

# Dialog Młodych Europejczyków



Materiały z warsztatów dyskusyjnych przeprowadzonych z udziałem słuchaczy i urzędników polskich i niemieckich

**K | S | A | P**

KRAJOWA SZKOŁA  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ



Verwaltungsakademie Berlin  
Anstalt des öffentlichen Rechts

**BAKOV**



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Dialog Młodych Europejczyków**

materiały z warsztatów dyskusyjnych  
przeprowadzonych z udziałem  
słuchaczy i urzędników polskich i niemieckich

Wspólny projekt  
Krajowej Szkoły Administracji Publicznej  
i Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAKöV)  
przy współpracy Verwaltungsakademie Berlin

Warszawa 2009

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgiasz

**ISBN 978-83-61713-12-8**

Printed in Poland by

KONTRAST

ul. Skaryszewska 12

03-802 Warszawa

(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821

e-mail: [kontrast@ekspert.net.pl](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

## Spis treści

Wprowadzenie	5
<i>dr hab. Jacek Czaputowicz</i>	6
<i>dr fil. Udo Bartsch</i>	8
<i>dr Marek Cichocki</i>	12
<i>Maria-Luise Löper</i>	15
<i>Marta Cieślak</i>	
Kto chce Europy?	18
<i>Ewelina Błaszczyk</i>	
Jakiej Europy chcemy?	29
<i>dr Sena Ceylanoglu</i>	
Jakiej Europy chcemy? Ile ponadnarodowości chcemy, potrzebujemy i wytrzymamy?	35
<i>dr Florian Baach</i>	
Pragmatyczne rozważania nad pytaniem: Ile chcemy Europy?	40
<i>Kai Schlegel</i>	
Kto chce Europy? Tylko ten, kto postrzega UE jako szansę na własne życie!	53

<i>Ute Plötz</i>	
Unia Europejska wobec wyzwań demograficznych	60
<i>Paweł Szymański</i>	
Unia Europejska przed wyzwaniem demograficznym	69
<i>Jarosław Jankowski</i>	
Deficyt demokratyczny instytucji UE a nowe formy zaangażowania obywateli	76
<i>Wojciech Banaszak</i>	
Wspólna polityka energetyczna	81

## Wprowadzenie

| dr hab. Jacek Czaputowicz

| dr fil. Udo Bartsch

| dr Marek Cichocki

| Maria-Luise Löper

## dr hab. Jacek Czaputowicz

dyrektor KSAP

W ramach warsztatów Klubu Alumnów pt. *Dialog Młodych Europejczyków* polscy i niemieccy urzędnicy dyskutowali na temat jedności Europy i sąsiedztwa polsko-niemieckiego. Stawiali pytania o Europę i jej sąsiadów, o to jakiej Europy chcemy. To cenna inicjatywa, którą należy kontynuować. W niniejszej publikacji zawarte zostały referaty wygłoszone podczas dyskusji warsztatowych. Dotyczyły one wielu istotnych zagadnień, m.in. wizji rozwoju Unii Europejskiej, wzajemnego zaufania i sprawnego funkcjonowania Wspólnoty, prawnych aktów regulacyjnych i dynamiki w regulowaniu różnych aspektów funkcjonowania Unii. Poruszone zostały różnorodne kwestie postaw europejskich wśród Polaków i Niemców, tożsamości obywateli Unii z perspektywy narodowej, regionalnej i globalnej, a także wyzwań demograficznych stojących przed Unią Europejską. Mamy tu zatem cały zbiór niesłychanie ważnych zagadnień.

Warsztaty stały się okazją do goszczenia u nas grupy niemieckich pracowników administracji. Z polskiej strony uczestniczyli w nich niedawni absolwenci KSAP, którzy właśnie w tym czasie rozpoczynali pracę w urzędach. Na początku swojej profesjonalnej kariery dostali dużą porcję wiedzy i doświadczeń.

Korzystam z okazji, aby podkreślić, że Krajowa Szkoła Administracji Publicznej przywiązuje dużą wagę do współpracy z Federalną Akademią Administracji Publicznej (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung). Chciałbym serdecznie podziękować za kilkunastoletnią pomoc naszej Szkole w organizacji staży dla słuchaczy, co zapewniało nam dostęp do ważnej wiedzy, do istotnych doświadczeń, jaki posiada niemiecka administracja. Przez 15 lat Akademia stworzyła możliwość odbycia staży 80 osobom. Mam nadzieję, że tę współpracę będziemy kontynuować. Liczę także na systematyczne rozwijanie współpracy z Akademią Berlińską (Verwaltungsakademie Berlin), wspólnie z którą będziemy organizować wizyty studyjne w Berlinie.

Dla Polski jak i dla Szkoły zawsze było bardzo ważne, aby słuchacze KSAP poznali zachodni system administracji publicznej. Dotyczy to zwłaszcza lat 90., gdy budowaliśmy zręby własnego systemu tejże administracji. Dzięki współpracy z niemieckimi partnerami, nasi słuchacze mieli okazję odbyć dwumiesięczne staże w wielu urzędach Republiki Federalnej Niemiec, takich jak: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Ministerstwo Zdrowia i Zabezpieczenia Socjalnego, Ministerstwo Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży, Ministerstwo Ochrony Konsumenta, Wyżywienia i Rolnictwa, Urząd Ochrony Środowiska, Senat miasta Berlin.

KSAP i Federalna Akademia Administracji Publicznej organizują również coroczne seminaria pt. *Państwo i gospodarka w Polsce*, które są kierowane do niemieckich urzędników wyższego szczebla. Przybliżają im problematykę polskiej polityki zagranicznej, gospodarki i funkcjonowania administracji publicznej. Niemieccy goście spotykają się z polskimi politykami, urzędnikami i najlepszymi specjalistami w zakresie poszczególnych polityk publicznych. Program seminarium jest tak przygotowywany, by pokazać obiektywny obraz naszego kraju, bez ulegania stereotypom. Przy okazji powstają nowe możliwości wzajemnego poznawania się.

Przywiązujemy dużą wagę do nauczania języka niemieckiego. Zdajemy sobie sprawę, że język ten nabiera coraz większego znaczenia w ramach Unii Europejskiej, a jego znajomość jest bardzo ważna dla rozwoju współpracy dwustronnej między naszymi państwami.

Jestem przekonany, że warto byłoby pomyśleć również o współpracy trójstronnej między Krajową Szkołą Administracji Publicznej, Akademią Federalną i francuską Ecole Nationale d'Administration. Punktem odniesienia mógłby być dla nas Trójkąt Weimarski, który - *notabene* - warto byłoby ożywić, również poprzez inicjatywy na naszym poziomie. Wiemy o doświadczeniach ścisłej współpracy Akademii Federalnej z ENA, choćby w obrębie działalności wydawniczej. Strona polska także mogłaby się włączyć w tego typu przedsięwzięcia. Istnieje duży potencjał w dziedzinie rozwoju wszechstronnej współpracy między naszymi instytucjami.



## dr fil. Udo Bartsch

były sekretarz stanu

*Dialog młodych Europejczyków* - warsztaty dyskusyjne młodych urzędników z Polski i Niemiec na temat integracji europejskiej i sąsiedztwa niemiecko-polskiego stanowią kamień milowy w tradycyjnej współpracy Federalnej Akademii Administracji Publicznej (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) z Krajową Szkołą Administracji Publicznej (KSAP). Są to pierwsze warsztaty zorganizowane w ramach działalności powstałego na początku roku w Warszawie Klubu Alumnów, zrzeszającego absolwentów KSAP, którzy odbywali praktyki w najwyższych urzędach administracji federalnej Niemiec. Uważam tę współpracę za satysfakcjonującą dla wszystkich, którym zależy na tworzeniu mostów partnerstwa, zaufania i przyjaźni pomiędzy Niemcami i Polakami, i dla tych, którzy chcą je wspólnie budować.

Współpraca Bundesakademie für öffentliche Verwaltung z Krajową Szkołą Administracji Publicznej, która jest naszym partnerem, sięga roku 1995. Rozpoczęła się ona od warsztatu doskonalenia kwalifikacji służby cywilnej w Polsce, który został zorganizowany w Warszawie przez Akademię. Kolejne przedsięwzięcia i projekty realizowane w ramach kooperacji koncentrowały się na kluczowych dla administracji zagadnieniach w aspekcie zbliżającego się wówczas członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W roku 2001 program współpracy został poszerzony o dwumiesięczne praktyki dla polskich stażystów, absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, w centralnych instytucjach administracji federalnej Niemiec. Warunkiem udziału w praktykach są bardzo dobre wyniki studiów i bardzo dobra znajomość języka niemieckiego.

Dobrą tradycją KSAP jest prezentowanie wyników prac absolwentów i praktyk zagranicznych na corocznej konferencji. Jest to również okazja do przedstawienia przez przyszłych urzędników państwowych najlepszych doświadczeń w zakresie modernizowania administracji i poszukiwa-

nia dróg ich implementacji w polskiej administracji. Dwunasta konferencja, która odbyła się w 2005 roku, była w dużej mierze poświęcona doświadczeniom, jakie absolwenci Krajowej Szkoły zdobyli w czasie praktyk w niemieckiej administracji federalnej w zakresie wybranych zagadnień integracji Niemiec z Unią Europejską; oceny tych doświadczeń mogli zatem dokonać z własnego punktu widzenia. W porozumieniu z polskim partnerem Federalna Akademia postanowiła opublikować część sprawozdania z XII konferencji w języku niemieckim, aby mogli się z nią zapoznać zainteresowani przedstawiciele niemieckich urzędów federalnych. Za szczęśliwy traf należy dziś uznać, że redakcji tekstów podjął się niemiecki student nauk politycznych, który w owym czasie odbywał praktykę w Federalnej Akademii. Zajmowanie się tekstami polskich rówieśników zainspirowało go do kreatywnego ustosunkowania się do zawartych w nich stanowisk i poglądów. W ten sposób powstał komentarz, który Federalna Akademia postanowiła dołączyć do przewidzianego do publikacji wyboru referatów polskich praktykantów z Krajowej Szkoły.

Przypadek i szczęśliwy splot okoliczności doprowadziły do zorganizowania dialogu pomiędzy przyszłymi urzędnikami administracji publicznej z Polski i Niemiec, którzy jako młodzi Europejczycy wypowiadali się w kwestiach integracji europejskiej i sąsiedztwa niemiecko-polskiego. Te szczęśliwe okoliczności skłoniły obie szkoły administracji publicznej do zrobienia wszystkiego, co w ich mocy, aby zorganizować ten niemiecko-polski dialog młodych urzędników służby cywilnej *in spe* i aby stał się on trwałym przedsięwzięciem.

Grupa polskich praktykantów w niemieckich ministerstwach federalnych dysponuje bogatą wiedzą i doświadczeniami na temat niemieckiej administracji na szczeblu ministerialnym i kultury pracy w urzędach oraz doskonałą znajomością języka. Grono tych alumnów obejmuje obecnie około 150 osób. Zaliczają się do niego również absolwenci Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy odbywali praktyki w kancelariach państw krajów związkowych Bawarii, Badenii-Wirtembergii i Nadrenii Północnej-Westfalii lub w przedstawicielstwach tych krajów przy Unii Europejskiej w Brukseli. Zarówno Federalna Akademia, jak i Krajowa Szkoła były zawsze przekonane, że nie wolno tracić z oczu tego coraz większego grona alumnów, ich bogate doświadczenia mają bowiem nieocenioną wartość dla współpracy administracyjnej pomiędzy naszymi krajami w integrującej się Europie.

Proces kształtowania się refleksji nad możliwością utrzymania żywego zainteresowania Niemcami pośród byłych polskich praktykantów i nad zorganizowaniem kręgu alumnów był stymulowany przez samych dawnych praktykantów. Powtarzającymi się tematami podejmowanymi

w tym gronie stały się gwałtowne zerwanie ożywionych stosunków z Niemcami, niedostateczne krzewienie języka niemieckiego oraz rozproszenie doświadczeń zebranych przez tę grupę w trakcie praktyk.

W końcu udało się połączyć interesy alumnów, ambasady Niemiec i Instytutu Goethego w Warszawie, Krajowej Szkoły i Federalnej Akademii i stworzyć formę organizacyjną. Wspólna wola została uwieńczona 9 kwietnia 2008 roku w Warszawie założeniem Klubu Alumnów. W ten godny uznania sposób udało się urzeczywistnić istniejącą od lat w Bundesakademii i w Krajowej Szkole chęć osiągnięcia ściślejszego zbliżenia. Zgodnie z intencjami obu szkół i z logiką powiązań organizacyjnych pomiędzy byłymi polskimi praktykantami połączono wspólnie przygotowywaną sesję *Dialog młodych Europejczyków* z funkcjonowaniem Klubu Alumnów, czyniąc z niej najważniejsze coroczne wydarzenie.

Na sesję inauguracyjną w Warszawie partnerzy postanowili wybrać temat *Europa i jej sąsiedzi. Jakiej Europy chcemy?* Miał on być przedstawiony i omówiony pod kątem czterech zagadnień:

- ♦ Jakiej Europy chcemy? Państwo federalne, federacja państw? Ile supranarodowości chcemy, potrzebujemy lub wytrzymamy?
- ♦ Ile Europy chcemy? Regulacje i ich dynamika w UE. Ile integracji europejskiej potrzebujemy i wytrzymamy?
- ♦ Kto chce Europy? Tożsamość obywateli Unii z perspektywy narodowej, regionalnej i globalnej.
- ♦ Unia Europejska przed wyzwaniem demograficznym, starzeniem się społeczeństwa, problematyka migracji i jej konsekwencje.

Wspólna sesja Akademii i Krajowej Szkoły, w którą z wielkim zaangażowaniem włączyła się również Verwaltungsakademie z Berlina, odbyła się w Warszawie w dniach 19-22 maja 2008 roku. Zamierzenia organizatorów, ku ich zadowoleniu, zostały zrealizowane. Przyczyniły się do tego w głównej mierze referaty na wyjątkowo wysokim poziomie merytorycznym, charakteryzujące się świeżym i niewypaczonym spojrzeniem na problematykę integracji europejskiej oraz sąsiedztwa niemiecko-polskiego. Stało się to zachętą do wymiany różnych opinii i ocen oraz do ciągłego poszukiwania wspólnego stanowiska. Pomimo że w debacie przeważały zbieżne poglądy, widoczne były również różnice. Należało je sprecyzować, określić ich przyczyny, nieraz zaakceptować lub uznać je za odmienne stanowisko. Dla uczestników stało się jasne, że w globalizującym się świecie tylko ci, którzy rozważają krytycznie własny punkt widzenia, będą zdolni do zmian i dalszego rozwoju.

W imieniu niemieckiej delegacji pragnę w tym miejscu bardzo serdecznie podziękować polskim partnerom za doskonałe przygotowanie i profesjonalne przeprowadzenie warsztatów oraz za miłą opiekę. Pomimo wszelkich początkowych trudności możliwość współpracy z KSAP była dla nas radością.

Trzej partnerzy *Dialogu młodych Europejczyków* (do współpracy włączyła się również Verwaltungsakademie z Berlina) ustalili na życzenie polskiej strony, że kolejne spotkanie odbędzie się ponownie w Warszawie w roku 2009.

## dr Marek Cichocki

dyrektor programowy, Centrum Europejskie Natolin

Dotkliwą słabością w stosunkach polsko-niemieckich po 1989 roku był ich powierzchwny charakter. Często zwracano uwagę, że dialog między Polską i Niemcami toczy się przede wszystkim wśród wąskiego grona elit, że jego korzenie nie sięgają głębiej w społeczną tkankę. Na szczęście ta sytuacja zaczęła się samoistnie zmieniać dzięki liberalizacji reżimu granicznego między oboma państwami i rosnącym przepływom ludności, szczególnie w regionie przygranicznym. Wejście Polski do Unii oraz do strefy Schengen sprawiło natomiast, że między Polską i Niemcami zniknęła większość ograniczeń w swobodnej wymianie. W ten sposób stopień wzajemnej znajomości, zaufania i zrozumienia między Polakami i Niemcami mógł rosnąć niezależnie od pojawiających się od czasu do czasu konfliktów lub napięć w obszarze polityki czy mediów.

W dalszym ciągu jednak charakter polsko-niemieckiego dialogu daleki jest od ideału. Jeśli porównać go do relacji francusko-niemieckich, szczególnie do ich intensywności, instytucjonalnego i koncepcyjnego zaplecza, widać wyraźnie, że w stosunkach między Polską i Niemcami znajdujemy się dopiero na początku drogi. Konsekwentnie należy budować coraz bogatszą tkankę polsko-niemieckiego dialogu, którego istotą nie może być chęć przypodobania się drugiej stronie, lęk przed mierzaniem się z trudnymi problemami, lecz tylko cierpliwe wyjaśnianie swoich racji, własnego punktu widzenia oraz poszukiwanie wspólnych rozwiązań. Ważne jest przy tym, aby do dyskusji pozyskać najróżniejsze środowiska w Polsce i w Niemczech. Im bliżej środowiska te związane są z codziennymi realiami funkcjonowania obu krajów, tym większa szansa, że polsko-niemiecki dialog będzie się wypełniał realną wiedzą.

Zainicjowany przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej pomysł zorganizowania we współpracy z Federalną Akademią Administracji Publicznej wspólnego polsko-niemieckiego seminarium dla młodych urzęd-

ników władz lokalnych i państwowych można uznać w tym kontekście za wyjątkowo cenną ideę. Podstawową inspiracją dla organizatorów tego spotkania było przekonanie o potrzebie stworzenia okazji do dyskusji o istotnych dla współczesnej Europy problemach, w której mogliby wziąć udział młodzi ludzie, będący na początku swojej kariery w administracji publicznej w obu krajach. Celem spotkania miało być lepsze wzajemne zrozumienie polskiego i niemieckiego punktu widzenia, poglądów na te problemy.

Interesujących i ważnych kwestii, którymi żyje dzisiejsza Europa oraz które są istotne ze względu na interesy Polski i Niemiec jako członków Unii Europejskiej i państw sąsiedzkich, jest bardzo wiele. Organizatorzy spotkania musieli więc dokonać trudnego wyboru tematów, jakie mieli poruszyć polscy i niemieccy uczestnicy seminarium. W rezultacie dyskusja skoncentrowała się na czterech zagadnieniach: jakiej Europy chcemy? Ile Europy potrzebujemy? Kto chce Europy? Jaka jest przyszłość europejskiej demografii?

Uczestnicy seminarium przygotowali własne wystąpienia. Okazało się, że wszystkie stanowią ciekawe ujęcia poszczególnych problemów, stawiając interesujące pytania i oferując wartościowe propozycje rozwiązań. W przypadku pierwszego tematu polscy uczestnicy seminarium skoncentrowali się przede wszystkim na problemie geograficznego zasięgu projektu integracji europejskiej. Zwracali uwagę na rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz na potrzebę wyraźnego ukształtowania wschodniego wymiaru tej polityki obejmującego wschodnich sąsiadów rozszerzonej Unii Europejskiej. Odnosząc się do pytania: „Ile Europy potrzebujemy?”, polscy uczestnicy przedstawili swoje stanowisko w sprawie dalszego rozwoju poszczególnych polityk unijnych, szczególnie tych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego oraz wspólnej polityki zagranicznej. Zasygnalizowali potrzebę wyraźnego wzmocnienia tych politycznych obszarów. Trzeci temat stał się okazją do wyjaśnienia przyczyn bardzo dużego poparcia, jakim Unia Europejska i integracja europejska cieszą się od wielu lat w polskim społeczeństwie. Biorąc pod uwagę charakter tych przyczyn, próbowano przewidzieć, na ile ten fenomen może być trwały w przypadku Polski, jak i pozostałych państw naszego regionu - nowych członków Unii. Ostatni temat seminarium - demografia - wzbudził wśród uczestników największe zainteresowanie i stał się punktem wyjścia do ciekawej dyskusji. Wskazywano na różne aspekty kryzysu demograficznego w Europie oraz na odmienne podejścia do ich rozwiązywania w Niemczech i w Polsce.

Wszystkie wystąpienia charakteryzowały się bardzo wysokim poziomem merytorycznym. Stąd powstał pomysł organizatorów seminarium, aby opublikować je w formie poseminaryjnych materiałów zebranych w niniejszej broszurze. Pozwoli ona zainteresowanym czytelnikom zapoz-

nać się z wynikami polsko-niemieckiej debaty. Być może stanie się także pomocna przy planowaniu i organizowaniu następnych tego typu spotkań. Potrzeba kontynuacji dialogu polsko-niemieckiego młodych przedstawicieli państwowej i lokalnej administracji w formule zaproponowanej przez KSAP i FAAP jest ewidentna. Zebrane tutaj efekty pierwszego takiego spotkania - zdefiniowane problemy, sprecyzowane punkty widzenia i argumenty, zaproponowane rozwiązania - będą z pewnością inspirować do dalszej debaty i zgłębiania interesujących obie strony tematów. Dzięki temu będą także pomocne w lepszym wzajemnym zrozumieniu.

## Maria-Luise Löper

Kierownik Wydziału Spraw Federalnych i Europejskich  
Kancelaria Senatu, Berlin

W *Deklaracji Berlińskiej* szefów państw i rządów z 25 marca 2007 roku czytamy: *My, obywatele Unii Europejskiej, jesteśmy zjednoczeni – ku naszej radości*. W Unii Europejskiej nie chodzi jedynie o zapewnienie rynku wewnętrznego i związanych z nim swobód czy o kalkulację nakładów i zysków. Fundamentem integracji europejskiej są w większej mierze wspólne wartości. My, Europejczycy, cieszymy się przecież na co dzień wolnością, równouprawnieniem i solidarnością.

Z inicjatywy niemieckich akademii administracji publicznej i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej 19 maja 2008 roku w Warszawie czworo młodych przyszłych urzędników administracji federalnej i landu Berlin spotkało się z młodymi polskimi urzędniczkami i urzędnikami administracji publicznej, aby przedyskutować projekt integracji europejskiej z różnych punktów widzenia. Niemcy i Polacy są częścią tego projektu oraz partnerami w jego umacnianiu i dalszym rozwijaniu. Jest rzeczą naturalną, że każdy partner ma własne pomysły i wyobrażenia odnośnie do tego, w jaki sposób i w oparciu o jakie zagadnienia należy rozwijać to przedsięwzięcie. Obecnie znajdujemy się w fazie nowych rozstrzygnięć; w Niemczech obie izby parlamentu – Bundestag i Bundesrat – przyjęły Traktat Lizboński 23 maja 2008 roku, natomiast ludność Irlandii odrzuciła go w referendum 12 czerwca 2008, co wzbudziło wielką sensację.

Negatywny wynik referendum spowodował kryzys w Unii Europejskiej, ponieważ stało się jasne, że Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie, tak jak to pierwotnie zakładano, 1 stycznia 2009 roku, chociaż jego projekt został już we wrześniu roku 2007 podpisany przez szefów państw i rządów 27 państw i był ratyfikowany przez ponad dwie trzecie wszystkich państw członkowskich UE. Traktat z Lizbony jest zdaniem większości państw członkowskich podstawą kształtowania polityki europejskiej oraz



społecznej i ekologicznej odnowy Europy. Traktat z Nicei okazał się niewystarczający dla zdolności działania rozszerzonej Unii Europejskiej oraz wyzwań, którym musi sprostać powiększająca się Wspólnota. Traktat Lizboński zapowiadał natomiast więcej demokracji, w szczególności poprzez zwiększenie zakresu kompetencji decyzyjnych Parlamentu Europejskiego oraz większe uprawnienia do partycypacji dla obywateli i obywateli Europy. Usprawnia on również strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej i zapewnia moc obowiązującą Karcie Praw Podstawowych UE. Przybliża także „socjalną Europę”.

Traktat Lizboński jest również kompromisem pomiędzy różnorodnymi wyobrażeniami odnoszącymi się do realizacji europejskiego modelu gospodarczego i socjalnego. W związku z tym uznaliśmy, że odpowiednim tematem na inaugurację pierwszego wspólnego warsztatu będzie kwestia: jakiej Europy chcemy?

Referenci i referentki z Niemiec w porozumieniu z polskimi koleżankami i kolegami rozpatrywali poszczególne zagadnienia z różnych punktów widzenia. Prezentowali przy tym swoje osobiste poglądy i w związku z tym ich referaty nie są odzwierciedleniem opinii ich urzędów ani też krajów związkowych czy rządu federalnego.

W swoich referatach i wystąpieniach referenci i referentki zajmowali się kwestią granic Europy oraz jej tożsamości, wspólnymi celami i wartościami, udziałem europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji europejskiej, akceptacją projektu europejskiego bądź znużeniem nim, możliwościami wpływu na decyzje europejskie, kwestią wyobcowania się sfery polityki i biurokracji ze spraw i trosk obywateli i obywateli Unii, zarzutem tworzenia Europy dla elit, a także poszukiwali odpowiedzi na pytanie, jakie decyzje powinny być podejmowane centralnie, a które na szczeblu regionalnym bądź lokalnym. Takie tematy jak bezpieczeństwo energetyczne, rozwój demograficzny i migracja zostały uznane za wyjątkowo aktualne i ważne wyzwania ogólnoeuropejskie; rozpatrzono je ze szczególną dokładnością.

W bardzo ożywionej dyskusji na temat referatów i wykładów wyrażano po części wyraźnie odmienne stanowiska i punkty widzenia. Dzięki temu wszyscy uczestnicy mogli sobie uświadomić, jak bardzo zróżnicowane są interesy i oczekiwania związane z Unią Europejską oraz leżące u ich podstaw przekonania w aspekcie wartości. Właśnie to umożliwiło intensywną wymianę opinii, która prowadziła do lepszego zrozumienia poszczególnych stanowisk, co jest istotną przesłanką dobrej współpracy pomiędzy partnerami.

Mamy nadzieję i żywimy przekonanie, że ten warsztat zainicjuje wiele dalszych spotkań młodych kadr urzędników administracji publicznej w obu naszych krajach. Przy wszelkich różnicach w postrzeganiu polityki europejskiej i prawa europejskiego, jakie mogły wystąpić w poszczególnych kwestiach, ta konferencja uwidoczniła obustronną wolę dalszej pracy nad wspólnym rozwijaniem projektu europejskiego.

Marta Cieślak

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, absolwentka KSAP

## Kto chce Europy?

Celem referatu jest prezentacja postaw i opinii Polaków wobec Unii Europejskiej i procesu integracji europejskiej - wraz ze wskazaniem podstawowych czynników różnicujących. W szczególności zarysowane są w nim również poglądy społeczne odnośnie do „wygranych” i „przeznaczonych” procesu integracji. Obszar ten należy uznać za wyjątkowo istotny ze względu na ewentualne działania promujące i wzmacniające orientację europejską.

### 1. Poparcie Polaków dla członkostwa w UE

Poparcie Polaków dla członkostwa w Unii Europejskiej zawsze było bardzo duże. Relatywnie najtrudniejszy był okres tuż przed uzyskaniem członkostwa i po jego uzyskaniu, tj. pierwsze trzy kwartały roku 2004. Potem natomiast odsetek zwolenników integracji europejskiej wzrastał, aż do 88% w kwietniu 2008 roku, co oznacza wzrost o 24 punkty procentowe w ciągu czterech lat integracji.<sup>1</sup> W ostatnich miesiącach poprawa opinii o integracji europejskiej została zahamowana - ale nie odwrócona.

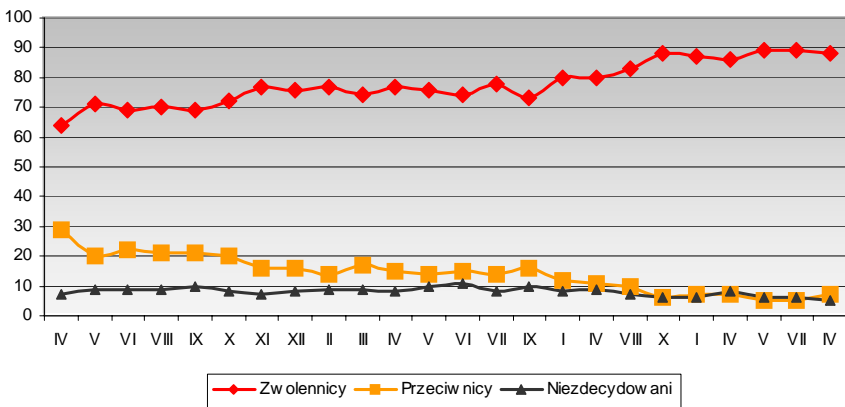
---

<sup>1</sup> Zob. *Ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, CBOS 2005; *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, CBOS 2007; *Bilans czterech lat integracji Polski z Unią Europejską*, CBOS 2008. Badania prowadzone przez inne ośrodki (SMG/KRC, PGSS, Diagnoza społeczna) wykazują nieco niższy wskaźnik poparcia. Referat opiera się w znacznej mierze na wynikach badań CBOS, ze względu na ich systematyczność i porównywalność, niemniej uzupełnione są one o dane z innych badań, przede wszystkim

Należy zatem już na wstępie podkreślić, iż w Polsce nie wystąpił charakterystyczny dla wielu krajów spadek społecznego poparcia dla integracji po uzyskaniu przez dany kraj członkostwa w UE, określanej jako „szok postakcesyjny”. Pierwsze lata członkostwa nie przyniosły Polakom rozczarowania, a ich proeuropejskie nastawienie zostało wzmocnione i utrwalone.

Rys. 1.

### Stosunek do integracji europejskiej ogółu badanych (%)



Źródło: Ocena pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej, CBOS 2005; Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa, CBOS 2007; Bilans czterech lat integracji Polski z Unią Europejską, CBOS 2008.

## 2. Podstawowe czynniki różnicujące

Postawy Polaków wobec integracji europejskiej determinowane są przede wszystkim przez ich status socjoekonomiczny. Kluczowe w tym zakresie okazują się podstawowe czynniki stratyfikacji, takie jak poziom wykształcenia, wysokość dochodu czy wielkość miejsca zamieszkania. Istotny wpływ ma również wiek.

Zasadniczo poparcie dla członkostwa w UE oraz optymizm co do przyszłych efektów integracji dodatnio skorelowane są z wyższym poziomem wykształcenia, relatywnie wysokim dochodem i dobrą oceną własnej sytuacji materialnej. Przykładowo, zgodnie z sondażem CBOS z roku 2007,

PGSS z roku 1995 i 2005.

o tym, że członkostwo w Unii Europejskiej przynosi Polsce więcej korzyści niż strat najbardziej przekonane są osoby z wyższym wykształceniem (71%) oraz osoby o najwyższych dochodach (pow. 1200 PLN - 86%). Natomiast pod względem wielkości miejsca zamieszkania, w roku 2007 mieszkańcy dużych aglomeracji (70%) zostali wyprzedzeni przez mieszkańców małych miast nieprzekraczających 20 tys. ludności (71%).<sup>2</sup>

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż różnicujące oddziaływanie powyższych czynników przynajmniej w przypadku niektórych postaw i opinii jest obecnie większe niż na początku ubiegania się przez Polskę o członkostwo w Unii Europejskiej. W tamtym okresie, obok powszechnego społecznego poparcia dla udziału Polski w procesie integracji europejskiej, przeważał brak głębszej wiedzy i wyrobionych poglądów w tym zakresie. Przykładowo, jeśli porównamy odpowiedzi na pytanie: „Czy Polska zyska na członkostwie w UE?”, zadane respondentom w ramach badania „Polski Generalny Sondaż Społeczny” w latach 1995 i 2005, okaże się, iż dziewięć lat przed akcesją większość Polaków nie miała wyrobionego zdania na ten temat (53,1%), tymczasem w roku 2005 brak zdania deklarowała już tylko co siódma badana osoba (13,4%; wysoki odsetek utrzymał się jedynie wśród najstarszych respondentów). Ponadto w roku 2005 znikła grupa osób uważających, iż nie wiedzą nic o UE. (Tabele 1 i 2 przedstawiają zróżnicowanie odpowiedzi na powyższe pytanie w poszczególnych grupach wiekowych). W przypadku postawionego wyżej pytania w roku 1995 wyrażane oceny nie były w sposób istotny zależne od wykształcenia, dochodu czy wieku respondenta, natomiast w roku 2005 wpływ tych czynników na udzielane odpowiedzi był istotny i duży.<sup>3</sup>

Analizując powyższą zmianę, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, iż większość Polaków ma obecnie wyrobioną opinię na temat korzyści płynących z członkostwa w UE. Oznacza to m.in., że nowych zwolenników nie będzie przybywać tak szybko jak do tej pory - w celu ich pozyskania konieczne jest bowiem przekonanie osób mających już negatywną opinię na ten temat. Warto również zauważyć znaczącą dysproporcję między najstarszym pokoleniem a resztą respondentów w roku 2005 - w tej grupie wiekowej skryształizowanej opinii nie miało niemal trzy razy więcej badanych niż wśród pozostałych. Wskazuje to na potrzebę skiero-

<sup>2</sup> Zob. *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, dz. cyt.

<sup>3</sup> W 1995 roku brak istotnej korelacji z dochodem, wiekiem czy wykształceniem. W roku 2005 korelacje istotne na poziomie 0,01 wynoszą odpowiednio 0,141, -0,209 i 0,214, przy czym korelacja dodatnia oznacza zależność pozytywną z optymistyczną oceną skutków członkostwa Polski w UE; zob. Bogdan Cichomski (kierownik programu), Tomasz Jerzyński, Marcin Zieliński, *Polskie Generalne Sondáže Społeczne: skumulowany komputerowy zbiór danych 1992-2005*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, obliczenia własne.

wania do osób starszych kampanii informacyjnej, wprowadzającej w zagadnienia związane z integracją europejską, w szczególności w zakresie płynących dla nich z tego faktu korzyści.

Tab. 1.

### Oceny korzyści z członkostwa Polski w UE w roku 1995

	do 24 lat	25-34 lata	35 -44 lata	45 -54 lata	55 -64 lata	65 i więcej lat
<b>zyska</b>	50%	45,50%	39,60%	40,10%	44,20%	31,80%
<b>nie zyska</b>	2,80%	4,10%	4,60%	7,50%	3,40%	4,50%
<b>nigdy nie słyszał o UE</b>	3,20%	3,10%	5,10%	7,10%	14,90%	25,20%
<b>trudno powiedzieć</b>	44%	47,30%	50,70%	45,30%	37,50%	38,40%

Źródło: Bogdan Cichomski (kierownik programu), Tomasz Jerzyński, Marcin Zieliński, *Polskie Generalne Sondáže Społeczne: skumulowany komputerowy zbiór danych 1992-2005*, Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, obliczenia własne.

Tab. 2.

### Oceny korzyści z członkostwa Polski w UE w roku 2005

	do 24 lat	25-34 lata	35-44 lata	45-54 lata	55-64 lata	65 i więcej lat
<b>zyska</b>	77%	75,40%	67,30%	66,00%	58,70%	35,60%
<b>nie zyska</b>	19,30%	15,90%	24,70%	20,90%	29,00%	30,10%
<b>nigdy nie słyszał o UE</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,80%	0,00%	0,50%
<b>trudno powiedzieć</b>	4%	8,60%	8,10%	12,30%	12,30%	33,80%

Źródło: Cichomski, Jerzyński, Zieliński, *Polskie Generalne Sondáže Społeczne*, dz. cyt.

### 3. Wpływ sektora zatrudnienia

Poparcie dla integracji europejskiej i pozytywna ocena członkostwa Polski w UE, przy uwzględnieniu sektora zatrudnienia, zasadniczo są wyższe wśród osób o pozarolniczych źródłach dochodu. Zgodnie z sondażem CBOS z roku 2008 w grupie osób czynnych zawodowo o tym, że członkostwo w Unii Europejskiej przynosi Polsce więcej korzyści niż strat, najbardziej przekonani są przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji (79%) oraz pracownicy umysłowi niższego szczebla (78%).<sup>4</sup>

Tab. 3.

Poparcie dla członkostwa w UE w wybranych kategoriach zawodowych ISCO 9 w 2005 roku

Kategorie zawodowe	Gdyby referendum odbyło się dzisiaj, głosowałby za...		
	pozostaniem w UE	przeciwko pozostaniu	trudno powiedzieć
wyżsi urzędnicy, kierownicy przedsiębiorstw	77,40%	12,90%	9,70%
specjaliści, wolne zawody	86%	8,40%	5,60%
technicy i inny średni personel	74,70%	11,60%	13,70%
pracownicy adm.-biurowi, obsługa klientów	70,40%	8,60%	21%
pracownicy usług i sprzedawcy	62,30%	17,40%	20,30%
rolnicy	50%	26,50%	23,50%
robotnicy wykwalifikowani	68,90%	11,40%	19,60%
operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	69,10%	15,50%	15,50%
robotnicy niewykwalifikowani	56,20%	18,90%	24,90%
ogółem	67,20%	14,70%	18,10%

Źródło: Cichomski, Jerzyński, Zieliński, *Polskie Generalne Sondaże Społeczne*, dz. cyt.

<sup>4</sup> Zob. *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, dz. cyt.

Bardzo interesująca jest ewolucja przekonań rolników. Przez wiele lat dla tej grupy charakterystyczne były sceptycyzm, obawy i sprzeciw wobec integracji. Na początku roku 2004 największy wskaźnik oponentów UE dotyczył właśnie tej grupy. Następnie, już po kilku pierwszych miesiącach członkostwa, postawy rolników znacząco się zmieniły. Przyczyną był wzrost popytu na niektóre produkty rolne (rolnicy obawiali się spadku popytu wynikającego z napływu na rynek tanich produktów zagranicznych) oraz – przede wszystkim – subsydia bezpośrednie. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez SMG/KRC na zlecenie UKIE już w roku 2005 rolnicy akceptowali członkostwo trzykrotnie częściej niż przed akcesją.<sup>5</sup> Jest to tym samym sektor zawodowy o najwyższym wzroście poparcia. Niemniej w tej grupie istnieją również znaczne różnicowania w omawianej kwestii. Zgodnie z badaniem PGSS w roku 2005 wśród rolników najwyższy był również odsetek przeciwników członkostwa Polski w UE (por. tab. 3).

#### 4. Korzyści dla kraju vs korzyści osobiste

Jakkolwiek dużo osób dostrzega pozytywne efekty członkostwa w UE dla naszego kraju, znacznie mniej deklaruje odczuwanie osobistych korzyści. W grupach o najwyższym odsetku wskazań pozytywnych (ludzie młodzi, badani z wyższym wykształceniem, osoby o najwyższych dochodach, uczniowie i studenci) nie przekracza on 60%. Oznacza to, iż Polacy nie dostrzegają możliwości płynących z obecności w Unii Europejskiej dla ich osobistego rozwoju, bądź też nie potrafią z nich korzystać. Poparcie dla członkostwa Polski w UE znacznie silniej skorelowane jest z dostrzeganiem korzyści dla całego kraju niż korzyści osobistych.<sup>6</sup> Warto zwrócić uwagę na zjawisko oddzielenia w świadomości Polaków korzyści ogólnonarodowych od korzyści prywatnych – i znacznie słabszą ocenę tych ostatnich, w szczególności pod kątem potencjalnego ryzyka, jakie płynie z tego zjawiska dla ogólnego poparcia w Polsce dla integracji europejskiej.

Interesująca jest analiza opinii społecznych na temat beneficjentów procesu integracji (tab. 4). Polacy uznają za nich przede wszystkim rolników, ludzi młodych i ludzi wykształconych (tymczasem osobiste korzyści z akcesji w tym samym badaniu zadeklarowało 58% rolników, 52% osób do 34. roku życia oraz 57% badanych z wyższym wykształceniem). Naj-

<sup>5</sup> Por. *Spoleczne poparcie dla członkostwa w Unii Europejskiej, marzec-kwiecień 2006*, za: Jędrzej Bielecki, *Biurokracja - moloch mile widziany*, „Rzeczpospolita”, 21.04.2006.

<sup>6</sup> Związek między poparciem dla integracji a pozytywną oceną jej skutków dla Polski:  $V$  Cramera = 0,36; między poparciem dla integracji a korzyściami osobistymi:  $V$  Cramera = 0,24. Źródło: *Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa*, CBOS 2007.



bardziej pesymistycznie postrzegana jest sytuacja gospodyń domowych i emerytów.

Tab. 4.

Spoleczne postrzeganie beneficjentów integracji (%)

		raczej zyskują	ani nie zyskują, ani nie tracą	raczej tracą	trudno powiedzieć
rolnicy	2004	65	9	14	11
	2007	79	8	7	6
ludzie wyształceni	2004	77	12	3	8
	2007	77	14	3	6
ludzie młodzi	2004	69	9	11	10
	2007	79	7	6	8
przedsiębiorcy prywatni	2004	65	14	14	16
	2007	70	13	5	12
robotnicy	2004	28	25	33	14
	2007	51	26	13	10
bezrobotni	2004	29	24	34	12
	2007	48	27	14	11
gospodynie domowe	2004	10	47	24	19
	2007	12	63	10	15
emeryci	2004	5	47	35	13
	2007	6	63	21	10
ludzie tacy jak ja	2004	23	41	26	10
	2007	26	54	13	7

Źródło: Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa, CBOS 2007.

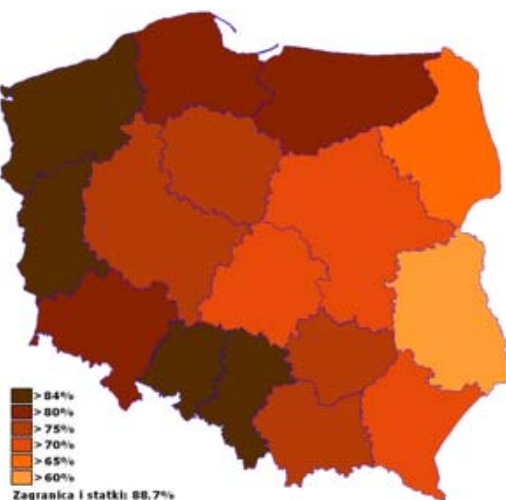
Warto również zwrócić uwagę na wzrost pozytywnych opinii dotyczących każdej niemal grupy między rokiem 2004 a 2007. Szczególnie wyraźny jest on w przypadku robotników i osób bezrobotnych. Natomiast samych siebie jako czerpiących korzyści z członkostwa w UE w roku 2007 postrzegało 26% odpowiadających, co oznacza pewien wzrost w porównaniu z rokiem 2004, wciąż jednak respondenci sytuują siebie raczej poza grupą głównych beneficjentów.

## 5. Zróznicowanie regionalne

Największe poparcie dla procesu integracji europejskiej zanotowano wśród mieszkańców zachodniej części kraju, na co wskazały zarówno wyniki referendum w sprawie przystąpienia do UE, jak i wyniki późniejszych badań. Generalnie jako województwa o najwyższym wskaźniku poparcia można wskazać opolskie, dolnośląskie i lubuskie – czyli województwa od dawna utrzymujące rozbudowane kontakty z sąsiadami.<sup>7</sup>

Rys. 2.

### Wyniki referendum w sprawie przystąpienia do UE



Źródło: [http://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum\\_2003](http://pl.wikipedia.org/wiki/Referendum_2003).

<sup>7</sup> Diagnoza społeczna 2005 (pytanie: „Czy członkostwo Polski w UE jest generalnie rzeczą biorąc czymś dobrym, czy czymś złym?”) oraz PGSS 2005 (pytanie: „Czy Polska zyskuje jako członek UE?”).

## 6. Przyczyny dużego poparcia dla integracji europejskiej

Podstawowym wyjaśnieniem stałego, dużego poparcia Polaków dla integracji europejskiej są przyczyny ekonomiczne. Przystąpienie do UE stanowiło silny, pozytywny impuls dla rozwoju polskiej gospodarki (np. 68% przedstawicieli firm pozytywnie oceniło wpływ dwóch lat członkostwa Polski w UE na ich działalność gospodarczą, a zaledwie 5% - negatywnie).<sup>8</sup> Generalnie wpływ akcesji do UE na materialne warunki życia Polaków oceniany jest pozytywnie - z silną tendencją rosnącą (tab. 5).

Tab. 2.

### Ocena wpływu przystąpienia Polski do UE na materialne warunki życia Polaków

	raczej korzystny	nie miał wpływu	raczej niekorzystny	trudno powiedzieć
V 2005	16%	33%	36%	16%
IV 2006	30%	33%	23%	14%
IV 2007	49%	23%	13%	15%

Źródło: Ocena skutków przystąpienia Polski do UE po trzech latach członkostwa, CBOS 2007.

Warto również zwrócić uwagę na relatywnie wysoki poziom zaufania do administracji UE, zwłaszcza w odniesieniu do oceny administracji krajowej. Jest on w Polsce np. czterokrotnie wyższy niż w Wielkiej Brytanii i dużo wyższy niż w takich „starych” krajach unijnych jak Niemcy i Francja, w których obywatele mają więcej doświadczeń w kontaktach z administracją UE. Ponadto, w odróżnieniu od wymienionych państw, Polacy bardziej pozytywnie oceniają administrację UE niż swoją administrację (por. tab. 6).

Na wysoki poziom zaufania do administracji UE wśród Polaków mają wpływ w większym stopniu pozytywne opinie funkcjonujące w świadomości społecznej niż doświadczenia osobiste. Niestety można się spodziewać, że im więcej będzie w tym zakresie decyzji i procedur kontrowersyjnych, tym bardziej będzie rosło rozczarowanie.

<sup>8</sup> Zob. 2 lata Polski w UE - korzyści i zagrożenia dla polskich przedsiębiorców, Konfederacja Pracodawców Polskich, 21.04.2006.

Tab. 6.

## Zaufanie do administracji we własnym kraju i w Unii Europejskiej

	zaufanie do administracji własnego kraju	zaufanie do administracji UE
<b>Finlandia</b>	84%	16%
<b>Wielka Brytania</b>	76%	24%
<b>Niemcy</b>	62%	38%
<b>Francja</b>	54%	46%
<b>Polska</b>	28%	72%

Źródło: Społeczne poparcie dla członkostwa w Unii Europejskiej, marzec-kwiecień 2006, za: Jędrzej Bielecki, *Biurokracja – molołch mile widziany*, „Rzeczpospolita”, 21.04.2006.

Kolejne istotne zagadnienie stanowi ocena cywilizacyjno-kulturowych skutków członkostwa wyrażana przez Polaków. Nie jest ona tak jednoznaczna, jak w przypadku efektów ekonomicznych. Według CBOS w roku 2008 pozytywne skutki integracji z UE najczęściej osób dostrzegąło w zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego (61%) oraz dróg i infrastruktury (57%). Wynik ten nie jest zaskoczeniem – w tych obszarach wpływ członkostwa w UE daje się najbardziej odczuć. Natomiast interesujące jest, iż 50% respondentów zauważa pozytywny wpływ integracji na poziom wykształcenia Polaków, a 38% – na przestrzeganie prawa w Polsce.

Z uwagi na relatywnie krótki okres członkostwa Polski w UE można uznać, iż powyższe odpowiedzi wynikają raczej z generalnie pozytywnej opinii o UE i integracji europejskiej niż z faktycznych obserwacji.

Większość badanych uważa natomiast, że przystąpienie Polski do UE nie miało wpływu na takie kwestie jak poziom religijności Polaków czy trwałość więzi rodzinnych. Niemniej szybko rośnie odsetek osób postrzegających wpływ UE w tych obszarach jako negatywny (w przypadku religijności wzrósł on z 4% w roku 2005 do 17% w roku 2008, natomiast w przypadku trwałości rodziny – z 17% do 27%).

## 7. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, iż:

- ♦ Poparcie Polaków dla członkostwa w UE jest duże i wykazuje tendencję rosnącą, niezakłóconą tzw. szokiem postakcesyjnym. Jedną z wyjaśniających je przyczyn może być pozytywne oddziaływanie – dostrzegane przez społeczeństwo – integracji europejskiej na polską sytuację gospodarczą.
- ♦ W porównaniu z połową lat 90. znacznie zmniejszyła się liczba osób niewiedzących nic o Unii Europejskiej lub niemających o niej żadnej opinii. Głównymi czynnikami różnicującymi poglądy Polaków w tym zakresie są wykształcenie, wiek, dochód i sektor zatrudnienia oraz wielkość miejsca zamieszkania.
- ♦ Polacy częściej dostrzegają korzyści płynące z procesu integracji dla całego kraju niż dla samych siebie. Warto również zwrócić uwagę na funkcjonujące w świadomości społecznej opinie na temat wygranych i przegranych procesu integracji. Ewentualne działania promocyjne powinny być nakierowane na propagowanie możliwości grup postrzeganych jako „zaniedbane” oraz uświadamianie indywidualnych, osobistych korzyści płynących z członkostwa.

W związku z powyższym warto zastanowić się nad odpowiedzią na pytanie, czy w przedstawionej tutaj sytuacji istnieje potrzeba działań wspierających tożsamość europejską ze strony rządu – a jeśli tak, to jakie wybrać kierunki.

W mojej opinii istnieje zarówno przestrzeń, jak i potrzeba takiej interwencji państwowej w tym zakresie. Wyznaczając kierunki dalszych działań, by zapewnić ich maksymalną efektywność, warto przeprowadzić pogłębioną analizę postaw Polaków w tym obszarze.

Na zakończenie należy jednak podkreślić, iż mimo zarysowanych wyżej różnic między poszczególnymi grupami społecznymi Polacy generalnie są zdecydowanymi zwolennikami integracji europejskiej. Choć nie do końca potrafią zauważać osobiste korzyści i możliwości, dostrzegają pozytywny wpływ członkostwa w UE dla całego kraju, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i cywilizacyjnym. W sytuacji, gdy wśród obywateli państw członkowskich UE coraz częściej dochodzi do rozczarowania i znużenia przebiegiem procesu integracji europejskiej, optymizm Polaków jest szczególnie istotny – i warto zwrócić na ten fakt uwagę naszych partnerów.

Ewelina Błaszczyk

Departament Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych,  
absolwentka KSAP

## Jakiej Europy chcemy?

Zmierzenie się z pytaniem: *Jakiej Europy chcemy?* jest dla młodego urzędnika administracji nowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie lada wyzwaniem, szczególnie że - jak powiedział Jeremy Rifkin w ostatniej książce pt. *Europejskie marzenie. Jak europejska wizja przyszłości zaćmiewa American Dream - Unia Europejska jest niezwykle śmiałym przedsięwzięciem, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę to, że nawet jej twórcy nie są pewni, czym dokładnie ma być.*<sup>1</sup>

Podczas rozważań nad kształtem Unii Europejskiej warto zastanowić się nad jej zasięgiem geograficzno-kulturowym i zadać sobie następujące pytania:

- ♦ jakiej Europy chcemy w wymiarze geograficznym, kulturowym, ekonomicznym, politycznym?
- ♦ gdzie leży najdalej wysunięta granica Unii Europejskiej, jaką jesteśmy w stanie zaakceptować?

W wyniku największego rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku oraz w obliczu rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z dwoma kolejnymi krajami (Chorwacją i Turcją), jak również w kontekście reformy funkcjo-

---

<sup>1</sup> Jeremy Rifkin to amerykański ekonomista, politolog, publicysta. Jest założycielem i prezesem *Foundation on Economic Trends* (FOET). Był doradcą Romano Prodiego. Zajmuje się przede wszystkim wpływem innowacji technologicznych i naukowych na społeczeństwo, gospodarkę i środowisko. Jego książki są bestsellerami i wywołują gorące dyskusje.

nowania UE i poszukiwania tożsamości europejskiej dyskusje na temat granic Europy są podejmowane coraz częściej. Zagadnienie to jest bardzo złożone, szczególnie gdy spróbujemy odpowiedzieć sobie na, wydawałoby się, prozaiczne, aczkolwiek kłopotliwe pytania, takie jak:

- ♦ czy Unia Europejska to wspólnota państw kontynentu europejskiego? Jeśli tak, to co robi w niej Cypr znajdujący się geograficznie w Azji?
- ♦ czy może Unia Europejska to wspólnota wartości religijnych? Jeśli tak, to czy jest w niej miejsce dla wyznawców innych niż chrześcijaństwo religii bądź niewierzących?
- ♦ czy Europa to kulturowa jedność mająca wspólne korzenie cywilizacyjne? Jeśli tak, to czyż nie powinien do niej należeć Izrael lub Rosja?
- ♦ a może Unia Europejska jest przede wszystkim wspólnotą ekonomiczną? Dlaczego więc nie zaproponować członkostwa takim państwom jak USA, Kanada lub Australia?

Ponieważ na powyższe pytania nie da się udzielić jednoznacznych odpowiedzi, można zaryzykować tezę, iż nie ma żadnych jasno określonych historycznych, geograficznych, kulturowych czy ekonomicznych czynników pozwalających na precyzyjne wytyczenie granic Unii Europejskiej. W związku z tym jej zasięg zależy od decyzji politycznych, które powinny odpowiadać stopniowi akceptacji społecznej i być podejmowane w oparciu o aktualne realia oraz przewidywalną przyszłość. A jakie są realia, w których przyszło funkcjonować Unii Europejskiej i jakie są cele integracji państw naszego kontynentu?

Istnieje powszechna zgoda co do tego, iż celem powstania i funkcjonowania Unii Europejskiej było i jest pokojowe współistnienie narodów, współpraca na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrobytu, pielęgnowanie i szerzenie wartości demokratycznych oraz praw człowieka. Jednakże brakuje podobnego konsensusu w kwestii tego, w jaki sposób oraz w jakim gronie cele te powinny i mogą zostać osiągnięte.

Wydaje się, że tak postawione cele integracji europejskiej implikują dalsze otwieranie się UE na świat i stopniowe powiększanie jej grona, ponieważ:

- ♦ trudno jest zwiększać korzyści ekonomiczne, nie intensyfikując wymiany handlowej, naukowej, kulturalnej;
- ♦ nie da się osiągać wzrostu gospodarczego, stając się powoli społeczeństwem w wieku poprodukcyjnym, utrzymującym sztywną politykę migracyjną;

- ♦ trudno jest się rozwijać, nie pobierając nowych impulsów z zewnątrz;
- ♦ nie jest możliwe życie w pokoju i bezpieczeństwie, gdy funkcjonuje się w niestabilnym otoczeniu;
- ♦ i wreszcie – nie da się realizować celów, dla których powstała Unia Europejska, bez rozwijania stosunków ze światem zewnętrznym w oparciu o zaufanie i poszanowanie wzajemnych wartości.

Jednym słowem, jak powiedział wybitny francuski historyk czasów nowożytnych Fernand Braudel, w *dzisiejszym świecie do szczęścia potrzeba rynku, demokracji i odrobiny braterstwa*.<sup>2</sup>

Europa była zawsze otwartym kontynentem, szczególnie w odniesieniu do jej wschodniej granicy, ciągle ruchomej i mającej charakter umowy. Również obecnie uosabia ona otwartą cywilizację, ponieważ reprezentuje uniwersalne prawo i ma ambicje współodpowiedzialności w wymiarze globalnym. Dlatego też zamykanie się w granicach przeczy istocie Europy – zarówno geograficznie, jak i politycznie oraz cywilizacyjnie.

Otwieranie się Unii Europejskiej wymaga czasu. Bez względu na wolę państw członkowskich proces rozszerzania i następującej po nim integracji jest długi. Aby pozwolił on zagwarantować pokój i stabilizację, ważne jest niedopuszczenie do rażących różnic w danych częściach kontynentu i wokół niego. W tym celu potrzebne są mechanizmy regulacyjne – na wzór śluz wyrównujących różne poziomy wody – które zniwelują zróżnicowania w poziomach rozwoju gospodarki, prawa i demokracji pomiędzy sąsiadami, zachowując jednak pewien poziom gradacji oraz różnorodność kulturową.

Za takie śluzы integracyjne uznać można m.in. następujące mechanizmy:

- ♦ **Negocjacje akcesyjne** (od grudnia 2005 roku negocjacje członkowskie toczą się z Chorwacją i Turcją, status państwa kandydującego posiada również Macedonia).
- ♦ **Europejska Polityka Sąsiedztwa**, będąca oficjalną polityką Unii Europejskiej wobec krajów z nią sąsiadujących. Za jej pomocą UE oferuje swoim sąsiadom uprzywilejowaną pozycję, zbudowaną na poszanowaniu wspólnych wartości, takich jak

<sup>2</sup> Fernand Braudel (1902-1985) – francuski historyk czasów nowożytnych, przedstawiciel szkoły Annales, dążył w swych pracach do wyjścia poza ramy tradycyjnej historiografii i stworzenia „historii totalnej” opisującej nie tylko wydarzenia polityczne, lecz także dzieje cywilizacji.



demokracja, prawa człowieka, praworządność, zasady wolnego rynku i stały rozwój.<sup>3</sup> Kluczowym elementem tej polityki są dwustronne „Plany działania” dotyczące reform w takich dziedzinach, jak kooperacja w sprawach politycznych i bezpieczeństwa, ekonomicznych oraz handlowych, ochrony środowiska, integracji transportu i sieci energetycznych, współpracy naukowej i kulturalnej. W celu osiągnięcia wytyczonych celów Unia Europejska oferuje pomoc finansową i techniczną. Europejska Polityka Sąsiedztwa nie prowadzi jednak do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych.

- ♦ **Partnerstwo Śródziemnomorskie** - platforma współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej oraz dziesięciu pozaeuropejskich państw Basenu Morza Śródziemnego<sup>4</sup>, zainicjowana w 1995 roku w Barcelonie, obejmująca trzy dziedziny: kwestie polityczne i bezpieczeństwo, gospodarkę i finanse oraz partnerstwo społeczne, kulturalne i humanitarne. W ramach tzw. procesu barcelońskiego Unia Europejska buduje wraz z dwunastoma państwami Maghrebu strefę pokoju i stabilizacji, a do 2010 roku planowane jest stworzenie strefy wolnego handlu.<sup>5</sup>
- ♦ **Synergia Czarnomorska** - nowa inicjatywa współpracy regionalnej zaproponowana w 2007 roku przez Komisję Europejską w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej Bułgarii i Rumunii. Jej zadanie polega na rozwijaniu współpracy w regionie Morza Czarnego, a także między Unią Europejską a regionem jako całością. Kooperacja ma obejmować następujące obszary: demokrację, przestrzeganie praw człowieka oraz dobre rządy, zarządzanie przepływem osób i poprawę bezpieczeństwa, rozwiązywanie zamrożonych konfliktów (Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa i Górski Karabach), dywersyfika-

---

<sup>3</sup> Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje takie państwa jak: Algieria, Białoruś, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Palestyna, Syria, Tunezja, Ukraina. W 2004 roku włączono również kraje, które graniczą z Turcją: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Rosję wiąże z Unią Europejską specjalna umowa partnerstwa strategicznego.

<sup>4</sup> Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Liban, Jordania, Syria, Turcja.

<sup>5</sup> Dnia 14.03.2008 roku podczas szczytu UE zaakceptowany został przez przywódców państw członkowskich wstępny projekt utworzenia Unii Śródziemnomorskiej. Przyjęta wersja projektu zakłada wejście w jej struktury wszystkich krajów członkowskich UE, podczas gdy pierwotna wersja prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego mówiła o przystąpieniu do niej jedynie państw Unii położonych nad Morzem Śródziemnym. Rozszerzenie projektu na całą UE nastąpiło po interwencji kanclerz Niemiec, Angeli Merkel.

cję dostaw energii, transport, ochronę środowiska, politykę morską, rybołówstwo, wymianę handlową, naukę i technologię, zatrudnienie i sprawy społeczne oraz rozwój regionalny.

- ♦ **Proces stabilizacji i stowarzyszenia Bałkanów Zachodnich**, stanowiący ramy polityczne Unii Europejskiej dla krajów Bałkanów Zachodnich i ich dążeń do ostatecznej integracji. Zadaniem tego procesu jest osiągnięcie trzech celów:
  - stabilizacji i szybkiej transformacji ku gospodarce rynkowej,
  - promocji współpracy regionalnej,
  - kształtowania perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej.

Proces ten pomaga krajom regionu rozwijać zdolność przyjmowania i wdrażania standardów europejskich, w tym dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, oraz standardów międzynarodowych. Opiera się na progresywnym partnerstwie, w którym Unia Europejska oferuje kombinację koncesji handlowych, pomocy gospodarczej i finansowej oraz zawarcie umów o stabilizacji i stowarzyszeniu. Częścią procesu stabilizacji i stowarzyszenia Bałkanów Zachodnich pozostają państwa kandydujące do UE – Macedonia i Chorwacja. Inne kraje Bałkanów Zachodnich są potencjalnymi krajami kandydującymi: Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Serbia oraz Kosowo na mocy Rezolucji RB ONZ.

Dla naszego kraju naturalnym kierunkiem zacieśniania współpracy i dalszego rozszerzenia są państwa Europy Wschodniej, mimo że obecnie nie ma woli zaoferowania tym państwom statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak ponieważ Polska jest naturalnie predestynowana do starań o to, aby państwa Europy Wschodniej nie znalazły się w strefie zapomnienia, będzie zabiegać, by w ramach równoważenia zaangażowania Unii Europejskiej wobec sąsiadów na Wschodzie i Południu został zainicjowany proces tworzenia wymiaru wschodniego polityki UE w postaci współpracy wielostronnej, analogiczny do rozwijającej się od kilkunastu lat współpracy w ramach ww. Partnerstwa Śródziemnomorskiego.

Analiza powyższych instrumentów współpracy Unii Europejskiej z krajami sąsiadującymi pozwala mieć nadzieję, że uniwersalne wartości i prawa oraz stymulujące rozwój mechanizmy będą obejmować coraz większe obszary i rzesze osób, przyczyniając się do osiągnięcia celów Unii.

Na koniec rozważań nad zasięgiem Europy nasuwa się refleksja, że granice Unii Europejskiej będą w przyszłości sięgać tak daleko, jak jej reguły gry i instytucje. Nie będą to jednak granice geograficzne ani historyczne, ani religijne, lecz granice funkcjonowania systemu opartego na określonych regułach i wartościach. Pozostaje pytanie, jak zachować równowagę pomiędzy otwartością i różnorodnością UE a jej stabilnością i zdolnością do funkcjonowania; pytanie to może się stać dobrym impulsem do dalszych rozważań.

dr Sena Ceylanoglu

Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

## Jakiej Europy chcemy? Ile ponadnarodowości chcemy, potrzebujemy i wytrzymamy?

Ile ponadnarodowości (ang. *supranationalism*) chcemy i potrzebujemy to kwestia, którą Wspólnota Europejska oraz naukowcy zajmowali się od chwili jej powstania. W zależności od koniunktury dla integracji europejskiej, w fazach jej znacznego przyspieszenia lub stagnacji, w politologicznych teoriach integracji dominowało podejście federalistyczne (neofunkcjonalne) lub międzyrządowe (ang. *intergovernmentalism*). Patrząc wstecz na minione 50 lat integracji europejskiej, można próbować wyjaśnić dynamikę jej procesu jako wypadkową podejścia międzyrządowego i ponadnarodowego.<sup>1</sup>

Przez pojęcie ponadnarodowości rozumie się przeniesienie kompetencji ze szczebla narodowego na szczebel wyższy, czyli szczebel WE. Wspólnota może podejmować decyzje również wtedy, gdy brak jest zgody wszystkich państw członkowskich. Od innych organizacji międzypaństwowych (międzyrządowych) UE różni się autonomicznym porządkiem prawnym oraz zdolnością do wydawania aktów prawnych, które mają bezpośrednią moc prawną w państwach członkowskich. W wypadku dyrektyw, które wymagają implementacji do przepisów prawa krajowego, Komisja może złożyć skargę do ETS, jeżeli implementacja nie nastąpiła w terminie.

---

<sup>1</sup> Teza Ingeborg Tömmel, *Das politische System der EU*, Monachium-Wiedeń 2006, s. 52.

Jednakże UE ma nie tylko wymiar czysto ponadnarodowy, ponieważ drugi filar (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz trzeci filar (Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne) cechują się w przeważającym stopniu jeszcze współpracą międzyrządową. Wraz z Traktatem Lizbońskim uwspólnotowieniu uległa również współpraca zarówno policyjna, jak i w karnych sprawach sądowych, co jest krokiem godnym uznania, jeżeli uwzględni się fakt, że policja i wymiar sprawiedliwości należą do głównych elementów stanowiących jądro suwerenności narodowej. Państwa członkowskie były gotowe do przekazania swoich kompetencji UE w tak delikatnej dziedzinie, ryzykując nawet, że mogą być przejęte. Ale właściwie dlaczego? Prawdopodobnie opiera się to na przekonaniu, że istnieje potrzeba stworzenia efektywnych struktur decyzyjnych, aby móc skutecznie walczyć z przestępcami, którzy chętnie wykorzystują wspólny obszar UE bez granic do własnych celów.

Można zatem dać odpowiedź na pierwsze pytanie: ile ponadnarodowości chcemy – chcemy jej w takiej mierze, w jakiej sądzimy, że dane zadania mogą być lepiej wykonane na szczeblu wspólnotowym.<sup>2</sup> Traktat Lizboński i wszystkie wcześniejsze traktaty można interpretować jako wyraz tego, ile ponadnarodowości w poszczególnych dziedzinach były gotowe dopuścić państwa członkowskie. Traktat ten z jednej strony rozszerza kompetencje Wspólnoty, natomiast z drugiej – widoczne jest w nim wyraźne odbicie suwerenności.<sup>3</sup> Elementy o charakterze quasi-konstytucyjnym, prowadzące do analogii z państwem, nie zostały przejęte z Traktatu Konstytucyjnego, podobnie jak symbole Unii (hymn, flaga, dzień Europy, dewiza). Ponadto z Traktatu Konstytucyjnego nie przejęto nazw „ustawa” i „minister spraw zagranicznych Unii”. Za rezonans suwerenności można potraktować zawarty w Traktacie katalog kompetencji działania Unii Europejskiej (tytuł I), w którym podjęto próbę ich usystematyzowania. Artykuł 3a Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza po raz pierwszy wyraźnie, że (...) *wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich*. Ostatecznie w związku z tym wskazano również na protokół 2. *w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*.

Jednak samo uzgodnienie Traktatu nie kończy jeszcze sprawy; w pewnych konkretnych wypadkach rządy poszczególnych państw będą niechętnie nastawione do oddawania swoich kompetencji, ponieważ może

---

<sup>2</sup> Mówiąc „my”, mam na myśli rządy państw członkowskich. Gdyby odnieść słowo „my” do społeczeństw, odpowiedzi wypadłyby z pewnością zupełnie inaczej. Jednak szczegółowe zajmowanie się sprawami poparcia społecznego dla Europy wykraczałoby poza ramy tego referatu.

<sup>3</sup> Por. Andreas Hofmann, Wolfgang Wessels, *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, „Integration” 1 (2008), s. 3–20.

to być niezrozumiałe dla obywateli, a to z kolei może częstokroć prowadzić do stawiania UE i Komisji zarzutu, że uzurpują one sobie zbyt wielką władzę. Powracając raz po raz kwestią sporną jest również to, które aspekty szczegółowe pewnej dziedziny polityki należy regulować na szczeblu wspólnotowym. W razie wątpliwości orzeka ETS. W wypadku kolizji ustawodawstwa lub podzielonych kompetencji Komisja, zgodnie z zasadą subsydiarności, musi przy każdej inicjatywie udokumentować, że niezbędne jest działanie ze strony Wspólnoty, choć nie zawsze udaje jej się o tym przekonać wszystkie państwa.

Obecnie osiągniętego przez nas stadium integracji nie można pojmować jako wyniku liniowego rozwoju od roku 1958. W trakcie tego rozwoju zdarzały się długie okresy - zaczynając od tzw. kompromisu luksemburskiego w 1966 roku, który faktycznie wykluczał większościowe podejmowanie decyzji - podczas których szala przechylała się w stronę międzyrządowego systemu podejmowania decyzji. Nie wolno również zapominać, że wiele sukcesów na drodze integracji nie było wynikiem ponadnarodowej dynamiki, lecz bardziej elastycznych sposobów integracji. Wystarczy przypomnieć tutaj formę *opting-out*, regulacje specjalne dla poszczególnych państw członkowskich, ustalanie kolejnych kroków integracji poniżej oficjalnych regulacji traktatowych (Karta socjalna, Protokół socjalny) lub w sposób pozatraktatowy (Układ z Schengen), aż wreszcie poprzez skodyfikowane formy stopniowej integracji (unia walutowa). Reasumując, dwa fakty rzucają się w oczy: w porównaniu z rokiem 1958 coraz więcej działań polityki ulega uwspólnotowieniu i jest też coraz więcej państw członkowskich.

Wynika z tego wniosek, że rozszerzenie i pogłębienie Wspólnoty nie wykluczają się nawzajem, jak to było - często i chętnie - ogólnikowo oznajmiane<sup>4</sup>, historia dowodzi bowiem czegoś innego. Przecież to właśnie zbliżające się członkostwo kolejnych państw skłaniało Wspólnotę do znaczących reform instytucjonalnych i tym samym promowało ponadnarodowość. Dotyczy to również ostatniego wielkiego rozszerzenia; Traktat Lizboński ma być podstawą zapewniającą efektywność procesów decyzyjnych w znacznie powiększonej Wspólnocie. Dostosowanie traktatowe nastąpiło jednak później i to po niejakiach trudnościach, a pierwotnie planowane na 1 stycznia 2009 roku wejście w życie Traktatu jest od czasu wyniku irlandzkiego referendum z 12 czerwca 2008 roku dalej niepewne. Od ostatnich rund w roku 2004 i 2007 wzrósł również sceptycyzm wobec dalszego rozszerzania. Kwestia zdolności Wspólnoty do przyjmowania nowych członków

---

<sup>4</sup> Ten pogląd przyjął się w nauce po przystąpieniu Wielkiej Brytanii.

znalazła swoje trwałe miejsce w strategii rozszerzania, w której mowa jest o konsolidacji, warunkach i komunikacji.<sup>5</sup>

Obawy, że rozszerzenie następuje kosztem pogłębienia, są tak stare, jak sama Wspólnota. Na przykład Komisja, w której szeregach w początkowym okresie Wspólnoty panowały bezspornie postawy i cele federalistyczne, wcale nie była zachwycona - czego dowodzą wewnętrzne źródła - gdy w roku 1961 Wielka Brytania i inne kraje EFTA złożyły wnioski o przyznanie członkostwa. W wypadku ostatniej wielkiej rundy rozszerzenia w roku 2004 pojawiła się obawa, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które dążyły do przystąpienia do Unii w trakcie realizacji swojego procesu transformacji politycznej i gospodarczej i dopiero co wyrwały się spod sowieckiego dyktatu, będą co prawda szukały korzyści płynących z członkostwa w UE, ale nie będą od razu wyrażały gotowości do rezygnacji ze zdobytej z takim wysiłkiem narodowej suwerenności.

Nie ma ani jednego państwa członkowskiego, które w pewnych dziedzinach nie miałyby zastrzeżeń co do regulacji na szczeblu europejskim i nie obstawałoby przy swojej suwerenności. Jednak linie podziału częściej można zaobserwować pomiędzy starymi i nowymi członkami. Przykładem tego może być niedawna sprawa umożliwienia bezwizowego wjazdu do USA obywatelom zarówno nowych, jak i starych państw członkowskich. W tym wypadku pojawił się ewidentny problem rozgraniczenia kompetencji UE i kompetencji krajowych. Aby włączyć się do amerykańskiego programu *Visa-Waiver*, umożliwiającego bezwizowy wjazd do USA, niektóre państwa członkowskie, które nie były jeszcze objęte tym programem, uległy naciskom amerykańskim i zawarły bilateralne porozumienia. Zostały one jednak zawarte tylko w jednym celu - chodziło o sferę polityki wizowej (bezwizowego podróżowania), a ta przecież należy do kompetencji Wspólnoty, z których ona również korzysta. W związku z tym pod względem prawnym nie ma miejsca na działania bilateralne. W duchu kompromisu politycznego Rada przyznała w tym czasie (nawiasem mówiąc, również głosami tych państw członkowskich, które uprzednio zawarły bilateralne porozumienia z USA) mandat negocjacyjny Komisji, który w pewnych okolicznościach dopuszczał również prowadzenie negocjacji międzypaństwowych.

W skrócie ten spór kompetencyjny można by przedstawić w następujący sposób: niektóre państwa członkowskie weszły w kompetencje polityki zagranicznej przysługujące właściwie UE, ale przyznając w końcu Komisji mandat negocjacyjny, uznały kompetencje Wspólnoty w tej dzie-

---

<sup>5</sup> Zob. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 6.11.2007: *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007-2008*, COM (2007) 663 ost.

dzinie. Normalnie przyznanie mandatu Komisji wyklucza dalsze działania państw członkowskich, jednak w tym wypadku były one dopuszczalne z przyczyn politycznych. W tej sprawie istniał wyraźny podział pomiędzy starymi i nowymi państwami członkowskimi, przy czym Niemcy podjęły próbę mediacji. Żądania nowych państw członkowskich były uzasadnione, państwa te zapewniają bowiem bezwizowy wjazd obywatelom USA i w związku z tym na zasadzie wzajemności powinny dostać takie prawo od Stanów Zjednoczonych. Ponadto wszystkim było wiadomo, że poszczególne rządy znajdują się pod presją swoich obywateli w sprawie możliwie szybkiego otrzymania prawa bezwizowego wjazdu do USA. Można natomiast postawić pytanie, czy te rządy nie uznały faktu, że przekazały swoje kompetencje w sprawach wizowych UE; abstrahując już od tego, wątpliwe jest, czy w ich własnym interesie leżało złamanie europejskiej solidarności. Negocjacje między UE i państwami trzecimi trwają może dłużej niż bilateralne negocjacje, ale waga Unii jest większa niż pojedynczych państw członkowskich i dlatego może ona przeforsować bardziej korzystne rozwiązania. Z tej właśnie przyczyny USA chętnie omijają UE, próbując ją w ten sposób podzielić.

Postulat, aby UE miała zdolność do działania, zakłada gotowość przekazywania jej kompetencji. Polityka wspólnotowa odnosiła do tej pory sukcesy właśnie w tych działach, w których obowiązywała zasada decyzji większościowych - stworzenie wspólnego rynku wewnętrznego, unia walutowa, działania flankujące. Sukcesy tej polityki były natomiast skromniejsze w dziedzinach, w których obowiązywała zasada jednomyślności. W sposób najbardziej bolesny uwidacznia się to we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Unia Europejska, która jest olbrzymem pod względem ekonomicznym, nadal jest raczej karłem na scenie międzynarodowej. W Traktacie Lizbońskim przewidziano w tej kwestii pewne zmiany instytucjonalne, które mają wzmocnić zwartość i postrzegalność europejskiej polityki zagranicznej, ale czy uda się to zrealizować, podobnie jak i inne cele, będzie w poszczególnych wypadkach zależało od gotowości politycznej poszczególnych państw do rezygnacji z prowadzenia polityki na własną rękę.



dr nauk prawnych Florian Baach

Kancelaria Senatu Kraju Związkowego, Berlin  
Wydział Spraw Federalnych i Europejskich

## Pragmatyczne rozważania nad pytaniem: *Ile chcemy Europy?*<sup>1</sup>

### 1. Pragmatyczne spojrzenie na Europę

Rozporządzenie nr 1677/88 (EWG) określa, że ogórki klasy I mogą mieć maksymalne zakrzywienie 10 mm na 10 cm długości. „Rozporządzenie ogórkowe” jest klasycznym przykładem, przytaczanym wielokrotnie, gdy pojawiają się narzekania na „nadmierne regulacje z Brukseli” lub „szaleństwo regulacyjne WE”.<sup>2</sup> Czy te narzekania są uzasadnione? Czy Unia Europejska ma faktycznie zbyt szerokie kompetencje, czy też robi z nich zbyt daleko idący użytek?<sup>3</sup> A może jest odwrotnie i UE powinna ingerować

---

<sup>1</sup> Na potrzeby publikacji poniższy referat został ponownie zredagowany, a w szczególności uzupełniony o bibliografię. Ponadto podjęto próbę uwzględnienia w nim wyników dyskusji. Zachowano jednak formę wykładu i podstawowe myśli. Wykład prezentuje wyłącznie poglądy autora i nie jest odzwierciedleniem stanowiska niemieckiego rządu federalnego czy też Senatu Berlina.

<sup>2</sup> Zob. Ulrich Kremer, *Die Gurkennorm und ihre Hintermänner*, NZZ Folio nr 10/92; Alois Berger, *Der Bürokratie-Bohrer*, Spiegel-online, zamieszczono 31.03.2007 (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,474227,00.html>, 22.06.08).

<sup>3</sup> Zgodnie z ogólnie przyjętym uzusem językowym, jeżeli w poniższym referacie będzie mowa o Unii Europejskiej, będę w tym nadrzędnym pojęciu ujmował łącznie działanie Wspólnot Europejskich, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i państw członkowskich w ramach WPZiB i WPiSwSK. W wypadku konkretnych działań wspólnotowych będzie

ze swoimi regulacjami w jeszcze więcej dziedzin życia? Tę sprawę zamierzam rozważyć w moim referacie.

Opowiadam się przy tym za pragmatycznym podejściem – alternatywa „więcej Europy – mniej Europy” nie posunie naprzód dyskusji. Podobnie jak alternatywa „państwo federalne – federacja państw” w niewielkim stopniu przysłuży się debacie na temat ostatecznego kształtu Europy. Decydujące znaczenie będzie miało kryterium merytoryczne, które wykorzystamy do oceny tego, która kwestia merytoryczna, czy też który dział polityki ma być kompetencją Wspólnoty, a który – państw członkowskich. W związku z tym chcę zaproponować, aby tym kryterium była „europejska wartość dodana”. Z taką wartością dodaną lub przesłanką dla działania ze strony Unii Europejskiej mamy do czynienia, gdy państwa członkowskie zasadniczo nie są w stanie wykonać danego zadania w sposób merytorycznie adekwatny i pod względem zamierzonego celu może ono być lepiej i skuteczniej wykonane na poziomie europejskim.

To podejście nie jest w zasadzie czymś nowym; opiera się na znanym, sprawdzonym poglądzie politycznym, że zadania powinny być wykonywane w miarę możliwości przez tę jednostkę polityczną, która jest usytuowana najbliżej obywatela.<sup>4</sup> Idea subsydiarności znalazła wyraz w traktatach europejskich, np. w TWE w art. 5, ust. 2, który dotyczył jednak tylko wykonywania kompetencji niewyłącznych i dlatego sam nie może stanowić kryterium oceny podziału kompetencji zawartych w prawie pierwotnym. Natomiast kryterium „europejskiej wartości dodanej” może być w sposób ogólny i owocny wykorzystywane zarówno do wykonywania kompetencji, jak i ich udzielania. W wypadku kompetencji europejskich to kryterium musi być spełniane trwale, a nie tylko w chwili udzielenia którejś z nich. Kompetencje, w wypadku których występowała kiedyś „europejska wartość dodana”, ale które w tym czasie mogą być wykonywane w podobnie dobry sposób przez państwa członkowskie, powinny zostać ponownie przeniesione na szczebel narodowy.

Przydatność kryterium „europejskiej wartości dodanej” zostanie przedstawiona poniżej na przykładzie trzech dziedzin polityki: rynku wewnętrznego, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki zagranicznej. Wyciągnięte wnioski należy pojmować nie jako postulaty wymagające szybkiego wprowadzenia, lecz jako wyobrażenia celów w perspektywie średnio- i długoterminowej. Wróć do tego na końcu referatu.

---

mowa o WE.

<sup>4</sup> Zob. Reinhold Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 14.A.2003, § 17 I 3 (s. 131 i kolejne), § 23 III (s. 207 i kolejne); szeroko pojęta zasada subsydiarności ma być w owocny sposób wykorzystana w rozważaniach przedmiotowej kwestii.

## 2. Trzy przykłady

### Więcej Europy, proszę! – Europejski rynek wewnętrzny

#### a. Dlaczego europejski rynek wewnętrzny?

Europejski rynek wewnętrzny charakteryzuje się wolnością prowadzenia działalności gospodarczej ponad granicami państw. Obejmuje ona swobodę przemieszczania się osób, towarów, usług i kapitału.<sup>5</sup> Ze stworzeniem rynku wewnętrznego łączyło się oczekiwanie, że zwiększy on zyski uczestników rynku pod względem efektywności oraz transparentność rynku i zdolność konkurencyjną również w skali globalnej, obniży ceny dla konsumentów i doprowadzi do stworzenia większego rynku zbytu.<sup>6</sup>

#### b. Remanent: czy istnieje europejska „wartość dodana”?

Europejski rynek wewnętrzny, obejmujący ponad 500 mln osób, jest obecnie największym obszarem gospodarczym świata zachodniego. Zgodnie z informacjami Komisji Europejskiej, dzięki wprowadzeniu rynku wewnętrznego od roku 1993 powstało 2,5 mln nowych miejsc pracy, a ponadto dobrobyt wzrósł o ponad 800 mld euro.<sup>7</sup> W roku 2006 wartość dodatkowego dobrobytu związanego z rynkiem wewnętrznym wynosiła 518 euro na 1 osobę.<sup>8</sup>

Pomimo wielkiego sukcesu koncepcji rynku wewnętrznego istnieją nadal liczne bariery dla transgranicznego prowadzenia działalności gospodarczej, które wymagają działań ze strony Wspólnoty Europejskiej: w tym miejscu wystarczy wskazać na sektor usług. Na ten sektor przypada 70% produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej, a zaledwie 20% – na handel wewnątrzwspólnotowy.<sup>9</sup> Na rynku usług zauważa się jeszcze więk-

---

<sup>5</sup> Zob. Hugo Dicke, *Der Europäische Binnenmarkt*, w: Werner Weidenfeld (red.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Lizenzausgabe der Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, s. 223 (224).

<sup>6</sup> Zob. Arnd Busche, *Binnenmarkt*, w: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (red.), *Europa von A bis Z*, 9.A.2006, s. 89 (89); podobne oczekiwania wyrazili również szefowie państw i rządów w roku 1995 z okazji opublikowania Białej Księgi o realizacji Rynku Wewnętrznego, zob. Komisja Europejska, *Der Weg zum Binnenmarkt*, „Single Market News” nr 47 (IV 2007), s. 4.

<sup>7</sup> Dane zaczerpnięte z: Dicke, art. cyt., s. 236.

<sup>8</sup> Zob. Komisja Europejska, *The Single Market: Review of Achievements*, SEC (2007) 1521, s. 3.

<sup>9</sup> Zob. Komisja Europejska, *Jednolity rynek Europy XXI wieku*, COM (2007), 724 ost., s. 9.

sze różnice cenowe niż na rynku towarów.<sup>10</sup> Ponadto dla przykładu można powiedzieć, że nie istnieje funkcjonujący rynek wewnętrzny w sektorze energii elektrycznej i gazu.<sup>11</sup> Kolejnymi ważnymi hasłami w odniesieniu do przeszkód istniejących na rynku wewnętrznym są: ochrona konsumenta przy transakcjach transgranicznych<sup>12</sup>, zabezpieczenia socjalne w wypadku pracy zarobkowej w innym kraju członkowskim<sup>13</sup> oraz niepotrzebne i niedające się pogodzić z ideą rynku wewnętrznego okresy przejściowe dla swobodnego przemieszczania się pracowników<sup>14</sup>.

### **c. Wnioski: w dziedzinie rynku wewnętrznego niezbędne są dalsze regulacje europejskie**

Europejski rynek wewnętrzny jest również najlepszym przykładem stałej konieczności regulacji europejskich: wspomniane powyżej, istniejące również obecnie przeszkody są z punktu widzenia państw członkowskich uzasadniane bez wyjątku ochroną konsumenta lub rodzimej gospodarki. Z drugiej strony, są one hamulcem niezbędnej na wspólnym rynku konkurencji pomiędzy oferentami dóbr, a przede wszystkim usług z różnych państw członkowskich, która ostatecznie prowadzi do wzrostu ogólnego dobrobytu.

Aktualna agenda rynku wewnętrznego, do której zaliczają się poza wdrożeniem dyrektywy usługowej WE<sup>15</sup> przede wszystkim zamierzenia zawarte w komunikacie Komisji *Jednolity rynek Europy XXI wieku*<sup>16</sup>, dowodzą obecnego zapotrzebowania na działania europejskie. Ukończenie realizacji

---

<sup>10</sup> Zob. Rolf J. Langhammer, *Fünfzig Jahre nach Rom: Ist die EU ein Binnenmarkt?*, „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 56 (2007), s. 326 (334 i kolejne).

<sup>11</sup> Stwierdziło to OECD w swojej ostatniej ekspertyzie, zob. Susanne Amann, *OECD geißelt Protektionismus der EU*, Spiegel-online, zamieszczono 21.09.2007 (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,507164,00.html>, 22.06.08).

<sup>12</sup> Zob. Komisja Europejska, *Jednolity rynek Europy XXI wieku*, COM (2007), 724 ost., s. 6.

<sup>13</sup> Zob. Komisja Europejska, *Mobilność, instrument na rzecz większej liczby lepszych miejsc pracy: Europejski plan działania na rzecz mobilności w zatrudnieniu (2007-2010)*, KOM (2007) 773 ost., s. 4 i kolejne.

<sup>14</sup> W Polsce ze względu na pojawiające się ostatnio braki siły roboczej w pewnych działach nie ma już chyba większego zainteresowania wcześniejszym otwarciem np. niemieckiego rynku pracy dla polskich pracobiorców; odnośnie do braków siły roboczej zob. Schuller, *Beschleunigung durch Wanderung*, FAZ z dn. 27.07.2007, s. 3 i FAZ z dn. 27.08.2007, s. 13.

<sup>15</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 12 grudnia 2006 w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

<sup>16</sup> COM (2007) 724 ost. Zaliczają się do tego działania na rzecz usprawnienia elektronicznego rynku wewnętrznego („e-rynek wewnętrzny”) – elektroniczne fakturowanie, e-cło, tożsamość elektroniczna – oraz działania zmierzające do poprawy ochrony konsumentów przy transakcjach transgranicznych.

wspólnego rynku wewnętrznego przez likwidację istniejących przeszkód w transgranicznym prowadzeniu działalności gospodarczej jest istotnym zadaniem europejskim: państwa członkowskie nie są w stanie wykonać tego zadania w sposób zapewniający porównywalną skuteczność, ponieważ chyba żadne z nich nie będzie samo z siebie gotowe do zlikwidowania jednostronnych regulacji krajowych, ograniczających dostęp do rynku oferentom z innych krajów, dzięki czemu państwa te automatycznie chronią część swojej gospodarki przed zagraniczną konkurencją. W tej dziedzinie niezbędne są ogólnoeuropejskie regulacje, które będą obowiązywały w ten sam sposób we wszystkich krajach członkowskich. Taki stan rzeczy istniał nie tylko w chwili wprowadzenia podstawowych swobód przez Traktat EWG w roku 1957, istnieje on również dzisiaj i będzie istniał trwale. Ukończenie tworzenia rynku wewnętrznego pozostanie z tego powodu zadaniem europejskim. Pomimo wszelkiej – często nawet uzasadnionej – krytyki poszczególnych zamierzeń regulacyjnych oraz ich głównych aspektów regulacje europejskie w dziedzinie rynku wewnętrznego są niezbędne. Ten postulat jest szczególnie ważny w obliczu ciągle pojawiających się protekcjonistycznych pomysłów poszczególnych państw członkowskich – czyli więcej Europy, proszę!

Działania WE w dziedzinie rynku wewnętrznego nie mogą się ograniczać do samej tylko deregulacji. Potrzebne są również działania towarzyszące, takie jak minimalne wymogi europejskie, np. w zakresie bezpieczeństwa produktów, ochrony środowiska oraz ochrony pracowniczej. W przeciwnym wypadku mogłaby się rozwinąć wyniszczająca konkurencja o najkorzystniejsze pod względem kosztów lokalizację działalności produkcyjnej, na czym ucierpieliby konsumenci, społeczeństwo i pracownicy. Odpowiedzialność za likwidację przeszkód na rynku oraz odpowiedzialność za przestrzeganie podstawowych zasad, określonych w jednolitych europejskich standardach działania na wewnętrznym rynku europejskim, są ze sobą nierozdzielnie związane. Na przykład opór wobec dyrektywy usługowej w trakcie jej powstawania (pod hasłem „zasada kraju pochodzenia”) dowodzi, że niezbędne jest postrzeganie odpowiedzialności za dobro ogólnoeuropejskie również w aspekcie akceptacji europejskiego rynku wewnętrznego i ogólnie działań europejskich.<sup>17</sup>

Chętnie zgłaszane skargi na szaleństwo regulacyjne Brukseli, o których była mowa na początku tego referatu, przy bliższym przyjrzeniu się tej kwestii okazują się populistycznym trywializmem. W trakcie swych zabiegów o usunięcie zbędnych regulacji rynku wewnętrznego Komisarz ds. przemysłu i przedsiębiorczości Günter Verheugen musiał stwierdzić,

---

<sup>17</sup> Odnośnie do krytyki dyrektywy usługowej – zob. np. wywiad komisarza ds. przemysłu i przedsiębiorczości Günтера Verheugena w: „Der Spiegel” z dn. 07.03.2005, s. 30.

że np. w ramach konsultacji z przedsiębiorstwem europejskiego przemysłu motoryzacyjnego nie potrafiłyby wskazać żadnej konkretnej regulacji europejskiej z dziedziny budowy pojazdów samochodowych, która byłaby zbędna.<sup>18</sup> Z powodu ostrego sprzeciwu zainteresowanych kręgów gospodarczych nie powiodła się również próba usunięcia „rozporządzenia ogórkowego”.<sup>19</sup>

## **Mniej Europy, proszę! – wspólna polityka rolna**

### **a. Dlaczego europejska polityka rolna?**

Cele wspólnej polityki rolnej, a tym samym i przyczyny jej uwspólnotowienia, wynikają z art. 33, ust. 1 Traktatu EWG.<sup>20</sup> Podstawowy cel stanowiło zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia i niezależności od importu produktów spożywczych. Kolejnymi przyczynami były: zwiększenie produkcji, stabilizacja rynków, zapewnienie odpowiednich dochodów osobom pracującym w rolnictwie oraz zagwarantowanie odpowiednich cen dla konsumentów.

### **b. Remanent: czy istnieje europejska „wartość dodana”?**

Na subwencje dla rolnictwa przewidziano w budżecie UE na 2008 rok kwotę 40,9 mld euro, co odpowiada 31% całego budżetu UE i jest nadal największą pozycją w jej budżecie.<sup>21</sup> Ta kwota to mniej więcej wielkość produktu krajowego brutto (PKB) Słowenii.<sup>22</sup> Do tego dochodzą znaczne koszty biurokracji, związane z zarządzaniem tymi środkami na szczeblu europejskim i w poszczególnych państwach członkowskich.

Czy wykorzystanie tak imponujących środków finansowych przez WE prowadzi do powstania „europejskiej wartości dodanej”, to znaczy, czy dzięki wspólnej polityce rolnej osiąga się coś, czego państwa nie mogłyby osiągnąć same w sposób przynajmniej tak samo efektywny? Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej cele, odpowiedź brzmi jednoznacznie – nie! A teraz szczegóły.

---

<sup>18</sup> Zob. Berger, *Der Bürokratie-Bohrer*, art. cyt.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> W przyszłości art. 39, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

<sup>21</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/budget/budget\\_detail/current\\_year\\_de.htm](http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_de.htm) (22.06.2008).

<sup>22</sup> Szacowane PKB Słowenii za rok 2008 wynosi ok. 55 mld dolarów ([http://indexmundi.com/de/slowenien/bruttoinlandsprodukt\\_\(bip\).html](http://indexmundi.com/de/slowenien/bruttoinlandsprodukt_(bip).html), 22.06.08), co przy obecnym kursie dolara (22.06.08) odpowiada ok. 35 mld euro.

**Zapewnienie bezpieczeństwa dostaw.** Dostateczne zaopatrzenie Europy w produkty pochodzenia rolniczego było faktycznie problemem - który doprowadził m.in. do uwspólnotowienia polityki rolnej - bezpośrednio po II wojnie światowej.<sup>23</sup> Zapewnienie zaopatrzenia już od dawna nie jest poważnie zagrożone. Nie wynika to jednak ze wspólnej polityki rolnej, lecz ze wzrostu dobrobytu w Europie Zachodniej w minionych pięćdziesięciu latach.

**Uniezależnienie od importu produktów spożywczych.** Kraje członkowskie WE są niezależne od importu, przynajmniej w zakresie podstawowych produktów spożywczych. Nie można jednak oczekiwać, że rolnictwo europejskie zaprzestałoby produkcji, gdyby nie było wspólnej polityki rolnej i wstrzymano by subwencje dla rolnictwa. Poszczególne państwa członkowskie byłyby w stanie zapewnić niezależność od importu w ramach ich własnej odpowiedzialności, mogłyby to być ewentualnie koordynowane przez gremia europejskie. Tak czy inaczej nie widać przyczyny, dla której w celu zapewnienia niezależności od importu potrzebna byłaby właśnie centralnie sterowana europejska polityka rolna.

**Wzrost produkcji.** Wzrost produkcji w rolnictwie był w minionych latach często związany z dużym obciążeniem środowiska naturalnego. Powstaje więc pytanie, czy w tym wypadku może (jeszcze) chodzić o legitymowany cel tej polityki. Wymogom naszych czasów odpowiadałoby raczej nastawienie na zrównoważony rozwój lub ochronę środowiska. Natomiast takie cele jak wzrost wydajności i zrównoważony rozwój mogą być osiągnięte w sposób tak samo efektywny przez politykę rolną poszczególnych państw członkowskich.

**Stabilizacja rynku.** Rynek produktów spożywczych ma dla obywateli, a tym samym również dla polityki, szczególne znaczenie, ponieważ żywność zaspokaja jedną z egzystencjalnych potrzeb człowieka. Jednakże poza sytuacjami kryzysowymi nie ma konieczności centralnego sterowania rynkami produktów spożywczych, do tego na szczeblu europejskim.

**Zapewnienie dochodów rolnikom.** Kształtowanie systemu socjalnego, a w szczególności społeczna redystrybucja świadczeń w celu zapewnienia środków na życie, jest zasadniczym zadaniem państw członkowskich (por. art. 137, ust. 4, podpunkt 1 TWE). Nie ma powodu, aby regulować świadczenia socjalne dla osób zatrudnionych w rolnictwie na szczeblu europejskim. Gdyby takie świadczenia były w ogóle konieczne, państwa członkowskie, jako merytorycznie bliższy szczebel, mogłyby zająć się tym bardziej efektywnie, znając przecież lepiej specyfikę regionalną swojego rolnictwa.

---

<sup>23</sup> Zob. Rudolf Streinz, *Europarecht*, 7.A.2005, nr ind. 1064.

**Odpowiednie ceny dla konsumentów.** Ceny na produkty rolne w Unii Europejskiej są generalnie znacznie wyższe niż ceny na rynkach światowych, a więc nie widać tutaj pozytywnego wpływu wspólnej polityki rolnej. W tej kwestii, a także w związku ze stabilizacją rynku, powinna obowiązywać zasada, że państwowa (europejska) polityka cenowa jest środkiem ostatecznym (*ultima ratio*), ograniczającym się do sytuacji kryzysowych.

Oprócz tego wspólna polityka rolna niesie liczne negatywne skutki, do których zalicza się negatywny wpływ na środowisko naturalne, stymulowanie nadprodukcji i preferowanie dużych przedsiębiorstw rolnych. Ponadto ochrona europejskiego rynku rolnego („preferencje wspólnotowe”) oraz system dopłat eksportowych szkodzą producentom rolnym z mniej rozwiniętych krajów. Sprawozdawca ONZ powiedział na ten temat: *Prawie pół miliarda ludzi mieszka w Afryce. Pomiędzy rokiem 1972 i 2002 liczba Afrykanów cierpiących wskutek skrajnego lub trwałego niedożywienia wzrosła z 81 do 203 milionów. Dlaczego? Jest wiele powodów tej katastrofy, ale najważniejszy z nich to polityka rolna Unii Europejskiej.*<sup>24</sup>

Bilans wspólnej polityki rolnej wypada tym samym katastrofalnie, realizuje ona niewłaściwe cele, np. wzrost produkcji zamiast zrównoważonego rozwoju, uniezależnienie się od importu zamiast otwarcia rynku na produkty z krajów nierozwiniętych gospodarczo. Ponadto cele te mogłyby być lepiej zrealizowane na szczeblu państw członkowskich (świadczenia dla rolników jako element polityki strukturalnej dla zachowania obszarów wiejskich, o czym później). Taka polityka jest nieefektywna (pod względem odpowiednich cen dla konsumentów) lub niesie negatywne skutki (obciążenie dla środowiska naturalnego, osłabienie rolnictwa w rejonach słabo rozwiniętych). W tym wypadku nie ma wartości dodanej.

### c. Wnioski: mniej Europy, więcej rynku, zdefiniowanie celów na nowo

Komisja Europejska już od dawna reagowała na krytykę zgłaszaną wobec wspólnej polityki rolnej i rozpoczęła w roku 2003 jej zasadniczą reformę.<sup>25</sup> Proces ten idzie we właściwym kierunku, nie zmienia jednak za-

<sup>24</sup> Jean Ziegler, *Alle fünf Sekunden stirbt ein Kind*, „Der Tagesspiegel” z dn. 27.04.2008, s. 8; mniej drastyczny, ale merytorycznie bardzo krytyczny jest raport z kwietnia 2008 przedłożony przez tzw. Radę ds. Rolnictwa, gremium ekspertów zwołane przez ONZ i Bank Światowy, dotyczący otwarcia rynków biednych krajów na subwencjonowany eksport z UE i USA, zob. „Der Tagesspiegel” z dn. 16.04.2008, s. 1-2.

<sup>25</sup> Zob. Christian Lippert, *Agrarpolitik*, w: Weidenfeld, Wessels (red.), dz. cyt., s. 51 (55 i kolejne).



sadniczo nic, jeżeli chodzi o niewłaściwe ukierunkowanie wspólnej polityki rolnej.<sup>26</sup> Z analizy celów przeprowadzonej w punkcie b, przy uwzględnieniu (szeroko pojętej) zasady subsydiarności, wynika pięć następujących postulatów:

- ♦ Całkowita likwidacja systemu subwencji dla rolnictwa. Nie ma potrzeby centralnego sterowania rynkiem na szczeblu europejskim ani na szczeblu państw członkowskich.
- ♦ Integracja produkcji rolnej z „normalnym” rynkiem wewnętrznym. Oznacza to w szczególności swobodę przepływu towarów, zakaz subwencji państwowych (art. 87 i kolejne TWE) oraz ustalenie na szczeblu europejskim standardów wytwarzania wyrobów i ich oznaczania oraz standardów samych wyrobów.
- ♦ Właściwość państw europejskich w sprawie polityki strukturalnej na obszarach wiejskich. Wsparcie dla rolników w zamian za utrzymanie i pielęgnację obszarów wiejskich (utrzymanie krajobrazu) jest zadaniem, które państwa członkowskie mogą wykonać sprawniej niż WE. Urzędy państw członkowskich znają lepiej strukturę poszczególnych regionów i mogą łatwiej znaleźć równowagę pomiędzy aspektami pielęgnacji krajobrazu i innymi ważnymi elementami rozwoju regionalnego.
- ♦ Kompensata kosztów socjalnych procesu restrukturyzacji, która zostanie uruchomiona wraz ze zniesieniem subwencji dla rolnictwa, oraz wsparcie dla rolników w nowych krajach członkowskich przy dostosowywaniu się do standardów rynku europejskiego. W tym celu środki na rolnictwo należałoby przenieść do funduszy strukturalnych lub kohezyjnych.
- ♦ Otwarcie rynku europejskiego (przynajmniej) dla produktów rolnych z krajów rozwijających się i zlikwidowanie subwencji eksportowych.<sup>27</sup> Takie działania byłyby w perspektywie bardziej efektywne od dotychczasowych form pomocy czy nawet dostaw produktów spożywczych.

---

<sup>26</sup> W ten sposób oddzielono w dużej mierze dopłaty bezpośrednie od wielkości produkcji, wspiera się także, jako cel, rozwój obszarów wiejskich.

<sup>27</sup> WE częściowo otworzyły w ramach Ogólnego Systemu Preferencji rynek europejski dla niektórych najmniej rozwiniętych krajów i uczyniły tym samym krok we właściwym kierunku.

## Europejska polityka zagraniczna – więcej Europy, proszę!

### a. Dlaczego europejska polityka zagraniczna?

W wielu dziedzinach państwa członkowskie mogą skuteczniej forsować swoje wspólne interesy na poziomie globalnym, jeżeli będą działały razem. Państwa członkowskie często mają wspólne interesy w skali globalnej, natomiast wobec „globalnych graczy”, takich jak USA czy Chiny, nie mają wystarczająco dużej wagi politycznej, aby móc je zrealizować. Oczwistym rozwiązaniem jest połączenie tych interesów i ich wspólna artykulacja.

### b. Remanent: czy istnieje europejska „wartość dodana”?

Stworzona w traktacie z Maastricht i następnie rozwijana Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) zapewnia zróżnicowane instrumentarium dla koordynowania i realizacji wspólnej linii w polityce zagranicznej, aż po wspólne misje wojskowe. Unia Europejska może się poszczycić kilkoma przykładami zakończonych powodzeniem działań w sferze polityki zagranicznej, takimi jak międzynarodowa ochrona klimatu (Protokół z Kioto i kolejne porozumienia) albo porozumienie o Międzynarodowym Trybunale Karnym. Do obecnych i przyszłych wyzwań można zaliczyć np. zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, dystrybucję nośników energii i surowców, ochronę środowiska naturalnego i gatunków oraz reagowanie na międzynarodowe kryzysy.

Traktat Lizboński rozwinął instytucjonalnie WPZiB dzięki połączeniu urzędów wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych (art. 17, ust. 4-8, art. 27 TUE i kolejne Traktatu Lizbońskiego). Jednakże 27 państw członkowskich generalnie nadal uprawia swoją własną politykę zagraniczną, a w jej zasadniczych sprawach dochodzi raz za razem do niepowodzeń mechanizmów koordynujących (np. w wypadku rozpadu Jugosławii w latach 90., wojny w Iraku czy porozumienia z Rosją).

Wartość dodana funkcjonującej wspólnej polityki zagranicznej jest tym samym w praktyce oczywista, tak jak i wady tej polityki, gdy zawiodą mechanizmy koordynujące.

## **Wnioski: polityka zagraniczna - perspektywicznie europejska kompetencja**

Europejska polityka zagraniczna, pojmowana jako artykułowanie wspólnych interesów państw członkowskich wobec państw trzecich<sup>28</sup>, jest w wypadku rozpatrywania wzorcowego modelu prawie idealnym prototypem kompetencji unijnej<sup>29</sup>. Takie zadanie polityczne, jak np. poprawa międzynarodowej ochrony klimatu, nie może być w odpowiedni sposób realizowane przez pojedyncze państwa członkowskie - wszystkim państwom członkowskim łatwiej będzie je zrealizować wspólnie, w ramach Unii Europejskiej.

Opierając się na kryterium europejskiej wartości dodanej, należy stwierdzić, że polityka zagraniczna powinna należeć do wyłącznych kompetencji europejskich. Zaletą takiego stanu rzeczy byłoby to, że państwa członkowskie nie mogłyby prowadzić konkurencyjnej polityki zagranicznej. Nie oznaczałoby to jednak „ubezłasnowolnienia” tych państw w omawianej tu dziedzinie. Każde z nich mogłoby za pośrednictwem Rady kształtować politykę zagraniczną, a odpowiednie zasady głosowania zapewniałyby, że dane państwo członkowskie nie będzie mogło być przegłosowane w sprawach szczególnie dla niego istotnych.

Obecne ustalenia zawarte w Traktacie Lizbońskim stanowią pewne maksimum w zakresie konsensusu politycznego pomiędzy państwami członkowskimi. Wiele z tych państw nie jest jeszcze gotowych do zrezygnowania z własnych kompetencji w sprawach polityki zagranicznej; w związku z tym zaprezentowaną tutaj propozycję należy traktować jako cel perspektywiczny.

### **3. Wniosek: dynamiczny system podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską i państwa członkowskie**

Zgodnie ze znaną i często przytaczaną metaforą proces integracji europejskiej przypomina rowerzystę, który musi być stale w ruchu, żeby się nie przewrócić.<sup>30</sup> Dotyczy to również kwestii podziału kompetencji lub

---

<sup>28</sup> Do europejskiej polityki zagranicznej nie zaliczają się oczywiście stosunki pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

<sup>29</sup> Polityka zagraniczna zalicza się w systemach federalnych do kompetencji szczebla federalnego (por. np. Niemcy i USA).

<sup>30</sup> Zob. odnośnie do tej metafory np.: Uwe Kischel, *Souveränität, Einbindung, Autonomie - die Entwicklung der Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten*, w: Wilfried Erbguth, Johannes Masing (red.), *Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts*, 2006, 9 (37); Ulrich Haltern, *Gestalt und Finalität*, w: Armin von Bodgandy (red.),

zadań pomiędzy państwa członkowskie i Unię Europejską – stałoby to bowiem w sprzeczności z zasadą stałych zmian politycznych, gdyby raz przeprowadzony podział kompetencji nie podlegał dalszej weryfikacji. Dlatego w związku z poszczególnymi zadaniami politycznymi trzeba przeprowadzać regularne oceny, czy dane zadanie może być pod względem merytorycznym lepiej – albo przynajmniej tak samo dobrze – wykonane na szczeblu europejskim czy na szczeblu państw członkowskich. W wypadku wątpliwości należy, zgodnie z zasadą subsydiarności, zakładać właściwość państw członkowskich. Reasumując – europejskie relacje pomiędzy Unią i państwami członkowskimi stanowią ogółem dynamiczny system polityczny, który musi się ciągle na nowo dostosowywać do zmieniających się zadań. W idealnym wypadku każde zadanie merytoryczne jest wykonywane na tym szczeblu, który najlepiej nadaje się do jego realizacji.

Ważnym aspektem tego dynamicznego systemu jest również fakt, że przekazywanie kompetencji nie następuje tylko w jednym kierunku. Przykład wspólnej polityki rolnej dowodzi, że dziedzina polityki o istotnym znaczeniu mogłaby być w dużej mierze kształtowana lepiej pod względem merytorycznym i efektywniej przez same państwa członkowskie. Powody, które przed pięćdziesięciu laty przemawiały za uwspólnowaniem polityki rolnej, są już dzisiaj nieprzekonujące. W perspektywie krótko- i średniookresowej należy ocenić szanse na faktyczne zniesienie systemu dopłat bezpośrednich i na przeniesienie istotnych elementów polityki rolnej z powrotem do zakresu kompetencji państw członkowskich jako nadzwyczaj nikłe. Nie może to jednak doprowadzić do tego, że stracimy z oczu samą merytoryczną konieczność.

Prowadzi to do kolejnego istotnego aspektu sprawy, którego świadomie jeszcze nie poruszyłem: opisane tutaj na podstawie przykładów kryterium „europejskiej wartości dodanej” jest, z mojego punktu widzenia, miarodajne dla podziału zadań pomiędzy UE i państwa członkowskie, a tym samym również dla odpowiedzi na pytanie: *Ile Europy chcemy?* – jednak w ramach demokratycznego systemu nie może ono być decydującym kryterium. Każde przeniesienie kompetencji ze szczebla państw członkowskich na poziom europejski wymaga politycznej akceptacji i demokratycznej legitymacji. Zaproponowane w tym referacie pełne przeniesienie kompetencji w polityce zagranicznej na poziom Unii prawdopodobnie nie spotkałoby się obecnie z szerokim poparciem ani pośród obywateli UE, ani parlamentarzystów państw członkowskich. Jest zrozumiałe samo przez się, że takie przeniesienie kompetencji byłoby obecnie niemożliwe.

---

*Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, 803 (827, przyp. 82).

Kryterium „europejskiej wartości dodanej” nie traci przy tym na znaczeniu; wręcz przeciwnie, umożliwia nam ono oderwanie się od aktualnych merytorycznych uwarunkowań politycznych i rozwijanie perspektywy średnio- i długookresowej. Kolejnym zadaniem polityki będzie pozyskanie akceptacji dla uznanego za słuszne rozwiązanie. Dlatego moja odpowiedź na pytanie: *Ile Europy chcemy?* - brzmi: to zależy od wartości dodanej, która powstaje dzięki europejskiemu wykonywaniu zadania.

Kai Schlegel

Senat Berlina, Zarząd ds. gospodarki, technologii i kobiet

## Kto chce Europy? Tylko ten, kto postrzega UE jako szansę na własne życie!

W wyroku z 3 kwietnia 2008 Europejski Trybunał Sprawiedliwości postanowił, że zgodnie z dyrektywą WE o delegowaniu pracowników nie jest dopuszczalne uzależnianie przyznania zamówień publicznych od zobowiązania się pracodawcy do płacenia wynagrodzenia zgodnie z umową zbiorową obowiązującą w miejscu wykonywania świadczenia.<sup>1</sup> Tym samym ustawa o przyznawaniu zamówień publicznych w kraju związkowym Dolnej Saksonii, zawierająca taką regulację, narusza przepisy prawa europejskiego i nie wolno jej w przyszłości stosować.

To orzeczenie wywołało po części bardzo ożywione reakcje wśród niemieckiej opinii publicznej. W szczególności przedstawiciele dużych związków zawodowych skrytykowali ostro wyrok ETS i wyrażali swoje obawy, że w przyszłości *uczciwi przedsiębiorcy, którzy przyzwolicie płacą swoim ludziom, będą wychodzili na durniów, a tani oferenci będą dostawali zamówienia.*<sup>2</sup> Takie decyzje instytucji i sądów europejskich nie budzą zaufania do UE.<sup>3</sup> Ten wyrok jest kolejnym krokiem w kierunku drapieżnego kapitalizmu, który doprowadzi do tego, że obywatele odrzucą w końcu Europę.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> ETS, sprawa C-346/06 - Rüffert.

<sup>2</sup> Stefan Körzell, szef niemieckich związków zawodowych DGB w Hesji w wywiadzie dla „Hessische/Niedersächsische Allgemeine” z dn. 03.04.2008.

<sup>3</sup> Tamże.

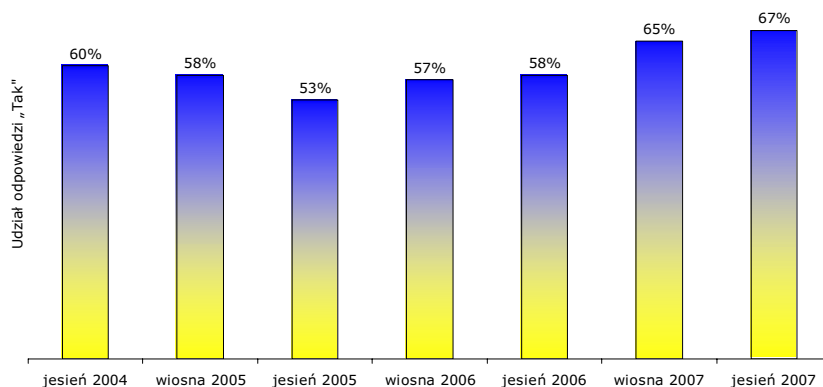
<sup>4</sup> Klaus Wiesehügel, szef związku zawodowego IG-Bau, dn. 03.04.2008, <http://www.igbau.de>.

Takie wypowiedzi prowokują wiele pytań dotyczących obecnego stanu procesu integracji europejskiej w Niemczech. Jak Niemcy postrzegają Unię Europejską? Czy faktycznie odrzucają w większości UE, czy może jednak raczej się z nią identyfikują? Kto właściwie w Niemczech chce Europy?

Według badań Eurobarometru 68 (jesień 2007) Unii chce najwyraźniej większość Niemców!<sup>5</sup> Większość ankietowanych obywateli Republiki Federalnej Niemiec łączy z Unią Europejską pozytywne skojarzenia, a 67% obywateli tego kraju uważa członkostwo Niemiec w UE za pozytywne, przy czym te osoby, które mają dobre wyobrażenie o UE, z reguły również opowiadają się za członkostwem swojego kraju w Unii. Poparcie dla członkostwa pozostaje w Niemczech od wielu lat na wysokim poziomie, a w ostatnim czasie nawet nieco wzrosło, co jest związane również z niemiecką prezydencją w UE w roku 2007.

Rys. 1.

### Czy członkostwo w UE to dobra rzecz dla Państwa kraju? (wyniki EB 63-68 dla Republiki Federalnej Niemiec)



Źródło: Eurobarometr 68.

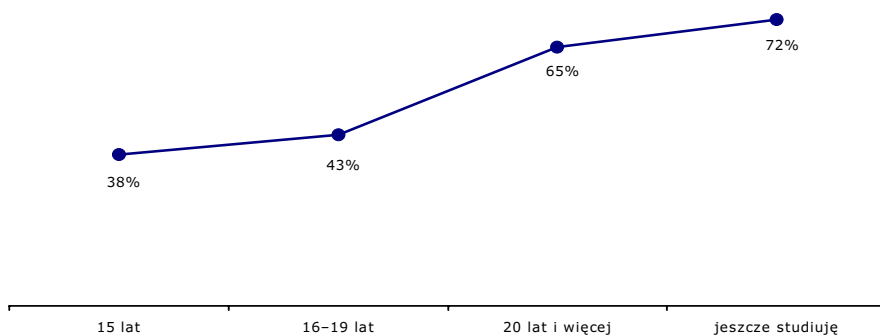
Zwolennicy Unii Europejskiej nie są jednak równie silnie reprezentowani we wszystkich grupach niemieckiego społeczeństwa. Większość Niemców mających pozytywne wyobrażenie o EU i uważających członkostwo Republiki Federalnej Niemiec w UE za fakt pozytywny znajduje się

<sup>5</sup> Zob. Eurobarometr 68, *Nationaler Bericht Deutschland*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb68/eb68\\_de\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_nat.pdf).

w grupie ludności o najwyższym poziomie wykształcenia. 72% niemieckich studentów to zwolennicy UE, natomiast wśród osób kończących swoją edukację w wieku 15 lat tylko 30% ma pozytywne wyobrażenie o Unii. Dlatego należy zrelatywizować cytowane tutaj wypowiedzi przedstawicieli związków zawodowych. To nie Niemcy odrzucają Europę, lecz najwyraźniej większość osób o niskich lub średnich kwalifikacjach zawodowych. Z tej grupy rekrutuje się tradycyjnie większość członków wielu związków zawodowych w Niemczech. Dotyczy to np. IG-Bau (związek zawodowy budownictwa), którego przedstawiciel wypowiedział się szczególnie negatywnie na temat orzeczenia ETS.

Rys. 2.

### Pozytywny obraz UE a wiek zakończenia edukacji



Źródło: Eurobarometr 68.

Z czego wynika tak negatywne nastawienie tej grupy i w jaki sposób może w tym wypadku przeciwdziałać Unia Europejska lub rząd federalny? Istotnych informacji na ten temat dostarczyły wyniki badań Eurobarometru 65 (wiosna 2006), kiedy to zapytano Niemców o ich obawy związane z UE.

W żadnym innym kraju ludzie nie obawiali się tak bardzo jak w Niemczech przenoszenia miejsc pracy do innych państw członkowskich o niższych kosztach produkcji. 85% wszystkich Niemców wyrażało obawy właśnie z tym związane. Wraz z obawami o miejsca pracy rośnie również obawa przed utratą świadczeń socjalnych; 68% Niemców postrzega integrację europejską jako demontaż tych zabezpieczeń. Również w tym przypadku w grupie osób postrzegających wpływ UE na sytuację gospodarczą



jako negatywny odsetek osób o niskich kwalifikacjach był znacznie wyższy niż studiujących.

Opracowanie opublikowane w kwietniu 2008 roku przez Federalny Urząd Statystyczny dowodzi, że w wypadku tych obaw nie chodziło tylko o subiektywnie postrzegane zagrożenie - w latach 2001-2006 niemieckie przedsiębiorstwa przeniosły za granicę 188 tys. miejsc pracy, w tym głównie do nowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Spośród tych miejsc pracy 125 tys. zapewniało zatrudnienie pracownikom o niskich kwalifikacjach. Przeniesionych zostało również dużo miejsc pracy dla osób o wyższych kwalifikacjach, przy czym w wielu wypadkach zostały one zrekompensowane dzięki inwestycjom zagranicznym, wskutek czego oferta dla tej grupy ludności pozostała w przybliżeniu na takim samym poziomie.<sup>6</sup>

Nie sposób jednak nie wspomnieć, że z niemieckiego punktu widzenia, dzięki swobodnemu przepływowi osób i swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, wędrowni przedsiębiorstw idą również w odwrotnym kierunku. W roku 2007 w samym tylko regionie Berlina i Brandenburgii znalazło się prawie 6 tys. polskich przedsiębiorstw. Wielkość ich inwestycji w Niemczech osiągnęła w 2007 roku ogółem 650 mln euro.<sup>7</sup> Ponadto co czwarte przedsiębiorstwo, które opuściło kiedyś Niemcy, aby zmniejszyć swoje koszty płac, po około pięciu latach powraca.<sup>8</sup>

Do obaw dotyczących przenoszenia miejsc pracy za granicę dołączyły w Niemczech - wyrażane nie tylko przez związki zawodowe - obawy przed zalewem rynku pracy przez tanią siłę roboczą po rozszerzeniu Wspólnoty na wschód, co nieuchronnie musiałyby doprowadzić do dalszego wzrostu bezrobocia. Rząd federalny zareagował na to szeroko rozpowszechnione wśród społeczeństwa przekonanie decyzją o ograniczeniu napływu siły roboczej z nowych państw członkowskich - tymczasowo do kwietnia 2009 roku.

Obecnie niektórzy ekonomiści krytykują zamknięcie niemieckiego rynku pracy dla przybyszów z nowych państw członkowskich UE jako działanie krótkowzroczne i negatywne dla niemieckiej gospodarki. Na początku roku 2008 niemieckie przedsiębiorstwa miały wypełnione portfele zamówień, natomiast brakowało im często dobrze wykwalifikowanej siły roboczej, aby móc szybko zrealizować te zamówienia. Wskutek tego nie można było dokonywać akwizycji nowych zamówień. Brak wykwalifikowanych pracowników stał się w tym czasie poważnym zagrożeniem dla niemieckiej koniunktury. Takie zagrożenie nie istniało np. w Wielkiej Bry-

---

<sup>6</sup> Zob. „Tagesspiegel” z dn. 22.04.2008.

<sup>7</sup> Zob. Henrik Mortsiefer, *Maschinen und Kondome*, „Tagesspiegel” z dn. 24.04.2008.

<sup>8</sup> Zob. Juliane Schäuble, *Heimat liegt im Trend*, „Tagesspiegel” z dn. 23.04.2008.

tanii, jednym z niewielu starych krajów UE, który już w roku 2004 otworzył całkowicie swój rynek pracy dla migrantów z Europy Wschodniej.

Ponad 80% pracowników, którzy wyemigrowali do Zjednoczonego Królestwa w okresie między majem 2004 i grudniem 2005, było w wieku od 18 do 34 lat i zgodnie z informacjami Komisji Europejskiej były to osoby o średnich lub wysokich kwalifikacjach, mogące objąć miejsca pracy do tej pory nieobsadzone z powodu braku fachowców.<sup>9</sup> Migranci byli raczej uzupełnieniem rodzimej siły roboczej, a nie konkurencją dla niej. Wbrew obawom, że napływ siły roboczej z nowych krajów członkowskich może wskutek rosnącej konkurencji na rynku pracy doprowadzić do zmniejszenia się płac, średnie dochody w Wielkiej Brytanii od roku 2004 stale rosły. Można się spodziewać, że Niemcy nie skorzystają już z otwarcia swojego rynku pracy dla przybyszów z innych krajów w takim stopniu jak Wielka Brytania, która zdecydowała się na ten krok już w roku 2004, ponieważ wielu fachowców z Europy Wschodniej znalazło już miejsca pracy w Irlandii, Szwecji czy Wielkiej Brytanii. Natomiast inni, dzięki utrzymującemu się wzrostowi gospodarczemu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, być może będą woleli pozostać w swoich krajach ojczystych.

Obawy przed przenoszeniem miejsc pracy za granicę i wzrastającym bezrobociem wskutek migracji, które wobec Unii Europejskiej zgłaszały w Niemczech przede wszystkim osoby o niższych kwalifikacjach, były tym samym tylko po części zasadne. Musiały być natomiast potraktowane poważnie przez rząd federalny, ponieważ okazało się, że wpływają one bezpośrednio na wizerunek UE w społeczeństwie niemieckim. Utrzymujące się złe wyobrażenie o Unii Europejskiej zmniejsza gotowość obywateli do akceptacji postępów procesu integracji i w końcu stoi na drodze utożsamiania się z Europą.

Moim zdaniem Sylke Nissen słusznie zauważyła w 2004 roku, że tożsamość europejska pojmowana wyłącznie w wymiarze emocjonalnym, czyli odczuwalny związek z Europą jako ograniczonym obszarem, nie jest solidnym fundamentem polityki integracji.<sup>10</sup> Co prawda poczucie przynależności jest już stosunkowo silnie wykształcone i trwałe w przypadku dużej części społeczeństwa europejskiego, jednak samo w sobie nie jest wystarczającą podstawą legitymizacji dalszego postępu procesu integracji. Do trwałego utożsamiania się z Europą potrzeba, według Nissen, oprócz lojalności i empatii również składnika zorientowanego na korzyści, który musi

---

<sup>9</sup> Zob. Komisja Europejska, *Raport o zastosowaniu regulacji przejściowych ustalonych w traktacie akcesyjnym 2003 (okres 1 maja 2004 - 30 kwietnia 2006)*, [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0048de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0048de01.pdf).

<sup>10</sup> Zob. Sylke Nissen, *Europäische Identität und die Zukunft Europas*, w: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B38/2004, s. 21.

mieć materialny wymiar. Zadaniem poszczególnych rządów jest uświadczenie obywatelom Europy, jakie korzyści czerpie każdy z nich z Unii Europejskiej.

Wyniki badań *Eurobarometer Spezial* dotyczące doświadczeń obywateli z rynkiem wewnętrznym skłaniają jednak do przypuszczenia, że osoby odpowiedzialne nie wywiązały się jeszcze w wystarczającym stopniu z tego zadania. Wiosną 2006 roku tylko jedna trzecia Niemców uważała, że jest dobrze lub bardzo dobrze poinformowana o swoich prawach na rynku wewnętrznym; co piąty ankietowany stwierdził natomiast, że nie jest o tym w ogóle poinformowany.<sup>11</sup> W sondażu Eurobarometru 68 na jesieni roku 2004 tylko 47% Niemców zadeklarowało, że rozumie, w jaki sposób funkcjonuje Unia Europejska, a ponad 80% uważało, że ich rodacy nie są szczególnie dobrze poinformowani o sprawach politycznych Unii Europejskiej. Prawie połowa ankietowanych stwierdziła, że radio i telewizja zbyt mało informują o UE. Pomimo znacznego zainteresowania społeczeństwa niemieckiego takimi tematami jak euro czy też swoboda podróżowania bez granic, albo jaki wpływ na nich osobiście ma członkostwo Niemiec w Unii Europejskiej, istnieje wyraźny niedobór informacji. Zapotrzebowanie na informacje Unia i rząd federalny powinny zaspokoić np. poprzez prowadzenie stałych kampanii skierowanych do konkretnych grup docelowych. Właśnie Niemcom, ze względu na ich obawy dotyczące UE, należałoby, między innymi, uświadomić, że od roku 1993 wspólny rynek doprowadził do powstania w Unii Europejskiej 2,5 mln nowych miejsc pracy i wzrostu dobrobytu o ponad 800 mld euro. Bez zwiększonego zaangażowania w tej dziedzinie UE będzie nadal postrzegana przez większość społeczeństwa jako niezrozumiały dla niej projekt elit, na którym skorzystają tylko wielkie koncerny, a zwykli ludzie odczuwać będą wyłącznie jego negatywne skutki.

Nic nie wskazuje na to, że liczba krytyków UE w niemieckim społeczeństwie będzie wzrastała wskutek większej wiedzy na temat polityki Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie – wszystkie wyniki sondaży Eurobarometru wskazują, że osoby, które uznają swoją wiedzę o UE za dobrą, często mają również pozytywne wyobrażenie o Unii. Może to wynikać z lepszej znajomości własnych praw oraz możliwości, jakie daje Unia Europejska, albo z konkretnych oczekiwań obywateli wobec rządu niemieckiego, aby ten przygotował ich lepiej do wymogów wspólnego rynku wewnętrznego. Jest faktem udokumentowanym, że gałęzie produkcji o dużej pracochłonności, zatrudniające głównie osoby o mniejszych kwalifika-

---

<sup>11</sup> Zob. Eurobarometer Spezial 254, *Der Binnenmarkt. Meinungen und Erfahrungen der Bürger aus den EU25*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/eurobarometer/eb\\_254\\_analytical\\_report\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/eurobarometer/eb_254_analytical_report_de.pdf).

cyjach, są przenoszone z Niemiec, natomiast kapitałochłonne gałęzie przemysłu, w których istnieje zapotrzebowanie na wykwalifikowanych fachowców, raczej pozostają. Moim zdaniem z tego faktu wynika obowiązek niemieckiego rządu zwiększenia inwestycji w działania dla podnoszenia kwalifikacji i dalsze kształcenie niemieckich pracobiorców oraz wspierania odpowiednich działań ze strony samej gospodarki. Dzięki temu mieszkańcy Niemiec mieliby możliwość odnalezienia swojego miejsca na zmieniającym się rynku pracy i wykorzystania pojawiającej się szansy. W rzeczywistości jednak kształcenie zawodowe staje się według opracowania Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Niemiecki Instytut Kształcenia Dorosłych) coraz bardziej prywatną sprawą pracowników i prawie nie uzyskuje wsparcia ze strony państwa. Poziom pomocy finansowej rządu ma od wielu lat tendencję spadkową.<sup>12</sup>

Czy dana osoba chce Europy czy też nie, to zależy poza empatią - na którą trudno wywrzeć wpływ polityczny - wobec samej Unii Europejskiej przede wszystkim od tego, czy UE odpowiada osobistym interesom i oczekiwaniom danej osoby, czy raczej ją rozczarowuje. Duże uznanie studiujących, jakim cieszy się UE, wynika również z możliwości, jakie otwierają się przed tą grupą ludności w Unii. Dzięki UE studium mają np. ułatwiony dostęp do uniwersytetów w innych krajach europejskich i w przeciwieństwie do studentów z krajów nieunijnych otrzymują ulgę na czesne. Polityka powinna być prowadzona w tym kierunku, aby w przyszłości więcej osób miało wrażenie, że czerpie korzyści z UE. Jeżeli to się powiedzie, osiągnięcie to stanie się pozytywnym doświadczeniem, prowadzącym do takiego utożsamiania się z Europą, *na którym będzie można oprzeć dalszy polityczny rozwój „europejskiego projektu”*.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Zob. Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, *Trends der Weiterbildung - DIE-Trendanalyse 2008*, Bielefeld 2008.

<sup>13</sup> Nissen, *Europäische Identität und die Zukunft Europas*, dz. cyt., s. 21, 22.

Ute Plötz

referentka Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych

## Unia Europejska wobec wyzwań demograficznych

### referat wprowadzający<sup>1</sup>

#### 1. Wstęp

Unia Europejska już od dłuższego czasu zajmuje się tematyką przemian demograficznych.<sup>2</sup> Komisja Europejska rozpoczęła debatę na ten temat wydaniem *Zielonej Księgi* w marcu 2005 roku oraz wniosła do niej istotny wkład swoim komunikatem z października roku 2006 *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*. Okazało się, że Komisja zachowuje optymizm i uważa, że Europa jest zdolna poradzić sobie z wyzwaniem demograficznym. Komisarz UE Vladimír Špidla stwierdził: *Europa nie musi się obawiać starzenia się społeczeństwa, pod warunkiem, że zawczasu odpowiednio się do tego przygotowuje*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Referat jest odzwierciedleniem osobistych opinii referentki.

<sup>2</sup> Zob. Komisja Europejska, *Zielona Księga*, marzec 2005 (COM 2005, 94 ost.); komunikat Komisji z dn. 12.10.2006 *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości* (COM 2006, 571 ost.); raport demograficzny Komisji 2007 (SEC 2007, 638 z dn. 11.05.2007; opisuje on przyszłość demograficzną Europy z perspektywy roku 2006. Komisja zamierza przedkładać co dwa lata europejski raport oceniający sytuację demograficzną); komunikat KE z dn. 10.05.2007 *Promowanie solidarności między pokoleniami* (COM 2007, 244 ost.) – o polityce rodzinnej; Parlament Europejski, rezolucja PE z dn. 21.02.2008. Ponadto Eurostat poświęcił wydanie 01/2008 czasopisma „Sigma” tematowi *Demographic Statistics*.

<sup>3</sup> Komisarz Vladimír Špidla na otwarciu posiedzenia konstytuującego grupy ekspertów do

Przemiany demograficzne to zagadnienie wielowątkowe, które należy rozpatrywać wieloaspektowo, uwzględniając przy tym różne perspektywy: globalną, europejską, narodową i regionalną. Poniższy referat nie uwzględnia wszystkich aspektów tego tematu, lecz koncentruje się na jednym wybranym wątku - na migracji, która jest istotna zarówno pod względem czynników przemian demograficznych, jak i możliwości rozwiązania problemu. Pojawia się bowiem pytanie, jaka jest rola migracji w próbie sprostania wyzwaniu demograficznemu, jakie stoi przed Unią Europejską.

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy dokonać najpierw krótkiego opisu przemian demograficznych, tj. czynników oraz możliwych prognoz rozwoju demograficznego do roku 2050. Następnie zostaną naszkicowane różne warianty rozwiązań, przy czym skoncentrujemy się na tym, jaki wkład może do nich wnieść migracja.

## 2. Opis przemian demograficznych

### Czynniki przemian demograficznych

Decydującymi czynnikami przemian demograficznych są: liczba urodzin, długość życia i migracja.

Liczba urodzin w UE spada; średnia dla 25 państw UE wynosiła w 2005 roku 1,5. Demografowie wychodzą z założenia, że pełna wymiana pokoleniowa jest zapewniona przy dzietności na poziomie 2,1 na jedną kobietę. W obliczu obecnych ruchów migracyjnych i rosnącej długości życia można się spodziewać zmniejszenia liczby ludności dopiero przy znacznie niższym poziomie dzietności. Nie da się jednak wykluczyć, że zaobserwowane obecnie stopy dzietności nie znajdują pokrycia w trendach długofalowych.<sup>4</sup> W Niemczech liczba żywych narodzin znacznie spadała od roku 1960. Tym samym w porównaniu z innymi państwami europejskimi liczba urodzin w tym kraju zaczęła spadać wcześniej i silniej. Obecnie w Niemczech wskaźnik dzietności na jedną kobietę wynosi 1,4.<sup>5</sup> Zgodnie z danymi Eurostatu liczba urodzin w Polsce wyniosła w 2007 roku 1,2 dziecka na kobietę.

Od XIX wieku wzrost średniej długości życia był spowodowany głównie spadkiem umieralności noworodków i małych dzieci dzięki ogól-

---

spraw demograficznych, 11.06.2007.

<sup>4</sup> Zob. *Raport demograficzny Komisji UE 2007*, dz. cyt., podsumowanie, s. 5.

<sup>5</sup> Zob. Reiner Klingenholtz, *Demografische Herausforderung Deutschlands und Europas*, Berlin-Institut für Bevölkerungsentwicklung, styczeń 2008. Szczegółowe dane - zob. ZDWA, *Wesentliche Zahlen und Fakten zum Demografischen Wandel in Deutschland* ([http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/index\\_dateien/index\\_04W3DnavidW2665.php](http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/index_dateien/index_04W3DnavidW2665.php), 14.05.2008).

nemu postępowi społeczno-ekonomicznemu oraz postępowi w medycynie. Później nastąpił również spadek umieralności w wieku średnim. Długość życia w UE 27 państw wynosi dla kobiet 80,9 lat, a dla mężczyzn - 74,6 lat.<sup>6</sup> Według prognoz demograficznych Eurostatu należy zakładać dalszy wzrost średniej długości życia w okresie 2004-2050 - o około sześciu lat dla mężczyzn i pięciu dla kobiet (UE-25).<sup>7</sup> Główną przyczyną jest przede wszystkim zakładany spadek umieralności osób w podeszłym wieku.<sup>8</sup>

Kolejnym istotnym czynnikiem przemian demograficznych w UE jest migracja. W latach 2003-2004 napływ migrantów netto do UE osiągnął wielkość prawie 2 mln osób. Jednakże dwie trzecie tych ruchów migracyjnych przypadało na Włochy i Hiszpanię, gdzie odnotowano dużą liczbę nielegalnych migrantów, którzy przybyli do tych krajów w latach poprzednich i pojawili się nagle w statystykach migracyjnych po ostatnich zmianach regulacji prawnych. Po odliczeniu tego efektu Eurostat zakłada w swoich prognozach demograficznych, że liczba ludności w wieku produkcyjnym znacznie się zmniejsza już od roku 2010.<sup>9</sup>

W Niemczech liczba mieszkańców spadałaby bez migracji netto już od roku 1972. W roku 1970 w Niemczech Zachodnich było prawie 3 mln cudzoziemców, co odpowiada udziałowi 4,9% w całości ludności.<sup>10</sup> W roku 2006 w Niemczech żyło już prawie 7,3 mln obcokrajowców, co oznaczało 8,8% całej ludności tego kraju.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Dane dla Niemiec i Polski dotyczące średniej długości życia; według Eurostatu: przeciętna długość życia kobiet w Niemczech - 81,9 lat; w Polsce - 79,2 lat; wśród mężczyzn w Niemczech - 76,5 lat; w Polsce - 70,6 lat. Należy przy tym zauważyć, że przeciętna długość życia w starych krajach członkowskich (EU-15) jest średnio wyższa od przeciętnej długości w nowych państwach członkowskich (EU-10).

<sup>7</sup> Zob. *Raport demograficzny Komisji UE 2007*, dz. cyt., podsumowanie, s. 5.

<sup>8</sup> Szczegółowe informacje zob. ZDWA, dz. cyt.

<sup>9</sup> Por. odnośnie do trudności międzynarodowych porównań danych o migracji, m.in. ze względu na różnice w definiowaniu kryteriów migracji w poszczególnych krajach europejskich, *Migrationsbericht 2006*, Informacja rządu federalnego (BT-Drs. 16/7705), s. 108, Harald Lederer, *Indikatoren der Migration*, Bamberg 2004, s. 75.

<sup>10</sup> Zob. ZDWA, dz. cyt.

<sup>11</sup> Por. *Migrationsbericht 2006*, dz. cyt., s. 131, tabela 6-1. Dla porównania dane liczbowe z Polski - liczba ludności (Eurostat 2006): 38,2 mln mieszkańców, odsetek cudzoziemców (UN Population Division 2005): 1,8 %, tj. 703 tys. osób; za: „Focus-Migration, Länderprofil Polen” nr 3, styczeń 2008.

## Prognoza struktury ludności na podstawie przedstawionych czynników<sup>12</sup>

Ogólna liczba mieszkańców Europy pozostanie do roku 2050 na względnie stałym poziomie<sup>13</sup>, natomiast zgodnie z symulacjami demograficznymi opracowanymi przez Eurostat nastąpią zmiany w strukturze ludności, ponieważ średnia wieku w UE wzrośnie pomiędzy rokiem 2004 a 2050 z 39 do 49 lat<sup>14</sup>. Tym samym znacznie zmniejszy się liczba ludności w wieku produkcyjnym.

Sytuacja w Niemczech jest w porównaniu z tendencjami europejskimi jeszcze bardziej wyraźna: liczba ludności zmniejsza się już od roku 2003. Przy utrzymaniu się obecnych trendów rozwojowych w demografii liczba mieszkańców zmniejszy się z 82,5 mln w roku 2005 do 74 lub nawet 69 mln w roku 2050.<sup>15</sup> Ponadto wzrośnie również przeciętny wiek z 40,9 lat w roku 2003 do prawie 50 lat w roku 2050.<sup>16</sup> Liczba osób w wieku produkcyjnym, czyli jak to jest obecnie między 20. a 60. rokiem życia, zmniejszy się w Niemczech do roku 2050 o ponad jedną piątą.<sup>17</sup>

## Konsekwencje starzenia się społeczeństwa (zmiany struktury ludności)

Zmiany struktury ludności, tj. starzenie się społeczeństwa, mają m.in. szczególny wpływ na przyszły wzrost zatrudnienia. Można zakładać, że wraz ze zmniejszającą się liczbą ludności w wieku produkcyjnym zmniejszać się będzie stopniowo możliwość jego wzrostu.<sup>18</sup> Oczekuje się co prawda, że do roku 2017 zatrudnienie ogółem w UE 25 państw wzrośnie po-

<sup>12</sup> Definicja prognozy liczby ludności (por. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>): w wypadku szacunków dotyczących liczby mieszkańców chodzi o przeprowadzenie projekcji liczby mieszkańców lub określenie najbardziej prawdopodobnych liczb w przyszłych latach. Szacunki są przeprowadzane na podstawie najnowszych danych dotyczących liczby ludności na 1 stycznia. Ponadto przygotowuje się hipotezy dotyczące umieralności, dzietności i migracji według płci i wieku, przy czym dla każdego roku wykorzystuje się odpowiednie metody wycień starzenia się piramidy ludności.

<sup>13</sup> Eurostat: spadek ludności w UE-25 (2005) z 458,5 mln do 449,8 mln w roku 2050. Według obliczeń Eurostatu liczba ludności Polski zmniejszy się z 38,1 mln (2007) do 33,7 mln (2050).

<sup>14</sup> Zob. *Raport demograficzny Komisji UE 2007*, dz. cyt., podsumowanie, s. 6.

<sup>15</sup> W zależności od wielkości migracji zakładanej w szacunkach; zob. Statistisches Bundesamt, *Bericht „Bevölkerung Deutschlands bis 2050”*, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2006.

<sup>16</sup> Zob. ZDWA, dz. cyt.

<sup>17</sup> Zob. 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante fünf.

<sup>18</sup> Zob. Komunikat Komisji z dn. 12.10.2006 *Demograficzna przyszłość Europy - przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, dz. cyt.



mimo zmniejszającej się liczby ludności w wieku produkcyjnym (15-64 lata) wskutek wzrostu aktywności zawodowej.<sup>19</sup> Od roku 2017 rozpocznie się stagnacja, a następnie spadek zatrudnienia ogółem, ze względu na zmniejszającą się liczbę osób w wieku produkcyjnym.

Konsekwencją ekonomiczną zmniejszania się liczby zatrudnionych ogółem będzie prawdopodobnie zmniejszenie się przeciętnej potencjalnej stopy wzrostu produktu krajowego brutto.<sup>20</sup> Spadek zatrudnienia ogółem przy wzroście liczby osób starszych będzie miał znaczący wpływ na systemy zabezpieczeń społecznych; z jednej strony będą rosły wydatki na świadczenia emerytalne ze środków publicznych i prywatnych, a z drugiej zwiększy się zapotrzebowanie na świadczenia medyczne i pielęgnacyjne. Ponadto powstanie zapotrzebowanie na dostosowanie infrastruktury.<sup>21</sup>

### 3. Możliwe rozwiązania - przyczynek do polityki migracyjnej

We wspomnianym już komunikacie Komisji Europejskiej *Demograficzna przyszłość Europy - przekształcić wyzwania w nowe możliwości* wskazano na pięć kluczowych obszarów politycznych, w których można wdrożyć konstruktywne działania mające na celu sprostanie wyzwaniom demograficznym.<sup>22</sup> Chodzi przy tym o takie tematy jak liczba urodzin, poziom zatrudnienia, wzrost wydajności, przyszłość finansów publicznych i migracja. Wszystkie te działy, które zostały wymienione w komunikacie Komisji, mają duże znaczenie w aspekcie sprostania wyzwaniom, jakie przynoszą ze sobą przemiany demograficzne. Aktywizacja potencjału własnych zasobów siły pracy, czyli obywateli Unii oraz żyjących już w niej obcokrajowców, to główna przesłanka rozwiązania problemu, którą powinna się zająć UE.

Na tle przemian demograficznych nie sposób zbagatelizować wpływu migracji na strukturę wiekową ludności i w końcowym etapie na wzrost gospodarczy. Państwa członkowskie o wysokim poziomie wzrostu gospodarczego (Irlandia, Hiszpania) skorzystały w przeszłości z napływu wykwalifikowanej siły roboczej z innych państw członkowskich Unii Europej-

---

<sup>19</sup> Przyczynami tego wzrostu są zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej (COM 2006, 571 ost.) wzrost poziomu zatrudnienia wśród kobiet (z 55% w roku 2004 do 65% w roku 2025) wskutek wyższych standardów kształcenia i większej aktywności zawodowej kobiet w młodym wieku oraz wzrost stopy zatrudnienia pośród starszych pracowników.

<sup>20</sup> Coroczny wzrost PKB w UE-25 spadnie prawdopodobnie z 2,4% w latach 2004-2010 do 1,2% w latach 2031-2050, zob. COM (2006) 571 ost.

<sup>21</sup> Szczegóły dotyczące oczekiwanych konsekwencji ekonomicznych - zob. Komunikat Komisji z dn. 12.10.2006 *Demograficzna przyszłość Europy - przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, dz. cyt.

<sup>22</sup> COM (2006) 571 ost.

skiej oraz spoza niej. W związku z tym skoncentrowano się na migracji jako jednym z aspektów rozwiązań problemów związanych z przemianami demograficznymi, a w szczególności na roli europejskiej polityki migracyjnej.

Migracja jest pojęciem wieloznacznym. Ogólnie mówi się o niej wówczas, gdy dana osoba przenosi się do innego miejsca zamieszkania. Może to się odbywać w granicach jednego państwa, w ramach UE lub poza granicami obszaru Wspólnoty. W centrum rozważań będzie migracja zachodząca poza granicami zewnętrznymi Wspólnoty Europejskiej. Problematyka wędrowek ludności w ramach granic jednego państwa członkowskiego lub wewnątrz UE jest kwestią nadzwyczaj interesującą, szczególnie w aspekcie przemian demograficznych, jednak wymaga osobnych rozważań i dlatego nie będzie szczegółowo rozpatrywana w tym referacie.

Z migracji do Wspólnoty Europejskiej mogą wynikać różne konsekwencje dla demografii UE.<sup>23</sup> Z jednej strony, migracja ta może łagodzić skutki społecznych przemian demograficznych, zmniejszając spadek liczby ludności. Wzrost liczby urodzin i napływ młodych mieszkańców zapobiega również starzeniu się społeczeństwa. Jednak dla zrównoważenia skutków przemian demograficznych dla ludności Niemiec wskazana byłaby do roku 2050 coroczna migracja na poziomie 3,6 mln osób. Tym samym wyobrażenie, że dzięki migracji będzie można zatrzymać proces starzenia się społeczeństwa, okazuje się nierealne, ze względu na duże zapotrzebowanie migracyjne. Migracja może tylko przyczynić się do osłabienia procesu starzenia się społeczeństwa. Już na tym etapie staje się jasne, że w odniesieniu do wyzwań związanych z przemianami demograficznymi stanowi ona jeden z wielu aspektów zagadnienia.

Pojawiają się natomiast kolejne pytania: po pierwsze, jak migracja może się przyczynić do sprostania wyzwaniom związanym z przemianami demograficznymi, a po drugie, na jakich warunkach ma następować ta migracja.

### **Jaka migracja?**

*Sterowanie migracją.* Niemcy są już od ponad 30 lat krajem, do którego przybywają migranci. Nie zawsze jednak mają oni odpowiednie kwalifikacje, aby znaleźć miejsce na rynku pracy. Niemcy potrzebują zatem ukierunkowanej polityki migracyjnej. W dłuższej perspektywie nie wystarczy samo tylko umożliwianie wysoko wykwalifikowanym pracownikom

<sup>23</sup> Por. *Migrationsbericht 2006*, dz. cyt., s. 151 - o wpływie dotychczasowej migracji na strukturę wiekową społeczeństwa w Niemczech.

przyjazdu do Niemiec, można się bowiem spodziewać, że kraje wysoko uprzemysłowione, w których spada liczba ludności, zaczną konkurować pomiędzy sobą o specjalistów. W związku z tym postulatem często kierowanym do polityków jest celowe pozyskiwanie „najmądrzejszych głów”.<sup>24</sup>

Dotyczy to również całej Unii Europejskiej - właśnie w związku ze starzeniem się społeczeństwa i zmniejszaniem się liczby ludności w wieku produkcyjnym ważne jest, aby pozyskiwać w ramach polityki migracyjnej siłę roboczą, poszukiwaną na rynku. Gdyby jednak UE miała podjąć tutaj jakąś inicjatywę, należy pamiętać, że nie istnieje jednolity ogólnoeuropejski rynek pracy, a potrzeby poszczególnych krajowych rynków pracy w ramach UE mogą być bardzo zróżnicowane. W gestii państw członkowskich pozostają kompetencje odnoszące się do rynku pracy, tym samym sprawa sterowania legalną migracją na rynku pracy powinna być w ich rękach.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że nadal istnieje zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą.<sup>25</sup> Przy pozyskiwaniu pracowników z tej grupy UE konkuruje przede wszystkim z USA i Kanadą. Oba te kraje przyciągają w większej mierze wysoko wykwalifikowanych migrantów. Według danych Komisji Europejskiej 85% niewykwalifikowanej siły roboczej migruje do UE, natomiast do USA zaledwie 5%. I odwrotnie: przyływ 5% wysoko wykwalifikowanych migrantów do UE to nadzwyczaj mało w porównaniu z 55% wysoko wykwalifikowanych migrantów trafiających do USA.<sup>26</sup>

### Projekt dyrektywy *Blue Card*

Na tym tle należy również rozpatrywać projekt Komisji Europejskiej zwany *Blue Card*.<sup>27</sup> Przewiduje on minimalne wymogi harmonizujące migrację wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich oraz uproszczone warunki wjazdu i pobytu w UE. Przesłanki projektu są następujące:

- ◆ Ułatwienia mają dotyczyć tylko pracowników wysoko wykwalifikowanych; obywatel państwa trzeciego musi dysponować

<sup>24</sup> Teza nr 12 z: *Wege in die demografische Zukunftsfähigkeit. Die 17 Thesen der Studie „Deutschland 2020”*, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2004.

<sup>25</sup> Dzięki ustawie o migracji Niemcy stworzyły w § 19 AufenthG szczególne regulacje dla osiedlania się wysoko kwalifikowanych fachowców. W okresie od 1 stycznia 2005 (wejście w życie ustawy o migracji) do końca 2006 roku 1123 cudzoziemców uzyskało prawo pobytu na podstawie tych przepisów; por. *Migrationsbericht 2006*, dz. cyt.

<sup>26</sup> Zob. przemówienie komisarza Frattiniego: *Zwiększenie mobilności, aktywna strategia integracji i brak tolerancji dla nielegalnego zatrudnienia to dynamiczne podejście europejskiej polityki migracji*, SPEECH/07/526 z dn. 13.09.2007.

<sup>27</sup> COM (2007) 637 ost.; projekt z dn. 23.10.2007; podstawa prawna: art. 63, ust. 3 lit. a i ust. 4 TWE.

odpowiednimi kwalifikacjami, posiadać udokumentowaną umowę o pracę lub inną wiążącą ofertę pracy i zapewnione miesięczne dochody w wysokości trzykrotności ustawowej płacy minimalnej (lub trzykrotności wysokości stawki pomocy społecznej).

- ♦ Propozycja przewiduje, że wysoko wykwalifikowanym fachowcom będzie przyznawane jednolite zezwolenie na pobyt i na pracę - tzw. *Blue Card* UE. Przy pierwszym wjeździe do UE lub wyjeździe do innego kraju po dwóch latach (ograniczona swoboda przemieszczania) państwa członkowskie same będą podejmować decyzje o udzielaniu *Blue Card* i ich liczbie.
- ♦ Po pięciu latach pobytu w UE posiadacz *Blue Card* otrzyma status osoby uprawnionej do długookresowego pobytu. Do tego momentu państwa członkowskie mogą zweryfikować, czy na ich rynku pracy jest zapotrzebowanie na pracobiorcę o danych kwalifikacjach. Posiadacz *Blue Card* otrzyma wówczas prawo do nieograniczonego przemieszczania się.
- ♦ Przedłożone warunki migracji oferują w porównaniu z innymi istniejącymi formami wiele korzyści; umożliwiają sprowadzenie rodziny, dają możliwość wyjazdu do macierzystego kraju w celu podjęcia pracy zawodowej z możliwością powrotu do UE, ponadto zapewniają równe traktowanie z obywatelami UE w niektórych dziedzinach, takich jak prawo pracy i sprawy socjalne.

*Blue Card* ma zwiększyć atrakcyjność europejskiego rynku pracy dla migrantów. Równocześnie jest to elastyczny model, w którym państwa członkowskie same podejmują decyzje o wydawaniu odpowiednich zezwoleń na pobyt i pracę obywatelom państw trzecich. Przy ukierunkowanym werbunku wysoko kwalifikowanych specjalistów powstaje niebezpieczeństwo, że migracja będzie realizowana kosztem krajów rozwijających się - tzw. drenaż mózgow (*brain drain*).

W przyszłości wielkim wyzwaniem dla europejskiej polityki migracyjnej będzie sterowanie migracją, a konkretnie werbowanie wysoko kwalifikowanych pracowników, w taki sposób, aby było to korzystne również dla krajów ich pochodzenia.

### **Ramowe warunki migracji: poprawa integracji**

Od momentu, gdy migrację rozważa się jako aspekt podejmowania wyzwań związanych z przemianami demograficznymi, wskazuje się

również na to, że sama migracja jest niewystarczająca. Jej potencjał może być wykorzystany tylko w połączeniu z integracją, przy czym chodzi o integrację zawodową i społeczną. W związku z tym konieczna jest uwieńczone powodzeniem integracja ze społeczeństwem. To zadanie trzeba rozpocząć od dzieci obcokrajowców. Należy zadbać zawczasu o możliwie szybkie rozpoczęcie nauki języka i inwestować w sposób ukierunkowany w ogólne ich kształcenie. Nie można jednak zapominać o tym, że zakończona powodzeniem integracja wymaga również zaangażowania ze strony samych migrantów.<sup>28</sup>

#### 4. Zakończenie

Migracja nie jest ani opatentowaną receptą, ani też głównym sposobem radzenia sobie z wyzwaniem związanym z zmianami demograficznymi w Europie. Używając słów komisarza Špidli, można powiedzieć, że *istnieje demograficzna i ekonomiczna logika, wynikająca z potrzeb rynku pracy, która zapewnia napływ migrantów. Nie chodzi więc o wybór pomiędzy Europą z migrantami lub bez nich. Chodzi o to, czy Europa dobrze czy też źle reguluje migrację.*<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> W tezie nr 11 opracowania berlińskiego Institut für Bevölkerung und Entwicklung uważa się, że większość migrantów dąży do zrobienia kariery pod względem dochodów, a nie wykształcenia. W wyniku tego w Niemczech jest mało cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach; zob. *Wege in die demografische Zukunftsfähigkeit*, dz. cyt.

<sup>29</sup> Vladimír Špidla, *Przemówienie na otwarcie pierwszego „Forum demograficznej przyszłości Europy”*, SPEECH/06/647 z dn. 30.10.2006.

Paweł Szymański

Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym,  
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, absolwent KSAP

## Unia Europejska przed wyzwaniem demograficznym

### 1. Sytuacja demograficzna w Polsce<sup>1</sup>

#### Urodzenia

Liczba Polaków zmniejsza się od jedenastu lat, a pod koniec 2007 roku wynosiła ok. 38,1 mln. W tym samym roku urodziło się ponad 388 tys. dzieci, co oznacza, że przybyło ok. 10 nowych obywateli na tysiąc mieszkańców kraju. Rok 2007 jest już czwartym rokiem z kolei, w którym zanotowano większą liczbę urodzeń w porównaniu z rokiem 2003, będącym najbardziej niekorzystnym dla sytuacji demograficznej Polski. Jednakże, pomimo zwiększającej się liczby urodzeń, poziom reprodukcji nadal nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń, a od roku 1989 trwa okres głębokiej depresji urodzeniowej.

W 2007 roku współczynnik dzietności wynosił w Polsce 1,27. W tym miejscu należy podkreślić, że dla właściwego rozwoju demograficznego najkorzystniejszy jest współczynnik kształtujący się na poziomie 2,1. Oznacza to, że w danym roku na jedną kobietę w wieku 15-49 lat

---

<sup>1</sup> Zob. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2007 roku*, GUS, Departament Badań Demograficznych, Warszawa 2008, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

przypada średnio dwoje dzieci, co zapewnia pełną wymianę pokoleń. Współczynnik dzietności Polek należy do najniższych poziomów wśród krajów UE. Jednak również w innych państwach europejskich współczynnik nie kształtuje się na poziomie zapewniającym pełną wymianę pokoleń. Jako najczęstsze przyczyny takiego stanu rzeczy wymienia się kryzys rodziny (średnio co 30 sekund w Europie dochodzi do rozwodu) oraz zjawisko usuwania ciąży (średnio co 27 sekund w Europie dokonywany jest zabieg aborcji). W niektórych państwach sytuację w pewnym stopniu poprawia przyływ emigrantów.

W Polsce przyczyn niskiego poziomu współczynnika dzietności należy szukać przede wszystkim w dążeniu potencjalnych rodziców do stabilizacji ekonomicznej. Młodzi ludzie najczęściej chcą najpierw zdobyć odpowiednie wykształcenie i zapewnić sobie pozycję zawodową, a dopiero w następnej kolejności decydują się na założenie rodziny i myślą o potomstwie, którego posiadanie wiąże się z obciążeniami finansowymi. Z badań Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wynika, że od początku lat 90. prawie pięciokrotnie wzrósł odsetek matek z wykształceniem wyższym, natomiast istotnie zmniejszył się odsetek kobiet z wykształceniem podstawowym i bez wykształcenia. Można wręcz mówić o wyraźnej zmianie zachowań prorodzinnych, której konsekwencją jest wydłużenie się średniego wieku rodzenia dziecka: w 2006 roku wynosił on 27,6 lat (w porównaniu z wiekiem ok. 26 lat w połowie lat 90.).

Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast wzrost liczby zawieranych małżeństw i spadek liczby rozwodów, co – w połączeniu z faktem, że ponad 80% dzieci rodzi się w związkach małżeńskich – może w dłuższej perspektywie korzystnie wpłynąć na sytuację demograficzną.

### **Trwanie życia**

W 2006 roku przeciętne trwanie życia wynosiło prawie 71 lat dla mężczyzn oraz niecałe 80 lat dla kobiet. Oznacza to, że w stosunku do początku lat 90. życie mężczyzn wydłużyło się średnio prawie o 5 lat, a kobiet – o ponad 4 lata.

Zjawisko wydłużania się przeciętnego trwania życia ma źródła przede wszystkim w działaniach podejmowanych na rzecz promocji zdrowego stylu życia. Nie mniejsze znaczenie ma również wzrost poziomu świadomości społeczeństwa. Badania GUS dowodzą, że w zachowaniach Polaków nastąpiły korzystne zmiany. Po pierwsze, zauważalna jest wyraźna zmiana sposobu odżywiania. Nie mniej ważny jest spadek odsetka osób palących tytoń. Zmieniają się również gusty alkoholowe – piwo i wino powoli wypierają wódkę. Ponadto w ostatnich latach znacząco wzrosła liczba

kobiet dbających o własne zdrowie, co przejawia się m.in. w wykonywaniu specjalistycznych badań profilaktycznych.

Jednakże wydłużanie się przeciętnego trwania życia przy stosunkowo niskim poziomie wskaźnika dzietności ma poważny wpływ na sytuację demograficzną. Od 2002 roku wiek produkcyjny osiągają coraz mniej liczne roczniki osiemnastolatków; w 2001 roku było ich ponad 694 tys., zaś w 2007 r. rynek pracy mogło zasilić jedynie 569 tys. pełnoletnich obywateli. Jednocześnie następuje proces starzenia się zasobów siły roboczej powodowany zwiększaniem się liczby osób w wieku niemobilnym (w wieku powyżej 45 lat). Udział ludności w tym wieku wynosi prawie 25% i jest o ponad 3 punkty procentowe wyższy niż w 2000 roku, kiedy kształtował się na poziomie 21%.

### **Podsumowanie**

Trendy demograficzne zanotowane w ostatnich latach (przede wszystkim wzrost liczby urodzeń oraz zawartych małżeństw) mogą być sygnałem świadczącym o poprawie sytuacji demograficznej w Polsce. Nie oznacza to jednak szybkiego wyjścia z głębokiej depresji demograficznej, w której Polska znajduje się od dłuższego czasu.

Perspektywy rozwoju demograficznego w najbliższej przyszłości nie nastroją optymistycznie. Głęboki niż demograficzny z lat 90. oraz wskaźnik dzietności utrzymujący się na niskim poziomie będą skutkować zaburzeniami w rozwoju demograficznym, deficytem siły roboczej na rynku pracy oraz znacznym obciążeniem systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej.

## **2. Rządowy program polityki prorodzinnej na lata 2007-2014**

Rządowy program polityki prorodzinnej na lata 2007-2014 opracowany został w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Departamencie do Spraw Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji.<sup>2</sup> Punktem wyjścia do jego przygotowania była diagnoza sytuacji, która pokazała, że Polacy chcieliby mieć przeciętnie dwoje dzieci, jednak przed realizacją planów powstrzymują ich wysokie koszty utrzymania dziecka, obawa przed utratą pracy oraz brak wsparcia ze strony państwa (przede wszystkim w dziedzinie edukacji, wychowania i opieki medycznej). Poprzez realizo-

---

<sup>2</sup> Założenia programu dostępne są na stronie internetowej Departamentu ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pod adresem: [www.rodzina.gov.pl](http://www.rodzina.gov.pl).



wanie założeń programu rząd ma zamiar poprawić warunki funkcjonowania rodzin, a w efekcie przyczynić się do wzrostu współczynnika dzietności.

Główne elementy programu to:

- ♦ Wprowadzenie zmiany w systemie podatkowym mającej na celu przeciwdziałanie dyskryminacji podatkowej rodzin. Obecnie wysokość podatku dochodowego nie jest uzależniona od tego, czy podatnik ma dzieci. Ponadto system preferuje samotnych rodziców, co czasem prowadzi do podjęcia decyzji o niezawieraniu związku małżeńskiego. Program zakłada uzależnienie kwoty wolnej w podatku dochodowym od liczby osób w rodzinie.
- ♦ Wprowadzenie zmiany w systemie emerytalno-rentowym, której celem jest ochrona rodziców udających się na urlop wychowawczy przed dyskryminacją pod względem wysokości przyszłej emerytury. Program zakłada podniesienie do kwoty przeciętnego wynagrodzenia podstawy naliczania składek emerytalnych i rentowych opłacanych przez budżet państwa za osoby pozostające na urlopiach wychowawczych.
- ♦ Wydłużenie urlopów macierzyńskich o 8 tygodni (z obecnych 18 tygodni przy pierwszym dziecku).
- ♦ Ułatwienie kobiecie łączenia pracy zawodowej z opieką nad dzieckiem poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji w prawie pracy umożliwiających telepracę i pracę w niepełnym wymiarze.
- ♦ Poprawa dostępności usług medycznych w zakresie opieki nad matką i dzieckiem. W programie znalazła się propozycja, żeby rodziny miały możliwość uzyskania porady pediatry w miejscu zamieszkania. W założeniach budżet państwa ma finansować również opiekę medyczną nad kobietami w ciąży oraz koszty porodu i szkół rodzenia.
- ♦ Zastąpienie kwotowego becikowego refundowaniem przez ośrodki opieki społecznej udokumentowanych zakupów niezbędnych artykułów dla dzieci lub wydawaniem bonów towarowych.
- ♦ Promowanie partnerskiego i wielodzietnego modelu rodziny, w której ojciec mógłby liczyć na takie same ułatwienia związane z wychowywaniem dzieci jak matka.

### 3. Starzenie się społeczeństwa<sup>3</sup>

W najbliższych latach Polska będzie zmuszona stawić czoło problemowi zmian w strukturze demograficznej ludności, związanych z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia. Pokolenie dzieci jest w Polsce o 40% mniej liczne niż pokolenie ich dziadków i babć na emeryturze. Prognozy demograficzne wskazują, że w Polsce liczba osób w wieku emerytalnym zwiększy się z 5,9 mln w roku 2005 do 9,6 mln w roku 2030.

Powyższa tendencja przejawia się w całej Europie, jednak w Polsce towarzyszy jej zjawisko asymetrii, polegające na tym, że liczba osób pobierających renty i emerytury jest znacznie wyższa od liczby osób będących rzeczywiście w wieku emerytalnym. Wynika to przede wszystkim z wczesnego wieku przechodzenia na emeryturę - przeciętnie kobiety kończą karierę zawodową w wieku 56 lat, a mężczyźni w wieku 59 lat. Konieczne jest przeciwdziałanie tej tendencji, gdyż w przeciwnym razie populacja utrzymująca się ze świadczeń emerytalnych i rentowych może w roku 2030 stanowić jedną trzecią całej ludności Polski.

Wydłużenie trwania życia jest z pewnością zjawiskiem pozytywnym. Stwarza jednak poważne problemy natury ekonomicznej i społecznej. Rozwiązanie tych problemów wymaga zdecydowanych działań zapobiegających trudnościom w finansowaniu przyszłych emerytur i pozwalających uniknąć silnych napięć społecznych. Komitet Prognoz przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk podkreśla, że takie działania są konieczne w świetle zapisów Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, której paragraf 25 szczegółowo reguluje prawa osób w podeszłym wieku.

Członkowie Komitetu stwierdzają również, że w związku z procesem starzenia się społeczeństwa konieczne jest:

- ♦ Zakończenie prac nad reformą emerytalną oraz wprowadzenie kolejnych korekt, które będą usprawniały funkcjonowanie całego systemu. Wiąże się to z przyspieszeniem wprowadzania odpowiednich rozwiązań prawnych oraz z zagwarantowaniem wypłat nowych emerytur i innych świadczeń już w roku 2009. Wobec ostatniego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nakazującego zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn rząd powinien według ekspertów raczej podwyższyć ustawową granicę wieku emerytalnego kobietom (do 65 lat) niż obniżyć ją mężczyznom, a także dążyć do uelastycznienia tej granicy.

<sup>3</sup> Zob. *Starzenie się społeczeństwa - 2008*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa 2008, [www.pan.pl](http://www.pan.pl).

- ◆ Podjęcie działań umożliwiających wykorzystanie III filaru reformy emerytalnej, aby zapewnić wysokość nowych świadczeń na odpowiednim poziomie. W tym celu wskazane jest promowanie uzupełniającego ubezpieczenia emerytalnego (Indywidualnych Kont Emerytalnych) w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego na starość.
- ◆ Wydłużanie okresu aktywności zawodowej starszych pracowników i opóźnianie przechodzenia na emeryturę. Obecnie przygotowywany jest rządowy program aktywizacji osób starszych „Solidarność pokoleń 50+”, mający na celu zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej osób w wieku 50+ do 50% w ciągu 12 lat. Program zakłada m.in. wprowadzenie ulg dla pracodawców, szkolenia dla pracowników i likwidację wcześniejszych emerytur. Ponadto przy realizacji projektów skierowanych do osób w wieku 50+, wdrażanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2013, wykorzystane zostaną doświadczenia z Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

#### 4. Zakończenie

Odpowiadając na jedno z pytań warsztatowych: *Kto chce Europy?*, należy podkreślić, że ten chce Europy, kto widzi w niej dla siebie szansę. Badania opinii publicznej pokazują, że za największych beneficjentów Unii Europejskiej uważają się przede wszystkim ludzie młodzi.

Oscar Wilde stwierdził kiedyś, że są kłamstwa, wielkie kłamstwa i statystyka, jednak prognozy demograficzne są dla Europy nieubłagane. W perspektywie kilkudziesięciu najbliższych lat proces starzenia się społeczeństwa może doprowadzić do sytuacji, w której większość populacji Starego Kontynentu nie będzie popierać europejskiej idei, nie widząc w niej korzyści i szans dla siebie. Stanie się tak, jeżeli Unia Europejska nie podejmie działań mających na celu poprawę sytuacji osób w podeszłym wieku, przede wszystkim na rynku pracy.

Polityka prorodzinna powinna pozostać w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, które – poprzez konstruowanie odpowiednich programów – mogą skutecznie promować partnerski model rodziny i walczyć z jej kryzysem. Natomiast działania podejmowane na poziomie unijnym powinny stwarzać zachętę dla starszych obywateli UE do zwiększania aktywności zawodowej. Dzięki temu możliwe będzie przeciwdziałanie zjawisku deficytu siły roboczej na rynku pracy wynikającemu z procesu sta-

rzenia się społeczeństwa i z faktu, że - w związku z niskim poziomem wskaźnika dzietności - wiek produkcyjny osiągać będą w przyszłości coraz mniej liczne roczniki osiemnastolatków.

Jarosław Jankowski

Departament Spraw Europejskich, Ministerstwo Gospodarki,  
absolwent KSAP

## **Deficyt demokratyczny instytucji UE a nowe formy zaangażowania obywateli**

Poniższy artykuł powstał w wyniku dyskusji młodych urzędników z Polski i Niemiec na temat potencjalnych symptomów deficytu demokratycznego UE oraz propozycji działań mających prowadzić do poprawy sytuacji.

Deficyt demokratyczny należy rozumieć jako niedostatek legitymacji do sprawowania władzy dla rządzących, udzielanej przez suwerena, tj. lud. Traktat z Maastricht wprowadził pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej (art. 8-8e, obecnie art. 17-22 TWE). Obywatele UE otrzymali określone uprawnienia: prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania, prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego (PE) oraz w wyborach lokalnych, prawo do korzystania z opieki dyplomatycznej i konsularnej w państwie trzecim oraz prawo do składania petycji. Regulacja ta miała wzmacniać demokratyczny wymiar funkcjonowania projektu europejskiego. Jednak mimo kolejnych reform zmierzających do poprawy legitymizacji demokratycznej instytucji UE, m.in. poprzez stałe zwiększanie roli PE, jednym z zarzutów najczęściej kierowanych w stronę Brukseli jest nadal problem deficytu demokratycznego.

Można wskazać trzy wymiary legitymacji demokratycznej rządów:

- ♦ legitymacja prawna – odwołująca się do legalności istnienia danej instytucji;
- ♦ legitymacja wejścia (*input*) – legalność i stosowanie odpowiednich, demokratycznych procedur;
- ♦ legitymacja wyjścia (*output*) – właściwe wykonywanie zadań przez dane instytucje.<sup>1</sup>

Deficyt demokratyczny oznacza niedobór legitymacji władzy w jednym z tych trzech wymiarów. Naczelnym symptomem deficytu demokracji w instytucjach UE jest brak zainteresowania obywateli aktywnością tych instytucji, co skutkuje także powszechnym brakiem zrozumienia zasad funkcjonowania organów UE. Dodatkowy czynnik osłabiający wiarygodność Brukseli wynika z pokusy rządów krajów członkowskich, by wszystkie sukcesy określać mianem własnych, a wszystkie kłopoty przypisywać Unii Europejskiej. W tym kontekście wskazuje się najczęściej następujące problemy:

- ♦ niska frekwencja w wyborach do PE;
- ♦ nieprzejrzysty skład polityczny PE;
- ♦ niejasne mechanizmy wyboru KE;
- ♦ niejasne procedury prawodawcze;
- ♦ nieprzejrzysta terminologia.

Wymienione tu symptomy leżą u podstaw zjawiska, które można określić mianem alienacji instytucji europejskich. Instytucje te powinny stać się polityczną reprezentacją obywateli Europy, mają z tym jednak poważny problem. Nic dziwnego, skoro nawet proste zapamiętanie nazwisk czołowych europejskich polityków to dla większości Europejczyków duże wyzwanie. Kto z moich niemieckich kolegów zna takie postaci jak Jacek Syriusz-Wolski – szef komisji spraw zagranicznych PE, albo Jerzy Buzek – były polski premier, wymieniany niedawno jako potencjalny kandydat na stanowisko przewodniczącego PE po wyborach w 2009 roku. Prawda jest taka, że tylko wąskie grono specjalistów będzie w stanie powiedzieć, jakie instytucje mieszczą się w Brukseli, a do poznania ich roli w procesie decyzyjnym konieczny jest przewód doktorski. Niewielu znajdzie się wyborców, którzy będą potrafili wymienić nazwy frakcji politycznych zasiadających w Parlamencie Europejskim.

---

<sup>1</sup> Zob. Artur Celiński, *Lex, -kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE*, [http://www.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt\\_ac.pdf](http://www.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf), 15.05.2008.

Podsumowując, deficyt w wymiarze politycznym wyznacza granice pogłębiania się procesu integracji. Brak zaufania do instytucji europejskich, postrzeżenie ich jako technokratycznej dyktatury wyznacza granice Europy.

Czy można zatem zaangażować obywateli w uczestnictwo w debatach toczonych na forum UE? W celu zbliżenia się do odpowiedzi na to pytanie postanowiłem zbadać zaangażowanie obywateli w dyskusje prowadzone na oficjalnych stronach internetowych Komisji Europejskiej.<sup>2</sup> W ramach tzw. debaty europejskiej internauci z całego świata mogą zabrać głos na jeden z tematów proponowanych przez administratora sieci. Obecnie są to cztery obszary:

- ♦ zmiany klimatyczne i energetyka;
- ♦ przyszłość Europy;
- ♦ dialog międzykulturowy;
- ♦ tematy różne.

Poniższa tabela prezentuje poziom zaangażowania w debatę na forum dyskusyjnym KE w ujęciu ilościowym.

Tab. 1.

#### Liczba postów na forum dyskusyjnym w podziale na języki oficjalne UE

Oficjalne języki UE	Zmiany klimatyczne	Przyszłość Europy	Dialog międzykulturowy	Różne
angielski	694	19359	9457	2865
bułgarski	9	9	42	9
czeski	20	8	10	2
duński	6	6	5	2
estoński	6	8	2	0
fiński	9	8	2	9
francuski	85	682	468	233
galeicki	3	11	8	5
grecki	133	1098	125	270
hiszpański	117	823	263	156
holenderski	10	26	9	4
kataloński	297	594	337	225
litewski	5	5	4	2
łotewski	24	5	14	7
maltański	10	11	3	2

<sup>2</sup> [http://europa.eu/debateurope/index\\_pl.htm](http://europa.eu/debateurope/index_pl.htm), 15.05.2008.

niemiecki	29	187	21	65
polski	13	67	12	64
portugalski	26	86	39	8
rumuński	34	10	15	14
słowacki	31	25	26	14
słoweński	16	12	8	3
szwedzki	39	79	12	33
węgierski	17	15	7	17
włoski	68	675	142	153

Z pobieżnej analizy powyższych danych można wyciągnąć kilka zaskakujących wniosków. Po pierwsze, poziom zainteresowania proponowanymi przez KE tematami jest zróżnicowany. Występuje przy tym pewna prawidłowość. Spośród trzech zawężonych obszarów tematycznych najbardziej techniczny dotyczy zmian klimatycznych, natomiast najbardziej ogólny jest temat przyszłości Europy. Należy zauważyć, że - we wszystkich językach - im temat bardziej ogólny, tym chętniej ludzie zabierają głos. Po drugie, w europejskiej debacie obok głównego angielskiego na czoło wysuwają się nowe języki. Są to: hiszpański, włoski, grecki i... kataloński. Być może wynika to z południowego temperamentu użytkowników tych języków i ich zamiłowania do publicznej dyskusji. Tymczasem z wyjątkiem niemieckiego poziom zaangażowania w dyskusje „europejskie” w pozostałych językach jest znikomy. Trudno jednak wyciągać z tego faktu jednoznaczne wnioski. Możliwe, że np. Skandynawowie chętniej debatują po angielsku niż w rodzimych językach. Tak czy inaczej, dyskusja toczona na forum w języku angielskim jest bardzo żywa. Blisko dwadzieścia tysięcy postów na temat przyszłości Europy pokazuje, że zainteresowanie tego typu zagadnieniami nie jest małe. Problemem okazuje się raczej stworzenie platformy do wymiany poglądów.

Przyglądając się bardziej szczegółowo głosom w debacie na forum internetowym, zobaczymy jak gorąca dyskusja jest tam toczona, a biorą w niej udział przedstawiciele nie tylko państw członkowskich, lecz także internauci z całego świata. Tym samym forum dyskusyjne w Internecie staje się jedyną prawdziwie multikulturową przestrzenią debaty dostępną dla wszystkich. Jeżeli przywódcy europejscy poszukują nowoczesnej formy debaty, to świat wirtualny nadaje się do tego wprost idealnie. W porównaniu do przeprowadzanych co jakiś czas tzw. referendum europejskich formuła ta jest bardzo elastyczna.<sup>3</sup> Być może aktywność w proponowanych dotąd

<sup>3</sup> Sceptycznie o plebiscytowym podejściu do wzmacniania legitymacji demokratycznej UE wypowiada się także Andrzej Zoll - były Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce. Zob. Andrzej Zoll, *Demokratyzacja i legitymizacja Unii Europejskiej*, <http://www.mszy.gov.pl/files/-docs/demokratyzacja.pdf>, 15.05.2008.



najpowszechniej formach demokracji, a mam tu na myśli wybory do PE czy referenda, jest niewielka nie dlatego, że zainteresowanie problemami Europy jest małe, lecz dlatego, że formy te są dla współczesnych „konsumentów polityki” niezadowolające. Za potwierdzenie tej tezy, oczywiście bardzo robocze, można uznać obraz debaty internetowej. Gdyby problem ten zbadać bardziej gruntownie i znalazłyby się kolejne argumenty przemawiające na rzecz tezy o nieadekwatności instrumentów demokracji w Unii Europejskiej, dyskusja na temat deficytu demokratycznego w UE powinna przede wszystkim próbować odpowiedzieć na pytanie o nowe, bardziej przystające do naszych czasów narzędzia angażowania obywateli.

Wojciech Banaszak

Departament Funduszy Europejskich, Ministerstwo Gospodarki,  
absolwent KSAP

## Wspólna polityka energetyczna

U podstaw założenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali leżało przekonanie, że przekazanie kontroli nad produkcją i dystrybucją węgla i stali, strategicznych wówczas surowców, w ręce organów ponadpaństwowych będzie skutecznym środkiem zapobiegania nowym konfliktom w Europie. Następnym krokiem było powstanie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Tak wyglądały początki europejskiej polityki energetycznej. Nie sposób tutaj przytoczyć wszystkich ważnych inicjatyw podejmowanych przez państwa członkowskie w tym obszarze. Chciałbym jednak wskazać na dwa kamienie milowe. Pierwszym z nich był Traktat z Maastricht, drugim zaś Traktat Lizboński. Na mocy Traktatu z Maastricht wspólna polityka energetyczna została po raz pierwszy zakorzeniona w prawie pierwotnym. Zgodnie z art. 3, ust. 1, lit. u Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dla realizacji swoich celów podejmuje ona środki w obszarze energetyki. Ten lakoniczny zapis nie został rozwinięty, nie wynikała z niego żadna norma kompetencyjna, czego konsekwencją był fakt, że zagraniczną politykę energetyczną traktowano jako element trzeciego filaru - Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Od 1992 roku dużo się jednak zmieniło. Szybki wzrost gospodarczy Chin i Indii spowodował rosnące zapotrzebowanie tych państw na surowce energetyczne - gaz i ropę. Ich zasoby nie są jednak nieograniczone. Nie chciałbym przyjmować tutaj czarnego scenariusza, jakoby miały się one wyczerpać za 30 lat, gdyż naukowcy z roku na rok odkrywają coraz to nowe złoża lub udoskonalają

metody pozyskiwania surowców ze złóż trudno dostępnych - np. z ropo-  
nośnych piasków. Niemniej jednak musimy być świadomi, że obecnie UE  
jest w stanie pokryć z własnych zasobów 46% zapotrzebowania na gaz  
i 21% zapotrzebowania na ropę. Zdolność ta będzie z biegiem czasu mala-  
ła. Oznacza to, że będziemy zmuszeni pozyskiwać te surowce na rynkach  
zewnętrznych i konkurować o nie z rosnącymi potęgami Wschodu. Duża  
część światowych zasobów surowców energetycznych znajduje się jednak  
na terenach mało stabilnych politycznie i dotkniętych deficytem demokra-  
cji, co sprzyja szczególnie Chinom w pozyskiwaniu dostawców. Widać to  
wyraźnie na przykładzie Afryki, kontynentu, którego zasoby są dopiero co  
odkrywane. Chinom, które nie wymagają od swoich afrykańskich partne-  
rów poszanowania praw człowieka, zawieranie nowych kontraktów przy-  
chodzi o wiele łatwiej. Dużym wstrząsem dla państw UE było wstrzymanie  
przez Rosję dostaw dla Ukrainy, co dotknęło również państwa środkowej  
i zachodniej Europy. Stało się jasne, że Rosja wykorzysta swoje zasoby  
naturalne i uzależni od nich pozostałe państwa europejskie w swoich ce-  
lach politycznych.

Nie należy zapominać, że dopóki ognia wodorowe nie staną się  
powszechnym źródłem energii, skazani jesteśmy na paliwa kopalne. Od-  
nawialne źródła energii i biopaliwa nie rozwiążą naszych problemów ener-  
getycznych. Zresztą ich skutki uboczne mogą być o wiele bardziej uciążli-  
we dla środowiska niż nowoczesne technologie wykorzystujące tradycyjne  
surowce. Wystarczy parę przykładów: wiatraki skutecznie niszczą ptactwo,  
samochody z tzw. napędem hybrydowym spalają w sumie więcej paliwa  
niż nowoczesne diesle, a biopaliwa przyczyniają się do wzrostu cen żyw-  
ności i wycinania lasów.

Z tych trzech powodów należy uznać za pożądane zacieśnianie  
współpracy energetycznej między państwami członkowskimi. Unia Euro-  
pejska nie może się ograniczać jedynie do działań na rzecz poprawy efek-  
tywności sektora energetycznego i zmniejszenia jego negatywnego oddzia-  
ływania na środowisko. Potrzebuje natomiast wspólnej zagranicznej poli-  
tyki energetycznej, która zapewniłaby jej bezpieczeństwo dostaw. Będzie  
to możliwe w znacznej mierze dzięki solidarności państw członkowskich.  
Duży odbiorca mówiący jednym głosem może wszak więcej. Dlatego też  
za niezwykle ważny należy uznać art. 176a Traktatu Lizbońskiego, który,  
nie naruszając suwerenności państw w zakresie prowadzenia własnej poli-  
tyki energetycznej, stwarza jasne podstawy prawne do prowadzenia wspól-  
nej polityki energetycznej w duchu solidarności. Jest to bowiem jedna  
z tych dziedzin życia gospodarczego, która wymaga dalszego uwspółnoto-  
wienia.