrzeba wydania takich aktów. W praktyce w porządku prawnym Unii pojawiają się też akty określane zbiorczą nazwą *sui generis* lub „aktów nienazwanych”. Mogą one mieć różne nazwy: uchwały, rezolucje, wytyczne, wyjaśnienia, komunikaty, obwieszczenia, sprawozdania, projekty, zawiadomienia, memoranda, programy, plany, zawiadomienia itp. Zasadniczo mają charakter niewiążący, a przedmiotem ich regulacji są przeważnie sprawy wewnętrzne i organizacyjne. Akty nienazwane muszą być zgodne z prawem pierwotnym oraz aktami prawa pierwotnego wymienionymi w art. 288 TFUE. Powinny być także należycie ogłoszone (podane do wiadomości adresatom) i podlegają kontroli legalności realizowanej przez TSUE.

Traktat z Lizbony ustanowił hierarchię aktów prawa wtórnego UE, dzieląc je na dwie, hierarchicznie uporządkowane kategorie, tj. akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze (art. 289 TFUE). Na szczycie hierarchii znajdują się akty ustawodawcze, pod nimi zaś sytuowane są akty nieustawodawcze, które dzielą się na dwie podkategorie obejmujące akty delegowane (art. 290 TFUE) oraz akty wykonawcze (art. 291 TFUE).

Każdy z wymienionych w art. 288 TFUE wiążących aktów prawa pochodnego Unii może przyjąć postać aktu ustawodawczego lub nieustawodawczego. Zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE do kategorii aktów ustawodawczych (*legislative acts*) zalicza się: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach zwykłej procedury prawodawczej (akt przyjmowany jest wówczas wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej) oraz w ramach jednej ze specjalnych procedur prawodawczych (akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego). W celu odróżnienia aktów ustawodawczych od nieustawodawczych należałoby się odwołać metodą analogii do hierarchii źródeł prawa krajowego. W tym kontekście cechą odróżniającą aktu ustawodawczego są podmioty kreujące ten akt, gdyż w nagłówku dokumentu zawsze wystąpi Parlament Europejski i Rada. Warto odnotować, że akty ustawodawcze poddane są kontroli parlamentów narodowych, a obrady instytucji UE przyjmujących te akty są jawne. Ponadto TUE wyklucza możliwość przyjmowania aktów ustawodawczych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Traktat lizboński wprowadza też akty klasyfikowane do kategorii nieustawodawczych, (*non-legislative acts*) aczkolwiek ich katalog nie jest zwarty. Zasadniczo art. 290 TFUE dzieli tę grupę na akty delegowane i wykonawcze, definiując je jako „akty nieustawodawcze”. Akt nieustawodawczy zawiera zatem w nazwie przymiotnik „delegowany” lub „wykonawczy”, niemniej możliwe jest też wydawanie aktów nieustawodawczych „bez przymiotnika”.

Art. 290 TFUE ust. 1 stanowi, że akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze wyraźnie definiują cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania uprawnień przekazanych Komisji Europejskiej. Co istotne, przekazanie uprawnień nie może dotyczyć kluczowych elementów danej dziedziny, ponieważ kwestie te są zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Akty ustawodawcze konkretyzują też warunki, którym podlega przekazanie uprawnień. Zgodnie z nimi Parlament Europejski lub Rada może zadecydować o odwołaniu uprawnień przekazanych Komisji. Ponadto akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy (tzw. procedura *call-back*). W nagłówku aktów delegowanych dodaje się przymiotnik „delegowa-

ne” albo „delegowana”. Mając to na uwadze należy przyjąć, że Komisja może stanowić prawo na podstawie przekazanych (delegowanych) kompetencji, niemniej jest wtedy związana warunkami delegowania i nie może przekroczyć jego zakresu (Wróbel 2010: 57). Głównym celem stanowienia aktów delegowanych jest uzupełnienie lub zmiana niektórych, innych niż istotne elementów aktów ustawodawczych, przy czym kompetencja ta jest oparta na wyraźnej delegacji zawartej w aktach ustawodawczych.

Zgodnie z traktatem z Lizbony akty prawa pochodnego mogą też mieć charakter wykonawczy. Wykonywanie prawa UE należy jednak zasadniczo do państw członkowskich, co potwierdza art. 291 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Kompetencje związane z wykonywaniem prawa UE są generalnie zastrzeżone dla państw, wyjątkowo mogą być one – jak stanowi art. 291 ust. 2 TFUE – powierzone instytucjom Unii. Zgodnie z ww. artykułem uprawnienia wykonawcze mogą być powierzone Komisji lub Radzie, jeżeli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, zaznacza się jednak, że Rada ma z nich korzystać jedynie w uzasadnionych wypadkach lub w ramach wspólnej polityki zagranicznej i spraw bezpieczeństwa (Maliszewska-Nienartowicz 2010: 270). Akty wykonawcze mają formę rozporządzeń wykonawczych, dyrektyw wykonawczych i decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej. Warto przypomnieć, że wykonywanie prawa przez Komisję Europejską jest poddane kontroli państw członkowskich. W nagłówku aktów wykonawczych dodaje się też przymiotnik „wykonawcze” albo „wykonawcza”.

Unia Europejska ma, zgodnie z art. 17 TUE osobowość prawną, może zatem zawierać umowy międzynarodowe z państwami niebędącymi członkami UE, a także innymi organizacjami międzynarodowymi. Przyznanie Unii *ius tractatum* w postaci wtórnej, ograniczonej zdolności traktatowej, oznacza konieczność zakwalifikowania umów zawieranych przez Unię (dwustronnych i wielostronnych), do katalogu źródeł prawa UE. Unia może sama negocjować umowy bądź przystępować do umów, których stronami pierwotnymi były państwa członkowskie (Maliszewska-Nienartowicz 2010: 291). Traktaty niekiedy same przewidują możliwość zawierania umów międzynarodowych przez Unię w określonych obszarach, takich jak wspólna polityka handlowa (art. 209 TFUE), współpraca na rzecz rozwoju (art. 209 TFUE) czy pomoc humanitarna (art. 214 TFUE). Zdolność traktatowa Unii w niektórych obszarach może też mieć charakter dorozumiany, stosuje się tutaj zasadę kompetencji domniema-

nej UE (*implied powers*). Co istotne, umowy międzynarodowe wiążą zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie. Ich wykładni dokonuje TSUE, przy czym interpretacja sądu ma charakter wiążący dla instytucji unijnych i państw członkowskich, ale nie państw nieunijnych czy organizacji międzynarodowych będących drugą stroną umowy. Zasadniczo treść umów musi być zgodna z prawem pierwotnym UE, co podlega kontroli *ex ante* realizowanej przez TSUE. Zawarcie umowy międzynarodowej wpływa też na całokształt prawa obowiązującego na terytorium Unii, prawo wtórne i prawo państw członkowskich musi być bowiem zgodne z umowami międzynarodowymi, których stroną jest Unia Europejska.

Specyficzną kategorię źródeł prawa Unii stanowią umowy mieszane. Regulują one kwestie leżące w kompetencji zarówno UE, jak i krajów członkowskich, dlatego do takich porozumień przystępują jednocześnie Unia i państwa członkowskie. Co do zasady Unia jest związana całą umową (chyba że w porozumieniu zaznaczono inaczej), a sama umowa zaliczana jest do źródeł prawa UE (C-53/96, *Hermes International v. FHT Marketing Choice BV*, 1998: I-3603). Zgodnie z zasadą lojalności Unia i państwa członkowskie powinny współdziałać przy zawieraniu umowy (negocjacje) i jej wykonywaniu (Pyka, Wojtyniak 2010: 116). Umowy takie podlegają też wstępnej kontroli TSUE. Ich typowym przykładem są zawierane przez Unię z krajami trzecimi liczne umowy stowarzyszeniowe, których stroną są zarówno UE, jak i państwa członkowskie.

Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię (bądź Unię i państwa członkowskie) oraz akty wydawane przez organy utworzone na podstawie ww. umów stają się częścią *acquis communautaire*. Dorobku wspólnotowego nie stanowią natomiast umowy międzynarodowe państw UE, chyba że z treści umowy wynika inaczej, np. umowa poddana jest jurysdykcji TSUE (Pyka, Wojtyniak 2010: 116). Porozumienia zawierane samodzielnie przez państwa nie są wliczane do źródeł prawa UE, chociaż muszą być z nim zgodne. Warto odnotować, że umowy zawarte samodzielnie przez państwo członkowskie przed akcesją pozostają w mocy, nawet jeżeli ich treść jest niezgodna z prawem Unii. Na państwie tym spoczywa obowiązek podjęcia wszelkich środków celem usunięcia ewentualnych niezgodności.

Podsumowując kwestie systematyki źródeł prawa unijnego, należałoby na szczycie hierarchii umiejscowić traktaty, na których opiera się Unia Europejska oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Ich pierwszeństwo względem pozostałych elementów dorobku prawnego UE wynika z tego, że akty prawa wtórnego są przyjmowane przez instytucje wyłącznie w granicach i na

podstawie kompetencji określonych w traktatach i na ich podstawie podlegają kontroli co do swej legalności, realizowanej przez TSUE (Barcz 2009: 14). Poniżej znajdują się umowy międzynarodowe, które Unia zawiera z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi, określane niekiedy jako prawo pochodne zewnętrzne. Na niższym szczeblu w hierarchii źródeł prawa UE znajdują akty prawa pochodnego. Na szczycie tej kategorii należy umiejscowić akty ustawodawcze, poniżej zaś akty o charakterze nieustawodawczym i akty niewiążące.

<i>Acquis communautaire</i>		
prawo pierwotne	orzecznictwo TSUE	zasady ogólne prawa UE
traktaty założycielskie traktaty reformujące traktaty akcesyjne		
umowy międzynarodowe zawierane przez UE		
Prawo pochodne		
akty ustawodawcze		
<ul style="list-style-type: none"> • rozporządzenia • dyrektywy • decyzje 		
akty nieustawodawcze		akty niewiążące
akty delegowane <ul style="list-style-type: none"> • rozporządzenia delegowane • dyrektywy delegowane • decyzje delegowane 	akty wykonawcze <ul style="list-style-type: none"> • rozporządzenia wykonawcze • dyrektywy wykonawcze • decyzje wykonawcze 	<ul style="list-style-type: none"> • zalecenia • opinie

Źródło: opracowanie własne

5. Prawo Unii a prawo krajowe

Relacja prawa UE względem porządku prawa krajowego zawsze wzbudzała kontrowersje. Zasady regulujące tę relację, czyli zasada pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa UE, zaliczane są obecnie do podstawowych zasad prawa Unii. Z pierwszej zasady (zwanej też zasadą prymatu lub supremacji) wynika nakaz pierwszeństwa stosowania wszystkich norm prawa Unii w wypadku kolizji z jakąkolwiek wcześniejszą lub późniejszą normą prawa krajowego. Dotyczy to zarówno pierwotnego, jak i wtórnego prawa Unii, niemniej chodzi tu o pierwszeństwo stosowania, a nie obowiązowania. Istota zasady prymatu prawa UE polega bowiem na tym, że norma prawa krajowego niezgodna z prawem unijnym obowiązuje nadal, ale nie może być stosowana w danym wypadku (prawo krajowe nadal obowiązuje, ale jego stosowanie jest w danej sytuacji wyłączone (C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato*, 1978: I-99)). Zasada ta ma na celu zapewnienie efektywności i jednolitości unijnego prawa we wszystkich państwach członkowskich. Bez niej realizacja celów traktatowych byłaby praktycznie niemożliwa.

Należy mieć na uwadze, że zasada prymatu obejmuje wszystkie przepisy prawa krajowego, bez względu na ich rangę w krajowym porządku prawnym. Tym samym nie można na przykład podważać skuteczności prawa Unii przez powoływanie się na niezgodność normy wspólnotowej z konstytucją państwa członkowskiego (C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970: 1125). Zasada prymatu nadaje prawu UE pewien rys federalny, budząc opory niektórych krajów, postrzegających ją jako nadmierną ingerencję w suwerenność państwową, dlatego nie ujęto jej w traktatach. Jest to jednakże jedna z głównych zasad ustanowionych w toku aktywności orzeczniczej TSUE, którego wyroki mają charakter wiążący dla państw członkowskich.

Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego oznacza, że normy prawa UE tworzą prawa i obowiązki wprost dla jednostek, które mogą się na te prawa powoływać w postępowaniu przed organami krajowymi. Zasadę tę należy odróżnić od bezpośredniego obowiązowania i bezpośredniego stosowania. Bezpośrednie obowiązowanie oznacza, że prawo UE ma pełną moc jednolicie we wszystkich państwach członkowskich bez potrzeby ich inkorporowania do ustawodawstwa krajowego. W przestrzeni prawnej państw członkowskich funkcjonują zatem paralelnie dwa systemy (obok prawa krajowego funkcjonuje prawo Unii). Na przykład polski porządek prawny składa się obecnie z podsystemu

prawa unijnego, stanowionego przez prawodawcę unijnego oraz podsystemu prawa polskiego, stanowionego przez prawodawcę krajowego. Bezpośrednie stosowanie oznacza, że organy krajowe są zobowiązane stosować przepisy prawa Unii obok norm krajowych. Tym samym przepisy unijne stanowią podstawę prawną działalności (wydawanych decyzji) organów państw członkowskich. Natomiast zasada bezpośredniego skutku pozwala jednostkom na bezpośrednie przywoływanie przepisów unijnych przed krajowym wymiarem sprawiedliwości.

Podobnie jak zasada prymatu, zasada bezpośredniego skutku została wywiedziona przez TSUE z ducha traktatów. Gwarantuje ona stosowanie i skuteczność prawa UE w państwach członkowskich. W cytowanym już wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*, Trybunał uznał, że przepisy UE tworzą nie tylko obowiązki dla państw członkowskich, ale także prawa dla ich obywateli. W rezultacie jednostki otrzymują prawa nadane wprost przez przepisy unijne, na które mogą bezpośrednio powoływać się przed sądami krajowymi i unijnymi. Nie ma przy tym wymogu, aby państwo członkowskie wprowadzało te przepisy do swojego wewnętrznego porządku prawnego. Należy odnotować, że zgodnie ze stanowiskiem TSUE, nie każdy przepis prawa UE ma walor bezpośredniej skuteczności. Walor ten mają jedynie przepisy doprecyzowane, jasne, bezwarunkowe i nieodwołujące się do dodatkowych środków, krajowych czy wspólnotowych. Można z całą pewnością przyjąć, że bezpośrednio skuteczne są przepisy prawa pierwotnego.

Co więcej, Trybunał uznał, że zasada bezpośredniego skutku działa w dwóch płaszczyznach – wertykalnej i horyzontalnej. Bezpośredni skutek wertykalny oznacza, że jednostka może dochodzić swoich praw na podstawie przepisów UE bezpośrednio przed sądem krajowym w postępowaniu przeciwko państwu. Bezpośredni skutek horyzontalny oznacza, że jednostka może dochodzić w ten sposób swoich praw przeciwko innej jednostce.

Zakres bezpośredniego skutku zależy od rodzaju danego aktu. O ile rozporządzenie zawsze ma bezpośredni skutek, o tyle w wypadku dyrektyw sprawa jest bardziej skomplikowana. Trybunał Sprawiedliwości uznał bowiem bezpośrednią skuteczność dyrektyw tylko w ujęciu wertykalnym. Aby dyrektywa była skuteczna w tym wymiarze, jej postanowienia muszą być, podobnie jak w wypadku innych aktów, jasne, precyzyjne i kompletne, ale musi też zostać spełniony dodatkowy warunek, czyli upływ terminu implementacji dyrektywy. TSUE zauważył bowiem, że jeżeli dyrektywa jest należycie implementowana, jej postanowienia docierają do podmiotów z państw członkowskich już w formie przepisów prawa krajowego (np. ustawy). Jednostki mogą wówczas

dochodzić swych praw, powołując się na przepisy prawa wewnętrznego wydanego celem wdrożenia dyrektywy.

Zdaniem TSUE po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu na wdrożenie dyrektywy, jej postanowienia mogą być przywoływane przez jednostki przed sądami krajowymi. Takie rozwiązanie ma uniemożliwić wywodzenie przez państwo korzyści z uchybień w realizacji obowiązku implementacji, do którego przestrzegania zobowiązało się w traktatach. Bezpośredni skutek wertykalny dyrektyw wystąpi więc jedynie wtedy, kiedy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy w terminie (C-148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, 1979: 1629).

TSUE odrzucił natomiast horyzontalny bezpośredni skutek dyrektyw, zaznaczając, że są to akty adresowane do państw, a nie jednostek. Skoro dyrektywa nie wiąże jednostek (nie tworzy dla nich obowiązków), zdaniem Trybunału nie może być przeciwko nim przywoływana (C-152/84, *M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, 1986: 723). Jednostka może zatem powołać się na postanowienia dyrektywy przed takimi organami jak podatkowe, lokalne lub inne podmioty podlegające władzy lub kontroli państwa, ale nie wobec innych jednostek.

Trybunał potwierdził także bezpośrednią skuteczność niektórych rodzajów aktów prawa wtórnego, w tym decyzji. Co do istoty są one bezpośrednio skuteczne, jednakże oceniając skutki prawne decyzji, należy zbadać charakter, cele i ustanowione w ich treści zobowiązania dla adresatów. Zawieranym przez Unię umowom międzynarodowym też może przysługiwać walor bezpośredniej skuteczności¹. Ponadto przy ocenie bierze się także pod uwagę brzmienie umów, ich kontekst oraz cele i naturę. Natomiast opinie i zalecenia jako akty niewiążące nie mają bezpośredniego skutku.

Tabela 2. Charakterystyka wiążących aktów prawa pochodnego

Rodzaj aktu	Adresat	Moc wiążąca	Funkcja
rozporządzenie	<ul style="list-style-type: none"> • państwa członkowskie • osoby fizyczne • osoby prawne 	obowiązujące w całości	unifikacja ujednoczenie krajowych systemów prawnych

¹ W wyroku w sprawie Demirel z 1987 r. TSUE uznał bezpośredni skutek niektórych umów zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku Van Gend en Loos. Por. C-12/86, *Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECR 1573.

dyrektywa	<ul style="list-style-type: none"> • państwa członkowskie 	obowiązuje co do rezultatu	zbliżenie krajowych systemów prawnych
decyzja	<ul style="list-style-type: none"> • państwa członkowskie • osoby fizyczne • osoby prawne 	obowiązujące w całości	rozstrzygnięcie określonej sprawy

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Prawo UE jest integralnym składnikiem kultury europejskiej. Jednocześnie pozostaje ono specyficzną mieszaniną systemu prawnoinstytucjonalnego organizacji międzyrządowej, *de facto* ponadnarodowej, oraz systemów prawa krajowego. Jako system wielowymiarowy łączy w sobie cechy kultury prawa stanowionego z cechami kultury *common law*. Pozostając prawem integrującym, zmierza do możliwie ścisłego powiązania krajowych porządków prawnych w imię realizacji celów traktatowych. Wywodząc się genetycznie z prawa międzynarodowego, prawo UE ma własną specyfikę, o której przesądzają m.in. zasada przyznania, solidarności, proporcjonalności czy poszanowania tożsamości państw członkowskich. Dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*) obejmuje całokształt norm prawnych regulujących funkcjonowanie Unii Europejskiej, z krystalizującą się hierarchią aktów prawnych, na której szczycie figurują traktaty określające podstawy funkcjonowania UE. Na niższym szczeblu w hierarchii znajdują się umowy międzynarodowe, które Unia zawiera z państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi. Kolejne miejsce zajmują akty prawa pochodnego, tworzonych przez instytucje UE w granicach wyznaczonych traktatami. Na szczycie tej kategorii należy umieścić akty ustawodawcze, poniżej zaś akty o charakterze nieustawodawczym i akty niewiążące. Prawo pochodne UE tworzone jest przeważnie w formie aktów wiążących, tj. rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, oraz niewiążących zaleceń i opinii. Prawo stanowione, zarówno pierwotne, jak i pochodne, pozostaje prawem stanowionym, natomiast wpływ systemu *common law* uwidacznia się w postaci aktywności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE, którego wyroki mają moc wiążącą dla państw członkowskich i która jest źródłem wielu podstawowych zasad kształtujących system prawny Unii. Relacja prawa

unijnego względem systemów prawnych państw członkowskich opiera się na zasadzie pierwszeństwa tego prawa w przypadku kolizji z prawem krajowym. Wzrost bezpośrednio pozwala z kolei jednostkom przywoływać przepisy tego prawa w postępowaniu przed organami krajowymi. Cechy te nadają unijnemu reżimowi charakter *quasi*-federalny, przesądając o unikatowym, hybrydowym charakterze ponadnarodowej organizacji, jaką jest Unia Europejska.

Literatura rekomendowana

Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2012.

Kuś A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, KUL, Lublin 2010.

Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A., *Obywatel Unii. Seria System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. VI, wyd. 1, Europrawo, Warszawa 2010.

Bibliografia

Barcz J., *Przewodnik po prawie Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2009.

Kirk E., *EU law*, Pearson Longman, Harlow 2009,

Kuś A. (red.), *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, KUL, Lublin 2011.

Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny w Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2010.

Nowak-Far A., *Prawo i ekonomia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Poltex, Warszawa 2013.

Pyka M., Wojtyniak B. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Repetytorium*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Wróbel A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Wolters Kluwer, 2010.

Wyrozumska E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Europrawo, Warszawa 2009.

Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej

W czasie powoływania do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) nie brano pod uwagę możliwości prowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej. Jednakże już w latach 60. XX w. zauważono konieczność uwzględniania kwestii regionalnych w prowadzeniu wspólnych działań. Pozytywne efekty procesów integracyjnych nie były odczuwalne równomiernie we wszystkich regionach państw członkowskich, co skutkowało rosnącymi dysproporcjami w rozwoju EWG. U podstaw podjętych w latach 70. XX w. pierwszych działań, mających na celu wspieranie rozwoju regionalnego, leżało przekonanie, że zbyt duże różnice w poziomie rozwoju regionów stanowią przeszkodę w prowadzeniu efektywnej współpracy. Nowe koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rozległe doświadczenia integracyjne nie mogły pozostać bez wpływu na podstawy i kształt polityki regionalnej. W pierwszym okresie jej działalności wykształciły się trzy kierunki polityki regionalnej:

- regionalne ukierunkowywanie krajowych polityk gospodarczych,
- koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich,
- wspólnotowe wspieranie regionów problemowych.

Realizacja tych dwóch pierwszych następczała wiele trudności z powodu braku realnej możliwości egzekwowania jej założeń. Ukoronowaniem trzeciego kierunku było utworzenie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z którym zwykle się wiązać początek aktywnej europejskiej polityki regionalnej.

Polityka regionalna Unii Europejskiej (UE) stała się rezultatem przeobrażeń, które zachodziły w całym ugrupowaniu oraz w integrujących się państwach. Jej cele, zadania i instrumenty kształtowały się wraz z postępującym procesem integracji europejskiej. Jest to wynik roli, jaka została przypisana spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w umacnianiu ugrupowania, opierając się na zasadzie solidarności, a tym samym udziału wydatków na politykę regionalną w budżecie UE. Z tego względu, analizując realizację tejże polityki unijnej, należy wziąć pod uwagę szerszy kontekst procesów integracji gospodarczej. W początkowych latach koncepcja polityki regionalnej UE opierała się na teorii wzrostu egzogenicznego połączonego z podejściem kompensacyjnym i/lub redystrybucyjnym. Obecnie mamy do czynienia z realizacją polityki regionalnej UE opartej na koncepcji wzrostu endogenicznego, zakładającą orientację na maksymalne wykorzystanie własnych zasobów, według innowacyjnych metod zarządzania gospodarczego.

Dominujący w latach 70. XX w. model polityki regionalnej realizowany w państwach członkowskich EWG, zakładający rozwój infrastruktury technicznej, a także rozwój kapitałów fizycznych danego obszaru, w tym kształtowanie jego struktury przemysłowej, głównie za pomocą zachęt finansowych dla przedsiębiorstw, został w pierwszej dekadzie XXI w. zastąpiony paradygmatem polityki proinwestycyjnej i proinnowacyjnej realizowanej także na poziomie wspólnotowym.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ewolucji polityki regionalnej UE, w szczególności zaś ewolucji jej celów, uwzględniającej zarówno procesy integracji europejskiej, jak i urzeczywistnianie przyjmowanych w UE koncepcji rozwoju regionalnego.

1. Kształtowanie celów polityki regionalnej na latach 1989–1993

Rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej¹ w latach 80. XX w. oraz program budowy jednolitego rynku europejskiego² zbiegły się w czasie ze spadkiem cen światowych i obniżką wartości dolara (lata 1986–1987). Konsekwencją podejmowanych działań, mających na celu ochronę rynków europejskich, był wzrost wydatków na wspólną politykę rolną i na dopłaty do produktów eksportowanych

¹ Nazwa „Wspólnota” odnosi się do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Euratomu.

² Warto przypomnieć, że istotne zmiany w dziedzinie polityki regionalnej dokonały się po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. Do traktatu rzymskiego została dodana nowa część (Tytuł V) pt. „Spójność gospodarcza i społeczna”, w której stwierdzono, że celem Wspólnot jest wyrównywanie różnic między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami oraz stworzenie podstaw do prowadzenia wspólnej polityki regionalnej.

poza granice EWG, co skutkowało koniecznością zwiększenia budżetu Wspólnoty. Próbą ustabilizowania sytuacji była propozycja przyjęcia planu ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa, według którego wysokość budżetu została podniesiona do 1,2% całkowitego produktu narodowego brutto Wspólnoty, a więc do 43,8 mld ecu (European Currency Unit) (z 37 mld ecu w 1987 r.), a który w 1991 r. został zwiększony do 55,6 mld ecu (Bidzińska-Jakubowska 2000: 15).

Już w 1985 r. Komisja przedstawiła Radzie tzw. Białą księgę w sprawie ukończenia tworzenia jednolitego rynku do 1992 r. Istotność zapisów tego dokumentu została w późniejszych latach potwierdzona przez dwa sprawozdania włoskich ekonomistów Tommaso Padoa-Schioppa i Paolo Cecchiniego, które dostarczyły informacji na temat sposobów na dalszą integrację rynków europejskich. Raport Cecchiniego wycenił „koszty braku Europy”, tj. strat gospodarczych wynikających z niestworzenia jednolitego rynku, od 4,25% do 6,5% PKB (Cecchini 1988). W raporcie Padoa-Schioppa ostrzegano zaś przed poważnym ryzykiem zwiększania się nierówności wraz z postępującą liberalizacją rynku i zaproponowano odpowiednie działania, które przyspieszą reformy strukturalne (Padoa-Schioppa 1987).

Po rozszerzeniu ówczesnej Wspólnoty Europejskiej o kolejne państwa członkowskie (Grecja 1981, Portugalia i Hiszpania 1986), znacznie wzrosły różnice regionalne między 12 państwami członkowskimi. Wstąpienie państw o zdecydowanie niższym PKB przyczyniło się do obniżenia średniego PKB we Wspólnocie. Przed rozszerzeniem co ósmy Europejczyk miał roczne dochody o 30% niższe od średniej wspólnotowej, po 1986 r. sytuacja ta dotyczyła już co piątego mieszkańca Wspólnoty (*Polityka spójności UE... 2008: 8.*).

Założenia teoretyczne dotyczące wzrostu gospodarczego będącego pozytywnym skutkiem procesów integracji gospodarczej, które miałyby powodować efektywniejszą alokację kapitału, nie zostały zatem potwierdzone empirycznie. W neoklasycznej ekonomii podzielany był bowiem pogląd, że wzrost gospodarczy jest zależny od trzech czynników:

- wzrostu liczby pracujących,
- wzrostu nakładów kapitału (czyli udziału inwestycji w PKB),
- postępu naukowo-technicznego; przy czym zakładano, że jest on egzogeniczny, czyli niezależny od polityki gospodarczej (liczba odkryć w danym okresie jest niezależna od ogólnej polityki).

Zgodnie z tą koncepcją, dla szybkiego rozwoju region powinien dysponować odpowiednimi zasobami kapitału oraz charakteryzować się wysokim przy-

rostem naturalnym. Tymczasem teoria ta nie tłumaczyła, dlaczego w procesie integracji regiony słabsze, mimo napływu kapitału, nie były w stanie dorównać regionom wysokorozwiniętym. Badania naukowe dowiodły, że dysproporcje w rozwoju regionów słabszych i silniejszych nie dadzą się uzasadnić na podstawie neoklasycznej teorii ekonomii. Na gruncie krytyki klasycznej teorii ekonomii w latach 80. XX w. popularny stał się model wzrostu endogenicznego, stworzony dzięki przełomowym pracom Paula Romera (1986), Roberta Lucasa (1988). Dowiedli oni, że wzrost gospodarczy może zostać spowodowany inwestycjami na przykład w kapitał ludzki. Podstawowym założeniem modelu jest uznanie znaczenia inwestycji w kapitał ludzki dla przyrostu realnego PKB. Wielkość i dynamika wzrostu tego typu inwestycji mogą doprowadzić do trwałych pozytywnych zmian w tempie rozwoju gospodarczego. Robert Joseph Barro (1994), jeden z reprezentantów teorii wzrostu endogenicznego, dowodzi natomiast, że kraje biedne mogą dorównywać bogatym tylko wówczas, gdy zwiększą inwestycje w kapitał ludzki w stosunku do swojego dochodu *per capita* (tzw. warunkowa konwergencja). Opierając się na modelu endogenicznego wzrostu, da się zauważyć trzy występujące w gospodarce zjawiska:

- postęp techniczno-organizacyjny nie jest wcale egzogeniczny. Na tempo rozwoju technologii wpływa polityka państwa (np. zachęcanie do wydatków na badania i rozwój, czyli B+R), ostra konkurencja rynkowa i wysoki rozwój rynku kapitałowego, sprzyjający innowacyjnym formom finansowania ryzykownych inwestycji;
- zamiast prostej liczby pracujących należy patrzeć na kapitał ludzki. Kapitał ludzki akumuluje się tak samo jak fizyczny, wymaga więc inwestycji. Pracownik wcale nie jest równy pracownikowi: o jego produktywności decyduje stan zdrowia, edukacja, doświadczenia, zdolność do dostosowania się do nowych technologii;
- kapitał ludzki i fizyczny (maszyny) może być wykorzystywany bardziej lub mniej efektywny. Jeśli ludzie nie mają właściwych motywacji, wysokie inwestycje mogą być marnowane, np. w systemie gospodarczym, który nie tworzy zachęt do przedsiębiorczości lub w którym nie stworzono dostatecznie stabilnych ram prawnych regulujących działalność gospodarczą (działo się tak w wypadku gospodarek komunistycznych).

Model wzrostu endogenicznego umożliwia zatem uwzględnienie pozytywnego oddziaływania polityki stymulującej inwestycje na długookresowe tempo wzrostu, w tym także wpływ rządu na system finansowy, który pobu-

dza przedsiębiorczość. Wzrost gospodarczy jest bowiem skutkiem oddziaływania polityki makroekonomicznej, co przejawia się utrzymywaniem stabilnego poziomu cen, będącego zadaniem polityki państwa. W modelach endogenicznych wzrost gospodarczy opisany jest procesem inwestowania w rozwój czynników produkcji z jednej strony, z drugiej zaś procesem „uczenia się” sposobów najefektywniejszego wykorzystania tych czynników.

Na gruncie empirycznym nowy model wzrostu spowodował ustalenie tzw. *consensusu waszyngtońskiego*, czyli listy zaleceń dla polityki gospodarczej umożliwiających osiągnięcie szybkiego tempa wzrostu. Należą do nich m.in. niski poziom deficytów budżetowych i inflacji, kierowanie wydatków publicznych na oświatę, naukę i rozwój infrastruktury, niskie stopy podatkowe oraz szeroka baza poboru podatków, liberalizacja sektora finansowego, liberalna polityka kursu walutowego i handlu, tworzenie zachęt do napływu kapitału zagranicznego, stabilne i sprzyjające prywatnej przedsiębiorczości prawo, prywatyzacja i dobra ochrona praw własności. Warto dodać, że ważną rolę w zapewnieniu warunków dla stabilnego wysokiego wzrostu ma też stabilność społeczna i polityczna.

Przyjęcie takiej koncepcji zaowocowało w Europie decyzjami o stymulowaniu wzrostu gospodarczego przez określenie kierunków interwencji gospodarczych państw członkowskich. Na skutek kryzysu budżetowego oraz dążenia do ukończenia procesu tworzenia jednolitego rynku, Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie propozycje służące reformie systemu finansowego Wspólnoty. W komunikacie z 15 lutego 1987 r., zatytułowanym *Jednolity Akt: Nowe granice dla Europy*, nazywanym później Pakietem Delorsa I określono założenia reformy funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej.

Najbardziej znaczącą propozycją reformy było porozumienie między instytucjami, na którego mocy Parlament, Rada i Komisja rozpoczęły wspólne uzgadnianie wieloletniej perspektywy finansowej oraz priorytetów budżetowych. W świetle ustaleń szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w lutym 1988 r., trzy instytucje zawarły 29 czerwca 1988 r. porozumienie międzyinstytucjonalne, które po raz pierwszy ustalało pięcioletnią perspektywę finansową od 1989 do 1993 roku.

Pakiet Delorsa I, który Rada Europejska przyjęła ostatecznie w marcu 1988 r., utorował drogę ambitnemu programowi „1992”, który zakładał reformę wspólnej polityki rolnej oraz wzmocnienie działań Wspólnoty w dziedzinie polityki spójności, nauki, technologii, środowiska i transportu. Nastąpiła wówczas zasadnicza modyfikacja istniejących w tym czasie instrumentów finansowych

Wspólnoty, która przyniosła rozwiązania dotyczące polityki regionalnej na pierwszy okres programowania 1989–1993³.

W kontekście polityki regionalnej najważniejsze zmiany dotyczyły sposobu zarządzania istniejącymi wówczas funduszami. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powoływany w 1958 r., Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji (FEOGA) działający od 1962 r. oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERFF) funkcjonujący od 1975 r. stały się trzonem systemu instrumentów polityki regionalnej początkowo EWG, a potem Unii Europejskiej, zwanych funduszami strukturalnymi.

Głównym celem polityki regionalnej było umocnienie ekonomicznej i społecznej spójności Wspólnoty. Aby zrealizować ten priorytet polityka regionalna UE miała za zadanie sterowanie procesami rozwojowymi, zmierzającymi do osiągnięcia wzrostu ekonomicznej wydajności, optymalizacji wykorzystania zasobów oraz czynników endogenicznych. Mimo że cele te po raz pierwszy zostały sformułowane w ramach reformy w 1988 r., to we wcześniejszym okresie też występowały, lecz nie były jasno sprecyzowane (Głąbicka, Grewiński 2005: 57). Na pierwszy okres programowania zaplanowano realizację 6 celów europejskiej polityki regionalnej. W tym czasie realny wpływ instrumentów finansowych miała urzeczywistniać realizacja celów zorientowanych na (Pietrzyk 2002: 98):

- promowanie zmian strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB/mieszkańca (wyliczony na podstawie danych z trzech ostatnich lat) kształtował się poniżej 75% przeciętnej wspólnotowej (cel nr 1),
- rekonwersję regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów, charakteryzujących się wyższą od przeciętnej stopą bezrobocia, większym od przeciętnego (33%) udziałem zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszeniem się liczby przemysłowych miejsc pracy (cel 2),

³ Reforma została zatwierdzona przez Radę Ministrów Wspólnot pięcioma regulaminami:

• Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r., dotyczącym misji funduszy strukturalnych, ich skuteczności oraz koordynacji ich interwencji między sobą i między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (opublikowanym w Dzienniku Ustaw WE nr L 185, z 15 lipca 1988 r.) oraz czterema regulaminami zawierającymi przepisy wykonawcze (opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym WE nr L 374, z 31 grudnia 1988 r.):

• Rozporządzeniem (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym koordynacji między interwencją funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych,

• Rozporządzeniem (EWG) 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Rozporządzeniem (EWG) 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego, Rozporządzeniem (EWG) nr 4256/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych – sekcja Orientacji.

- walkę z długookresowym bezrobociem (trwającym ponad rok) w odniesieniu do osób powyżej 25 roku życia (cel 3),
- włączenie w życie zawodowe ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25 lat (cel 4),
- przekształcenie strukturalne w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (zarówno w produkcji, jak i jej przetwarzaniu i komercjalizacji), pomocy w ochronie środowiska, pokonywaniu naturalnych słabości obszarów wiejskich (np. w rolnictwie górskim) itp. (cel 5a),
- rozwój przeludnionych lub peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, o niskich dochodach ludności i relatywnie niskim wskaźniku PKB/mieszkańca, zdegradowanym środowisku naturalnym, wysokiej „wrażliwości” na skutki reformy wspólnej polityki rolnej itp. (cel 5b).

Środki wydatkowane z funduszy strukturalnych na cel 3, 4 i 5a dotyczyły całego obszaru Wspólnoty i miały charakter horyzontalny. Dla polityki regionalnej istotne znaczenie miały zaś cele 1, 2 i 5b, gdyż dotyczyły interwencji regionalnych na obszarach problemowych Wspólnoty. Istniejące wówczas fundusze strukturalne mogły realizować działania w ramach kilku celów, co w praktyce oznaczało, że w ramach jednego celu rozdzielano środki finansowe z kilku funduszy jednocześnie. Przyporządkowanie instrumentów finansowych poszczególnym celom zostało zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 1. Cele polityki regionalnej w latach 1989–1993

Cele		Instrumenty finansowe
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cele horyzontalne	EFS
Cel 4		EFS
Cel 5a		FEOGA
Cel 5b		cel regionalny

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

Źródło: opracowanie własne.

Skoncentrowanie budżetu polityki regionalnej w sensie finansowym, geograficznym i celowym oznaczało zintegrowanie środków unijnych rozproszonych we

wcześniejszym okresie programowania między niezależnie działające fundusze. Wiązało się to jednocześnie z wprowadzeniem sprzężenia finansowania budżetowego z kredytowaniem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz wyznaczeniem wyznaczeniem obszarów, którym będzie przysługiwać pomoc z instrumentów polityki regionalnej. Lista regionów słabiej rozwiniętych (cel 1) oraz o niskim zaludnieniu (cel 6) została określana przez Radę, a lista regionów zakwalifikowanych do celów 2 i 5 b przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz zgodnie z dokładnie wytyczonymi kryteriami. Udział finansowy danego państwa był przede wszystkim uzależniony od kategorii celu, któremu został przyporządkowany dany region (w wypadku celu nr 1, udział ten wynosił od 50% do 75%, a w wypadku innych regionów od 25% do 50%).

Z punktu widzenia środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów, za najważniejszy należy uznać cel 1, któremu przyznano 64% wszystkich środków w ramach wszystkich funduszy strukturalnych. Do regionów celu 1 zaliczone zostały w całości Grecja, Portugalia i Irlandia, włoskie Mezzogiorno (obejmujące Abruzzi, Bssilicate, Kalabrię, Kampanię, Molise, Apulię, Sycylię i Sycylię), 4/5 terytorium Hiszpanii (Andaluzja, Asturia, Kastylija – Leon, Kastylija – La Mancha, Ceuta i Mellilla, Walencja, Estremadura, Galicja, Musrica i Wyspy Kanaryjskie) oraz cztery francuskie departamenty zamorskie, Korsyka i Północna Irlandia (Pietrzyk 2002: 98). Mimo że PKB na jednego mieszkańca w regionie Korsyka oraz Północna Irlandia przekraczał 75% średniej Wspólnoty, zostały one zakwalifikowane do regionów celu 1 z powodu specyficznej sytuacji, jaka występowała na ich terenie (podobieństwo występowania problemów administracyjnych na Korsyce i Sycylii oraz konflikt zbrojny w Irlandii).

Drugim co do wielkości przeznaczonych środków finansowych było wsparcie w ramach celu 2, na który przeznaczono 9% środków unijnych. W ramach tego celu głównymi beneficjentami pomocy stały się (w kolejności malejącej uzyskanych subwencji strukturalnych): Zjednoczone Królestwo – 2 mld ecu, 35,5% populacji, Hiszpania – 1,5 mld ecu, 22,2% i Francja – 1,2 mld ecu, 18,3% (*Polityka spójności UE... 2008: 10–12*).

Ramy prawne dla funkcjonowania funduszy strukturalnych wprowadziły niezbędne elementy harmonizacji działań wspomagających i zakończyły stan wzajemnej izolacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach działań Wspólnoty. Jednocześnie najważniejsze zmiany dotyczyły skoncentrowania środków na ograniczonej liczbie celów, ustaleniu wspólnotowych kryteriów wyboru regionów mogących korzystać ze wsparcia finansowego, przyznania pierwszeństwa działaniom wieloletnim, ustanowienia inicjatyw wspólnotowych

w celu skutecznego oddziaływania na interwencje strukturalne oraz wzmocnienia koordynacji między funduszami strukturalnymi. Wprowadzono też procedurę programowania opartą na wspólnotowych ramach wsparcia oraz ustanowiono procedury monitorowania i oceny realizowanych przedsięwzięć. W ramach reformy podjęto decyzję o zwiększeniu budżetu przeznaczanego na działania strukturalne z wysokości 7,2 mln ecu w 1988 r. do 14,5 mln ecu w 1993 r.

W trakcie omawianego okresu programowania polityka regionalna została zreformowana i wzmocniona poprzez Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej, który podpisano w Maastricht w 1992 r. Wzmocnił on znaczenie polityki regionalnej, przewidując dalszy wzrost środków finansowych z funduszy strukturalnych. W perspektywie utworzenia unii gospodarczo-walutowej za konieczne uznano też kontynuowanie prac związanych z rozbudową infrastruktury transportowej, co wiązało się z urzeczywistnieniem zasad jednolitego rynku europejskiego.

Zmiany przewidziane traktatem z Maastricht dotyczyły wprowadzenia uproszczonych procedur przygotowania programów pomocowych oraz przepisów wzmacniających rolę regionalnych i lokalnych ośrodków w podejmowaniu decyzji dotyczących ogólnoeuropejskiej polityki regionalnej. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej wzmocniły także wspólną politykę regionalną. Konsekwencją tego wzmocnienia było pojawienie się w następnym okresie programowania, obejmującym lata 1994–1999, nowych instrumentów finansowych oraz rozwiązań.

2. Modyfikacja polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 1994–1999

Nowe ramy perspektywy finansowej UE, nazwane II pakietem Delorsa, przedstawiono już cztery dni po podpisaniu traktatu z Maastricht. Komisja Europejska zaproponowała program i budżet „zmierzający do unii gospodarczej i walutowej, która pozwoli Wspólnocie w pełni wykorzystać zorganizowaną przestrzeń gospodarczą i wspólną walutę” (*Polityka spójności UE...* 2008: 15). Propozycje obejmowały szczegóły dotyczące nowego funduszu spójności, zwiększenie budżetu funduszy strukturalnych oraz uproszczenie przepisów w sprawie wdrażania.

Zaproponowano też wzrost budżetu Wspólnoty z 1,2 do 1,37% PKB w 1997 r. oraz przeznaczenie 11 mld ecu na cel spójności społecznej i gospodarczej. W pakiecie znalazła się jednocześnie propozycja wzmocnienia funduszy struk-

turalnych, które wraz z funduszem spójności oraz 66-procentowym wzrostem interwencji w obszarze celu 1 zwiększyłyby pomoc finansową dla najbiedniejszych krajów. Niektóre nowe wydatki na cel 1 zostałyby przeznaczone dla 5 nowych landów niemieckich (we wschodniej części zjednoczonych Niemiec), które już wcześniej otrzymały specjalne fundusze strukturalne na okres 1991–1993 (Dinan 1998: 50). Wsparcie dla regionów zależnych od rybołówstwa stałoby się celem 5a, a cel 5b byłby ustanowiony dla wspierania rolniczych obszarów w Unii Europejskiej.

Wiele oczekiwań wiązano także z budową programu jednolitego rynku. Dotyczyły one przede wszystkim z ożywienia gospodarczego i wzrostu dobrobytu krajów i regionów członkowskich. Celem ekonomicznym programu jednolitego rynku europejskiego było doprowadzenie do takich zmian strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich, aby została przywrócona zdolność UE do rozwoju ekonomicznego i wzrostu zatrudnienia (Kundera 2003: 95). Wprowadzenie jednolity rynek europejski przyniósł pozytywne efekty ekonomiczne, jednakże od połowy lat 90. XX w. Unia zaczęła coraz wyraźniej „odstawać”, wykazując niską dynamikę wzrostu PKB i produktywności. Coraz słabiej radziła sobie z absorpcją nowych technologii, przestawała być atrakcyjna gospodarczo, gdy w tym samym czasie Azja Wschodnia (zwłaszcza Chiny i Indie) przeżywała wielki boom rozwojowy.

W sytuacji pogorszenia się koniunktury i wyraźnych symptomów kryzysu gospodarczego przyjęcie tak ambitnego planu nie było możliwe, dlatego dojscie do porozumienia na szczycie w Edynburgu w grudniu 1992 r. i przyjęcie przez Radę Europejską rozwiązania kompromisowego zostało uznane za sukces (Pietrzyk 2002: 111). Praktyczna realizacja II pakietu Delorsa była możliwa po przyjęciu korekty dotyczącej obniżenia górnego pułapu dochodów Unii z 1,37% do 1,27% PKB i wydłużeniu okresu programowania. Okres planistyczny polityki regionalnej przyjęto na 6 lat, tzn. 1994–1999, z wyjątkiem celu 2 i celu 4, dla których przewidziano sporządzenie planów trzyletnich.

Wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu instrumentów polityki regionalnej dotyczyło przede wszystkim modyfikacji celów, uproszczenia procedur programowania polityki regionalnej, rozszerzenia funkcjonowania zasady subsydiarności i dodawalności. Nowym elementem polityki regionalnej było utworzenie funduszu, określonego mianem Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR), którego celem stało się wspieranie restrukturyzacji sektora rybołówstwa. Za jego pośrednictwem finansowane miały być inicjatywy w dziedzinie rozwoju hodowli ryb, infrastruktury portów rybackich oraz ich

wyposażenia w niezbędne zaplecze i urządzenia, restrukturyzacji i unowocześnienia floty rybackiej oraz metod połowu i przetwarzania ryb oraz podnoszenia konkurencyjności produktów rybnych i ich promowania na rynku.

Dążąc do wzmocnienia gospodarczej i społecznej spójności, podjęto się jednocześnie realizacji celów kohezji w dziedzinie środowiska oraz transportu transeuropejskiego w najbiedniejszych państwach członkowskich. Do realizacji tych celów został powołany fundusz spójności, który miał wspierać działalności istniejących instrumentów polityki regionalnej. Warunek uzyskania wsparcia z funduszu spójności dotyczył tych państw członkowskich UE, w których produkt krajowy brutto na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, był mniejszy niż 90% średniego poziomu PKB na głowę mieszkańca we Wspólnocie. Dodatkowym wymogiem, jaki musiały spełnić te kraje, było przyjęcie przez nie programów prowadzących do spełnienia warunków konwergencji określonych przez art. 104c traktatu WE, niezbędnych do przejścia do trzeciego etapu unii monetarnej i ekonomicznej. W omawianym okresie programowania Fundusz Spójności wspierał 4 kraje członkowskie Unii Europejskiej: Portugalię, Hiszpanię, Grecję i Irlandię.

Nowe regulacje prawne wprowadziły liczne korekty i nowe komponenty do poszczególnych celów polityki regionalnej sformułowanych podczas reformy w 1988 r.⁴ Nowe cele funduszy strukturalnych obejmowały (Pietrzyk 2002: 118):

- **Cel 1 (regionalny)** – finansowe wspieranie rozwoju i dostosowania regionów słabo rozwiniętych do średniej gospodarczej państw UE. O pomoc

⁴ Z dniem 1 stycznia 1994 r. weszły w życie nowe przepisy prawne modyfikujące fundusze strukturalne, z których najistotniejsze należy uznać:

- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań Funduszy Strukturalnych i ich efektywności oraz koordynacji ich działalności w odniesieniu do samych funduszy, jak i funkcjonowania Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów finansowych,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88, w którym sformułowano postanowienia odnoszące się do realizacji Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w zakresie dotyczącym uzgadniania wzajemnych działań przez poszczególne fundusze strukturalne oraz ich koordynacji z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi instrumentami finansowymi,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2083/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4254/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2084/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4255/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2085/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4256/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2080/93 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym instrumentu finansowego do spraw orientacji w dziedzinie rybołówstwa,
- Rozporządzenia (EWG) nr 1164/93 ustanawiające Fundusz Spójności.

w ramach tego celu mogły się ubiegać regiony, których średni poziom dochodu narodowego brutto (PNB) na osobę w ostatnich trzech latach nie przekroczył 75% średniej PNB w państwach UE. Środki finansowe przeznaczane były głównie na pobudzenie gospodarki, inwestycji, rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej i zaplecza ochrony środowiska naturalnego (Głębicka, Grewiński 2005: 59)

- **Cel 2 (regionalny)** – wspieranie restrukturyzacji regionów przygranicznych oraz obszarów dotkniętych upadkiem przemysł. Głównym kryterium przyznania pomocy był ponadprzeciętny poziom bezrobocia w skali Unii. Dane o poziomie bezrobocia miały dotyczyć okresu trzech ostatnich lat, z tym że za rok bazowy przyjmowano dowolnie wybrany rok od 1975 r. Należało też wykazać, że nastąpił wyraźny spadek zatrudnienia w przemyśle w porównaniu do roku bazowego (Weiss 2003: 12).
- **Cel 3 (horyzontalny)** – zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz stworzenie młodym ludziom i osobom zagrożonym bezrobociem możliwości rozpoczęcia pracy zawodowej.
- **Cel 4 (horyzontalny)** – umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w systemie produkcji i przemyśle przez organizację systemu szkoleń, przekwalifikowanie zawodowe oraz pomoc we wdrażaniu systemu.
- **Cel 5a (horyzontalny)** – przyspieszenie zmian strukturalnych w rolnictwie państw członkowskich w ramach wspólnej polityki rolnej (np. wspomaganie pieniężne, szkolenia zawodowe, zalesianie i ochrona lasów, wspomaganie młodych rolników).
- **Cel 5b (regionalny)** – pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich. Regiony ubiegające się o pomoc musiały spełnić dwa z poniższych kryteriów (Jasiński 2000: 30):
 - wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie w całości zatrudnienia,
 - niski poziom dochodów z rolnictwa, zwłaszcza w kategoriach rolniczej wartości dodanej za pracę w rolnictwie,
 - niska gęstość zaludnienia i/lub znaczący tendencja depopulacyjna.
- **Cel 6 (regionalny)** – wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabo zaludnionych. Cel ten został wprowadzony do polityki strukturalnej w 1995 r., w roku przyjmowania nowych członków, a w głównej mierze dotyczył Finlandii i Szwecji. Objął regiony arktycznego i subarktycznego rolnictwa, charakteryzujące się krótkimi okresami wegetacji roślin, długimi odległościami transportowymi i zaludnieniem poniżej 8 osób na km².

Tabela 2. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 1994–1999

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cele horyzontalne	EFS
Cel 4		EFS
Cel 5a	cel horyzontalny	FEOGA, FIUR
Cel 5b	cel regionalny	FEOGA, EFRR, EFS
Cel 6	cel regionalny	FEOGA, EFRR, EFS

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

FIUR – Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa

Źródło: opracowanie własne.

W omawianym okresie polityka spójności koncentrowała się przede wszystkim na interwencjach regionalnych, czego dowodem jest to, że aż 85% środków wszystkich funduszy strukturalnych przeznaczono na realizację celów zorientowanych regionalnie (tj. cel 1 – 68% środków, cel 2 – 5,2% środków, cel 5b – 4,8% środków oraz cel 6 – 0,5% środków). Tylko ok. 14% środków przeznaczono na działania o charakterze horyzontalnym, w tym 10% na cele 3 i 4 w całości realizowane przez Europejski Fundusz Społeczny oraz 3,9% na cel 5a finansowany z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnictwa.

To regionalne podejście do wdrażania funduszy strukturalnych było wyrazem przyjęcia w latach 90. XX w. w realizacji polityki regionalnej UE koncepcji tzw. nowej geografii ekonomicznej w ujęciu regionalnym, gdy główny nacisk jest położony na specyfikę regionu, jego tożsamość, stosunki społeczne i instytucje. Nowa geografia ekonomiczna wskazuje na endogeniczne czynniki decydujące o rozwoju poszczególnych regionów, w których istotne znaczenie ma tzw. rozwój „od dołu”. Decydującą determinantą rozwoju jest zaś potencjał wewnętrzny tkwiący w regionach.

We wspomnianym okresie zaszło wiele ważnych zmian w polityce regionalnej. W listopadzie 1996 r. opublikowano pierwsze sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, ukazujące wewnętrzne różnice gospodar-

cze i społeczne na poziomie lokalnym oraz oceniające wpływ polityk krajowych i wspólnotowych na rozwój. Wnioski w nim zawarte stały się podstawą przyjętej w maju 1999 r. Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (EPRP). Dokument nie miał wprawdzie mocy prawnej, ale stworzył ramy dla tych polityk sektorowych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, które mają wpływ na planowanie przestrzenne.

3. Reforma założeń polityki regionalnej w latach 2000–2006

Pogłębienie się procesów integracyjnych przez utworzenie unii gospodarczo-walutowej oraz istnienie wspólnego pieniądza miało zapewnić lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego w ramach strefy euro. Jednocześnie w UE zaczęto kłaść coraz większy nacisk na działania wspierające wzmocnienie pozycji konkurencyjnej ugrupowania. Coraz częściej wskazywano też na znaczenie, jakie dla konkurencyjności gospodarek mają działania władz publicznych, w tym na szczeblu regionalnym. Takie podejście zaowocowało uznaniem przez instytucje unijne konieczności uwzględniania w polityce gospodarczej UE dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej.

Działania wspierające konkurencyjność znalazły swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w ramowych programach badań, rozwoju technologicznego, w planie działań na rzecz innowacji, polityce jakości, programach na rzecz utworzenia nowych miejsc pracy, europejskiej strategii zatrudniania oraz inicjatyw wynikających z zapisów traktatowych (art. 164–173 TWE). Tradycje wspierania konkurencyjności poszczególnych sektorów gospodarki tkwią w klasycznym podejściu do polityki przemysłowej krajów członkowskich lat 70. i 80. XX w. Ze względu na uwarunkowania i skutki wrażliwości sektorowej UE podejmuje działania zmierzające po pierwsze w kierunku interwencji narodowych (nienaruszających interesu wspólnotowego) oraz interwencji realizowanych na szczeblu wspólnotowym w sposób bezpośredni (polityka przemysłowa i polityka badawczo-naukowa) oraz pośredni (polityka strukturalna i polityka handlowa). W odniesieniu do wspierania konkurencyjności regionów UE zaczęła pod koniec lat 90. XX w. akcentować istotność działań racjonalizujących alokację pomocy regionalnej.

Biorąc pod uwagę założenia polityki regionalnej UE, można zauważyć, że nie jest ona narzędziem zmieniającym bezpośrednio międzynarodową konkurencyjność regionów oraz UE. Stanowi jedynie formę realizacji działań pomocowych, najczęściej skierowanych do regionów państw członkowskich, rządziej

wobec sektorów gospodarczych. Chociaż polityka regionalna zmierza do poprawy relatywnej siły podmiotów gospodarczych funkcjonujących na jednolitym rynku europejskim, nie jest ona na tym polu równie skuteczna jak zastosowanie rynkowego mechanizmu alokacji zasobów (Jasiński 2003: 16). Ta jednak, mimo swych pozytywnych skutków ekonomicznych, powoduje ujemne reperkusje społeczne. Ocena bezpośredniego znaczenia polityki regionalnej wykazuje jednak, że fundusze europejskie przyczyniają się do poprawy pozycji konkurencyjnej podmiotów działających w najsłabszych regionach UE. Dzięki środkom finansowym regiony te były w stanie inwestować w infrastrukturę gospodarczą, unikając nadmiernych deficytów.

W kontekście wzmocnienia konkurencyjności UE rozszerzenie, z 2004 r. miało wzmocnić jej pozycję konkurencyjną m.in. dzięki rozszerzeniu powiązań gospodarczych i politycznych. Niemniej jednak podstawowym problemem nowych państw członkowskich były duże problemy strukturalne, wymagające olbrzymich nakładów finansowych przeznaczonych na modernizację i rozbudowę podstawowej infrastruktury technicznej, transportowej oraz społecznej, tworzącej postawę do budowania konkurencyjnych podmiotów aktywnie uczestniczących w jednolitym rynku europejskim.

Ustalanie kolejnej perspektywy finansowej w obliczu zbliżających się możliwości rozszerzenia UE wymagało wprowadzenia zmian w polityce regionalnej Unii. Podstawowe decyzje w tym względzie zostały podjęte na szczycie w Berlinie w marcu 1999 r., a najważniejsze regulacje prawne zostały przyjęte w czerwcu i lipcu 1999 r. Przewidziano m.in. zwiększenie udziału nakładów przeznaczanych na politykę regionalną. W okresie tym zaplanowano wzrost budżetu funduszy strukturalnych i funduszu spójności z 28,6 mld euro średniorocznie w latach 1994–1999 do 39,3 mld euro średniorocznie w latach 2000–2006 (w cenach stałych z 1997 r.), co stanowiło wzrost w ujęciu realnym o ponad 37%. Uwzględniając środki finansowe, które miały być zabezpieczone dla nowych państw członkowskich, oznaczało to wzrost udziału nakładów na politykę regionalną do około 0,46% produktu krajowego brutto całej UE. Wydatki na rzecz polityki regionalnej w związku z tymi zmianami stanowiły około 37% budżetu unijnego. Dodatkowo w ramach tytułu rolnictwo przewidziano wydatkowanie 5% budżetu na wspieranie rozwoju terenów wiejskich. Ogółem więc nakłady na wspieranie rozwoju regionalnego i terenów wiejskich stanowiły w latach 2000–2006 około 42% wydatków budżetowych Unii Europejskiej.

Reforma funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 zastała zaproponowana w dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską *Agenda 2000*.

Unia Europejska rozszerzona i silniejsza. Głównym jego założeniem było dążenie do spójności wewnątrz UE przez realizację polityki regionalnej. Podkreślał on szczególną rolę funduszy strukturalnych we wspieraniu konkurencyjności regionów. Istotne znaczenie dla wdrażania środków finansowych polityki regionalnej miało przyporządkowanie ich celów budowaniu środowiska sprzyjającego rozwojowi w warunkach konkurencji, a także zrównoważony wzrost gospodarczy, którego rezultatem będą nowe miejsca pracy Unii, wzrost liczby wykwalifikowanej, dobrze wykszcolonej i łatwo przystosowującej się do zmiennych warunków siły roboczej (*Agenda 2000*: 10). *Agenda 2000* nakreśliła obszernie propozycje reform dotyczących poszczególnych zakresów polityki UE, konsekwencje rozszerzenia i jego finansowania oraz strategii procesu akcesyjnego kandydatów na członków Wspólnoty. W dokumencie tym postulowano udzielenie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzeniu reform stanowiących konieczny warunek uzyskania członkostwa w UE (Dyńia 2003: 139).

Poza przygotowaniem się do kolejnego rozszerzenia *Agenda 2000* była jednocześnie projektem reform UE. Zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany w regulaminach funkcjonowania funduszy strukturalnych i funduszu spójności, przedstawione wraz z pakietem finansowym *Agenda 2000*, zostały po pewnych modyfikacjach zaakceptowane przez państwa członkowskie na szczycie w Berlinie, a po pozytywnym zaopiniowaniu przez Parlament Europejski zatwierdzone przez Radę Europejską w czerwcu 1999 r. Przyjęty wraz z pakietem berlińskim plan reform kierował się w dużej mierze propozycjami *Agendy 2000* (Giering 2002: 56). Przewidywał on m.in. redukcję celów z siedmiu do trzech, usprawnienie procesu zarządzania instrumentami finansowymi, modyfikację zasad kwalifikowalności obszarów oraz utrzymanie w mocy funkcjonowania funduszu spójności. W *Agendzie 2000* zadeklarowano także wsparcie niektórych regionów UE w ramach tzw. pomocy przejściowej. Została ona udzielana na okres 3–5 lat regionom, które przestały lub przestaną spełniać kryteria celu 1 lub 2 (Głąbicka, Grewiński 2005: 50). W perspektywie rozszerzenia UE o kolejne państwa *Agenda 2000*, wyraźnie wyróżniono dwie formy pomocy finansowej: przedakcesyjną oraz po uzyskaniu członkostwa. Rada Europejska w trakcie szczytu w Berlinie potwierdziła zainteresowanie wspieraniem rozwoju regionalnego i budowaniem instrumentarium w zakresie funduszy europejskich w krajach kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej. Pomoc strukturalna w okresie przedakcesyjnym miała zostać realizowana w ramach trzech programów przedakcesyj-

syjnych: PHARE 2, SAPARD i ISPA. Przewidywane wydatki na cele strukturalne z góry podzielono według kryterium ich przeznaczenia na finansowanie polityki regionalnej w starych i nowych krajach członkowskich (Cieplewska 1997: 35). Finansowanie dla nowych krajów przewidziano od 2002 r., gdyż tę datę uznano za najwcześniejszą możliwą dla pierwszych akcesji.

Reforma funduszy strukturalnych objęła uchycenie wszystkich obowiązujących do tej pory regulaminów funduszy strukturalnych i wprowadzanie nowych uregulowań, a jednocześnie uznanie Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa za europejski fundusz strukturalny. Modyfikacja regulacji prawnych dotyczących funduszy strukturalnych polegały przede wszystkim na poprawie zasad ich działania, tak by możliwe było uniknięcie rozproszenia środków i trudnych do efektywnego zarządzania i kontroli projektów⁵. W tym czasie działania UE miały zostać wzmocnione realizacją strategii lizbońskiej, której głównym celem było „stworzenie w Europie, do 2010 roku, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie” (*Strategia Lizbońska* 2002: 1). W obliczu sprostania takiemu wyzwaniu polityka regionalna miała, poza realizacją spójności społeczno-gospodarczej, umożliwiać wprowadzanie działań wspierających rozwój całej UE.

W związku z tym na lata 2000–2006, przy powiększonej puli środków finansowych, realizacja polityki regionalnej została skupiona na trzech celach priorytetowych (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999):

- **Cel 1 (regionalny)** – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju.
- **Cel 2 (regionalny)** – wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.
- **Cel 3 (horyzontalny)** – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

⁵ Założenia te regulowały przede wszystkim:

- Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 Rady z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie pomocy na rozwój obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie,
- Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych,
- Rozporządzenie (WE) nr 1263/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa,
- Rozporządzenie (WE) nr 1264/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności,
- Rozporządzenie (WE) nr 1265/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające aneks II Rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności,
- Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. o Europejskim Funduszu Społecznym.

Zmniejszenie liczby priorytetowych celów, stwarzających ramy dla konstruowania programów rozwojowych, miało za zadanie zwiększenie geograficznej koncentracji realizowanych programów i wzmocnienie efektywności podejmowanych działań oraz ułatwienie właściwej percepcji ich rezultatów. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania cel 1 objął działania takie same jak dawny jak cel 1, ale włączył też regiony dawnego celu 6 oraz regiony peryferyjne.

Nowy cel 2 połączył dawne cele 2 i 5b, z tym że zdefiniowano go nieco odmiennie, gdyż służył restrukturyzacji nie tylko regionów kryzysowego przemysłu (poprzedni cel 2) i obszarów wiejskich (poprzedni cel 5b), ale także regionów miejskich oraz zależnych od sektora usług i rybołówstwa (tam, gdzie występuje kryzys). Cel 3 zjednoczył w sobie dawne cele 3 i 4. Specyfiką tego celu było to, że nie był on realizowany na obszarach objętych celem 1.

Należy podkreślić, że zmniejszono liczbę uprawnionych regionów celu 1 i 2, a regiony, które utraciły prawa dostępu do funduszy, objęto tzw. pomocą przejściową. Środki finansowe na realizację celów funduszy strukturalnych pochodziły z funduszy strukturalnych oraz środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Tabela 3. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2000–2006

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA, FIUR
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cel horyzontalny	EFS

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

FIUR – Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa

Źródło: opracowanie własne

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i funduszu spójności w wysokości 213 mld euro dla UE-15 w latach 2000–2006 oraz 21,7 mld euro dla 10 nowych państw członkowskich na lata 2004–2006 stanowił około jedną trzecią całego budżetu UE oraz 0,4% całkowitego PKB Unii.

Na realizację działań w obszarach celu 1 przeznaczono 71,6% środków finansowych z funduszy strukturalnych. Głównymi beneficjentami wsparcia w okresie 2000–2006 były: Hiszpania (56,3 mld euro), Niemcy (29,8 mld

euro), Włochy (29,6 mld euro), Grecja (24,9 mld euro), Portugalia (22,8 mld euro), Zjednoczone Królestwo (16,6 mld euro) i Francja (15,7 mld euro).

4. Nowy paradygmat polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013

Od ogłoszenia strategii lizbońskiej coraz większą uwagę zaczęto przywiązywać do konkurencyjności danego regionu jako całości, która jest wynikiem unikatowej kombinacji czynników wewnętrznych i zewnętrznych ze szczególnym naciskiem na połączenia i relacje między nimi. Aby region jako całość mógł być uznawany za konkurencyjny w średnim lub długim okresie, musi mieć zdolność do tzw. rozszerzonej reprodukcji zasobu intelektualnego, czyli do tworzenia wartości dodanej (Korenik, Zakrzewska-Półtorak 2011: 54). Wspieranie wzmocnienia konkurencyjności regionalnej w ramach gospodarki rynkowej prowadzi do pogłębiania się różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym. W chwili ogłoszenia w 2004 r. propozycji nowych ram finansowych istniał dylemat polityczny: czy zgodnie ze strategią lizbońską kierować wsparcie ze środków wspólnotowych na wzmocnienie najdynamiczniejszych regionów, które dobrze wykorzystają środki i mogą gwarantować sukces gospodarczy całego ugrupowania w skali międzynarodowej, czy przede wszystkim „podciągnąć” rozwój najsłabszych regionów, uznając dominację przesłanek przestrzennych i społecznych (Pancer-Cybulska 2009: 126). Istotne zatem stało się takie sformułowanie celów i założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013, aby uwzględniały one problematykę konkurencyjności regionów jako priorytetowy element polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Już w 1998 r. na potrzeby Komisji Europejskiej sporządzono raport, mający na celu zidentyfikowanie najbardziej istotnych determinant konkurencyjności regionalnej i sformułowanie dla każdej z nich odpowiedniego miernika oraz powiązanie tych mierników z międzyregionalnym zróżnicowaniem zamożności i wydajności pracy. W opracowaniu wskazano na cztery czynniki właściwe najdynamiczniejszym regionom UE (Pinelli i in. 1998: 11–14):

- nowoczesną strukturę działalności gospodarczej charakteryzowaną sektorową strukturą zatrudnienia w przekroju rolnictwo – przemysł przetwórczy – budownictwo – usługi rynkowe – usługi nierynkowe (w regionach najbogatszych zatrudnienie jest skoncentrowane w usługach rynkowych i/lub przemyśle przetwórczym),
- innowacyjność mierzona liczbą wniosków patentowych,

- dostępność regionu do rynków zbytu determinowaną łatwością transportu dóbr i usług wytwarzanych w regionie, będącą w znacznej części pochodną jakości infrastruktury transportowej (mierzoną nowym wskaźnikiem peryferyjności, skonstruowanym przez Generalną Dyрекcję Polityki Regionalnej, łączącym czas transportu i rozmiary rynku),
- kwalifikacje siły roboczej mierzone udziałem liczby osób o różnym poziomie wykształcenia (wyższe, średnie, podstawowe) w liczbie ludności w wieku 25–59 lat.

Założenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych UE, których celem było wzmocnienie konkurencyjności regionów opartych na dwóch warunkach. Pierwszy z nich to odpowiednie zaopatrzenie zarówno w podstawową infrastrukturę (w postaci sprawnych i wydajnych sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, dobrych sieci wodociągowych, urządzeń związanych z korzystaniem ze środowiska naturalnego itd.), jak i w zasób siły roboczej o odpowiednim poziomie kwalifikacji i wykształcenia. Drugą grupę czynników konkurencyjności regionów, uważanych jednocześnie za podstawę współczesnego rozwoju gospodarczego, stanowią elementy odnoszące się do gospodarki opartej na wiedzy traktującej priorytetowo działania na rzecz innowacji, technologie informatyczne i komunikacyjne oraz trwałe rozwój. Należą do nich m.in. zdolność regionalnej gospodarki do wytwarzania, rozpowszechniania i wykorzystywania wiedzy, efektywnego systemu innowacyjnego na poziomie regionalnym, przedsiębiorcza kultura działalności gospodarczej, a także sieci współpracy i skupisk poszczególnych rodzajów działalności (*Nowe partnerstwo dla spójności* 2004: 36–37).

Próbie zdefiniowania pojęcia konkurencyjności regionów na potrzeby realizacji polityki regionalnej podjęto w szóstym raporcie periodycznym Komisji Europejskiej opublikowanym w 1999 r. Konkurencyjność została tu potraktowana jako „zdolność produkowania towarów i usług, które zdają egzamin na rynkach międzynarodowych, utrzymując w tym samym czasie wysoki i trwałe poziom dochodów” albo ogólniej jako „zdolność przedsiębiorstw, sektorów przemysłu, regionów, krajów i regionów ponadnarodowych, uczestniczących w międzynarodowej konkurencji, do generowania stosunkowo wysokiego dochodu i poziomu zatrudnienia” (*Sixth Periodic Report...* 1999: 75).

Warto zwrócić uwagę na to, że konkurencyjność regionów ma dwa podstawowe wymiary:

- konkurencyjność pośrednia regionu oznaczająca konkurowanie firm zlokalizowanych w danym układzie terytorialnym;

- konkurencyjność bezpośrednia będąca efektem konkurowania samych układów terytorialnych o różnego typu korzyści.

Oba wymienione ujęcia konkurencyjności regionów są ściśle ze sobą powiązane, gdyż warunki stworzone przez układy terytorialne dla prowadzenia działalności gospodarczej stanowią istotny czynnik kształtujący konkurencyjność przedsiębiorstw. Jednocześnie konkurencyjność oznacza potencjał innowacyjny przedsiębiorstw, tworzących nowe miejsca pracy i przynoszących wysokie dochody, co wpływa korzystnie na wzmocnienie konkurencyjności regionów.

Konkurencyjność regionów w ujęciu bezpośrednim prezentuje proces rywalizacji samych układów terytorialnych, gdzie „region staje się produktem rynkowym” (Markowski 1996). Rywalizacja przestrzenna polega przede wszystkim na przyciąganiu nowych inwestycji, pozyskiwaniu subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, pozyskiwaniu środków pomocowych z UE i innych instytucji międzynarodowych. Dodatkowym czynnikiem rywalizacji o charakterze geograficzno-lokalizacyjnym jest też atrakcyjność lokalizacyjna ważnych instytucji lub ich agend, dużych imprez i spotkań o znaczeniu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Z tak przyjętymi założeniami dla wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej uznano, że na lata 2007–2013 najistotniejsze w realizacji polityki spójności było osiągnięcie następujących priorytetów (Decyzja Rady z 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności):

- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych i więcej miejsc pracy przez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Wymienione priorytety stały się elementem strategicznego podejścia UE do realizacji polityki regionalnej. Jego wyrazem było ogłoszenie przez Radę UE strategicznego dokumentu programowego polityki regionalnej, czyli strategicznych wytycznych Wspólnoty, na którego podstawie państwa

członkowskie przyjmowały następnie narodowe strategiczne ramy odniesienia. Ramy te stanowiły podstawę dla programowania działań finansowanych ze środków funduszy strukturalnych. Do realizacji tych założeń przyjęto ramy prawne dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności na lata 2007–2013⁶. W tym okresie wsparcie finansowe przeznaczono na realizację trzech nowych celów:

- **Cel 1 (regionalny) – Konwergencja** – został ukierunkowany na przyspieszenie rozwoju i wyrównywanie szans w najbiedniejszych państwach członkowskich i regionach przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia. Dotyczył on najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. Obszary działań obejmowały kapitał ludzki i materialny, innowacyjność, społeczeństwo oparte na wiedzy, zdolności adaptacyjne do zmian, ochronę środowiska i zwiększanie wydajności administracyjnej.
- **Cel 2 (regionalny) – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** – był ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności, zatrudnienia i atrakcyjności regionów z wyjątkiem regionów najsłabiej rozwiniętych. Zadaniem wsparcia finansowego w ramach tego celu było umożliwienie wyprzedzanie zmian gospodarczych i społecznych, promowanie innowacyjności, przedsiębiorczości, ochrony środowiska, dostępności, zdolności adaptacyjnych oraz rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.
- **Cel 3 (regionalny) Europejska współpraca terytorialna** – został ukierunkowany na promowanie wspólnych rozwiązań dla sąsiadujących władz regionalnych w dziedzinach rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i nadbrzeżnych, rozwoju stosunków gospodarczych i tworzenia sieci małych i średnich przedsiębiorstw.

⁶ Najważniejsze regulacje prawne w dziedzinie polityki regionalnej Unii Europejskiej na okres 2007–2013 to:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94;
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

Tabela 4. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2007–2013

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FS
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3		EFRR

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FS – Fundusz Spójności

Źródło: opracowanie własne

Nowe sformułowanie celów polityki regionalnej UE na lata 2007–2013 stało się dowodem na nieuchronność wprowadzenia zmian w pojmowaniu i realizacji celu spójności społecznej i gospodarczej. Odnowiona strategia lizbońska, utrzymując priorytet podnoszenia konkurencyjności gospodarki, położyła nacisk na konieczność działań wzmacniających wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Co znamienne, hasła strategii zostały bezpośrednio przeniesione do nazw poszczególnych rozdziałów ram perspektywy finansowej 2007–2013. Utrzymano priorytety celu 1, mającego dokładnie takie same założenia jak w okresach poprzednich, lecz nadając mu nazwę „Konwergencja” podkreślono charakter wsparcia dla najsłabszych regionów. Co istotne, w ramach wytycznych europejskich konwergencja najsłabszych regionów UE miała przyczynić się do podniesienia konkurencyjności inwestycyjnej tychże obszarów. Na realizację tego celu przeznaczono 81,54% całości zasobów finansowych polityki regionalnej.

Zauważalne zmiany dokonano przede wszystkim w realizacji celu 2 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, na którego realizację przewidziano 15,95% całości zasobów finansowych polityki regionalnej. Przekształcenie paradygmatu polityki regionalnej UE w kontekście regionów nie objętych wsparciem celu 1 dotyczyło zmiany wsparcia dla regionów z problemami strukturalnymi w kierunku wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej. Ta istotna zmiana dotyczyła metody ubiegania się o wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych. W okresie 2007–2013 regiony ubiegające się o wsparcie w ramach celu 2 musiały przedstawić Komisji Europejskiej dokumenty strategiczne zakładające implementację instrumentów polityki regionalnej. Celem wdrażania funduszy musiało być zdynamizowanie rozwoju gospodarczego

oraz wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej. We wcześniejszych okresach dokumenty te zawierały analizy problemów strukturalnych, z jakimi borykały się regiony oraz metody ich rozwiązywania przy użyciu europejskich środków finansowych. Nowym rozwiązaniem było też wzmocnienie znaczenia współpracy transgranicznej dla rozwoju procesów integracji europejskiej.

Rosnące znaczenie współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej zaowocowało zresztą dodaniem w traktacie lizbońskim spójności terytorialnej jako trzeciego wymiaru spójności obok wymiaru gospodarczego i społecznego. W artykule 3. traktatu znalazł się zapis, że UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Zapis ten nadał wymiarowi terytorialnemu takie same znaczenia jak w poprzednich traktatach wymiarom gospodarczemu i społecznemu. Dzięki temu spójność terytorialna stała się politycznie akceptowanym celem UE. Do jego realizacji powołano nowy instrument, którym jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Jednocześnie urzeczywistnieniem potrzeby realizacji działań międzynarodowych w sferze rozwoju regionalnego było przeniesienie działań realizowanych w ramach europejskiej inicjatywy Interreg do rangi jednego z celów polityki regionalnej. Do finansowego wsparcia w ramach celu 3 – Europejska Współpraca Terytorialna zakwalifikowano regiony poziomu NUTS 3 położone wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych UE oraz niektóre regiony położone wzdłuż granic morskich. Środki przeznaczone na realizację tego celu, wynoszące 2,52% całkowitej kwoty wsparcia polityki regionalnej, rozdzielono między trzy elementy programu współpracy regionalnej, tzn. finansowanie współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej.

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i funduszu spójności przeznaczony na realizację polityki regionalnej przekroczył 347 miliardów euro, tj. 35,7% budżetu UE i 0,38% całkowitego PKB UE w okresie 2007–2013, z czego na realizację wsparcia dla regionów celu 1 przeznaczono 81,5%. Głównymi beneficjentami środków finansowych polityki regionalnej UE w latach 2007–2013 były: Polska, Hiszpania, Włochy, Republika Czeska, Niemcy, Węgry, Portugalia i Grecja.

5. Polityka regionalna 2014–2020 jako polityka proinwestycyjna i proinnowacyjna

Od momentu podpisania traktatu lizbońskiego podstawą prawną realizacji polityki regionalnej UE jest zapis stanowiący, że w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do zmniejszenia różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych.

Rozpoczęta jesienią 2007 r. debata nad przyszłym kształtem polityki regionalnej UE napotkała wyzwania, które ze względu na kryzys gospodarczo-finansowy wymagają sprawniejszych i efektywniejszych rozwiązań niż dotychczas. Jednym z kluczowych wątków dyskusji o przyszłości polityki regionalnej była zmiana jej paradygmatu dotyczącego celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów oraz terytorialnych obszarów interwencji (Żmija 2010: 218).

Wraz z ujawnieniem się negatywnych społecznych i gospodarczych skutków kryzysu gospodarczego pojawiło się wiele istotnych uwarunkowań procesu realizacji polityki regionalnej w UE. Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., wyostrzył nierozwiązane problemy fiskalne państw unijnych, po raz kolejny skłonił też do dyskusji nad rolą państwa w gospodarce i stabilizacyjną funkcją polityki budżetowej (Baran 2011: 160).

Na kształt dyskusji o założeniach polityki regionalnej UE w okresie 2014–2020 istotny wpływ miały działania Unii w kontekście przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego oraz te, które miały na celu realizację przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020”. Zadaniem strategii jest skorygowanie niedociągnięć europejskiego modelu wzrostu gospodarczego oraz stworzenie warunków, dzięki którym możliwy jest zrównoważony rozwój gospodarczy sprzyjający inkluzji społecznej. W celu osiągnięcia tych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- wzrost inteligentny, rozwój oparty na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony, rozwój niskoemisyjnej gospodarki,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, rozwój oparty na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Istotną rolę w realizacji strategii „Europa 2020” przypisano instrumentom polityki regionalnej. Ze względu na to, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności stanowią łącznie ponad jedną trzecią budżetu UE, stały się one głównymi narzędziami realizacji strategii „Europa 2020”. Komisja Europejska podkreśliła rolę polityki regionalnej we wdrażaniu strategii w obszarze inteligentnego wzrostu, a szczególnie w realizacji projektu przewodniego „Unia innowacji” (*Polityka regionalna... 2010: 1*). Polityka regionalna stała się zatem podstawowym środkiem przełożenia priorytetów UE na działania praktyczne w regionach. Nie bez znaczenia jest to, że uchwalone regulacje prawne polityki regionalnej na lata 2014–2020⁷ uwzględniają istotne zaangażowanie regionów w realizację strategii „Europa 2020”, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. To właśnie regiony są odpowiedzialne za wdrażanie skutecznych działań mających na celu realizację założeń strategii. Komisja Europejska zobowiązała się do umożliwienia przedstawicielom regionów dialogu i wymianę przykładów dobrych praktyk opierając się na internetowej platformie kontaktowej.

Nowe zasady przydziału funduszy europejskich mają pozwolić na możliwie największe wykorzystanie środków finansowych z budżetu UE, które w czasie

⁷ Podstawowe regulacje prawne instrumentów polityki regionalnej Unii europejskiej na lata 2014–2020 to:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

kryzysu gospodarczego są zdecydowanie mniejsze niż wcześniej. Z tego względu uproszczono między innymi niektóre procedury, związane z ubieganiem się o środki UE oraz wprowadzono większą elastyczność unijnego budżetu, co pozwoli na przesuwanie niewykorzystanych pieniędzy z roku na rok oraz między poszczególnymi działami budżetu. Władze regionalne i lokalne oraz inni lokalni partnerzy mają też większy wpływ na planowanie i realizację działań. Niemniej jednak działania współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych będą wspierać te inicjatywy regionalne i lokalne, które przede wszystkim będą realizować cele tematyczne strategii „Europa 2020”. W związku z tym w okresie 2014–2020 fundusze strukturalne wspierać będą następujące cele rozwojowe:

- **Cel 1.** Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
- **Cel 2.** Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych.
- **Cel 3.** Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR).
- **Cel 4.** Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.
- **Cel 5.** Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.
- **Cel 6.** Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów.
- **Cel 7.** Promocja zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastrukturalnych sieciowych.
- **Cel 8.** Promocja zatrudnienia i mobilności pracowników.
- **Cel 9.** Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem.
- **Cel 10.** Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.
- **Cel 11.** Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Tabela 5. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2014–2020

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele horyzontalne	EFRR
Cel 2		EFRR
Cel 3		EFRR
Cel 4		EFRR, FS
Cel 5		EFRR, FS
Cel 6		EFRR, FS
Cel 7		EFRR, FS
Cel 8		EFRR, EFS
Cel 9		EFRR, EFS
Cel 10		EFRR, EFS
Cel 11		EFRR, EFS, FS

Objaśnienia

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FS – Fundusz Spójności

Źródło: opracowanie własne

Na lata 2014–2020 zrezygnowano jednocześnie z dotychczasowego sposobu określania celów polityki regionalnej. Za wystarczające uznano skorelowanie założeń polityki regionalnej UE z priorytetami strategii „Europa 2020”. Sam podział środków finansowych został dokonany na podstawie wielkości produktu krajowego brutto (PKB) (Sieradzka 2012: 183):

- regiony mniej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony w fazie przejściowej – ta nowa kategoria została wprowadzona w zastępstwie obowiązującego wcześniej systemu pomocy przejściowej, należą do niej regiony, których PKB *per capita* wynosi 75–90% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony bardziej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE-27.

Takie założenie realizacji celów polityki regionalnej UE pozwoliło po pierwsze, na skorelowanie jej z celami polityki gospodarczej, a po drugie, po raz pierwszy pozwoliło objąć wsparciem funduszy strukturalnych wszystkie regio-

ny członkowskie UE. Stało się to zatem jednym z elementów strategii Unii w kontekście działań zmierzających do przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego i społecznego w Europie. Polityka regionalna przez silne połączenie jej z polityką gospodarczą nabrała do roku 2020 charakteru ściśle proinwestycyjnego.

W marcu 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła Wspólne Ramy Strategiczne, dokument zawierający wytyczne dla państw członkowskich dotyczące przygotowania się do wdrożenia polityki spójności w latach 2014–2020. Władze krajowe i regionalne podczas opracowywania dokumentów dotyczących funduszy europejskich na lata 2014–2020 na poziomie krajowym stosowały Wspólne Ramy Strategiczne, zobowiązując się jednocześnie do realizacji celów dotyczących rozwoju i zatrudnienia w Europie.

Wspólne regulacje dla wszystkich członków UE korzystających z funduszy europejskich pozwalają na opracowanie przez poszczególne kraje członkowskie Unii własnych założeń, opartych na ogólnie obowiązujących zasadach. Jedną z nich jest koncentracja tematyczna, która oznacza skupienie możliwości finansowania na określonych obszarach priorytetowych. Koncentracja tematyczna jest nowym rozwiązaniem w ramach programowania kierunków wydatkowania funduszy strukturalnych i wdrażania polityki regionalnej w okresie 2014–2020. To nowe podejście stanowi jedną z najważniejszych zmian zawartych w pakiecie legislacyjnym polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Ponadto, określony został tzw. *ring fencing*, czyli poziomy procentowe minimalnych alokacji danego funduszu, w jakim należy wypełniać poszczególne cele, co ma wspomóc jeszcze większe ukierunkowanie i skoncentrowanie środków polityki spójności na najważniejszych dla UE wyzwaniach. W ramach wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego regiony lepiej rozwinięte muszą przeznaczać co najmniej 80% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 20% na gospodarkę niskoemisyjną, podczas gdy regiony znajdujące się w fazie przejściowej muszą przeznaczać co najmniej 60% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 15% na gospodarkę niskoemisyjną, a regiony słabiej rozwinięte co najmniej 50% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 12% na gospodarkę niskoemisyjną (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.1.2.pdf).

Wzmocnienie wymiaru rozwoju metropolitalnego w polityce regionalnej na lata 2014–2020 przejawia się w zwróceniu szczególnej uwagi na politykę miejską. Głównym instrumentem wspierania rozwoju miast w ramach poli-

tyki regionalnej UE jest obowiązek przeznaczenia co najmniej 5% środków EFRR na rozwój miast.

Całość przeznaczonych na realizację polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 środków finansowych ma przekroczyć 376 mld euro przeznaczanych na inwestycje w europejskich regionach oraz inwestycje w gospodarce. Największa pula środków finansowych w wysokości 162,6 mld euro zostanie przeznaczona na wsparcie regionów najmniej rozwiniętych. Drugą pod względem wielkości wsparcia kategorię stanowią inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z Funduszu Spójności, na który przeznaczono w latach 2014–2020 ponad 68,7 mld euro. Dodatkowo w ramach wdrażania nowego instrumentu „Łącząc Europę” dla branży transportu, energetyki i technologii informacyjno-komunikacyjnych, przewidziano środki finansowe w wysokości 40 mld euro. Poza regionami najbiedniejszymi wsparcie finansowe w wysokości 53,1 mld euro uzyskają też bardziej rozwinięte regiony UE. W budżecie polityki regionalnej przewidziano także środki finansowe dla regionów w fazie przejściowej (39 mln euro). Pozostałe dwie kategorie wydatkowania funduszy europejskich w okresie 2014–2020 obejmują dofinansowanie projektów z dziedziny współpracy transgranicznej w wysokości 11,7 mld euro oraz dodatkowy przydział dla regionów najbardziej peryferyjnych i północnych w wysokości 0,9 mld euro (*Polityka spójności... 2014*).

Podsumowanie

Istota prowadzonej przez UE polityki regionalnej odnosi się do regionalnego podejścia integracyjnego. Wpływa na to charakter regionalny procesów integracyjnych oraz występowanie znaczących dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów państw członkowskich. Zadaniem polityki regionalnej jest przebudowa struktury gospodarczej i społecznej w najbiedniejszych regionach państw członkowskich, zmierzająca do zwiększenia spójności społeczno-ekonomicznej UE, a zatem optymalizacji wykorzystania zasobów, podniesieniu konkurencyjności i modernizacji gospodarczej w celu zwiększenia skuteczności procesów integracyjnych.

Nieodłącznym elementem polityki regionalnej UE jest jej mechanizm oddziaływania na rozwój społeczny i gospodarczy zarówno regionów, jak i państw członkowskich. Interwencje mają charakter regionalny, lecz dotyczą całego obszaru Unii. Oznacza to, że w celu osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej zakres instytucjonalny, prawny oraz finansowy polityki regio-

nalnej UE jest ściśle związany z zakresem polityki gospodarczej prowadzonej przez Unię.

Prowadzenie efektywnej polityki regionalnej wymaga rozumienia zjawisk i procesów, jakie zachodzą w otaczającym nas świecie i wpływają na zachowania ekonomiczne ludzi, zwłaszcza na decyzje inwestycyjne. W tym zakresie obserwujemy w UE istotną ewolucję poglądów. Przyjmując założenia wspierania interwencjonizmu państwowego, polityka gospodarcza wyznacza ramy świadomego oddziaływania władz państwowych na gospodarkę narodową, a więc na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki gospodarcze w kraju, na relacje z zagranicą. Nie ma oczywiście jednoznacznych rozwiązań w zakresie polityki gospodarczej oraz tego, jakie narzędzia wspierające rozwój gospodarczy należy stosować⁸. Nadrzędnym celem polityki regionalnej UE jest wykorzystanie zróżnicowanych cech, zasobów i predyspozycji regionów jako czynników wysokiego tempa i trwałości wzrostu gospodarczego. Można zatem uznać, że regionalna polityka unijna jest ściśle skorelowana z politykami gospodarczymi UE, a zatem zarówno procesy integracyjne, jak i strategie rozwoju ugrupowania mają bezpośredni wpływ na kształtowanie celów i narzędzi tejże polityki.

Literatura rekomendowana

Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010.

Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012.

Bibliografia

Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej, wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej.

⁸ Wynika to m.in. z ciągłego ścierania się koncepcji keynesistowskich z koncepcjami liberalnymi, postulującymi, że im mniej państwo ingeruje w gospodarkę, tym lepiej oraz tego, iż cele polityki gospodarczej mają strukturę hierarchiczną i nie da się ich realizować oddzielnie. Wzrost gospodarczy nastąpi, gdy spadnie bezrobocie i inflacja. Cele niższego rzędu to: ochrona środowiska naturalnego, popieranie innowacyjności i przedsiębiorczości.

Baran B., *Koordinacja polityki budżetowej w UE a spójność gospodarcza*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność i spójność w polityce rozwoju Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.

Barro R.J., *Economic Growth and Convergence*, *International Center for Economic Growth*, „Occasional Papers” nr 46/1994, za: Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007.

Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólnotowe, integracja Polski z UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.

Cecchini P., *Research on the „Cost of Non-Europe”: Basic Findings*, Wildwood House 1988, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter12/19880301en127eurochallenge92_a.pdf.

Ciepielewska M., *Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000*, „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1997.

Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności wraz z załącznikiem – *Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013*, Bruksela 2006.

Dinan D. (red.), *Encyclopedia of the European Union*, Houndmills, Macmillan London–Basingstoke 1998.

Dynia E., *Integracja Europejska. Zarys problematyki*, LexisNexis, Warszawa 2003.

EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020, Bruksela 2010.

European Economy, Bruksela 1996, vol. 4, s. 1, za: J. Kundera, *Jednolity Rynek Europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Giering C., *Agenda 2000*, [w:] W. Weidenfeld, W. Wessels (red.), *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2002.

Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2005.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.1.2.pdf.

Jasiński L.J., *Problemy konkurencyjności międzynarodowej gospodarek państw Unii Europejskiej w perspektywie rozszerzenia*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

Jasiński P., *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Elipsa, Warszawa 2000.

Klimowicz M., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, CeDeWu, Warszawa 2010.

Komisja Europejska, *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf.

Komunikat Komisji, *Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, COM(2010)0553, Bruksela 2010.

Korenik S., Zakrzewska-Półtorak A., *Teorie rozwoju regionalnego. Ujęcie dynamiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011.

Ładyka S., *Powstał Fundusz Spójności*, „Wspólnoty Europejskie” nr 7–8/1994.

Markowski T., *Od konkurencyjności zasobów do konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/96.

Nowe partnerstwo dla spójności Konwergencja konkurencyjność współpraca, Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.

Padoa-Schioppa T., *Efficiency, Stability, and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community: A Report*, Oxford 1987, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter12/19870410en149efficienstabil_a.pdf.

Pancer-Cybulska E., *Strategia Lizbońska jako podstawa polityki spójności na lata 2007-2013*, [w:] G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009.

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Pinelli D. i in., *European Regional Competitiveness Indicators*, Discussion Paper 103, Department of Land Economy, University of Cambridge 1998.

Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy, „Info regio Panorama”, Komisja Europejska, „Polityka Regionalna” nr 26/2008.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999, z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

Sieradzka K., *Polityka regionalna unii Europejskiej – wczoraj, dziś i jutro*, [w:] P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2012.

Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union, Brussels–Luxemburg 1999.

Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_pl.cfm#_ftn1.

The Single Act: A New Frontier for Europe, Communication from the Commission to the Council, COM (87) 100 final, 15 February 1987.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Weiss E., *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, I-Bis, Wrocław 2003, s.12.

Żmija D., *Współczesne wyzwania polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.

Część III

Problemy i dylematy

Protekcjonizm europejski i jego konsekwencje

Tradycyjnie protekcjonizm rozumiany jest jako polityka ochrony krajowej produkcji dóbr, handlu i usług przed konkurencją zagraniczną, przez zastosowanie instrumentów o charakterze ekonomicznym (np. cła) oraz administracyjnym (np. koncesje, zakazy). Współcześnie w Europie problematykę protekcjonizmu należy rozważać w odniesieniu do zarówno praktyki polityczno-gospodarczej istniejącej na jednolitym rynku między państwami członkowskimi, jak i relacji gospodarczych Unii Europejskiej z państwami trzecimi.

1. Definicja i formy protekcjonizmu

Instrumenty protekcjonistycznej polityki obejmują najczęściej (Herbut 1999: 462; Rynarzewski 2006: 283–309):

- cła przywozowe,
- prohibicjonizm (w skrajnych wypadkach obejmujący zarówno zakaz wwozu, jak i wywozu pewnych dóbr),
- subsydia rządowe,
- kontyngenty importowe,
- inne formy (współcześnie też politykę walutową).

W zakresie najklasycznej formy protekcjonizmu, czyli ograniczeń w handlu międzynarodowym, co najmniej od czasów drugiej wojny światowej, obserwujemy wyraźną tendencję polegającą na stopniowej liberalizacji międzynarodowej wymiany handlowej. Mimo, a może nawet wbrew pojedynczym i zdecydowanie rzadkim przypadkom, które należy uznać za wyjątki od reguły, poziom taryf celnych oraz innych ograniczeń stosowanych w handlu międzynarodowym ulega minimalizacji, a w niektórych wypadkach zanikowi (Das 2005: 51).

Współcześnie o wiele częściej stosowane są inne instrumenty polityki gospodarczej wpływające na zachowania państw w międzynarodowej wymianie handlowej i będące formą protekcjonizmu, a mianowicie subsydia stosowane na lokalnym (czytaj: państwowym) rynku. Przybierają one najróżniejsze formy, od klasycznej pomocy publicznej w postaci, np. dofinansowania promocji eksportu, oferowanej indywidualnym przedsiębiorstwom lub całym sektorom przemysłowym, poprzez dofinansowywanie miejsc pracy, co w efekcie przekłada się na niższe koszty, czyli większą relatywną konkurencyjność wspartych podmiotów, aż po politykę walutową, która przez niektórych jest też zaliczana do form pozarynkowego wspierania eksporterów, prowadzi bowiem – chociażby przez utrzymywanie sztucznie niskiego kursu danej waluty – do przewagi konkurencyjnej eksporterów pochodzących z takich obszarów walutowych.

Subsydia łatwo usprawiedliwić w dyskursie politycznym na poziomie państwa narodowego, zawsze bowiem znajdzie się polityk lub partia optująca za ich stosowaniem w celu ochrony miejsc pracy, konkretnej dziedziny gospodarki czy wpływów podatkowych. Dla handlu międzynarodowego mają one jednak kontrproduktywne skutki. Inni uczestnicy rynku nie są bowiem w stanie konkurować z takim subsydiowanym podmiotem jakością, produktywnością czy ceną, zaburza to więc funkcjonowanie podstawowych mechanizmów rynkowych. Subsydiowany podmiot buduje swoją relatywną przewagę konkurencyjną nie na tym, za co wynagradza rynek, lecz na bazie wsparcia ze środków publicznych¹. W odpowiedzi inne państwa też są zmuszone subsydiować podmioty gospodarcze pochodzące z ich obszarów jurysdykcji bądź – jeśli to możliwe – próbuje się izolować lub karać subsydiowane podmioty lub subsydiujące rządy.

2. Liberalizm versus nacjonalizm gospodarczy a klasycy myśli ekonomicznej

Przeгляд sposobów teoretyzowania problematyki protekcjonizmu, wolnego handlu, pomocy publicznej i pokrewnych zagadnień należy przeprowadzić w odniesieniu do samego procesu historycznej ewolucji relacji gospodarczych w Europie. Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania jest to przeгляд syntetyczny i selektywny.

¹ Osobnym zagadnieniem jest kwestia kosztów takiego wsparcia, które ostatecznie obciążą podatników. Działa więc przeciwnie do punktu widzenia konkurencyjności całego systemu gospodarczego. Ponadto prowadzi do transferów między grupami społecznymi, które nie zawsze da się usprawiedliwić na przykład kwestiami sprawiedliwości społecznej, a częściej polityką poszczególnych grup interesów i lobbystów.

Trzeba pamiętać, że fundamentem współczesnego projektu integracyjnego w Europie jest unia celna, czyli decyzja państw członkowskich o pozbawieniu się decyzyjności i niezależności w ważnym obszarze polityczno-gospodarczym, który tradycyjnie przypisany był państwom narodowym. Właściwie pierwotne znaczenia terminu „protekcjonizm” odnosiło się właśnie do tej kategorii problemów. Cła, kontyngenty, subsydiowanie eksportu, interwencje na rynku walutowym i inwestycyjnym na rzecz ochrony i promocji interesów narodowych, to instrumenty protekcjonistycznej polityki. Warto zauważyć, że integracja w Europie zaczęła się właśnie od liberalizacji handlu, najpierw surowcami i produktami strategicznymi, takimi jak węgiel i stal, a następnie prawie wszystkimi produktami i usługami. Historia powojennej europejskiej integracji pokazuje jednak, że każdorazowo wraz z kryzysem gospodarczym powracała retoryka i praktyka protekcjonistyczna.

Europa może odnaleźć w swojej historii zarówno okresy swobodnego handlu, podobnego do sytuacji obecnej, jak i twardego protekcjonizmu. Między XVI a XVIII wiekiem dominującą doktryną ekonomiczną był merkantylizm. Ten system poglądów na gospodarkę i sposób organizowania wymiany handlowej opierał się na założeniu, że źródłem bogactwa państwa jest rozwinięty eksport przewyższający import (dodatni bilans handlowy). Trzeba pamiętać, że okres, gdy merkantylizm święcił największe triumfy, był epoką dominacji bogaczącej się warstwy kupieckiej. Był to system charakterystyczny głównie dla państw zachodnioeuropejskich, szczególnie tych, które miały dostęp do morza oraz silną flotę (jak np. Anglia czy Holandia). Interwencje państwa w wymianę handlową były usprawiedliwione logiką tworzenia preferencyjnych warunków dla kupców lokalnych kosztem kupców z zagranicy. Jednak wraz z rewolucją przemysłową, najbardziej rozwiniętemu gospodarczo państwu europejskiemu, czyli Wielkiej Brytanii, której produkty stały się wyjątkowo konkurencyjne na rynku kontynentalnej Europy, po prostu przestało zależeć na polityce prowadzonej w duchu merkantylizmu. Jej symboliczny koniec to rok 1860 (Kawano, Brewer 2006: 672), kiedy Londyn doprowadził do podpisania umowy handlowej z Paryżem liberalizującej handel w znaczącym stopniu.

W konsekwencji obserwowaliśmy w Europie falę liberalizacji, która w myśli społeczno-ekonomicznej nosi miano leseferyzmu (*laissez faire* – „pozwołcie czynić”). Klasycy myśli leseferystycznej, czyli Adam Smith i David Ricardo, uważani jednocześnie za głównych przedstawicieli ekonomii klasycznej, utrzymywali, że rola państwa powinna ograniczyć się do przestrzegania prawa

i utrzymania porządku, dostarczania pewnych dóbr publicznych, których nie dostarczyłyby przedsiębiorstwa prywatne.

Krytycy tej koncepcji, jak np. Friedrich List, zauważali, że powyższe stwierdzenia, a zwłaszcza ich aplikacja w handlu międzynarodowym, są uzasadnione jedynie w wypadku państw wysoko rozwiniętych. Państwom słabiej rozwiniętym rekomendowano raczej środki polityki protekcjonistycznej. W związku z tym, że krytyka ta formułowana była na początku wieku XIX, za przykład niedojrzałej gospodarki, która powinna zostać poddana specjalnej ochronie przed presją konkurencyjną podmiotów pochodzących z bardziej rozwiniętych gospodarek, służyła gospodarka niemiecka. Choć z dzisiejszej perspektywy to przykład dość kuriozalny, to rzeczywiście w owym czasie nie tylko Niemcy, ale też takie (wówczas niedojrzałe) gospodarki jak Stanów Zjednoczonych przez cały XIX wiek prowadziły silnie protekcjonistyczną politykę. Z kolei takie kraje jak Japonia czy Chiny, które były wtedy tak słabe, że nie mogły samodzielnie decydować o swojej polityce gospodarczej, podlegały wpływom tzw. imperializmu wolnego handlu (Kawano, Brewer 2006: 673), narzuconego przez europejskie mocarstwa kolonialne.

To skłoniło Karla Polanyiego do stwierdzenia, że wolny rynek może skutecznie funkcjonować tylko tam, gdzie jest zaaplikowany i chroniony przez silne państwo. W przeciwnym razie „brutalne siły kapitalizmu”, pozostawione same sobie, doprowadzą do wykorzystywania robotników i wysokich kosztów społecznych. Dziś dodalibyśmy jeszcze do tej listy koszty środowiskowe, na które w XIX-wiecznej Europie nie zwracano zbytniej uwagi.

Podwaliny systemu gospodarczego w okresie po drugiej wojnie światowej zostały skonstruowane na konferencji w Bretton Woods (1944) – ponownie, w zgodzie z interesem zwycięzców, czyli głównie Stanów Zjednoczonych. To właśnie wtedy powstały zręby porozumień i miała miejsce ich instytucjonalizacja w postaci Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (The General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) czy Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO). Paradoksalnie, właśnie Stany Zjednoczone złamały jego reguły podczas kryzysów paliwowych i walutowych w latach 70. XX wieku, odchodząc od wymienialności dolara na złoto oraz wprowadzając cło – pochodne środki na towary importowane na rynek amerykański.

Kolejna fala liberalizacji, której uczestnikiem była także Polska, odbywała się w myśl zasad tzw. konsensusu waszyngtońskiego. Jego główne hasła to deregulacja, liberalizacja, komercjalizacja, aplikowane zarówno w handlu międzynarodowym, jak i gospodarkach przechodzących transformację (np.

postkomunistycznych) korzystających z pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego w ramach polityki warunkowości.

Z protekcjonizmem w gospodarce wiążą się semantyczne nadużycia. Jego zwolennicy niemal bez wyjątku powołują się na ekonomiczny patriotyzm, jednak, jak pokazują historyczne przykłady, za takimi deklaracjami stoi albo polityczny populizm, albo gra interesów tych przedsiębiorstw, które obawiają się ekspozycji na presję konkurencyjną płynącą z zewnątrz i zabiegają o pozaekonomiczną ochronę dla swoich operacji. Odbywa się to kosztem konsumentów na lokalnym rynku, albowiem w wyniku polityki protekcjonistycznej nie dociera do nich oferta płynąca od innych podmiotów, a jedynie od chronionego monopolisty, bądź oferta wykreowana na mało konkurencyjnym oligopolistycznym rynku.

Po stronie rządów narodowych dominuje myślenie o ochronie miejsc pracy, podczas gdy zamiast chronić przed konkurencją obecne miejsca pracy, rząd powinien myśleć o tworzeniu nowych – nowocześniejszych i bardziej konkurencyjnych. Ochrona starych miejsc pracy zawsze niesie ze sobą relatywny spadek produktywności przedsiębiorstw i – w konsekwencji – konkurencyjności całej gospodarki. Inni gracze rynkowej gry, poddani presji konkurencyjnej, wykazują się innowacyjnością, kreatywnością i lepszym przystosowaniem do potrzeb odbiorców. Myśl liberalna i neoliberalna, która – mimo obowiązującej aktualnie modzie na jej krytykę – cały czas dysponuje silnymi argumentami, które bronią się nie tylko na gruncie logiki, lecz także na bazie danych empirycznych. Krytyka neoliberalizmu jako dominującej doktryny we współczesnej myśli gospodarczej obejmuje m.in. argument, że hegemoniczne mocarstwa (takie jak np. Stany Zjednoczone) narzucają pozostałym uczestnikom globalnego rynku swoje rozwiązania (instytucjonalne, prawne itd.), gdyż jest to w ich interesie. Ich pozycja i siła pozwala na narzucenie swoich standardów i tym samym kształtowanie otoczenia gospodarczego w optymalny dla siebie sposób. Jednak spadek znaczenia Stanów Zjednoczonych w gospodarce nie niesie ze sobą spadku znaczenia ustanowionych po drugiej wojnie światowej instytucji i reguł. Wydaje się, że mają one bardziej uniwersalny i mniej partykularny – jak widzą to krytycy – charakter.

Argumenty za polityką protekcjonistyczną zawsze formułowane są z perspektywy danego państwa i uwzględnianie tylko i wyłącznie tej perspektywy prowadzi do pozytywnych wniosków na temat protekcjonizmu. Stosowanie systemu ceł, ochrona miejsc pracy, kontyngenty, subsydia – to wszystko skuteczne instrumenty polityki gospodarczej chroniące dany lokalny rynek (najczęściej państwowy). Argumenty te nie przewidują jednak działań odwe-

towych, tzn. skutków zastosowania ich przez innych partnerów handlowych, a w najgorszym wypadku – wszystkich uczestników wymiany międzynarodowej. Stosowanie przez wszystkich uczestników rynku arsenału protekcyjnej polityki doprowadziłoby albo do zamarcia wymiany handlowej, gwałtownego obniżenia PKB i w konsekwencji regresu rozwoju gospodarczego na niewyobrażalną skalę, względnie „zwycięskiego wyjścia” z takiego starcia tych podmiotów gospodarczych, które byłyby w stanie unieść koszty takiej polityki i wcześniej nie zbankrutowałyby.

3. Protekcyjnizm gospodarczy w Europie – lekcje z przeszłości

Historia uczy, że pewne segmenty gospodarcze łatwiej i szybciej podlegają protekcyjnej ochronie (np. sektor energetyczny), a inne są od niej wolne. W każdym państwie europejskim istnieją tzw. narodowi championi, czyli przedsiębiorstwa flagowe, traktowane w szczególny sposób przez władze państwowe. Ich wyjątkowa pozycja wynika bądź ze strategicznego charakteru danego segmentu gospodarki (strategicznego w rozumieniu obiektywnym lub – częściej – w subiektywnej ocenie polityków), bądź z innych przyczyn, takich jak na przykład ważna pozycja danego podmiotu na rynku pracy.

Inna obserwacja, za którą stoi też racjonalność ekonomiczna, to zasada polegająca na tym, że ta część gospodarki, która nastawiona jest na eksport, zawsze sprzyja prowadzeniu liberalniejszej polityki, podczas gdy modele biznesowe oparte na imporcie, bądź – w jeszcze większym stopniu – skupione na rynku wewnętrznym danego państwa, zawsze będą optować za rozwiązaniami protekcyjnymi. W interesie zorganizowanych grup producenckich, spółdzielczości rolniczej czy związków zawodowych będzie naciskanie na rząd w celu prowadzenia polityki gospodarczej sprzyjającej rodzimym producentom i usługodawcom. Brak presji konkurencyjnej na wewnętrznym rynku wynikłym z braku obecności lub słabej (słabszej) pozycji konkurentów z zagranicy rodzi gorsze „owoce rynkowe” pod względem jakościowym i/lub cenowym. Dlatego dyskurs między zwolennikami i przeciwnikami bardziej lub mniej protekcyjnych rozwiązań jest właściwie skazany na niekonkluzywność. Optowanie za mniej lub bardziej liberalnymi rozwiązaniami w polityce gospodarczej należy traktować jako stały element debaty publicznej, jest ona bowiem wierzchołkiem góry lodowej gry gospodarczej prowadzonej pomiędzy grupami uczestników rynku mającymi odmienne interesy. Odmienność tych interesów jest w pewien sposób naturalna i wpisana w logikę współczesnej formy gospodarki

światowej, która z jednej strony jest globalna, z drugiej jednak poszatkowana na fragmenty zorganizowane według granic państwa narodowego.

Na gruncie europejskim ten problem ma szczególnie wyrazisty charakter. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się bowiem na budowę jednolitego rynku opartego na czterech swobodach (przepływu kapitału, towarów, usług i siły roboczej), przy jednoczesnym zachowaniu autonomii w prowadzeniu wielu polityk gospodarczych. Część z nich została z konieczności uwspólnotowiona, jak np. zewnętrzna polityka handlowa, jednak wiele pozostaje w dyspozycji polityków szczebla narodowego, jak np. polityki podatkowe. Jest to rozwiązanie w dużym stopniu nieoptymalne. Taka konstrukcja musi być rozwiązaniem przejściowym – w takim sensie, że albo prędzej czy później państwa członkowskie zostaną zmuszone (i to w rozumieniu funkcjonalnej konieczności) do ich supranacjonalizacji, albo jednolity rynek zawsze pozostanie konstrukcją sfragmentaryzowaną. Pierwsze symptomy takich posunięć widoczne są chociażby w wypadku otwartej metody koordynacji (*Open Method of Coordination*) stosowanej w celu harmonizowania wybranych rozwiązań między państwami członkowskimi lub w formie zróżnicowanej integracji (np. pakt fiskalny), kiedy niektóre państwa decydują się na pogłębienie integracji gospodarczej, nawet przy braku zgody całej wspólnoty. Inna opcja to cofnięcie się z kursu integracyjnego i powrót do międzynarodowych stosunków gospodarczych opartych na logice interesów państwa narodowego. Ale nawet ta współczesna, aktualna forma i stadium rozwoju procesu integracyjnego, mimo iż jest to najbardziej zaawansowany proces integracji regionalnej na świecie, pozostawia duże pole manewru do nadużyć w duchu protekcjonizmu. W konsekwencji spora część działań Komisji Europejskiej (strażniczki traktatów – przede wszystkich tych, które definiują sposób funkcjonowania jednolitego rynku) oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (który rozstrzyga spory, ale też dokonuje wykładni prawa wspólnotowego, aby sposób jego interpretacji był jednolity w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym), skupiona jest właśnie na wyłapywaniu i korygowaniu zachowań protekcjonistycznych.

4. Nacjonalizm gospodarczy w integrującej się Europie XXI wieku?

Rozważając problematykę protekcjonizmu w kontekście integrującej się Europy, należy rozpocząć od rozróżnienia podmiotów, które wdrażają protekcjonistyczne praktyki. W zależności od poziomu, mamy do czynienia bądź

z protekcjonizmem na poziomie państwa narodowego, bądź z formami protekcjonizmu stosowanymi na poziomie ponadnarodowym. Wielu widzi w Unii Europejskiej właśnie podmiot, który w pewien sposób „filtruje” presję globalnej gospodarki i pozwala Europejczykom zachować standardy społecznej gospodarki rynkowej. Efektem takiego myślenia w niektórych segmentach, np. rolnictwie, jest drożyzna na rynku produktów żywnościowych w Europie. Kosztowna Wspólnotowa Polityka Rolna służy europejskim rolnikom, jednak wysoką cenę płacą za nią nie tylko europejscy konsumenci, lecz też podatnicy.

Nacjonalizm gospodarczy, którego głównymi myślicielami byli wspomniany już Friedrich List, a także na przykład Alexander Hamilton, do dzisiaj ma swoich zwolenników. Nie należy jednak zapominać o relacjach między nacjonalizmem gospodarczym² a politycznym, ponieważ w praktyce są one prawie nierozzerwalne. Stosowanie tego pierwszego z wymienionych wymaga politycznych środków, a więc nacjonalistycznych przekonań wśród elit i społeczeństwa. Tymczasem często zapomina się, że klasycy nacjonalizmu ekonomicznego (Harlen 1999: 733–744) zalecali środki protekcjonistyczne jedynie w określonych sytuacjach, np. w relatywnie wczesnej fazie industrializacji gospodarki, aby chronić niektóre rodzące się dopiero sektory.

W debacie na temat protekcjonizmu dotykamy problemu suwerenności, niezależności i demokracji oraz ich relacji z globalnymi siłami, które często za nic mają takie wartości jak autonomia państwowa. Ważne pytanie dotyczy tego, jak w warunkach globalnej gospodarki ją zachować i nie doprowadzić do sytuacji, gdy demokracja na poziomie państwa stanie się jedynie demokracją iluzoryczną.

Dani Rodrik pisze o „trylemacie” (hiperglobalizacji, demokracji i niezależności), uważając, że jednocześnie mogą wystąpić tylko dwa z tych trzech zjawisk. Hiperglobalizacja może występować z demokracją, jeśli demokrację ustanowimy na poziomie globalnym, jednak wtedy tracimy niezależność na poziomie dzisiejszego państwa narodowego. Możemy utrzymać względną niezależność i demokrację na poziomie państwa narodowego, ale pozostają one w nieustannym napięciu z postępującą globalizacją. Wreszcie współistnienie niezależności i hiperglobalizacji wyklucza demokrację, gdyż ta pozostaje w konflikcie z siłami globalnych rynków, nielegitymizowanych demokratycznie (Trachtman 2013).

² Sama nazwa ma negatywne konotacje, przynajmniej w języku polskim, jako, że w językach germańskich odnosi się ona zarówno do przymiotnikowych określeń narodowy, jak nacjonalistyczny.

5. Współczesna fala protekcjonizm w Europie jako reakcja na kryzys gospodarczy

Kryzys zmienił Europę na wiele sposobów, w tym także w kwestii praktyk protekcjonistycznych. Pakiety ratunkowe dla rządów, pomoc publiczna dla banków i innych uczestników rynków finansowych, sztuczne pompowanie pustego pieniądza motywowane koniecznością utrzymania płynności – wszystkie te działania oraz ich skala i koszt wydają się kwestionować dotychczasowe podejście Komisji Europejskiej co do przestrzegania zakazów dotyczących nieuzasadnionej pomocy publicznej. W warunkach kryzysowych każda pomoc okazuje się uzasadniona (Aggarwal, Evenett 2010). Kiedy na szali pojawia się gracz wagi ciężkiej (*too big to fail*, czyli za duży by upaść), którego bankructwo najprawdopodobniej przyniosłoby destabilizację w całej gospodarce (lub nikt nie jest w stanie dokładnie określić apokaliptycznych konsekwencji takiego bankructwa), wtedy nikt właściwie nie pyta o standardy *fair trade*, zasadność pomocy publicznej i praktyki protekcjonistyczne. Podczas kryzysu zapoczątkowanego w 2008 roku zachowywały się w ten sposób prawie wszystkie kraje tzw. uprzemysłowionego Zachodu.

W takiej atmosferze poszczególne rządy pozwalały sobie na więcej niż dotychczas. Wystarczy przypomnieć zachowanie rządów włoskiego i francuskiego, które nakazywały przenosić produkcję na przykład przemysłu motoryzacyjnego do krajów pochodzenia, aby tam tworzone były miejsca pracy, albo groziły wycofaniem jakiegokolwiek wsparcia dla tych przedsiębiorstw ze środków publicznych. Komisarz Unii Europejskiej odpowiedzialny za jednolity rynek mówił w sposób obrazowy nawet o nowej linii Maginota (Schoenberg 2006: 46–47). Kryzys gospodarczy, który trawił Europę od 2008 roku, często porównywany był do Wielkiego Kryzysu rozpoczętego w 1929 roku. Jednak jeśli przyjrzeć się formom i metodom walki z kryzysem w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku oraz tego współczesnego, to pierwszym spostrzeżeniem jest to, że niecałe sto lat temu państwa narodowe próbowały radzić sobie z nim same, i to z wykorzystaniem instrumentów protekcjonistycznych czy wręcz izolacjonistycznych. Na porządku dziennym były wojny cenowe, celne, walutowe, co nie uchroniło gospodarek narodowych od hiperinflacji, masowego bezrobocia, skokowej dewaluacji walut i powszechnej biedy. Współcześnie metodą wychodzenia z kryzysu nie były – poza nielicznymi wymienionymi wypadkami – polityki protekcjonistyczne, ale metoda wspólnotowa. Wspólnotowa w sensie koordynowania jej w ramach porozumień międzyrządo-

wych, z wykorzystaniem międzypaństwowych transferów i w ramach między- i ponadnarodowych instytucji. Mamy wręcz do czynienia z kreatywnym instytucjonalizmem, państwa członkowskie strefy euro powołują coraz to nowe instytucje, przyjmują rozwiązania prawne w trybie *ad hoc*, bez wyraźnego i zrozumiałego planu czy strategii, za to pod dyktando bieżących (szybko zmieniających się) potrzeb i presji międzynarodowych rynków finansowych.

Jako jeden z pierwszych powołany został do życia europejski mechanizm stabilizacji finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*), odwołujący się do art. 122 (dawny art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE), czyli *de facto* przewidzianego dla różnego rodzaju sytuacji kryzysowych. Jego pkt 2 stanowi: „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii”. Jako następny powstał Europejski Instrument Stabilności Finansowej, ustanowiony – co interesujące – jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowana w Luksemburgu. Rzecz ważna do podkreślenia – Europejski Instrument Stabilności Finansowej nie jest częścią unijnego porządku prawnego *sensu stricte*. W lutym 2012 roku państwa członkowskie strefy euro podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Co ważne odnotowania, jest to traktat prawa międzynarodowego prawa publicznego, a nie traktat wspólnotowy. W międzyczasie dochodzi do dwóch innych zdarzeń, ważnych punktu widzenia architektury zarządzania gospodarczego w strefie euro – tym razem znowu w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Po pierwsze, w maju 2010 roku podjęta zostaje decyzja/porozumienie ramowe, *Securities Markets Program*, na którego mocy członkowie europejskiego systemu banków centralnych mogą kupować na rynku wtórnym dług emitowany przez publiczne i prywatne podmioty. Następnie podjęli decyzję, że banki centralne mogą skupować na rynku obligacji zobowiązania państwowe bez wstępnie ustalonych limitów. Równolegle, także w ramach systemu unijnego, przyjęto tzw. sześciopak oraz dwupak, wyznaczając limity, co państwa członkowskie mogą w zakresie deficytów i długu, wraz z mechanizmami sankcjonującymi, które w zamyśle są silniejsze niż przewidywał Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu, w praktyce jednak nie w pełni automatyczne. Ostatnim ważnym elementem w tej swoistej mozaice prawnoinstytucjonalno-finansowej, była decyzja (marzec 2012) o podpisaniu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (czyli inaczej pakt fiskalny).

Protekcjonizm w Unii Europejskiej przybiera coraz bardziej wysublimowane i wyrafinowane formy. W niepamięć odeszły już tak prymitywne metody jak cła ochronne, zabraniają ich już bowiem europejskie traktaty z lat 50. Współcześnie protekcjonizm odbywa się pod postacią ukrytego subwencjonowania poszczególnych przedsiębiorstw czy wprowadzania przeszkód administracyjnych w fuzjach lokalnych firm z firmami działającymi w zasięgu globalnym.

Praktyki protekcjonistyczne nie odbywają się w politycznej i ekonomicznej próżni. Inni partnerzy, widząc jakich przedsiębiorstw i innych podmiotów gospodarcze są dyskryminowane na rynku swojego sąsiada, podejmują akcje odwetowe, które w skrajnym wypadku mogą zakończyć się wojną gospodarczą. W kontekście europejskim takie praktyki są jednak współcześnie trudne do wyobrażenia. Na straży wolnej konkurencji na jednolitym rynku stoi Komisja Europejska, która może wszcząć wobec państwa odpowiednie środki administracyjne.

6. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej

Samo zagadnienie koncepcji i roli państwa w gospodarce, różnorodnych modeli kapitalizmu obecnych na kontynencie europejskim, ich wzajemnej relacji i dynamiki tych relacji w kontekście ekonomicznej i społecznej globalizacji, prowokuje do zastanowienia się nad wpływem procesu integracji europejskiej na koncepcję państwa dobrobytu w działaniu, jej możliwości przerwania, determinantów zmiany i możliwych kierunków ewolucji. W ten sposób debata na temat stosowanych praktyk protekcjonistycznych orientuje się w stronę problematyki pozycji państwa w gospodarce i pomocy publicznej.

W zakresie zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwowej Komisja Europejska wypracowała swój własny „subsystem prawny” mający istotne implikacje dla redystrybucyjnych funkcji społecznych państwa. Politycznie motywowana pasywność ze strony Rady Unii Europejskiej, w kreowaniu prawa pochodnego w tym obszarze, zaowocowała w konsekwencji wzmożoną aktywnością Komisji w tworzeniu tzw. *soft law*, a więc miękkiego prawa, które nie wymagało udziału Rady czy Parlamentu Europejskiego i w sensie formalnym wiązało tylko i wyłącznie samą Komisję. W rezultacie jednak faktycznie stało się wytyczną (stanowiąc tzw. pozytywne kryteria) dla państw członkowskich w planowaniu i realizacji ich polityk w zakresie pomocy państwowej.

W sensie formalnym rządy krajów członkowskich zachowują niezależność w kształtowaniu swoich polityk w zakresie pomocy państwowej, Komisji natomiast przysługuje prawo do kontroli owych polityk w celu eliminowania

zakłóceń w swobodnej konkurencji na jednolitym rynku. Jak pisze Tadeusz Skoczny (2005: 421), „pomoc ta jest często konieczna i uzasadniona z perspektywy konkretnego państwa członkowskiego. Mimo to, jeśli narusza zasadę równości (równouprawnienia w kontekście przynależności państwowej) przedsiębiorstw biorących udział w obrocie towarowym i negatywnie wpływa na handel wewnątrzspółnotowy, może ona być nie do zaakceptowania z perspektywy całej WE”.

Komisja Europejska stojąc na straży zasad polityki konkurencji, realizuje postanowienia art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Zapisy traktatu przewidują, jaka pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem:

- pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;
- pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
- pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.

Za zgodną ze wspólnym rynkiem może też zostać uznana:

- pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarstwu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;
- pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub regionów gospodarczych, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;
- pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa

kulturowego, jeśli nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

- inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji.

Komisja jest informowana z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy publicznej przez którekolwiek z państw członkowskich. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem, wszczyna bezzwłocznie procedurę przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Komisja Europejska dokładnie sprawdza, jaka jest wysokość pomocy państwa przyznawanej firmom przez rządy poszczególnych krajów, i jeżeli Komisja stwierdzi jej niezgodność z zasadami unijnymi, może nakazać jej zwrot. Może być ona udzielana w różnych formach, np. kredytów lub dotacji, ulg podatkowych, udostępniania po preferencyjnych cenach towarów i usług lub gwarancji rządowych, które zwiększają zdolność kredytową firmy w porównaniu z konkurentami. Niedozwolona jest jakakolwiek pomoc dla firm, które nie mają żadnych szans na funkcjonowanie o własnych siłach (Riedel 2009: 38–43; Zahariadis 2010).

Powyższe zasady zostały wielokrotnie złamane w związku z koniecznością ratowania sektora bankowego przed upadkiem w czasie trwania ostatniego kryzysu gospodarczego. Porównania z kryzysem 1929 i jego skutkami pozwalają zauważyć, że w latach trzydziestych XX wieku, protekcjonistyczne, a czasami wręcz izolacjonistyczne zachowania krajów pogrążonych w kryzysie, zamiast łagodzić kryzys i jego skutki, *de facto* go zaostrzały i rozprzestrzeniły (Bussie, Perez-Barreiro, Straub, Taglioni 2011).

7. Polityka kursu walutowego jako forma protekcjonizmu

W wielu debatach o ekonomicznym lub politycznym charakterze często wspomina się o takim instrumencie makroekonomicznym – skutecznym na przykład w trakcie trwania kryzysu – jak dewaluacja własnej waluty (Cwik 2011: 7–11). W trakcie ostatniego kryzysu w Europie często podkreślano, że gdyby takie państwo jak Grecja miało własną walutę, zawsze dysponowałoby dodatkowym instrumentem wspierającym eksport i podnoszącym konkurencyjność gospodarki. W sytuacji kryzysowej właśnie dewaluacja własnej waluty podnosi szanse eksporterów, korzystają bowiem oni na korzystnym, niskim kursie względem innych walut. W ekonomii nie ma jednak prostych mechanizmów naprawczych, które działają jak magiczne lekarstwo i jednocześnie bez

żadnych skutków ubocznych. Nie należy zapominać, że zdecydowana większość walut we współczesnej Europie działa według zasady kursu płynnego, a więc instrumentem dewaluacyjnym (w klasycznym jego ujęciu) dysponują jedynie te gospodarki, które mają kurs sztywny, niepodlegający grze rynkowej, jak np. białoruski rubel, i którego kurs może być ustanawiany decyzją polityczną. W warunkach wolnorynkowych waluta też może ulec dewaluacji, ale skutek działania presji podażowo-popytowej. Rząd lub bank centralny danego kraju może oddziaływać na rynek, podejmując interwencję na rzecz osłabienia bądź wzmocnienia swojej waluty, trzeba jednak pamiętać, że operacje takie są szalenie kosztowne i dodatkowo obciążone sporym stopniem ryzyka. Nigdy do końca nie wiadomo, jak na dany impuls zareaguje rynek, nie wiadomo też, jaki długofalowy efekt przyniesie. Wreszcie, nawet udana dewaluacja kursu walutowego niesie ze sobą konkretne skutki uboczne, chociażby w postaci kosztów po stronie społeczeństwa, które np. traci część oszczędności, wskutek utraty siły nabywczej lokalnej waluty.

Tymczasem obserwujemy współcześnie tzw. trzecią falę merkantylizmu. Pierwsza fala sprowadzała się do zjawisk opisanych w niniejszej publikacji w podrozdziale *Liberalizm versus nacjonalizm a klasycy myśli gospodarczej*, druga przypadła na okres międzywojenny i związana była z protekcjonizmem wynikłym z Wielkiego Kryzysu. Trzecia natomiast charakteryzuje się wykorzystywaniem kursu walutowego jako środka protekcjonistycznej polityki gospodarczej.

Trzeba pamiętać, że dewaluacja waluty jest określana jako nie *fair* nie tylko ze względu na dewastujące skutki dla siły nabywczej oszczędności. Sztucznie zaniżony kurs walutowy stymuluje eksport jednych podmiotów kosztem innych. Rodzi więc przewagę konkurencyjną, która nie jest pochodną konkurencyjnej ceny czy jakości. Co więcej, w wewnętrznym wymiarze gospodarki taka polityka służy modelom biznesowym opartym na eksporcie, jednocześnie szkodząc tym opartym na imporcie. Nie można więc powiedzieć, że jest to uniwersalne remedium na problemy gospodarcze, pozwalające bezboleśnie stymulować eksport.

Jednak nie tylko skokowa dewaluacja waluty jest problematyczna z punktu widzenia polityki protekcjonistycznej. Wiele krajów oskarżanych jest o utrzymywanie sztucznie niskiego kursu swoich walut, a w dłuższej perspektywie niższej wartości pieniądza niż wynikałoby z parametrów gospodarczych. Sytuacja taka interpretowana jest jako sztuczny stymulator proeksportowy. Oskarżenia takie płyną permanentnie w stronę Chińskiej Republiki Ludowej

czy Stanów Zjednoczonych. W wypadku amerykańskiego dolara dodatkowym problemem jest to, że jest on cały czas główną walutą rezerwową. Oznacza to, że Amerykanie manipulując kursem swojej waluty, nie tylko wpływają na mniej lub bardziej preferencyjne warunki handlowe dla swoich przedsiębiorstw, ale ich działania dotyczą też wiele innych państw (np. wierzycieli Stanów Zjednoczonych), rynków i innych uczestników wymiany handlowej.

Jednak na gruncie europejskim ten argument też pojawia się w kontekście Republiki Federalnej Niemiec. Niektórzy ekonomiści spekulują, że w wypadku braku euro niemiecka marka, odzwierciedlając mocne fundamenty niemieckiej gospodarki, byłaby o wiele silniejsza. Oznaczałoby to, że ograniczałaby konkurencyjność niemieckiego eksportu, który jest jednym z najważniejszych fundamentów niemieckiego modelu ekonomicznego. Pozostawanie w jednym obszarze walutowym z gospodarkami słabszymi i mniej konkurencyjnymi pozwala utrzymywać kurs euro na korzystniejszym dla gospodarki niemieckiej poziomie, niż gdyby to miało miejsce w wypadku systemu marki niemieckiej. W handlu wewnątrz strefy euro w ogóle nie ma tematu polityki kursowej, ponieważ wszyscy członkowie strefy posługują się jedną walutą. Jest to preferencyjna sytuacja dla konkurencyjnych gospodarek, takich jak niemiecka, i mniej korzystne dla mniej konkurencyjnych, które nie dysponują możliwością wsparcia swojego eksportu przez osłabienie swojej waluty.

Podsumowanie

W warunkach zglobalizowanej gospodarki, w sytuacji, w której ostatecznie produkty i usługi trafiają na jeden światowy rynek, podejmowane są globalne inicjatywy, których celem jest ujednoczenie zasad międzynarodowej wymiany handlowej (GATT, Kodeks Antydumpingowy itd.). Mają one charakter zarówno bilateralny, jak i multilateralny, w konsekwencji mamy do czynienia z całą siecią porozumień, których nadrzędnym celem jest ustanowienie zbliżonych warunków i szans dla uczestników globalnych rynków. Jak bardzo trudne to jest przedsięwzięcie, ilustruje chociażby przykład negocjacji umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Te dwa największe bloki gospodarcze na świecie, uznawane jednocześnie za najbardziej rozwinięte, konkurencyjne i otwarte na handel międzynarodowy, nie potrafią skutecznie wypracować zasad i reguł wzajemnego swobodnego przepływu kapitału, produktów i usług, mimo licznych inicjatyw politycznych w tym kierunku.

Jak rozprzestrzenia się fala liberalizacji w handlu międzynarodowym i polityce gospodarczej w ogóle, tak ewolucyjnie rozwijają się, niejako w reakcji na nią, mechanizmy obronne. Instrumenty protekcjonistycznych polityk stają się coraz bardziej wysublimowane i trudniejsze do wychwycenia. Przykładem mogą być tutaj różnorodne formy pomocy publicznej, które zaburzają funkcjonowanie wolnego rynku, w tym przede wszystkim jego fundamentalną zasadę równej konkurencji podmiotów go tworzących. Dlatego problematyka ta jest szczególnie istotna w Unii Europejskiej, w której Komisja Europejska realizuje swoje zadania właśnie w zakresie polityki jednolitego rynku i konkurencji. Stojąc na straży traktatów, stoi Komisja Europejska równocześnie na straży wolnorynkowych reguł, które niejako wpisane są w pierwotne i wtórne prawo wspólnotowe.

W wypadku Unii Europejskiej problem protekcjonizmu należy rozważać zarówno w odniesieniu do relacji między poszczególnymi państwami i gospodarkami składającymi się na jednolity rynek, jak i w odniesieniu do relacji zewnętrznych. Unia Europejska ma kompetencje w zakresie polityki handlowej z krajami i rynkami zewnętrznymi i w związku z tym problematyka protekcjonizmu pojawia się też w tym wymiarze. Unia nie tylko próbuje się bronić przed łamiącymi reguły wolnej wymiany handlowej partnerami, ale bardzo często krytykowana jest – chociażby za swoją rozbudowaną Wspólnotową Politykę Rolną, która w bezpośredni i pośredni sposób zakłóca wolnorynkową wymianę produktów i przetworów rolnych – za stosowanie mechanizmów regulacyjnych, podatkowych bądź subsydiujących, które uznawane są za praktyki protekcjonistyczne.

Literatura rekomendowana

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006.

Bożyk P., *Zagraniczna i międzynarodowa polityka ekonomiczna*, Warszawa 2004.

Harlen C.M., *A Reappraisal of Classical Economic Nationalism and Economic Liberalism*, "International Studies Quarterly" 1999, nr 43.

Bibliografia

Aggarwal W.K., Evenett S.J., *Financial Crisis, New Industrial Policy and the Bite of Multilateral Trade Rules*, „Asian Economic Policy Review” 2010, nr 5.

Bussie M., Perez-Barreiro E., Straub R., Taglioni D., *Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications*, „The World Economy” 2011, vol. 34, nr 5.

Cwik P.F., *The New Neo-Mercantilism: Currency Manipulation as a Form of Protectionism*, „Economic Affairs” 2011, special issue.

Das S.S., *Evolution and Political Economy of Trade Protectionism: Anti-dumping and Safeguard Measures*, „IIMB Management Review” December 2005, vol. 17, nr 4.

Harlen C.M., *A Reappraisal of Classical Economic Nationalism and Economic Liberalism*, „International Studies Quarterly” 1999, nr 43.

Kawano Y., Brewer B. D., *Trade and trade liberalisation*, [w:] *International Encyclopedia of Economic Sociology*, eds. J. Beckert, M. Zafirovski, London, New York 2006.

Riedel R., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa jako fundamentalna zasada wspólnotowej polityki konkurencji w obliczu kryzysu finansowego*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 1 (194).

Schoenberg S., *Europe’s New Protectionism*, „The International Economy”, Spring 2006.

Skoczny T., *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005.

Trachtman J. P., *Review Essay: The Antiglobalisation Paradox – Freedom to Enter into Binding International Law is Real Freedom*, „The World Economy” 2013, vol. 36, nr 11.

Zahariadis N., *State Aid and Partisan Government in the European Union*, „Social Science Quarterly” 2010, t. 91, nr 2.

Niewypłacalność państw strefy euro

Rok 2010 miał być przełomowy dla Unii Europejskiej. Przywódcy europejscy wspierani przez ekspertów mieli podjąć kierunkowane decyzje co do przyszłości Unii Europejskiej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku Unia Europejska przygotowywała się do urzeczywistnienia nowej strategii rozwojowej *Europa 2020* zakładającej dynamiczny wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia.

Od powstania Unii Europejskiej w 1993 roku aż do roku 2008 był to dla niej okres bezprecedensowego dobrobytu i na jakiś czas dobrobyt ten przysłonił wszystkie inne problemy, które nigdy nie zostały w pełni rozwiązane (Friedman 2012: 191). W 2008 roku spektakularnie upadały banki w Europie, a większość z nich została uratowana przed bankructwem dzięki państwowemu wsparciu finansowemu. Rok później niewypłacalne stały się same państwa.

W kontekście analizy procesów integracyjnych, niestabilność finansowana jednego lub kilku członków ugrupowania gospodarczego powoduje niezwykle istotne, a czasem nieodwracalne skutki w jego konstrukcji. Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie problematyki zadłużenia państw europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem państw strefy euro, oraz jego znaczenia dla procesów integracji w ramach Unii Europejskiej.

1. Ujęcie teoretyczne niewypłacalności państw unii monetarnej

Niezbędnym warunkiem efektywnego funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej (unii monetarnej) jest trwałe zabezpieczenie stabilności wspólnej waluty, gwarantującej stabilność unii. Określenie kryteriów uczestniczenia w unii gospodarczo-walutowej ma zatem decydujący wpływ na jej funkcjo-

nowanie, ale jeszcze większe znaczenie ma przestrzeganie ustalonych zasad. Konieczność zdefiniowania oraz przestrzegania kryteriów zbieżności gospodarczej, finansowej i politycznej państw unii monetarnej musi być zatem rozpatrywane jako *sine qua non* jej funkcjonowania. Dyskusji podlegać może jedynie zasadność czy adekwatność takich, a nie innych warunków tejże zbieżności, lecz nie sama konieczność ich ustanowienia¹.

Kraje przystępujące do unii monetarnej muszą być m.in. ograniczane sposobem, w jaki finansują swój deficyt budżetowy przez zaciągnięcie długu publicznego lub też przez finansowanie pieniądza. Jeśli bowiem stopa zadłużenia długu publicznego przekroczy stopę procentową wzrostu PKB, wówczas stosunek długu do PKB rośnie bez ograniczenia. Określenie dopuszczalnej granicy zadłużenia ma charakter względny, niemniej jednak w konkretnej sytuacji danego kraju przekroczenie dopuszczalnej granicy długu publicznego powoduje zawsze określone, negatywne konsekwencje, a przede wszystkim stopniowe narastanie trudności płatniczych mogących prowadzić do niewypłacalności państwa.

Niewypłacalność państwa oznacza niemożność spłaty swojego zadłużenia, będącego efektem występowania długu publicznego. Nie istnieje jedna definicja długu publicznego². Nawet w samej Unii Europejskiej w ramach regulacji prawnych mamy do czynienia z różnym podejściem do analizy składników długu publicznego. I tak na przykład polska definicja długu publicznego jest nieco węższa od unijnej. Eurostat zalicza do długu publicznego między innymi zobowiązania zaciągane przez Krajowy Fundusz Drogowy, które nie są uwzględniane w polskiej definicji tego długu.

Dla uproszczenia przyjmijmy zatem, że dług publiczny może być efektem:

- uporczywie utrzymującego się deficytu budżetowego,
- wzmożonych wydatków publicznych,
- świadomie realizowanej polityki utrzymywania deficytu publicznego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego bądź też polityki utrzymywania na tym samym poziomie dochodów publicznych i wydatków publicznych, niezajdujących pokrycia w dochodach,
- wejścia władz publicznych w pułapkę zadłużenia.

Deficyt budżetowy oznacza zazwyczaj konieczność jego sfinansowania, która wiąże się z nieuchronnością zadłużenia gospodarki narodowej. Gospodarka narodowa zaś może być zadłużona na cztery sposoby. Po pierwsze, państwo

¹ Istotne znaczenie dla procesu tworzenia unii monetarnej ma charakterystyka optymalnego obszaru walutowego. Zob. Czarczyńska, Śledziwska 2007: 146–172.

² Szeroki wachlarz podejść definicyjnych do długu publicznego został zaprezentowany w pracy Górniewicz 2012.

może się zadłużyć u obywateli, po drugie, może zaciągnąć pożyczkę za granicą, po trzecie sektor przedsiębiorstw narodowych może się zadłużyć na rynkach kapitałowych, a po czwarte, zadłużeniu ulegać mogą prywatne gospodarstwa domowe danego państwa.

Występowanie deficytu budżetowego, a tym samym długu, jest w krajach gospodarki rynkowej regułą, nie wyjątkiem (Próchnicki 2012: 11). Istnienie długu publicznego nie jest problemem samym w sobie, co więcej może być on z góry zakładany w planie finansowym. Problem zaczyna się wtedy, gdy pojawia się on w trakcie realizacji założeń budżetowych jako skutek popełnionych błędów albo wystąpienia bardzo niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Istotne znaczenie dla konsekwencji utraty płynności finansowej lub niewypłacalności krajów ma to, kto kredytuje deficyt budżetowy. Na przykład, w połowie roku 2010 państwowy dług publiczny w Polsce wyniósł 721 mld zł, z czego 520 mld zł stanowił dług zaciągnięty w polskim złotym, a 201 mld zł w walutach obcych. W rzeczywistości nasze zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych były większe, bo oprócz obligacji walutowych mieli oni także blisko 100 mld zł obligacji denominowanych w złotym.

Wśród ekonomistów zajmujących się problematyką zadłużenia nie ma zgody co do poziomu zadłużenia, po którego przekroczeniu staje się ono problemem. Istotą problemu jest nie sam poziom długu, ale jego silny przyrost. Jeśli kraj ma duże oszczędności, zrównoważony i konkurencyjny rynek, to zadłużenie nie jest dla niego tak wielkim obciążeniem, jak dla ubogiej i słabo zdywersyfikowanej gospodarki.

Nawet prognozowane obecnie wartości zadłużenia, czyli średnio 118% PKB wśród najbardziej rozwiniętych gospodarek świata, mogą gwarantować stabilność, jeśli kraje dłużnicy pogodzą się z wysokimi odsetkami i wolniejszym wzrostem gospodarczym. Część ekonomistów uważa, że zadłużenie na poziomie 90% PKB to punkt zwrotny, po którym zaczyna się ono odbijać na wzroście gospodarczym.

Ze względu na znaczenie zagrożenia niewypłacalności gospodarek narodowych dla gospodarki światowej, w 2005 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wprowadził wieloczynnikową metodę wczesnego ostrzegania przed możliwością wystąpienia niewypłacalności danego państwa. Spośród 50 różnych czynników, opisujących podstawowe cechy systemu gospodarczego, jego stan zadłużenia, płynność finansową i stabilizację polityczną, wybrano 10, które w największym stopniu pozwalają przewidzieć wystąpienie niewypłacalności (Roubini, Manasse 2005):

- całkowite zadłużenie zagraniczne jako procent PKB,
- krótkoterminowe zadłużenie w relacji do rezerw walutowych,
- dług publiczny w relacji do wpływów budżetowych,
- realna dynamika PKB,
- inflacja,
- rentowność papierów skarbowych,
- kurs walutowy (przewartościowanie waluty),
- kurs walutowy (zmiennosc),
- potrzeby zewnętrznego finansowania w relacji do rezerw walutowych (wartość graniczna – 1,3),
- liczba lat do najbliższych wyborów prezydenckich.

Kryterium wyjściowym jest stosunek wartości całkowitego zadłużenia do produktu krajowego brutto (PKB). Jeśli przekracza ono 50% PKB, ryzyko upadłości kraju wzrasta 5-krotnie. Dodając do tego poziom inflacji, można wywnioskować z dużym prawdopodobieństwem, że kraje mające problemy z długiem publicznym (więcej niż 50% PKB) i wysoką inflacją (wyższą niż 10,5%), najprawdopodobniej będą też mieć trudności ze spłatą zagranicznego zadłużenia.

Drugą grupą ryzyka są państwa niemające dużych zobowiązań zagranicznych w relacji do PKB (dług do 50% PKB). Ich cechą charakterystyczną jest skumulowany efekt trzech czynników: krótkoterminowy dług przekracza 130% wartości rezerw walutowych, sztywny kurs walutowy (niewielka zmienność), niepewność polityczna (np. zbliżające się wybory). Według badań przygotowanych na potrzeby MFW, spełnienie tych trzech kryteriów daje 41% pewności niewypłacalności i pogrążenia się kraju w kryzysie (Roubini, Manasse 2005).

Korzystając z zaproponowanej metodologii oceny stanu gospodarek narodowych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy określa podatność lub odporność danego kraju na kryzys, a co za tym idzie niemożność spłacenia swoich zobowiązań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Ogłoszenie niewypłacalności przez państwo-dłużnika pociąga za sobą określone skutki. W literaturze wyróżnia się dwa główne rodzaje kosztów związanych z ogłoszeniem niewypłacalności. Pierwszym jest utrata reputacji, która wiąże się z wykluczeniem z rynków finansowych oraz konsekwencjami politycznymi względem rządzących. Drugim rodzajem kosztów jest możliwość utraty części majątku państwa na rzecz wierzycieli oraz pojawienie się sankcji ograniczających handel międzynarodowy (Mentzen 2001: 83).

W kontekście polityki zagranicznej nadmierne zadłużenie i problemy z jego obsługą podważają wiarygodność państwa, co prowadzi do obniżenia jego

pozycji w świecie. Pułapka zadłużeniowa staje się zatem przyczyną trudności w rozwoju stosunków z zagranicą i utraty zaufania międzynarodowego.

Pogarszający się standing kredytowy³ takiego kraju doprowadza do wzrostu kosztów nowo uzyskiwanych kredytów, a następnie zaciąganie następnych na obsługę już wcześniej zaciągniętych. Aby spłacać odsetki, niezależnie od zaciągania kredytów na pokrycie ujemnego salda handlowego, dany kraj zmuszany jest do dalszego zwiększania zadłużenia, które niejako samo się odradza. Stan ten określa się mianem „pułapki zadłużeniowej” lub „bariery zadłużenia”. Skutkuje to nie tylko niekorzystnymi zmianami w zakresie warunków uzyskiwania kredytów, przede wszystkim stopy oprocentowania i marży bankowej, lecz też spadkiem zaufania kredytodawców do kredytobiorców, kursów walut na rynku światowym, a nawet kształtowania się *terms of trade* danego kraju.

2. Zadłużenie państw strefy euro a ich niewypłacalność

W wypadku krajów europejskich detonatorem lawiny zadłużenia był niewątpliwie kryzys finansowy z 2008 roku. Przyczyny niewypłacalności państw strefy euro można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze wynikają one z samej struktury unii gospodarczo-walutowej, po drugie z prowadzonej w państwach członkowskich polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej. Do pierwszej grupy przyczyn zaliczyć można przede wszystkim nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji oraz brak sankcji za ich przekraczanie. W drugiej grupie można wymienić dwie najważniejsze, tj. polityka gospodarcza nastawiona na generowanie długu publicznego czy uruchomienie środków wsparcia dla sektora bankowego przy równoczesnym braku zabezpieczenia finansowego.

Formułując koncepcję unii gospodarczo-walutowej, uznano, że warunkiem stabilnego funkcjonowania obszaru jednawalutowego jest koordynacja polityk krajów członkowskich zmierzająca do zbliżenia ich struktur gospodarczych. Przyjęte w traktacie z Maastricht kryteria konwergencji oznaczały warunki, przedstawione państwom zamierzającym utworzyć unię monetarną, które miały sprzyjać osiągnięciu konwergencji ekonomicznej⁴. Dwa z pięciu kryteriów, których spełnienie uznane zostało za warunek konieczny umożliwiający przystąpienie do unii monetarnej, dotyczą finansów publicznych.

Artykuł 109 (j) traktatu z Maastricht wymaga, aby państwa ubiegające się o członkostwo w unii gospodarczo-walutowej wykazały stabilność finansów,

³ Standing kredytowy oznacza ocenę, dokonywaną przez instytucje bankowe przed udzieleniem kredytu warunkującą późniejszy koszt pozyskania kapitału lub marżę narzucaną przy udzielaniu kredytu.

⁴ O metodologii kryteriów konwergencji można przeczytać w pracy Karnowskiego 2006.

stwierdzoną na podstawie osiągnięcia sytuacji, w której nie występuje nadmierny deficyt budżetowy. W rozumieniu traktatu granicą, powyżej której rozpoczyna się nadmierny deficyt, jest wielkość 3% PKB. Jednocześnie określono, że najbezpieczniejszym poziomem zadłużenia dla państw członkowskich strefy euro jest poziom poniżej 60% jego PKB.

Zobowiązania państw członkowskich strefy euro do utrzymania poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego określonego przez kryteria konwergencji na odpowiednim poziomie wynikają z zapisów traktatu z Maastricht oraz trzech aktów prawnych wydanych przez Radę Europejską w 1997 roku, które określa się wspólnie jako pakt stabilności i wzrostu.

Tak sformułowane warunki dla finansów publicznych państw strefy euro miały uchronić unię gospodarczo-walutową przed niestabilnością jej członków oraz samej unii. Z perspektywy zakłóceń funkcjonowania strefy euro będących konsekwencją kryzysu finansowego wyraźnie widać, że brak restrykcyjności w egzekwowaniu kryteriów fiskalnych oraz wykorzystywanie błędnych informacji (przypadek Grecji) nie tylko zagraża stabilności unii gospodarczo-walutowej, lecz też podważa zasadność jej utworzenia.

Niewypłacalność państw strefy euro prowadzi do zaburzeń w rozwoju i stabilności całej unii gospodarczo-walutowej. Jeśli wierzycielami rządu, który ogłosił niewypłacalność, są instytucje z innych państw członkowskich unii monetarnej, wtedy i one mogą popaść w problemy finansowe. Z tego względu kwestia nadmiernego zadłużenia państw mogącego prowadzić do niewypłacalności stanowi jeden z najistotniejszych problemów współczesnych międzynarodowych stosunków gospodarczych, stając się nie tylko przedmiotem społecznego zainteresowania, lecz także obszarem działań organizacji międzynarodowych (Klimowicz 2014: 335–359).

Państwa europejskie miały problem z nadmiernym deficytem budżetowym i/lub długiem publicznym jeszcze na długo przed nadejściem kryzysu z roku 2008. Historia niewypłacalności państw sięga tysięcy lat, a sam problem nadmiernego długu publicznego na dużą skalę pojawił się dopiero w XVI i XVII wieku, kiedy zwrotu swoich należności kilkakrotnie odmówiły najbogatsze państwa ówczesnej Europy. Analiza historii gospodarczej 66 krajów odpowiadających za 90% światowego PKB przeprowadzona przez amerykańskich naukowców (Reinhart, Rogoff 2009: 34), wykazała, że w latach 1800–2009 światowy system gospodarczy przeżył bankructwo państw 250 razy, a spłatę należności wobec własnych obywateli rządy różnych krajów wstrzymały przynajmniej 68 razy. Wśród państw europejskich niechlubnymi rekordzistami stali się Grecy,

którzy od momentu uzyskania niepodległości w 1829 roku połowę czasu spędzili w stanie niewypłacalności i restrukturyzacji swojego zadłużenia. Z kolei Hiszpanie stali się liderami pod względem liczby bankructw, osiągając w XIX wieku stan niewypłacalności aż siedem razy. Niemniej jednak to właśnie globalne załamanie koniunktury gospodarczej pogłębiło problem nadmiernego zadłużenia państw europejskich. Kryzys doprowadził do tak znacznego wzrostu dynamiki akumulacji długu publicznego, że najbardziej zintegrowane gospodarczo państwa europejskie musiały stawić czoła problemowi niewypłacalności.

Konsekwencje kryzysu finansowego miały istotny, negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i stabilność finansową, powodując znaczne pogorszenie stanu finansów publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, przede wszystkim zaś krajów członkowskich strefy euro. Niektóre państwa członkowskie doświadczyły destabilizacji finansów publicznych, co doprowadziło do pogorszenia deficytu i zadłużenia międzynarodowego (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Deficyt budżetowy/nadwyżka budżetowa (w % PKB) w państwach strefy euro w latach 2007–2013⁵

Państwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,5	- 2,5	- 2,6	- 1,5
Belgia	- 0,1	- 1,0	- 5,6	- 3,8	- 3,8	- 4,1	- 2,6
Cypr	-	0,9	- 6,1	- 5,3	- 6,3	- 6,4	- 5,4
Estonia	-	-	-	-	1,1	- 0,2	- 0,2
Finlandia	5,3	4,4	- 2,5	- 2,5	- 0,7	- 1,8	- 2,1
Francja	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,0	- 5,2	- 4,9	- 4,3
Grecja	- 6,5	- 9,8	- 15,7	- 10,9	- 9,6	- 8,9	- 12,7
Hiszpania	2,0	- 4,5	- 11,1	- 9,6	- 9,6	- 10,6	- 7,1
Holandia	0,2	0,5	- 5,6	- 5,1	- 4,3	- 4,1	- 2,5
Irlandia	0,2	- 7,4	- 13,7	- 30,6	- 13,1	- 8,2	- 7,2
Luksemburg	3,7	3,2	- 0,7	- 0,8	0,2	0	0,1
Malta	-	- 4,6	- 3,7	- 3,5	- 2,7	- 3,3	- 2,8
Niemcy	0,2	- 0,1	- 3,1	- 4,2	- 0,8	0,1	0
Portugalia	- 3,1	- 3,6	- 10,2	- 9,8	- 4,3	- 6,4	- 4,9

⁵ Za względu na okres analizy dotyczący stanu finansów publicznych w krajach strefy euro, pod uwagę zostały wzięte państwa członkowie Unii Europejskiej będące członkami tejże strefy. Dlatego dane Cypru i Malty obejmują lata 2008–2013 (członkowie strefy euro od 2008 roku), Słowacji zaś okres 2009–2013 (członek strefy euro od 2009 roku), Estonii lata 2011–2013 (członek strefy euro od 2011 roku). Pominięto zaś dane dotyczące Łotwy (członek strefy euro od 2014 roku).

Słowacja	-	-	- 8,0	- 7,5	- 4,8	- 4,5	- 2,8
Słowenia	0	- 1,9	- 6,3	- 5,9	- 6,4	- 4,0	- 14,7
Włochy	- 1,6	- 2,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 3,0	- 3,0

Objaśnienia

- Kolorem szarym zaznaczono wartości przekraczające w danym roku wartość referencyjną wskaźnika wynoszącą 3% PKB.
- Wartości ujemne oznaczają deficyt budżetowy.
- Wartości dodatnie oznaczają nadwyżkę budżetową.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2014*, „European Economy” May 2014, European Commission, Brussels.

Mimo przyjętego zobowiązania do równoważenia swoich budżetów lub osiągnięcia nadwyżki budżetowej (nałożonego przez pakt stabilności i wzrostu) oraz ustanowienia sankcji finansowych za wzrost deficytu budżetowego powyżej poziomu 3% PKB, problem nadmiernego deficytu budżetowego w omawianym okresie występował prawie we wszystkich państwach członkowskich strefy euro.

W 2007 roku zbyt wysoki poziom deficytu budżetowego miała Grecja, państwo, które zostało przyjęte do strefy euro na podstawie niewłaściwych danych statystycznych. Późniejsza korekta tych danych pokazała, że deficyt budżetowy Grecji kształtował się na zbyt wysokim poziomie od początku jej członkostwa w strefie euro (Stryjek 2013: 599). Niewiele ponad 0,1% deficyt budżetowy przekroczył dozwoloną paktem stabilności i wzrostu wielkość w Portugalii. Takiego poziomu deficytu należy upatrywać w nadmiernych wydatkach publicznych.

W 2008 roku deficyt budżetowy i dług publiczny, zarówno w strefie euro, jak i całej Unii Europejskiej, wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim. W strefie euro relacja deficytu finansów publicznych do PKB wzrosła z 0,6% w 2007 roku do 1,9% w 2008 roku. Wśród krajów strefy euro największe pogorszenie sytuacji budżetowej miało miejsce w Irlandii, która z poziomu niewielkiej nadwyżki budżetowej w 2007 roku odnotowała w 2008 roku deficyt budżetowy w wysokości 7,4%, czyli aż o 4,1% więcej, niż przewiduje akceptowalna granica deficytu w strefie euro. Deficyt powyżej dopuszczalnych 3% PKB miały też w ubiegłym roku Grecja (9,8%), Hiszpania (4,5%), Malta (4,6%), Portugalia (3,6%), Francja (3,3%). Cztery państwa członkowskie osiągnęły w 2008 roku nadwyżkę: Finlandia (4,4%), Luksemburg (3,2%), Cypr (0,9%) i Holandia (0,5%).

W 2009 roku na skutek recesji i realizacji kosztownych programów przeciwdziałania kryzysowi, znacznie wzrósł deficyt budżetowy i dług publiczny w UE. U podstaw zadłużenia krajów unijnych leży też życie ponad stan i pogarszająca się konkurencyjność gospodarek. W stosunku do PKB deficyt budżetowy krajów strefy euro zwiększył się z 2,1% w 2008 roku do 6,3% w 2009 roku. W żadnym z państw członkowskich strefy euro w 2009 roku nie zanotowano nadwyżki budżetowej. Najwyższy deficyt budżetowy mierzony w stosunku do PKB był w następujących krajach: Portugalia (10,2%), Hiszpania (11,1%) Irlandia (13,7%) oraz Grecja (15,7%). Największy wzrost deficytu odnotowano w Hiszpanii, gdzie wzrósł on z 4,5% w 2008 roku do poziomu 11,1% w 2009 roku oraz Portugalii, gdzie deficyt wyniósł 10,2% w 2009 w porównaniu z 3,6% w 2008 roku.

W 2010 roku deficyt całej trefy euro udało się obniżyć do 6,2% PKB. Jednakże deficyt budżetowy Irlandii przekroczył aż 30% PKB. Mimo występujących w trefie euro trudności większość państw odnotowywała zmniejszający się deficyt budżetowy.

W 2011 roku deficyt budżetowy w relacji do PKB dla krajów strefy euro zmniejszył się z 6,2% do 4,1%. Największe deficyty budżetowe odnotowały: Irlandia (13,1% PKB), Grecja (9,6% PKB) była to jednak tendencja spadkowa deficytu w tych państwach. Zmniejszenie się deficytu budżetowego wystąpiło też w Portugalii (4,3%). Hiszpania utrzymała w 2011 roku ten sam poziom deficytu – 9,6% PKB, który odnotowano w roku poprzednim. Natomiast wzrost deficytu zanotowano w dwóch państwach strefy euro. Na Cyprze deficyt budżetowy wzrósł z 5,3% w 2010 roku do 6,3% w 2011 roku. W Słowenii deficyt zaś wzrósł z 5,9% w 2010 roku do 6,4% w 2011 roku.

W 2012 roku nastąpiło kolejne zmniejszenie deficytu budżetowego dla krajów strefy euro. Deficyt spadł z 4,1% z 2011 roku do 3,7%. Jedynym krajem w 2012 roku, który zanotował nadwyżkę budżetową, były Niemcy (0,1% PKB). Z kolei najmniejszym deficytem budżetowym w 2012 roku mogły pochwalić się Estonia (0,1% PKB), a Luksemburg uzyskał równowagę budżetową. W 11 krajach strefy euro zanotowano deficyt wyższy niż 3% PKB. Największe deficyty w 2012 roku osiągnęły kraje najbardziej dotknięte przez kryzys strefy euro, czyli Hiszpania (10,6% PKB), Grecja (9% PKB) oraz Irlandia (8,2% PKB). Jednak w większości z nich zauważono spadek deficytu budżetowego w odniesieniu do roku poprzedniego. W trudnej sytuacji znalazła się Portugalia, której deficyt budżetowy wzrósł z 4,3% w 2011 roku do 6,4% w 2012 roku.

W 2013 roku deficyt budżetowy krajów strefy euro spadł do poziomu 3,0% PKB. Był to najniższy poziom od momentu wystąpienia kryzysu gospodarcze-

go Europie, czyli od 2008 roku. Z 18 państw członkowskich strefy euro jedynie Luksemburg uzyskał nadwyżkę budżetową w wysokości 0,1%, a Niemcom udało się zrównoważyć budżet. W 7 krajach członkowskich strefy euro zanotowano przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu. Były to: Francja (4,3%), Portugalia (4,9%), Cypr (5,4%), Hiszpania (7,1%), Irlandia (7,2%), Grecja (12,3%) oraz Słowenia (14,7%). Najmniejszy deficyt miała zaś Estonia (0,2%).

Redukcja nadmiernych deficytów budżetowych dokonuje się w strefie euro stopniowo. Trudności budżetowe są odzwierciedlane nie tylko przez deficyt budżetowy, lecz też wskaźnik długu publicznego w relacji do PKB. Europejski kryzys finansów publicznych jest konsekwencją występującego kryzysu w sferze realnej gospodarki europejskiej (w zakresie m.in. konsumpcji, produkcji, działalności inwestycyjnej, wymiany handlowej czy sytuacji na rynku pracy). Jego kluczowe symptomy to nierównowaga fiskalna oraz narastający niezwykle dynamicznie dług publiczny w poszczególnych państwach Europy (Poniatowicz 2011). Widoczne już od 2009 roku wysokie deficyty budżetowe doprowadziły do znacznego wzrostu długu publicznego w państwach strefy euro (tab. 2).

Tabela 2. Dług publiczny w państwach strefy euro w latach 2007–2013

Państwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Belgia	84,0	89,2	95,7	96,6	99,2	101,1	101,5
Cypr	-	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Estonia	-	-	-	-	6,1	9,8	10,0
Finlandia	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0
Francja	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Grecja	107,3	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Hiszpania	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86	93,9
Holandia	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Irlandia	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Luksemburg	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Malta	-	60,9	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0
Niemcy	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Portugalia	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129
Słowacja	-	-	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4

Słowenia	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7
Włochy	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127	132,6

Objaśnienia

Kolorem szarym zaznaczono wartości przekraczające w danym roku wartość referencyjną wskaźnika wynoszącą 60% PKB.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2014*, „European Economy” May 2014, European Commission, Brussels.

Kryzys finansów publicznych to często efekt bezpośredniego wsparcia środkami publicznymi podmiotów gospodarczych lub finansowych borykających się z problemami niestabilności gospodarczej lub kryzysu gospodarczego. Ostatni kryzys finansowy doprowadził do poważnego zaburzenia finansowania i funkcjonowania całości życia społeczno-gospodarczego państw europejskich.

Zdaniem Reinharta i Rogoffa (2009: 171) zazwyczaj w okresie do 3 lat po kryzysie bankowym absolutny poziom długu publicznego jest o 86% wyższy niż przed kryzysem. W krajach, w których kryzys był szczególnie silny, poziom długu może się nawet zwiększyć trzykrotnie. Patrząc na dane dotyczące finansów publicznych takich państw jak Irlandia czy Hiszpania, można zgodzić się z tą tezą. Finansowe programy ratunkowe, włączając w to zastrzyki kapitału, zakup aktywów przez skarbu państwa oraz pożyczki rządu lub bezpośrednio finansowanie przez rząd, przyczyniły się do zwiększenia zadłużenia państw europejskich.

Już w 2007 roku, tuż przed wybuchem kryzysu gospodarczego, kraje strefy euro borykały się z nadmiernym długiem publicznym. W roku 2007 problem nadmiernego zadłużenia dotyczył siedmiu państw członkowskich: Włoch (103,3%), Grecji (107,3%), Belgii (84,0%), Francji (64,2%), Portugalii (68,4%), Niemiec (65,2%) oraz Austrii (60,2%). Jedynie trzy kraje strefy euro: Luksemburg, Finlandia i Słowacja spełniały oba kryteria fiskalne z Maastricht.

Największa skala problemu nadmiernego zadłużenia zagrażającego wypłacalności dotknęła państw, które już wcześniej miały problem z utrzymaniem dyscypliny budżetowej. W strefie euro dług publiczny na koniec 2008 roku osiągnął 70,9% PKB, wobec 66,9% na koniec roku poprzedniego. Pod koniec 2008 roku cztery kraje strefy euro spełniały oba kryteria fiskalne: Luksemburg, Finlandia, Słowacja oraz nowy członek strefy euro: Cypr. Najniższy stosunek długu publicznego do PKB w krajach strefy euro odnotowano w Luksemburgu (14,7%). Dług publiczny ośmiu państw członkowskich utrzymywał się na poziomie wyższym niż 60% PKB. Do grupy tej należały państwa, w których problem nadmiernego zadłużenia utrzymywał się około kilku lat: Włochy (106,1%), Grecja (112,9%),

Belgia (89,2%), Portugalia (71,7%), Francja (68,2%), Niemcy (66,8%) oraz Austria (63,8%). Także na Malcie (nowe państwo członkowskie strefy euro) odnotowano na koniec 2008 roku dług publiczny w wysokości 64,1% PKB.

Wszystkie państwa strefy euro odnotowały w 2009 roku znaczny wzrost swojego zadłużenia, a w dziesięciu z nich przekroczył on dopuszczalną wartość. W całej strefie euro wzrósł do 80,7%. Kraje, w których wystąpił nadmierny dług publiczny, to: Włochy (116,4%), Grecja (129,7%), i Belgia (95,7%), Francja (79,2%), Portugalia (83,7%), Niemcy (74,5%), Malta (66,5%), Austria (69,2%) oraz Holandia (60,9%). W 2009 roku do grona państw nadmiernie zadłużonych dołączyła Irlandia (64,4%).

Kryteria konwergencji spełniały nadal Luksemburg i Finlandia, jednakże Cypr i Słowenia zaczęły borykać się z nadmiernym deficytem budżetowym. Spełniły one kryterium długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB wraz ze Słowacją i Hiszpanią, ale już ich deficyt budżetowy był wyższy niż 3% PKB.

W 2010 roku udało się wprawdzie ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych strefy euro z 6,3% w 2009 roku do 6,2% PKB, ale dług publiczny przekroczył 86,5% PKB. Jedynie dwa kraje: Luksemburg i Finlandia spełniły kryteria fiskalne z Maastricht. Aż 12 krajów członkowskich strefy euro przekraczało dopuszczalny przez zreformowany pakt stabilności i wzrostu poziom zadłużenia. Najbardziej zadłużonymi krajami strefy euro były: Grecja (148,3%), Włochy (119,3%), Cypr (61,3%), Belgia (96,6%), Portugalia (94,0%), Irlandia (91,2%), Francja (82,7%), Niemcy (82,5%), Austria (72,5%), Malta (66,0%) oraz Holandia (63,4%). Poza Maltą we wszystkich krajach nastąpił wzrost zadłużenia publicznego w odniesieniu do roku poprzedniego. Słowenii i Hiszpanii udało się utrzymać dług publiczny poniżej dopuszczalnego poziomu, jednakże borykały się one wciąż z nadmiernym deficytem budżetowym.

Pogarszająca się sytuacja państw strefy euro zaowocowała wzrostem zadłużenia w 2011 roku. Zadłużenie całej strefy euro osiągnęło poziom 88,9% PKB. Ponownie 12 krajów członkowskich strefy euro przekraczało dopuszczalny poziom zadłużenia, który jednocześnie wykazywał tendencję wzrostową. Wciąż najbardziej zadłużone pozostawały kraje borykające się z nadmiernym zadłużeniem w roku 2010. Spadek zadłużenia odnotowały natomiast Niemcy z 82,5% w 2010 do 80,0% w 2011 roku. Do utrzymujących kryteria z Maastricht państw dołączyła Estonia, nowe państwo członkowskie strefy euro, która mogła poszczycić się najniższym długiem publicznym w wysokości 6,1% PKB.

Najbardziej zadłużonym krajem w Europie była Grecja, jej długi sięgnęły 170,3% PKB. Na drugim miejscu największych dłużników znalazły się Włochy

(120,7%), a na trzecim Portugalia (108,2%). Alarmująco wysokie wskaźniki zadłużenia zanotowały też: Irlandia (104,1%), Belgia (99,2%), Francja (86,2%), Austria (73,1%), Cypr (71,5%), Hiszpania (70,5%), Malta (66, 8%) oraz Holandia (65,7%).

W 2012 roku dług publiczny strefy euro przekroczył wartość 93,5% PKB. Najbardziej zadłużona w strefie euro Grecja, wskutek redukcji zadłużenia obniżyła dług publiczny z 170,3% w roku 2011 do poziomu 157,2% w roku 2012. Rosnący poziom zadłużenia wykazywały pozostałe kraje strefy euro. Najbardziej zadłużonymi krajami pozostały Włochy (127,0%), Portugalia (124,1%), Belgia (101,1%), Irlandia (117%), Cypr (86,6%), Francja (90,6%), Niemcy (81,0%), Austria (74,45%), Malta (70,8%) oraz Holandia (71,3%). Mimo pogarszającej się sytuacji finansowej, zarówno Luksemburg, Finlandia, jak i Estonia utrzymywały dyscyplinę fiskalną nałożoną paktem stabilności i wzrostu.

W 2013 roku osiągnięto rekordowy poziom zadłużenia w strefie euro równy 95,7% PKB. Znacznie wzrosło zadłużenie Grecji, osiągając poziom 175,1% PKB. Natomiast wydaje się, że Niemcy wychodzą z zadłużenia dzięki zmniejszeniu swojego długu publicznego do 78,4%. Po raz kolejny najbardziej zadłużonymi krajami strefy euro były: Włochy (132,6%), Cypr (111,7%), Belgia (101,5%), Portugalia (129,0%), Irlandia (123,7%), Francja (93,5%), Niemcy (78,4%), Austria (74,5%), Malta (73,0%) oraz Holandia (73,5%). Do grupy najbardziej zadłużonych krajów euro dołączyła Słowenia, osiągając poziom długu publicznego 71,7% PKB. Z problemem nadmiernego zadłużenia poradziła sobie Słowacja, osiągając poziom długu publicznego w wysokości 55,4% PKB oraz deficytu budżetowego w wysokości 2,8% PKB dołączyła do Luksemburgu, Finlandii i Estonii jako jedno z czterech państw przestrzegających kryteriów konwergencji.

Deficyt budżetowy w krajach strefy euro przekraczający określone w traktacie z Maastricht 3% PKB i dług publiczny wyższy niż 60% PKB stanowią nie tylko zagrożenie dla finansów publicznych tych krajów, ale i podważają stabilność waluty euro. Dlatego Komisja Europejska, Rada ECOFIN i Europejski Bank Centralny zaczęły wywierać presję na kraje członkowskie strefy euro, aby zredukowały swoje zadłużenie.

Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu przyjętym na szczycie UE w Amsterdamie w 1997 roku przestrzeganie kryteriów fiskalnych z Maastricht jest nie tylko warunkiem przyjęcia kraju członkowskiego do unii gospodarczej i walutowej, ale także obowiązuje wszystkie państwa po wprowadzeniu euro (Miklaszewski 2012: 143–170).

Wysoki poziom długu publicznego w krajach strefy euro stał się zagrożeniem dla jej stabilności. Dług publiczny, który przez deficyt miał być – w myśl teorii Keynesowskiej – balsamem na bolączki recesji, w wydaniu polityków doprowadził do zapaści finansów publicznych (Próchnicki 2012: 34). Nie pomógł pakt stabilności i wzrostu, nie zapobiegł temu, co stało się z finansami publicznymi strefy euro, zwłaszcza zaś Grecji, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Włoch.

Patrząc na dane dotyczące finansów publicznych w krajach strefy euro, widać wyraźnie, że głównym winowajcą pogorszającej się kondycji sektora finansów publicznych krajów UE był kryzys finansowy. W wyniku działania zjawisk kryzysowych występujące jeszcze w 2007 roku nadwyżki finansowe w wielu krajach UE zmieniły się w 2008 roku w nadmierne deficyty. Skutkiem tego było wszczęcie w 2009 roku aż 18 procedur stwierdzających występowanie nadmiernego poziomu deficytu (Wielechowski 2011: 39), z czego aż 10 dotyczyło krajów członkowskich strefy euro.

3. Niewypłacalność jako motor integracji gospodarczej

Kryzys finansowy doprowadził do zmaterializowania się także kryzysu płynnościowego, z którym nie wszystkie kraje potrafiły sobie samodzielnie poradzić (Pszczółka 2012:122). W tych okolicznościach zdecydowano się na wprowadzenie rozwiązań systemowych prowadzących do pogłębienia integracji w ramach strefy euro.

Warto przypomnieć, że pogłębienie integracji nie zawsze było brane pod uwagę jako jedyne rozwiązanie problemu finansów publicznych państw strefy euro. W latach 2009–2010 wizja nierozwiązywalnego problemu zadłużenia Grecji skłoniła wielu polityków, ekonomistów i politologów do poruszenia kwestii możliwego wyjścia Grecji ze strefy euro (a nawet z Unii Europejskiej). Taka możliwość w zasadzie zdominowała w pewnym momencie całość dyskusji na temat przyszłości Grecji oraz skutków ewentualnego opuszczenia przez nią Eurogrupy. Stanowcze deklaracje najważniejszych przywódców państw strefy euro dotyczące postępów Grecji w pokonywaniu kryzysu, pokazały jednak determinację, z jaką Eurogrupa zamierza działać na rzecz utrzymania jedności strefy euro, mimo braku jej stabilności. Podjęte przez Unię Europejską działania stabilizacyjne stały się początkiem procesu pogłębienia integracji. Działania na szczeblu unijnym można podzielić na trzy zasadnicze grupy: działania wzmacniające politykę zarządzania gospodarką, działania poprawiające stabilność unii gospodarczej i walutowej oraz działania refor-

mujące sektor bankowości, finansów i rynku kapitałowego (*Economic Crisis...* 2009: 70).

Do 2010 roku, kiedy kryzys finansowy i gospodarczy osiągnął w Europie swoje apogeum, Unia Europejska nie miała żadnych rozwiązań dla niewypłacalnych państw członkowskich, a tym samym dla krajów strefy euro. Istniejące wówczas wsparcie finansowe pochodziło jedynie z Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego. Wynikało to z braku takiej potrzeby, gdyż kraje strefy euro stanowiły system rozwiniętych i stabilnych gospodarek narodowych. Pomoc w ramach bilateralnych pożyczek udzielana krajom borykającym się z problemem zbyt dużego zadłużenia mieściła się w traktatowej zasadzie solidarności. Unijna zasada solidarności rozumiana *sensu largo* zobowiązuje bowiem państwa członkowskie UE do wzajemnego wspierania się, współdziałania oraz współodpowiedzialności. Nie istniała jednak żadna regulacja, która umożliwiałaby udzielenie pomocy finansowej w wypadku wystąpienia trudności płatniczych w jednym lub kilku państwach strefy euro.

Dopiero w obliczu konieczności zbudowania programów pomocowych dla najbardziej zagrożonych niewypłacalnością państw Unii, stworzono pierwszy mechanizm finansowy mający na celu ustabilizowanie sytuacji oraz wsparcie dla potrzebujących krajów. W maju 2010 roku Rada do spraw gospodarczych i finansowych (Economic and Financial Affairs Council – ECOFIN) podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilności, składającego się z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) oraz europejskiego instrumentu stabilności finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF). Europejski mechanizm stabilizacji finansowej został ustanowiony jako instrument pomocy finansowej dla krajów członkowskich nienależących do strefy euro, borykających się z poważnymi trudnościami gospodarczymi i finansowymi lub zagrożonych takowymi z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą. Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM stanowiły pożyczki na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych.

Europejski instrument stabilności finansowej został utworzony przez państwa członkowskie strefy euro jako spółka będąca ich własnością z siedzibą w Luksemburgu. Jego celem jest udzielanie wsparcia finansowego państwom członkowskim należącym do strefy euro, które mają trudności z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, aby chronić stabilność finansową strefy euro jako całości oraz jej państw członkowskich. EFSF, będąc instytucją finansową, może emitować obligacje o łącznej wartości do 440 mld

EUR gwarantowane przez państwa członkowskie strefy euro, przy czym środki pozyskiwane z emisji tych obligacji są następnie udostępniane w formie pożyczek państwu członkowskiemu strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji, na warunkach wynegocjowanych z KE działającą w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz zatwierdzonych przez Eurogrupę (*Sprawozdanie Komisji...* 2011: 8).

Warto zaznaczyć, że już w grudniu 2010 roku Rada Europejska uzgodniła, iż konieczne jest utworzenie stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro, tzw. europejskiego mechanizmu stabilności (European Stability Mechanism – ESM), który zastąpił od połowy 2013 roku europejski mechanizm stabilizacji finansowej oraz europejski instrument stabilności finansowej.

Podstawą prawną ESM jest umowa między państwami członkowskimi strefy euro. W związku z tym, że rozważany jako podstawa prawna takiej współpracy art. 136 TFUE nie stanowił dostatecznej podstawy na stworzenie EMS, Rada Europejska zdecydowała o uzupełnieniu artykułu w trybie uproszczonym. Zgodnie z wprowadzoną poprawką państwa strefy euro mogą dla ochrony stabilności całej strefy powołać mechanizm, który będzie warunkowo udzielać pomocy finansowej. Niedookreślenie w nowych postanowieniach art. 136 TFUE formy prawnej ustanowienia EMS umożliwiło państwom strefy euro wybranie najbardziej „elastycznej” oraz „niezależnej” od Unii formuły ustanowienia mechanizmu, to znaczy odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej (Barcz 2011: 32). Rozwiązanie to dało możliwość powołania EMS jako organizacji międzyrządowej na mocy międzynarodowego prawa publicznego. Nadało to europejskiemu mechanizmowi stabilności status międzynarodowej organizacji rządowej, zagwarantowanej traktatem o utworzeniu europejskiego mechanizmu stabilności (European Stability Mechanism Treaty).

Celem EMS jest ochrona bezpieczeństwa finansowego strefy euro przez udzielanie pomocy państwom, które doświadczają lub są zagrożone poważnymi problemami finansowymi, które uderzają w stabilność strefy euro jako całości. Instrumentarium EMS stanowią dwie linie kredytowe: krótko- lub średnioterminowe pożyczki oraz interwencje na pierwotnym rynku długu. Traktat o europejskim mechanizmie stabilności oraz traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej⁶ (tzw. pakt fiskalny) stanowią podstawę prawną strategii mającej przezwyciężyć kryzys zadłużeniowy oraz przeciwdziałać

⁶ Umowa, podpisana została w marcu 2012 przez 25 państw członkowskich UE (bez Czech i Wielkiej Brytanii), wymusza utrzymywanie równowagi budżetowej przez państwa członkowskie oraz większą kontrolę Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nad stanem finansów publicznych państw i lepszą koordynację polityki gospodarczej.

bankructwu państw strefy euro. Od marca 2013 roku otrzymanie pomocy finansowej z EMS jest uzależnione od ratyfikacji traktatu, a rok po wejściu w życie traktatu, także od wprowadzenia w życie zasady zrównoważonego budżetu.

W celu zapewnienia stabilności gospodarczej i finansowej stworzono zbiór zasad ustanawiających nadzór gospodarczy i budżetowy dla całej Unii Europejskiej. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu⁷, którego zadaniem jest zapewnienie, aby państwa członkowskie strefy euro utrzymywały dyscyplinę budżetową w celu uniknięcia nadmiernego deficytu, zobligował jedynie państwa członkowskie do przestrzegania tzw. zdrowej polityki budżetowej, która nie dopuszcza do powstawania nadmiernych deficytów, zagrażających stabilności ekonomicznej i finansowej Unii Europejskiej. W celu koordynacji budżetów państw członkowskich oraz polityk strukturalnych prowadzonych w ramach strategii wzrostu UE⁸ ustanowiono semestr europejski, nowy instytucjonalny proces dającym *ex ante* wytyczne państwom członkowskim Unii w zakresie celów fiskalnych i strukturalnych.

Jednocześnie w celu zapobiegania zagrożeniom niewypłacalności państw członkowskich Unia Europejska podjęła działania, które zmierzają do wzmocnienia kontroli nad systemem finansowym i bankowym. Kryzys gospodarczy i finansowy odsłonił słabości systemu bankowego w Unii Europejskiej oraz udowodnił, że problemy w systemie szybko mogą przeistoczyć się w problemy systemu finansowego oraz gospodarczego Unii i jej państw członkowskich, szczególnie zaś państw strefy euro.

Utworzenie wspólnego nadzoru nad bankami miało zatem na celu zapewnienie bezpieczeństwa nie tylko sektora bankowego, lecz też sektora finansowego, w tym finansów publicznych Unii. Jednym z celów działań podejmowanych

⁷ Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) został przyjęty w 1997 roku, przed wprowadzeniem euro, w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie utrzymywały odpowiednią dyscyplinę finansów publicznych. 13 grudnia 2011 roku wszedł w życie pakiet aktów prawnych w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego, składających się na tzw. 6 pak. Przyjęte akty prawne wprowadzają zmiany w odniesieniu do przepisów konstytuujących PSW, zarówno w części prewencyjnej, jak i korygującej oraz wprowadzają nową procedurę nadmiernych zakłóceń równowagi. Tworzą one tzw. sześciopak:

- Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1175/2011 zmieniające niniejsze rozporządzenie w sprawie nadzoru pozycji budżetowych,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1177/2011 zmieniające procedurę nadmiernego deficytu,
 - Dyrektywa 2011/85/UE (FR) w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,
- ⁸ Chodzi tu o dokument strategiczny pt. *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020, Bruksela 2010.

w ramach zacieśnienia współpracy jest przewyższenie skutków kryzysu finansowego przez wspólne zarządzanie zadłużeniem państw europejskich. Elementem reformy systemu finansowego, mającej stanowić część długoterminowej wizji integracji gospodarczej i budżetowej, jest funkcjonowanie trzech europejskich organów nadzoru zajmujących się koordynowaniem działań krajowych organów regulacyjnych i zagwarantowaniem spójnego stosowania unijnych przepisów. Są nimi: Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA). Każda z tych instytucji ma określony zakres działania: EBA zajmuje się tylko kontrolą systemu bankowego, EIOPA rynkiem ubezpieczeń, a ESMA giełdami. Taka specjalizacja ma zagwarantować precyzyjność i skuteczność procesu monitoringu europejskiego systemu finansowego. Instytucje te, zwane nadzorem mikroostrożnościowym, mają monitorować oraz wykrywać wszystkie operacje, transakcje czy instrumenty, które mogą zagrozić funkcjonowaniu rynku finansowego w Unii Europejskiej, a w efekcie uchronić inwestorów przed stratami. Jest też czwarty organ, czyli Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), też zaliczana do tzw. nadzoru makroostrożnościowego. Ma ona monitorować cały system finansowy, a jeśli wykryje coś niepokojącego, musi ostrzec Komisję Europejską i instytucje nadzoru krajowego. Powinna ona też proponować odpowiednie rozwiązania zauważonych problemów. Rozwiązania te mają przyczynić się do wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym, a jednocześnie kontrolować jego ewentualny negatywny wpływ na sytuację finansową państw członkowskich UE przede wszystkim w kontekście sprzężenia zwrotnego między stanem systemu finansowego a stanem finansów publicznych.

Na szczycie Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 roku Herman Van Rompuy, we współpracy z przewodniczącymi KE i Eurogrupy oraz prezesem EBC, przedstawił sprawozdanie *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, w którym określone zostały cztery filary projektu utworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej. W celu zwiększenia kontroli nad systemem bankowym w Europie zaproponowano zacieśnienie współpracy, opierając się na utworzeniu zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej), mającą na celu przywrócenie zaufania do banków i wspólnej waluty, czego konsekwencją ma być przywrócenie stabilności w systemie gospodarczym i finansowym Unii. Do najważniejszych elementów propozycji należały:

- wprowadzenie w całej Unii Europejskiej jednolitych przepisów w sprawie bankowości obejmujących wspólne, choć elastyczne wymogi dotyczące obowiązkowych rezerw kapitałowych w bankach,
- jeden unijny organ nadzoru nad bankami nadzorujący bezpośrednio banki działające w różnych krajach, zwłaszcza bardzo duże banki, aby egzekwować przepisy i kontrolować ryzyko,
- wspólne przepisy zapobiegające upadłości banków oraz dotyczące interwencji, w wypadku gdy bank ma problemy finansowe, zanim konieczne będą akcje ratunkowe finansowane z pieniędzy podatników,
- jednolity system gwarantowania depozytów chroniący deponentów w całej Unii, gdziekolwiek mają oszczędności lub inwestycje w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowości.

Współpraca w ramach zaproponowanych działań została wpisana w strategię działania państw europejskich określającą cztery filary projektu utworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej. Zakres tej współpracy określają: zintegrowane ramy finansowe, fiskalne, polityki gospodarcze oraz ramy demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności (*W kierunku faktycznej unii...* 2012). Dokument ten stał się podstawą działań zmierzających do uzgadniania planu ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej.

Szerszym kontekstem podjęcia działań na rzecz zacieśnienia współpracy w ramach strefy euro jest ochrona Unii i państw członkowskich przed niestabilnością finansową i gospodarczą. Konsekwencją problemów z zadłużeniem publicznym w niektórych krajach strefy euro, np. Irlandii, była właśnie konieczność finansowania ze środków publicznych programu wsparcia dla systemu bankowego. W konsekwencji problemów finansowych instytucji bankowych, rządy państw Unii Europejskiej korzystały z pieniędzy publicznych do ratowania sytuacji banków, aby zapobiec negatywnym skutkom ich upadłości, w wyniku której ucierpiałyby miliony klientów oraz system finansowy. Stało się to elementem zaburzeń w systemie finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, że kilka europejskich krajów ogłosiło swoją niewypłacalność lub przygotowywało się do jej ogłoszenia.

Analiza prawnych możliwości udzielania pomocy unijnej państwom członkowskim, borykającym się z problemem nadmiernego zadłużenia wskazuje, że obecnie Unia dysponuje rozszerzonym wachlarzem instrumentów prawnych i finansowych. Nowe instrumenty zostały utworzone w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy, którego konsekwencją jest problem nadmiernego zadłużenia krajów członkowskich unijnych oraz zagrożenie niewypłacalnością

występujące w niektórych państwach europejskich. Do instrumentów tych należy zaliczyć instrumenty prawne (traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, pakt na rzecz stabilności i wzrostu, traktat o utworzeniu europejskiego mechanizmu stabilności) oraz instrumenty finansowe, takie jak europejski instrument stabilności finansowej oraz europejski mechanizm stabilności. Ten drugi, jak już opisano, w związku z formą podpisanej umowy o jego utworzeniu stał się kolejną międzynarodową organizacją finansową, która obok Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, działa na rzecz wsparcia państw borykających się z problemami gospodarczymi i finansowymi.

Podsumowanie

Funkcjonowanie rynków finansowych stało się zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw, ponieważ za sprawą procesów liberalizacji i globalizacji nastąpił bardzo znaczny wzrost dynamiki i wolumenu przepływów kapitału na świecie, który sprzyja występowaniu nadużyć i destabilizacyjnych spekulacji (Książopolski 2011: 98). W latach 2008–2012 banki prywatne nie poniosły w pełni kosztów swoich ryzykownej działań finansowych, koszty te bowiem w znacznej części pokryły rządy, a zatem społeczeństwa. Innymi słowy, straty banków prywatnych zostały częściowo pokryte z podatków. Instytucje finansowe dążyły do uspołecznienia strat, wywierając presję na rządy państw członkowskich Unii Europejskiej, aby wykorzystały środki publiczne do obrony ich interesów. Czując się postawionymi nieco „pod ścianą” w sytuacji wyboru mniejszego zła, zarówno banki centralne, jak i władze państwowe podjęły doraźne działania stabilizacyjne. Zaangażowanie państw europejskich w operacje ratowania banków nadwyrężyło finanse publiczne, wywołując w krajach o wysokim poziomie zagranicznego długu publicznego utratę zaufania co do ich zdolności obsługi i spłaty tego zadłużenia.

Kryzys zadłużenia w państwach europejskich stał się paradoksalnie początkiem pogłębienia procesów integracji europejskiej. Stabilizacja systemu finansowego oraz jego zabezpieczenie przed ewentualnymi wstrząsami w przyszłości stały się początkiem wzmoczonych prac nad nowymi mechanizmami integracyjnymi. Zarówno unia fiskalna, jak i bankowa wprowadzają restrykcyjne mechanizmy konsolidacji finansowanej i gospodarczej krajów strefy euro. Wprawdzie do unii bankowej przystąpić mogą państwa spoza strefy euro, lecz znaczące decyzje podejmowane są w trosce o bezpieczeństwo

najbardziej zintegrowanych krajów. W konsekwencji oznacza to pogłębianie się różnych poziomów zintegrowania gospodarczego i politycznego w ramach Unii Europejskiej.

Literatura rekomendowana

Flassbeck H., *10 mitów kryzysu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Gruszecki T., *Świat na długi*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.

Bibliografia

Barcz J., *Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011/2

Czarczyńska A., Śledziewska K., *Teoria europejskiej integracji gospodarczej*, wyd. 2, CH Beck, Warszawa 2007.

Economic Crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses, „European Economy” 2009, nr 7.

Friedman F., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.

Górniewicz G., *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012.

Karnowski J., *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do unii gospodarczej i walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006, http://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/ms199.pdf.

Klimowicz M., *Bankructwo państw europejskich*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wydawnictwo OTO, Wrocław 2014.

Księżopolski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2011.

Mentzen S., *Koszt długu publicznego i bankructwa państwa*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia”, 2001, nr 1.

Miklaszewski S., *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

Poniatowicz M., *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Protokół 5 do Traktatu o Unii Europejskiej, Bruksela 1992.

Próchnicki L., *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii i praktyki*, [w:] D. Miłaszewicz (red.), *Stabilizacja fiskalna. Teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, PPH Zapol, Szczecin 2012.

Pszczołka I., *Problemy zbytniego zadłużenia publicznego w krajach strefy euro*, [w:] D. Miłaszewicz (red.), *Stabilizacja fiskalna. Teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, PPH Zapol, Szczecin 2012.

Reinhart M., Rogoff K.S., *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton 2009.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierającej zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, pt. W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej, Bruksela 2012.

Roubini N., Manasse P., *Rules of Thumb for Sovereign Debt Crises*, IMF Working Paper, 2005.

Rozporządzenie Rady (UE) NR 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności Unii Europejskiej w 2010 r. w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, KOM(2011) 485, Bruksela 2011

Stryjek J., *Przeciwdziałanie kryzysowi zadłużenia sektora finansów publicznych w strefie euro*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Kryzys gospodarczy 2008+test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf>.

Wielechowski M., *Deficyt budżetowy i dług publiczny w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Oeconomia Copernicana” 2011 nr 4.

Konkurencyjność Unii Europejskiej w globalizującym się świecie

Konkurencyjność znajduje się na szczycie priorytetów wszystkich sił politycznych, pod każdą szerokością geograficzną. Kategoria ta stała się współcześnie tak popularna i nadużywana, że w pewnym momencie została przez Paula Krugmana (1996) uznana za „niebezpieczną obsesję”. Stanowiła, i w sporym stopniu stanowi też dzisiaj, swego rodzaju słowo wytrych, które musi znaleźć się w każdym przemówieniu publicznym polityka czy ekonomisty, bez głębszej refleksji, co w konkretnym kontekście oznacza ani jakimi środkami i metodami powinna zostać osiągnięta. W przypadku Unii Europejskiej (UE) wystarczy przypomnieć słynną strategię lizbońską, która do roku 2010 miała stworzyć z Unii najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie. Ten cel, wyznaczony w dokumencie z 2000 roku, nie tylko nie został osiągnięty, ale ponadto w Europie 2010 roku, pogrążonej w kryzysie, aplikującej kolejne pakiety ratunkowe, wydawał się bardzo nie na miejscu.

1. Europejska koncepcja konkurencyjności

Rozważając problematykę konkurencyjności Unii Europejskiej w globalnej gospodarce należy rozważyć zarówno jej parametry gospodarcze wobec innych potęg, jak i parametry determinujące konkurencyjność UE w wymiarze wewnętrznym. Szereg polityk gospodarczych aplikowanych przez Brukselę oraz poszczególne stolice państw członkowskich wpływają ostatecznie na konkurencyjność Europy względem innych podmiotów globalnej gospodarki. Dlatego wymienione kwestie zostaną omówione zbiorczo w niniejszym

rozdziale. W klasycznej literaturze ekonomicznej kategoria konkurencyjności stosowana jest w odniesieniu do podmiotów w każdej właściwie skali (Sabadié, Johansen 2010). Pierwotnie używana była głównie w odniesieniu do działalności poszczególnych przedsiębiorstw. Współcześnie kategoria ta znajduje swoją aplikację zarówno w odniesieniu do globalnej gospodarki, organizacji takiej jak Unia Europejska, państwa i jego gospodarki, branży, regionu, miasta, firmy, konkretnej osoby, jak i jej poszczególnych działań, które mogą być mniej lub bardziej konkurencyjne.

W wymiarze wewnątrzunijnym na uwagę zasługuje przede wszystkim europejska polityka konkurencji, która w swoich fundamentach stanowi typowy przykład tzw. negatywnej integracji, a więc polegającej na deregulacji służącej wyeliminowaniu zakłóceń w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Ta liberalna logika dominuje od samego początku procesu integracyjnego w tej jego części, która poświęcona jest projektowi wspólnego rynku i regułom uczciwej konkurencji, szczególnie w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, także tych z udziałem kapitału państwowego. Taka argumentacja może zaskoczyć sceptycznie nastawionego czytelnika, który przy innych okazjach bombardowany jest argumentami o przeregulowaniu Unii, zazwyczaj okraszonymi barwnym przykładem ilustrującym absurdalność działania brukselskiej biurokracji, np. w postaci norm w zakresie krzywizny banana. Nie należy jednak zapominać, że regulowanie każdej najmniejszej kwestii zastępuje 28 regulacji z poziomu narodowych państw członkowskich i tym samym przyczynia się do zmniejszenia liczby regulacji w skali jednolitego rynku i ułatwia funkcjonowanie przedsiębiorców działających transgranicznie.

W innych wymiarach zwraca się zazwyczaj uwagę na takie elementy budujące konkurencyjność, jak produktywność, infrastruktura, otoczenie instytucjonalne (zarówno to biznesowe, jak i administracji publicznej), polityki gospodarcze prowadzone przez rządzących (jak np. polityka społeczna, fiskalna, monetarna etc.) system podatkowy, sądownictwo, zatrudnienie (jego poziom i struktura), jakość kapitału ludzkiego i społecznego, stopień innowacyjności, kwestie klimatyczno-energetyczne, wreszcie normy funkcjonujące w danym systemie, np. związane z kulturą pracy. Oczywiście nie sposób omówić wszystkich tych determinant w skali jednego opracowania, dlatego w niniejszym tekście, ilustracyjnie, podjęte zostaną rozważania na temat pakietu klimatyczno-energetycznego, unii walutowej oraz europejskiego modelu społecznego, jako trzy ważne debaty o kontrowersyjnym charakterze dotyczące spraw wprost związanych z konkurencyjnością Europy.

2. Polityka konkurencyjności w zglobalizowanej gospodarce

W przeddzień kryzysu gospodarczego, Colin Hay (2007) zauważył, że konkurencyjność jest cnotą tylko w konkurencyjnym świecie. Wszędzie tam, gdzie reguły konkurencyjnej gry nie istnieją, albo w skutecznym stopniu zostały ograniczone, do konkurencyjności przywiązuje się mniejszą wagę. Wystarczy przypomnieć rzeczywistość gospodarczą w krajach byłego bloku wschodniego (tzw. komunistycznych), w których słowo konkurencyjność nie pojawiała się nawet w publicznym dyskursie. Współcześnie, na fali neoliberalnej polityki i tendencji do odchodzenia od protekcjonistycznych praktyk politycznych, gospodarka globalna działa jak system naczyń połączonych. Trudno byłoby wskazać znaczący obszar gospodarczy, który wyłączony jest z gry rynkowej i presji konkurencyjnej. Konkurencyjność oczywiście osiągnana jest innymi metodami w każdej części świata: niskimi kosztami pracy w wypadku Chin czy Indii, innowacyjną gospodarką w Skandynawii czy silną pozycją kapitałową w wypadku Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Skoro wszyscy jesteśmy uczestnikami jednego globalnego rynku, to w dużym stopniu podlegamy tej samej presji konkurencyjnej. Czy jest w takiej sytuacji miejsce na zróżnicowane systemy podatkowe, bogate systemy zabezpieczenia społecznego czy nawet na wyższe od przeciętnej płace? Czy w dłuższej perspektywie jesteśmy skazani na chińskie standardy socjalne, dumping podatkowy i wschodnioeuropejski poziom wynagrodzeń? Odpowiedzi na te pytania uzależnione są w dużym stopniu od tego, czy i na ile uda się wypracować na poziomie międzynarodowym odpowiednie normy (określające np. minimalne wskaźniki ekologiczne), które nie pozwolą na konkurencję opartą na stopniowo zaniżanych standardach *race to the bottom*.

Mamy więc w omawianym wypadku do czynienia z interesującym dialogiem między rynkiem a państwem. Relacje pomiędzy gospodarką a polityką zajmowały uwagę myślicieli i filozofów od wieków, znajdując się w samym centrum zainteresowań humanistycznej refleksji (Hobbes 1976). Dynamiczny rozwój kapitalizmu stymulował zmianę społeczną, kształtując tym samym strukturę postagrarnego społeczeństwa industrialnego i w konsekwencji fundamenty współczesnych demokracji (Rueschemeyer, Stephens, Stephens 1992; Khan 2007). Relacje ekonomii i polityki oznaczają nie tylko współzycie demokracji z kapitalizmem, ale też w konsekwencji, dialog państwa z wolnym rynkiem. Zastanawiająca jest równoległa ekspansja demokracji i kapitalizmu podczas tzw. czwartej fali demokratyzacji. Wielu badaczy twierdzi, że trudno

sobie wyobrazić bardziej niedemokratyczny system niż kapitalizm (Dahl 1985). Inni z kolei uznają, że demokracja i kapitalizm pozostają ze sobą w symbiozie (Friedman 1962) i esencjonalne cechy demokracji, jak i esencjonalne cechy kapitalizmu mają na siebie nawzajem wpływ i tworzą swego rodzaju samoregulujący się ekosystem. Według tej logiki demokratyczny proces polityczny i wolnorynkowa gospodarka zakładają dobrowolny udział wolnych obywateli/podmiotów gospodarczych. Analogicznie brak swobód obywatelskich czy gospodarczych wyklucza *ex definitione* możliwość istnienia demokracji lub kapitalizmu.

W konsekwencji dominacja polityki nad gospodarką, np. przeregulowanie, nadmierna obecność kapitału pochodzenia publicznego, zabija konkurencję, innowacyjność, pęd do bogacenia się drogą swobodnej wymiany handlowej. Jednocześnie niekontrolowany kapitalizm zabija demokrację, oligarchizując ją (zob. przykład Rosji oraz częściowo Ukrainy). Kapitalizm dysponuje siłami kształtującymi świat społeczny i świat polityki – najważniejsze decyzje polityczne podejmowane w każdym systemie dotyczą kwestii alokacji dóbr, roli i miejsca państwa w gospodarce, zakresu regulacji rynków, wzrostu gospodarczego, podziału jego owoców, redystrybucji.

Jeszcze trudniejsze relacje łączą koncepcje państwa opiekuńczego z kategorią konkurencyjności i pokrewnych jej zjawisk. Nie ma nawet zgody co do tego, czy globalizacja ekonomiczna (rozumiana jako liberalizacja) sprzyja, nie sprzyja, czy jest neutralna względem koncepcji państwa opiekuńczego. Jedna z tez sugeruje, że w związku z rosnącą presją globalnego rynku, państwa rozbudowują politykę społeczną jako jedyne remedium na absorpcję szoków społecznych pod wpływem impulsów płynących z globalnej przestrzeni gospodarczej. Konkurencyjna teza głosi, że właśnie pod wpływem tych samych sił państwo zostaje zmuszone do obniżania podatków, standardów społecznych w imię tworzenia optymalnych warunków rynkowych, co jest nieuniknione w związku z rosnącą otwartością gospodarczą. Oczywiście można wskazać przykłady wspierające zarówno jedną, jak i drugą logikę, a oznacza to ni mniej, ni więcej, tylko tyle, że oba stwierdzenia są prawdziwe. I mimo że są one wzajemnie się wykluczające, to we współczesnym świecie potrafimy wskazać zarówno przykłady państw rozbudowujących osłonową politykę społeczną (np. państwa skandynawskie), jak i państwa, które konkurując w globalnej gospodarce niskimi kosztami pracy, nie mogą sobie na nią pozwolić (np. Malezja).

3. Europejski model społeczny a wyzwania globalizacji

Dyskusja w sprawie optymalnego systemu zabezpieczeń socjalnych, standardów społecznych, roli państwa w gospodarce i wielu innych kwestii z zakresu tzw. społecznej gospodarki rynkowej, zawsze była silnie upolityczniona. Proces integracyjny na kontynencie europejskim spowodował, że dyskusja ta nie toczy się już tylko na poziomie państw członkowskich, lecz także na poziomie ponadnarodowym całej Wspólnoty i ma ona ogromny wpływ na pozycję konkurencyjną państw członkowskich i Unii Europejskiej.

Poszczególne państwa członkowskie UE w sporej mierze same decydują o kształcie polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej na ich terytorium¹. Stopień zaawansowania procesów integracyjnych wymusza jednak też – jeżeli nie bezpośrednio, to w wielu sytuacjach pośrednio – uwzględnienie wspólnie ustalonych zasad polityki gospodarczej przy realizowaniu krajowego modelu społeczno-gospodarczego.

Propozycje transformacji europejskiego modelu socjalnego w kierunku jego kompatybilności ze zglobalizowaną gospodarką są zróżnicowane w zależności od tego, z której strony sceny politycznej przychodzą. Koncepcja prawicowa opiera się zazwyczaj na następujących rozwiązaniach: zredukowanie ochrony pracowników, obniżenie minimalnego wynagrodzenia i zmniejszenie kosztów pracy, radykalne obniżenie zasiłku socjalnego, zmniejszenie zasiłku dla bezrobotnych i skrócenie okresu przyznawania świadczeń, wprowadzenie w życie reformy emerytalnej, by większa część emerytur była finansowana prywatnie (filar kapitałowy), zwiększenie prywatnych (indywidualnych) udziałów w zakresie wydatków na służby opieki medycznej, wprowadzenie chesnego na uniwersytetach, szybkie przeniesienie usług świadczonych przez instytucje użytku publicznego z sektora publicznego do prywatnego, zmniejszenie władzy związków zawodowych (Schmognerowa 2005). Z kolei europejskie partie lewicowe lub centrolewicowe kładą nacisk na zatrudnienie, wspieranie inwestycji oświatowych, przekwalifikowanie, edukację ustawiczną, zapewnienie mobilności geograficznej (wspieranie budownictwa komunalnego i pod wynajem, przystępnego transportu publicznego itp.), ogólną dostępność opieki socjalnej (w wypadku utraty pracy, podeszłego wieku oraz choroby) i zdrowotnej, a także na zapobieganie nadużywania tej ochrony (przez ulepszone kontrole i kierownictwo), odpowiednią ochronę pracownika i stosowne wynagrodzenie za pracę,

¹ Europejski model społeczny nie ma jednego oblicza. Pewne jego cechy powtarzają się w poszczególnych krajach Unii. Inne stanowią cechę szczególną wybranych państw członkowskich.

rozwój i wzrost usług wykonywanych przez instytucje pożytku publicznego, dialog ze związkami zawodowymi i pracodawcami. Popierają sprawiedliwość społeczną i zasadę solidarności. Według partii lewicowych wzrost gospodarczy jest stanem, a nie ostatecznym celem. Są one jego zwolennikami, gdyż tworzy miejsca pracy i przyczynia się do poprawy sytuacji ludzi ubogich. Lewica unika podziału społeczeństwa na „wygranych” i „przegranych”, twierdząc, że koszty i korzyści reform powinny być dzielone jednakowo (Rodrigues 2002).

Dodać należy, że różne warunki socjalne i ekonomiczne znajdują także odzwierciedlenie w odmiennych postulatach partii prawicowych i lewicowych w „nowej” i „starej” Europie. Podczas gdy w lewicowych i prawicowych partiach politycznych „starej” Europy można zaobserwować podejście pragmatyczniejsze, niższy poziom dogmatyzacji i pewną równowagę między prawicą i lewicą, sytuacja w „nowej” Europie jest inna. Tutaj właściwie każdy kraj ma odmienną specyfikę systemu partyjnego w kontekście programowych wizji dotyczących preferowanego, optymalnego modelu społecznego.

Co więcej, po doświadczeniach XX i XXI wieku dysponujemy już pewną wiedzą empiryczną na temat pozytywnych i negatywnych konsekwencji funkcjonowania ustroju społeczno-gospodarczego opartego na społecznej gospodarce rynkowej. Jeszcze w latach 80. XX w. Niemcy i inni Europejczycy „kontynentalni” wskazywali na amerykańskich „pracujących nędzarzy” i oplakany stan brytyjskich służb publicznych jako cenę, jaką trzeba płacić za bezlitosny kapitalizm w anglosaskim wydaniu. Kontynentalni Europejczycy (a zwłaszcza Niemcy) mieli zaś cieszyć się zaletami modelu „nadreńsko-westfalskiego”, gospodarki rynkowej wprzegającej sukces gospodarczy w służbę sprawiedliwości społecznej. Ale już na początku XXI wieku, to Brytyjczycy z kolei byli przekonani, że obowiązujący w wielu krajach „model socjalny” (z wysokim poziomem ochrony socjalnej, wysokimi podatkami i chronionym rynkiem pracy) był nie do utrzymania. Im więcej redystrybucji, tym mniej wolnego rynku i – jak dodawali Brytyjczycy – mniej efektywności. Równowaga między konkurencyjną presją wolnego rynku a osłoną społeczną, która przecież generuje pewne koszty (składkowe, podatkowe), jest jednak możliwa do zachowania. Nawet w warunkach kryzysowych (2007–2013) wielu krajom, np. skandynawskim, udało się zachować wysokie standardy społeczne i jednocześnie brylować w rankingach konkurencyjności.

4. Pakiet klimatyczno-energetyczny a konkurencyjność europejskiej gospodarki

Innym ważnym wyzwaniem dla problematyki konkurencyjności europejskiej gospodarki są ambitne plany unijnej polityki klimatycznej (i obciążeń dla gospodarki, które ona niesie). Jedną z ostatnich okazji, kiedy poszczególne państwa wyszły poza deklaracje i zmuszone były do zajęcia konkretnego stanowiska, była konferencja w Kopenhadze w grudniu 2009 roku. Unia Europejska odgrywała tam rolę promotora redukcji emisji CO₂ w skali światowej. Na wstępnym etapie negocjacji zadeklarowała nie tylko gotowość ograniczenia emisji o 20% do roku 2020, ale zadeklarowała, że jeśli zostanie osiągnięty cel szczytu i inne państwa zdecydują się na podjęcie swoich zobowiązań, wtedy Unia gotowa jest przyjąć na siebie jeszcze ambitniejszy cel, czyli redukcję 30-procentową. UE była jedyną stroną negocjacji, która przedstawiła też konkretną propozycję finansową przedsięwzięcia.

Ze względu na obciążenie kosztami polityki klimatycznej wpływającymi na konkurencyjność gospodarczą, pozycja pozostałych państw była zdecydowanie odmienna. Wprawdzie prezydent Stanów Zjednoczonych, Barack Obama, zdecydowanie popierał porozumienie klimatyczne (w odróżnieniu od swojego poprzednika Georga Busha), czym zaskarbił sobie przychyłność europejskich partnerów. Jednak Kongres Stanów Zjednoczonych, mimo korzystnego układu partyjnego w obu izbach amerykańskiego parlamentu, nie podzielał tego entuzjazmu i amerykański prezydent nie mógł przyjąć jakiegokolwiek poważnego zobowiązania, wiedząc, że nie dysponuje odpowiednią siłą polityczną pozwalającą przekuć je na decyzje prawne. Chiny, jako państwo, w którym w każdym tygodniu powstają dwie nowe elektrownie węglowe, deklarowały gotowość do podjęcia zobowiązań, które miały realizować, głównie zwiększając efektywność energetyczną, zarówno na etapie produkcji prądu, jak i jego konsumpcji. Chiny zadeklarowały najambitniejszy plan cięć emisji (o 45% do roku 2020, w stosunku do roku 2005), jednak deklaracje te okazały się niewiele warte w związku z brakiem gotowości Chin w sprawie wyrażenia zgody na międzynarodowy monitoring emisji. Co więcej, Chiny gotowe były przyjąć też odmienną metodologię, a mianowicie CO₂ na jednostkę PKB, co przy aktualnym i spodziewanym szybkim wzroście chińskiego PKB nie byłoby aż tak dotkliwe dla tego kraju i *de facto* mogłoby oznaczać nawet wzrost emisji. Indie, jeden z największych „trucicieli” w liczbach bezwzględnych, jednak jeden z najmniejszych w przeliczeniu na głowę mieszkańca, dysponują – ze względu na stosowane przestarza-

łe technologie – jednym z największych potencjałów ograniczenia w emisji CO₂ przez zwiększanie efektywności energetycznej. Były jednak gotowe na przyjęcie na siebie poważnych zobowiązań tylko w sytuacji, w której znaczna część ich kosztów podjęta zostałaby przez Zachód. Jak łatwo się domyślić, przy takiej postawie Indie szybko stały się liderem krajów rozwijających się (głównie azjatyckich i afrykańskich), artykułując ich głos w tej sprawie. Rosja ze względu na specyfikę swojej gospodarki była najmniej zainteresowana cięciami w emisjach. Delegacja rosyjska przybrała więc strategię, że jest gotowa zgodzić się na ograniczenie emisji CO₂, ale tylko pod warunkiem, że punktem odniesienia będzie – tak jak w wypadku Protokołu z Kioto – rok 1990, co gwarantowałoby Rosji komfortową sytuację (w związku z wysoką energochłonnością gospodarki rosyjskiej w tamtym okresie) nie tylko jeśli chodzi o spełnienie swoich zobowiązań, ale łatwe wypracowanie nadwyżki wolnych certyfikatów emisyjnych, stanowiących spory potencjał kapitału do spieniężenia w przyszłości. Pojawiły się też głosy, że ewentualne ocieplenie klimatu mogłoby przynieść Rosji korzyści gospodarcze, udostępniając dla rolnictwa spore obszary na Syberii. Zachód był nawet gotów zgodzić się na łagodne stanowisko wobec Rosji, po to tylko, aby utrzymać jej zaangażowanie w jakimkolwiek dialogu klimatyczno-energetycznym. Co więcej, jakiegokolwiek spekulacje na temat ewentualnej ostrzejszej polityki Europy Zachodniej w tym obszarze, np. nałożenie na państwa niestosujące się do proekologicznej polityki specjalnych podatków (*import carbon taxes*), w wypadku Rosji pozbawione są jakiegokolwiek racji bytu, ze względu na ogromną (i rosnącą) współzależność podażyowo-popytową (Riedel 2010: 20–22).

Ochrona środowiska odgrywa rosnącą rolę w politykach publicznych państw wysokorozwiniętych co najmniej od lat 70. XX wieku. Właśnie wtedy pojawiła się pierwsza fala regulacji, na różnym poziomie – od lokalnego po ponadnarodowy – wprowadzając wiele standardów w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego. Jednak już na początku lat 90. taka polityka podlegała krytyce, po pierwsze ze względu na swoją ograniczoną skuteczność (Collier 1998), po drugie zaś ze względu na renesans neoliberalizmu, i pochodną mu niechęć nadmiernej regulacji i interwencji państwa w procesy rynkowe. Proekologiczna polityka napotkała więc znaczący opór ze względu na tendencje prywatyzacyjne i liberalizacyjne w wielu segmentach gospodarki. Efektem tego stało się zaniechanie części mechanizmów regulacyjnych, a następnie próba implementowania mechanizmów rynkowych (takich jak np. system handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych), których cel obliczony jest na osiągnięcie takiego samego rezultatu jak przez system zakazów i nakazów.

Punktem wyjścia polityk ekologicznych wielu organizacji międzynarodowych jest założenie o charakterze etycznym, sugerujące, że przyszłe pokolenia zasługują na to, aby odziedziczyć środowisko naturalne w nie gorszym stanie niż współczesne pokolenie. Tym samym została udzielona odpowiedź na pytania o odpowiedni poziom ochrony środowiska naturalnego: powinno ono być chronione (co najmniej) w taki sposób, aby możliwe było przekazanie następnym pokoleniom takich zasobów środowiskowych, jakie zastali współcześni (Starkey 1998).

Unia Europejska może, chce i próbuje stać się światowym liderem w kwestiach ochrony środowiska. Jest to o tyle istotne, że kwestie klimatyczno-energetyczne dotyczą samych fundamentów gospodarczych, i tym samym decydują o konkurencyjności danej gospodarki. Mocne strony Unii Europejskiej w tej klimatyczno-energetycznej batalii to:

- należy do liderów technologicznych tzw. zielonej gospodarki, a to oznacza możliwości budowania przewagi konkurencyjnej na innowacjach w tym segmencie gospodarczym;
- jest jedyną organizacją, która ma moc generowania aktów prawnych w zakresie polityki ochrony środowiska mających moc wiążącą dla swoich państw członkowskich oraz znaczący wpływ na jej otoczenie (np. państwa kandydujące);
- na arenie międzynarodowej zabiera głos w imieniu wspólnoty 28 państw – co stanowi sytuację unikatową, ponieważ żadne inne ugrupowanie integracyjne na świecie nie dysponuje taką siłą wynikającą z „efektu grupy”, polegającego na synergii potencjałów (ekonomicznego, politycznego, negocjacyjnego);
- jest liderem we wdrażaniu proekologicznych polityk, dysponuje tym samym swego rodzaju mandatem moralnym we wskazywaniu drogi pozostałym uczestnikom wspólnoty międzynarodowej;
- ma szczególne relacje z tzw. krajami rozwijającymi się, które jeszcze pół wieku temu stanowiły zaplecze kolonialne Europy Zachodniej. Ponieważ znaczna część problemów ekologicznych zlokalizowana jest właśnie w państwach rozwijających się, Europa ma tam do odegrania szczególną rolę wynikającą z historycznej odpowiedzialności, a w związku z wieloletnim funkcjonowaniem różnego rodzaju programów pomocowych państwa europejskie dysponują odpowiednią siecią kontaktów;
- wizerunek społeczeństw zachodniej cywilizacji (zarówno *self-image*, jak i wizerunek „eksportowy”), który odwołuje się do nowoczesności, proekologiczności i zaawansowania technologicznego.

Unia Europejska ma w tym kontekście także słabe strony:

- wewnętrzne sprzeczności, które w tak skomplikowanej strukturze, jaką jest Unia, są nieuniknione i jednocześnie widoczne dla partnerów zewnętrznych;
- Unia nie jest tradycyjnym partnerem w środowisku międzynarodowym, wiele zobowiązań, które podejmuje nigdy nie wchodzi w życie, nie przekłada się na prawo pochodne;
- hipokryzja działań unijnych, objawiająca się w sytuacjach, w których nie są one zbieżne z działaniami jej poszczególnych członków, np. w zakresie relacji zewnętrznych.

Zagrożenia, przed którymi stoi polityka klimatyczna, wynikają z:

- kryzysu gospodarczego, który może spowodować odrzucenie ambitnych polityk proekologicznych na rzecz prorozwojowych;
- wygaśnięcia euforii po stronie unijnej w zakresie polityki ograniczania CO₂ w sytuacji, w której inne państwa emitujące najwięcej gazów cieplarnianych (Chiny, Indie, Stany Zjednoczone) nie przyłączają się do podejmowania równie ambitnych zobowiązań (zagrożenie dla względnej konkurencyjności UE);
- rosnących trudności w dalszym ograniczaniu emisji CO₂ (Gupta, van der Grijp 2000).

Aktualne priorytety polityki energetycznej Unii definiuje tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny, próbując odpowiedzieć na XXI-wieczne wyzwania energetyczne. Tutaj agenda ukształtowana została w sporym stopniu przez aktywność międzyrządowych instytucji wspólnotowych oraz przez Komisję Europejską i podejmowanie przez nią inicjatywy legislacyjne w poszczególnych obszarach polityki energetycznej. Na priorytetowe obszary składają się następujące grupy zagadnień:

- budowa wewnętrznego rynku energetycznego,
- poprawa efektywności energetycznej,
- wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym,
- kwestie środowiskowe - w tym przede wszystkim redukcja emisji CO₂,
- bezpieczeństwo dostaw paliw energetycznych.

W zakresie wewnętrznego rynku energetycznego swoista deregulacja a następnie reregulacja (na ponadnarodowym poziomie) stanowi interesujący problem badawczy dla analiz podejmowanych w duchu supranacjonalizmu. Ocenie podlega też oddziaływanie na rynek wewnętrzny przedsiębiorstw energetycznych pochodzących z krajów trzecich. Wewnętrzny rynek energii, jeśli

zastosowane zostałyby jego mechanizmy presji konkurencyjnej, mógłby przyczynić się do osiągnięcia uczciwych i konkurencyjnych cen energii, oszczędności energii oraz zwiększenia poziomu inwestycji. Racjonalne wykorzystanie energii (efektywność energetyczna) to próba odpowiedzi na wyzwania energetyczne po stronie popytowej (Borg 2005). Odnawialne źródła energii z kolei starają się zneutralizować ewentualne ograniczenia podażowe². UE zdaje sobie sprawę z rosnącego zapotrzebowania na energię i promuje (jako możliwość efektywnego rozwiązania problemu) w pierwszej kolejności zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, które poza wzrostem ilości dostępnej energii zmniejsząby zależność Unii od importu paliw oraz zredukowały emisję gazów cieplarnianych i zahamowały wzrost cen. Przyjęty cel uzyskania 20-procentowego udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w UE do 2020 roku został następnie przełożony na zróżnicowane cele krajowe uwzględniające sytuację wyjściową i potencjał poszczególnych państw członkowskich. Do tego samego roku osiągnięty ma być także cel minimum w postaci 10-procentowego udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w sektorze transportu (Commission communication of 8 February 2006 „An EU strategy for biofuels” (COM (2006) 34). W zakresie efektywności energetycznej podkreślona jest potrzeba osiągnięcia 20-procentowego zmniejszenia zużycia energii w porównaniu z prognozami na 2020 rok. Wymiar ekologiczny europejskiej polityki energetycznej uzupełnia wspomniany już cel obniżenia do roku 2020 emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 roku (*Strategy on Climate Change: the way ahead for 2020 and beyond*, 10 January 2007 (COM(2007) 2 final).

Ostatni z wymienionych filarów polityki energetycznej UE, czyli bezpieczeństwo dostaw, stanowi też interesujący element pakietu klimatyczno-energetycznego. Poprawa poziomu bezpieczeństwa dostaw energii upatrywana jest zazwyczaj w dywersyfikacji wykorzystywanych źródeł oraz kanałów dostaw (Kupich 2008). Komisja Europejska w duchu solidarności promuje także wypracowanie mechanizmów reakcji w sytuacjach kryzysowych. Analizie poddawana zostaje więc infrastruktura dostaw nośników energii do Unii Europejskiej oraz mechanizmy tworzenia ich rezerw. Ocenie podlega wpływ obecnego i potencjalnego importu energii na bezpieczeństwo dostaw zarówno w każdym państwie członkowskim z osobna, jak i w Unii traktowanej jako całość³.

² Pochodne czynnikiem geologicznym, ekonomicznym oraz politycznym.

³ R. Riedel, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, z. 40, Warszawa 2010.

Wszystkie wymienione elementy polityki klimatycznej i energetycznej UE wpływają bezpośrednio lub pośrednio na warunki gospodarowania w państwach członkowskich. Pakiet klimatyczno-energetyczny nie jest więc jedynie jeszcze jedną, kolejną polityką sektorową UE. Przeciwnie – stanowi fundament innych polityk gospodarczych, i jako taki decyduje o konkurencyjności w innych segmentach gospodarczych.

5. Unia walutowa i jej wpływ na konkurencyjność Europy

Trzecim przykładem ilustrującym problematykę konkurencyjności gospodarczej w relacji z innymi ważnymi procesami gospodarczymi jest integracja monetarna. Unia walutowa w Europie miała stanowić remedium na wiele problemów gospodarczych Europy i wspomóc jej konkurencyjność. Z perspektywy roku 2014 możemy stwierdzić, że cel ten udało się osiągnąć tylko podczas pierwszej dekady funkcjonowania euro i to jedynie w pewnych częściach strefy euro. Projekt, który miał służyć konkurencyjności gospodarczej całego bloku państw, stał się jednym z podstawowych problemów gospodarczych poszczególnych krajów, które do unii walutowej należą. Jednocześnie należy zauważyć, że to wewnętrzne zróżnicowanie w zakresie konkurencyjności poszczególnych gospodarek państw członkowskich unii walutowej stało się jednym z głównym mankamentów funkcjonowania strefy euro.

Poszukując związanych z unią walutową przyczyn obecnych kłopotów gospodarczych niektórych państw strefy euro, należy przede wszystkim odnieść się do niedokończonej reformy traktatu z Maastricht, który wprowadził unię walutową, nie wprowadzając jednocześnie unii fiskalnej. Ta wada konstrukcyjna była podnoszona wielokrotnie. W Europie brakowało jednak dotychczas woli politycznej, aby dokończyć projekt wspólnej waluty o ten logiczny krok. Wina leży po stronie państw członkowskich, które nie potrafiły zdobyć się na ustanowienie systemu skutecznie dyscyplinującego nieodpowiedzialne zachowania polityków, zadłużających swoje budżety narodowe (czyli swoich teraźniejszych i przyszłych obywateli). Ustanowiono jedynie (zbyt) miękkie mechanizmy koordynacji wybranych polityk gospodarczych, które składają się na kryteria konwergencji oraz Pakt Stabilizacji i Wzrostu.

Obecnie nie mamy do czynienia z kryzysem euro jako waluty, a nawet nie z kryzysem strefy euro (Riedel 2013), tylko z kryzysem zadłużeniowym (Staatsschuldenkrise, Sovereign Debt Crisis) niektórych państw członkowskich strefy

euro⁴. Kryzys strefy euro sprowadzałby się np. do niewydolności Europejskiego Banku Centralnego w kreowaniu polityki pieniężnej lub mógłby wynikać z niekontrolowanej fluktuacji kursu euro wobec innych walut, zagrażającej zrównoważonej wymianie handlowej strefy euro z partnerami z innych obszarów walutowych. Dopiero wtedy kłopoty gospodarcze mogłyby zostać określone mianem kryzysu strefy euro czy kryzysem walutowym.

Tani kredyt, który wynikał z uczestnictwa w szerszym mechanizmie walutowym, dostępny był dla krajów, które w normalnych warunkach nie sięgałyby po coraz droższy pieniądź. Zneutralizowany został jeden z podstawowych mechanizmów dialogu między rynkiem a polityką: rynki nie mogły „karać” budżetów państwowych wyższym (i rosnącym) oprocentowaniem. Niskie stopy procentowe Europejskiego Banku Centralnego dobre dla zrównoważonego rozwoju Austrii okazały się zabójcze dla nieodpowiedzialnie prowadzonej gospodarczo Grecji czy szybko rozwijającej się Hiszpanii lub Irlandii. Tym sposobem głęboko zadłużone państwa mogły cały czas uzyskiwać tani kredyt. Naturalne regulatory gospodarki zostały uśpione.

Kosztowne pakiety ratunkowe i stymulacyjne, będące reakcją na problemy sektora bankowego w wielu krajach, stały się źródłem kłopotów finansów publicznych i w krótkim czasie doprowadziły (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Irlandia) do kryzysu zadłużeniowego. Aktualne problemy Europy nie wydają się niczym nadzwyczajnym na tle problemów gospodarki światowej, aczkolwiek mają one swoją specyfikę, zarówno w skali całej strefy euro, jak i w jej wnętrzu.

Generalnie jednak obserwujemy problem rosnących kosztów obsługi długu, związanych z rosnącym oprocentowaniem obligacji, będącym z kolei wyrazem kryzysu zaufania na rynkach finansowych (Molendowski, Stanek 2012: 49–51). Rosnące koszty obsługi długu zmuszają zadłużone państwa do podniesienia podatków, co ogranicza konkurencyjność danej gospodarki na rynku globalnym. Inną alternatywą jest ograniczenie wydatków, co z kolei negatywnie odbija się na i tak już słabym (a w wypadku niektórych państw – negatywnym) wzroście gospodarczym. Niektóre banki centralne (np. Rezerwy Federalne Stanów Zjednoczonych) decydują się na „dodruk” pieniędzy, który z kolei zagraża niekontrolowanym wybuchem inflacji. Jak z tego wynika, prowadzona polityka monetarna ma bezpośrednie przełożenie na warunki prowadzenia działalności gospodarczej i wpływa bezpośrednio na pozycję konkurencyjną

⁴ Oczywiście jego skala i rozmiar zaczyna zagrażać stabilności całego projektu wspólnej waluty.

przedsiębiorców, całych branż, państwowych gospodarek czy wręcz bloków takich jak „euroland”.

Podsumowanie

Warto wrócić do trendów globalnych związanych z konkurencyjnością Europy. Czasy, w których kapitalizm asocjowany był głównie z Zachodem, wydają się mijać (Cammack 2010). Kapitalizm i gospodarka wolnorynkowa rozprzestrzeniły się w ciągu ostatnich dekad tak szeroko i intensywnie, że spokojnie można je uznać za dominujące w skali globalnej. Inna rzecz, że mamy na świecie do czynienia z wieloma wariantami kapitalizmu, i wydaje się, że europejską specjalnością jest społeczna gospodarka rynkowa, będąca systemem, w którym obok własności prywatnej i swobody w obrocie handlowym istnieje aktywne państwo, organizujące wiele funkcji zabezpieczających w wymiarze społecznym (*welfare state*). Cechą charakterystyczną europejskich gospodarek jest też ich większa wrażliwość na kwestie związane z ochroną środowiska. Taki model musi siłą rzeczy być obciążony kosztami świadczeń społecznych i podwyższonych standardów środowiskowych, co w konsekwencji rodzi ryzyko ograniczenia jego konkurencyjności wobec innych modeli, pozbawionych wymienionych „ciężarów”. Ryzyko to może zostać zneutralizowane bądź przez wykreowanie przewagi konkurencyjnej innymi metodami (np. wysoką innowacyjnością gospodarki), bądź przez nakłonienie pozostałych uczestników globalnego rynku do kierowania się podobnymi normami, chociażby w kwestiach społecznych czy ekologicznych.

Wydaje się, że na obu frontach Unia Europejska ponosi porażki. Przykładem mogą być nieudane negocjacje podczas szczytu klimatycznego w Kopenhadze w 2009 roku oraz wskaźniki konkurencyjności, które systematycznie wypadają coraz mniej korzystnie dla Europy. Inne procesy i zjawiska związane z konkurencyjnością – model społecznej gospodarki rynkowej oraz unia walutowa – zostały opisane powyżej jako ilustracja skomplikowanych relacji między konkurencyjnością gospodarczą a decyzjami w innych obszarach, które niosą ważne implikacje dla gospodarki.

Należy podkreślić, że wszystkie z omówionych przypadków – pakiet klimatyczno-energetyczny, zróżnicowane modele społecznej gospodarki rynkowej, czy uwspólnotowiona polityka monetarna – nie mogą być zakwalifikowane automatycznie jako determinanty obniżające konkurencyjność państw członkowskich i Unii jako całości. Wiele elementów tych polityk zostało wręcz zapro-

jektowanych jako wspierających innowacyjność i budujących konkurencyjną pozycję Europy w długookresowej perspektywie. I właśnie w takiej perspektywie może być prowadzona ich ocena. Wiele trudności, które obserwujemy w związku z tymi politykami, ma charakter sezonowy, sporo dotyczy też zaledwie wąskiego wycinka państw w nich uczestniczących. Z perspektywy gospodarki pogrążonej w kryzysie łatwo o negatywne sądy oceniające, jednak ich rzetelna ewaluacja powinna być wolna od subiektywizmu chwili czy kontekstu. Tymczasem koszty ponoszone w związku z ochroną klimatu, budową „zielonej energetyki”, zdrowiem publicznym, czy ponadnarodową unią monetarną, powinny być rozumiane jako inwestycja w przyszłość Europy.

Literatura rekomendowana

Marciniak S., *Innowacyjność i konkurencyjność gospodarki*, Warszawa 2010.

Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

Krugman P., *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, „Foreign Affairs” 1996, March/April, s. 28–44

Bibliografia

Cammack P., *The Shape of Capitalism to Come*, „Antipode”, vol. 41, nr S1 2010, s. 262–280.

Collier U., *The Environmental Dimensions of Deregulation*, [w:] U. Collier (red.), *Deregulation in the European Union. Environmental Perspective*, London–New York 1998.

Dahl R., *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley 1985.

Dahrendorf R., *Państwo dobrobytu od nowa*, „Gazeta Wyborcza”, 12.12.2004

Gupta J., Grijp N. van der, *Strengths, weaknesses and threats of the EU*, [w:] J. Gupta, M. Grubb (red.), *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht 2000.

Hay C., *Keynote Article: What Doesn't Kill You Can Only Make You Stronger: The Development Round, the Services Directive and the EU's Conception of Competitiveness*, „Journal of Common Market Studies” vol. 45, Annual Review, s. 25–43.

Hobbes T., *Leviathan 1651*, P.A. Samuelson, Economics, New York 1976.

Khan M.H., *Markets, States and Democracy: Patron – Client Networks and the Case of Democracy in Developing Countries*, „Democratisation”, vol. 12, nr 5, December 2007, s. 704–724.

Krugman P., *Competitiveness: A Dangerous Obsession*, „Foreign Affairs” 1996, March/April, s. 28–44.

Kupich I., *W kwestii bezpieczeństwa gazowego*, [w:] J. Świeca (red.), *De Doctrina Europea*, „Rocznik Instytutu Europeistyki”, Rok V/2008, s. 81–92.

Molendowski E., Stanek P., *Wpływ kryzysu finansowo-gospodarczego na sytuację fiskalną w nowych krajach członkowskich (UE-10)*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4 (IX) 2012, s. 49–51.

Riedel R., *UE = Unia Ekologiczna?*, „Nowa Energia”, nr 1 (13), 2010.

Riedel R., *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, „Centrum Europejskie Natolin”, z. 40, Warszawa 2010.

Riedel R., *Teoria optymalnych obszarów walutowych a budowa unii walutowej w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2 (28) 2013, s. 7–16.

Rodrigues M. J., *A European Strategy for International Competitiveness*, [w:] *Structural Challenges and the Search for an Adequate Policy Mix in the EU and in CEC* (ONB East-West conference), Vienna, November 2002.

Rueschemeyer D., Stephens E.H., Stephens J.D., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992, s. 1–11.

Sabadie J.A., Johansen J., *How Do National Economic Competitiveness Indices View Human Capital?*, „European Journal of Education”, vol. 45, nr 2/2010, s. 236–258.

Schmognerowa B., *The European Social Model: Reconstruction or Destruction? A View from a Newcomer*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005.

Starkey R., *Competitiveness, Deregulation and Environmental Protection*, [w:] *Deregulation in the European Union. Environmental Perspective*, U. Collier (red.), London–New York 1998.

Tożsamość Europy – tożsamość europejska

Problem z zagadnieniem tożsamości europejskiej rozpoczyna się już na poziomie semantycznym. Brakuje bowiem zgody zarówno co do treści atrybutu europejskości, jak i zakresu znaczeniowego i metod badań zjawiska tożsamości (Cichocki 2009: 12–13; Gołembski 2005: 13). Jednoznaczne rozstrzygnięcia w tej materii, jeśli w ogóle możliwe, zasługują z pewnością na osobne dysertacje i przekraczają ramy niniejszego rozdziału. Niemniej jego tytuł zobowiązuje do chociażby wstępnego zakreslenia pola semantycznego obu pojęć, choć podkreślić należy, że niniejsze rozważania nie aspirują do jednoznacznych rozstrzygnięć. Przedstawione tu sugestie i tropy teoretyczne traktować należy raczej jako zaproszenie do samodzielnej i pogłębionej lektury.

Tytułowa tożsamość występuje tutaj w dwóch konfiguracjach, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze rozdziału. Po pierwsze, mowa będzie o tożsamości Europy jako pewnym fenomenie kulturowym, jego genezie, granicach, składnikach. Po drugie, tożsamość europejska przedstawiona zostanie jako fenomen psycho-społeczny, wraz z trudnościami teoretycznego uchwycenia tego zjawiska oraz perspektywami jego rozwoju.

1. Europa jako konstrukt kulturowy

W sensie geograficznym Europa stanowi część kontynentu euroazjatyckiego, o wyraźnych granicach na zachodzie, północy i południu lecz zaledwie umownej, nieprecyzyjnej i płynnej granicy wschodniej¹. Owa nieprecyzyjność oraz płynność granic stanowi jednocześnie doskonałą metaforę europejskości.

¹ Kwestia geograficznych granic Europy została szczegółowo omówiona w innym rozdziale zawierającym także omówienie samego pojęcia granicy i sposobów jej definiowania. Zob. A. Wiktorcka-Święcka, *Wyznaczanie granic i konstruowanie tożsamości Europy* w niniejszym podręczniku.

Z jednej strony sugeruje odrębność, swoistość i wyjątkowość, z drugiej natomiast ukazuje jej nieuchwytność, niejasność lub co najmniej podatność na wieloraką i zróżnicowaną interpretację. W tym kontekście zasadnicze pytania wymagające odpowiedzi w pierwszej kolejności dotyczą tego, czym jest Europa, czym jest europejskość, co stanowi o tożsamości Europy, o dystynktywności kultury określanej jako europejska i uzasadnia tym samym jej wyodrębnienie jako kategorii analitycznej.

Ponieważ Europa nie ma wyraźnych i precyzyjnie zakreślonych granic na wschodzie, jej linie demarkacyjne wyznaczane były zwykle w innych niż geograficzna przestrzeniach. W istocie na przestrzeni wieków to za pomocą historycznych, religijnych czy szerzej kulturowych czynników kreślono granice Europy. Jak ujmuje to David Lowenthal (2000: 314), „Europa zawsze była bardziej konstruktem mentalnym niż geograficzną czy społeczną całością”. Podobna myśl znajduje wyraz w twierdzeniu, że „to gdzie zaczyna i kończy się Europa pozostaje tajemnicą. Odpowiadając na to pytanie, odwołujemy się do historii, polityki, demografii, kultury w równym stopniu co do geografii” (Caporaso 2005: 65). Waga kulturowego wymiaru definiowania europejskości zauważalna jest też dziś, w dobie postępującej integracji różnych dziedzin życia publicznego, która możliwa jest – jak twierdzi Koo van der Wal (2008: 148–149) – tylko na gruncie pewnego kulturowego konsensusu. To nie polityczne i gospodarcze formy współpracy stanowią dziś o unikatowości Europy, lecz umożliwiający ją wspólny kod kulturowy. Choć Herodot określał Europę jako odrębny kontynent w sensie geograficznym właśnie, to począwszy od czasów greckich, przez epokę rzymską po średniowiecze, a w pewnej mierze po dziś, Europa określa siebie poprzez kryterium kulturowe, co uwidaczniało się w definiowaniu siebie w kontraście wobec barbarzyńców (Dobroczyński 1979: 10–11). Greckie rozumienie kultury jako procesu doskonalenia ciała i umysłu, umiejętność spekulacji, teoretyzowania i rozwoju wiedzy, której najdoskonalszy wyraz stanowiła filozofia, poprzez swe uniwersalistyczne i normatywne roszczenia, uzasadniało ów podział (Dalfovo 2005: 103–105). Powracał on zresztą później wielokrotnie w zmienionej formie i innych okolicznościach historycznych.

Ten pierwszy podział geograficznej Europy na cywilizowane południe i barbarzyńską północ, który z biegiem czasu i wraz z przesuwaniem się politycznego środka ciężkości w okresie panowania Karolingów bardziej ku północy, ustąpił miejsca związanemu ze schizmą wschodnią podziałem na Wschód i Zachód, miał więc w istocie także charakter kulturowy. Kontynuację kulturowo zarysowanej granicy i takiegoż definiowania Europy stanowiło średnio-

wieczne przeciwstawienie świata chrześcijańskiego pogańskiemu i islamskiemu. Z tego punktu widzenia *Al-Andalus*, półwysep iberyjski pod arabskim panowaniem czy tureckie Bałkany, choć w geograficznym sensie znajdowały się w Europie, nie były traktowane jako część „ideologicznej Europy” (Grinberg 2007: 15–17). Umowność i zmienność geograficznych konturów Europy była zatem na przestrzeni dziejów doprecyzowywana za pomocą kryteriów kulturowych. Fakty te z jednej strony skłaniają do sformułowania dyrektywy metodologicznej, nakazującej właśnie według kryterium kulturowego definiować Europę i europejskość, a z drugiej narzuca pytanie – jakież to specyficzne kulturowo cechy definiowały i definiują dziś Europę.

2. Kulturowe korzenie Europy

Próbując zdefiniować pojęcie europejskości w wymiarze kulturowym, staje my przed problemem jej ujęcia na kontinuum wyznaczonym przez opozycję ciągłość–zmiana. Przemijający, historyczny charakter wytworów kulturowych, stwarza bowiem problem uzasadnienia dla ujmowania europejskości jako bytu z jednej strony ewoluującego, a przeto zmiennego w czasie, z drugiej zaś jako pewnej jakości, która mimo zmian pozostaje wciąż tym samym. Innymi słowy, zachowuje w jakiejś płaszczyźnie ciągłość, oznaczającą trwanie określonych elementów, uzasadniających określanie owej całości wciąż tym samym pojęciem. Z problemem tym można się zmierzyć, podejmując próbę opisu specyfiki europejskiej kultury przez odwołanie się do różnych poziomów jej tożsamości. Pierwszy poziom – nazwijmy go powierzchniowym – odnosiłby się do tradycji filozoficznych i intelektualnych, które znalazły swój praktyczny wyraz w specyficznych formach praktyk społecznych w tak różnych przestrzeniach, jak polityka, nauka, gospodarka czy życie społeczne. Drugi – nazwijmy go głębokim – oznaczałby pewne najbardziej elementarne idee i przekonania, które choć nie do końca zwerbalizowane, umożliwiły wytworzenie konstruktywów teoretycznych, które z kolei zmaterializowały się w różnych, historycznie zmiennych, praktykach życia wspólnotowego. Choć dziejowy charakter wytworów kultury stanowi o ich przemijaniu i ewolucji, fundamentalne idee dotyczące natury człowieka i świata trwają, manifestując się w następujących po sobie chronologicznie formach. Pierwszy poziom oznaczałby więc konkretne, historycznie zmienne treści i przekonania (mity, koncepcje filozoficzne, projekty polityczne), które przemijają bądź zmieniają się, zostają czasem zapomniane i na nowo odkryte, jak chociażby intelektualne dziedzictwo świata antycznego, lub wraz z postę-

pem i rozwojem myśli ludzkiej zwyczajnie się dezaktualizują, jak na przykład wyobrażenia o geograficznym kształtach i granicach świata. Poziom głęboki natomiast oznacza trwanie bardziej fundamentalnych idei i przekonań poznawczych, stanowiących rodzaj wspólnego gruntu i łącznika, między ich przemijającymi historycznie ekspresjami poziomu powierzchniowego.

Podstawowa formacja kulturowa Europy, z której wyrastały z czasem kolejne, kształtuje się w okresie antyku. Jednak jak podkreśla Franciszek Gołębski (2008: 57; 2012: 63), nie sposób całkowicie abstrahować od jej prehistorycznych korzeni. Początki kultury europejskiej narodziły się bowiem w zlewisku strumieni cywilizacyjnych azjatyckiego i afrykańskiego pochodzenia, rozciągającego się od Tygrysu do Nilu i Adriatyku, od Morza Czarnego do Zatok Perskiej. Egipt, Mezopotamia i Fenicja stanowiły przestrzenie kulturowe, między którymi Grecy pośredniczyli w przepływie dóbr i idei między Wschodem i Zachodem, przyczyniając się jednocześnie do wyodrębnienia tych dwóch pojęć geograficznych (Dobroczyński 1979: 8–9). Owe związki kulturowe, stanowiące załazek Europy, utrwalone zostały w opowieści o mitycznej Europie – córce króla Agenora – porwanej z Fenicji przez Zeusa, który przyjął postać byka, a następnie ukrył ją na Krecie, gdzie pozostała i urodziła mu trzech synów. Zeus reprezentuje w tej opowieści pierwiastek grecki, córka fenickiego władcy elementy wschodnie, postać byka zaś kulturę egipską (Gołębski 2012: 30–32). Pograniczny, można by rzec, charakter genezy europejskiej kultury oznacza, że była ona znaczone licznymi wpływami zewnętrznymi, które obecne były zawsze, choć w różnym stopniu w rozmaitych okresach historycznych. Dlatego możemy mówić o wielowarstwowej strukturze europejskiej przestrzeni symbolicznej, na którą składają się autonomiczne wartości europejskie oraz te, które zostały przez nią zasymilowane, a których pochodzenie jest pozaeuropejskie (Gołębski 2012: 49–50).

Zdaniem Andrzeja Flisa to pierwiastki judeochrześcijańskie oraz greckie stanowią o unikatowości europejskiej kultury. W jej głębszym wymiarze oznacza to zespolenie dwóch rodzajów racjonalności – koherencyjnej oraz instrumentalnej – czyli orientacji na cel i orientacji na wartości. Jest to w istocie synteza dwóch przeciwnych tradycji: żydowskiej i grecko-rzymskiej. Fuzja ta, wyrażająca się w greckich pojęciach *techne* oraz *logos*, stanowiła o sukcesie Europy. Ponadto autor ten wskazuje na aktywizm, kładący nacisk na działalność praktyczną, mający zarówno w judaizmie, jak i późniejszym chrześcijaństwie charakter moralnego nakazu i religijnej powinności, oraz antropocentryzm, oznaczający szczególną pozycję człowieka w świecie. Gene-

zy obu tych koncepcji dopatruje się w judaizmie i jego chrześcijańskiej kontynuacji. Istotną rolę odegrała także koncepcja monistycznego i transcendentnego boga, która pozbawiała świat cech boskich, magicznych. Chodzi tu o swoistą sekularyzację świata, w którym nie ma już miejsca dla całej plejady bóstw zamieszkujących drzewa, łąki, strumienie czy inne elementy przyrody. Koncepcja ta oznacza rozbitcie greckiej całości określanej mianem *kosmos* na dwie przeciwstawne części, konceptualizowane później jako *civitas Dei* i *civitas terrena* oraz trwałe oddzielenie *sacrum* od *profanum*, wraz z oddaniem tego ostatniego we władanie człowieka i jego działań. Również judaistyczną w swej genezie, linearną koncepcją czasu, rozumianego jako sekwencja unikatowych i niepowtarzalnych zdarzeń, wiąże się z kolei idea postępu, związana także z obecnym w żydowskiej tradycji mesjanistycznym oczekiwaniem i zwróceniem ku przyszłości. Znalazły one swą kontynuację w eschatologii chrześcijańskiej, stanowiąc podstawę dla poznawczego optymizmu i wiary w doskonalszą przyszłość (Flis 1997).

Owe elementarne przekonania i nastawienia poznawcze manifestują się w klasycznej spuściźnie kultury europejskiej. Między różnymi autorami panuje w zasadzie zgodność co do ich katalogu i znaczenia. Z greckiej tradycji czerpie Europa sferę życia intelektualnego, w tym zwłaszcza dziedzictwo greckiej filozofii i myśli politycznej oraz wartości, wokół których były one zorganizowane – krytycyzm, dążenie do prawdy, orientacja na urzeczywistnianie doskonałości. Rozwijana przez Greków zdolność abstrakcyjnego myślenia i stopniowe odchodzenie od kultury mitycznej w stronę kultury intelektualnej, uzyskały z czasem dominującą pozycję na świecie i stworzyły podstawy rozwoju nauki i techniki. Pragmatyzm i racjonalizm filozofii rzymskiej dał z kolei podstawy formom republikańskim czy ogólniej zasadom organizacji społecznej i gospodarczej Europy. System prawa rzymskiego, metody administrowania, skuteczność działania politycznego, wzorce organizacji państwa i ładu prawnego, stały się wzorcami dla późniejszych europejskich systemów politycznych. Judaizmowi zawdzięcza Europa monoteizm osobowego Boga mającego wymiar uniwersalny, a nie henoteistyczny oraz oddzielenie go od sił natury. Ponadto istotne było oddziaływanie diaspory żydowskiej, która dzięki powiązaniom rodzinnym i religijnym na terenie całej Europy umożliwiła obrót bezgotówkowy stanowiący pierwociny systemu bankowego (Kociuba 2002: 41–43). Te wymiary oddziaływania judaizmu, wraz z zaakcentowaniem szacunku dla ludzkiego życia i ugruntowaniem w przestrzeni europejskiej idei równości i braterstwa, zostały następnie wzmocnione i kontynuowane

przez chrześcijaństwo. Pierwiastek chrześcijański odwołując się do wymiaru powszechnego (*katholikos*) stworzył podstawy procesów uniwersalistycznych oraz zintegrował społeczność europejską wokół wspólnoty wiary, obrzędów i obyczajów. Tak powstała *Christianitas*, wspólnota oznaczająca jedność aksjologiczną, dopełniona jednością polityczno-prawną, stwarzająca ramy dla jedności polityczno-gospodarczej. Przez zakony, będące głównym ośrodkiem życia intelektualnego w średniowieczu, chrześcijaństwo przyczyniło się do zachowania i wchłonięcia dziedzictwa antycznego (Bokajło 2009). Nie należy też zapominać o roli spuścizny arabskiej w Europie. Pośrednicząc nie tylko między Wschodem a Zachodem, ale i między antykiem a średniowieczem, kultura arabska przechowała między innymi dzieła starożytnych filozofów (w tym Arystotelesa) o fundamentalnym znaczeniu dla kultury europejskiej. To za pośrednictwem arabskich uczonych i tłumaczy myśl ta docierała do chrześcijańskiej Europy. Nie bez znaczenia jest tu także ogólny klimat tolerancji, otwartości i dialogu, panujący na obszarze europejskich ziem pod panowaniem arabskim, symbolizowanych przez słynną szkołę tłumaczeń w Toledo, w której pracowali uczeni muzułmańscy, chrześcijańscy i żydowscy. W kontekście roli arabskiej spuścizny podkreśla się też niezwykle rozwój nauk medycznych czy technik rolniczych. Ponadto kultura arabska prezentowana jest również jako swoisty kontrapunkt, w opozycji do którego formuje się tożsamość europejska w okresie średniowiecza (Danecki 1998; Chodubski 2007).

Opisane wpływy i tradycje uwidaczniają się po dziś w takich cechach i dążeniach, jak uznanie godności człowieka i umieszczenie go w centrum systemu wartości, akceptacja dla ludzkiego dążenia do wolności i satysfakcji, która zmaterializowała się demokratycznych standardach życia publicznego i politycznego, optymizm poznawczy inspirujący do doskonalenia zastanej rzeczywistości i twórczych poszukiwań, dążenie do aktywnego kształtowania przyrody i społeczeństwa i związana z tym kategoria postępu i zmiany cywilizacyjnej, potrzeba naukowego oglądu świata oraz rozdział między sferą religijną i świecką (Dobroczyński, Stefanowicz 1979: 149-150).

3. Tożsamość – dylematy teoretyczne

Źródeł teoretycznych inspiracji dla pojęcia tożsamości Barbara Szacka dopatruje się w interakcjonizmie symbolicznym oraz psychoanalizie. Dwa źródła zaowocowały dwutorowością refleksji teoretycznej nad tym pojęciem – psychologii społecznej i socjologii z jednej strony oraz psychologii i psychiatrii

z drugiej (Szacka 2003: 149). Symboliczny interakcjonizm, związany z takimi nazwiskami, jak Charles H. Cooley, George H. Mead, William I. Thomas, rozwijał się na gruncie filozoficznych i psychologicznych rozważań pragmatysty Williama Jamesa (Szacki 1983: 579). Inspiracja psychoanalityczna, choć sięgająca w swej genezie prac Zygmunta Freuda, do socjologii przeniknęła wraz z pracami Erika Eriksona, postulującego rozwijanie programu interdyscyplinarnych badań nad sytuacją jednostki w społeczeństwie (Bokszański 2005: 23). Obie tradycje stwarzają zasadniczy problem dla refleksji nad tożsamością europejską jako przykładem tożsamości zbiorowej. Obie wiążą tożsamość z jednostką, jakkolwiek interakcje społeczne odgrywają istotną rolę w procesie jej kształtowania. Kiedy mowa o tożsamościach zbiorowych, pojawia się bowiem pokusa antropomorfizowania, skłonność do ujmowania zbiorowości tak, jakby był wyposażona, na podobieństwo jednostki, w organ samowiedzy, coś na kształt umysłu czy duszy zbiorowej, będących odpowiednikami samoświadomości osobniczej (Kłoskowska 1992: 132). Rozważając tę trudność, Zbigniew Bokszański (2005: 62) wskazuje, że ukształtowanie się pojęcia tożsamości zbiorowych można traktować jako „rezultat syntezy tradycyjnych pojęć używanych w analizach różnic kulturowych dzielących zbiorowości z nowym sposobem pojmowania podmiotu indywidualnego, związanym z nowym pojęciem tożsamości. To nowe pojęcie eksponowało zwłaszcza podmiotowość aktora społecznego i znaczenie autodefinicji w jego działaniach”. Taka perspektywa skłania więc do subiektywistycznego ujmowania tożsamości zbiorowej jako mechanizmu identyfikacji jednostki z określoną zbiorowością – narodem, grupą etniczną, mniejszością polityczną czy jakąkolwiek inną, jej wartościami, celami i dążeniami. Tożsamość zbiorowa oznaczałaby w tym ujęciu sumę identyfikacji jednostki z różnymi grupami społecznymi, wyodrębnionymi na gruncie różnorodnych kryteriów, stanowiących element autodefinicji jednostki. Tożsamość zbiorowa jest więc takim ukształtowaniem podmiotu, w którym podstawową rolę odgrywają więzi jednostki z grupą, zakorzenione w wyobrażeniu o posiadaniu określonych cech wspólnych i wyrażające się w podzielanych zbiorowo dążeniach, celach i wartościach. Jakkolwiek nieprecyzyjne mogą być te wyobrażenia, świadczą one o istnieniu społecznych całości, a tożsamość zbiorowa jest świadomościowym odbiciem społecznych relacji zależności i zobowiązań, współdziałania i wspólnych interesów (Golka 2010: 355–356).

Użytecznych narzędzi teoretycznych w refleksji nad zagadnieniem tożsamości dostarcza paradygmat tożsamości społecznej Henri Tajfela

i Johna C. Turnera², podkreślający funkcjonalny aspekt jednostkowych identyfikacji. Tajfel odwołuje się do dwóch rodzajów czynników stojących za procesem formowania się tożsamości społecznej. Pierwszym z nich jest motywacja do podwyższenia samooceny. Ludzie motywowani do utrzymania pozytywnej koncepcji własnej osoby, definiują siebie terminach przynależności grupowej, by drogą porównań z innymi grupami uzyskać pozytywny wizerunek własnej osoby. Drugi czynnik – poznawczy – umożliwia różnicowanie międzygrupowe dzięki procesowi kategoryzacji (Kwiatkowska 1999: 84–87). Behawioralnymi konsekwencjami tych procesów jest zjawisko faworyzacji grupy własnej kosztem grupy obcej oraz zjawisko akcentuacji polegające na wzmacnianiu różnic między grupą własną i obcą oraz podobieństw wewnątrz grupy własnej (Tajfel, Billig, Budny, Flament 1971; Tajfel 1974; Tajfel 1982). Kategoryzowanie na grupę własną grupę obcą może zachodzić na gruncie dowolnej, nawet sztucznie wytworzonej cechy³. Przekonanie (nawet iluzoryczne) o posiadaniu określonego atrybutu (fizycznego, moralnego, intelektualnego czy poznawczego) wytwarza poczucie przynależności grupowej oraz skutkuje zjawiskiem faworyzacji grupy własnej i akcentuacji w interakcji z jednostkami tego atrybutu pozbawionymi.

W koncepcji Turnera mechanizm formowania się grupy wyjaśniany jest w kategoriach systemu reprezentacji poznawczych dotyczących własnej osoby. Poznawcze reprezentacje „ja” występują w postaci „kategorii ja”, natomiast kategoryzacja to włączenie „ja” do pewnej klasy bodźców i potraktowanie go jako identycznego z tymi bodźcami (Kwiatkowska 1999: 95–97).

Obie koncepcje, choć wyjaśniają fenomen tożsamości zbiorowej przez odwołanie się do procesów intrapsychicznych i świadomościowych, dostrzegają jednak rolę obiektywnego czynnika kategoryzacji, takiego jak podobieństwo. Dlatego należy zgodzić się z Robertem Szwedem, gdy twierdzi, że w procesie formowania się tożsamości decydujące znaczenie mają czynniki obiektywne, które charakteryzują jednostki jako członków określonych grup i zbiorowości. Chodzi o elementy i ich konfiguracje, wynikające z uczestnictwa

² H. Tajfel jest twórcą teorii tożsamości społecznej (*Social Identity Theory* – SIT), natomiast J.C. Turner teorii kategoryzacji ja (*Self-Categorization Theory* – SCT), która stanowi rozwinięcie oryginalnej SIT. Rozwinięcie to polegało na przesunięciu akcentów z procesów międzygrupowych na wewnątrzgrupowe. Ponieważ jednak obie teorie opierają się na tych samych założeniach i wyrastają z jednakowej perspektywy meta-teoretycznej, w odniesieniu do obu używa się czasem zbiorczego terminu perspektywa tożsamości społecznej (Hornsey 2008: 205–209).

³ Jest to tzw. minimalna sytuacja grupowa lub paradygmat grupy minimalnej. Nawet gdy mamy do czynienia z grupą, która z wyjątkiem świadomości przynależenia do niej, pozbawiona jest wszystkich swoich typowych cech (bezpośrednich relacji między członkami, wewnętrznej struktury, systemu norm, relacji z innymi), a która wyróżniona może być na podstawie najbardziej trywialnego czy wręcz fikcyjnego kryterium, wśród jej członków formuje się, choćby tylko chwilowe poczucie tożsamości grupowej. Por. Brewer, Braw 1998: 566–567; Tajfel, Billig, Budny, Flament 1971).

w grupie, których utrata powoduje jednocześnie utratę tożsamości, a więc niemożność identyfikowania siebie i bycia identyfikowanym przez innych jako członek określonej grupy. Postuluje więc istnienie pewnego rdzenia tożsamości zbiorowej (Szwed 2003: 45). Próba przerzucenia teoretycznego pomostu rozwiązującego powyższe dylematy jest pojęcie tożsamości społeczno-kulturowej rozumianej jako „produkt procesu intersubiektywizacji przyswojonych, uświadomionych i uzewnętrzniionych przez jednostki znaczących w danej zbiorowości cech i własności kultury, usankcjonowanych i utrwalonych w postaci różnorodnych wytworów kulturowych i instytucji społecznych” (Szwed 2003: 53). Ta definicja wiąże tożsamość jednostek z ich uczestnictwem w życiu zbiorowym oraz spaja indywidualny i kolektywny wymiar tożsamości, zwracając uwagę, z jednej strony na to, że to jednostki są realnymi podmiotami tożsamości, z drugiej zaś, że źródło tożsamości znajduje się poza nimi w postaci wytworów kulturowych i instytucji społecznych (Szwed 2003: 55).

Takie podejście rodzi z kolei trudności związane z zawartymi w nim *implicite* normatywnym i ekskluzywnym charakterze tożsamości zbiorowych, kreśli bowiem wyraźne granice decydujące o tym, co stanowi o istocie danej zbiorowości, co jest esencją jej doświadczenia i sensem jej istnienia oraz jakie są w związku z tym powinności i moralne zobowiązania jednostki. Innymi słowy, jest to próba autorytatywnego rozstrzygnięcia, co to znaczy być na przykład Polakiem/Polką, Europejczykiem/Europejką, czy to przez odwołanie się do jakiegoś reprezentanta, swego „rzecznika” danej zbiorowości, będącego nosicielem jej konstytutywnych cech lub przez odwołanie się do dóbr kultury symbolicznej, będących nośnikami wartości uznawanych za podstawowe czy konstytutywne dla danej zbiorowości, co potwierdzone jest ich społeczną akceptacją (Boksański 2005: 65–66).

4. Tożsamość europejska – studium empiryczno-opisowe

Próba ominięcia wspomnianych dylematów może być empiryczno-opisowe ujęcie tożsamości europejskiej, odwołujące się do subiektywnych wymiarów tożsamości. Choć z pewnością ma ono charakter redukcjonistyczny, to ma tę zaletę, że zamiast odwoływać się do nieostrej teoretycznie kategorii europejskości, skupia się na faktycznych i deklarowanych, a przeto dających się empirycznie potwierdzić, wyobrażeniach ludzi na temat tego, co znaczy być Europejką/Europejczykiem. Podejście takie, zamiast koncentrować się na teoretycznych rozważaniach o treściach składających się na tożsamość europejską,

o których zapewne przeciętna jednostka nie ma pojęcia, umożliwia wgląd w faktyczny stan rzeczy. Taka strategia może też znaleźć uzasadnienie w zarysowanym wyżej paradygmacie tożsamości społecznej i paradygmacie grupy minimalnej (Ongur 2010). Bez względu bowiem na to, jakie konkretne treści zawiera atrybut europejskości, polityczne, ekonomiczne, społeczne czy tylko dyskursywne granice wyróżniające Europę i Europejczyków, skutkować będą formowaniem się tożsamości grupowej.

Co w tej perspektywie oznacza „tożsamość europejska”? Dobrego materiału do analizy dostarczają badania Eurobarometru⁴, pamiętając, że przedstawione dane dotyczą jedynie krajów należących do Unii Europejskiej, zatem nie obejmują całej geograficznej czy kulturowej Europy. Niemniej stanowią interesujący, a przeto warty przeanalizowania, materiał badawczy, który może rzucić nieco światła na zagadnienie tożsamości europejskiej.

Choć według badań Eurobarometru⁵ tożsamość narodowa wydaje się wciąż najważniejszą dla Europejczyków identyfikacją zbiorową (46%), to ich znaczny odsetek deklaruje też tożsamość europejską (41%). Zaledwie 3% czuje się wyłącznie Europejczykami i nie definiuje siebie w kategoriach narodowych, a 7% określa siebie w pierwszej kolejności jako Europejczyków, w drugiej zaś poprzez identyfikację narodową. W tej kwestii widać wyraźne, krajowe zróżnicowanie:

- najczęściej wyłącznie poprzez identyfikację narodową definiują się kolejno: Brytyjczycy 70%, Litwini 60%, Czesi 59%, Irlandczycy 58%, Słowenci 55%, Łotysze 52%, Bułgarzy 51% i Rumuni 50%;
- tożsamość narodową i europejską, częściej niż wyłącznie narodową, deklarują mieszkańcy: Malty 54%, Holandii 52%, Danii 52%, Hiszpanii 50%, Polski 48%, Niemiec 47%, Luksemburga 46%, Portugalii 46%, Słowacji 45%;
- w pierwszej kolejności poprzez europejską oraz dodatkowo narodową tożsamość definiują siebie najczęściej mieszkańcy Rumunii 13%, Luksemburga 12%, Belgii i Słowacji po 10%;
- spośród wszystkich Europejczyków Luksemburczycy najczęściej deklarują wyłącznie europejską tożsamość – 16%.

Obywatele UE nie tylko deklarują europejską tożsamość, ale przywiązują do niej istotną wagę. Dla większości z nich (58%) tożsamość europejska jest istotna, choć jednocześnie znaczący odsetek (40%) deklaruje, że identyfikacja

⁴ Wszystkie przytoczone raporty dostępne są na: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

⁵ *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 73, vol. 2, November 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_en.pdf.

ta nie ma dla nich znaczenia. Największy odsetek osób (70% i więcej), dla których bycie Europejczykiem jest istotnym elementem tożsamości, odnotowano w takich krajach, jak Włochy, Luksemburg, Czechy, Słowacja, Austria i Finlandia. Bycie Europejczykiem jest z kolei najmniej istotne dla mieszkańców Wielkiej Brytanii i Łotwy⁶. Pod względem cech socjodemograficznych osoby czujące się Europejczykami rekrutują się z spośród grup korzystniejsze ułożonych w strukturze społecznej, ponadto zaobserwować można wyraźną korelację z poziomem wykształcenia, wiekiem respondentów⁷.

Dane zawarte w raporcie opublikowanym wiosną 2011 roku⁸ pokazują, że wśród najważniejszych elementów, które kreują poczucie przynależności do europejskiej zbiorowości, Europejczycy wymieniają walutę euro oraz wartości demokratyczne – odpowiednio 36% i 32%. Ponadto jako ważny element wspólnej tożsamości wskazywane są geografia i wspólna kultura, w dalszej kolejności wspólna historia i wysoki poziom zabezpieczenia społecznego. Najmniej istotne okazały się wspólne symbole (11%) oraz dziedzictwo religijne (5%). Te średnie wskazania dla wszystkich krajów członkowskich różnią się oczywiście w odniesieniu do poszczególnych państw, których obywatele przywiązują zróżnicowaną wagę do poszczególnych elementów składających się na tożsamość europejską. Nie jest zaskoczeniem, że wspólna waluta jest znacznie ważniejsza dla obywateli krajów strefy euro (46%) niż dla pozostałych mieszkańców UE (18%). Także w odniesieniu do wartości demokratycznych można zaobserwować istotną rozbieżność, tym razem między krajami tzw. starej piętnastki i nowymi krajami członkowskimi. W tych pierwszych wartości demokratyczne stanowią ważny element tożsamości europejskiej dla 34% obywateli, podczas gdy wśród obywateli nowych krajów członkowskich podobnego wskazania udziela nieco mniej niż co czwarta osoba (24%). W nowych państwach członkowskich natomiast większą rolę odgrywają takie elementy jak wspólna historia (22%) i symbole (17%) wobec odpowiednio 16% i 9% dla krajów starej Unii.

Tożsamość europejska, jej rozumienie i rola, wydaje się zróżnicowana w zależności od kraju, regionu, zaangażowania w procesy integracyjne i okresu przynależności do Wspólnot Europejskich. Analiza socjodemograficzna wskazuje wyraźne korelaty istotności tożsamości europejskiej. Otóż okazuje się, że jest postrzegana wyraźnie jako istotniejsza przez osoby lepiej wykształcone, prowa-

⁶ *New Europeans*, Special Eurobarometer 346, April 2011, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf.

⁷ *Public Opinion in the European Union...*

⁸ *New Europeans...*

dzące działalność gospodarczą i tzw. białe kołnierzyki, a więc osoby zajmujące stosunkowo korzystną pozycję w hierarchii społecznej. Lepiej wykształceni badani przywiązują też większą wagę do wartości demokratycznych jako istotnego elementu definiującego ich europejską tożsamość.

Nieco wcześniejsze badanie Eurobarometru, opublikowane zimą 2010 roku⁹, ujawniły z kolei ciekawą zależność między tożsamością narodową i tożsamością europejską. Zdaniem respondentów najważniejszymi elementami decydującymi o tożsamości narodowej są kolejno: poczucie przynależności, urodzenie się w danym kraju, wspólne tradycje kulturowe, posługiwanie się językiem narodowym lub jednym z języków urzędowych, korzystanie z praw obywatela danego kraju, bycie wychowanym w danym kraju, posiadanie rodziców danej narodowości, chrześcijańskie wyznanie i na końcu aktywność w jakiejś organizacji na szczeblu krajowym. Dokładnie w tej samej kolejności wymieniane są czynniki decydujące zdaniem respondentów o tożsamości europejskiej, wskazania procentowe nie odbiegają zasadniczo od tych opisujących czynniki decydujące o tożsamości narodowej.

Przytoczone dane ukazują dość charakterystyczny obraz nosicieli tożsamości europejskiej. Po pierwsze, tożsamość europejska dla znacznej części Europejczyków i Europejki jest istotnym elementem tożsamości, komplementarnym wobec tożsamości narodowej. Po drugie, osoby definiujące się poprzez kategorię europejskości mają wyrazisty profil socjodemograficzny; są to częściej osoby młode, dobrze wykształcone, zajmujące korzystne pozycje w hierarchii społecznej i deklarujące zadowolenie z poziomu własnej stopy życiowej.

Okazuje się, że osoby deklarujące tożsamość europejską, oprócz podobnych cech, łączy także wspólnota doświadczeń. Podobny profil socjodemograficzny cechuje bowiem osoby, które częściej niż reszta populacji deklarują przyjaźnię i związki miłosne z obywatelami innych krajów¹⁰. Interesujących danych, mogących rzucić nieco światła na ten fenomen, dostarcza także raport Eurobarometru z 2012 poświęcony znajomości języków obcych¹¹. Okazuje się, że wśród osób znających jeden lub więcej języków obcych w stopniu pozwalającym prowadzić swobodną rozmowę, przeważają osoby uczące się i te lepiej wykształcone, mieszczone się w przedziałach wiekowych do 55. roku życia, osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, pracujące na stanowiskach zarządzających

⁹ *Future of Europe*, Standard Eurobarometer 71, January 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb713_future_europe.pdf.

¹⁰ *New Europeans...*

¹¹ *Europeans and their Languages*, Special Eurobarometer 386, June 2012, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_386_en.pdf.

i tzw. białe kołnierzyki. W grupie tej przeważają osoby plasujące siebie w górnych pozycjach hierarchii społecznej. Jest to jednocześnie grupa, której największy odsetek posługuje się językiem obcym regularnie w celach zawodowych, edukacyjnych, towarzyskich i rozrywkowych (oglądanie telewizji, słuchanie radia, czytanie prasy, komunikacja *on-line*).

Według badań dotyczących mobilności na rynku pracy¹² „białe kołnierzyki”, kadra zarządzająca oraz samozatrudnieni to grupy, wśród których największy odsetek osób ma doświadczenia związane z edukacją lub treningiem zawodowym poza granicami własnego kraju. Ponadto spośród osób z wyższym wykształceniem oraz pracujących na stanowiskach zarządczych, największy odsetek ma doświadczenia związane z pracą i zamieszkiwaniem poza krajem pochodzenia. Ludzie młodzi, po studiach lub wciąż studiujący, częściej niż reszta populacji decydują się na spędzenie wakacji poza granicami własnego kraju¹³.

Wydaje się więc, że doświadczenie europejskiej tożsamości jest udziałem osób, które posiadają zasoby (wykształcenie, dochód, znajomość języków obcych, pozycja zawodowa) stwarzające możliwość korzystania z międzynarodowego i otwartego charakteru Unii Europejskiej. Innymi słowy, mają największe możliwości doświadczenia w wymiarze praktycznym możliwości oferowanych przez integrującą się Europę, czerpania korzyści z jej międzynarodowego charakteru. Można zaryzykować tezę, że tożsamość europejska rozwija się przede wszystkim w tych grupach społecznych, które są w największym stopniu beneficjentami procesów integracyjnych, które w codziennym życiu doświadczają korzyści, jakie daje wspólny rynek, zintegrowany system edukacji czy otwarte granice narodowe. Warto zaznaczyć, że już na początku lat 70. XX wieku Ronald Inglehart (1970) stawiał podobną tezę, znajdując dla niej empiryczne wsparcie. Nawiązując do koncepcji „społecznej mobilizacji” Karla Deutscha, Inglehart formułuje tezę o „poznawczej mobilizacji”. Pod określeniem tym kryje się proces polegający na wzroście zdolności jednostek do rozumienia i interpretowania informacji odnoszących się do odległych wspólnot politycznych, będący efektem wzrostu poziomu edukacji i roli komunikacji masowej. Rezultatem tego procesu jest akceptacja dla procesów integracyjnych i rozwój tożsamości europejskiej. Jego predyktorami są między innymi pozycja w strukturze społecznej, wykształcenie czy podróże zagraniczne.

¹² *Geographical and Labour Market Mobility*, Special Eurobarometer 337, June 2010, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_337_en.pdf.

¹³ *Attitudes of Europeans Towards Tourism*, Flash Eurobarometer 370, March 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_370_en.pdf.

Rozwój tożsamości europejskiej, przynajmniej w statystycznym ujęciu, wydaje się zatem faktem, mającym dodatkowo wsparcie teoretyczne, aczkolwiek podkreślić należy, że jest to fakt o ograniczonym społecznie zasięgu. Taki stan rzeczy rodzi istotne pytanie o perspektywy rozwoju tożsamości europejskiej. Chociaż, jak pokazuje Christian Bee (2008), odwołując się do perspektywy konstruktywistycznej, tożsamość europejska jest rezultatem świadomych zabiegów instytucjonalnych Unii, to część europejskiej społeczności wydaje się temu procesowi wymykać. Można powiedzieć, że odgórne zabiegi elit polityczno-instytucjonalnych zderzają się z faktycznym oddolnym doświadczeniem, które niekoniecznie zbieżne są z normatywnymi projektami.

5. Perspektywy tożsamości europejskiej

Przedstawione zestawienia statystyczne sugerują co najmniej jeden warunek rozwoju powszechnej tożsamości europejskiej. Jest nim obecność w codziennym doświadczeniu korzyści płynących z procesów integracyjnych, czy inaczej ujmując demokratyzacja szans stwarzanych przez wspólny rynek i otwarte granice. Problem polega na tym, że to, co dla jednych jest miarą sukcesu i zaawansowania integracji, przez innych jest doświadczane jako zagrożenie. Otwarte granice, a zwłaszcza wspólny rynek, przez elity gospodarcze postrzegane są jako niewątpliwie pozytywny aspekt integracji europejskiej. Jednocześnie procesy te mogą, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego, rodzić lęk przed imigracją, utratą miejsc pracy i drenażem narodowych systemów pomocy społecznej, szczególnie wśród słabszych ekonomicznie segmentów społeczeństwa, ponoszących też zwykle największe koszty gospodarczego spowolnienia. Towarzyszy temu raczej silniejsze akcentowanie tożsamości narodowej, definiowanej wówczas w opozycji do imigrantów–obcych, niż rozwój poczucia przynależności do ponadnarodowej, europejskiej wspólnoty.

Mamy więc do czynienia z pewnym paradoksem. Procesy integracyjne, w wymiarze politycznym i ekonomicznym, mogą prowadzić do dezintegracji i zróżnicowania doświadczeń społeczeństw nimi objętych, czyniąc zaistnienie doświadczenia wspólnotowego niemożliwym. Użytecznym narzędziem teoretycznym, umożliwiającym ocenę, jak taki stan rzeczy wpływa na proces rozwoju tożsamości europejskiej, dostarcza koncepcja narracji Davida Carra (1991). Zdaniem kanadyjskiego filozofa decydującą rolę w kształtowaniu się doświadczenia „my”, doświadczenia wspólnotowości, o grywają wspólne doświadczenia i wspólne projekty, układające się w narrację, opowieść o dążeniach zbior-

rowości, pozwalającą interpretować i nadawać sens obserwowanym faktom i zdarzeniom¹⁴. W sytuacji pęknięcia doświadczenia europejskiego, czy to wzdłuż podziałów społecznych, czy to narodowych, niemożliwe jest ukonstytuowanie się jednolitej fabuły europejskiej opowieści, a wraz z tym jednej, wspólnej tożsamości europejskiej. Zdaniem Andrzeja Sepkowskiego (2007: 56), „Europa państw narodowych, które jeszcze nie przeżyły etapu narodowego, które są zanurzone w głębi historii i z niej czerpią znaki tożsamości zbiorowej jest jakościowo inna [od Ameryki], obarczona wieloma śladami kataklizmów w pamięci zbiorowej, ciągle wracająca w przeszłość nie po nauki, lecz po środki obrony lub ataku”. To, co konstytuuje Europę jako jeden fenomen kulturowy, antyczne i judeochrześcijańskie dziedzictwo, gubi się i pozostaje ukryte pod warstwą wyraźniej zapisanych w zbiorowej pamięci partykularyzmów, czy to narodowych, czy to społecznych, czyniąc europejską opowieść zapisem zagrożonych tożsamości zbiorowych.

Ogromną rolę w kształtowaniu poczucia tożsamości zbiorowej odgrywa „Inny”, w opozycji do którego lub w porównaniu z którym kształtuje się wyobrażenie o atrybutach, celach, powinnościach i przeznaczeniu zbiorowego „my”. Nie jest to spostrzeżenie zaskakujące dla psychologów społecznych. Oprócz omówionych wcześniej koncepcji Turnera i Tajfela warto wspomnieć w tym kontekście także o teorii optymalnej dystynktywności Marilyn Brewer. Zgodnie z jej założeniami tożsamość społeczna jest rezultatem kompromisu między potrzebą asymilacji, zaspokajanej przez włączenie się w grupę, a potrzebą dyferencjacji, czyli odróżnienia się od innych. Gdy mamy do czynienia z grupą o dużej inkluzywności, jak w wypadku pojęcia europejskości, pojawia się potrzeba odróżnienia się od innych członków grupy, np. przez odwołanie się do bardziej indywidualnej (choćby narodowej) charakterystyki (Kwiatkowska 1999: 104–109). W ten sposób szeroka kategoria tożsamości europejskiej zagrożona jest permanentnie przez różnorodne tożsamościowe partykularyzmy, które zapewniają poczucie dystynktywności w obliczu anonimizującej, szerokiej inkluzywności kategorii europejskości.

Problem polega także na tym, że w europejskiej historii „Inny” nie występuje raczej w postaci zewnętrznego, nie-europejskiego „Innego”. Przeciwnie, „Inny” dostępny doświadczeniu Europejczyków, pojawiał się częściej jako przedstawiciel innej wspólnoty narodowej, religijnej lub ideologicznej, o zasadniczo europejskim charakterze. W rezultacie bardziej niż kształtowaniu

¹⁴ Szerzej odnośnie do pojęcia narracji jako kategorii użytecznej w procesie rozumienia integracji europejskiej zob. Bachryj-Krzywaźnia 2012: 93–105.

się poczucia ogólnoeuropejskiej wspólnoty, ów „Inny” sprzyjał raczej wzmocnieniu partykularyzmów narodowych czy religijnych. Doświadczenie to znajduje wyraz chociażby w całej palecie świąt narodowych, które są niczym innym jak celebracją zwycięstw i porażek jednych narodowych partykularyzmów nad innymi. Brak natomiast analogicznych obrzędów skoncentrowanych na afirmacji zbiorowej tożsamości na poziomie europejskim i w tym sensie rację ma Gerard Delanty (1999: 16), gdy twierdzi, że „nie istnieje rzeczywista tradycja idei europejskiej w tym sensie, z jakim mamy do czynienia w przypadku tradycji państwowości bądź tradycji nacjonalizmu”.

Jeśli więc tożsamość europejska rozpatrywana jest przez analogię do tożsamości narodowych, czy jako kontynuacji idei narodowej na wyższym – europejskim – poziomie, to nieuchronnie wikłać się będzie w niemożliwe do przezwyciężenia sprzeczności, skazujące taką strategię na próżny, bo bezowocny wysiłek. Jawić będzie się też jako oczywista konkurencja dla tożsamości narodowej, jako zagrażający jej „Inny”, co z pewnością budzić będzie opór, choćby z czysto psychologicznych powodów, utrudniając tym samym jej rozwój i upowszechnienie. Do podobnych konkluzji dochodzi Piotr Mazurkiewicz (2001: 81-82), kontestując postrzeganie tożsamości europejskiej na podobieństwo tożsamości narodowej jako teoretycznie błędne, a przy próbach praktycznej realizacji szkodliwe. Europa jego zdaniem nigdy nie będzie państwem narodowym, a integracja europejska nigdy nie doprowadzi do powstania „narodu europejskiego”. Jako alternatywę kreśli on perspektywę postnarodowej tożsamości europejskiej, opartej na patriotyzmie konstytucyjnym, rozumianym za Jürgenem Habermasem jako całość zachodnioeuropejskiej kultury konstytucyjnej, z demokracją, prawami człowieka, państwem prawa i podstawowymi wolnościami jako elementami składowymi. Problem polega na tym, że tak pojmowana europejska tożsamość postnarodowa byłaby powierzchowna i „zimna” (Mazurkiewicz 2001: 82–83). Autor odwołuje się tu do opozycji wartości „gorących” i „zimnych” jako odpowiednio tych, które angażują emocjonalnie, wzbudzają entuzjazm, gwarantują lojalność i zespolenie w obrębie wspólnoty (patriotyzm, honor) oraz takich jak pokój, wolność, tolerancja, pluralizm, demokracja, praworządność, gospodarka, które miast silnych emocji odwołują się raczej do rozumu (Kociuba 2002: 53–55). Tożsamość budowana wokół tego drugiego rodzaju wartości musi więc być siłą rzeczy odmienna jakościowo. Odwołują się one bowiem do tego co uniwersalne, przynajmniej w przestrzeni europejskiej. Ponieważ jednak wartości te nie są w stanie wzbudzić w obywatelach Europy wystarczającego poczucia lojalności, które związane jest

przede wszystkim z państwem narodowym, to właśnie narodowe sfery publiczne dostarczają im zakorzenienia w kontekstach własnej, narodowej historii. Tożsamość europejska jako odwołanie się do tego, co uniwersalne, zakłada zatem wcześniejsze odwołanie się do wartości partykularnych (Mazurkiewicz 2003: 83–84). W takiej perspektywie tożsamość narodowa i europejska nie stanowią dla siebie konkurencji, nie wykluczają się wzajemnie, a wręcz przeciwnie – ta pierwsza stanowi bazę, na której ukonstytuować się może druga. Podobną myśl wyraża Delanty (1999: 17), gdy stwierdza, że „idea europejskości jest zbyt często błędnie postrzegana jako kosmopolityczny ideał jedności oraz jako alternatywa dla szowinizmu państwa narodowego. Moim zdaniem jest całkowicie przeciwnie. Ideę tę należy rozpatrywać w szerokim kontekście światopoglądowym i nie traktować państwa narodowego jak jej wroga, państwo to bowiem warunkuje istnienie idei europejskości”.

Warto w tym kontekście zauważyć, że zgodnie z zapisami traktatu z Maastricht, potwierdzonymi później zapisami traktatu amsterdamskiego, Unia Europejska nie dąży do ujednoczenia kultur narodowych, lecz deklaruje działania na rzecz rozkwitu kultur państw członkowskich przy jednoczesnych zachęcaniu ich wzajemnego poznania oraz zachowania dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim. Podejście to widoczne jest też w koncepcji europejskiego obywatelstwa, które wszak – zgodnie z postanowieniami traktatu amsterdamskiego – nie zastępuje, lecz uzupełnia obywatelstwo narodowe (Owadowska 2006: 123–124). Zatem instytucje unijne choć dostrzegają wagę wspólnego dziedzictwa europejskiego i podejmują działania na rzecz kreowania zbiorowej tożsamości europejskiej, to czynią to, opierając się tożsamościami narodowych i z ich poszanowaniem, nie w opozycji do nich. Jest to z pewnością strategia bliższa postnarodowemu niż ponadnarodowemu rozumieniu tożsamości europejskiej.

Podsumowanie

Europie i Europejczykom z pewnością pomogłoby w dostrzeżeniu własnej odrębności zwierciadło „Innego”. W przeszłości w konstytuowaniu się poczucia europejskości pewną rolę odegrał świat pogański, potem islamski, jako opozycja do europejskiej *Christianitas*. Dziś zaobserwować można do pewnego stopnia renesans tamtych podziałów w postaci opozycji chrześcijańskiego i demokratycznego dziedzictwa Zachodu do teokratycznego fundamentalizmu islamskiego. Jednak Gerard Delanty (1999: 12–13), autor *Odkrywania*

Europy... przestrzega, że taki mechanizm konstruowania tożsamości sprawia, iż nie można jej już definiować jako formy przynależności i solidarności, które wyrastają wokół wspólnej przestrzeni życiowej, bowiem tożsamość konstruowana jest nie przez wspólne doświadczenia, cele i perspektywy, lecz przez negocjowanie innych. Choć takiego zwrotu w idei europejskiej nie można z definicji wykluczyć, to należy pamiętać, że oznaczałby on powrót do skompromitowanych w przeszłości szowinistycznych form ekspresji tożsamości narodowych czy innych tożsamościowych partykularyzmów. Byłoby to także równoznaczne z zanegowaniem wartości, które legły u podstaw powojennego procesu integracyjnego.

Problematyczność pojęć tożsamości i europejskości przekłada się też na problematyczność kategorii tożsamości europejskiej. Być może w sytuacji, gdy abstrahujemy od normatywnych koncepcji europejskości, od teoretycznych wyobrażeń i politycznych dążeń, koncentrując się na faktycznym i subiektywnym, niejako oddolnym doświadczeniu tożsamości europejskiej, dostrzeżemy nie jedną spójną tożsamość, lecz mnogość tożsamości europejskich, zakorzenionych w mnogości sposobów doświadczania Europy i integracji europejskiej, jej konsekwencji i ich znaczenia. Jaką ostatecznie formę przyjmie europejska tożsamość, w jakim stopniu będzie ona rezultatem projektu elit, a w jakim oddolnym wytworem zakorzenionym w subiektywnym doświadczeniu, jakie są/będą jej elementy składowe, wciąż pozostaje pytaniem otwartym.

Delanty (1999: 17), parafrazując słynne słowa Massimo d'Anzeglio, jednego z twórców włoskiego zjednoczenia, twierdzi, że „Europa została zjednoczona, tylko jej dziwni nieuchwytni obywatele – Europejczycy – nie zostali jeszcze wymyśleni”. Z pewnością europejskość jako atrybut tożsamościowy jest wciąż w stadium tworzenia i definiowania, choć można wskazać już pewne zręby europejskiej tożsamości. Nawiązując do przytoczonego cytatu oraz pozostałych treści przedstawionych w niniejszym rozdziale, można powiedzieć, że Europejczycy istnieją, jednak wciąż jeszcze są wymyśleni/odkrywani i wciąż jeszcze wymyślają i odkrywają samych siebie.

Literatura rekomendowana

Mucha J., *Oblicza etniczności: studia teoretyczne i empiryczne*, Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków 2005.

Ścigaj P., *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

Suchocka R. (red.), *Oblicza europejskiej tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, Poznań 2001.

Załęski P., Syliwoniuk A. (red.), *Tożsamości kulturowe w Europie Zachodniej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

Bibliografia

Bachryj-Krzywaźnia M., *Metodologiczne implikacje i wyzwania studiów europejskich w perspektywie narratywizmu*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Teorie w studiach europejskich. W kierunku nowej agendy badawczej*, IPIE Uniwersytetu Szczecińskiego, IE Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2012.

Bee C., *The 'Institutionally Constructed' European Identity*, „Perspective on European Politics and Society” 2008, no 4, vol. 9.

Bokajło W., *Antyczne korzenie Europy*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak, (red.), *Podstawy Europeistyki. Podręcznik akademicki*, Atła 2, Wrocław 2009.

Bokajło W., *Nowożytna Europa, nowożytna europejskość*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Podstawy Europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2009.

Boksański Z., *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2005.

Brewer M. B., Braw R.J., *Intergroup Relations*, [w:] D. Gilbert, S.T. Fisk, G. Lindzey, *The Handbook of Social Psychology*, Oxford Univeristy Press, Oxford 1998.

Caporaso J.A., *The possibilities of European Identity*, „Brown Journal of World Affairs” 2005, no 1, vol. 12.

Carr D., *Time, Narrative and History*, Indiana Univeristy Press, Bloomington–Indianapolis 1991.

Chodubski A.J., *Europejska uniwersalizacja kulturowa a współczesny proces globalizacji świata*, [w:] A. Sepkowski, E. Ponczek (red.), *Tożsamość europejska-wielokulturowość-globalizacja*, Wydawnictwo Państwowej Szkoły Zawodowej, Włocławek 2007.

Cichocki P., *Wybrane problemy badań nad tożsamością Europejską*, PAN, Poznań 2009.

Dalfovo A.T., *Some Clarifications on Culture*, [w:] J.P. Hogan (red.), *Cultural Identity, Pluralism and Globalization*, The Council for Research in Values and Philosophy, Washington 2005.

Danecki J., *Co zawdzięczamy Islamowi?*, „Znak” 1998, nr 1.

Delanty G., *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 1999.

Dobroczyński M., Stefanowicz J., *Tożsamość Europy*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1979.

Flis A., *The Distinctiveness of European Culture*, [w:] Z. Mach, D. Niedźwiedzki (red.), *European Enlargement and Identity*, UNIVERSITAS, Kraków 1997.

Grinberg D., *Europe As an Unfinished Project and Limited Reality*, [w:] M. Kowalska (red.), *The New Europe. Uncertain Identity and Borders*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Golka M., *Imiona wielokulturowości*, Wydawnictwo MUZA SA, Warszawa 2010.

Gołembski F., *Cywilizacja europejska*, Wydawnictwo POLTEX, Warszawa 2012.

Gołembski F., *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Gołembski F., *Tożsamość europejska (aspekty teoretyczne)*, [w:] F. Gołembski, *Tożsamość europejska*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2005.

Hornsey M.J., *Social Identity Theory and Self-Categorization Theory: A Historical Review*, „Social and Personality Psychology Compass” 2008, nr 2/1.

Inglehart R., *Cognitive Mobilization and European Identity*, „Comparative Politics” 1970, vol. 3, no 1.

Kłoskowska A., *Tożsamość i identyfikacja narodowa w perspektywie historycznej i psychologicznej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1992, nr 1.

Kociuba M., *Tożsamość kulturowa cywilizacji europejskiej: potrzebie aksjologicznej „metanoi”*, „Annales Univeristatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio I” 2002, nr 27.

Kwiatkowska A., *Tożsamość a społeczne kategoryzacje*, Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN, Warszawa 1999.

Lowenthal D., *„European Identity”: An Emerging Concept*, „Australian Journal of Politics and History” 2000, no 3, vol. 46.

Mazurkiewicz P., *Europeizacja Europy*, Instytut Politologii UKSW, Warszawa 2001.

Ongur H. O., *Towards Social Identity for Europe? A Social Psychological Approach to Identity Studies*, „Review of European Studies” 2010, nr 2.

Owadowska R., *Tożsamość europejska: negacja identyfikacji narodowych czy ich wzbogacenie?*, „Sprawy Narodowościowe” 2006, nr 28.

Sepkowski A., *Europa w wyobrażeniach zbiorowych*, [w:] A. Sepkowski, E. Ponczek, (red.), *Tożsamość europejska–wielokulturowość–globalizacja*, Włocławek 2007.

Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2003.

Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, t. 2, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1983.

Szwed R., *Tożsamość a obcość kulturowa*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2003.

Szwed R., *Tożsamość europejska versus tożsamość narodowa? Transformacja tożsamości zbiorowych w Unii Europejskiej*, [w:] E. Hałas, K.T. Konecki (red.), *Konstruowanie jaźni i społeczeństwa. Europejskie warianty interakcjonizmu symbolicznego*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.

Tajfel H., *Social Identity and Intergroup Behaviour*, „Social Science Information” 1974, no 2.

Tajfel H., *Social Psychology of Intergroup Relations*, „Annual Review of Psychology” 1982, no 1, vol. 33.

Tajfel H., Billig M., Budny R.P., Flament C., *Social categorization and intergroup behavior*, „European Journal of Social Psychology” 1971, no 1(2).

Wal K. van der, *Europe, Idea of a Continent: The Quest for the European Identity*, „Limes” 2008, no 2, vol. 1.

Raporty

Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 73, vol. 2, November 2010.

New Europeans, Special Eurobarometer 346, April 2011.

Future of Europe, Standard Eurobarometer 71, January 2010.

Europeans and their Languages, Special Eurobarometer 386, June 2012.

Geographical and Labour Market Mobility, Special Eurobarometer 337, June 2010.

Attitudes of Europeans Towards Tourism, Flash Eurobarometer 370, March 2013.

Dylematy i perspektywy kolejnych rozszerzeń

Wspólnoty Europejskie (WE) powstały w latach 50. XX wieku jako organizacja sześciu dobrze rozwiniętych krajów, akceptujących wolny rynek, a zarazem zdolnych do zapewnienia swoim mieszkańcom wysokiego poziomu opieki socjalnej. Oprócz jednego obszaru – południowych Włoch, terytorium WE było dobrze rozwinięte gospodarczo i infrastrukturalnie, dlatego udzielanie pomocy uboższemu regionowi nie obciążało wspólnotowego budżetu ani nie budziło nadmiernych sporów politycznych.

Kolejne poszerzenia zwiększały różnorodność ekonomiczną i polityczną Wspólnot, a później Unii Europejskiej (UE), włączając w jej skład liczne obszary, a następnie całe państwa, które potrzebowały pomocy gospodarczej. Nowe państwa członkowskie modyfikowały też kulturę polityczną UE co najmniej na dwa sposoby. Po pierwsze, państwa takie jak Grecja, Hiszpania i Portugalia dopiero budowały swoje systemy demokratyczne, oczekując od UE swoistego wsparcia w tej mierze. W ten sposób Wspólnoty, które powstały jako organizacja o profilu gospodarczym, stopniowo tworzyły swój „kanon” wartości politycznych: demokracji, ochrony praw człowieka, praworządności, wolności zrzeszania się i wypowiedzi itd. Czynnikiem ten stał się tym istotniejszy, gdy realna stała się perspektywa akcesji postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, dla których budowa instytucji demokratycznych stanowiła szczególnie trudne wyzwanie. Na potrzeby ich akcesji opracowano w połowie 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które obok wytycznych dotyczących kondycji gospodarczej państw ubiegających się o przystąpienie do UE¹, zawierały warunki *sine qua non* natury politycznej, które kraje kandydujące powinny respektować.

¹ Państwo kandydujące powinno wprowadzić gospodarkę rynkową, być zdolne do sprostania konkurencji wewnątrz UE i do podjęcia obowiązków jej członka oraz powinno być tak rozwinięte, by jego akcesja nie pozbawiła Unii dotychczas osiągniętego poziomu integracji.

Były to stabilność instytucji gwarantujących zasady demokracji i praworządności oraz przestrzeganie praw obywatelskich i praw mniejszości narodowych². W ten sposób UE określiła zasady, jakie uznaje za podstawowe, a wymagając ich spełnienia od kandydatów, nałożyła ten sam obowiązek na siebie.

Po drugie, akcesja kolejnych państw zmieniała układ sił w strukturach WE/UE. Rosła liczba państw małych, a ponieważ już na początku istnienia WE państwu takim przyznano nadreprezentację w procesie decyzyjnym, można było obawiać się, że kolejne poszerzenia doprowadzą do dominacji krajów niezbyt ludnych i mających niewielki udział we wspólnym PKB, nad europejskimi mocarstwami³. Kolejne traktaty miały zwiększyć wpływ państw dużych na podejmowane w UE decyzje, co odbywało się nie bez protestów państw małych i średniej wielkości.

Ogromne znaczenie miało też zróżnicowanie ekonomiczne państw członkowskich narastające po kolejnych poszerzeniach i wymuszające kompromisy np. podczas negocjacji unijnego budżetu, w którym ogromny udział mają właśnie środki wspierające państwa i regiony uboższe. Kolejne poszerzenia w coraz większym stopniu były bowiem motywowane nie gospodarczo, ale politycznie. Unia Europejska była niejako „zmuszona” do przyjmowania nowych członków, aby udowodniać swoją atrakcyjność, podejmować skuteczną rywalizację z innymi mocarstwami świata, czy wreszcie stabilizować swoje otoczenie i oddalać potencjalne zagrożenia. Lista owych zagrożeń również ewoluowała: po 1990 r. w miarę słabnięcia groźby klasycznej wojny, podnoszono zagrożenie terroryzmem, niekontrolowanymi migracjami, przestępczością zorganizowaną. Jednak owe polityczne uzasadnienia są zazwyczaj przyjmowane z mniejszym zrozumieniem niż argumenty *stricte* gospodarcze, zwłaszcza że często wiążą się z wymiernymi obciążeniami finansowymi na rzecz nowych członków.

1. „Optymalny obszar ekonomiczny” – skutki poszerzeń

Podczas kryzysu finansowo-gospodarczego, który rozpoczął się jesienią 2008 r., a ze szczególną mocą uderzył w UE w 2011 r.⁴, okazało się, że część krajów euro-landu znosi go bardzo źle – tak wyodrębniono grupę PIIGS (angielski akronim pierwszych liter nazw krajów: Portugalii, Irlandii, Włoch, Grecji i Hiszpanii).

² European Council in Copenhagen 21–22 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, cz. 7, ust. a, pkt III.

³ WE zakładały 3 państwa duże i 3 małe. W obecnym kształcie UE skupia 4 państwa duże, 2 „średnio duże”, 2 „średnie”, 8 „małych” i 12 „bardzo małych”.

⁴ Po pierwszym „tąpnięciu” w 2009 r. państwa UE w 2010 r. uznały, że kryzys już się kończy – taką wizję prezentowały na przykład na forum G-20 w Toronto 26–27 czerwca 2010 r.

Doświadczenia związane z kryzysem ożywiły debatę nad zasadami przyjmowania kolejnych państw do UE i strefy euro (tym bardziej, że – jak się okazało – aby wejść do eurolandu, Grecja fałszowała swoje dane makroekonomiczne), a to z kolei zapoczątkowało o wiele szerszą i głębszą dyskusję nad sensem kolejnych poszerzeń UE, a także przyjmowania kolejnych krajów do strefy euro.

W kontekście kryzysu strefy euro powróciła teoria „optymalnego obszaru walutowego”, którą opracował kanadyjski ekonomista Robert Mundell (ur. 1932 r.)⁵. Założki tej teorii pojawiły się jeszcze podczas II wojny światowej⁶, a jej podstawy sformułowali myśliciele niemieccy, którzy uzasadniali najpierw integrację gospodarczą swoich państw (Friedrich List 1789–1846), a następnie ekspansję gospodarczą zjednoczonych Niemiec na Balkany i Europę Środkową w postaci Mitteleuropy (Friedrich Naumann 1860–1919). Chodziło o wzmacnianie więzi gospodarczych między obszarami rozwijającymi się w rozmaitych kierunkach (np. zagłębia przemysłu ciężkiego, zaplecze rolnicze i obszary uprzemysłowione) w taki sposób, aby wszystkie zainteresowane strony odnosiły z owej integracji korzyści. Cel taki możliwy był do osiągnięcia przy założeniu, że wszyscy członkowie ugrupowania integracyjnego mają jakieś ważne dla niego atrybuty, które w procesie integracji wspierają kooperację, a nie rywalizację między uczestnikami. Możliwe byłoby też np. substytuowanie słabości gospodarczej uczestnika ugrupowania, jego siłą polityczną i efektywnością dyplomacji, działającej na rzecz całej struktury.

Niemieckie koncepcje integracji gospodarczej zostały zdezaktywizowane po tym, jak podczas II wojny światowej posłużyły za uzasadnienie dla hitlerowskich podbojów (koncepcja „Gospodarki Wielkiego Obszaru” – „Grossraumwirtschaft”). Dominacja Stanów Zjednoczonych w świecie powojennym zachęcała do odrzucenia takich projektów, a efektem „globalnego” podejścia do problemów gospodarki było utworzenie systemu walutowego z Bretton Woods. W jego ramach wszystkie wolnorynkowe gospodarki świata miały uznać dolara za jedyną walutę, o gwarantowanej wymienialności na złoto, a waluty innych krajów miały przyjąć niezwykle wąskie dopuszczalne pasmo wahań +/- 1%. Załamanie tego systemu w 1971 r. przywróciło wiarygodność koncepcji „optymalnego obszaru gospodarczego”, a ich praktyczną realizacją był Europejski System Walutowy z 1979 r. Natomiast utworzenie, a następnie poszerzenie strefy waluty euro (istniejącej jako jednostka rozliczeniowa od 1999 r., a jako

⁵ Ogólne założenia swojej teorii Robert Mundell przedstawił jeszcze w 1961 r. w artykule *A Theory of Optimum Currency Areas*, opublikowanym, „The American Economic Review”, 51(4)/1961, s. 657–665. Za jej rozwinięcie w 1999 r. otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii w tymże samym roku.

⁶ Przedstawił je amerykański ekonomista Abba Lerner 1944.

rzeczywisty pieniądź od 2002 r.), odbywało się znów z coraz większym udziałem decyzji politycznych, a malejącym czynnika gospodarczego.

W obliczu kryzysu finansowego w strefie euro za priorytet przyjęto ochronę stabilności i wiarygodności wspólnego pieniądza. O ile inne podmioty światowej gospodarki (jak Stany Zjednoczone) gotowe były na przykład godzić się na inflację i osłabianie swoich walut, aby nie zdławić wzrostu gospodarczego i nie zwiększyć bezrobocia, o tyle UE w 2010 r. przyjęła odwrotną hierarchię celów. Kolejne programy naprawcze, jakie oferowano krajom grupy PIIGS, kładły nacisk na uwiarygodnianie wspólnej waluty przez równoważenie krajowych budżetów w drodze drakońskiego zmniejszania państwowych wydatków⁷. Dla krajów dotkniętych załamaniem gospodarczym programy naprawcze były potężnym obciążeniem, zmuszały nie tylko do cięcia nadmiernych wydatków socjalnych, lecz też do odbierania praw nabytych lub wprowadzania głębokich oszczędności w ochronie zdrowia czy edukacji. Dla kontrolowania realizacji planów oszczędnościowych państwa „beneficjenci” musiały poddać swoje funkcjonowanie kontroli UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, krajowe parlamenty musiały przyjmować regulacje prawne oczekiwane przez rynki finansowe, a organy administracji zostały poddane kontroli donatorów, którzy weryfikowali finansowanie ich działalności. Donatorami były oficjalnie trzy instytucje: MFW, Europejski Bank Centralny i UE reprezentowana przez Komisję Europejską – ich przedstawiciele tworzyli tzw. Trojkę⁸. Można oczywiście oddać słuszość temu „technokratycznemu” podejściu do kryzysu i akceptować zwiększoną rolę struktur MFW, EBC i KE, ale oznaczało to też, że ogranicza się stosowanie procedur demokratycznych i wpływ społeczeństw na decyzje polityczne⁹.

⁷ Nie brano pod uwagę opcji wystąpienia – dobrowolnego bądź pod przymusem – któregośkolwiek państwa ze strefy euro i powrotu do narodowych walut, chociaż taka operacja z jednej strony „oczyszczałaby” euroland ze źle zarządzanych gospodarek, a z drugiej pozwalałaby takiemu państwu odzyskiwać konkurencyjność na międzynarodowych rynkach przez dewaluowanie własnego pieniądza. Nie zaakceptowano też innego rozwiązania, czyli bankructwa poszczególnych krajów (np. Polski w 1981 r. czy Meksyku w 1982 r.), co byłoby dla nich doraźnie bolesne, ale pozwalałoby też na szybką odbudowę gospodarki „od zera”.

⁸ Nieoficjalnie natomiast wiadomo było, że środki na programy pomocowe pochodzą z dotacji silniejszych państw UE, zwłaszcza Niemiec i Francji.

⁹ Symbolem tego procesu odchodzenia od procedur demokratycznych może być utrata władzy przez premiera Włoch Silvio Berlusconi 16 listopada 2011 r. Kontrowersyjny polityk i biznesmen, oskarżany o korupcję i skandale obyczajowe, utrzymywał jednak wysokie poparcie społeczne, pozwalające jego partii kilkakrotnie wygrywać wybory parlamentarne, a jemu trzykrotnie obejmować stanowisko premiera w okresie 1994–2011. Stanowisko utracił nie wskutek decyzji elektoratu, ale w wyniku ponawianych obaw przedstawicieli biznesu o wypłacalność Włoch, które doprowadziły do powstania w parlamencie alternatywnej koalicji i odsunięcia go od władzy. Innym symbolem było wycofanie się jesienią 2011 r. Grecji – pod naciskiem donatorów – z planu referendum, w którym społeczeństwom mogło zaakceptować bądź (co było niemal pewne) odrzucić przygotowany już plan naprawczy.

Tymczasem ubożające społeczeństwa krajów Europy Południowej obserwowały z jednej strony drastyczny spadek bezpieczeństwa socjalnego gwarantowanego dotychczas przez państwa (cięcia budżetowe), a z drugiej monstrualne bezrobocie, uderzające zwłaszcza w młodych. Protesty w Grecji rozpoczęły się 5 maja 2010 r. (w Atenach demonstrowało ok. 100 tys. osób; były trzy ofiary śmiertelne), w Hiszpanii 15 maja 2011 r. Z kolei 15 października 2011 r. odbył się globalny protest (z udziałem m.in. Amerykanów, Brytyjczyków, Cypryjczyków, Węgrów); w Madrycie demonstrowało ok. 500 tys. ludzi, w Rzymie – 200 tys.

Skądinąd wiadomo było, że udzielana bankrutującym państwom PIIGS pomoc finansowa docelowo jest adresowana do banków (głównie niemieckich i francuskich), które były wierzycielami tych państw. Można więc postawić tezę, że rezygnacja ze „zwyczajnego” bankructwa na rzecz skomplikowanej i wyczerpującej procedury „ratunkowej” miała w istocie chronić interesy banków, za którymi ujęły się rządy unijnych mocarstw kosztem poziomu życia społeczeństw krajów PIIGS¹⁰.

Podsumowując, można zauważyć, że teoria „optymalnego obszaru gospodarczego” pominięta przy kreowaniu strefy euro, a następnie przy jej rozszerzaniu, musiała zostać uwzględniona przy walce z kryzysem, jaki wybuchł kilka lat później. Nastąpiła „rekalibracja” potencjałów gospodarczych poszczególnych państw. Te, które wstępując do eurolandu zaniechały niezbędnych reform społecznych i gospodarczych, zyskały kilka lat „życia ponad stan”, a następnie bardzo boleśnie odczuły skutki swojej niefrasobliwości. Mocno spadło ich PKB, dochody mieszkańców, a także poziom życia, uwzględniający zakres usług (służba zdrowia, edukacja, kultura, bezpieczeństwo), jakie świadczyły państwa.

Można bronić tezy, że odbywający się w tym samym czasie proces poszerzania UE z 15 u progu 2004 r. do 28 państw w drugiej połowie 2013 r., stanowił kontynuację budowy owego „optymalnego obszaru ekonomicznego” (niezależnie od szybszego czy spowalnianego przyjmowania przez te kraje wspólnej waluty). I tak do wysoko uprzemysłowionych państw Europy Zachodniej i Północnej dołączyła grupa krajów znacznie słabszych gospodarczo, mających w dodatku bardziej anachroniczne struktury zawodowe (więcej pracowników rolnictwa i przemysłu, mniej usług) niż kraje wcześniej należące do UE.

¹⁰ Pośrednim dowodem na to byłyby warunki udzielania pomocy finansowej Grecji, od której wymagano, aby – redukując w ramach oszczędności wydatki socjalne, co jest warunkiem otrzymania nowych pożyczek – nie wycofała się z zakupów broni, przekazując w ten sposób znaczną część otrzymanych środków francuskim i niemieckim koncernom zbrojeniowym. Zob. np.: *Grecja kupuje niemiecką broń za fundusze z pakietów pomocowych*, „Gazeta Wyborcza” 10 stycznia 2012 http://pieniadze.gazeta.pl/Gospodarka/1,122003,10941152,Grecja_kupuje_niemiecka_bron_za_fundusze_z_pakietow.html, dostęp: 12 grudnia 2012 r.

Na przykład porównać można dwa sąsiadujące ze sobą kraje: czołowe państwo „starej UE” (Niemcy) i największy kraj, który do niej przystąpił w 2004 r. (Polskę). Ich porównanie pokazuje ogromne różnice kreujące asymetryczną współpracę, ale też istotne podobieństwa. Oba kraje przeszły kryzys finansowo-gospodarczy w UE w relatywnie dobrej kondycji, ale Niemcy zawdzięczały to przeprowadzonym uprzednio (u progu XXI wieku, w czasach rządów Gerharda Schroedera) reformom rynku pracy, natomiast dla Polski atutem okazało się zachowanie własnej waluty, a także akceptacja przez społeczeństwo reform, jakie już w trakcie kryzysu wprowadzał rząd Donalda Tuska¹¹. Oprócz tego potężnym motorem niemieckiej gospodarki był światowy eksport, polskiej zaś eksport (aczkolwiek głównie do Niemiec), ale także znaczny napływ unijnych środków i gwarantowanych nimi kredytów (zaciąganych przez rząd, samorzady, a w konsekwencji także przez osoby fizyczne). Silnym wsparciem dla polskiej gospodarki okazała się też emigracja znacznej części młodego pokolenia, rozładująca krajowy rynek pracy. Wyjazdy zarobkowe do Wielkiej Brytanii czy Irlandii były odnotowywane w statystykach i często przekształcały się w migrację trwałą (po dekadzie od akcesji znaczna część emigrantów „zakorzeniła się” w krajach pobytu, założyła rodziny, awansowała w strukturze zatrudnienia i jeśli nawet nie zrywa relacji z Polską, to nie zamierza też do niej wracać)¹². Liczna jest też emigracja zarobkowa do Niemiec, które początkowo obawiały się fali Polaków na własnym rynku i starały się opóźnić ten moment, wprowadzając okresy przejściowe, ale ze względu na wzajemne sąsiedztwo migracja ta ma często charakter „wahadłowy” (krótkoterminowe częste wyjazdy) i wymyka się socjologicznym badaniom i statystykom.

2. Między integracją a pogłębianiem europejskich podziałów

Dekadę po największym poszerzeniu UE w historii¹³ można dokonywać pewnych podsumowań. UE jak przed 2004 r. dzieliła się najogólniej na bogatą „północ” i biedne „południe”, tak po 2004 r. doszedł jeszcze zapóźniony gospodarczo „wschód”. W ten sposób tradycyjny podział na szybko rozwijające

¹¹ Podniesienie podatku VAT, zamrożenie progów podatkowych (skutkujące *de facto* wzrostem podatków generowanym przez inflację), skokowe podniesienie wieku emerytalnego, nacjonalizacja zasobów Otwartych Funduszy Emerytalnych.

¹² Po 2010 r. socjologowie odnotowali wręcz falę emigracji seniorów: młode pokolenie „ściąga” za granicę swoich rodziców, aby pomogli im w wychowaniu dzieci.

¹³ Uwzględniam tutaj dwa poszerzenia: o 10 krajów w 2004 r. i 2 kraje w 2007 r., natomiast – jeśli nie zaznaczam inaczej – nie podaję danych uwzględniających akcesję do UE Chorwacji 1 lipca 2013 r. (w miarę potrzeby zaznaczam, że opisuję UE w składzie 27 lub 28 państw).

się państwa północnej Europy (Niemcy, Francja, Beneluks, Skandynawia, Wielka Brytania) i zauważalnie uboższe od nich państwa śródziemnomorskie został skomplikowany przez włączenie trzeciego elementu, czyli znacznie uboższych, aczkolwiek szybko rozwijających się państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Dwa parametry, które należałoby w tym kontekście zestawić, to kwoty unijnego wsparcia dla krajów nowo przyjętych i wielkość emigracji z tychże krajów do „starej UE”. Kraje przyjmowane do UE w 2004 r. korzystały z końcówki budżetu wieloletniego na lata 2000–2006 wynegocjowanego w 1999 r., gdy nie było jeszcze wiadomo, kiedy, ile i które z tych państw przystąpią do Unii najszybciej, z budżetu na lata 2007–2013 wynegocjowanego u schyłku 2005 r., już z udziałem 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), a wreszcie z budżetu na lata 2014–2020, który wspólnegojowało 12 krajów przyjętych w 2004 i 2007 r. I tak Polska otrzymała w latach 2004–2006 z budżetu UE niemal 6,3 mld euro netto¹⁴, a w latach 2007–2013 – 59,3 mld euro netto (płatności z tego budżetu będą rozliczane jeszcze do końca 2015 r.). Stanowiło to roczne wsparcie dla budżetu w wysokości średnio 2,46% polskiego PKB (min. 1,25% w 2008 r., maks. 3,3% w 2012 r.). Dla porównania inny kraj EŚW, Bułgaria, należąca do UE od 1 stycznia 2007 r. otrzymała w latach 2007–2013 kwotę 5,9 mld euro netto (było to średnio 2,33% bułgarskiego PKB).

Jednym z kluczowych osiągnięć wspólnego rynku jest swobodny przepływ pracowników, a silna migracja zarobkowa mieszkańców krajów EŚW do UE zaczęła się jeszcze przed 2004 r. Jeśli masowe wyjazdy pracowników uznać za uszczerbek dla narodowych gospodarek państw EŚW¹⁵, a w dłuższej perspektywie dla ich perspektyw demograficznych, to czynnik ten w znacznej mierze osłabiałby korzyści wynikające z napływu unijnych dotacji. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2002 r. czasowo poza granicami Polski przebywało 786 tys. Polaków, w 2004 r., gdy Polska weszła do UE, był to już 1 mln osób, w 2005 r. 1,45 mln, a w 2007 r. rekordowe 2,27 mln osób. Potem fala emigracji zaczęła maleć, ale nie opadła poniżej 2 mln; w 2011 r. było to 2,06 mln, a w 2012 r. – 2,13 mln (Arak 2014). Według danych GUS zebranych w Narodowym Spisie Powszechnym w 2011 r. faktyczna ludność Polski wynosiła 38,5 mln. Dane dotyczące naszego kraju deformuje jednak znaczna liczba wspomnianych wcześniej migrantów wahadłowych, jednocześnie lekceważenie przez Polaków anachronicznych już przepisów meldunkowych i związanych

¹⁴ http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm, data dostępu: 2.04.2014.

¹⁵ Ekonomisci nie są co do tego zgodni.

z aktualizacją danych ewidencyjnych, powoduje, że rzeczywista liczba emigrantów może być większa¹⁶.

Dla Bułgarii z kolei unijne rynki pracy otworzyły się dopiero na początku 2014 r. i szacuje się, że z kraju tego wyjechać może ok. 200–400 tys. pracowników¹⁷. Dane Bułgarii deformuje z kolei znaczna (ok. 800 tys. czyli ponad 10% ludności) liczba Romów, prowadzących koczowniczy tryb życia, pracujących dorywczo i migrujących chaotycznie po całej Europie. Dlatego pojawiły się szacunki wskazujące, że więcej Bułgarów (2,5 mln do 2,2 mln) pracuje już poza granicami tego kraju niż w swojej ojczyźnie (Chrapek 2014).

W publicystycznym uproszczeniu można stwierdzić, że państwa EŚW odwzajemniają udzielaną im pomoc eksportem pracowników – z reguły ludzi młodych i dobrze wykształconych. Przy otwartych granicach migracje między regionami o wyraźnych różnicach w poziomie życia są naturalne, ale państwa, z których następuje odpływ ludności powinny (zwłaszcza jeśli mają po temu dodatkowe środki) starać się tak rozwijać swoje gospodarki i infrastruktury, aby z biegiem czasu narastały zachęty do pozostania w kraju bądź powrotu z emigracji. Jeśli natomiast przyjąć pesymistyczną wizję emigracji bez powrotu, wyjazdu znacznej części młodego pokolenia „na Zachód”, zakładanie przez nich tam rodzin i stopniową asymilację, to biologiczne straty państw EŚW będą trudne do wyrównania.

Jest to scenariusz wysoce pesymistyczny, zakładający, że akcesja sprowadza się jedynie do ułatwienia migracji zarobkowych, natomiast nie przekłada się na poprawę konkurencyjności państw nowo przyjętych. Teoretycznie taka wybitnie niekorzystna dla państw nowo przyjętych do UE logika wydarzeń może się ziścić. Mieściłaby się ona zresztą w „koncepcji światosystemów” Immanuela Wallersteina (2007), zakładającej trwałą podział funkcji i ról pomiędzy państwami członkowskimi ugrupowania międzynarodowego i aktywną obronę przez państwa najbogatsze ich dotychczasowej pozycji (z upośledzeniem najmłodszych członków). Nie można jednak postrzegać integracji (jak czynią to autorzy rozmaitych demaskatorskich publikacji) jedynie jako spisku

¹⁶ Interesującym pomocniczym miernikiem liczby emigrantów jest zjawisko oficjalnej apostazji. Zaobserwowano je w roku 2008, kiedy Niemcy – jak cyklicznie co kilka lat – aktualizowali dane nt. swoich podatników. Jak wiadomo, niemieckie związki religijne są utrzymywane z podatku, który wierni płacą jako fakultatywną daninę (deklarują, które wyznanie zamierzają wesprzeć, a oświadczenie apostazji pozwala zaoszczędzić tę kwotę). Okazało się, że liczni Polacy płacący w Niemczech podatki, w tym właśnie 2008 r. masowo zaczęli zwracać się do swoich macierzystych parafii w Polsce (przechowujących ich akty chrztu, komunii, małżeństw) o potwierdzenie wystąpienia z Kościoła.

¹⁷ *W przyszłym roku nastąpi masowa emigracja z Bułgarii?*, <http://www.forbes.pl/w-przyszlym-roku-nastapi-masowa-emigracja-z-bulgarii-,artykuly,168691,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

bogatych krajów starej UE, które chciałyby uczynić z nowych członków swoje półkolonie, wydrenować je surowcowo i demograficznie, a wreszcie doprowadzić do zapaści. Przeczy temu chociażby ostrożność, z jaką kraje „starej UE” podchodziły do przewidywanej fali imigrantów zarobkowych z EŚW. Polityka Wielkiej Brytanii i Irlandii, które niejako z marszu otworzyły swoje rynki pracy dla imigrantów (a także dostęp do swoich świadczeń społecznych), była zdecydowanie mniej popularna niż stanowisko Niemiec i Austrii, które zastrzegły sobie możliwość blokowania rynków pracy dla przybyszy z EŚW aż przez 7 lat.

Samo członkostwo w UE, dostęp do wspomnianych funduszy pomocowych, unijnego rynku stanowi dla gospodarki państwa przyjmowanego potężną szansę, ale to państwo suwerennie decyduje, jak te możliwości wykorzysta. Podobnie jak w poszerzeniach z lat 80., kiedy do WE przyjmowano kraje uboższego południa: Grecję, Hiszpanię i Portugalię, tak i w poszerzeniu „wschodnim” kluczową rolę odgrywają decyzje rządów narodowych, odpowiednio programujących rozwój swoich państw w ramach UE i chroniących ich kluczowe interesy.

O odpowiedzialności rządów narodowych za funkcjonowanie poszczególnych państw członkowskich w UE świadczyć może zróżnicowany w skali Unii poziom rozwarstwienia społecznego, dotyczący zarówno krajów „południa”, jak i „wschodu”. Zaskakiwać może to, że w ciągu dekady polskiego członkostwa w UE, wzrósł w całej Unii poziom ubóstwa (oczywiście znaczny wpływ miał tu kryzys ekonomiczno-finansowy)¹⁸. W 2005 r., od kiedy zaczęto prowadzić badania w obowiązującym dziś standardzie, populacja „zagrożona ubóstwem”¹⁹ stanowiła zaledwie 16% ogółu ludności UE. W 2010 r. statystyki podawały, że 23% ludności jest zagrożonej ubóstwem, w 2011 r. było to 24,3%, a w 2012 r. niemal 25% (bez mała 125 mln jej mieszkańców). Z kolei średni dla całej Unii odsetek ludności żyjącej w 2012 r. „poniżej granicy ubóstwa” wynosił 17% (niema 10% rodzin). Wyjaśnieniem – oprócz kryzysu – jest też wspomniane rosnące rozwarstwienie dochodów europejskich społeczeństw. Liderem w niwelowaniu różnic w zamożności są Czechy. W państwie tym dochody

¹⁸ *Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie*, 23.12.2013, <http://www.forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

¹⁹ Mierząc społeczne „zagrożenie ubóstwem”, sprawdza się, czy gospodarstwa domowe są w stanie zaspokoić swoje elementarne potrzeby. Uznano, że jest ich dziewięć: możliwość opłacenia czynszu, rachunków, np. za prąd, zapewnienie ogrzewania mieszkania, mięsnego posiłku przynajmniej co drugi dzień, możliwość wyjazdu na wakacje przynajmniej na tydzień w roku, posiadanie odbiornika tv, pralki automatycznej, samochodu, a także zdolność do poniesienia nadzwyczajnych wydatków w wysokości miesięcznego dochodu. Jeśli w gospodarstwie domowym cztery z dziewięciu elementarnych potrzeb nie są zaspokojone, oznacza to, że jest zagrożone ubóstwem. Natomiast jeśli dochód jest mniejszy niż 60% przeciętnych wydatków gospodarstw w danym kraju, to znaczy, że rodzina taka żyje „poniżej progu ubóstwa”.

poniżej granicy ubóstwa ma zaledwie 9,6% populacji, gdy tymczasem w Bułgarii jest to 21,2%, Hiszpanii 22,2%, Rumunii 22,6%, Grecji 23,1%²⁰.

O ile kryzys w państwach Południa powoduje najszybsze zubożenie obywateli, o tyle w Polsce rośnie rozwarstwienie: w 2012 r. „zagrożonych ubóstwem” było 26,7% Polaków, a „poniżej progu ubóstwa” żyło nas 17,7% (13,5% rodzin). Jednak gdyby ten próg odnieść do przeciętnych dochodów z 2008 r., to poniżej niego znalazłoby się w 2012 r. zaledwie 11,8% Polaków. Oznacza to, że przez 4 lata przeciętne dochody Polaków wyraźnie rosły, podnosząc też próg ubóstwa, poniżej którego „zsunęło się” prawie 6% naszego społeczeństwa, czyli ponad 2 mln osób. Polska jest drugim w Unii krajem, po Słowacji, gdzie doszło do najsilniejszego rozwarstwienia. Jeśli chodzi o posiadane oszczędności (zdolność do nagłego wydatku w wysokości miesięcznego dochodu), to ponad 40% mieszkańców UE (a 54% Polaków) nie byłoby w stanie ponieść takich wydatków²¹.

Poważnym zagrożeniem dla integracji, dotyczącym zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich UE, jest złe zarządzanie, które może skutkować marnotrawstwem najhojniejszej nawet pomocy. UE ma doświadczenie we wspieraniu państw i regionów uboższych. Już w momencie powstania w latach 50. obejmowała ona duży, zwarty obszar ewidentnie biedniejszy niż wspólnotowa przeciętna, czyli południowe Włochy (Kalabria z Sycylią). WE była hojna dla tego regionu, ale środki dla niego przeznaczane szybko były przechwytywane przez zorganizowane grupy przestępcze i zauważalny wpływ wspólnotowego wsparcia na infrastrukturę, poziom życia mieszkańców czy zainteresowanie inwestorów wzrastał bardzo powoli²².

Kluczowe zagrożenia dla efektywności państw w wykorzystywaniu unijnych funduszy i szans na ich alokację mogą pojawić się w sytuacji, gdy interesy państwa członkowskiego są rozbieżne z interesem unijnym. Można przypomnieć przykład z początku lat 90., kiedy Hiszpania wywalczyła uruchomienie nowego funduszu polityki regionalnej, czyli funduszu kohezji (spójności). Nie chodziło jedynie o zwiększenie puli środków do wykorzystania (było to ważne, ale w tym celu można było zwiększyć fundusze już istniejące), lecz o zmianę

²⁰ *Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie*, 23.12.2013, <http://www.forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

²¹ *Ibidem*.

²² Układ sił politycznych we Włoszech podczas zimnej wojny powodował, że *de facto* umocniły się rządy monopartyjne (chadeków), a ich „bezalternatywność” zwiększała przyzwolenie na korupcję, a przy okazji na kooperację polityków ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Zamówienia publiczne na budowę dróg czy infrastruktury na południu Włoch były w coraz większej mierze przechwytywane przez mafie, a skalę tych powiązań odsłoniły śledztwa z 1992 r. znane pod nazwą „operacji czyste ręce”. Ich skutkiem były liczne aresztowania polityków rządziej chadecji i socjalistów, a w efekcie całkowita przebudowa włoskiej sceny politycznej.

zasad udzielanej pomocy. Wcześniejsze fundusze tworzone po to, aby wspierać pewne enklawy biedy w ogólnie dość zamożnych krajach UE (jak wspomniane już południowe Włochy). W interesie Hiszpanii, Portugalii czy Grecji jako krajów całościowo relatywnie ubogich było wprowadzenie funduszu, który miał służyć nie tyle poszczególnym ich regionom, ile wsparciu na poziomie ogólnokrajowym.

Kolejnym zagrożeniem, już bardziej związanym z państwami niedawno przyjętymi do UE, jest „pułapka średniego dochodu”. Polega ona na tym, że kraje rozwijające się początkowo dość szybko zmniejszają dystans do najbogatszych (mierzony przez PKB/*per capita*). Odtwarzają one rozwiązania techniczne najbogatszych, pozyskując zagraniczne inwestycje dzięki niewielkim (początkowo) oczekiwaniom płacowym swoich pracowników. Jednak na pewnym pułapie (orientacyjnie można przyjąć 17 tys. dolarów amerykańskich *per capita*) te czynniki wzrostu przestają działać: koszty pracy stają się mniej atrakcyjne dla zagranicznych inwestorów, lokujących w takim kraju jedynie średnio zaawansowane technologie²³. Kolejny etap rozwoju wymagałby już wprowadzenia do gospodarki najnowocześniejszych technologii, które często są reglamentowane przez państwa nimi dysponujące. Jeśli kraje rozwijające się zdołają przestawić się na wzrost oparty na innowacjach i dalszej akumulacji technicznie zaawansowanego kapitału, mogą dołączyć do takich gospodarek jak Korea Południowa i przejść od średniego do wysokiego dochodu. W innym wypadku mogą podzielić los krajów Ameryki Łacińskiej czy Bliskiego Wschodu, które utkwily w modelu gospodarczym opartym na nisko- i średnio zaawansowanej produkcji.

3. Perspektywy akcesji: Bałkany, Ukraina, Turcja

Za państwa potencjalnie najbliższe akcesji do UE traktowane są kraje bałkańskie. Po rozpadzie Jugosławii i serii wojen, jakie dotknęły region w latach 1991–1999, powstały tam kraje małe, o niesamodzielnym gospodarce, od początku XXI wieku silnie związane z UE i nie mające dla tej relacji żadnej realnej alternatywy. Jeszcze 1 maja 2004 r. do UE przyjęto Słowenię, najbardziej na północ położoną część dawnej Jugosławii, zamożną i stabilną (jugosłowiańska wojna domowa tam się właśnie rozpoczęła w połowie 1991 r., ale trwała tylko

²³ Symbolem mogą tu być montownie – samochodów, sprzętu RTV czy AGD, w których z podzespołów wyprodukowanych (często z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii) w innym kraju składa się z użyciem relatywnie prostych narzędzi produkty finalne.

2 tygodnie)²⁴. Koncepcja przyjęcia tego kraju w pierwszej kolejności pojawiła się już w połowie lat 90., Słowenię włączono w 1997 r. do tzw. grupy luksemburskiej, obejmującej kraje zaproszone do akcesji w pierwszej kolejności. W 2007 r. Słowenia przyjęła walutę euro.

Kolejnym państwem postjugosłowiańskim przyjętym do UE 1 lipca 2013 r. była Chorwacja. Od początku niepodległości w 1991 r. było to państwo prozachodnie i wolnorynkowe, natomiast zastrzeżenia budziła stabilność demokracji i ochrona praw człowieka. Przed akcesją Chorwacja musiała zmienić autorytarny charakter rządów, wprowadzonych przez „ojca niepodległości” Franjo Tudjmana, rozliczyć osoby oskarżane o zbrodnie wojenne popełnione czasie konfliktów lat 90. (jak zasłużony podczas wojny o niepodległość gen. Ante Gotovina), a wreszcie zakończyć współczesne już spory z sąsiadami²⁵.

Pozostałe kraje postjugosłowiańskie oraz Albania²⁶ są znacznie mniej stabilne, a ich perspektywa wstąpienia do UE odleglejsza. Aby stabilizować te kraje i zaoferować im rozmaite formy pomocy, ale bez wiążącej oferty członkostwa, UE wspierała rozmaite inicjatywy regionalne:

- porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (Stabilisation and Association Agreement – SAA);
- rozmaite szczegółowe porozumienia: o ruchu bezwizowym czy też o readmisji (Visa facilitation and readmission agreements);
- Środkoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement – CEFTA)²⁷.

Były one uruchamiane w zasadzie od momentu zakończenia konfliktu w Kosowie. Na spotkaniu 29–30 lipca 1999 r. w Sarajewie, przyjęto deklarację UE o woli współpracy z państwami regionu. W marcu 2000 r. w Brukseli 47 państw i 36 organizacji zaoferowało 1,8 mld euro na odbudowę Bałka-

²⁴ Problemem, z jakim musiała borykać się niepodległa Słowenia, były odszkodowania dla Włochów, którzy po 1945 r. utracili majątki na ziemiach przekazanych ówczesnej Jugosławii i które przejęła następnie Republika Słowenii. Dla Włoch problem był na tyle poważny, że od uregulowania tej kwestii uzależniali zgodę na akcesję Słowenii do UE.

²⁵ Chorwacja blokowała Słowenii dostęp do otwartego morza. Krótki odcinek słoweńskiego wybrzeża (Zatoka Piran) ulokowany był między wodami terytorialnymi Chorwacji i Włoch. Słowenia wykorzystała to, że należy już do UE i może zablokować akcesję Chorwacji i zażądała korzystniejszego dla siebie wytyczenia granicy wód terytorialnych z bezpośrednim dostępem do otwartego morza.

²⁶ W unijnej nomenklaturze funkcjonuje określenie „Bałkany Zachodnie” (Western Balkans), dotyczące obszaru b. Jugosławii – bez Słowenii, ale z Albanią.

²⁷ Historia tego porozumienia jest nieco skomplikowana: w 1992 r. zawarły je Polska, Czechy, Węgry i Słowacja jako rozwiązanie tymczasowe, mające przystosować ich gospodarki do konkurencji na Wspólnym Rynku. Do ugrupowania przystępowały kolejne kraje: Słowenia, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja, a od 2004 r. zaczęło ono „wędrować” na południe, gdyż dotychczasowi członkowie wstępowali do UE (następni w latach 2007 i 2013). W 2007 r. do CEFTA przyjęto pozostałe kraje postjugosłowiańskie oraz Mołdawię, więc geograficznie jest to już raczej „Bałkańska strefa wolnego handlu”, aczkolwiek zachowano historyczną już nazwę.

nów Zachodnich, a w maju 2000 r. UE zainaugurowała dla regionu Program pomocy technicznej i finansowej dla państw Bałkanów Zachodnich (Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation – CARDS). Szczyt UE–Bałkany w Zagrzebiu 24 listopada 2000 r. wyasygnował 4,65 mld euro na program CARDS w latach 2000–2006. Podczas II szczytu UE–Bałkany (Saloniki, 19–21 czerwca 2003 r.), przyjęto Program dla Bałkanów Zachodnich: w kierunku integracji europejskiej. UE otworzyła wówczas dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Macedonii oraz Serbii i Czarnogóry możliwość ubiegania się o członkostwo.

Sytuację poszczególnych krajów Bałkanów Zachodnich można scharakteryzować następująco:

- Albania znalazła się na uboczu wojen postjugosłowiańskich, ale w 1997 r. przeżyła własny kryzys: państwo załamało się wskutek masowych protestów ludności, spowodowanych krachem finansowym i nieuczciwością elit. Odbudowa albańskiej państwowości, armii, policji i administracji wymagała zaangażowania Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i UE i zachęcała do objęcia Albanii programami uruchomionymi dla odbudowy państw postjugosłowiańskich. W połowie 2004 r. UE przyjęła program partnerstwa z Albanią, w maju 2006 r. weszło w życie porozumienie o readmisji, a na początku 2008 r. porozumienie o ułatwieniach wizowych. Albania podpisała swoje Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE pod koniec 2006 r., a weszło ono w życie 1 kwietnia 2009 r. (tego samego dnia Albania wstąpiła do paktu północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO). Pod koniec kwietnia 2009 r. Albania złożyła wniosek o przyjęcie do UE, który został zaakceptowany 27 czerwca 2014 r.
- Bośnia i Hercegowina jest państwem biednym, wstrząsanym kryzysami ekonomicznymi, zależnym od międzynarodowej pomocy i wciąż słabo zintegrowanym po wojnie z lat 1992–1995. Ma ustrój republiki federalnej, składającej się z dwóch członów: Federacji Bośni i Hercegowiny (zdominowanej przez Bośniaków oraz Chorwatów) i Republiki Serbskiej. Integralność kraju utrzymywana była przez społeczność międzynarodową: od 1996 r. były to siły NATO (w ramach misji *Implementation Force* – IFOR i *Stabilisation Force* – SFOR), a od 2003 r. misja UE (złożona z komponentu wojskowego i policyjnego). W latach 2005–2007 Bośnia i Hercegowina negocjowała z Unią swoje SAA, ale układ ten, aczkolwiek podpisany 16 czerwca 2008 r., dotychczas nie wszedł w życie. Weszła

w życie 1 lipca 2008 r. umowa tymczasowa liberalizująca handel z UE²⁸, wreszcie 27 czerwca 2012 r. UE rozpoczęła z Bośnią i Hercegowiną „dialog wysokiego szczebla w sprawie procesu akcesji” (*High Level Dialogue on the Accession Process*).

- Czarnogóra usamodzielniała się etapami. W 1992 r., po secesji większości republik b. Jugosławii, Czarnogóra postanowiła utrzymać więź z Serbią i powołała wraz z nią Federalną Republikę Jugosławii (tzw. Nową Jugosławię). Więzy zaczęły jednak słabnąć, gdy w 1999 r. Czarnogóra zastąpiła jugosłowiańskiego dinara niemiecką marką, a później walutą euro. W 2003 r. Jugosławię przekształcono w państwo związkowe Serbia i Czarnogóra, a 3 czerwca 2006 r. Czarnogóra proklamowała pełną niepodległość, ostatecznie zrywając więzi z Serbią. Niedługo później Czarnogóra zaczęła negocjacje SAA, który wszedł w życie w maju 2010 r. Wcześniej, 1 stycznia 2008 r. weszło w życie porozumienie o handlu, ułatwieniach wizowych i readmisji. Wniosek o członkostwo w UE Czarnogóra złożyła pod koniec 2008 r., a w połowie 2012 r. zainaugurowano negocjacje akcesyjne. Czarnogóra jest państwem stabilnym i o znacznym potencjale turystycznym, aczkolwiek wciąż niewykorzystującym swoich możliwości gospodarczych²⁹.
- Kosowo jest najmłodszym państwem europejskim, ogłosiło niepodległość 17 lutego 2008 r. Deklaracja ta była możliwa dzięki interwencji wojskowej państw NATO, które uznały, że represje Serbów wobec kosowskich Albańczyków są tak brutalne, że przeradzają się w czystki etniczne. Dlatego wiosną 1999 r. przeprowadziły kilkumiesięczne bombardowania sił serbskich³⁰. Serbii narzucono porozumienie, na którego mocy jej armia i policja miały opuścić Kosowo, a mieszkający tam Albańczycy, pod ochroną sił międzynarodowych, mieli budować swoją autonomię³¹. Deklaracja niepodległości Kosowa została zaakceptowana przez większość państw

²⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

²⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

³⁰ Interwencja ta nie miała należytych podstaw prawnych – w szczególności nie było na nią wyrażonej zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ (Rosja i Chiny były jej przeciwnie). W świetle tradycyjnej koncepcji suwerenności państw interwencja wojskowa wobec państwa, motywowana potępieniem dla jego polityki wewnętrznej, byłaby niedopuszczalna. Natomiast obecnie, kolejne interwencje (np. w Libii w 2011 r.) oznaczałyby osłabienie zasady suwerenności państw na rzecz poszanowania pewnych reguł w stosunkach władza–obywatel.

³¹ Po 1999 r. zagrożeni poczuli się z kolei mieszkający na północy Kosowa Serbowie (ok. 7% ludności). Dochodziło do starć między nimi a Albańczykami (np. w 2004 r. w Kosowskiej Mitrovicy)

UE³², a 23 lipca 2010 r. przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Po kilku latach oficjalnej samodzielności Kosowo jest wciąż postrzegane jako państwo niestabilne, nie ma własnej waluty, od 2002 r. używa euro (za zgodą European Central Bank, EBC). Od końca 2007 r. funkcjonuje Misja UE ds. Praworządności w Kosowie (EULEX), mająca ok. 2000 urzędników, prokuratorów i sędziów. UE podkreślała, aczkolwiek niezobowiązująco, poparcie dla integracji Kosowa³³. Od 2012 r. Kosowo negocjuje z UE liberalizację systemu wizowego, ale utrzymywanie się w tym kraju wysokiego poziomu przestępczości hamuje postępy tych negocjacji. Natomiast wynegocjowanie 13 kwietnia 2013 r. „Porozumienia Brukselskiego” z Serbią, otworzyło Kosowu drogę do zawarcia SAA między UE a Kosowem, które wynegocjowano 2 maja 2014 r. Przewiduje się, że może ono wejść w życie wiosną 2015 r.

- Macedonia to państwo, którego sama nazwa jest kwestionowana. Istnienie Socjalistycznej Republiki Macedonii w składzie Jugosławii nikomu nie przeszkadzało, ale niepodległa Macedonia (deklarację niepodległości przyjęto 8 września 1991 r.) wzbudziła obawy Greków, którzy uważają, że jedyną „autentyczną” Macedonią jest prowincja w granicach ich państwa³⁴. Grecy, przez których porty przechodzi ogromna większość macedońskiego handlu, wymusili na odrywającej się od Jugosławii republice przyjęcie dziwacznej nazwy FYROM³⁵, pod jaką przyjęto ją do ONZ, zablokowali też jej drogę do NATO w 2009 r. Macedonia w 2001 r. była krajem, w którym UE przeprowadziła pierwszą misję policyjno-wojskową, związaną ze stabilizowaniem sytuacji po wybuchu walk z albańskimi separatystami w zachodniej części kraju. Misja UE trwała do końca 2005 r., stopniowo ewoluowała w kierunku obserwacyjnej, a jej pomyślne zakończenie uznano za obiecujący debiut Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Macedonia od wiosny 2004 r. jest objęta Porozumieniem o stabilizacji i stowarzyszeniu, a u schyłku 2005 r. UE zagwarantowała jej status państwa kandydującego,

³² Nie uznały jej: Cypr, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Słowacja. Oczywiście nie zaakceptowała jej też Serbia ani Rosja (aczkolwiek pół roku po ogłoszeniu niepodległości Kosowa Rosja powołując się na ten precedens, uznała niepodległość dwóch regionów: Abchazji i Osetii Południowej, które przy rosyjskim wsparciu oderwały się od Gruzji).

³³ Komisja Europejska 1 kwietnia 2005 r. wydała komunikat „Europejska przyszłość dla Kosowa”, a 14 października 2009 r. kolejny komunikat: „Kosowo realizuje swoją europejską perspektywę”.

³⁴ Dodatkowym punktem zapalnym było godło niepodległej Macedonii. Wybrano na nie „Gwiazdę Króla Filipa”, symbol znaleziony w starożytnym grobowcu na terenie Macedonii, który Grecy z kolei uznali za emblemat Filipa Macedońskiego (ojca Aleksandra), przynależny greckiemu dziedzictwu kulturowemu, a w żaden sposób niezwiązany z uzurpującymi go sobie współczesnymi Macedończykami.

³⁵ Former Yugoslavian Republic of Macedonia.

aczkolwiek negocjacje akcesyjne do jesieni 2014 r. się nie rozpoczęły, mimo że 1 października 2009 r. Komisja Europejska zarekomendowała otwarcie z Macedonią negocjacji akcesyjnych. Na początku 2008 r. weszło w życie porozumienie o ułatwieniach wizowych i o readmisji³⁶.

- Największa w tym regionie Serbia do końca 2000 r. była państwem, którym od 1989 r. rządził Slobodan Miloszević, główny winowajca całej serii bałkańskich wojen³⁷. Po upadku Miloszevicia serbscy politycy zacieśnili współpracę z UE, ale przeszkodą stała się przyszłość Jugosławii (państwo ostatecznie rozpadło się w 2006 r.) oraz kwestia Kosowa, które Serbowie uważają za kolebkę swojego państwa, a którego ludność (w przeważającej większości muzułmańscy Albańczycy) wiosną 2008 r. ogłosiła niepodległość³⁸. Pod naciskiem UE 8 marca 2011 r. rozpoczęły się rozmowy serbsko-kosowskie, zakończone podpisaniem porozumienia o normalizacji wzajemnych stosunków 13 kwietnia 2013 r. (tzw. porozumienie brukselskie), Stosunkowo najmniejszym problemem stało się rozliczenie zbrodni wojennych lat 90. Władze serbskie po Miloszeviciu wydały w ręce Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze kolejnych oskarżonych. Negocjacje akcesyjne Serbii z UE rozpoczęły się 21 stycznia 2014 r.

Tabela 1. Relacje UE z państwami bałkańskimi

Państwo	SAA		Procedura członkostwa		
	Podpisanie	Wejście w życie	Otwarcie opcji	Wniosek kraju	Akceptacja UE
Albania	12.06.2006	1.04.2009	21.06.2003	24.04.2009	27.06.2014
Bośnia i Hercegowina	16.06.2008*	1.07.2008***	21.06.2003		
Czarnogóra	15.10.2007	1.05.2010	21.06.2003****	15.12.2008	17.12.2010 29.06.2012**
Kosowo	2.05.2014*				

³⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/fyrom/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

³⁷ Pół roku po utracie władzy Miloszević został aresztowany i przekazany pod jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. byłej Jugosławii w Hadze. Podczas procesu zmarł w haskim więzieniu

³⁸ Dla relacji Serbii z UE ma to znaczenie fundamentalne: członkiem UE nie może zostać państwo mające z sąsiadami zatargi terytorialne.

Macedonia	9.04. 001	1.04. 2004	21.06. 2003	22.03. 2004	16.12. 2005
Serbia	29.04. 2008	1.09. 2013	21.06. 2003****	22.12. 2009	1.03.2012 21.01.2014**

Objaśnienia

* – zakończenie negocjacji SAA

** – początek negocjacji akcesyjnych

*** – wejście w życie tymczasowej umowy handlowej (zamiast całego SAA)

**** – dla ówczesnego państwa Serbia i Czarnogóra

Źródło: opracowanie własne

Podstawową słabością omówionych państw są niesprawnie działające instytucje, podatność na korupcję, nieefektywność w zarządzaniu otrzymanymi z UE środkami. Innym negatywnym zjawiskiem są pozostałości regionalnych konfliktów i sąsiedzkich animozji, aczkolwiek upływ czasu może zacierać złe wspomnienia i tworzyć nowe więzi współpracy. Ubóstwo tych krajów byłoby zjawiskiem wtórnym, ostatnie poszerzenia UE o Bułgarię, Rumunię i Chorwację unaocznily, że zamożność kandydata nie jest tu warunkiem podstawowym. Są to kraje małe, więc ich stopniowe akcesje nie nadwątlilyby unijnego budżetu. Sądzić można, że ich akcesja do UE nastąpi w średniej perspektywie 10 lat. Ze swojej strony UE stara się traktować każdy kraj indywidualnie, ale wspiera też grupowe ramy kooperacji (wspomniane już Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu, Central European Free Trade Agreement – CEFTA, kolejne szczyty UE–Bałkany, czy tzw. dialog wysokiego szczebla).

Niezwykle długa jest historia relacji UE (a wcześniej WE) z Turcją. Układ stowarzyszeniowy, przewidujący akcesję Turcji do WE, podpisano jeszcze 12 września 1963 r. (a wszedł w życie 1 grudnia 1964 r.). Perspektywa ta już wtedy jednak była nader odległa. Turcja miała niewysokie PKB, była państwem o potężnej roli armii i wstrząsanym zamachami stanu, naruszającym europejskie normy praw człowieka, poważnionym z sąsiadami. O ile nie przeszkadzało to członkostwu Turcji w NATO (od 1952 r.), o tyle blokowało jej akcesję do UE³⁹. Pierwszy wniosek o akcesję złożony przez Turcję w 1987 r. został odrzucony jeszcze przez WE w 1990 r., wtedy pod pretekstem konieczności finalizacji budowy UE.

³⁹ Pojawiało się też zastrzeżenie geograficzne: tylko 3% tureckiego terytorium leży w Europie, jej przyjęcie opierałoby granice UE o środkowy Wschód. Mniej często podnoszono inną obawę związaną z przyrostem ludności Turcji. W momencie podpisywania układu stowarzyszeniowego miała ona ok. 35 mln mieszkańców (nieco więcej niż ówczesny PRL), obecnie osiąga 80 mln i w niedługiej perspektywie może przekroczyć ludność Niemiec.

Po utworzeniu UE Turcji zaproponowano objęcie strefą wolnego handlu, która weszła w życie 1 stycznia 1996 r. Pod koniec 1997 r., gdy UE tworzyła listę państw zaproszonych do negocjacji akcesyjnych, włączyła do niej Cypr (który od 1974 r. był podzielony wskutek tureckiej interwencji zbrojnej), a odmówiła tego Turcji. Status kandydata do negocjacji został jej przyznany dopiero pod koniec 1999 r., aczkolwiek nie wyznaczono momentu rozpoczęcia tych negocjacji. W międzyczasie w Turcji zyskiwały na znaczeniu partie umiarkowanie islamistyczne, kwestionujące laicki charakter państwa wprowadzony przez Atatürka. Mimo kolejnych delegalizacji: w 1998 r. Partii Dobrobytu (RP), a w 2001 r. Partii Cnoty (FP), w 2002 r. kolejna z nich Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) przejęła władzę.

Sytuację międzynarodową Turcji i jej relacje z UE zmienił też początek wojny z terroryzmem. Turecka armia jest druga co do wielkości w NATO, uczestniczy w wielu operacjach wojskowych, a Turcja oferowała wsparcie militarnych aspiracji UE (np. przez użyczenie jej wyposażenia paktu). Wzrost znaczenia Turcji został uznany pod koniec 2002 r., kiedy zawarto dwa porozumienia: o korzystaniu przez UE z zasobów NATO i o wyznaczeniu daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią. U schyłku 2004 r. zapowiedziano, że negocjacje te zaczną się rok później.

Było to już po „wielkim poszerzeniu” UE z 1 maja 2004 r., które objęło też Republikę Cypryjską. Ta akcesja z kolei komplikowała sytuację Turcji, gdyż Cypr oskarżał ją o wspieranie secesjonistów, którzy w 1974 r. opanowali północną część wyspy (ok. 40% jej powierzchni) i utworzyli tam Turecką Republikę Północnego Cypru (nieuznaną przez niemal żadne państwo świata z wyjątkiem Turcji). Do UE weszła tylko południowa część Cypru, zamieszkała przez Greków i kontrolowana przez legalny rząd, natomiast część turecka, mimo zachęt ze strony ONZ i samej Turcji, pozostała poza UE⁴⁰.

Obietnica rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją była opatrzona bardzo restrykcyjnymi wymogami: głębokich zmian w tureckim prawie, możliwością stosowania przez kraje UE obawiające się tureckich imigrantów bezterminowych wyłączeń na ich rynkach pracy, koniecznością zniesienia wszelkich ograniczeń w handlu (a Turcja utrudniała wymianę handlową z greckim Cyprem). Liczne kraje UE wprowadzały dodatkowe utrudnienia, np. Francja

⁴⁰ W ten sposób upadł tzw. plan Annana, w którym Sekretarz Generalny ONZ proponował przystąpienie obu części wyspy do UE i powołanie w tym samym momencie „Zjednoczonej Republiki Cypru” jako dwuczęściowej federacji. Bezpośrednio odpowiedzialni za fiasko byli cypryjscy Grecy, którzy w referendum 24 kwietnia 2004 r. odrzucili ten plan, mimo że przyjęli go cypryjscy Turcy. W ten sposób wbrew swojej woli, a decyzją swoich greckich sąsiadów turecka ludność pozostała poza Unią.

zapowiedziała, że zgoda na akcesję Turcji wymagać będzie ogólnonarodowego referendum (po raz pierwszy sformułowała taki warunek), co w sytuacji, gdy większość społeczeństwa była jej przeciwna, było niezbyt zakamuflowaną deklaracją odmowy.

Negocjacje rozpoczęły się 3 października 2005 r., ale posuwały się bardzo powoli. W tym czasie natomiast efektywnie modyfikowano tureckie prawo: jeszcze w 2002 r. zniesiono karę śmierci, poszerzono zakres praw obywatelskich, zaakceptowano odrębność kulturową mieszkających na wschodzie Kurdów, ratyfikowano Europejską kartę społeczną. U schyłku 2006 r. nastąpił jednak impas w rokowaniach na skutek braku faktycznych możliwości wymiany handlowej między Turcją a greckim Cyprzem. Brak połączeń morskich i lotniczych UE uznała za sabotowanie przez Turcję zasad wspólnego rynku. Wzajemne relacje szczególnie ochłodziły się, kiedy Cypr w drugiej połowie 2012 r. sprawował rotacyjne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, a Turcja unikała bezpośrednich z nim kontaktów. Zamrożenie kontraktów nie osłabiło pozycji Turcji na arenie międzynarodowej ani popularności rządzących elit. Rokowania z UE Turcja wznowiła jesienią 2013 r., ale od tego czasu przebiegają one już w zmienionej atmosferze. Gotowość Turcji do akcesji zauważalnie osłabła, kryzys, który dotknął UE znacznie ciężiej niż Turcję, zmniejszył różnice w poziomie życia i zredukował znaczenie Unii w tureckim handlu (eksport do UE w tureckim handlu zagranicznym zmalał w latach 2002–2012 z 56 do 38%)⁴¹. Turcja obecnie odgrywa rolę regionalnego mocarstwa, dla którego akcesja do UE nie jest już rozwiązaniem bezalternatywnym. Duże znaczenie ma też obecność licznej tureckiej emigracji w krajach „starej UE” (ok. 4,5 mln), gdzie jej pozycja społeczna rośnie⁴².

Zmiana relacji UE–Turcja w ostatnich latach pozwala zakwestionować wcześniejsze wizje tureckiej integracji. Państwo to jest coraz samodzielniejsze, a jego przystąpienie do UE może wywołać nie tylko potężną falę emigracji, ale także głęboką zmianę kierunków aktywności UE na arenie międzynarodowej.

Ukraina dla UE jest partnerem (a od 2004 r. też sąsiadem) dość kłopotliwym. Duże państwo o skomplikowanej strukturze gospodarczo-społecznej⁴³,

⁴¹ Stambuł stał się miejscem pracy dla wielu Bułgarów, wybierających ta alternatywę zamiast szukania zatrudnienia w krajach „starej Unii”.

⁴² Jesienią 2013 r. w rządzie Niemiec znalazła się pierwsza Turczynka – Aydan Ozoguz (jako minister ds. migracji).

⁴³ Sercem gospodarki ukraińskiej są leżące na wschodzie Donieck i Charków, w których zarazem najsilniejsze są wpływy rosyjskie i najmniejsza chęć współpracy z Zachodem. Najbardziej prozachodnie (a zarazem najbardziej nacjonalistyczne i przez to kłopotliwe dla systemu wartości UE) jest społeczeństwo zachodniej Ukrainy, relatywnie uboższe niż ludność Wschodu.

z którym relacje są kluczowe dla stosunków Unii z jeszcze ważniejszym partnerem, czyli Rosją. W 1994 r. UE zawarła z Ukrainą Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, a w 1999 r. wydała w jej sprawie „Wspólną Strategię”, dokument kreujący średniookresową politykę wobec tego państwa. Ukrainę postrzegano jako potencjalnie ważnego partnera, gwarantującego dostawy nośników energii z Rosji i z Azji Środkowej, natomiast nie przedstawiano jej perspektywy akcesji. Z jednej strony Ukraina była uznawana za kraj skorumpowany, niezdolny do przestrzegania unijnych standardów i nie do końca demokratyczny („demokratura”)⁴⁴, z drugiej za państwo silnie uzależnione od Rosji (leżące w jej „bliskiej zagranicy”), którego ewentualne zbliżenie z UE byłoby odczytywane jako naruszanie rosyjskiej strefy wpływów.

Sytuacja zmieniła się na przełomie 2004 i 2005 r., kiedy na Ukrainie odniosła sukces „pomarańczowa rewolucja”, a prozachodni kandydat na prezydenta Wiktor Juszczenko pokonał prorosyjskiego Wiktora Janukowycza (mimo fałszerstw wyborczych i rozmaitych nadużyć, jakich podczas głosowania dopuszczali się zwolennicy Janukowycza)⁴⁵. Reakcją UE było poszerzenie pakietu współpracy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (wcześniej skromniejszy pakiet oferowano Janukowyczowi) i wsparcie dla integracji grupy GUAM (Gruzja–Ukraina–Azerbejdżan–Mołdawia, czyli państw, które próbowały współpracować w opozycji wobec Rosji)⁴⁶.

Jednak prezydentura Juszczenki dość szybko rozczarowała, wszedł on w konflikt z inną przywódczynią „pomarańczowej rewolucji” Julią Tymoszenko i nie potrafił przeforsować oczekiwanych reform. Zarazem wschód Ukrainy nadal popierał Janukowycza, który już w 2006 r. wrócił na fotel premiera. Rosja stosowała presję ekonomiczną (podnosiła ceny gazu ziemnego, którego była dla Ukrainy praktycznie wyłącznym dostawcą), a UE nie sformułowała wiarygodnego pakietu pomocy, mogącego zrównoważyć rosyjski nacisk.

W 2009 r. z inicjatywy Polski i Szwecji uruchomiono nowy unijny program Partnerstwo Wschodnie, którego pierwszy szczyt odbył się w Pradze w maju 2009 r. Był on adresowany do sześciu krajów posowieckich: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Przewidywano utworzenie z nimi strefy wolnego handlu, podpisanie układów o stowarzyszeniu, ułatwienia

⁴⁴ Tak było zwłaszcza pod koniec prezydentury Leonida Kuczmy 1994–2004, któremu zarzucano brutalne łamanie opozycji (aż do skrytobójstw niewygodnych dziennikarzy) i nielegalny handel bronią.

⁴⁵ Do sukcesu Juszczenki walenie przyczyniła się polska dyplomacja, która przekonała inne kraje UE, że warto zaryzykować niezadowolenie Rosji, jeśli ma to dawać szansę na zakorzenienie demokracji nad Dnieprem.

⁴⁶ W 2006 r. GUAM przekształciła się w Organizację na rzecz Demokracji i Rozwoju, planowano budowę gazo- i ropociągów łączących te państwa z UE.

wizowe, a także zwiększenie środków finansowych o 600 mln euro. Od państw objętych Partnerstwem oczekiwano reform gospodarczych, przyjmowania w wielu dziedzinach unijnych standardów, a także respektowania praw człowieka i swobód obywatelskich, ułatwień dla działania organizacji pozarządowych, kontroli nad poczynaniami władzy. Oferta ta, aczkolwiek interesująca, była skromna. UE odczuwała już kryzys finansowy, a ponadto Rosja zaznaczała, że nie akceptuje zbyt intensywnej aktywności zagranicą w swojej strefie wpływów.

W 2010 r. prezydentem Ukrainy został Janukowycz, który zaczął wzmacniać relacje ze wschodnim sąsiadem, odżegnując się od współpracy z UE. Symbolem nowej ukraińskiej polityki był proces Julii Tymoszenko. Sąd skazał ją za malwersacje gospodarcze, ale powszechnie uznawano, że jest to zemsta prezydenta na znaczącej przeciwniczce politycznej. W tej atmosferze drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego (wrzesień 2011 r. w Warszawie) nie przyniósł spodziewanych efektów. Także organizowane wspólnie z Polską Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”, które w założeniu miały nieco zbliżyć politykę ukraińską do europejskich standardów, nie osiągnęły tego celu. Aby jednak nie zamrażać wzajemnych relacji i zaprezentować wolę UE zacieśnienia relacji z Ukrainą, 19 lipca 2012 r. przyjęto Umowę o pogłębionej strefie wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA).

Natomiast potężne przemiany nastąpiły pod koniec 2013 r. Władze Ukrainy ogłosiły 21 listopada tegoż roku zawieszenie przygotowań do podpisania umowy o stowarzyszeniu i kompleksowej strefie wolnego handlu z Unią Europejską, której przyjęcie miało być najważniejszym punktem trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada⁴⁷. Po tej decyzji na Ukrainie doszło do prounijnych demonstracji zwanych Euromajdanem⁴⁸, które nasiliły się po zapowiedzi wzmocnienia przez Ukrainę gospodarczych więzi z Rosją zamiast z UE. Euromajdan radykalizował się, obok hasel prounijnych coraz częstsze były wezwania do dymisji prezydenta, dochodziło do starć z milicją i służbami specjalnymi próbującymi złamać demonstrantów. Przełom nastąpił 20 lutego 2014 r. Próba siłowego rozbicia manifestantów w Kijowie przez siły porządkowe zakończyła się śmiercią ok. 100 osób, których uczczono mianem „niebiańskiej sotni”, ale nie odniosła skutku. Trwające w tym czasie mediacje prowadzone przez wysłanników UE (szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Francji) skończyły się nieoczekiwanie ucieczką prezydenta Janukowycza,

⁴⁷ Należy zauważyć, że oferta UE w krótkiej perspektywie była mniej korzystna niż rosyjska.

⁴⁸ Ta nazwa nawiązywała do nazwanych Majdanem manifestacji z jesieni 2004 r., kiedy Ukraińcy protestowali przeciwko fałszerstwom wyborczym, których dopuścił się w wyborach prezydenckich kandydat obozu władzy Janukowycz wobec lidera opozycji Juszczenki.

a 22 lutego ukraiński parlament przegłosował jego odwołanie⁴⁹. Nowe władze (p.o. prezydenta Ołeksandr Turczynow i premier Arsenij Jaceniuk) zapowiedziały zacieśnianie współpracy z UE, a 21 marca 2014 r. Ukraina podpisała polityczną część umowy stowarzyszeniowej z UE.

Reakcją Rosji było oderwanie od Ukrainy Krymu (zajął go nieoznakowane jednostki rosyjskie udające miejscowe „siły samoobrony”) i przyłączenie go po błyskawicznie przeprowadzonym referendum do Rosji (16–18 marca). Społeczność międzynarodowa nie uznała tej aneksji, ale oprócz skromnych sankcji gospodarczo-politycznych, które mogą przynieść efekty dopiero w dłuższej perspektywie, nie podjęła żadnych kroków w obronie integralności terytorialnej Ukrainy. Kolejnym etapem była seria prorosyjskich buntów, które ogarnęły wschodnią Ukrainę. W Doniecku i Ługańsku powstały separatystyczne rządy, deklarujące secesję i powołujące własne siły zbrojne. Przez nieszczelną granicę z Rosją przenikały na Ukrainę całe grupy bojówkarzy, a nawet ciężki sprzęt⁵⁰. Walki w tym regionie trwały całe lato 2014 r., aczkolwiek późną wiosną 2014 r. siły ukraińskie przeszły do kontruderzenia. Władze Ukrainy (w tym wybrany 25 maja 2014 r. nowy prezydent Petro Poroszenko) zadeklarowały politykę prozachodnią i powróciły do koncepcji zawarcia układu stowarzyszeniowego z UE. Z uwagi na znaczenie Ukrainy dla unijnej polityki odstąpiono od wymogu integralności terytorialnej i braku zatargów terytorialnych z sąsiadami, zawierając z nią 21 marca 2014 r. polityczną część umowy stowarzyszeniowej, a 27 czerwca tego roku pełną umowę.

Ukraina ma kluczowe znaczenie dla UE. Sama jest niezwykle ważnym partnerem, ale kooperacja z nią otwiera dalsze szlaki handlowe aż do Kaukazu i Azji Centralnej i umożliwia na przykład import przez UE nośników energii z pominięciem Rosji. Prozachodni wybór Ukrainy otwiera szersze możliwości dla Partnerstwa Wschodniego i kooperacji z innymi państwami posowieckimi, uniezależniając je od rosyjskiej dominacji. Wreszcie zwiększa możliwości nacisku UE na samą Rosję, uniemożliwiając jej odbudowę posowieckiej strefy wpływów i zmuszając do mniej asertywnej polityki.

⁴⁹ Zawarte w tym czasie porozumienie Janukowycza z UE okazało się rzadkim przykładem dokumentu, który w ciągu jednej doby diametralnie zmienił znaczenie. Gdy go negocjowano, przedstawiciele UE obawiali się o los opozycjonistów masakrowanych przez bezwzględnego szefa państwa, a gwarantowanie mu władzy do końca 2014 r. (raptem o 2 miesiące krócej niż i tak mijałaby jego 5-letnia kadencja) uznawali za niewysoką cenę w obliczu dziesiątków zastrzelonych cywili. Dobę później manifestanci i tak wygrali starcie z siłami Janukowycza, a on sam – już z terytorium Rosji – powoływał się na tenże dokument jako na unijne zobowiązanie utrzymania jego rządów do Sylwestra...

⁵⁰ Najprawdopodobniej z użyciem rosyjskiej wyrzutni rakiet wschodnioukraińscy separatyści zestrzelili 17 lipca 2014 r. w regionie staré malezyjski samolot pasażerski zabijając niemal 300 osób.

4. Europejska polityka sąsiedztwa

Kolejne poszerzenia UE powodują oparcie jej granic o państwa, których przyjąć w swój skład nie zamierza. Pojawił się problem, jak ułożyć stosunki z sąsiadami UE, którzy do niej nie wstąpią, a powinni przez nią być traktowani w sposób preferencyjny⁵¹. W marcu 2003 r., czyli jeszcze przed największym w historii UE rozszerzeniem, opracowano raport „Wider Europe – New Neighbourhood”, dotyczący państw Basenu Morza Śródziemnego i byłego ZSRR. Postanowiono stworzyć ogólne ramy stosunków z wszystkimi ważniejszymi sąsiadami UE, tzw. europejską politykę sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy – ENP). W maju 2004 r. Komisja Europejska opublikowała raport o EPS, której zakres geograficzny objął:

- Europę Wschodnią (Białoruś, Ukraina, Mołdawia);
- Kaukaz Południowy (Gruzję, Armenię, Azerbejdżan);
- Basen Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja, Autonomia Palestyńska).

W ramach EPS kraje te stopniowo obejmowane byłyby przywilejami gospodarczymi UE, będącymi substytutem unijnego wspólnego rynku. Dla każdego kraju uczestniczącego w EPS opracowano indywidualny plan współpracy. Takie trzyletnie programy działania Komisja Europejska opracowała 9 grudnia 2004 r. dla siedmiu krajów: Autonomii Palestyńskiej, Izraela, Jordanii, Maroka, Mołdawii, Tunezji, Ukrainy (program dla Ukrainy poszerzono w 2005 r., aby utrwalić sukces „pomarańczowej rewolucji”) (Ochmański 2004: 37-38). Współpracę w ramach EPS proponowano też Rosji, która odmówiła i zażądała dla siebie specjalnych rozwiązań. Wychodząc naprzeciw jej oczekiwaniom w 2005 r. uruchomiono program „Wspólnych Przestrzeni”, a w 2010 r. „Partnerstwo dla Modernizacji”.

Europejska polityka sąsiedztwa zakłada współpracę z sąsiadami w promowaniu u nich praw człowieka, demokracji, praworządności, dialogu politycznego, reform ekonomicznych, w unowocześnianiu ich resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Istotne też jest stopniowe upowszechnianie europejskich standardów polityczno-gospodarczych (np. w zakresie ochrony własności intelektualnej). Konkretnie formy współpracy dotyczą m.in. liberalizacji handlu z UE (aż do utworzenia strefy wolnego handlu), wprowadzenia elementów wspólnego rynku (ułatwień w przepływie pracowników, usług i kapitału),

⁵¹ Wcześniej elementy takiej polityki tworzone dla krajów Basenu Morza Śródziemnego i państw poradyckich, a specjalne programy uruchomiono dla państw bałkańskich, wyniszczonych serią wojen lat 90.

współpracy energetycznej, transportowej, ochrony środowiska, udziału w unijnych programach edukacyjnych i badawczych, pomocy w uszczelnieniu granic. Komisja Europejska przyjęła dokument 4 grudnia 2006 r. „Wzmacniając EPS”. Uruchomiono specjalny fundusz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który w perspektywie budżetowej UE na lata 2007–2013 zastąpił dwa wcześniejsze fundusze: MEDA wspierający kraje Basenu Morza Śródziemnego i TACIS przeznaczony dla krajów posowieckich. EISP na lata 2007–2013 miał 11,2 mld euro⁵². W kolejnej perspektywie budżetowej na lata 2014–2020 na ten cel przeznaczono 15,4 mld euro.

Europejska polityka sąsiedztwa była próbą stworzenia jednolitych ram instytucjonalno-prawnych dla kooperacji z sąsiadami UE i miała zastąpić – tworzone nieco doraźnie – mechanizmy współpracy z państwami środkowo-europejskimi, śródziemnomorskimi, posowieckimi itd. Jednak presja poszczególnych państw członkowskich UE szła w kierunku przeciwnym, czyli tworzenia przywilejów dla tych sąsiadów, którzy byli dla poszczególnych członków UE szczególnie istotni. Przykładem takiego działania w ramach EPS była sformułowana w latach 2008–2009 wizja Partnerstwa Wschodniego, którą Polska i Szwecja chciały zaoferować Ukrainie, Mołdawii, państwom kaukaskim i – pod warunkiem demokratyzacji – Białorusi. W innym kierunku rozwijała unijną dyplomację Francja, postulując w tym samym czasie powołanie Unii Eurośródziemnomorskiej. Pierwszy szczyt dyplomatów poświęcony tej koncepcji miał miejsce w listopadzie 2008 r. w Marsylii. Przyjęto na nim wiele szczegółowych projektów: poprawę transportu morskiego, walkę z zanieczyszczaniem morza, współpracę uniwersytecką, budowę licznych oczyszczalni ścieków w krajach Maghrebu, plan budowy transkontynentalnej autostrady Synaj–Casablanka. Drugi szczyt Unii Eurośródziemnomorskiej odbył się w listopadzie 2010 r. w Barcelonie, a dwa miesiące później rozpoczęła się „arabska wiosna”, która mocno zmieniła sytuację w regionie i politykę UE wobec państw arabskich.

Podsumowanie

Unia Europejska jest projektem w ciągłej ewolucji, która obejmuje również przyjmowanie nowych państw członkowskich. Na pierwszy rzut oka to UE wywiera wobec swojego otoczenia przemożny wpływ, oczekując od kandydatów

⁵² W 2006 r. UE wydała na EPS i na współpracę z Rosją 1237 mln euro, z czego 755,5 mln na kraje BMŚ, 117,2 mln na Palestynę i proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, 364,6 mln na Europę Wschodnią i Rosję. „Rocznik Strategiczny” 2006/2007, s. 121–122.

przestrzegania pewnego kanonu praw, zasad, wymuszając na nich reformy zarówno polityczne, społeczne, jak i gospodarcze. Jednak kolejne państwa wstępując do UE też zmieniają ją od środka. Wymuszają reformy instytucjonalne, nowe definiowanie poszczególnych polityk, zmianę hierarchii unijnych celów.

W kolejnych latach można oczekiwać kolejnych „drobnych” poszerzeń, przede wszystkim o kraje bałkańskie. Być może UE zdecyduje się na „big Bang”, czyli jednorazowe przyjęcie większej liczby państw, podobnie jak w 2004 r. Natomiast perspektywa „dużych” akcesji krajów takich jak Turcja czy Ukraina wydaje się o wiele odleglejsza, sięgając za 2020 r. Poszerzenia te przestają mieć walor tylko gospodarczy, w ostatnich latach przyjmowano państwa raczej niezamożne, aczkolwiek mające znaczny potencjał. Istotne było jednak, że rozrastająca się UE zyskuje na znaczeniu wobec innych potęg współczesnego świata, a akcesje kolejnych państw rozwiewają wątpliwości na temat atrakcyjności Unii Europejskiej w jej otoczeniu.

Literatura rekomendowana

Cooper R., *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI w.*, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005.

Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

Bibliografia

„Rocznik Strategiczny” 2006/2007.

Abba L., *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, Macmillan, Nowy Jork 1944.

Arak P., *Zaskakujące dane o emigracji Polaków: prawda czy fałsz? Migracje i manipulacje*, „Polityka”, 4 kwietnia 2014 r.

Chrapek S., *Bułgaria walczy z nasilającą się emigracją*, <http://www.uniaeuropejska.org/bulgaria-walczy-z-nasilajaca-sie-emigracja>, tekst z 27.01.2014.

European Council in Copenhagen 21–22 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, cz. 7, ust. a, pkt III.

Grecja kupuje niemiecką broń za fundusze z pakietów pomocowych, „Gazeta Wyborcza” 10 stycznia 2012, http://pieniadze.gazeta.pl/Gospodarka/1,122003,10941152,Grecja_kupuje_niemiecka_bron_za_fundusze_z_pakietow.html.

Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „The American Economic Review” 51 (4), September 1961, s. 657–665.

Ochmański M., *Strategia Unii*, „Unia&Polska”, czerwiec–lipiec 2004, s. 37–38.

Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie, 23.12.2013, <http://forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>.

W przyszłym roku nastąpi masowa emigracja z Bułgarii?, <http://www.forbes.pl/w-przyszlym-roku-nastapi-masowa-emigracja-z-bulgarii-,artykuly,168691,1,1.html>.

Wallerstein I., *Analiza systemów-światów; wprowadzenie*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007.

Unia Europejska – strażniczka wartości czy (własnych) interesów?

Zamykanie podręcznika rozdziałem poświęconym wartościom może wydawać się pomysłem kontrowersyjnym choćby dlatego, że każda wspólnota polityczna, nie wyłączając Unii Europejskiej (UE), powołuje się na nie w preambułach najważniejszych dokumentów, przywołuje je, by uzasadnić długofalowe i bieżące działania w polityce wewnętrznej i zewnętrznej, buduje na nich własną tożsamość. Usytuowanie rozdziału w tym miejscu podręcznika nie jest jednak przypadkowe, traktujemy go bowiem w pewnej mierze jako podsumowanie rozważań na temat Unii Europejskiej i krytyczne spojrzenie na jej funkcjonowanie jako „wspólnoty norm” i „eksportera wartości”.

W rozdziale analizujemy ewolucję katalogu wartości wymienianych w dokumentach prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz praktykę ich promowania i wdrażania, zarówno w polityce wewnętrznej, obejmującej relacje między państwami członkowskimi i instytucjami UE, jak i zewnętrznej (zagranicznej), dotyczącej państw trzecich. Pragniemy podkreślić, że ze względu na obszerność problematyki oraz stopień jej skomplikowania skupiamy się na wybranych subiektywnie wartościach, ponieważ analiza pełnego katalogu wartości, do których odwołuje się UE, znacznie przerasta ramy niniejszego opracowania. Zaprezentujemy zatem problematykę praw człowieka, demokracji i praworządności oraz równouprawnienia i niedyskryminacji, a o pozostałych wartościach wspomnimy w części dotyczącej ewolucji podstaw funkcjonowania dzisiejszej Unii. Dobór przedstawionych wartości

nie jest jednak przypadkowy. Wszystkie one pozostają ze sobą w ścisłym związku. Trudno bowiem wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa bez poszanowania zasady ochrony praw człowieka, godności ludzkiej i niedyskryminacji. Pojęcie wartości odnosimy do wartości politycznych, rozumianych w dwojakim znaczeniu, jako „zobiektywizowane wzorce normatywne pozytywne ocenianego porządku polityczno-instytucjonalnego” (Dziubka 1999: 640) oraz jako kryterium lub zasadę wyboru potrzeb, interesów i dążeń w sferze polityki Unii Europejskiej.

1. Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej

Budowane od początku lat 50. XX w. Wspólnoty Europejskie oparte były na wartościach, których odzwierciedlenie możemy znaleźć w zapisach traktatów ustanawiających trzy organizacje: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Zapisy te zasadniczo odbiegały od tych, które pojawiły się na początku lat 90. XX w. w Traktacie o Unii Europejskiej oraz kolejnych traktatach zmieniających, począwszy od amsterdamskiego, poprzez nicejski, do lizbońskiego. Sięgnijmy zatem do pierwotnych wersji traktatów założycielskich. W preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951 r.) katalog wartości obejmuje: zapewnienie pokoju, utrzymanie pokojowych stosunków, solidarność oraz podnoszenie poziomu życia¹. W preambule Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957 r.) znajdujemy: postęp gospodarczy i społeczny, poprawę warunków życia, współpracę między państwami oraz harmonijny rozwój, solidarność, utrzymanie pokoju i wolności². W preambule Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (1957 r.) znaleźć natomiast możemy: rozprzestrzenianie idei pokoju, dobrobyt narodów, eliminację zagrożeń dla życia i zdrowia ludności, pokojowe wykorzystanie energii atomowej³. Zasadniczym celem wszystkich trzech wspólnot było utworzenie wspólnego rynku. Z pewnym uproszczeniem możemy przyjąć, że wartościami, na których w początkowym okresie opierał się proces integracji zachodnioeuropejskiej,

¹ Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_EWWiS.pdf.

² Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, http://www.eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf.

³ Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:PL:PDF>.

były, oprócz pokoju, postęp gospodarczy i społeczny oraz rozwój współpracy między państwami. W pierwszych dwóch z wymienionych preambuł mocno podkreślono także zasadę solidarności. Ekonomiczny charakter wspólnot w dużej mierze determinował katalog wartości, które pełniły funkcję integracyjną, stając się podstawą dla zinstytucjonalizowanego procesu współpracy oraz stabilizacyjną, sankcjonując powstały porządek instytucjonalny.

Jak zauważa Kazimierz Dziubka (1999: 640), system wartości „nie jest strukturą monolityczną stabilną, lecz ulegającą ciągłym przeobrażeniom”, czego Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska są bardzo dobrą egzemplifikacją. Zmiana charakteru procesu integracji polegająca na odejściu od aspektów *stricte* ekonomicznych i znacznym pogłębieniu integracji politycznej, spowodowała pojawienie się w zapisach traktatowych zmodyfikowanego katalogu wartości, w których Wspólnoty Europejskie znalazły oparcie. Zwiastunem nowego podejścia były zmiany wprowadzone w Jednolitym Akcie Europejskim (1986 r.). W preambule tego dokumentu, oprócz odwołań do wartości wpisanych do traktatów w latach 50., pojawiły się nowe, jak demokracja, przestrzeganie prawa, wolność, równość, sprawiedliwość społeczna, prawa człowieka⁴. W Traktacie o Unii Europejskiej przyjętym w 1992 r. państwa członkowskie potwierdziły „swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”⁵. Ponadto odwołały się do wcześniej zapisanych zasad solidarności, współpracy oraz popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów. W kolejnych traktatach zmieniających dodawano zapisy poszerzające katalog unijnych wartości. Na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej w wersji zmodyfikowanej traktatem lizbońskim Unia Europejska odwołuje się już do: poszanowania godności osoby ludzkiej, praw człowieka, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności, równości kobiet i mężczyzn. Wartości wymieniono zarówno w preambule, jak i w tytule I Postanowienia wspólne i tytule II Postanowienia o zasadach demokratycznych. Niektóre z nich, jak np. zasada solidarności, niedyskryminacji czy poszanowania praw człowieka, posiadają dodatkowe gwarancje w zapisach umieszczonych w innych częściach traktatu. Za cel Unii zgodnie z art. 3 traktatu uznano „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”⁶. Warty odnotowania jest także zapis podpunktu 5 tegoż arty-

⁴ Jednolity Akt Europejski, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/JAE.pdf.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf.

⁶ *Ibidem*.

kułu: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”⁷. Unia podkreśla, że wartości, na których się opiera, powinny być uwzględniane w jej stosunkach zewnętrznych. W żadnym wcześniejszym akcie prawa pierwotnego nie poświęcono aż tyle uwagi wartościom istotnym dla Unii jako organizacji, jej instytucji i państw członkowskich.

Z dość pobieżnej analizy zapisów traktatowych wyraźnie wynika, że katalog wartości, na których opierały się Wspólnoty Europejskie, a następnie UE, przeszedł ewolucję. Jak już wspomniano, była ona determinowana przez zmianę charakteru procesów integracyjnych. Państwa członkowskie i powołane przez nie instytucje wspólnotowe, nastawione początkowo na osiągnięcie celów ekonomicznych, preferowały wartości takie, jak podnoszenie poziomu życia czy postęp gospodarczy i społeczny. Mimo że pozostają one aktualne także dzisiaj, to budowa unii politycznej w postaci UE skutkowałą rozszerzeniem katalogu wartości związanych z poszanowaniem praw człowieka, demokracji, rządów prawa i niedyskryminacji. Jak wykażemy w dalszej części rozważań, wprowadzenie tych wartości związane było także z rozwojem funkcji, jakie UE zaczęła pełnić w stosunkach międzynarodowych. Powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu ów katalog wartości pozostaje w sferze deklaratywnej, a w jakim jest realizowany przez instytucje Unii i państwa członkowskie.

2. Prawa człowieka

Z dzisiejszej perspektywy wydawać by się mogło, że prawa człowieka stanowią jedną z najbardziej oczywistych wartości, na których powinny opierać się Wspólnoty Europejskie, a następnie UE. Wszak wszystkie państwa, które na początku lat 50. XX w. podjęły decyzję o budowaniu struktur integracyjnych w postaci EWWiS, EWG i Euratomu były państwami demokratycznymi, konstytucyjnie gwarantującymi katalog podstawowych praw i wolności. Te same państwa podjęły też decyzję o powołaniu Rady Europy, w której ramach uznały zasadę praworządności oraz zasadę, że wszystkie osoby pozostające

⁷ *Ibidem*.

pod ich jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności⁸. Jednakże, jak już wspomniano, Wspólnoty Europejskie przez pierwsze dekady funkcjonowania koncentrowały swe wysiłki przede wszystkim na realizacji celów związanych z integracją ekonomiczną. W tekście traktatu ustanawiającego EWG nie znalazło się żadne stwierdzenie potwierdzające chęć i gotowość państw członkowskich do promowania czy przestrzegania praw człowieka. Jeśli nawet doszukamy się w ówczesnym prawie pierwotnym gwarancji związanych z prawami człowieka, jak np. zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, to miały one ewidentnie ekonomiczny charakter. Tym samym uznać należy, że problematyka praw człowieka początkowo uznana została za sferę kompetencji wewnętrznych poszczególnych państw. Świadczyć może o tym także stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który otrzymując w latach 1959–1960 skargi dotyczące naruszeń praw człowieka, uznał, że jest w tej dziedzinie niekompetentny (Sonnefeld 1992: 143, Wójtowicz 2003: 200). Zasadnicza zmiana stanowiska Trybunału nastąpiła w 1969 r., kiedy w swym orzeczeniu po raz pierwszy odwołał się do kategorii praw podstawowych⁹. W kolejnych latach w orzecznictwie dookreślono źródła i zakres stosowania tej kategorii pojęciowej¹⁰. Prawa człowieka pojawiły się więc w prawie pierwotnym wspólnot poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości¹¹.

Wprowadzenie praw podstawowych jako pewnej kategorii pojęciowej i zasady prawa wspólnotowego nie oznaczało jednak w praktyce, że problematyka ta nie budziła kontrowersji. Przypomnijmy chociażby inicjatywę Parlamentu Europejskiego z kwietnia 1973 r., kiedy w specjalnej uchwale do Komisji Europejskiej (KE) zwrócił się on z prośbą, aby ta przygotowała sprawozdanie dotyczące możliwości podjęcia działań przez instytucje wspólnotowe w celu zapobiegania naruszeniom praw podstawowych zawartych w konstytucjach państw członkowskich. PE uznał, że prawa podstawowe są podstawą

⁸ Statut Rady Europy, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/001-Polish.pdf>.

⁹ Sprawa Stauder vs miasto Ulm, sygn. 29/69, publ. ECR 1969, s. 419.

¹⁰ Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że źródło ochrony praw podstawowych doszukać się można w systemie prawa wspólnotowego, we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, w dokumentach i umowach z dziedziny ochrony praw człowieka zawieranych przez państwa członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwaną także Europejską konwencją praw człowieka (EKPC).

¹¹ W swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości posłużył się pojęciem „praw podstawowych” w miejsce powszechnie stosowanego w innych systemach ochrony i dokumentach międzynarodowych pojęcia „praw człowieka”. W zasadzie nie ma merytorycznego uzasadnienia różnic w pojmowaniu tych terminów. K. Wójtowicz zauważa, że pojęcie „prawa podstawowe” dominuje w orzecznictwie sądów wspólnotowych. W prawie wspólnotowym obydwa terminy pojawiają się zamiennie, natomiast w dokumentach z zakresu stosunków zewnętrznych czy wspólnotowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znacznie częściej pojawia się termin „prawa człowieka”. W związku z tym obydwa pojęcia w niniejszym artykule stosowane są zamiennie (Wójtowicz 2003: 199).

filozoficzną, polityczną i prawną dla państw Wspólnoty¹². W odpowiedzi Komisja przedstawiła w 1976 r. raport, z którego jasno wynikało, że w zakresie ochrony praw podstawowych zagwarantowanych w konstytucjach krajowych prymat w działaniu przysługuje państwom członkowskim, ponieważ prawo wspólnotowe nie przewiduje kompetencji KE w tej dziedzinie. Komisja podkreśliła także, że w wypadku ewentualnych naruszeń praw podstawowych nie ma podstaw do ingerencji oraz oceny prawidłowości działań państw członkowskich¹³. Zachowawcza postawa KE skutkowałą uznaniem priorytetu kompetencji państw członkowskich w dziedzinie praw człowieka. Warto przytoczyć opinię Grażyny Michałowskiej, która zauważa, że mimo wprowadzenia do prawa wspólnotowego w pierwszej połowie lat 70. regulacji służących polepszeniu warunków życia, zatrudnienia i pracy, w tym także zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, nie doszło do wypracowania spójnej koncepcji w dziedzinie praw człowieka, co było efektem braku woli politycznej ze strony państw członkowskich (Michałowska 2007: 178).

Powoli jednak instytucje wspólnotowe oraz państwa członkowskie dojrzały do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym prawa człowieka stają się częścią prawa wspólnotowego, już nie tylko na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, lecz umocowań w traktatach założycielskich. W preambule Jednolitego Aktu Europejskiego kraje członkowskie podkreśliły konieczność wspólnego podejmowania czynności zmierzających do pogłębienia demokracji opartej na prawach podstawowych, szczególnie na wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, a za źródła pochodzenia tych praw uznały konstytucje państw członkowskich, Europejską konwencję praw człowieka (EKPC) oraz Europejską kartę społeczną (EKS). Istotne zapisy w zasadniczej treści traktatu (a nie w preambule) znalazły się dopiero w traktacie z Maastricht, pamiętać jednak należy, że problematyka praw człowieka w ostatecznej wersji tego dokumentu nie pojawiła się z taką ostrością, z jaką zapisano ją w wersji pierwotnej. W projekcie Traktatu o Unii Europejskiej w art. 4 (2) gwarantowano bowiem, że w ciągu 5 lat od jego przyjęcia Unia podejmie decyzję o przystąpieniu do EKPC, EKS oraz dwóch paktów ONZ: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych. Jednocześnie planowano wprowadzanie sankcji dla państw nieprzestrzegających podstawowych

¹² Por. OJEC C26 z 30 kwietnia 1973 r.

¹³ Por. *Protection on Fundamental Rights in the Creation and Development of Community Law*, Bulletin of the EC, Supplement 5/76.

praw i wolności oraz przyjęcie w ramach Unii własnej deklaracji praw człowieka (Januszewicz 2003: 111). Idea wprowadzenia do prawa wspólnotowego mechanizmu sankcji za nieprzestrzeganie praw człowieka, zasad demokracji i praworządności w owym czasie wydawała się niektórym państwom członkowskim zbyt radykalna i została zapisana dopiero w traktacie amsterdamskim.

Nieudane próby wprowadzenia do prawa pierwotnego mechanizmu sankcji przy negocjacjach Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) świadczą jednoznacznie o niechęci państw do wyposażania instytucji wspólnotowych w możliwości reagowania na naruszenia praw człowieka i o długim procesie ewolucji stanowisk krajów członkowskich w tej materii. Niemniej podkreślić należy, że traktat z Maastricht stanowi istotny krok na drodze do urzeczywistnienia praw człowieka jako elementu prawa wspólnotowego i unijnego. Jak wspomniano, w preambule państwa członkowskie potwierdziły swoje przywiązanie do zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa. W art. F pkt 2 TUE zapisano: „Unia szanuje prawa podstawowe, takie, jakie są gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) oraz takie, jakie wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw-Członków jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”¹⁴. Nie bez znaczenia dla ochrony praw podstawowych było także wprowadzenie obywatelstwa UE oraz mechanizmów dochodzenia roszczeń w postaci prawa petycji do europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i PE. W kolejnym traktacie zmieniającym – traktacie amsterdamskim, zapisano już *expressis verbis*, że „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”¹⁵. Istotne jest, że oprócz zasad w postanowieniach traktatu amsterdamskiego znalazła się też możliwość nakładania sankcji na państwa członkowskie, które te zasady naruszają. Procedury związane ze stosowaniem sankcji zmodyfikowano postanowieniami traktatu nicejskiego.

Obowiązek respektowania praw podstawowych nałożony na państwa członkowskie, zarówno w prawie traktatowym, jak i przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, skutkowało przyjęciem 2 października 2000 r. Karty praw

¹⁴ Tekst Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Maastricht zob. w: DzU C 191 z 29.7.1992.

¹⁵ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf.

podstawowych¹⁶. I w tym wypadku nie obeszło się bez kontrowersji. Część państw na czele z Wielką Brytanią nie godziło się na nadanie Karcie charakteru prawnie wiążącego i ostatecznie dokument przyjęto w formie deklaracji politycznej. Brytyjskie zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim katalogu praw socjalnych, zwłaszcza pracowniczych. Zasadniczą zmianę statusu prawnego Karty przyniósł dopiero traktat lizboński¹⁷. W art. 6 TUE zapisano, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP) z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”¹⁸. Do traktatu lizbońskiego dołączono jednak tzw. protokół brytyjski, na którego mocy Wielka Brytania i Polska wyłączyły stosowanie KPP. Protokół gwarantuje, że sądy unijne i krajowe nie będą mogły orzekać o ewentualnej niezgodności prawa krajowego z postanowieniami Karty. O przystąpieniu do protokołu brytyjskiego zabiega też Republika Czeska¹⁹. Należy jednak podkreślić, że w świetle obowiązującego obecnie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości protokół brytyjski nie zwalnia ani Polski, ani Wielkiej Brytanii z obowiązku stosowania postanowień KPP²⁰. Podobne stanowisko zajmuje

¹⁶ Decyzja o opracowaniu Karty praw podstawowych zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 r. Ustalono, że Karta powinna zawierać katalog podstawowych praw i wolności, wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejskiej karty socjalnej i Wspólnotowej karty praw socjalnych pracowników, tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz zasad prawa wspólnotowego. Karta praw podstawowych zawiera katalog praw politycznych, społecznych i ekonomicznych sklasyfikowanych w siedmiu rozdziałach: Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa Obywatelskie, Wymiar Sprawiedliwości i Postanowienia ogólne dotyczące Wykładni i stosowania Karty.

¹⁷ Problem włączenia KPP do źródeł prawa pierwotnego pojawił się w trakcie prac nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W toku negocjacji zdecydowano, że tekst Karty zostanie włączony jako Tytuł II Traktatu Konstytucyjnego. Odrzucenie tekstu traktatu oznaczało brak nadania Karcie mocy wiążącej. Do problemu powrócono w trakcie negocjacji Traktatu reformującego (traktat lizboński). Niestety tekst Karty praw podstawowych nie został włączony jako integralna część traktatu lizbońskiego i stanowi jego załącznik.

¹⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU20092031569>.

¹⁹ Przystąpienie Republiki Czeskiej do protokołu brytyjskiego spotkało się z negatywnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego (por. 2011/0817(NLE) – 22/05/2013 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1269382&t=d&l=en>, data dostępu: 15.08.2014). W lutym 2014 r. premier Czech – Bohuslav Sobotka podczas roboczej wizyty w Brukseli zapowiedział możliwość rezygnacji ze starań o ratyfikację czeskiej klauzuli do Karty praw podstawowych UE (<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/ostrozne-zmiany-w-czeskiej-polityce-europejskiej>, data dostępu: 3.03.2014).

²⁰ Takie stanowisko zostało potwierdzone w wyroku z 21 grudnia 2011 r. (sprawy połączone C-411/10 oraz C-493/10), w którym Trybunał stwierdził, że: „art. 1 ust. 1 protokołu nr 30 potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”, cyt. za: Uzasadnienie do projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej projektu protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Republiki Czeskiej (art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) z 13 maja 2013 r., http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0174+0+DOC+XML+Vo//PL#_part1_defi, data dostępu: 12.07.2014.

Parlament Europejski, który wyraźnie podkreślił, że: „Z ekspertyz akademickich i orzecznictwa wynika, że protokół (nr 30) nie wyłącza Polski ani Zjednoczonego Królestwa ze stosowania wiążących postanowień Karty, nie jest klauzulą *opt-out*, nie zmienia postanowień Karty oraz nie zmienia sytuacji prawnej, która obowiązywałaby w przypadku, gdyby przedmiotowy protokół nie obowiązywał. Jedynym skutkiem wspomnianego protokołu jest wprowadzenie niepewności prawa nie tylko w Polsce i Zjednoczonym Królestwie, lecz także w pozostałych państwach członkowskich”²¹.

Kontrowersje dotyczące praw człowieka pojawiają się także przy analizie aspektów instytucjonalnych. Obecnie praktycznie każda unijna instytucja w zakresie wynikającym z posiadanych kompetencji, podejmuje w swej działalności problematykę ochrony praw człowieka. Należy jednak pokreślić, że jedynym organem, który często podejmuje kwestie kontrowersyjne i nowatorskie, jest Parlament Europejski. Wśród przykładów takich zagadnień możemy wymienić problemy związane z wolnością wypowiedzi, dyskusje dotyczące nietolerancji, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii, tajnych operacji CIA, ochrony tajemnicy korespondencji i danych osobowych oraz gospodarczych²², klonowania i wykorzystania komórek macierzystych czy amerykański program inwigilacji prowadzony przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego (PRISM). Za duże osiągnięcie Parlamentu Europejskiego należy uznać wprowadzenie do umów z państwami nieczłonkowskimi specjalnych klauzul dotyczących praw człowieka.

Dokładniejsza analiza aktywności głównych organów UE w dziedzinie praw człowieka przekracza zakres niniejszego opracowania, warto jednak wspomnieć o powołanej w 2007 r. Agencji Praw Podstawowych UE (APP)²³. Jej głównym zadaniem ma być wspieranie za pomocą analiz, raportów i ekspertyz instytucji unijnych i państw członkowskich przy kreowaniu i wdrażaniu prawa unijnego w zakresie praw człowieka. W trakcie prac nad mandatem agencji pojawiły się wśród państw członkowskich rozbieżności co do jej kompetencji. Część krajów (np. Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Polska) optowało za włączeniem w zakres działania agencji spraw związanych z funkcjono-

²¹ Uzasadnienie do projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego...

²² Pod koniec lat 90. PE zajął się problemem przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych. Śledztwo przeprowadzane przez Parlament, które ujawniło istnienie światowego systemu przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych (Echelon), doprowadziło do przyjęcia stosownej rezolucji i w konsekwencji ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA – European Network and Information Security Agency).

²³ Podstawą prawną funkcjonowania Agencji jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r., ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, DzU L53/1 z 22.2.2007.

waniem ówczesnego trzeciego filara (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Za objęciem mandatem agencji tych dziedzin opowiadały się także organizacje pozarządowe. Sprzeciw części państw członkowskich (m.in. Niemiec, Wielkiej Brytanii, Belgii, Irlandii) spowodował, że w praktyce jej kompetencje ograniczone zostały tylko do ówczesnego pierwszego filara (Kołodziejczyk 2007). Pewne zastrzeżenia wzbudził także „zasięg geograficzny” agencji. Oczywiście było, że obszarem jej zainteresowania będą państwa członkowskie i kandydujące. Państwa członkowskie porozumiały się także co do krajów, z którymi zawarto układy o stabilizacji i stowarzyszeniu. W związku z tym, że nie było jednomyślności w sprawie tzw. potencjalnych państw kandydujących, ostatecznie nie zostały one objęte działaniami agencji i mogą uczestniczyć w jej pracach jedynie w charakterze obserwatorów. Tak określony mandat jest kontrowersyjny z dwóch powodów. Po pierwsze, niezbyt jasne jest, dlaczego pominięto państwa, które współpracują z UE na podstawie innych umów (np. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku na podstawie umowy z Kotonu czy państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa). Po drugie, zastanawiające jest, czy wyłączenie spod kompetencji agencji państw trzecich jest zgodne z założeniami wspólnej polityki zagranicznej, w której ramach jednym z istotnych komponentów mają być prawa człowieka.

Kolejnym zagadnieniem wzbudzającym dużo emocji i diskutowanym od ponad trzydziestu lat jest przystąpienie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy²⁴. Organy Rady Europy już w latach 80. XX w. opowiadały się za tym krokiem, podobne stanowisko zajmował Parlament Europejski. Kontrowersje w istocie dotyczyły konstytucyjnych podstaw ochrony praw człowieka w prawie wspólnotowym oraz autonomii jurysdykcyjnej Trybunału Sprawiedliwości. Próby przystąpienia do konwencji podejmowane w latach 90. zakończyły się niepowodzeniem. Krokiem milowym okazał się dopiero traktat lizboński, zgodnie z którym Unia może przystąpić do wspomnianej konwencji. Negocjacje nad umową, na której mocy UE stanie się stroną konwencji, zakończyły się 5 kwietnia 2013 r. Ponad rok później, 6 maja 2014 r. przed Trybunałem Sprawiedliwości odbyło się posiedzenie w sprawie przystąpienia UE do konwencji, a do końca 2014 r. Trybunał wypowie się o zgodności porozumienia z traktatami. W wypadku pozytywnej opinii porozumienie będzie mogło być zatwierdzo-

²⁴ Określenie miejsca Europejskiej Konwencji w systemie prawa wspólnotowego było istotne z jednej strony ze względu na pojawiające się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości odwołania do postanowień Konwencji, z drugiej na niemożność rozpatrywania skarg napływających do Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału Praw Człowieka, dotyczących naruszeń Konwencji w kontekście prawa wspólnotowego.

ne przez Radę Unii Europejskiej. Przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia umowy, Rada zobligowana jest do uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego. Ponadto w traktacie lizbońskim przyjęto, że w wypadku tej umowy w Radzie trzeba będzie uzyskać jednomyślność i wejdzie ona w życie po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Powstaje więc pytanie, czy mimo zakończenia negocjacji nad treścią umowy o przystąpieniu UE do Europejskiej konwencji praw człowieka pojawić się mogą jakieś potencjalne problemy. O ile zgoda Parlamentu Europejskiego będzie najprawdopodobniej tylko formalnością, gdyż instytucja ta wielokrotnie opowiadała się za przystąpieniem Unii do EKPC, o tyle komplikacje mogą pojawić się w związku z koniecznością uzyskania jednomyślności na forum Rady Europejskiej oraz zatwierdzeniem przez państwa członkowskie umowy, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Analiza praktyki funkcjonowania państw w UE pokazuje wyraźnie, że np. w odniesieniu do traktatów zmieniających, nawet uzyskanie jednomyślności w Radzie nie gwarantuje następnie przyjęcia danego aktu. Teoretycznie, przystąpienie do konwencji nie powinno budzić większych zastrzeżeń ze strony państw członkowskich, wszystkie one bowiem od wielu lat są jej stroną. Należy żywić nadzieję, że proces przystąpienia Unii do konwencji przebiegnie pomyślnie, a zakończenie prac będzie można uznać za duży sukces, choć osiągnięty dopiero po ponad trzech dekadach dyskusji.

Przedstawione przykłady kontrowersji i rozbieżności w stanowiskach państw członkowskich pokazują jednoznacznie, że mimo licznych deklaracji wskazujących, iż zasada poszanowania praw człowieka leży u podstaw integracji europejskiej i jest dla Unii niekwestionowaną wartością, osiągnięcie kompromisu między państwami lub państwami i instytucjami UE jest niekiedy bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Powstaje więc duża rozbieżność między wartościami deklarowanymi a realnymi działaniami Unii jako całości. Jak wskazano w dalszych rozważaniach, tendencja ta pojawia się także w obszarze praworządności i demokracji. Z całą siłą jest widoczna w stosunkach zewnętrznych, o czym w podsumowaniu.

3. Demokracja i praworządność

Słowo „demokracja” należy do najpopularniejszych w politycznym słownictwie współczesnego świata, stanowi też centralną kategorię myśli politycznej i teorii polityki. Jak zauważył Andrzej Antoszewski (1999: 82–91), można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby definiowania demokracji: aksjologiczne,

proceduralne i substancjalne. W ujęciu aksjologicznym demokracja traktowana jest jako sposób rządzenia oparty na swoistym – w zależności od koncepcji doktrynalnej – katalogu wartości (wolności, równości, godności człowieka, sprawiedliwości, tolerancji, pluralizmu). W proceduralnym ujęciu nacisk położony jest na instytucje i mechanizmy sprawowania władzy, a demokrację utożsamia się z typem reżimu politycznego opartym na zasadach prawnoustrojowych (m.in. suwerenności narodu/ludu, reprezentacji, wyborów jako głównego źródła legitymacji i kontroli władzy, podziału władz, instytucjonalnej ochrony praw obywatelskich). W ujęciu substancjalnym (materialnym) postrzega się demokrację jako realny efekt społeczny, a procedury i instytucje polityczne traktowane są jako środek osiągnięcia określonych celów społecznych (np. likwidacji rażących różnic społecznych, eliminacji przemocy w rozwiązywaniu konfliktów politycznych, ochrony mniejszości). Unia Europejska, jak zresztą większość współczesnych organizacji międzynarodowych, wskazuje jako jeden z celów swojego działania promocję demokracji, deklarując jednocześnie, że jest ona podstawową wartością podzielaną przez państwa członkowskie, choć, jak wspomniano wcześniej, dopiero w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego zapisano, iż państwa członkowskie są zdecydowane promować demokrację, opierając się na prawach człowieka.

Z pojęciem demokracji związana jest kategoria praworządności, którą zalicza się do jednego z normatywnych składników demokracji. Praworządność (rządy prawa) rozumiana jako wartość polityczna „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa” (Antoszewski 1999: 447).

W prawie pierwotnym nie ma zapisów, że warunkiem wstąpienia do UE jest zastosowanie się państwa kandydującego do standardów państwa demokratycznego i państwa prawa, jednak w przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich określone zostały pozaekonomiczne kryteria członkostwa. Znalazły się wśród nich m.in. stabilność instytucji demokratycznych i praworządność²⁵. Polityczna część kryteriów kopenhaskich nie jest martwym zapisem, o czym przekonała się Słowacja za rządów Vladimíra Mečiara (1994–1998). Rząd Mečiara był oskarżany zarówno przez wewnętrznych przeciwników politycznych, jak i państwa UE, o autokratyczny styl rządów, nieszanowanie reguł demokratycznych, korupcję, ataki na opozycyjnych parlamentarzystów, nierespektowanie niekorzystnych dla siebie decy-

²⁵ Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf, data dostępu: 15.10.2012.

zji Trybunału Konstytucyjnego, ingerencję w niezależność mediów. W związku z tym, że Mečiar złożył wniosek o członkostwo Słowacji w UE w 1995 r., ułatwiło to Unii skuteczną reakcję. Początkowo wyrażała zaniepokojenie lub niezadowolony wobec wewnętrznej sytuacji na Słowacji, czy to poprzez rezolucje Parlamentu Europejskiego, stanowiska Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, czy nieformalne naciski europejskich liderów politycznych²⁶. Kiedy metody te okazały się nieskuteczne, Komisja Europejska nie rekomendowała otwarcia negocjacji akcesyjnych ze Słowacją, a Rada Europejska nie nadała Słowacji w grudniu 1997 r. statusu państwa kandydującego. Był to czytelny komunikat: Słowacja jako jedyne państwo Grupy Wyszehradzkiej nie weszła do tzw. grupy luksemburskiej, która rozpoczęła negocjacje z UE na początku 1998 r., a jej marsz do Unii został poważnie wyhamowany. Okazało się, że proceduralna forma słowackiej demokracji odbiegała zbyt daleko od standardów wyznaczonych przez UE (Samson 2001), a wyraźna reakcja unijnych instytucji była jednym z czynników, który wzmocnił opozycję Mečiarą i doprowadził do jej wygranej w wyborach parlamentarnych 1998 r. Zmiana władzy na Słowacji i ściśle przestrzeganie przez nowy rząd unijnych wytycznych (m.in. dotyczących procedur demokratycznych i praworządności), zostały nagrodzone otwarciem negocjacji akcesyjnych w lutym 2000 roku.

Unia Europejska jest wśród aktorów polityki międzynarodowej uznawana za jednego z najaktywniejszych promotorów demokracji. Wymóg poszanowania demokracji kieruje zarówno do państw członkowskich, jak i kandydujących, do państw stowarzyszonych oraz państw korzystających z unijnej pomocy (państwa Afryki, Karaibów, Pacyfiku). Wobec każdej z tych grup państw Unia stosuje inne instrumenty mające gwarantować przestrzeganie cenionych przez siebie wartości. Poziom unijnej determinacji i nieustępliwości w zakresie promocji demokracji i praworządności wynika w dużej mierze z oczekiwanej skuteczności oraz analizy kosztów i korzyści w krótko-, średnio- i długookresowej perspektywie. Zasadne jest zatem analizowanie unijnych działań w tym obszarze z perspektywy paradygmatu realistycznego z zastosowaniem elementów teorii racjonalnego wyboru.

Unia Europejska i państwa członkowskie uznały, że promocja demokratycznych wartości w państwach trzecich to ważne wyzwanie nie tylko ze względów normatywnych, ale także ze względów bezpieczeństwa, co znalazło swój wyraz

²⁶ "Démarche" to the Government of the Slovak Republic, Council of the European Union, 23 November 1994 and 26 October 1995; Resolution on the Slovak Republic, European Parliament, Brussels, 26 October 1998; Resolution on Slovakia's application for membership of the European Union, European Parliament, Brussels, 21 December 1998.

w Traktacie o Unii Europejskiej. Zapisano w nim, że najlepszym gwarantem bezpieczeństwa jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”²⁷. UE ma do dyspozycji wiele instrumentów mających na celu m.in. promocję demokracji i praworządności w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Należą do nich: Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejska Fundacja na rzecz Demokracji (EFD), Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF) oraz Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD).

Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) funkcjonuje od grudnia 2006 r.²⁸ Jego działania obejmują przede wszystkim wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie demokracji; umacnianie międzynarodowych i regionalnych ram wspierających demokrację i praworządność; budowanie zaufania do procesu wyborczego oraz wzmacnianie jego wiarygodności, w szczególności przez misje monitorowania wyborów. Finansowanie może przyjąć formę dotacji na projekty, zamówienia publicznego, umowy o pracę itp. Beneficjenci to m.in. podmioty sektora niepaństwowego: pozarządowe organizacje *non profit* i niezależne fundacje polityczne, organizacje społeczności lokalnych z państw członkowskich UE, państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, państw ubiegających się o członkostwo w UE i innych państw trzecich na podstawie stosownych porozumień z UE. Jedną z najważniejszych cech EIDHR jest to, że – inaczej niż w wypadku pozostałych geograficznych instrumentów finansowych UE – nie jest wymagana uprzednia zgoda rządu goszczącego na realizację projektu.

Kolejna instytucja – Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD), której celem jest wspieranie parlamentów rodzących się demokracji poza granicami UE, została powołana w 2008 r. przez Parlament Europejski. OPPD działa w ramach Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, wspomagając tworzenie i reformowanie parlamentów przez wzmacnianie ich zdolności do pełnienia zasadniczych funkcji polegających na tworzeniu prawa, nadzorze i reprezentacji. Beneficjentami wsparcia udzielanego przez OPPD są instytucje parlamentarne krajów nowych i wschodzących demokracji, ich parlamentarzyści i urzędnicy, którzy mają możliwość udziału w ukierunkowanych szkoleniach i długoterminowych

²⁷ Art. 8 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

²⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (DzU L 386 z 29.12.2006, s. 1).

stypendiach, utrzymywania sieci kontaktów z posłami do PE oraz służbami PE. OPPD opracowuje wraz z partnerami wskaźniki i standardy dla parlamentów demokratycznych mające na celu stworzenie skutecznego narzędzia samooceny parlamentarnej.

W 2011 r. utworzono dwie kolejne unijne instytucje mające wspierać demokrację: Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EED) oraz Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF). Inicjatorem utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji była polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. Jego podstawowym celem ma być udzielanie wsparcia dla przemian demokratycznych w krajach autorytarnych lub przechodzących transformację ustrojową sąsiadujących z UE, m.in. w krajach Afryki Północnej czy na Białorusi. Fundusz jest dobrowolny, organizowany na podstawie konwencji międzyrządowej, do której będą mogły przystępować państwa członkowskie UE i Komisja Europejska. Bezpośrednimi odbiorcami środków mają być m.in. partie polityczne, opozycjoniści, liderzy środowisk prodemokratycznych, organizacje obywatelskie działające na rzecz pluralizmu politycznego i przemian demokratycznych, ruchy społeczne oraz dziennikarze niezależnych mediów w krajach sąsiadujących z UE. Ciągłe za wcześnie jest oceniać skuteczność działań nowego instrumentu, zwłaszcza że dopiero pod koniec 2012 r. państwa członkowskie zaczęły deklarować wysokość swoich wkładów do EED.

W unijnym otoczeniu zachodzą w ostatnich latach na tyle dynamiczne zmiany, że europejska dyplomacja postanowiła reagować na nie z większą niż dotychczas elastycznością także w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), która została zainaugurowana w 2004 r.²⁹ Obecnie ma wspierać przede wszystkim przemiany demokratyczne i rozwój społeczny w regionie. Jest to w szczególności odpowiedź na wydarzenia Arabskiej Wiosny i upadek reżimów autorytarnych w północnej Afryce. W marcu 2011 r. Unia powołała do życia „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego”, by wesprzeć państwa regionu w procesie transformacji demokratycznej. Strategia ta oparta została na zasadzie zróżnicowania i warunkowości pomocy (tzw. zasada *more-for-more*). Za główne kryterium oceny uznano tempo reform wewnętrznych, w tym zaangażowanie w budowanie głębokiej i trwałej demokracji, jednak kryteria mierzenia postępów w tym zakresie nie zostały precyzyjnie określone.

²⁹ Polityka Unii Europejskiej skierowana do 15 państw sąsiadujących nieobjętych perspektywą członkostwa.

Zaangażowanie Unii, zwłaszcza z perspektywy jej wcześniejszego przyzwolenia na funkcjonowanie autorytarnych reżimów w Tunezji, Egipcie, Libii, jest zrozumiałe, a motywy unijnej dyplomacji tylko odrobinę zawoalowane. Unii zależy przede wszystkim na własnym bezpieczeństwie. Wcześniej zapewniała je sobie cichym poparciem dla reżimów autorytarnych w państwach północnej Afryki, które uniemożliwiały dojście do władzy siłom islamskim, by po Arabskiej Wiośnie zmienić taktykę i poprzeć przemiany zachodzące w tych państwach. Tuż po odsunięciu od władzy reżimów autorytarnych w afrykańskich państwach basenu Morza Śródziemnego najbardziej palącym wyzwaniem była trudna sytuacja humanitarna oraz problemy związane z nasiloną migracją ludności do Unii Europejskiej. Udzielono wsparcia Włochom, bo to one stanowiły furtkę do Unii dla migrujących Tunezyjczyków, ale jasne stało się, że do zmian w Afryce Północnej należy podejść w sposób systemowy. UE szybko przygotowała dodatkowy pakiet pomocy w wysokości 17 mln euro, przeznaczony na wsparcie przemian demokratycznych w Tunezji oraz pomoc dla obszarów ubogich w tym państwie i deklaruje wdrożenie długoterminowych programów obejmujących „wsparcie dla młodej demokracji, praworządności i rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”³⁰.

Europejską polityką sąsiedztwa, poza państwami północnej Afryki, objęte są także państwa sąsiadujące z UE od wschodu. Jednym z nich jest Ukraina, z którą Unia od 2007 r. negocjowała umowę stowarzyszeniową. Parafowano ją w marcu 2012 r., ale jej ostateczne podpisanie Unia warunkowała m.in. przywróceniem i utrzymaniem rządów prawa oraz rozwiązaniem problemu wybiórczego stosowania prawa wobec byłej premier Julii Tymoszenko i innych opozycjonistów. Stosunki ukraińsko-unijne znacznie pogorszyły się w październiku 2011 r. po wyroku skazującym Tymoszenko na siedem lat kolumni karnej za nadużycia popełnione przy zawieraniu umów gazowych z Rosją w 2009 r. W UE nikt nie miał wątpliwości, że wyrok był elementem walki politycznej prezydenta Wiktora Janukowycza z jego główną oponentką polityczną. Kiedy jednak wcześniej, w październiku 2010 r., Sąd Konstytucyjny Ukrainy przywrócił konstytucję z 1996 r. dającą prezydentowi niemal nieograniczone kompetencje, dyplomacja unijna nie reagowała i nie podnosiła argumentów o „psuciu” demokracji. Okazało się, że dzięki tym zmianom prezydentowi

³⁰ Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 8 marca 2011 r. – Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego [COM(2011) 200 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym]; http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0024_pl.htm, data dostępu: 19.12.2012.

udało się w rekordowym tempie zamknąć kilka rozdziałów negocjacyjnych umowy stowarzyszeniowej, więc pewnie dlatego Unia długo nie reagowała na manipulowanie wyborami, podporządkowywanie prezydentowi – pod hasłem konsolidacji władzy – sądownictwa, służby bezpieczeństwa, wojska, milicji, Narodowego Banku Ukrainy. Wtedy nie po raz pierwszy (i nie ostatni) okazało się, że w dyplomacji – także tej unijnej – ważniejsze od wartości demokratycznych i pluralizmu są spokój, bezpieczeństwo i własne interesy.

4. Równość, równouprawnienie i zakaz dyskryminacji

Kategoria równości jest kluczowa dla systemu aksjologicznego dzisiejszej Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych w rozdziale III zatytułowanym „Równość” precyzuje, że każdy jest równy wobec prawa, z czego wynika, iż wszelkie cechy człowieka, które mogłyby spowodować nierówne jego traktowanie przez prawo, są prawem zakazane. Takie postrzeganie równości jest zgodne z jej liberalnym rozumieniem. Analiza wspólnotowego prawodawstwa w zakresie równouprawnienia i zakazu dyskryminacji skłania jednak do wniosku, że w UE uznanie zdobyło nowe pojmowanie równości odwołujące się do koncepcji równości rezultatu. Zgodnie z tą koncepcją – w przeciwieństwie do klasycznego rozumienia równości, wedle którego miejsce poszczególnych osób w hierarchii społecznej i politycznej jest uzależnione od ich indywidualnych działań i wyborów – na pozycję społeczną jednostek ma wpływ nie tylko posiadanie formalnych praw, ale też skomplikowany układ społecznych zależności, hierarchii i władzy, którego skutkiem jest dyskryminacja i marginalizacja niektórych grup społecznych (Teutsch 2002: 22).

Dyskryminację można zdefiniować, opierając się na pierwszym artykule Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w grudniu 1979 r., jako wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na określone kryterium dyskryminacyjne (np. płeć, wyznanie, pochodzenie etniczne itd.), które powoduje lub ma na celu uszczuplenie lub uniemożliwienie przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z innymi ludźmi z praw człowieka, podstawowych wolności w dziedzinie życia politycznego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego (Pacześniak 2009: 162-177). O dyskryminacji mówimy wtedy, gdy pewna kategoria obywateli nie ma równego dostępu do realizacji swoich praw z przyczyn leżących po stronie systemu instytucjonalnego oraz w sytuacji, kiedy pewna kategoria obywateli ponosi nadmierne ciężary na rzecz reszty społec-

czeństwa. To oznacza, że zjawisko dyskryminacji polega na relacyjności, a relacja ta zawarta jest zawsze między mniejszością a większością (Zalewska 2005).

Dyskryminacja może przybierać formę bezpośrednią i pośrednią. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce wówczas, gdy dana osoba jest traktowana mniej korzystnie niż inna osoba była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji. Dyskryminacja pośrednia występuje wówczas, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia jedne osoby w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi osobami. Jej udowodnienie jest możliwe, jeśli wykaże się, że pozornie neutralna zasada (np. wymóg posiadania określonej wagi lub wzrostu nieistotny dla danego rodzaju wykonywanej pracy) ma nieproporcjonalnie negatywny wpływ na jedną z grup wymienionych w ustawodawstwie antydyskryminacyjnym.

Ustawodawstwo antydyskryminacyjne w prawie unijnym i ustawodawstwie państwach członkowskich wygląda podobnie. W jego ramach istnieją zarówno określone ustawy, potępiające różne rodzaje dyskryminacji – na ogół dyskryminację ze względu na rasę lub płeć – jak i ustawy dotyczące różnych dziedzin życia, zawierające zamknięte lub otwarte listy niedozwolonych przejawów dyskryminacji (Lee Bacchi 2003: 52).

Ewolucja przepisów antydyskryminacyjnych w prawie wspólnotowym i unijnym polegała na systematycznym poszerzaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Katalog zakazanych kryteriów dyskryminacji w systemie prawnym UE jest otwarty. Na początku obejmował płeć, rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne oraz wyznawaną religię. Z czasem kategoria osób objętych przepisami antydyskryminacyjnymi ulegała rozszerzeniu, a włączenie do tego katalogu najczęściej wynikało z uznania, że dana cecha jest naturalna, stała i niezmienna, dlatego nie powinna być pretekstem do innego (gorszego lub lepszego) traktowania.

Działania prawne mające na celu eliminację stwierdzonych wypadków dyskryminowania pewnych grup i niedopuszczenie w przyszłości do ich nierównego traktowania mieszczą się w ramach unijnej „polityki równych szans”. W pierwotnym prawie wspólnotowym dokonuje się to przez normy antydyskryminacyjne (nakładające obowiązek podejmowania działań dla zwalczania dyskryminacji) i niedyskryminacyjne (zakazujące dyskryminacji opartej na wyróżnionych kryteriach). Zarówno prawa pozytywne, jak i negatywne mają na celu wyrównywanie szans albo nawet pewne uprzywilejowanie dyskryminowanych dotąd grup (tzw. dyskryminacja pozytywna). W myśl rozumienia prawa wspólnotowego utrzymanie lub wprowadzenie czasowych rozwiązań

i środków prawnych wyrównujących szanse niektórych grup w celu zmniejszenia faktycznych nierówności nie jest dyskryminacją. Jednocześnie jednak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że działania tego typu w każdym przypadku podlegać muszą wnikliwej analizie i nie mogą być stosowane automatycznie.

Zakaz dyskryminacji w prawie UE był początkowo tylko instrumentem o charakterze ekonomicznym. Z czasem walka z dyskryminacją stała się jednym z głównych celów społecznych Unii, a prawo do równego traktowania prawem podstawowym. Prawo do równego traktowania wykroczyło tym samym poza sferę *stricte* związaną z zatrudnieniem oraz prawami socjalnymi.

Nadanie UE ogólnych kompetencji do zwalczania dyskryminacji nastąpiło w 1997 r. na mocy traktatu amsterdamskiego, który zmienił dotychczasowy zapis, że Wspólnota „respektuje” podstawowe prawa na zapis, iż „jest ustanowiona” na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Traktat za jeden z priorytetów UE uznał dążenie do likwidacji dyskryminacji kobiet i mężczyzn (art. 3, par. 2), w art. 13 upoważniając Unię do: „podjęcia środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”, a w art. 141 wprowadzając możliwość stosowania tzw. działań pozytywnych: „zasada równego traktowania nie wyklucza utrzymania lub wprowadzenia przez państwa członkowskie rozwiązań i środków prawnych przewidujących specjalne prerogatywy dla nieproporcjonalnie nisko reprezentowanej płci, w celu ułatwienia jej przedstawicielom wykonywania pracy zawodowej lub w celu zapobieżenia lub zrekompensowania utrudnień w przebiegu kariery zawodowej”.

Dyskryminacji zakazuje też Karta praw podstawowych, która w rozdziale III w art. 21.1/II-80.1 zawiera zapis: „Dyskryminacja jest zabroniona, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, opinie polityczne lub wszelkie inne opinie, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Zwrot „w szczególności” umożliwia objęcie zakazem także innych przesłanek dyskryminacji, ale, ponieważ nie zostały one wymienione wprost, wskazanie, że dana sytuacja ma charakter dyskryminacyjny, spoczywa na ewentualnych wnioskodawcach (Turczyński 2009: 141). Artykuł 21.2/II-80.2 tego samego dokumentu określa, że: „W granicach stosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej oraz bez szkody dla szczegółowych ich postanowień, zakaza-

na jest jakakolwiek dyskryminacja ze względu na obywatelstwo”, co oznacza dla UE i państw członkowskich zakaz preferowania własnych obywateli. Dyskryminacją byłoby np. utrudnianie obcokrajowcom dostępu do pracy (z wyjątkiem administracji publicznej), świadczeń zdrowotnych czy edukacji, w porównaniu z prawami przysługującymi obywatelom danego państwa.

Najbardziej rozbudowane pierwotne prawodawstwo wspólnotowe w odniesieniu do praw człowieka dotyczy równouprawnienia płci oraz zakazu dyskryminacji kobiet i mężczyzn, co dowodzi, że równość ze względu na płeć jest traktowana w UE priorytetowo. Normy traktatowe obejmują prawne gwarancje równej płacy za równą pracę lub pracę o równej wartości, równość w dostępie do wszystkich rodzajów pracy i stanowisk, równy dostęp do zatrudnienia, wykształcenia, kwalifikacji, przygotowania zawodowego, korzystania z poradnictwa i pośrednictwa pracy, równe bezpieczeństwo socjalne, możliwości samozatrudnienia i podejmowania działalności biznesowej. Wspólnoty Europejskie przyjęły także wiele dyrektyw, których szczegółowe omówienie wykracza poza ramy tego rozdziału, jednak warto wspomnieć, jaki obejmują zakres.

Pierwsza Dyrektywa nr 75/117 w sprawie jednakowego wynagrodzenia z 10 lutego 1975 r.³¹ wprowadziła w życie zasadę równej płacy dla kobiet i mężczyzn, w tym także pojęcie równej płacy za pracę tej samej wartości. Zakazuje ona jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, a państwa członkowskie zobowiązuje do wprowadzenia do swoich wewnętrznych systemów prawnych środków umożliwiających pracownikom, którzy uważają się za pokrzywdzonych w wyniku niestosowania zasady równości wynagrodzeń, dochodzenia swoich roszczeń przed właściwymi organami, a po wyczerpaniu możliwości odwoławczych przed sądem.

Kolejna dyrektywa (nr 76/207 o równym traktowaniu w zatrudnieniu z 9 lutego 1976 r.)³² wprowadziła wymóg równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zagwarantowała zasadę równego traktowania w dostępie do zatrudnienia we wszystkich zawodach i na wszystkich poziomach w hierarchii zawodowej, szkolenia i poradnictwa zawodowego oraz awansu. Dyrektywa odnosi się jedynie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zakładzie pracy. Nakłada na państwa członkowskie obowiązek uchylecia wszelkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, sprzecznych z zasadą równego traktowania. Państwa zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych środków umożliwia-

³¹ DzU WE L 45 z 19.02.1975.

³² DzU WE L 39/40 z 14.02.1976.

jących unieważnienie, zmianę lub uznanie za nieważne przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania, zawartych w układach zbiorowych lub w indywidualnych umowach o pracę, w wewnętrznych regulaminach przedsiębiorstw lub przepisach regulujących wykonywanie wolnych zawodów. Dyrektywa zapewnia prawną podstawę, na której mogą oprzeć się dyskryminowane kobiety, nie zapewnia jednak ani sankcji, ani środków, jakie mogą zostać zastosowane w wypadku jej pogwałcenia. Poszczególne państwa członkowskie swobodnie decydują, które zawody są zakazane dla kobiet, mają jednak jednocześnie obowiązek sporządzenia odpowiedniej listy takich profesji i przedstawienia jej Komisji Europejskiej.

Dyrektywa nr 79/7 w sprawie zabezpieczenia społecznego z 19 grudnia 1978 r.³³ dotyczy progresywnego wdrażania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn do ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego. Niedozwolona jest wszelka (bezpośrednia i pośrednia) dyskryminacja ze względu na płeć w odniesieniu do ustawowych regulacji, które zapewniają ochronę w razie choroby, inwalidztwa, starości, wypadków przy pracy i bezrobocia oraz opiekę społeczną. Wszelkie regulacje wynikające z dyrektywy dotyczą osób mających status pracownika oraz osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą, które przerwały wykonywanie pracy z powodu choroby, wypadku bądź przymusowego bezrobocia, do osób poszukujących pracy, a także do pracowników emerytowanych i inwalidów. Brak porozumienia spowodował, że z zakresu przedmiotowego dyrektywy wyłączone zostały tak istotne zagadnienia, jak: ustalanie wieku emerytalnego, przyznawanie prawa do świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich z tytułu praw pochodnych przysługujących małżonce, kwestie korzyści przyznawanych osobom, które wychowywały dzieci, kwestie podwyżek długookresowych świadczeń inwalidzkich, emerytalnych, z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej dla małżonki będącej na utrzymaniu świadczeniobiorcy, konsekwencje wynikające z prawa wyboru powodującego brak nabycia praw lub nie podjęcie zobowiązań w ramach systemu zabezpieczeń społecznych, jeżeli miało to miejsce przed przyjęciem dyrektywy. Swoistym dopełnieniem tej dyrektywy jest dyrektywa nr 86/378 w sprawie systemów społecznego zabezpieczenia zawodowego z 24 lipca 1986 r.³⁴ oraz dyrektywa nr 86/613 w sprawie równego traktowania osób pracujących na własny rachunek z 11 grudnia 1986 r.³⁵ Obie dotyczą zabezpieczenia społecznego

³³ DzU WE L 6 z 10.01.1979.

³⁴ DzU WE L 225, z 12.08.1986.

³⁵ DzU WE L 359 z 19.12.1986.

pracowników oraz osób pracujących na własny rachunek z określonej grupy przedsiębiorstw, gałęzi przemysłu lub sektorów rynku pracy, rolników i osób wykonujących wolne zawody.

Dochodzenie praw osobie czującej się dyskryminowaną ułatwia dyrektywa nr 97/80 z 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w wypadkach dyskryminacji ze względu na płeć³⁶ przez przerwienie dowodu na pracodawcę, który musi wykazać, że nie zastosował zakazanego kryterium. Oznacza to, że trudny dowód faktów obciąża tę osobę, która w sporze jest silniejsza, ponieważ dysponuje z reguły środkami finansowymi oraz zapleczem merytorycznym nieosiągalnym dla pracownika. W uregulowaniu tym bierze się pod uwagę to, że większą możliwość dostępu do dokumentacji świadczącej o stosunkach między stronami konfliktu ma osoba dyskryminująca i stwarza najdalej idącą z możliwych ochronę dyskryminowanego, co w konsekwencji skłania pracodawców do wprowadzania wewnętrznych systemów chroniących pracowników przed dyskryminacją.

W 2000 r. UE zobowiązała państwa do ustanowienia na poziomie centralnym urzędu odpowiedzialnego za monitorowanie kwestii równości kobiet i mężczyzn w prawie i praktycznych działaniach państwa. Dyrektywa nr 2000/78 w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu z 27 listopada 2000 r.³⁷ zakazuje wszelkiej bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji także ze względu na wyznawaną religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie warunków dostępu do zatrudnienia, wykonywania zawodu, warunków wynagradzania i zwalniania oraz awansu zawodowego. Zakaz dyskryminacji dotyczy też dostępu do kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz działania w organizacjach pracowników.

Za przejaw dyskryminacji ze względu na płeć uznano, na mocy dyrektywy nr 2002/73 z 23 września 2002 r.³⁸, molestowanie seksualne w pracy. Dyrektywa stanowi, że z molestowaniem seksualnym w pracy mamy do czynienia w sytuacji, „w której ma miejsce niepożądane zachowanie werbalne, niewerbalne lub fizyczne o charakterze seksualnym, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby, w szczególności przy stwarzaniu atmosfery zastraszania, wrogości, poniżenia, upokorzenia lub obrazy”. Dodatkowym elementem, bardzo istotnym w praktyce, jest wymóg, aby prawo krajowe państw

³⁶ Dz.U. WE L 14 z 20.01.1998.

³⁷ Dz.Urz. WE L 303 z 02.12.2000.

³⁸ Dz.Urz. WE L 269/15 z 5.10.2002.

członkowskich przewidywało odszkodowanie dla osób, wobec których zastosowano dyskryminację³⁹.

Przegląd wymienionych aktów normatywnych pokazuje, że unijne dyrektywy dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na płeć odnoszą się praktycznie tylko do rynku pracy, a podstawowym instrumentem używanym w prawie wspólnotowym w działaniach na rzecz równości jest, obok zakazu dyskryminacji, nakaz jednakowego traktowania.

Płeć nie jest jednak jedynym kryterium dyskryminacyjnym mającym swoje odzwierciedlenie we wspólnotowym i unijnym prawodawstwie, choć żadne inne nie doczekało się tak wielu uregulowań. Przepisy zakazujące dyskryminacji z przyczyn rasowych obejmują, obok rynku pracy, także dziedziny, takie jak: edukacja, opieka społeczna, ochrona zdrowia, dostęp do dóbr i usług oraz prawo do osiedlania się i tolerancji w miejscu zamieszkania. Zasadę równego traktowania osób niezależnie od ich rasy lub pochodzenia implementuje dyrektywa Komisji Europejskiej 2000/43 z 29 czerwca 2000 r.⁴⁰ Zawiera ona definicję dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i wiktymizacji. Daje ofiarom dyskryminacji prawo do zgłaszania skarg na drodze procedury prawnej lub administracyjnej, związanej z odpowiednimi karami dla tego, kto dyskryminuje. Dzieli ciężar dowodowy między zgłaszającego skargę i skarżonego w wypadku postępowania cywilnego i administracyjnego. Zobowiązuje też do utworzenia w każdym kraju członkowskim instytucji mającej na celu promowanie równego traktowania i zapewnienie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji rasowej.

Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, podobnie jak ze względu na wiek, orientację seksualną, religię lub przekonania, jest regulowany opisywaną już dyrektywą nr 2000/78 w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Pojęcie niepełnosprawności nie zostało zdefiniowane w samej dyrektywie, nie odsyła ona do krajowych systemów prawnych dla celów jego definicji, dlatego zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, powinno ono podlegać autonomicznej i jednolitej wykładni. Trybunał podjął się takiej wykładni w wyroku z 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 – Sonia Chacón Navas przeciwko Eurest Colektividades S.A., określając, że „niepełnosprawność” w rozumieniu dyrektywy należy rozumieć jako ograniczenie wynikające zwłaszcza z naruszenia funkcji

³⁹ Dz.Urz. WE L 269/15 z 5.10.2002.

⁴⁰ Dz.Urz. WE L 180 z dn. 19.07.2000.

fizycznych, umysłowych lub psychicznych i stanowiące przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym.

Kolejnym częstym kryterium dyskryminacji jest wiek, jednak problem dyskryminacji wiekowej (*ageism*), w przeciwieństwie do innych form dyskryminacji, jest stosunkowo mało rozpoznany, niska jest także społeczna świadomość tego problemu. Problem dyskryminacji ze względu na wiek może stać się udziałem ludzi w różnym okresie życia, także młodych, jednak szczególnie dotyczy osoby starsze. Zjawisko dyskryminacji osób starszych definiuje się jako gorsze, odmienne traktowanie, nieposzanowanie praw, które występuje wówczas, gdy człowiek jest w sposób bezpośredni lub pośredni pomijany, wykluczany z aktywności, dostępu do zasobów społecznych i osiągania cenionych w danej kulturze i społeczeństwie wartości tylko ze względu na domniemane lub rzeczywiste cechy związane z wiekiem. Wiek określa status społeczny człowieka, ale w przeciwieństwie do rasy czy płci jest jedynym elementem, który podlega zmianom w czasie. W konsekwencji każdy, kto dożyje starszego wieku, potencjalnie może doświadczyć zachowań dyskryminacyjnych z nim związanych. Ogólną zasadę nied dyskryminacji w odniesieniu do osób starszych konkretyzuje art. 25 i 26/II-85 i 86 Karty praw podstawowych: „Unia szanuje i uznaje prawa osób starszych do godnego i niezależnego życia oraz uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zagwarantować im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu wspólnoty”. Przepisy te korelują też z art. 23 Europejskiej karty społecznej, a także z art. 24–25 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników.

W ustawodawstwie antydyskryminacyjnym UE uwzględnione są też prawa osób o odmiennej orientacji seksualnej. W aktualnym stanie prawnym w państwach UE uznaje się prawo osób biseksualnych lub homoseksualnych do prywatności, a więc do wolności od ingerencji władzy w zakresie zachowań seksualnych, co oznaczana brak sankcji karnych lub brak ścigania przestępstwa sodomii (Śledzińska 2008: 176). Jednak uznanie prawa do prywatności homoseksualistów nie wyklucza ich dyskryminacji, dlatego i kryterium odmiennej orientacji seksualnej zostało uwzględnione we wspólnotowym ustawodawstwie antydyskryminacyjnym, począwszy od traktatu amsterdamskiego, a szczególnie dyrektywy ramowej zakazującej dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej w zatrudnieniu i stosunkach pracy. W Unii obowiązuje zakaz dyskryminacji osób o odmiennej orientacji seksualnej, m.in. ze względu na preferencję (homo-, hetero- i biseksualną), a także zachowanie zgodne z tą preferencją oraz

utrzymywanie takich stosunków. Dyrektywa zastrzega jednak, że nie stosuje się do uregulowań w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej oraz że nie narusza przepisów prawa krajowego dotyczących stanu cywilnego i wynikających z tego świadczeń, co oznacza, że nie dotyczy na przykład kwestii formalnych uregulowań związków partnerskich.

Dyrektywy stwierdzają jasno, że każdy, kto jest ofiarą dyskryminacji lub kto uważa, iż był traktowany niesprawiedliwie z powodu swojej indywidualnej charakterystyki, powinien mieć odpowiednie środki ochrony prawnej i skuteczne prawo do zadośćuczynienia. Rząd każdego kraju członkowskiego ma prawo zdecydować, czy powinno to być realizowane na podstawie procedur prawnych, tj. na podstawie systemu prawa karnego lub cywilnego, czy na drodze regulacji administracyjnych, takich jak trybunały. Dyrektywy nakładają na rządy obowiązek zapewnienia, że osoby składające skargi w związku z niesprawiedliwym traktowaniem, mają prawo do wsparcia i reprezentowania przez związki zawodowe, do których należą lub specjalne stowarzyszenia i organizacje. Jednocześnie muszą one zapewnić, że sankcje zastosowane w wypadku wystąpienia dyskryminacji będą „skuteczne, współmierne i odwodzące”, co oznacza, że kary za dyskryminację powinny mieć związek z wyrządzoną krzywdą i powinny działać jako środek odstraszcający przed zachowaniami tego rodzaju. Rządy są zobowiązane dodatkowo do zapewnienia, że osoby zgłaszające sprawy dotyczące dyskryminacji będą odpowiednio chronione przed represjami lub zemstą.

Każdy z krajów członkowskich UE zobowiązany został do powołania w wyznaczonym terminie instytucji odpowiedzialnej za politykę równouprawnienia, udzielającej pomocy osobom dyskryminowanym oraz promującej zasady równouprawnienia. Poza koniecznością przestrzegania antydyskryminacyjnych dyrektyw kraje członkowskie są zobligowane do stosowania się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które dodatkowo uściśla zakres stosowania zasady niedyskryminacji. Zasada ta została uznana przez Trybunał Sprawiedliwości za najważniejszą zasadę prawa wspólnotowego, co oznacza, że wymaga ona, by podobne sytuacje były rozwiązywane w podobny sposób, jeśli zróżnicowanie nie jest obiektywnie uzasadnione.

W UE nadal dochodzi do naruszania zakazu dyskryminacji. Przypadkami takimi zajmują się zarówno trybunały (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka), jak i sądy krajowe w państwach członkowskich, a także komisja petycji Parlamentu Europejskiego odpowiadająca na skargi obywateli UE. Wydaje się jednak, że nie jest to

efekt deficytu odpowiedniej ochrony prawnej i niedoboru antydyskryminacyjnych aktów prawnych, ale raczej deficyt transparentności systemu ochrony praw. Coraz bardziej widoczny staje się problem przejrzystości pokrywających się wzajemnie systemów, co sprawia, że zamiast umacniać gwarancje zakazu dyskryminacji, zwiększa się sprawność i skuteczność dochodzenia praw przed właściwymi instytucjami.

Innym problemem jest kwestionowanie zasadności prowadzenia przez Unię Europejską polityki antydyskryminacyjnej, co w Polsce miało swoją odślonę w postaci krytyki „ideologii gender”. W literaturze wskazuje się czasem, że część przepisów zakazujących dyskryminacji jest typowym przykładem „lekarstwa gorszego od samej choroby”. Nierzadkie są opinie, że działania legislacyjne należy ograniczyć do minimum tak, by nie przyniosły one efektów odwrotnych od zamierzonych. Według przeciwników nadmiernego rozrostu prawodawstwa antydyskryminacyjnego skuteczniejsze są długofalowe działania edukacyjne, podejmowane na polu edukacji formalnej i nieformalnej, zmierzające do przewyciężania stereotypów.

Podsumowanie

Jak mawiał książę de Lévis, *noblesse oblige*, co znajduje odzwierciedlenie w oczekiwaniach wobec UE, cieszącej się światową opinią normatywną potęgi, kierującej się w polityce wewnętrznej i zewnętrznej rozbudowanym katalogiem wartości. Obywatele państw członkowskich i państw trzecich współpracujących z Unią, jej partnerzy polityczni i gospodarczy mają prawo spodziewać się zbieżności normatywnych deklaracji z prowadzoną polityką, decyzjami i działaniami. Rozdzźwięk między sferą deklaratywną a praktyczną bywa powodem zarzutów, że UE albo poszczególne państwa członkowskie przedkładają interesy ekonomiczne i polityczne ponad wartości.

Unia Europejska jest krytykowana zarówno za podejmowanie działań wobec państw, które łamią przyjęte przez nią zasady, jak i za „grzechy zaniechania” w sytuacjach, kiedy opinia publiczna oczekuje od niej stanowczości w zakresie ochrony demokracji, praw człowieka, praworządności, niedyskryminacji. Przykłady można mnożyć, zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i w relacjach z państwami trzecimi. W wypadku państw członkowskich możliwość nałożenia sankcji za naruszenie katalogu unijnych wartości istnieje od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, czyli od 1999 r. Do tej pory sankcje zastosowano tylko raz – wobec Austrii w 2000 r. i to, jak się później okaza-

ło, niezgodnie z unijnym prawem⁴¹. Sankcje są jednak ostatecznością, częściej sięga się po inne sposoby nacisku na państwa członkowskie. Ostatnie przykłady dotyczą niedemokratycznych praktyk na Węgrzech (2011 i 2012 r.) i w Rumunii (2012 r.). W Rumunii nowo wybrana większość parlamentarna zainicjowała procedurę impeachmentu wobec urzędującego prezydenta Traiana Basescu, czemu sprzeciwiła się Komisja Europejska, twierdząc, że próbuje się przy tym ograniczać kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Tomasz G. Grosse kwestionuje czystość unijnych intencji, zauważając z przekąsem, iż „nie bez znaczenia był fakt, że prezydent Rumunii miał znacznie bardziej proeuropejskie poglądy od nowego rządu, m.in. wspierał zalecaną przez instytucje unijne politykę oszczędności budżetowych. Od wielu lat należał do tej samej, co kanclerz Niemiec (i inni prominentni politycy europejscy) – Europejskiej Partii Ludowej” (Grosse 2012: 22). Węgierski premier był natomiast krytykowany przez Unię za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa zacieśnianie kontroli nad mediami, sądami i działalnością kulturalną, jednak ostatecznie decyzja o zawieszeniu wypłaty 495 mln euro z Funduszu Spójności na 2013 r. została uzasadniona nadmiernym deficytem Węgier, a nie niedemokratycznością poczynań premiera Orbána. Jedni uznają to za skuteczny wybieg, inni za dowód tchórzostwa Unii i nienazywanie „rzeczy po imieniu”, dla jeszcze innych stanowi to doskonałą ilustrację hierarchicznego oddziaływania aktorów europejskich na państwa peryferyjne i przejaw niedopuszczalnej ingerencji w wewnętrzne sprawy słabszych państw członkowskich. Padają też głosy o wybiórczej ochronie praw człowieka i wartości demokratycznych, zwłaszcza gdy zapisanych w traktatach norm nie respektują państwa silniejsze. Za przykład podaje się deportację ludności romskiej z Francji, kiedy Komisja Europejska wstrzymywała się z decyzją o rozpoczęciu procedury karnej wobec tego kraju, uznając jego wyjaśnienia za satysfakcjonujące.

⁴¹ W 1999 r. Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) w wyborach do Rady Narodowej zdobyła 26% głosów i w roku 2000 weszła do koalicji z pravicową Austriacką Partią Ludową (ÖVP). W kampanii wyborczej FPÖ posługiwała się hasłami nacjonalistycznymi, ksenofobicznymi i odwołaniami do porządku prawnego III Rzeszy. Utworzenie koalicji FPÖ i ÖVP spowodowało wszczęcie ze strony Unii Europejskiej procedury sankcji za naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw człowieka wobec Austrii. Jak się później okazało, zastosowanie sankcji było bezprawne, gdyż mechanizm przewidziany w traktacie amsterdamskim nie zakładał możliwości stosowania sankcji prewencyjnie, lecz tylko *ex post* w wypadku rzeczywistego dokonania naruszenia wymienionych zasad. W praktyce w Austrii po utworzeniu koalicji i objęciu rządów nie doszło do realizacji wyborczych haseł, a tym samym nie doszło do naruszenia praw człowieka. Przypadek Austrii przyczynił się jednak, do udoskonalenia mechanizmu stosowania sankcji w traktacie nicejskim. Na podstawie tegoż traktatu procedura sankcji może być uruchomiona już w chwili zaistnienia wyraźnego ryzyka naruszenia podstawowych zasad Unii Europejskiej. Szerzej na temat zastosowania sankcji wobec Austrii oraz kontrowersji z tym związanych zob.: M. Happold, *Fourteen Against One: the EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, *International and Comparative Law Quarterly*, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.

Jeszcze więcej kontrowersji pojawia się przy wprowadzaniu sankcji wobec państw trzecich. Ostatnim przykładem są tu działania podejmowane wobec Rosji w związku z sytuacją na Ukrainie. Unia krytykowana była przez wiele miesięcy za w zasadzie bierną postawę wobec rosyjskiej aneksji Krymu i wspieranie przez ten kraj separatystów we wschodniej Ukrainie. Dopiero po kilku miesiącach, 29 lipca 2014 r. podjęła decyzję o wprowadzeniu bardziej dotkliwych sankcji wobec Rosji obejmujących sankcje sektorowe. Dwa dni później sankcje zostały zatwierdzone przez rządy państw członkowskich. Bezpośrednim impulsem do podjęcia decyzji o ich nałożeniu było zestrzelenie przez prorosyjskich separatystów 17 lipca 2014 r. nad wschodnią Ukrainą malezyjskiego samolotu pasażerskiego, na którego pokładzie znajdowało się prawie 300 osób, w większości obywatele państw unijnych (głównie Holandii). Impulsem dla nałożenia sankcji nie była zatem ochrona demokracji, praworządności czy praw człowieka na Ukrainie, ale katastrofa samolotu pasażerskiego. Sankcje objęły zakaz emitowania akcji i obligacji na rynkach finansowych UE przez rosyjskie banki, które w co najmniej połowie są własnością państwa, embargo na broń (objęto nim tylko nowe kontrakty), ograniczenia dotyczące sprzedaży nowych technologii potrzebnych przy eksploatacji ropy naftowej oraz sprzedaż niektórych przedmiotów podwójnego zastosowania (cywilnego i wojskowego), jeśli odbiorcą są podmioty wojskowe. Unia zdecydowała się w wypadku Rosji na stosowanie metody stopniowej intensyfikacji sankcji, zaczynając od sankcji politycznych, a następnie nakładając sankcje gospodarcze.

Jeżeli uznamy, że celem UE w relacjach zewnętrznych jest promowanie demokracji, praworządności i praw człowieka, warto zastanowić się nad jej skutecznością. Okazuje się, że stabilizujący potencjał tej organizacji jest nierównomierny i różni się w zależności od adresata unijnych poczynań. Tylko realna perspektywa akcesji okazuje się skutecznym instrumentem promocji demokracji i praw człowieka w państwach przechodzących transformację od reżimów autorytarnych do demokratycznych (Schimmelfennig, Scholtz 2008). Wynika to z kalkulacji zysków i strat państwa kandydującego, w którego ocenie warto zgodzić się na ingerencję w jego wewnętrzne sprawy w zamian za możliwość dostępu do wspólnego rynku, gwarancję transferów pieniężnych, zwiększenie potencjału na arenie międzynarodowej. Decydenci z państwa kandydującego zdają sobie także sprawę, że sankcje, które może zastosować Unia w wypadku odejścia od promowanych przez nią standardów demokratycznych, są realne. Dysproporcja potencjałów obu stron jest zatem ogromna, zwłaszcza

cza jeśli państwo-kandydat nie dysponuje „asem w rękawie”, choćby w postaci strategicznego położenia geopolitycznego. Przytoczyć tu możemy chociażby przypadek Polski, która mimo ratyfikacji w 1993 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i likwidacji kary śmierci w przepisach kodeksu karnego z 1997 r. nie była skłonna przyjąć zobowiązań międzynarodowych wynikających z Protokołu nr 6 do tejże Konwencji, a dotyczących zakazu orzekania i wykonywania kary śmierci (z wyłączeniem stanu wojny). Przyjęcie Protokołu przez Polskę w roku 2000⁴² było konsekwencją nacisków ze strony UE, która uznaje, że kara śmierci nie mieści się w standardach państwa demokratycznego. W wypadku Polski proces dostosowywania prawa wewnętrznego do wymogów Unii miał także wiele pozytywnych konsekwencji w dziedzinie ochrony praw konsumenta czy w zakresie wdrażania programów antydyskryminacyjnych. Znamienny był też przypadek Rumunii i Bułgarii, którym nie udało się wejść do Unii Europejskiej z grupą ośmiu krajów z Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r.⁴³ Opóźnienie akcesji Rumunii i Bułgarii spowodowało w tych krajach intensyfikację reform prawa karnego, walkę z gigantyczną korupcją, niezdolnością prokuratury do ścigania zorganizowanych grup przestępczych czy – w wypadku Rumunii – wstrzymanie zagranicznych adopcji (nielegalnych w opinii UE), aż do momentu wprowadzenia odpowiednich procedur prawnych.

Analizując działania Unii Europejskiej jako promotora demokracji, praworządności i praw człowieka, trzeba pamiętać, że żadna organizacja międzynarodowa nie działa w próżni. Kiedy któraś z regionalnych organizacji (np. Unia Europejska) w imię pryncypiów „schładza” relacje z państwem wykazującym tendencje autokratyczne czy łamiącym prawa człowieka, istnieje realne zagrożenie, że jej miejsce zajmą inni gracze, którym promocja demokracji, praworządności, ochrona praw i wolności nie przesłania interesów politycznych i ekonomicznych. Unia Europejska jest „rozliczana” przede wszystkim ze skuteczności w zapewnianiu dobrobytu i bezpieczeństwa swoim członkom. Tym lepiej, jeśli cel ten udaje się osiągać zgodnie z deklarowanym katalogiem wartości.

⁴² Polska podpisała ten Protokół 18.11.1999, ratyfikowała 30.10.2000, por. DzU 2001, nr 23, poz. 266.

⁴³ Tzw. rozszerzenie wschodnie w 2004 r. obejmowało także Maltę i Cypr, czyli niepokomunistyczne państwa z południa Europy.

Literatura rekomendowana

Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Florczak A. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Piskorska B., *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 2013, nr 11 (70).

Bibliografia

Antoszewski A., *Demokracja*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Antoszewski A., *Praworzędność*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Dziubka K., *Wartości polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Grosse T.G., *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 2.

Januszewicz E., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Ochrona Praw Człowieka w systemie Prawa Europejskiego*, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2003, nr 3.

Kołodziejczyk M., *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Biuletyn PISM, nr 7 (421) z 7 lutego 2007.

Lee Bacchi C., *Dyskryminacja: kto jest odpowiedzialny?*, [w:] R. Siemieńska (red.), *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Pacześniak A., *Zakaz dyskryminacji w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Samson I., *Slovakia: Misreading the Western Message*, [w:] J. Zielonka, A. Pravda (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2: *International and Transnational Factors*, Oxford 2001.

Schimmelfennig F., Scholtz H., *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, „European Union Politics” 2008, vol. 9, no 2.

Sonnefeld R., *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1992, nr 16.

Śledzińska A., *Homo niepewni? – analiza prawnych aspektów równości transseksualistów i homoseksualistów w Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Turczyński P., *Zasada równości i jej interpretacja w prawie pierwotnym UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Wójtowicz K., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaś, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze, Kraków 2003.

Zalewska D. (red.), *Dyskryminacyjna funkcja państwa*, Arboretum, Wrocław 2005.

Noty o autorach

Maciej Bachryj-Krzywaźnia – politolog, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Wybrane publikacje: *Intercultural dialogue – overcoming experiential cleavages and transforming cognitive background. Some remarks from hermeneutical and narrative perspective* (2014), *Od podmiotu poznania do poznania podmiotu działającego. Psychoanalityczne i hermeneutyczne współzrzedne rozumienia aktora politycznego* (2013), *Metodologiczne implikacje i wyzwania studiów europejskich w perspektywie narratywizmu* (2012), *Irracjonalność jako konstytutywny element polityki* (2011). Zainteresowania badawcze: filozofia i metodologia nauk społecznych, szczególnie w kontekście sporu naturalizm-antynaturalizm.

Maciej Cesarz – prawnik, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Wybrane publikacje: *Od Większej Brytanii do zjednoczonej Europy. Faszystowska doktryna Oswalda Mosleya* (2006), *The European Union's Blue Card System. Legal Foundations, Principles and Controversies* (2013), *Creeping Return to National Frontiers? The Evolution and challenges to Schengen System* (2014). Zainteresowania naukowe: prawne aspekty integracji europejskiej, swoboda przepływu osób w UE, system Schengen, zarządzanie granicami UE.

Agnieszka Florczak – politolog, adiunkt w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz w Katedrze Administracji Dolnośląskiej Szkoły Wyższej. Najważniejsze prace pod redakcją i współredakcją: *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe* (2006), *Historia i filozofia praw człowieka* (2006), *Prawa i wolności I i II generacji* (2006), *Ochrona praw człowieka w systemie prawa krajowego* (2006), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, (2009), *Encyklopedia politologii, tom 5 – Stosunki międzynarodowe* (2010), *Organizacje międzynarodowe w działaniu* (2014). Zajmuje się naukowo problematyką ochrony praw człowieka.

Monika Klimowicz – politolog i ekonomistka, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Wybrane publikacje: *Bankructwo państw europejskich* (2014), *Selected Politics of the European Union. Evolution in the context of the Lisbon Treaty and the Europe 2020 Strategy* (2012), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy środkowej i Wschodniej* (2010), *Człowiek we współczesnej gospodarce globalnej* (2011), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja* (2010). Zainteresowania badawcze: społeczne i ekonomiczne aspekty integracji europejskiej, wpływ procesów integracji gospodarczej na zmiany w gospodarkach krajowych i regionalnych.

Anna Pacześniak – politolog, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego, w latach 2011–2014 wykładowca Wolnego Uniwersytetu w Brukseli. Autorka lub współautorka książek: *Europeizacja polskich partii politycznych* (2014), *Europejska scena polityczna i jej aktorzy* (2014), *Partie polityczne w Polsce i w Europie. Struktury, funkcje, strategie w zmieniającym się otoczeniu* (2013), *Ludzie partii – idealisci czy pragmatycy? Kadry partyjne w świetle badań empirycznych* (2011), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty* (2010), *Populizm w Europie – defekt i przejaw demokracji* (2010), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki* (2009), *Płeć w społeczeństwie, ekonomii i polityce* (2009). Zainteresowania badawcze: europeizacja partii politycznych, kobiety w polityce, dydaktyka europeistyczna.

Rafał Riedel – politolog i ekonomista, pracownik naukowy Uniwersytetu Opolskiego, autor lub współautor książek: *Rotacyjna prezydencja w Radzie Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Analiza ról prezydencji w okresie przejściowym* (2014), *Integracja Polityczna Polaków w Austrii* (2012), *Central Europe – Two Decades After* (2010), *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów* (2010), *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty* (2010), *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne* (2010), *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej* (2010), *Etyka a polityka* (2009), *Before and After Accession – Ukraine and Poland in Integrating Europe* (2008), *Demokracja medialna – źródła władzy* (2007), *Horyzonty tożsamości europejskich* (2007). Zainteresowania naukowe: polityczne i ekonomiczne aspekty integracji europejskiej, unia walutowa, polityka klima-

tyczno-energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne w Unii Europejskiej, instytucje wspólnotowe, teorie integracji międzynarodowej.

Paweł Turczyński – politolog, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Wybrane publikacje: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE* (2007), *Bezpieczeństwo europejskie: systemy, instytucje, funkcjonowanie* (2011), *Amerykańskie koncepcje tarczy antyrakietowej w Europie* (2012), *Potencjał wojskowy UE na początku XXI w.* (2013), *Aspiracje Unii Europejskiej jako kreatora ładu międzynarodowego: lata 2005–2012* (2013). Zainteresowania badawcze: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, unijna polityka bezpieczeństwa i obrony, kształtowanie się europejskiej obronności i zdolności Unii Europejskiej do subordynowania jej otoczenia międzynarodowego, kulturowo-cywilizacyjny charakter tożsamości europejskiej.

Aldona Wiktorska-Święcka – germanistka i politolog, adiunkt w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Autorka wielu publikacji naukowych i popularnonaukowych, m.in. *Zarządzanie miastem, Wyzwania dla Europejskiej Stolicy Kultury Wrocław 2016* (2013), *Od obywatela dobrego do dojrzałego* (2011), *Traktatów o rzeczach codziennych: Demokracja* (2000), *Sex i gender* (2009), *Władza* (2010), *Obywatel* (2011). Zainteresowania naukowe: polityka publiczna, w tym szczególnie społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju regionalnego i lokalnego, rozwój sektora publicznego, nowe zarządzanie publiczne, innowacje w demokracji, rozwój obszarów metropolitalnych i aglomeracji, zarządzanie różnorodnością, polityka genderowa.

Przygotowanie podręcznika naukowego z odejściem od historyczno-instytucjonalnego ujęcia na rzecz podejścia problemowego oraz analizy krytycznej było jak najlepszym rozwiązaniem – to przysłowiowe trafienie w „10-tkę”. W pracy mamy do czynienia z wyjątkowym w literaturze naukowej przedmiotem spojrzeniem na proces integracji i dezintegracji Europy z perspektywy ostatnich lat oraz doświadczeń zmian i kryzysu w UE.

Autorom podręcznika udał się zamiar stworzenia możliwości konfrontacji czytelnika z odmiennymi punktami widzenia, opiniami, poglądami, które stanowią dowód na bogactwo refleksji nad Unią Europejską. Podjęte tematy są ważne ze względu na coraz większą potrzebę identyfikowania czynników wpływających na rozwój polityczny, gospodarczy i społeczny UE, ze szczególnym uwzględnieniem procesów modernizacyjnych, transformacji, harmonizacji i unifikacji systemowej.

Bez wątpienia oddany do recenzji podręcznik akademicki odzwierciedla aktualny stan badań europeistycznych prowadzonych w Polsce i poza nią. Jego treść, zarówno dla studentów jak i badaczy będzie użytecznym narzędziem ułatwiającym przyswojenie wiedzy, jej systematyzację i pogłębienie oraz poznanie różnych, często sprzecznych, stanowisk analitycznych.

Praca ze względu na swój charakter bez wątpienia jest jedną z najcenniejszych tego typu publikacji w Polsce, a jej Autorzy należą do grona kompetentnych i twórczych pracowników naukowych znajdujących uznanie w krajowym środowisku naukowym. Z finezją poruszają się po materiale badawczym, który stanowił podstawę ich analizy naukowej. Czynią to przekonująco, wzbudzając w pełni zaufanie do zastosowanego przez nich języka i warsztatu badawczego.

*Fragment recenzji prof. nadzw. dr. hab. Zbigniewa Czachóra
z Zakładu Badań nad Integracją Europejską, UAM Poznań*

free copy / egzemplarz bezpłatny



**DOLNY
ŚLĄSK**



Grupa EPL
w Parlamencie Europejskim

ISBN 978-83-927859-1-0