

Krakowska Szkoła Wy sza  
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

# PA ŃSTWO I SPOŁECZE ŃSTWO W XXI WIEKU

Harmonizacja europejskiej przestrzeni współpracy  
w dziedzinie prawa, kultury i turystyki

pod redakcj  
Bogusławy Bednarczyk

Kraków 2004

Rada Wydawnicza:  
Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski,  
Jacek Majchrowski, Zbigniew Maciąg

Recenzja:  
Prof. KSW dr hab. Bogdan Szlachta

Redaktor prowadzący:  
Halina Baszak-Jaro

Adiustacja i korekta:  
Anna Nowak, Mariusz Warchoń

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,  
Kraków 2004

ISBN 83-89823-75-6

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Na zlecenie:  
Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ksw.edu.pl](http://www.ksw.edu.pl)

Wydawca:  
Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Kraków 2004

Skład i łamanie: Polpress  
Druk i oprawa: Cenzus

# THE STATE AND THE SOCIETY IN THE 21st CENTURY

Harmonisation of European Cooperation  
in the Field of Law, Culture, and Tourism

edited by Bogusława Bednarczyk

# Spis treści

Słowo wstępne.....	11
--------------------	----

## EDUKACJA

*Pavel Miku*

Právne vedomie ako požiadávka vzdelanosi absolventov vysokej školy.....	17
--	----

*Jaroslav Obériai*

Dvanásť pilierov národného programu výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike.....	23
--	----

*Wolfgang Gehring*

Germany's System of Higher Education in Transition on its Way to Bologna.....	33
--	----

*György Venter*

Forming of the Structure of the Quality Assurance in Hungarian Education (komunikat).....	39
--	----

*Inna Palij*

Опыт формирования качества направления подготовки в высшем образовании Украины.....	47
--	----

## STOSUNKI MIĘDZYKRAJOWE

*Andrzej Nowosad*

Niemcy i Rosja w nowej przestrzeni europejskiej (1989-2004).....	57
---	----

*Janusz Palowski*

Tematyka włoska na forum polskiego parlamentu bieżącej kadencji.....	87
--	----

*Rajmund Mydel*

Holandia - kraj wieloetnicznego i wielokulturowego społeczeństwa.....	103
---	-----

<i>Pablo Dopico</i> War, Terrorism and Political Change in Spain. An analysis after March 11.....	115
---	-----

<i>Istvan Cgövek</i> The Third Department 19 <sup>th</sup> Century Russia's State security apparatus at home and abroad.....	129
--	-----

## INTEGRACJA EUROPEJSKA

<i>Papai Proszak</i> <i>Invocatio Dei</i> - spór o miejsce Boga w Traktacie Konstytucyjnym UE a do wiadczenia ameryka skie.....	141
---	-----

<i>Andrzej Porbski</i> Narodowych dylematów Europy ci g dalszy.....	151
--	-----

<i>Michał Matyasik</i> Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej.....	161
---	-----

<i>Petar Veselinovic, Nikola Makojevic</i> European integration - possibilities and challenges for developing countries.....	171
--	-----

<i>Martin Vo/osin</i> European industrial policy and its influence on the new UE member states economies.....	181
---	-----

<i>Dragana Markovic</i> Role of Monetary Union within European Integration Processes.....	193
--	-----

<i>Darina Dissauerowa</i> Optimal currency area and perspectives of the euro introduction in Slovak Republic.....	205
---	-----

<i>Piotr Dgim ski</i> Jednolita licencja bankowa w prawie Unii Europejskiej.....	213
---	-----

*Agnieszka Barcik*  
Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych  
— współdziałanie przedsi biorstw na poziomie europejskim..... 227

*DeHyan I. Angelov*  
About the new comprehension towards labour immigration to EU..... 237

*Stanisław Piocha*  
Polityka pa stwa wobec morza w warunkach Unii Europejskiej..... 251

*Janusz Tomaszewski*  
Finansowe aspekty harmonizacji europejskiej przestrzeni gospodarczej  
a mo liwo ci rozwoju polskiej gospodarki morskiej  
w ramach współpracy pa stw rejonu Morza Bałtyckiego..... 289

## POLITYKA REGIONALNA

*Edward Jakubowski*  
Polityka regionalna a społeczno-regionalny rozwój Polski.....307

*Zbigniew Makieta*  
Euroregion Karpacki w Unii Europejskiej — szanse i zagro enia,  
(komunikat)..... 321

## TURYSTYKA MI DZYNARODOWA

*Krzyszyna Wajda*  
Znaczenie przepływu informacji dla jako ci usług turystycznych..... 325

*Ilija Basic*  
Reintegration possibilities of Serbia in world tourism market.....337

*Kataryna Klimek*  
Turystyka Szwajcarii w kontek cie jednocz cej si Europy..... 345

*Stanisław Dorobek*  
Logistyka w sektorze usług turystycznych..... 359

*Ewa Grabińska, Krystyna Nosek*

Podatek od towarów i usług w turystyce. Wybrane problemy..... 365

Noty o autorach..... 389

## Słowo wstępne

Poszerzenie Unii Europejskiej w maju 2004 roku różniło się zasadniczo od wcześniejszych. Wymagało bowiem od państw kandydujących nie tylko ogromnego wysiłku dostosowawczego. Daje się ono porównać raczej z początkowym okresem integracji. Wtedy także trzeba było wkroczyć na zupełnie nieznaną terytorię, które stopniowo doprowadziły do jednolitego systemu instytucjonalnego i prawnego, na którym dziś opiera się Wspólnota. Kraje rodowej części naszego kontynentu wchodziły do Unii również z oczekiwaniami, że członkostwo podniesie rangę tych państw na arenie międzynarodowej oraz jednoznacznie określi ich nową pozycję w Europie. Jednoczenie się Europy jest wyrazem głębszej wspólnoty kulturowej, czerpiącej ze rdziennomorskich korzeni naszej cywilizacji. Jest więc naszym celem, realizacją wspólnej tożsamości oraz nakładających się interesów politycznych i gospodarczych. Projekt europejski, urzeczywistniany od przeszło pół wieku przez prawo i instytucje wspólnotowe, posiada swój wymiar przestrzenny. Stopniowo obejmuje coraz więcej państw i wypełnia dziś prawie cały obszar zachodniej, północnej i rodowej Europy. Poza więc część państw półwyspu bałkańskiego, które ustawiają się w dramatycznej kolejce, Unia niemal wszędzie dochodzi do naturalnych granic geograficznych.

Unia to nie tylko system podejmowania decyzji. Na pierwszym planie musi znajdować się stosunek do idei, które sprawdziły się w kilkudziesięcioletniej historii procesu integracji. Swoimi metodami wspólnotowymi oraz zachowaniem równowagi między państwami. Uczestniczenie w realizacji projektów, które wychodzą w przyszłość i budują fundamenty europejskiej skuteczności i sukcesu w XXI wieku, wymaga harmonijnej współpracy politycznej i gospodarczej, także prawnej, kulturalnej i edukacyjnej. Jeden obszar nie powinien pozostać poza nawiasem, dlatego też dołączenie współpracy w zakresie turystyki, choć może wydawać się marginalne w obliczu zadań stojących przed Europą XXI wieku, jest zupełnie na miejscu w tej publikacji. We współczesnej Europie narody, niezależnie od ich potencjału demograficznego czy ekonomicznego, powinny budować ramy współpracy, w których każdy będzie miał szanse wyeksponowania własnej tożsamości. Odnosi się to szczególnie do propagowania walorów kulturo-



wych i turystycznych tych regionów, gdzie potencjał ekonomiczny jest zbyt mały, aby móc konkurować z obszarami znacznie bardziej rozwiniętymi. Poczucie to samo ci kształtuje się nie tylko przez wiadomości zwińzków z przeszłości, ale te przez porównywanie z otoczeniem. Wyjście z jednego kręgu kulturowego pozwala dopiero uwiadomić sobie, kim się jest.

Unia jako taka, czyli system administracji, biurokracji, przepisów, nie może wpłynąć na kształtowanie postaw ludzkich. System unijny jest warunkiem działania Wspólnoty, ale nie siłą sprawczą. Ale Unia, czy chcemy, czy nie, działa po prostu. Człowieka zmieniają kontakty z innymi ludźmi: poznanie kultury, walorów turystycznych czy praca za granicą z tymi czynnikami, które powinny prowadzić do harmonijnego współżycia w całej Europie.

Zadaniem polityki integracyjnej Unii w tym zakresie jest zbudowanie jednolitej opartej na różnorodności. Powinna to być jednolita, w której nie znikną właściwości indywidualne. Przeciwnie, te szczególne cechy narodów powinny stać się centralnym symbolem witalności Europy. W procesie integracji w pełni funkcję spełniają przekraczające granice współpracy regionalna, przy czym regiony przygraniczne odgrywają tu rolę trudną do przecenienia: zbliżają do siebie ludzi nie tylko z powodów gospodarczych, ale przede wszystkim kulturalnych i edukacyjnych.

Prawdziwą wartością poszerzenia Unii Europejskiej w maju 2004 roku polega na likwidacji barier, niech więc i obywateli, na rozciąganiu jej w naszej części kontynentu fenomenalnego, niemającego precedensu w historii Europy do wiadczenia kooperacji dokonującej się na bazie całkowicie odmiennej od dotychczas znanej metodologii politycznej i prawnej. Metodologii preferującej konsensus, negocjacje i kompromis ponad konfrontację, egoizm, partykularyzm, ale przecież jednolite nie umocni — i to jest ten niezwykle fenomen — zachowanie własnej tożsamości i odrębności przez poszczególne państwa członkowskie. Traktat konstytucyjny przewiduje wszak, że „Unia szanuje tożsamość narodów państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami, politycznymi i konstytucyjnymi/.../” (art. 5).

W tym kontekście istotny i aktualny wydaje się problem odpowiedzi na pytanie: w jakim kierunku zmierzają procesy wzajemnego dostosowywania różnych obszarów integracji europejskiej. Naprzeciw temu trudnemu wyzwaniu wyszedł Wydział Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego, zapraszając przedstawicieli nauki polskiej i zagranicznej na debatę na temat „Harmonizacja europejskiej przestrzeni współpracy w dziedzinie prawa, kultury i turystyki” w ramach IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo i Społeczeństwo w XXI wieku” w czerwcu 2004 roku.

W niniejszej publikacji znajdują się teksty poświęcone zagadnieniom stosunków międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem integracji europejskiej, polityki regionalnej, a także turystyki międzynarodowej i edukacji. Różnorodność zawartych tu prezentacji dowodzi, iż zakres harmonizacji współpracy europejskiej jest bardzo szeroki i wieloaspektowy. Na szczególne uwagi zasługują również procesy integracyjne w zakresie edukacji, w szerokim nurcie integracji kulturowej oraz turystyki międzynarodowej w aspekcie regionalnym. Umieszczenie sekcji dotyczącej turystyki międzynarodowej w obradach konferencji sygnalizuje intencję uczelni zmierzającą w kierunku uznania tej dziedziny jako narzędzia rozwoju regionalnego. Szczególnie w kontekście funduszy strukturalnych, turystyka międzynarodowa należy traktowana nie jako swego rodzaju dodatkowe działanie, ale jako integralną część całego systemu i strategii rozwoju społecznego i gospodarczego danego regionu. Unia Europejska nie prowadzi wspólnej polityki w zakresie turystyki w sensie spójnego systemu planowanych i bieżących działań, które realizowane są przez kraje członkowskie. Jednak turystyka międzynarodowa doskonale wpisuje się w strategię rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, polegającą na niwelowaniu różnic gospodarczych i społecznych między jej najbogatymi i najbiedniejszymi regionami, ponieważ gwarantuje szybszy rozwój tych ostatnich.

Analiz zagadnień związanych z edukacją zajęli się zagraniczni uczestnicy konferencji. Przedstawione zostały inicjatywy dotyczące systemów edukacyjnych Słowacji, Węgier, Niemiec i Ukrainy, związanych między innymi z wymogami tzw. procesu bolońskiego. Przed-

stawione rozwizania wykazuj pewne ró nice, co podkre la fakt, i w zakresie edukacji działania Unii Europejskiej koncentruj si na stymulowaniu współpracy mi dzy krajami członkowskimi, a w razie konieczno ci tak e wspieraniu i umacnianiu ich działań . Zgodnie z obowiz c w Unii zasad subsydiarno ci (rozwi zywanie problemów na najni szym szczeblu administracji), wspierane s jedynie te działania o charakterze ogólnoeuropejskim, które przekraczaj mo liwo ci i kompetencje pa stw członkowskich. Wszyscy obywatele Unii maj równe prawa w zakresie dost pu do edukacji. Dzi ki programom wspólnotowym wspieraj cym edukacj Unia wspomaga inicjatywy maj ce na celu tworzenie szkół i programów szkoleniowych, których absolwenci i uczestnicy zdob d kwalifikacje uznawane we wszystkich krajach Europy.

Bogusława Bednarczyk

# **Edukacja**

*Pavel Mikus*

## Právne vedomie ako požiadavka vzdelanosti absolventov vysokej školy

*Vzdelanie je to,  
o nám zostane,  
keď zabudneme to,  
o sme sa v škole naučili.  
Mikus, 2002*

Vývinové zaostávanie, ako jedno z dedičstiev nedávnej minulosti, sa azda najvýraznejšie prejavilo aj v oblasti nízkeho právneho vedomia občanov.

Jeden z hlavných predpokladov úspešného zvládnutia tohto problému je zvládnutie a využívanie nových, účinnejších koncepcií výučby odborných predmetov, akým je aj nesporne výučba predmetu „Právo“ na Vysokých školách. Principiálne nové možnosti dnes ponúkajú moderné metódy výučby i na našej vysokej škole. Tieto metódy optimálne spájajú požiadavky kladené na jej absolventa — manažéra, na jeho právne vedomie s pozitívnymi možnosťami zvyšovania kvalitatívnych prístupov vykonávaných učiteľom ako subjektom vzdelávania.

Požiadavka zvyšovania právneho vedomia je dnes aktuálna nielen v Slovenskej republike, ale aj v ostatných členských štátoch Európskej únie. Tieto požiadavky na absolventov vzdelávacej vysokoškolskej inštitúcie, sú aktuálne hlavne z toho hľadiska, že z vychovávaného študenta sa stáva vychovávajúci absolvent, ktorý pri svojej odbornej práci plní i výchovnú funkciu. Tu vidíme veľký význam vplyvu manažéra — absolventa, na dotváranie osobnosti mladého človeka, v oblasti právneho vedomia. Predpokladom toho, čo vedca správnym smerom orientuje svojich podriadených, je, že aj on sám ovláda právne normy, zákony, predpisy a rozkazy. Preto je dôležité, aby absolvent, ako manažér, uplatňoval vo svojej praxi zvládnuté právne normy. Znalosť a uplatňovanie základných právnych noriem nemôže byť záležitosťou len jedného inštitucionálneho stupňa vzdelávania. Upevňovanie a oboznamovanie sa s novými právnymi normami musí byť záležitosťou celoživotného vzdelávania.

Celoživotné vzdelávanie je innosť človeka zameraná na uenie sa po celý život, ktoré mu zabezpečuje vyššiu úroveň seberealizácie v osobnom, ale aj v pracovnom i mimopracovnom živote. Vzdelávanie je kontinuálny proces, začína narodením a končí smrťou. Celoživotné vzdelávanie sa týka takmer každého vzdelateľného jednotlivca, súvisiac s jeho začlenením do profesnej či inej sociálnej skupiny, pomáha človeku k správnej orientácii v systéme etických a právnych hodnôt, ako aj ich uplatňovanie v živote jednotlivca i spoločnosti. Celoživotné vzdelávanie má byť u nás požiadavka celospoločenská. Úroveň dosiahnutého vzdelania determinuje úroveň výkonu profesnej, ale aj mimoprofesnej innosti. Čím vyššia je miera dosiahnutého vzdelania, tým viac je človek schopný plniť svoje sociálne roly, hlavne pracovné povinnosti a požiadavky každodenného života.

Vychádzajúc z edukatívnej funkcie ozbrojených síl, ktoré v systéme celoživotného vzdelávania zabezpečujú a musia aj naďalej zabezpečovať výchovu svojich príslušníkov v zhode so spoločenskou potrebou. Výchovná funkcia vyjadruje potrebu rozvinutia kognitívnych, intelektových, citových a vôľových schopností manažérov — príslušníkov ozbrojených síl, za zodpovedné plnenie najestnejšej povinnosti, akou je obrana vlasti.

Právna výchova ako výchova k písaným zásadám mravného a bezúhonného správania sa jednotlivca v spoločnosti je veľmi významná pre rozvoj osobnosti každého človeka, obsahom a cieľom ktorej je postupne pozitívna zmena kvality vychovávanej osobnosti k právnym normám, ich dodržiavaniu a uplatňovaniu.

Mylienka podriadenia aktov zákonodarného orgánu vyšším a trvalejším princípom nie je typická či vlastná iba na jej súčasnosti. Jej vývin by sme mohli sledovať už v dávnej histórii. Dalo by sa však konštatovať, že všeobecne sa v ňom spája známa prírodou — právna teória, ktorá potvrdzovala existenciu vo svojej podstate nedotknuteľných a neporušiteľných práv človeka. Zvyšovanie právneho vedomia je celospoločenskou a celoživotnou záležitosťou. Integrácia výučby právnych noriem do vzdelávacieho procesu a tým aj do systému celoživotného vzdelávania vychádza z potreby požiadaviek kladených na občana v spoločnosti.

Cieľom právnej výchovy je prinášať nové poznatky právnych noriem spoločnosti využiteľných v každodennej živosti každého človeka. Človek sa však stretáva aj s príležitostným, nesystematickým, alebo náhodným učením sa, ktoré sa vyznačuje neplánovanosťou a nepravidelnosťou a náhodnosťou, ktoré vychádza zo vzniknutej životnej situácie, z rôznych debát, občianskych aktivít, pri výkone povolania, komunikácie s kolegami, odraža sa teda v každodennej živosti.

Úspešnosť náhodného učenia sa je závislá od individuálnych schopností. Účinnosť zámerného učenia sa závisí od osobnej kvality vyučovacieho a učebného procesu, kde rozhoduje úroveň kvality a profesionality vyučujúceho.

Učiteľské povolanie je ľudom pomáhajúce a ľuďom rozvíjajúce poslanie (pozri Švec 1995, str. 25).

Výsledkom učiteľovho pôsobenia je vzdelanost' a vychovanosť vrátane schopnosti orientovať sa v právnych normách a ich adekvátnej využiteľnosti. Význam právneho ( všeobecného i odborného) vzdelania, nachádzame aj v princípe a v systéme celoživotného vzdelávania vojenských profesionálov.

Vychádzame zo skutočnosti, že vysokoškolský učiteľ je rozhodujúcim činiteľom, ktorý garantuje kvalitu výchovno — vzdelávacieho procesu. Je činiteľom, ktorý projektuje jeho cieľ a obsah, využívajúc pritom nové vedecké poznatky, ktoré musí premietnuť do obsahu vzdelávania. Obsah musí vychádzať z najnovších poznatkov, ku ktorýmí dospel výskum.

Zabezpečenie didaktickej transformácie najnovších poznatkov do obsahu a procesu učenia musí byť prvoradou úlohou každého učiteľa, využívajúc pritom aj svoje vlastné vedecké a vedeckovýskumné výsledky.

V obsahu výučby sú zaradené len potvrdené teórie, overené princípy. Študenti sa nezmocňujú len hotových poznatkov, ale aktívne sa zúčastňujú na tvorivom osvojovaní, objavovaní a overovaní nových vzťahov a prostriedkov vedeckého prístupu pri riešení konkrétnych situácií, s ktorými sa stretáva vojenský profesionál.

Týmto prístupom sa zabezpečí vyššia kvalitatívna úroveň nadobudnutého vzdelania — tuden to v vojenskej kole, dochádza k rozvoju pozitívneho vzťahu k právnej vede, k hodnotnejším

a trvalejším znalostiam právnych noriem, prostredníctvom čoho sa zabezpe i i lep ie uplathovanie získaných teoretických spôsobilosti v praxi.

Hlavný a rozhodujúci subjekt výchovy a vzdelávania na vysokej kole je u iteľ, ktorý má rešpektovať osobnosť študenta, jeho individualne potreby a záujmy, jeho identitu, samostatnosť v príprave a u eni sa, originalnosť, vnútornú motíváciu a jeho tvorivu innosť.

Potreba vychovávať novú generáciu vysokškolsky vzdelaných manažérov, ktorí sú ochotní meniť svoje po atie vzdelávania a u enia sa viesť podriadených k cieľom pracovnej tvorivosti, syntéze obsahu výučby vzhľadom na možnosti zvyšovania právneho vedomia, k tvorivému usporiadaniu procesu vedenia a riadenia ľudi, k rozvoju vodcovských schopnosu.

Vzhľadom na to, e sme bezprostrednými vykonávateľmi a uskutočňovateľmi podstatnej požiadavky zvyšovať právne vedomie tudentov, zamýšľali sme sa nad spôsobom zmeny prístupu študentov k predmetu „Pro“, zvyšovania ich právneho vedomia, ako aj zvýšenia ich motivaácie uspieť v danom kurze.

## Literatúra

Jane ek V., *Vyučovacie prostriedky a didaktická technika v podmienkach vojenského vyučovania*, NKL Mikula 1995.

*Koncepcia rovoja vychova a vzdelávania v AR na najbli^sich 15—20 rokov.*

Korzeniowski L., *bezpiecze stwo przedsí biorstwa w warunkach economicznego rytuka*, w: *Malmiály z Medžndrodnej konferencie v Makowe: Pa stwo, gospodarka, spolecze stwo w integrujcej si Europie*, Kraków 2003, s. 89—104.

Oberu J., *Flexibilitnosť vojenskej pedagogiky pri rie eni úloh vzdelávania a výchovy vojenskych profesionálov*, L. Mikula 1999.

Oberu J., *Miestopedagogiky pri rie enikrkywych situji*, w: *Vedecká konferencia a medzjdrodnou účasťou „bezpečnosť a ochrana majetku”*, Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta peciálneho nžinierstva, detašované pracovisko Ko ice v spolupráci s European Association for Security, Kosice 2002, s. 33-35.

*Projekt Milenium*, Priloha k Ucitel'skym novinam, . 6, roc. 2001.

Prucha J., *Pedagogicky slovník*, Praha 1995.



Skalková J., *Humanitace v^delavani a vychoty jako soudoby pedagogickj problem*, Ústi n. L. 1993.

Švec S., *Učenie sa byt' a uspieť*, Pedagogická revue, roč. 54, 2002, č. 1, s. 9-32.

Švec Š., a kol.: *Metodologja vied o výchove*, Bratislava 1998.

Švec Š., *Ponatie osobnosti v humanstickom učiteľstve*, Pedagogika, roč. 44, 1994, č. 2, s. 129-37.

*Jaroslav Oberuč*

## Dvanásť pilierov národného programu výchovy a vzdelávania v Slovenskej republik

*Umenie všetkých umeni Je  
vzdeláva i cloveka,  
tvora zo všetkých  
najvsěstrannejšieho  
a najzáhadnejšieho.  
J. A. Komenský*

Výchova a vzdelávanie sú procesy, ktoré sa podieľajú na upevňovaní stability spoločnosti a jej vývoji a súčasne podmieňujú spôsob existencie spoločnosti tým, čo sprostredkujú ovzdávanie poznatkov, kultúrnych hodnôt a tradícií predchádzajúcich generácií.

V súčasnosti jediným zdrojom rozvoja, ktorý v Slovenskej republik máme k dispozícii prakticky v neobmedzenom množstve je vzdelanie. Vzdelanie je na im najväčším bohatstvom, ale zatiaľ do značnej miery skrytým a nevyužitým. Kvalitné vzdelanie je aj podmienkou rozvoja demokracie, preto je v demokracii si ľudia volia medzi rôznymi alternatívami. Čím má človek vyššie vzdelanie, tým môže urobiť kvalifikovanejšiu voľbu, a tým menej podľahne rôznym populistom.

Vo všetkých vyspelých štátoch sveta platí tendencia, že čím má človek vyššie vzdelanie, tým viac zarobí a zároveň má lepšiu šancu zamestnať sa.

Národný program výchovy a vzdelávania vznikol na základe diskusie k Návrhu koncepcie výchovy a vzdelávania projektu Milénium. Nadáva sa na programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky z novembra 1998, na materiály vzťahujúce sa k vývoju slovenského školstva za desaťročie od roku 1989 a zároveň vyvíja výsledky verejnej diskusie k Návrhu koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republik (projekt MILENÍUM).

Opiera sa taktie o analýzu všeobecných trendov, ktoré sa dlhodobo uplatňujú v krajinách Európskej únie a ostatných vyspelých štátoch sveta. Program súhrnne vymedzuje hlavné priority, ktoré majú rešpektovať a realizovať štátne a verejné orgány, jednotlivé koly

a školské zariadenia, pedagogickí pracovníci i všetci ostatní aktéri vzdelávacej politiky na Slovensku. Základným predpokladom úspešnosti navrhovaného programu bude jeho vhodné zaľnenie do stratégie celkového sociálno-ekonomického rozvoja slovenskej spoločnosti spolu s dôsledným prispôsobovaním sa princípom vzdelávacej politiky demokratických krajín.

Národný program stojí na dvoch pilieroch a to na vizii, ktorej tvorí koncepcia, program a druhým pilierom sú zdroje, ktoré sú reprezentované ľuďmi a financiami. Možné stratégie rýchleho rozvoja moderného vzdelávacieho systému na Slovensku sú silne limitované najmä kritickým nedostatkom finančných zdrojov. Pre zabezpečenie nutných zmien vo výchove a vzdelávaní je preto nevyhnutná finančná a politická podpora štátnych aj samosprávnych orgánov, podnikov, sociálnych partnerov, strán, občianskych združení i jednotlivcov. Konkretizáciou tejto podpory je na centrálnej úrovni zabezpečenie potrebných zdrojov, približujúcich sa k európskemu štandardu a prijatie reálnych opatrení na zabezpečenie vitálnych funkcií systému.

## Dvanásť pilierov národného programu výchovy a vzdelávania

1. Byť vo svete, Európe, na pulze moderného času, vedy, výskumov, poznatkov a pritom ostať sebou

Národný program sa svojou koncepciou prejaví v otvorenosti k Európe a svetu tým, že sa na všetkých úrovniach zintenzívnia kontakty s inými krajinami, že sa Slovenská republika bude orientovať na hodnoty všel'udské, na normy, princípy a legislatívu, ktorá sa uplatňuje vo vyspelých štátoch, napr. na Deklaráciu ľudských práv, Deklaráciu práv dieťaťa a pod. Slovenská republika sa bude snažiť využívať najnovšie poznatky z pedagogiky, psychológie zo sveta, ale pritom si slovenské školstvo zachová svoje tradície, svoju národnú identitu nielen v prístupe k výchove a vzdelávaniu, vo vzťahu k rodnej reči, ale aj v tom, že bude rozvíjať svoju kultúru a stavať na histórii slovenského národa.

## 2. Zaviest' do praxe teóriu tvorivo — humánnej výchovy

Tvorivo — humánna výchova predstavuje protiklad výchovy, ktorá v mene ideológie deformovala a direktívne manipulovala človeka. Táto teória predstavuje koncepčný rámec, v ktorom môžu vznikat' rozličné alternatívy a kde sa môže prejavit' sloboda a tvorivosť pedagogického pracovníka.

V tejto teórii je osobnosť iaka, študenta postavená na prvé miesto vo svojej integrité a dynamik rozvoja, vo svojej schopnosti sebarozvíjania. Predpokladá sa, že teória bude aplikovan do obsahu, metód vzdelávania a výchovy, do prístupu učiteľa k iakom na jednotlivých typoch a druhoch škôl, ako aj na výchovné činnosti.

Popri vysokej úrovni vzdelávania a rozvoja poznávacích funkcií, práce s informáciami, teória zdôrazuje emocionálnu inteligenciu, motiváciu, prosociálne správanie, komunikáciu, morálku, autoreguláciu, schopnosť učiť sa a tvorivosť, o spolu vytvára ľudskú dimenziu edukácie.

Najmä od rozvoja mimopoznávacích funkcií a procesov osobnosti záleží, či sa podari účinne bojovať proti ľudskému zlu, znížiť počet drogového závislých, kriminálnych, vandalov, rasové predsudky, ľahostajnosť, poškodzovanie prostredia, agresiu, negatívne ľudské a protispoločenské javy, ale aj redukovať nezamestnanosť a chudobu.

## 3. Zmeniť obsah učiva, redukovať ho, urobiť ho funkčnejším, kontrolovateľnejším a životnejším

Cieľom kurikulárnej transformácie je znížiť informáciu a stresu pre žiakov, študentov, ale aj učiteľov a vytvorenie priestoru pre školské kurikulum, priblíženie sa k životu, pre zvýšenie motivácie k učeniu sa žiakov, pre tvorivosť učiteľa, pre účinnejšiu etickú a estetickú výchovu. Predpokladá sa redukcia učiva na 60 %, vytvorenie kmeňového, základného učiva, ktoré bude tvoriť štátne kurikulum. Dôležitým pilierom je vytvorenie obsahových a výkonných štandardov, ich pravidelné používanie.

Vytvorenie prehľadnosti kvantity a kvality vzdelávacích výsledkov škôl a školských zariadení, ich kontroly zo strany inšpekcie, rady školy, nadateľov, nezávislých posudzovateľov (audity), pomocou štandardov

a to aj v tom zmysle, že sa výsledky budú zverejňovať a tak sa vytvorí konkurenčné prostredie výchovy a vzdelávania, ktoré budú hnacou silou progresu.

V kurikulárnej transformácii je aj špecifikácia vzdelávania a starostlivosti o neštandardné (postihnuté) deti, deti nadané a talentované, deti zo znevýhodneného sociálneho prostredia, deti z menšinových komunit.

Dôraz na kurikulárnu transformáciu, kvalitu vzdelávania a neustále monitorovanie a vyhodnocovanie riadenia kvality sa v Národnom programe stáva súčasťou podstaty zmien v Edukačnom Systéme.

#### 4. Diverzifikácia miest, spôsobov, metód a foriem vzdelávania a výchovy

Posilnenie vytvárania neštátnych škôl a školských zariadení, posilnenie tvorby alternatívnych škôl a školských zariadení, vlastných vzdelávacích a výchovných programov rekapitulujúcich štátne kurikulum bude tvoriť jednu časť diverzifikácie.

Implementácia do vzdelávacieho a výchovného procesu viac zážitkových, motivujúcich, autoregulujúcich a kreativizujúcich metód výchovy tiež naplní požiadavku diverzifikácie a modernosti edukačného systému.

Vytvorenie legislatívnych možností maximálnej priechodnosti vzdelávacích miest, s ich širokou ponukou vzdelávacích možností a posilnenie, rozšírenie celoživotného vzdelávania a terešiarnej sféry vzdelávania, vstup podnikateľov a hospodárskej sféry do vzdelávania, to všetko tvorí základy diverzifikácie miest edukácie.

#### 5. Profesionalizácia a decentralizácia riadenia

Ide o prejavenie vyššej dôvery a zodpovednosti školám a školským zariadeniam, riaditeľom škôl, pedagogickým pracovníkom, rodičom, miestnej komunite. Nezávislosť škôl a riadenia s uplatnením participácie všetkých zúčastnených na riadení a uplatnenie princípu subsidiarity sa najlepšie prejaví v skutočnej právnej subjektivite v školských a školských zariadeniach. Profesionalizácia riadenia a personálnej politiky v školstve je nevyhnutnou podmienkou úspešnosti transformácie škols-

kého systému. Väčší vstup rodičov do práce koly, zodpovednosti za výchovu a vzdelávanie detí sú ďalšími podmienkami úspechu reformných zmien.

#### 6. Učiteľ — rozhodujúci initeľ vo výchove

Kvalitné vzdelávanie pedagogických pracovníkov sa netyka len ich pregraduálnej prípravy, ale aj ich nástupu do práce, celoživotného vzdelávania, motivácie ku vzdelávaniu a dodržiavanie etického kódexu učiteľa. Je potrebné vypracovať profily pedagogických pracovníkov a štandardy pre posudzovanie kvality ich kompetencií v praxi, kariérové cesty a vytvoriť motivačné podmienky pre zvyšovanie kvality a efektívnosť pedagogickej práce. Rovnako je dôležitá zdravotná a sociálna starostlivosť o pedagogických pracovníkov.

#### 7. Finančné zabezpečenie moderného výchovno - vzdelávacieho systému

Transformáciu školského systému, zvýšenie kvantity a zlepšenie kvality edukácie nie je možné uskutočniť bez vyšších finančných dotácií do školstva. Bez zvýšenia plátov pedagogickým pracovníkom nebude možné uskutočniť Národný program v takej podobe, ako je projektovaný a stanú sa len odloženým dokumentom tejto doby. Národný program požaduje zvýšiť výdavky z verejných, štátnych zdrojov na vzdelávanie z necelých 4 % hrubého domáceho produktu v súčasnosti, na minimálne 5 % do roku 2006.

#### 8. Podporné služby škole

Škola 21. storočia a program výchovy a vzdelávania sa nezaobíde bez špecifických podporných služieb. Ide o psychologicko — výchovné poradenské služby, lekársku pomoc, pomoc inžinierov, špeciálnych pedagógov, školských psychológov a iných odborníkov, ktorí na profesionálnej úrovni budú pomáhať škole. Najmä z pohľadu preventívnych protikriminálnych a protidrogových programov je potrebné zlepšiť prácu s deťmi a mládežou najmä vo voľnom čase mnohými opatreniami, vrátane prípravy vysokoškolsky

vzdelaných pedagógov voľného času, protidrogových koordinátorov a pod.

Nie na poslednom mieste treba revitalizovať pedagogický výskum na Slovensku, ktorý boi skoro úplne zlikvidovaný. Bez neho chýba kvalitné poznanie súasneho stavu, príčin tohoto stavu a najmä bude absentovať tvorba a overovanie nových modelov, projektov, foriem, metód, obsahu výchovnej a vzdelávacej práce, ktoré aso budú realizované v spolupraci so zahraničím.

## 9. Informa ne technológie

Ak má Slovenská republika úspe ne vstúpiť do Európskej únie, musí nasledovať krajiny, ktoré na novú informa nú revolúciu systematicky pripravujú svoj vzdelávaci systém. Krajiny Európskej únie rozhodli o pripojení všetkých kól na internet v roku 2001, výskolenie všetkých učiteľ'ov pre prácu na internete do roku 2002 a v roku 2003 predpokladajú, e všetci iaci kon iaci kolskú dochádzku, budú vedieť pracovať s internetom.

Slovenská republika reagovala pohotovo na tieto výzvy projektom inforvek, v rámci ktorého treba v zhode politických strán deklarovať, e do roku 2003 sa pripoja všetky koly na internet, pre kolia sa u itelia na prácu s internetom a v roku 2004 všetci iaci kon iaci maturitou budú vedieť pracovať s internetom.

## 10. Ovládanie Cudzich jazykov

Znalosť svetových jazykov je dôle itou a nevyhnutnou podmienkou reformy školstva na Slovensku, lebo inak sa staneme len pomocnou, nekvalifikovanou pracovnou silou pre Európu a svet. Národný program výchovy a vzdelávania po aduje urýchlené zavedenie vyučovania najmenej jedného západného svetového jazyka najneskor ie od tretieho ro nika základnej koly pre všetkých iakov. To d'alej predpokladá mať dostatok učiteľ'ov cudzich jazykov, dostato né materiálne vybavenie po ita mi, softvermi, u ebnicami, časové a priestorové podmienky na vyučbu cudzich jazykov.

## 11. Odborne a celoživotné vzdelávanie

Celoživotné vzdelávanie Národný program zdôrazňuje a koncipuje ako nevyhnutný podsystem vzdelávania, ktorý má pružne reagovať na požiadavky trhu, požiadavky globalizácie sveta. Na zabezpečenie zvýšenia kvality odborného vzdelávania a prípravy na povolanie ako podmienky zvýšenia konkurencieschopnosti slovenských výrobcov a poskytovateľov služieb v integrovanej Európe a na posilňovanie spôsobilosti mladých ľudí uplatniť sa na trhu práce, je nevyhnutne systémovo prepojiť vstupné odborné vzdelávanie s ďalším, celoživotným vzdelávaním.

Projektuje posilnenie rekvalifikácii a súčinnosť sociálnych partnerov pri formovaní regionálnej vzdelávacej politiky. Bez nového modelu financovania odborného vzdelávania a celoživotného vzdelávania nie je možné nastoliť prirodzené ekonomické vzťahy do financovania a riadenia kvality.

## 12. Zabezpečenie transformácie škôlstva

Metodologickým a realizačným predpokladom realizácie Národného programu výchovy a vzdelávania je zabezpečenie manažerských štruktúr systémového riadenia tohoto procesu. Ide najmä o pracovníkov Ministerstva škôlstva, ale dá sa predpokladať aj vytvorenie.

Riadiaceho tímu s príslušnými subkomisiami, ktorý bude permanentne dbať o to, aby sa Program realizoval v praxi, prípadne, aby sa robili u toho korektúry. Ide o to, aby sa Program stal rezistentným voči politickým zmenám a iným neodborným vplyvom, ktoré budú pôsobiť proti jeho realizácii.

## Záver

Produktom takehoto výchovno - vzdelávacieho systému budú rudi schopni vybudovať a udržiavať civilizovaný, demokratický systém riadenia a organizácie verejných záležitostí, kde vzdelávanie a výchova sú najrozšírenejším verejným záujmom. Vzdelanie pomôže dosiahnuť aj zlepšenie úrovne zdravia populácie, je oprávnený predpoklad, že pozitívne ovplyvní morálku spoločnosti ako aj úroveň individuálnej sebarealizácie. Vyššia vzdelanosť priamo súvisí s trva-



lým udržateľným hospodárskym progresom a sociálnym rozvojom štátu so zodpovednosťou voči životnému prostrediu. Napokon šťastie, produktivita každého cloveka a tým aj výkonnosť a sociálny blahobyt spoločnosti, je ideálom, ku ktorému smeruje úsilie Koncepcie aj Národného programu rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších dvadsať rokov.

Škola 21. storočia by mala byť škola v pohybe. Škola by mala reagovať na meniace sa celosvetové megatrendy, globalizáciu, prechod na informačnú spoločnosť, prechod na učiacu sa spoločnosť, mala by reagovať na meniace sa požiadavky trhu práce, na meniace sa požiadavky vysokých škôl, na meniace sa podmienky v regiónoch. Škola by nemala byť skostnatelý pamätník odtrhnutý od života, ale moderná, flexibilná inštitúcia pripravená denne reagovať na nové skutočnosti so schopnosťou monitorovať a predvídať potreby svojich žiakov, neustále zdokonaľovať a meniť obsah vzdelávania, učebné osnovy, metódy, ale i filozofiu výchovy a vzdelávania. A to na základe vlastnej vnútornej motivácie, nie na základe tábneho pobádania. Škola by sa mala stať centrom celoživotného vzdelávania v regióne. Toto má u naplniť len slobodné školy v slobodnom prostredí, slobodní, permanentne sa vzdelávajúci učitelia.

Škola 21. storočia by mala byť škola príležitostí. Každý by mal dostať príležitosť rozvíjať svoje prirodzené danosti, mal by dostať príležitosť zvoliť si sám svoju cestu vzdelávania, metódy, formy a spôsoby. Školy by mali dostať príležitosť na realizáciu svojich predstáv o výchove a vzdelávaní. Učitelia by mali dostať príležitosť realizovať svoje predstavy vo svojom predmete podľa najlepšieho vedomia a svedomia a mali by dostať príležitosť kreovať si svoju vlastnú kariéru. Rodičia by mali dostať príležitosť vybrať si z iverkej ponuky výchovno — vzdelávacích metód a spôsobov a mali by dostať príležitosť reálne sa spolupodieľať na kreovaní svojej vlastnej školy. Je potrebné definitívne pochovať myšlienku jednotnej školy pre každého.

Na záver mi zostáva len skonštatovať, ako Komenského citát: „Moudře řekl, kdo ke schválení kol řeki, e jsou „humanitatis officinae” — dielne ľudskosti, tím se zajisté školám pravý jejich cíl, pravá

povinnosť práve vyjadruje ľudí ľuďmi delati“ budú v dy aktualny i pre budúce generácie.

## Literatúra

Miku P., *Špeciálne prístupy učiteľa vo týlbe práva v recorte MO TR*, Zborník z vojensko-vedeckého seminára Vojenskej akadémie, Liptovský Mikuláš 2000, s.161—167.

Oberu J., *Systém výchovy*, Liptovský Mikuláš, Vojenská akadémia 2004.

Rosa V., Turek I., Zelina M., *Návrh koncepcie výchovy a v ydelávania v Slovenskej republik*, (Projekt „Milénium“), Slovenský u iteľ, Príloha Technológie vzdelávania, SLOVDIDAC 2000, s. 55.

Švec Š., *Základnépojmy vpedagogik a andragogike*, Bratislava 1995.

Vybrané spisy J. A. Komenského, *Časť Velká didaktika*, Bratislava 1958, s. 44.

## Summary

The submitted article is dealing with twelve blocks of the national educational programme in the Slovak Republic. It comes out from the analysis of general trends being applied in the long term both in the European Union and other world's advanced countries. Main priorities to be respected and carried out by the state and public organs, particular schools and educational establishments, pedagogical workers as well as all others being involved in educational policy in Slovakia are outlined by the programme in summary. Basic condition of fmitfiflness of the presented programme will be its suitable incorporation into the strategy of the overall social-economic development of Slovak community along with consistent adaptation to principles of educational policy in democratic countries.

## Germany's System of Higher Education in Transition on its Way to Bologna

Higher education in Germany and other countries of the European Union is currently undergoing significant changes which are mainly driven by the so-called "Sorbonne Declaration" and the subsequent "Bologna Declaration"<sup>1</sup>. Since both of these are well known, let us recall only a few major points of the Bologna Declaration. Its main intention is to establish the European Area of higher education by 2010 through:

- Establishing a system of "easily readable and comparable degrees" (e.g. by implementing and using a so-called "Diploma Supplement" and a "Transcript of Records"),
- Adopting an educational system based on two cycles, i.e. and undergraduate (Bachelor's) and two graduate (Master's and Doctoral) degrees,
- Establishing a credit point system such as ECTS,
- Promoting mobility of students and teaching personnel by removing obstacles,
- Promoting European co-operation in quality assurance in education,
- Promoting cooperation in further issues such as curricular development, integrated programs of study and research, and others.

This paper wants to give a brief account of the current status of the implementation of two of the main goals of the Bologna process in Germany, namely the two-cycle system and the introduction of credit point systems.

The prerequisite to attend a school of higher education in Germany, a university or a polytechnic university of applied sciences <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Further information about the Bologna Process can be found e.g. at <http://www.bologna-berlin2003.de>

(“Fachhochschule”) that is, is usually the completion of 13 years of primary and secondary school education and the graduation with the so-called “Abitur” or equivalent degree<sup>2</sup>. On average, students entering university are thus 19-20 years of age. In order to lower the age of entry into university, several states in Germany have started to shorten the secondary school education by one year by “cramming” the material of the 13<sup>th</sup> school year into the previous years.

The regular study time for degrees at polytechnic universities is 8 semesters, equaling four years; this does on average unfortunately not agree with the actual time spent at the university until graduation, but it tells us that completion of a degree is possible in this time if all classes are taken when recommended and most exams are passed at the first attempt. The regular study time at universities is 9 or 10 semesters for most degrees (with the average study time being higher here as well).

In the course of the Bologna process, the two-cycle system will make major changes in this system. Although there are still variations, it seems that the regular study time in the newly created Bachelor and Master programs will be established at 6 semesters for a Bachelor's degree and 3 to 4 semesters for a Master's degree, depending on the university and on the subject. According to a recent study<sup>3</sup>, about 1,800 Bachelor and Master programs were established in Germany until fall of 2003. This equals about 15% of all degree programs. The number of students in the new programs, though, is still fairly low at about 4% of the overall student population in Germany. Although there is of course also skepticism regarding the new system, the low student figures do, however, not necessarily reflect a low interest in the new programs, but simply the fact that most of these programs are very new and it will take some time for them to fill up. 22% of the new programs are stand-alone Bachelor programs (i.e. without a succeeding Master program), 37% are stand-alone Master programs (i.e. without a preceding Bachelor program), and 41% are consecutive

---

<sup>2</sup> In order to not complicate matters, we will not talk about the various exceptions to this rule of thumb and other possibilities to be admitted to higher education.

<sup>3</sup> S. Schwarz-Hahn, M. Rehburg, *Bachelor mid Master in 'Deutschland*, Universität Kassel, September 2003.

Bachelor/Master programs (i.e. there is a Bachelor and a Master program in the same subject)<sup>4</sup>.

As an example, the University of Ulm at the moment offers five consecutive Bachelor/Master programs, one each in the subjects Biochemistry, Computer Science, Mathematics, Molecular Medicine, and Telecommunication and Media Technology; three stand-alone Master programs in Advanced Materials, Finance, and Communications Technology; and one stand-alone Bachelor program in Philosophy. Currently, 818 students are enrolled in one of the Computer Science programs, 740 of which in a traditional "Diplom" program, and only 78 (close to 10%) in either the Bachelor or the Master program. It seems that the enrollment percentages in the new programs are going up, though: in the Freshmen class almost 25% of students are enrolled in the Bachelor/Master program (27 students out of 116).

The study<sup>5</sup> shows some other interesting facts: In about 38% of the cases, the traditional degree programs are still offered in parallel to the new programs (as is e.g. the case in Ulm's Computer Science and Math programs). This indicates that although many universities and faculties show a strong commitment to the new Bachelor and Master programs, there is also still quite some caution, because the old traditional German Diplom-degree is well known and has a fairly good reputation world-wide, whereas it is not completely clear yet how the new degrees will be viewed nationally and internationally. At the same time, some internationally renowned American institutions have begun to offer 5-year Engineering degree programs modeled according to the German Diplom programs, which is causing quite some confusion amongst German engineering educators since they are beginning to abolish the 5-year programs and replace them with 3- and 2-year Bachelor and Master programs.

Taking a closer look at the new programs, it can be seen that a lot of desired features are actually also being implemented. Compared to the old programs, the new ones usually offer increased study flexibility through modularization, greater transparency through enhanced

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

documentation (see e.g.<sup>6</sup>); better student advising through mentor or new advisor programs and the use of new media; they usually offer a diploma supplement and/or a transcripts of records; virtually all of them implement a credit point system (for a thorough treatment of credit point systems in Germany see e.g.<sup>7</sup>); and a lot of them emphasize internationalization. However, only few of the new programs actually implement *all* of these features at the same time.

A critical point of the new programs is the fact that national compatibility needs much improvement. Because strict rules about the detailed characteristics of the new programs were deliberately *not* imposed on the universities by the lawmakers, there now seems to be some confusion about a few issues, e.g. the degree of modularization or the exact implementation and specification of credit point systems. Various committees and panels have released different recommendations and criteria which do not always agree with each other and now have to be reconciled.

In 2004, an evaluation of the credit point system was conducted at the University of Ulm. About 900 students and teaching staff filled out questionnaires with many questions regarding in particular credit point systems in general as well as aspects of modularization. Here are some preliminary results of the student evaluation regarding a few of the main hopes that are being put into credit point systems:

- 68% view all aspects of credit point systems in general taken together as “positive” or “mostly positive”.
- When asked to rate the statement “Credit point systems will reduce the students’ fear of exams” on a scale from 1 to 6, the average rating was 2,5 and the median 2. So far, in most traditional degree programs in Germany, the students have to take a rather small number of “big” exams. Now, with the credit point system, this is changed to a larger number of smaller exams. Thus, one exam is not *as* important any more as before and it is hoped that

---

<sup>6</sup> Studienführer der Universität Ulm, Studienjahr 2003/2004.

<sup>7</sup> W. Gehring, *Ein Rahmenwerk für Einführung von Leistungspunktesystemen*, Universitätsverlag Ulm, 2. Auflage April 2002. More information: <http://www.informatik.uni-ulm.de/pm/Rahmenwerk>.

through this the students' fear of exams is reduced. The numbers give rise to the hope that this has been achieved.

- When asked to rate the statement "Credit point systems will make the transfer of courses and credits to/from other universities (domestic and abroad) easier" on a scale from 1 to 6, the average rating was 2,4 and the median was 2. However, 50% of all polled students in this category answered "don't know". This indicates that a lot of students are uncertain about this effect/purpose of credit point systems; those who do have an opinion, apparently view it mostly as positive.
- When asked to rate the statement "Credit point systems and modularization make studying more flexible; studying can be done in full or part time degree programs" on a scale from 1 to 6, the average rating was 2,75 and the median was 2. 40% answered "don't know" or did not answer the question. It seems that the flexibility aspect of credit point systems and modularization is not being viewed as positively as one would hope. This could have several reasons, however; in particular, it probably also has to do with the fact that the University of Ulm currently does not yet offer part time degree programs.

The evaluation is not completely processed and published yet<sup>8</sup>; it will also be conducted at a few other universities as well. It seems that overall, credit point systems are being viewed as positive and that they will have positive effects. Some of the positive aspects that are being hoped for will probably be seen in due time in a few years; others may not be observed at all, in which case these aspects will have to be reevaluated.

This is also true for the change from the traditional degree programs over to the two-cycle Bachelor and Master system. Both these things together, however, are of course much more than just an experiment — they are a part of the path to a common, yet diverse, European cooperation area in education and research.

---

<sup>8</sup> Planned release for the evaluation is late summer/early fall of 2004. Check the website <http://www.informatik.uni-ulm.de/pm/Rahmenwerk> for updates.

## Streszczenie

W 1999 roku 29 ministrów edukacji z krajów europejskich podpisało w Bolonii deklarację założenia i zharmonizowania do roku 2010 europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Do tej pory w tak zwanym procesie bolońskim wzięło udział 40 krajów. Dwa podstawowe założenia procesu bolońskiego to przyjęcie systemu szkolnictwa wyższego opartego na dwóch cyklach i ustalenie systemu punktów takiego jak ECTS. Artykuł pt. *Niemiecki system szkolnictwa wyższego w trakcie przemian na drodze do Bolonii* prezentuje kilka aspektów wprowadzania tych założeń w Niemczech, koncentrując się głównie na transformacji tradycyjnego systemu niemieckiego do nowego, opartego o stopnie Bachelor i Master, oraz przejściu na system punktowy kompatybilny z ECTS. Streszczone zostaną główne wyniki badań przeprowadzonych w 2003 roku, których celem było ocena zaawansowania uniwersytetów niemieckich w implementacji systemu dwustopniowego, oraz zaprezentowane zostaną pierwsze wyniki nowszych badań, których celem była ocena wprowadzonego systemu punktowego pod kątem zalet i wad w porównaniu do systemu tradycyjnego.



*György Venter*

## Forming of the Structure of the Quality Assurance in Hungarian Education

The demand for quality and its guaranty in the Hungarian public education can be traced back even to the Protestant, Jesuit and Catholic schools in the 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> century. The Ratio Educationis (1777) established connection between quality and the concepts of Enlightenment. From the second part of the 19<sup>th</sup> century new criteria appeared in secondary schools such as teacher competence, well-equipped schools and nationally acknowledged school-leaving examinations that became the bases of quality and qualification. That time teacher's competence was guaranteed by the national board of teachers. At the beginning of the 20<sup>th</sup> century teachers' activity began to be qualified by the state increasingly (Nagy 1999). The quality decline after 1945 happened in close connection with the school system transformation but from the beginning of the sixties a kind of improvement can be experienced again (Andor 1981).

From the end of the eighties the developing social and political changes did not leave untouched the education system totally which was the scene of the everyday pedagogical activity. Schools got the chance for self-definition by working out pedagogical programs and local curricula which were guaranteed by laws that dissolved the centralized framework of education. That time the students' right, the alignment to the changes of the labor market and the transformation of the evaluation system came into the limelight. The differences between the schools became more and more perceptible because of the increasing autonomy.

The Hungarian Monitor researches found that from the middle of the nineties there was a decrease in school performances, and the differences among schools and settlements have increased (Vári 1999). The researches concerning the analyses of the local public education management found that local control and financial conditions have an influence on the quality of education (Halasz 1997).

The transformation of the content regulation and the temporary condition relating to it strengthened the concern for quality and efficiency of education among public education experts in general. The reason for this can be that while the external regulation of school processes decreased from the beginning of the nineties in terms of the transformation from the so-called input regulation into the output regulation, the introduction of one of the most important element of the output regulation, first of all concerning the examination based on standard devices, did not take place till the end of the nineties. The source of further concerns can be that due to the school closings the school maintainers did not really take into consideration the quality and efficiency reasons because of the demographical decrease, the reorganizations and the staff work force reduction. At the same time different researches also confirmed that one serious problem of the education system is the lack of information concerning the quality of system function (Halasz 1997).

The Hungarian Institute of Educational Researches and the staff of the university workshops took part in thinking over the practicable solutions based upon the rich international literature. The main purpose of the research entitled "Efficiency models in public education" was to give definition to some criteria of the efficiency of school function (Barath 1998). An educational process is usually "efficient" if the participants of the process meet the given requirements. The "standard" always marks a correspondence to the expectation of a given system, for example public education, higher education, labor market etc. Efficiency demonstrates the dilemma of the maintainer and the headmaster according to the development of general education: whether the financial and human resources devoted to the function is in proportion to the outcomes. Efficiency is the degree of inputs that needs to the output, which means human resources, time and money (Barath 1997).

In case of public education researches both the restricted professional-pedagogical and the wider social or organizational interpretation of quality is emphasized. The restricted professional-pedagogical interpretation involves the school achievement or the efficiency of the socialization process. The quality of education is proper if it is

efficient in professional sense, namely the customers are satisfied. According to the organizational interpretation quality is nothing else but the continuous presence of the concern about quality in the organization.

The Hungarian literature of quality is also based upon the quality definition of Murgatroyd and Morgan. They give three definitions for quality: guaranteed quality, consensual quality and quality controlled by the customer. Thinking about the definition of quality the concept of criteria and standards necessarily arises. Is there objective external standards or the achievement of the participants is compared to each other or perhaps to their own earlier achievement. In this latter case the Hungarian view accepted in general and highly took into consideration the concept of the added values.

In Hungary the theoretical and scientific discovering of the quality improvement and the quality assurance occurred parallel with the establishment of the quality assurance system, namely with the implementation. The continuous analyses of the experiences were followed by the determination of the following stages of the improvement. The schools that firstly undertook the quality assurance had to set in action and establish the introduction of the quality assurance system as a practical problem on their own. These schools could hardly rely on central support but recently private enterprises have appeared on the education market that can give professional advice for them. From the second part of the nineties three models were adopted from the foreign quality assurance systems: the EFQM system, the TQM system and the ISO 9000 standard system. First of all the vocational training institutions applied the new system because the vocational trainings supported by the World Bank required the consideration of the school improvement and the quality oriented experiences in international fields.

Only by the end of the nineties appeared the Comenius 2000 Quality Development Program that offered opportunity for every school. Only those schools could win money from the central sources, which were good at school improvement, school innovation and school restructuring during the previous decade, and where appeared a new teacher

generation that was able and ready to take part effectively in the transformation of the educational affairs.

### The Comenius 2000 public education quality improvement program

The Hungarian public education system that involves professionally autonomous schools, kindergartens and student hostels, is maintained mostly by the local authorities since 1990. By the transformation of the public education system the devices, the strategies and the institutions which earlier ensured traditionally the quality and standard of education, could not operate under the new circumstances any more. There are even not available methods for the institutions by which the quality of the service could be measured, evaluated and improved reliably. They also do not have the devices by which their partners could make public the outcomes of their activities for the users.

In the interest of the efficient work the importance of the satisfaction of the staff, namely the teachers and the assistants, is continuously increasing. In this situation the quality of education appears as an opportunity to be favorably different from other schools. At the same time the introduction of the local definition of quality makes possible for the institutions the formulation of the individual educational work and its special values, and the continuous conversations with the partners. The expectations of the partners interested in education are the best summarized by the locally introduced interpretation of quality. This kind of local creative activity makes the quality a real, living and legitimate concept.

The Comenius 2000 public education quality improvement program wants to contribute to the support of the Hungarian public education institutions with quality management models at institutional, sustainer and subsidiary level to make them competitive organizations, which are able to reply successfully to the challenges.

At institutional level the starting-point is the establishment of "partner centricity", i.e. the recognition of the importance of the continuous interactions and negotiations with the partners and its integration into the everyday work of the institutions. The discovery

and regulation of the institutional processes lays the emphasis on the recognition of the effectiveness of the common responsibility and common activity, and on the introduction of the efficiency of the organized work. Hence the formation of the ability of conscious organization improvement and continuous improvement ability is important, and the guarantee of the opportunity of learning from each other.

The quality improvement practice of the public education institutions can be successful only in that case if this activity involves both the maintainers and the organizations of the national subsidiary management. Therefore the objectives of the Comenius 2000 involve the dissemination of the models that support the quality improvement of the sustaining education regulation, and the formation of the practice of the quality improvement of the Department of Education.

Forming and applying the sustaining quality management systems can generate predictable conditions and cooperating environment for the public education institutions. The sustaining quality management models help the education management to develop and regulate the methods of the local education planning and the collaboration with other institutions, and to find solutions for those educational problems that cannot be managed at institutional level.

The task of the Department of Education that is responsible for the subsidiary management, is the improvement of the operation of the national education regulation, and the formation of an environment that is predictable both in legal and financial sense. In the interest of this purpose the Department of Education establishes and operates the national evaluation, regulation and quality improvement system, guarantees the required professional and institutional background, and in the interest of its own improvement of organizational functioning establishes the quality management system and a prize that acknowledges the quality improvement practice.

The essential of the spread of the quality improvement activity is an approach that takes into consideration the volunteership and the institutional discrepancies, which is the fundamental principal of the

Implementation of the program. As a contribution to it, the program relies on the participation and advice of the partners interested in the

quality improvement, and guarantees an established professional provider background for the institutions and the maintainers by pre-qualifying the joining providers. Furthermore it summarized the most important characteristics of the institutional, sustaining and subsidiary function that to be achieved to support the joining partners who take part in the implementation of the program.

Within the framework of the Comenius 2000 public education quality improvement program the institutions tries to establish three models. At institutional level the partner centricity model organizes its activity by the identification of the partners (pupils, parents, employers, maintainer) after self-estimation and analyses of the situation, by measuring their needs, and by applying the PCA-logic (Plan, Do, Check, Act). This model determines its objectives according to the needs of the partners, and then makes an action plan. It regulates its processes within the framework of the comprehensive quality management model, and improves its activity and forms the ability of the continuous improvement by regular self-estimation, external evaluation and checking of the partners' satisfaction. By spreading the successful practice (multiplication model), the institution owning a comprehensive quality management system supports the quality improvement activity of other institutions as a base institution. After a strict pre-qualification and training its staff displays adviser and supervisor activity.

The maintainer displays the education organizational activity based on the continuous interactions and the local needs. He supports and coordinates the institutions and the cooperation of further partners interested in education through the comprehensive quality management and cooperation, and lays an emphasis on the establishment of the organizational culture. He checks and evaluates professionally prepared and regularly the work of the institutions. He also operates an effective informational system that is based on consensus, and financed upon local quality principals through establishing the motivating environment.

At subsidiary level the Comenius 2000 public education quality improvement program forms the practical operational framework of education on the basis of the needs and satisfactions of those people

who are interested in the operation of public education: determines financial and legal norms, provides the task of the content regulation and the checking and evaluation of the keeping of the legal forms and the content requirements. It forms an environment that supports and motivates the spreading of the quality culture by introducing proper principals, models, services, motivating devices and communication strategies. It establishes and operates a financial system based on quality, which relies on its existing elements (modernization bases, teacher-training system, financial support for buying books, extra wage for extra work), and enriches it with new elements, and also establishes and operates an effective public education informational system.

As it is mentioned above the Comenius 2000 public education quality improvement program tries to support the development of the Hungarian school system by institutional, sustaining and subsidiary quality improvement models. According to the Hungarian experiences there has already started the testing and the implementation of the different models.

The first steps about the management quality-problem from system approach in the field of quality improvement can convince people about the establishment of the quality assurance practice concerning all schools.

## Literature

- Andor M., *Dolgozat a ^jskoláról*, in: *Mozgó Világ* 1981,1., p. 16—39.
- Baráth T., *üesymoló a "Hatekonyságnodellek a kösyoctatásban" című kutatásról*, Szeged 1998.
- Baráth T., *Fiátekony iskola*, in: Baráth T., Golnhofer E. (szerk.), *Iskolavetyetés e'sfejlesgés! JA'IE Pedagogyai Tans^ék*, Szeged 1997.
- Halász G. (szerk.), *A% oktatás minósége aés önkormánygati iktatásirányítás*, Budapest, Okker Kiado 1997.

Murgatroyd S., Morgan C., *A totális minőségmenedzsmen^t (TQM) és a % iskola*, in: Balázs É. (szerk.), *Oktatdsmenedzsmen^t*, Budapest Okker Kiadó 1998, p. 215-230.

Nagy P. T., *Minőségk. versengése* in: *Educatio* 1999, osz. p. 429—460.

Vári P., *Tes^ámoló a Monitor '99 felmérés eredményeiről*, Kézirat. Országos Közoktatási Intezét Kutatási Kozpönt, 1999.



# *Huna Ilajiu*

<[>OpMHpOBaHHe COBpeMeHHOŃ KSApOBOH ņŃAHTHKH

Ha pMHKe TpyAa

Ha npHMepe nepenoApoTOBKH 6e3pa6oTHBix

npOŃAeMa ( )opMirpoBaHPiii KaApoBoil iioamt hkm BcerAa ocTaeTca  
aKTyaAbHoi, yHHTbiBaa BajKHeiinee SHa^eHiie st oio` cjjaicropa khk  
cjaaKTOpa CTaSi-iAbHoro pa3BMTna npOH3BOACTBa u oGmcrea b iie-  
aom. BccropoHHiiii aHaAM3 nponecca BOcnpO3BeAeHHe kb3ahc()h-  
uiipoBaHHBix KaApoB: nx KaHeciBeHHbix xapaKTepMCTHK, a TaioKe  
(^JOpMHpOBaHHM U 3<|)4>eKTnBHOpO HCnOAb3OBaHHH nOCTOHHHO BH-  
crynaeT aKayaAeLioil saAaTe skohomhccckom ~ Hayrcu. 3th 33AaHH  
hmoot cjayHaaMeHTaAbiioe akonoMaaecKoe 3HaeeHnc u ot nx perne-  
h hm 3aBMCMT cJac^eKTMBiiocTb iipoBeAeHTM Bcex pecjaopM, HanpaB-  
AeHHHX Ha COHHAAbHO-3KOHOMHHeCKOe pa3BHTHe CTpaHbl.

COHHAAbHO-3KOHOMBpaecKHe npOŃACMbl nOATOTOBKH KBAHTpMHHpOBaHHbK  
KSApOB Ha pblHKe TpyAa HCCA AOBaAH B CBOHX pOŃOTaK A. Be3HaCHHŃ,  
A BoiHHS, A AHHaHnMMH, M. AoAHHHHHŃ, C. MOHepHHŃ, A HyXHO,  
Ni. UJaAeHKO h Apyne yKpanCKHe yaeubie.

COBpeMeHHaa KaApoBas noAHTHKa HenuTaer cyuecTBeHHbie H3Me-  
HCHH nOA B.AHHHeM He TOAbKO CTpyKTypHbIX H3MeHeHHŃ, KOTOpbie  
npOHexoA»T Ha TpaHccjaopManHOiiM nepHOAe skohomkh YKpan-  
Hbi, a h o bi h x TeHaŃHHH coBpeMeHHoro nocTHHAycTpaHaBHorO  
pa3BHTHa oŃmecTba. AA« toto, hto Bbi oTBeaTb TpeoBaHiMM Bpe-  
\feHM, ciieunaAMCTM oCneHM y^HTbca Ha npoTax<CHH Bceil Tpy-  
aoboh ~ AeaTeAbHOCTH. Takac cjaopMa o6pa3OBaHH« noAyHHAa b sko-  
HOMHaecKH pa3BHTbix cTpaHax Ha3BaHHA: „oecnepbiBHorO o6pa3o-  
BaHMs”, „o6pa3OBaHMs b TeaeHHH >kh3hm”, „o5pa3OBaHna B3poc-  
.v mx”.

OSmeil TeHaEHHHeii pa3Bmna oCmecTba BbicrynaeT nocTeneHhoe  
coKpanjeHHe aacTH HeKBAH<|)HHMpoBaHHbix paCoTHHKOB (npocToro  
4>M3HHeCKOpO TpyAa) H TaKHX, KOTOpbie HMeiOT HH3KŃH ypOBeHb  
KBa\_iH(pHKaHHH, h cooTBeTCTBeHHO — BO3pacTaHHe yAeAbHoro Beca  
:3E|E|)HHHPOBaHHbIX H BbCOKOKBAH( )HHHPOBaHHbIX paCoTHHKOB

(CAOJKHoro TpyAa). B pa3Bnn>ix crpaHax KBAAn(j3nuHpoBaHHbiH TpyA cocTaBAHGT CBbirne 80% Bcero TpyAa b npon3BOACTBe h yAeAbHbiii Bee ee nnoAOA>KaeT BO3pacTaTb. ИcoTOMy oCmec'ns, Kopapoe cipe-MHTCH K pa3BMTMFO, o6pCTCHO ИHBeCTMpoBATb CpeACTBB B ИOArOTOB-Ky m nepenoApoTOBKy KBAAU(>int,KtpoBaHHbix KaApoB.

AHHaMHHCKJie H3MeHeHHH b npouecce npOH3BOACTBa, xapaicrep-Hbie aah coBpeMeHHoro 3Tana `ciaHOBAeuna HHc)opMauoHHoro oCmecTBA, TpedyIoT ycAyr „ocoeeHHbix” paCoTHHKOB, KOTOpbie ai<-KyMyAHpyroT b ce6e hcooxoahmyio aah AaHHoro npouecca HHcjop-MailMK), 3HaHMe H npjIBbHKII M AeMOHCTpИpyIoT TBOHeCKHHH nOA-XOA K AeAy. OTAHHHTeAbHbO OCoSeHHOCTbIO COBpeMeHHOTO npOM3-BOACTBa ecTb ero 3aBncHMOCTb ot KanecTBA pa6oue'i chabi. OnpeAe-AeHHbm ypoBehb 6e3pa6oTHubi, иpMcyTpbioiuuu b skohomhkc Kax pa3Bjm>rx, Tax n skohomhckcm OTCTaAbix CTpan, CBИAC'reAbCTBueT 06 oTcyTCTBUM oGmero Aec)nuina KBAAH^nuHpoBaHHbix KaApoB. PeineHwe nnoSAeMbi KOAuecTBA KBAAncjaHHиpoBaHHbix xaApoB OAHOBpeMeHHO He peniaeT nnoSAeM KanecTBeHHoro oGecиicHenna npOM3BOACTBA KHАpAMH HY/KHOH KBAAHcjHKaiHH. floSTOMy Ba>KHbIM MOMeHTOM HBAHeTCH COOTBeTCTBe KHHECTBeHHbIX CTpyнp noApo-TOBAeHHBIX KaApoB H HOTpeSHOCTH npOH3BOACTBa B UliX. YuHTbBaH 3to, axTyAbHoi 3aAaHec> hbahtch onpeAeAeHne KanecTBeHHbix XapaKrepHCTHK KBAAHcj)HHHpoBaHHbix KaApoB M COBOKynHOH OHCHKII iix KOHKypeHToi bo3mo>khocht Ha pMKе TpyAa. BcopacTaeT Taioxe 3HaneHHe ahhocht KOHKpeTHoro hhambhah c npncyHM hmcho eMy TBopнecKHM noAXOAM k pa6oTe b npouecce oGmecTbCHHoro npOH3BOACTBa.

riorOHH 3a KBAAH( )HУHpoBAHHbIMH CneUHaAHTaMH CTaHOBTCH pacнpocTpaHeHHbIM sbachem HacroAbKo, hto 3aTpaTbi Ha nouK BbicoKOKAaccHbix cneunaHCTOB ии Ha hx BepoBKy npeAycMOTpeHHbre b coBpeMeHHoi npaKTHKe bcaчmh бpи3иeca. B OTHчpax 3anaHbix KOMnaHHH ecTb aah 3TOTO cneuHaABHaH CTapbH aah 3aTpaT „head hunting” — „oxoTa 3a MO3paMn”.

CpOHHaH HeoXoAHMOcрb nepexoAa YKpaHHbi r HHHOBAUHOHHoi MOAeAH pa3BMTHH H HHTeipaUHH K MHpOBHM o6pa3oBaTeAbHBIM чCTe-M3M BblABHTaeT HOBBie PпHTepHH OTHOCTeAbHO KaUCTTBA H POKy-пеHTHOCTH нOATOTOBKH KBAAH( )HУHpoBAHHbix paGoTHHKOB H OUCHKH

o6pa3O6aTeAi>Hoit c<^>epM 3a KpurepiMMH noKa3aTeAei KanecT6a.  
Hmchho KpnrephHM Kanecraa a o a i k h b i 6brn> noAHUHeHHbie nnpnopirre-  
TM ycoBepnieHCTBOBAHMff chctcm6t irocAeAMiiAOMHoro o6pa3O6aHna.

ripaKTMHecKJiit orribiT nepenoApoTOBKH 6e3pa6oTHbix b ciicreMe  
nocAeAimAOMHoro o5pa3O6aHna HMeeT Mi-icTiiTyra noApoTOBKH  
KaApoB npoM6imAeHHOCTH MiiHiiCTepCTBa npoM6iniAeHHOH noAU-  
THKH.

HH Cimyr iio ai'Ot obkm KaApoB npoM6nuAeHHoem — rocyAapc6eHHoe  
Bbicinee yqeOHoe 3aBeACHe nocAeAnnaOMHoro o6pa3O6aHna — koTo-  
poe npMKa3OM MHHnpOMnoAnrnKH YKpaMHbi onpeAeH Kax poAOBHaa  
opraHH3aiiir no BonpocaM noApoTOBKH, nepenoApoTOBKH // noBbmie-  
hhh KBAAM<£>iiKaniiM KaApoB MmmcreprBa npoM6iniAeHHOH hoait hkh  
yKpaHHbi.

Ochobbbimh HanpaBAeHUHM pa6oTbi HHcmypa mAeTce noBH-  
nieHMe KBAAMeJnKann rocyAapc6eHHax CAyJKamx h pyKOBOAne-  
Aei rocyAapc6eHHbix npeAnpaTn h opraHmann. Oco6oe bhh-  
MaHMe OTBOAMTCH noATOTOBKe CHCHHaHCTOB 3anHCAeHHbrX K K3Apo-  
BOMy pe3epBy Ha o a o t k h o c t b pyKOBOAHTeAH npeAnpHma.

PHCTHTyT aKpeAMTOBAH 3a III o6pa3O6aTeAbHbim ypoBHeM, HMeeT  
,\HneH3Hio Ha npo6CAeHne o6pa3O6aTeAbHoii AeipreAbHOCTH no ne-  
penoApoTOBKe cnennaAHCTOB c npeAocpaBAeHneM BTopopo Bacinero  
o6pa3O6aHHH no cnennaAbHOCTHM „<I>HHaHCbi“, „Yhct h ayAnr“,  
a TaioKe hoat o t o b k h MAaAinnx cnennaAMCTOB no cnennaAbHocT«M  
..ByxpaATepCKHH yier“, „<I>HHaHCbi“.

HaiHHHe aKKpeAHTann h AnnemiiH CBHaeTeAbCTByeT o rocyAap-  
ciBeHHoi rapaHTHH Kanecraa oGyneHne. BbincyKHHKH HHCTiryTa  
noAynaiOT amhaom o BbicineM o6pa3O6aHHH rocyAapc6eHHoro 06-  
pa3na h TpyAoycTpaHbaioTCH Ha npeAnpHBTHax MnHHpoMnoAHTMKH  
VKpaiiHbi.

BbinoAHM connaAbHyio nporpaMMy KaOHHeTa Mhmet pob Hh-  
cnyr GoAbinee 10 AeT coTpyAHHHaeT c Khecbkhh ropOACKHM  
h oOAacTHbim neHTpaMH 3aHirrocTH. pirojieccHOHaAbHaa noApoTOB-  
xa h nepenoApoTKa 6e3pa6oTHbix bbahtcb oahm h3 HanpaBAe-  
hhh AeaTeAbHOCTH TocyAapc6eHHOH CAyatSbi 3aH>nocTH, b crpyicry-  
ce KOTOpoH <|>yKHHHOHMpyiOT lleHTp6T 3aiMTOCTH. IipaBOBOH 6a3OY

cjijHKUHOHMpOBaHHH 3THX CTpyKTyp eCTb 3aKOH YKpaiHM „O 3aH3-TOCTH HaCeACHM«”.

AeffreAbHOCTb ToCyAapCTBeHHOH ~ CAyJKOM 3ai>TOCTH cJHHaHClipy-  
iot ch 3a cneT TocyAapCTBeHHoro cjioiiAa connAbHoro crpaxoBaHiix  
Ha CAynaii 6e3pa6oTHHT>r. a # a mu, KOTOpBie 3aperiiCTpHpoBaAMC>  
KaK 6e3pa6oTHbie ycAyn npoc^eccnoHaAEiion^ openTann, noApo-  
t obkh h nepenoApoTOBKH, TpyAoycTpoicTBO h nponne npeAOCTaB-  
AHioTca LlempaMM 33hbt o t h ðecnAaTHO. KpOMe toto, Anna, koto-  
pwe 3aperHCTpHpoBaAHCB KaK 6e3pa6oTHbie, HMeioT npaBo Ha noAy-  
HeHue noMoniH no ðespaðoTMue, a TaioKe waTepnaAbHOM noMmn  
Ha ce6a h HACHOB ceMbH, KOTOpbix OHH coAcp>KaT. 3a iianpaBAeHua-  
MH HeinpoB 3aH>TOCTH GoAbirree 700 6e3pa6oTHbix noAyHHAM II  
Bbicniee oopa3OBaHHe b HucTmyic^ hoat ot obkh KaApoB. iocAe ne-  
peoGyneHHH 90% Hainnx BbrnycKHHKOB TpyAoycpaiiBaiOTCH.

B ÜCHTHTyre nocTOÆHHO npoBOAUTca noncK nyTei noBMuene  
^cjieKTHBHOCTh HOATOTOBKH KBAAMcjDMUMpOBaHHbrX KaApoB. C ne-  
AbK) BocnpOH3BOACTBa B3aHMOCBB3H yneGHoro nponenca h 3anpocoB  
KOHKpeTHbIX npeAnpHHTHM ~ B COBpeMeHHbIX yCAOBHHX B cjDeBpaAe  
2002 poAa b MHCTirryre oiaua npoBeAeHHaa KOHfijepHuna Ha TeMy:  
“IlpoÔAeMbi h nepcneKTMBbi hoat ot obkh cnennaAMCTOB skohomh-  
uecKHx cneunaAbHOCTii”. PyKOBOAipreAM npeAnpHHTHH Mminpo-  
noAHTHKH B CBOHX BblCTynAeHHcX H B HpOueCCe aHKeTnpOBAHHB  
BbICKa3aAH CBOH noAXOAbl OTHOCMTCAbHO KaHeCTBeHHOTO yPOBHH  
noApoTOBKH cneiiHaACTOB.

lio AaHHbiM aHaH3a aHKeTnpobauMÛ pyKOBOAHTeAei npeAnpimTHH  
MHHCCTepCTBa npOMBliAeHHOH noAHTMKH YxpaHHEI, 50% pyKOB-  
AHTeAei oneHHBaioT coBpeMeHHii ypoBeHb hoat ot obkh cnennaAn-  
CTOB KaK cpeAHHH, a 35% cHHTaiOT ero h h 3koh.

Taxa« CMTyaii-ia a o t h c c k h npHBeAeT k TOMy, h t o b 6An>Kannee  
BpexM npn BO3pacTaiomeM npeAAO>i<eHhH noAroioBAeHHbix cneuna-  
AHCTOB cnoca Ha nocpeAC^raeHHbix cnennaAHCTOB He ðvaët .

3tot <)aKT noATBepa<AaeTca craTHCTiiHeCKHM AaHHbiMH TocyAap-  
CTB HHOH CAyJKOM 3aH3TOCTH. OhH CBHACTeAbCTByioT, HTO 35-40%  
cnennaAHCTOB, KOTOpbre 3aKOHHHAH yneOnbie 3aBeAeiina III—IV  
ypoBHei aKKpeAHTauMM h oðpaTMAMCb b neHTpbi 3aHeToc^in b homc-  
Kax paðoTbi Sha h TpyAoycpoeHbi.

СреАН BbincKHHKOB yneÖHBix 3aneAeHMí I—II ypoBHeñ aKKpeAH-Taunii 6 ma TpyAoycTpoehHBiii amihb KaxABiii nSTBiil (20%). ПpHBe-AciTHbie AaHHbie CBHACTeAbCTByroT, hto cnemiaAMCTM SoAee bbico-khx o6pa3OBaTeAbHO-KBaAH(III)KaiiiHOHHbrx ypoBHeñ b Aßa pa3a koh-KypeHTHO cnocoÖHee Ha pwKKe TpyAa.

нpoAOAJKHTeAbHbiü oiibt npenoAaBaTeABCKoii 'paGorsi npnBOAHT k MHeHHJO, HTO B COBпеМеHHbIX yCAOBHHX нOCTOHHHbIX H3MeHeHMÏ 3aKOHOAaTeAbHOÏ H HOпMaTMBHOii 6a3BI I-icoSxOAHMO MaKCHMaAbHO npH6AH3HTb TeopeTMHeCKoe oByneHHe k rpeGoBaniMM npoH3BOAC'raa.

H, ecAH paßoTOAa'reAM He cnemaT npHrAamaTb toabko hto nepe-yveHHBix cneunaAHCTOB Ha paöoTy, cAeAyeT b caMBix vhcGhbix 3aBe-AeHHBX OpraHH3OBaTB yHeÖHBIMÏ npOHeCC B yCAOBJMX MaKCMMaABHO npHÖAH/KëHHBIX K npOM3BOACTBeHHBIX.

YHHTBiBaa cneuMcjaptKy cijopw opraHH3aijHH yнpe>KAeHHÏ nocAe-AjanAOMHoro o6pa3OBaiii-ia 3a oTpacAeBBIM npn3HaKOM, CAeAyeT nc-noAB3OBaTB noTeHУHaABHbie bo3mojkhocth ciyAeHTOB, KOTOпbie noAynaOT BTOпoe BBicmee o6pa3OBAHne.

ИpeAAaario co3Aan> ueinp, KOTOпBiü 6bi bbihoaíma onпeAeAeH-Hbie 3aKa3bi nпeAnпj-unnil h opraHH3auHÏ Ha AopoBopHBix vcaobhxx. Paooopy cAymaieAeñ b tбkom neHxпe CAeAyeT cjaiiKcнoBaTB b TpyAO-BOÏ KHHÍKKe K3K OnBIT npaKTHHeCKOH paOÖTBI.

AHaAM3 MH^opMaitHH 3a 2000—2003 roAa TocyAapCTBeHHOÏ CAyjKÖBi 3aHHTOCTH onпeAeAMA rrocTOHHHyjo noAOMarreABHyio ah-HaMHKy OTHocнTeABHO yMeHBineHWi oSpameHHMÏ BBincKXUKOB yHeÖHBix 3aBeAeHjiñ YxpauBi III—IV ypoBHeñ aKKpeAMTaunn K IjeHTpaM 3aHCTOCTH M yBeAMHeHMC O&BCMOB MX TpyAOyCTpOМCTBO. aHHbie, npnBeAeHHbie b TaÖAHie 1.

ТаОАМиia 1. КоАМ^ецТВО BbincKHHKOB yveÔHbix 3aBeAeHnit lil -i  
 ypoBHen aKKpeAHTanrai, Koropbie o6paTiiAncb b nejITpa 3aiwioc7.  
 YKpaiiHbi b 2000—2003 roAax

Тоа	Коамhcctbo BbincKIIMKOB (neA.)	% к 2000	HанпаBAeHo Ha oByHCime (neA.)
2000	63255	100	4259
2001	53462	84,5	3944
2002	46462	73,5	3807
2003	40524	64,1	3166

ПТaK, aHaAH3 coBpeMeHHopo pбиHKa TpyAa n oubit npaKTHHecKoñ  
 paðoTbi Hiic'иHTVTa iроApoTOBKH KaApoB npoMбimAeHHOCTM AaeT  
 BO3MO>KHOCTb CAeAaTb CAÉAyioIHHe BбиBOAbi:

• Ha coBpeMeHHOM ajane pa3BHTMH npoAyKTHBHbix cha noHTHe  
 KBaAH^HУPоBAHHbIX KaApoB BKAIOHACT B ceoñ He TOAbKO TpaAHУ-  
 OHHbie xapaKTePHCTMKH: npo3BOACTBeHHии onbiT, npHBbiHKH, ypo-  
 BeHb npocjaecciiOHaAMioii hoatotokm. CymeTBeHHo BO3pacraeT  
 pOAb TaKHX KanecTB pa6oTHHKa, xax yMeHue onepHpoBaTb cбomh  
 3HaHHAMH, AeicTBOBaTb b He npeABiiAeHHoi CHTyaiиH h b ocoSeH-  
 hoctm yMeHie paðoTaTb b KOAAeKTHBe, 6m> hachom acjac^cKTи-иBHoñ  
 KOMaHAbi;

• нОCAeAHнаОМHOe o6pa3OBAHMe CTaHOBTCH OAKUM M3 OCHOBHbIX  
 cJaaKTOnoB c-)-opMHponaHHii thSkocth, aAanTHBHOCTH h KpeaTnBHOCTh  
 KBaAH(jaHHHPoBAHHbEX K3ApoB. OS'beAMHeHHe AByX HAH SoAbHe cne-  
 HHñABHOCTCM AaeT TOAHOK K KaHeCTBeHHO HOBOMy BO3paCTaHMIO  
 TBOпeCKOii AHHHOCTH, paCIHHpeHHe ee MHpOBO33peHHH, TO eCTb  
 нОCAeAHнаОМHOe o6pa3OнаHe no cyTM AaeT hobmh hexoahlth npo-  
 AyKT — KanecTBeHHo noApoTOBAeHHopo cnenjiaAncTa, KOTopñi pa6o-  
 TaeT, o6i>eAMHiiM 3Hania n yMciMe 3a npeAmeCTByromnMH n hobimh  
 CneUHaAbHOCTBMH;

- nOATOTOBKa KHAпOB MOHeT ITpOBOAHTbCil C yneTOM KOHeHHOpO pe3yAi>TaTa — noBbiineHHe acJjcjaeKTMBHocTM oómeCTBeHHoro npon3-BOACTBa Ha OCHOBe npMHHTHH aAbTepHaTMBHbX perneHHĤ (rOTOBMTb cneiinaAncTa Ha 6a3e oómero cpeAHero o6pa3OBAHM h a h 3aHH- MaTbca nepenoAroTOBKoi, noBumeHHeM KBAHC^HKartMH cneHnaAH- ct o b, KOTOpbie norepiAH e b o t o aKTyaAbiioCTb Ha pbiHKe TpyAa);
- yneOHbiH npouecc b yqe>KAeHHax nocAeAMnAOMHoro o6pa3OBA- h h h AOA>KeH cTpoHTbca Ha óoAee nporpccHBHbix nroc|>eccnoHaAb- Hbix h neAarorHecKH TexHOAop«x, AOCTn>KeHHax Hayaa h npax- THKH npH 3TOM CKOpOCTb paCnpOCTpaHeHHH 3HaHMĤ H HayHHMX pe3yAbTaTOB HMeET peinaiojee 3HaneHHe.

## Streszczenie

W artykule *Formowanie współczesnej polityki kadrowej na rynku pracy na przykładnie przekwalifikowania bezrobotnych* Autorka, w kontekście zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych pracowników we współczesnym świecie, omawia działalność Instytutu Przygotowywania Kadry dla Przemysłu założonego przy Ministerstwie Przemysłowej Ukrainy. Instytut ten prowadzi m.in. studia podyplomowe z takich specjalności jak: Finanse, Ewidencja i Kontrola, Ewidencja Księgowości. Stała analiza rynku pracy oraz działania podejmowane przez uczelnie pozwalają wyciągnąć trzy wnioski o charakterze uniwersalnym: w tym czasie cechami pracownika jest umiejętność operowania nabytą wiedzą oraz zdolność do pracy w zespole; wzrosło znaczenie kształcenia podyplomowego, podnoszącego kwalifikacje zawodowe; efektywny proces kształcenia na studiach podyplomowych powinien spełniać najnowsze standardy w zakresie stanu wiedzy w danej dziedzinie, metod kształcenia oraz wykorzystywać praktyczne umiejętności kształcących się.

# **Stosunki mi dzynarodowe**



*Andrzej Nowosad*

## Niemcy i Rosja w nowej przestrzeni europejskiej (1989—2004)

### *Ostpolitik*, czyli powrót do tradycji niemieckiej polityki zagranicznej

Zjednoczone Niemcy otwarcie i nie bez podstaw pretendują do roli „kuratora” krajów Europy środkowo-Wschodniej, w tym Rosji, w nawiązaniu przez nie kontaktów z Zachodem.

Po II wojnie światowej głównym celem polityki zagranicznej NRF było zapewnienie sobie akceptacji przez państwa Zachodu oraz zjednoczenie obu państw niemieckich. Kraje komunistyczne, a przede wszystkim ZSRR, były uważane za przeciwnika ideowego. Jednocześnie Niemcy poszukiwały swego miejsca w systemie stosunków międzynarodowych. W połowie lat 50. NRF podjął pierwsze kroki w kierunku nawiązania kontaktów z Moskwą. Znalazło to wyraz w moskiewskiej wizycie kanclerza Konrada Adenauera w 1955 r., w nawiązaniu stosunków dyplomatycznych gotowość do pokojowej współpracy z ZSRR. Wydarzenia 1956 r. w Europie środkowo-Wschodniej, które doprowadziły do pewnego ocieplenia w zimnej wojnie, spowodowały nieznaczne ożywienie kontaktów dwustronnych.

Ponieważ USA i Francja podejmowały coraz wyraźniejsze próby porozumienia z ZSRR i państwami bloku komunistycznego, Niemcy nie mogły pozostać z boku.

Pierwsze zapowiedzi konkretnych zmian w polityce zagranicznej NRF pojawiły się w połowie lat 60. Wtedy sięgnięto do znanej już z historii Niemiec *Ostpolitik*, czyli kierunku polityki wschodniej sformułowanej przez Friedricha Ratzela w XIX w., a wykorzystanej przez Bismarcka i Hitlera w wieku XX.

W XIX wieku mianem *Ostpolitik* określano głównie politykę zagraniczną Rzeszy Niemieckiej wobec Rosji carskiej, a w okresie międzywojennym wobec Polski, Czechosłowacji i ZSRR. Po wojnie termin ten został wprowadzony ponownie 28 października 1969 r. w pro-

gramowym przemówieniu kanclerza NRF Willego Brandta dla określenia polityki normalizacji stosunków z krajami socjalistycznymi.

Po 1989 r. termin ten objł były europejskie pastwa socjalistyczne, jak równie pastwa eurazjatyckie byłego ZSRR. W ka dym z tycų okresów termin *Ostpolitik* miał inn cech semantyczn. Przełom XIX i XX wieku to poszukiwanie akceptacji dla kwestii niemieckiej przez Bismarcka. Mi dzywojnie do II wojny wiatowej — utworzenie *Lebensraum* (przestrzeni yciowej), czyli rozszerzenie terytoriów kraju na tereny, gdzie Niemcy mieszkali poza granicami swojej ojczyzny.

Lata 60. i 70. to zjednanie NRF z Francją, nawi zanie stosunków dyplomatycznych z NRD oraz wprowadzenie dyplomacji — głównie gospodarczej — wobec pa stw socjalistycznych. Wreszcie lata po roku 1989 to okres wschodniej polityki NRF, maj cej na celu zjednoczenie Niemiec i obj cie strefami wpływów nowej przestrzeni do geopolitycznego zagospodarowania Europy rodkowo-Wschodniej.

W opublikowanej przez rz d NRF w 1970 r. *białej ksi dze na tema: bezpiecze stwa Republiki Federalnej* czytamy m.in.: „Bez kontynuowania polityki zachodniej skuteczna polityka wschodnia w ogóle jest nie do pomy lenia.

Rz d federalny realizuje polityk wschodni zgodnie ze swoimi zapowiedziami z jesieni 1969 r. Wychodzi przy tym z oceny sytuacji jaka faktycznie panuje w Europie, kieruj c si trzema zasadami:

- na obszarze wschodnioeuropejskim nic wa nego nie mo e si sta bez zgody Moskwy;
- rz dy w Warszawie, Berlinie Wschodnim, Pradze i pozostałych stolicach wschodnioeuropejskich s równocze nie pa stwami suwerennymi z własn wol i własn pozycj ;
- byłoby szale stwem i niebezpiecznie, gdyby chciało si wbi klin mi dzy poszczególne pa stwa Układu Warszawskiego”<sup>1</sup>.

Takie podej cie wiadczy dobitnie o tym, e NRF w tym czasie wyra nie d yła ju do przej cia roli najwa niejszego po rednika Zachodu w jego kontaktach ze Wschodem.

<sup>1</sup> E. J. Osma czyk, *Tyncyklopedia ONZ i stosunków mi dzynarodowych*, Warszawa 198t. s. 371.

W wyniku *Ostpolitik*, zwanej pó niej te jako *Realpolitik*, wiosn 1970 r. kanclerz Brandt odwiedził NRD, a nast pnie prowadził ro-kowania z:

- a) ZSRR, zako czone podpisaniem w Moskwie 12 sierpnia 1970 r. Układu o wyrzeczeniu si siły we wzajemnych stosunkach mi dzy ZSRR i NRF;
- b) Polsk , zako czone podpisaniem Układu o podstawach normalizacji stosunków mi dzynarodowych Polski i NRF (m.in. o uznaniu nienaruszalno ci granicy na Odrze i Nysie) 7 grudnia 1970 r. w Warszawie;
- c) Czechosłowacj , zako czone podpisaniem 21 grudnia 1973 r. Układu o podstawach normalizacji stosunków mi dzynarodowych Czechosłowacji i NRF;
- d) Bułgari i W gram i w 1974 r.

Osobnym rozdziałem *Ostpolitik* była sprawa normalizacji stosun-ków z NRD.

Zasadniczy zwrot w kontaktach NRF z krajami Europy rodkowo-Wschodniej nast pił jednak dopiero w roku 1989. Przemiany tego okresu i w ich konsekwencji zjednoczenie Niemiec oraz powstanie nowego ładu wiatowego zainspirowały potrzeb dalszych zmian w niemieckiej polityce zagranicznej.

Opcja zachodnia została utrzymana, a wr cz nawet wzmocniona, po tym jak Niemcy w latach 80. zacz ły odgrywa wiod c rol we Wspólnocie Europejskiej (WE), przekształcaj c wcze niejszy euro-sceptycyzm w eurooptymizm; problemem natomiast było nadal zna-lezienie odpowiedniej formuły współpracy w nowych warunkach geopolitycznych z krajami Europy rodkowej, Rosj i poszczególnymi republikami WNP oraz krajami bałtyckimi.

Na pocz tku lat 90. klimat polityczny i gospodarczy w Europie Za-chodniej ponownie uległ zmianie. Pogorszeniu sytuacji makroekon-omicznej towarzyszyły kolejne kryzysy na rynkach walutowych i rosn cy sceptycyzm odno nie przyszło ci integracji europejskiej. Stopy bezro-bocia osi gn ły niebezpiecznie wysoki poziom, a we wzro cie gospo-darczym zanotowano recesj . Wszystko to zacz ło powa nie zagra a r-  
stemom pa stwa europejskiego dobrobytu. Dzi ki zachodniej polity-  
:e NRF starano si stworzy w Europie zwarcie zatarasowanego rynku

gospodarczego przez tworzenie Unii Ekonomicznej i — w perspektyw. — Monetarnej<sup>2</sup>.

Od 1990 r. w sposób obiektywny umacnia się rola Niemiec r.t arenie międzynarodowej, a wraz z nią zmieniają się zadania i cele niemieckiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Najważniejsze z nich to: kontynuacja polityki na rzecz integracji ogólnoeuropejskiej; umacnianie NATO i wszechstronnych kontaktów z Europą Zachodnią; wspieranie stabilizacji i procesu reform w krajach Europy Środkowej i Wschodniej; rozwój partnerskiej współpracy z krajami trzeciego świata<sup>3</sup>.

Wynika z tego, jak zauważył znany polityk Partii Zielonych Joschka Fischer, że filarami niemieckiej polityki są „europejsko” i „adantyzm”, a niezbędnymi działaniami — rozszerzenie integracji europejskiej na wschód i popieranie reform w Rosji<sup>4</sup>. Najważniejszą jednak sprawą było, jak pisze Egon Bahr<sup>5</sup> (dawny architekt *Ostpolitik*, obecnie dyrektor Instytutu Badań Pokojowych i Polityki Bezpieczeństwa), zdefiniowanie własnych interesów przez same Niemcy i uczynienie tego w sposób zdecydowany i wiarygodny.

Najlepiej nową niemiecką politykę zagraniczną scharakteryzował wówczas znany publicysta i politolog Josef Joffe: „Polityka niemiecka będzie czyniła to, co z racji swego instynktu i stylu robi potrafi: mnoży opcje, wstrzymuje się przed jednoznacznymi zobowiązaniami. Będzie wierna swojemu priorytetowi dla NATO oraz adantycznej polityki bezpieczeństwa i jednocześnie nie będzie się troszczyć o Eurokorpus i współpracę z Francją w opcji kontynentalnej. Będzie popychała do przodu integrację europejską, ale nie zapomni również o Europejskich krajach ze Środkowej i Wschodniej części kontynentu. Nigdy nie będzie narażać się na USA, ale jednocześnie nie będzie unikać konfrontacji z Rosją. Z podobnego powodu będzie raczej do nawijania bilateral-

---

<sup>2</sup> Por. L. Tsoukalis, *The New European Economy Revisited* (Oxford University Press, 1999), s. 23-27.

<sup>3</sup> J. Fischer, *Niemcy: racja stanu*, w: *Racja stanu w dobie transformacji ładu europejskiego, implikacje dla Polski*, Warszawa 1995.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> J. Holzer, *Niemcy w postukiwaniu swej racji stanu*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, IV—VI 1994.

nych wi zi bezpiecze stwa z Europ rodkow ni do formalnego rozszerzenia NATO na Wschód”<sup>6</sup>.

Ten tekst, przedrukowany w polskiej prasie w 1994 r., nie sprawdził si wobec zaistniałych wydarze . Nie brał pod uwag ani zjednoczenia Niemiec, ani rozszerzenia NATO.

## Federacja Rosyjska a niemiecka *Ostpolitik*

W Europie głównymi partnerami stosunków dwustronnych Rosji za czasów Borysa Jelcyna były Niemcy i Francja. Obecnie z ró nych przyczyn stosunki Moskwa—Pary uległy ochłodzeniu, natomiast zaznacza si do cista współpraca na linii Moskwa—Londyn. Francuzi jeszcze nie ochłon li po załamaniu finansowym w 1998 r. i przej ciu władzy przez nieprzewidywalnego prezydenta Władimira Putina. Tymczasem Niemcy ponownie zaczę ły zacie nia kontakty z Federacją Rosyjską .

Zdaniem wi kszo ci rosyjskich i niemieckich politologów, tylko Bonn mo e by naturalnym partnerem Moskwy. Powszechne jest przekonanie, e Niemcy mog wiele uczyni dla integracji Rosji z zachodnimi strukturami ekonomicznymi i politycznymi, a Rosjanie dla zbli enia niemiecko-chi skiego i niemiecko-indyjskiego. Nale y jednak pami ta , e zbli enie z Niemcami mo e si odby tylko równoległe z Uni Europejską , a nie wbrew niej. Dzisiejsze Niemcy nie b d działa poza ramami UE, ale Niemcy mog by „advokatem” Rosji w UE. Jednym słowem, partnerstwo rosyjsko-niemieckie mo e by tym owocniejsze, im bardziej b dzie bażowa na umocnieniu wielostronnej współpracy w Europie. O ile oczywi cie Niemcy nie b d musiały dokonywa wyboru strategicznego w Europie. W przypadku historycznie i geopolitycznie motywowanego sojuszu Francja—Rosja, który coraz wyra niej rysuje si wobec kwestii USA-Irak, Niemcy staraj si zawa do neutralnego minimum swoj poEtyk wobec Francji, Wielkiej Brytanii, USA, jak i Rosji.

Niemniej jednak Rosja zawsze zajmowała szczególne miejsce w niemieckiej poEtyce zagranicznej. W opinii wielu poEtołów i ekspertów, Niemcy od samego pocz tku byE zafascynowani now

---

<sup>6</sup> Ibidem.

Rosj, zwłaszcza pierestrojk, a Gorbaczowowi byli — jak pisze Christoph Royen<sup>7</sup> — bardziej wdzi czni ni kraje Europy rodkowej, które same sobie przypisywały zasług pozbycia si re imów komunistycznych. Wystarczy przypomnie, jak owacyjnie witano Gorbaczowa w czasie jego pierwszej wizyty w Bonn (12—15 czerwca. 1989 r.).

To w znacznej mierze dzi ki niemu doszło do rozmów „2+4”, których rezultatem było zjednoczenie Niemiec. Po zako czeniu ostatniej (IV) rundy rokowa, Bonn od razu zacz ło uruchamianie pomoc dla ZSRR na podstawie dwustronnych układow o transferze rodków finansowych (9.10.1990) i dyskutowa o warunkach czasowego pobytu i sposobie planowania wycofania wojsk radzieckich z terytorium Niemiec. Realizacj powy szych zobowi za było podpisanie w Bonn przez Gorbaczowa i Kohla (9.11.1990) *Traktatu o dobrym s siedztwie, partnerstwie i współpracy mi dzy ZSRR i NRF, zpd zanego umow o transfery rodków finansowych*, który zakładał przekazanie ZSRR w ci gu 4 lat 13 mld marek oraz 3 mld marek nieoprocentowanego kredytu<sup>8</sup>. Parafowany w Moskwie 13 wrze nia 1990 r. dokument zado uczynił jednemu z głównych celów polityki NRF — zjednoczeniu obu pa stw niemieckich.

Rozpad ZSRR i utworzenie WNP zmieniło sytuacj. Niemcy ostro nie, ale jednak poparli Borysa Jelcyna. W dniach 15—16 grudnia 1992 r. kanclerz Kohl zło ył pierwsz oficjaln wizyt w Moskwie. Do 1997 r. spotykał si z prezydentem Rosji przy ró nych okazjach 16 razy.

Cech wspól n wszystkich spotka rosyjsko-niemieckich na ró nych szczeblach oraz wypowiedzi polityków rosyjskich i niemieckich jest cz ste i publiczne podkre lanie „wyj tkowo ci” kontaktów dwustronnych Rosji i NRF. Skłaniało to wielu polityków i ekspertów do mówienia o mo liwo ci utworzenia osi „Moskwa—Bonn”. wiadczyły o tym nie tylko cz stotliwo spotka szefów obu pa stw, lecz przede wszystkim wydatki Niemiec na wspomaganie rosyjskich reform. Po

<sup>7</sup> C. Royen, *Europa rodkowo-Wschodnia w polityce Niemiec*, w: „Sprawy mi dzynarodowe”, Warszawa 1993.

<sup>8</sup> Por. *Die deutsch-sowjetischen Verhandlungen im Kaukasus im Juli 1990*, „Europa Archiv” 1990, nr 18, s. D 479-490, *Vertrag über die absch/ie Bende Regelung in bezug auf Deutschland*, „Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung” 1990, nr 109.

obu stronach powszechne było przekonanie, że te spotkania przywódców Rosji i Niemiec, akcentowanie ich przyjacielskiego charakteru nie tylko sprzyjały umacnianiu się współpracy politycznej, lecz także wносиły istotny wkład zarówno w kształtowanie charakteru przyszłych stosunków między Rosją a NRF, jak i w tworzenie klimatu zaufania na kontynencie europejskim<sup>9</sup>.

Za potwierdzenie tego uznano wycofanie wojsk rosyjskich z terytorium Niemiec — ceremonia po egualna odbyła się 30 sierpnia 1994 r. Zarówno Kohl, jak i Jelcyń twierdzili wówczas, że rozpoczyna się nowy etap współpracy dwustronnej.

Nie ulega wątpliwości, że Niemcy odgrywały istotną rolę w nawiązywaniu kontaktów państwa rosyjskiego z Zachodem. Powszechnie znana była gotowość władz niemieckich do udzielenia pomocy Rosji w takich kwestiach, jak: przyjęcie Rosji do Rady Europy<sup>10</sup>; przyjęcie do G-7; podpisanie *Porozumienia o partnerstwie i współpracy (PPW) Unii Europejskiej*, uczestnictwo w nowym „postCOCOMowskim” reżymie kontroli eksportu.

Bonn był też przeciwny izolacji Rosji, czemu dał wyraz np. w styczniu 1995 r., kiedy w związku z wojną w Czeczenii państwa zachodnie zastanawiały się nad nałożeniem na Rosję sankcji gospodarczych. Politycy niemieccy zdecydowanie odrzucali tak ewentualnie — m.in. minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel, minister gospodarki Günter Rexrodt czy sam kanclerz Helmut Kohl<sup>11</sup>.

Pozycja wzajemnej ufności między Niemcami a Rosją istniała do sierpnia 1998 r. — okresu ostrego kryzysu finansowego w Federacji Rosyjskiej i jego wpływu na zachwianie się systemu bankowego w Niemczech. Do 17 sierpnia 1998 r. stosunki Niemcy-Rosja można jednak uznać za idealne.

Ze swej strony Rosja uważała Niemcy za jednego ze stałych kandydatów do Rady Bezpieczeństwa ONZ i popierała dążenia rządu federalnego w tej kwestii. Dynamicznie, jak podkreślają obie strony, rozwijała się dwustronna współpraca w innych dziedzinach. Na przykład

<sup>9</sup> „PoczHHCKne Becni” 1995, nr 4.

<sup>10</sup> Wiadomo, że pozytywna dla Rosji decyzja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w styczniu br. to w znacznej mierze zasługa NRF i Francji.

<sup>11</sup> „PoczHHCKne BecTu” 1995, nr 13; „KoMMepcairi-Daily” 1995, nr 12.

w 1994 r. otwarto w Nowosybirsku i Saratowie niemieckie konsularne generalne; osi gni to porozumienie w sprawie powołania wspólnej komisji ds. badania najnowszej historii Niemiec i Rosji; podpisane porozumienie o współpracy i wzajemnej pomocy słu b celnych; odbyły si wspólne loty rosyjsko-niemieckich załóg kosmicznych; mi - dzy, Moskw a Bonn nie było rozbie no ci w stosunku do obwodu kaliningradzkiego<sup>12</sup>; wreszcie — zainstalowano stał lini telefoniczn mi dzy Kreml em a Urz dem Kanclerskim. Regularnie te odbywały si zebrania Rosyjsko-Niemieckiej Rady Kooperacyjnej ds. Współpracy Gospodarczej i Naukowo-Technicznej.

Kanclerz Kohl wyra nie i jednoznacznie, ryzykuj c niezadowoleniem opinii publicznej, wielokrotnie udzielał poparcia Borysowi Jelnynowi w jego wy ciągu do fotela prezydenckiego — wyrazem tego była cho by jego wizyta w Moskwie w maju 1995 r. z okazji 50. rocznicy zwycięstwa nad faszyzmem oraz w 1996 r. (wizyta oficjalna w lutym oraz w kwietniu z okazji szczytu G-7 po wi conego bezpiecze stwu nuklearnemu).

Z komentarzy prasowych po wi conych kolejnym spotkaniom rosyjsko-niemieckim na ró nych szczeblach (1997—1998) wynika, e jedyn kwestii sporn mi dzy Niemcami a Rosj stało si rozszerzenie NATO o Polsk , Czechy i W gry. Problem przyszło ci Paktu i wzorca bezpiecze stwa europejskiego był jednym z dominuj cych tematów w rozmowach mi dzy Moskw a Bonn, za strona niemiecka swego stanowiska nie zmieniała; konsekwentnie, mimo sprzeciwów Moskwy, opowiadała si za rozszerzeniem NATO.

Przyczyny takiego podej cia były oczywiste i wynikały z koncepcji niemieckiej polityki zagranicznej: integracja ogólnoeuropejska nade wszystko.

Dzi ki takiemu stanowisku Niemcy osi gn ły kilka celów jednocześnie: po pierwsze — przekształciły si w głównego kontrahenta pa stw, które weszły do NATO, a nast pnie do Unii Europejskiej, odsuwaj c tym samym na plan dalszy Francuzów i Brytyjczyków; po drugie — Niemcy umocniły si w roli głównego partnera USA na kontynencie europejskim; po trzecie — Niemcy stały si o rodkiem

---

<sup>12</sup> „PocniicKHe Becru” 1996 z 11.02.



przyciągania także dla tych państw, które czekają na wejście do UE, (np. Rumunia, Bułgaria, ewentualnie Ukraina i Mołdawia). Jednym słowem, Bonn bierze pod swe skrzydła wszystkich kandydatów „na Europejczyków”, uspokaja Amerykę, pozbawia Francję i Wielką Brytanię poważnych szans na wywieranie wpływu w regionie, a poza tym przesuwając obszar potencjalnej konfrontacji daleko od swych granic.

Z tych pozycji Niemcy występują w rozmowach z Rosją - jako państwo wiążące w Europie, w Pakcie Północnoatlantyckim i na Zachodzie w ogóle.

Niemcy nie są widziane w Rosji jako ewentualne zagrożenie. Owiadczył to już w 1996 r. rosyjski minister obrony Igor Rodionow podczas konferencji „Rozwój strategicznego partnerstwa i integracji wojskowo-politycznej państw członków WNP” i do dnia dzisiejszego stanowisko to się nie zmieniło. Wśród ewentualnych przeciwników Moskwy, wymienionych przez Rodionowa, znalazły się Stany Zjednoczone, kraje NATO, Turcja, Iran, Pakistan, Japonia i Chiny<sup>13</sup>.

Rosyjski dziennik „Niezawisimaja Gazeta” określił wypowiedź Igora Rodionowa jako skrajnie radykalne wystąpienie programowe, utrzymane w duchu konfrontacji, ale odzwierciedlające aktualny punkt widzenia rosyjskiego kierownictwa wojskowego na kluczowe problemy bezpieczeństwa Rosji. Takie spojrzenie może na powtórzyć też dziś.

Jednak w wyniku konfliktu z Irakiem zainteresowanie Bonn „specjalnymi stosunkami” z Moskwą zmalało. Przyszła rola Niemiec w Europie w dużym stopniu zależy bowiem od precyzyjnego połączenia podstawowego oparcia o Waszyngton i pomocniczego o Moskwę. Bez tych dwu filarów Niemcy nie będą mogły być mocarstwem o tendencjach światowych, lecz regionalnym europejskim graczem, podobnym w sile do Francji, Wielkiej Brytanii, a z czasem nawet Polski czy Ukrainy. Niemcy nie chcą się angażować w sprawy europejskich rozgrywek o Amerykę (między Francją a Wielką Brytanią) i nie wciągają się w konfrontację globalną (z Rosją, z Ameryką o Irak), osiągając tym samym swe cele geostrategiczne — wzrost mimo ci niemieckiej polityki zagranicznej na arenie europejskiej, eurazjatyckiej i światowej. Dzięki takiej polityce, w niedługim czasie, w niektórych

---

<sup>13</sup> 1996.12.26 - TV Rossija, TASS, Interfax, PAP.

przypadkach niemiecki głos może stać się decydujący o nowych liniach stref dominacji na świecie.

Wydaje się, że w kwestii irackiej Niemcy przyjęły ten model polityczny, jaki znamy już z okresu negocjacji o rozszerzenie NATO, gdy kanclerz Kohl jednocześnie nie demonstrował solidarności z prezydentem USA Billem Clintonem w sprawie rozszerzenia Paktu (obecnie w walce ze światowym terroryzmem) oraz dążył do zachowania dobrych stosunków z „przyjacielem” Borysem Jelcynem (obecnie sprzeciwiając się amerykańskiej interwencji w Iraku). W ostatecznym rezultacie, w połowie lat 90. Niemcy jednak przechyliły szal na NATO i USA. W kwestiach irackich może być podobnie.

Dzisiejszy Berlin tak samo jak Waszyngton jest zainteresowany tym, co Zbigniew Brzezinski nazwał „wzmocnieniem pluralizmu geopolitycznego na terytorium byłego ZSRR” - inaczej mówiąc, osłabieniem orientacji państw WNP na Moskwę przy jednoczesnym umocnieniu ich kontaktów z Niemcami. Oczywiście Niemcy nie zamierzają podburzać byłych republik radzieckich do wszczynania akcji antyrosyjskich. Wiadomo jednak, że w każdej sytuacji, w dowolnych kwestiach spornych z Moskwą, państwa te mogą liczyć na mniej lub bardziej odczuwalne poparcie tak Niemiec, jak i Waszyngtonu (patrz Mołdawia 2001, Serbia 2001—2002, Bułgaria 1999—2001, Ukraina 1999—2003). Niemcy (podobnie jak i USA) dały do zrozumienia na przykład Ukrainie, że zastrzeżenie jej stanowiska w kwestii krymskiej (2000—2002) i jednocześnie niecierpienie Kerczeńskiej<sup>14</sup> (2003) nie wywoła żadnych sprzeciwów z ich strony — dlatego też Ukraina przeprowadziła w tych kwestiach z Rosją bezkompromisowy dialog.

Reasumując, Niemcy zajmują coraz mocniejszą pozycję w Europie środkowo-Wschodniej i w Europie, jednak — jak dawniej — muszą liczyć albo na poparcie USA, albo też Rosji. Jej rosnący wpływ prowadzi do zmiany całej konfiguracji politycznej, wojskowej i gospodarczej na

<sup>14</sup> Do istotnego sporu ukraińsko-rosyjskiego doszło jesienią 2003 r. w związku z aktywnością strony rosyjskiej w poszukiwaniu ropy naftowej w Ciełynie Kerczeńskiej, stanowiącej korytarz wodny między Morzem Azowskim a Morzem Czarnym. Powodem niepokoju była trwająca tam budowa przez stronę rosyjską kilkukilometrowej grobli, zmierzającej w kierunku Ukrainy i mającej położyć rosyjski półwysep Tamanski z ukraińskimi wyspami Tuzla, znajdującymi się na rosyjsko-ukraińskiej granicy, która *defacito* nie została wyznaczona.

Starym Kontynencie, „a polityka „balansu” w kwestii irackiej powoduje, e głos Berlina staje si decyduj cy w sprawach globalnych.

Pomi dzy Niemcami, USA i Rosj wci istniej kontrowersje co do wizji bezpiecze stwa dla Europy i wiata. Przyj cie na spotkaniu ministerialnym Stałej Rady Rosja—NATO w Rejkiawiku 14 maja 2002 decyzji o utworzeniu nowej Rady Rosja—NATO bynajmniej nie oznacza, e kontrowersje zostały zlikwidowane.

## Ekspansja gospodarcza Niemiec

Niemiecka pohtyka gospodarcza w Europie rodkowo-Wschodniej opiera si na opracowanym przez USA modelu „meksyka skim”<sup>15</sup>. Niemcy produkuj tam, gdzie s mniejsze koszty pracy.

Je E wczesniej niemieckie firmy zawierały porozumienia o współpracy z Portugali , Hiszpani i b. Jugosławi , gdzie koszty produkcji były ni - sze, to po 1996 r. te kontrakty zostały przeniesione na Europ rodkow i Wschodni . Jest to typowa zale no ekonomiczna (w modelu ricardia skim), mówi ca, e kraj zawsze b dzie alokował produkcj tam, gdzie j najtaniej wytworzy. Jc H oczywi cie ze wzgl dów poetycznych nie dokona protekcyjizmu gospodarczego<sup>16</sup>.

Drugi pod wzgl dem wielko ci bank w Niemczech - Dresdner Bank przyj ł nawet oficjalnie na Europ rodkowo-Wschodni „Modeli Maquilladora”, którego strategia polega na osi gni ciu wysokiej produkcyjno ci przy niskich nakładach.

Zmiana orientacji niemieckiej poEtyki gospodarczej na Europ rodkowo-Wschodni daje si zauwa y ju od 1993 r. Według oficjalnych danych eksport z Niemiec do krajów rodkowo-europejskich wzrósł wtedy o 13 proc., podczas gdy do pa stw Europy Zachodniej spadł o 20 proc.<sup>17</sup>

Niemcy te coraz wyra niej zaczynaj si przekształca w baz wyj - ciow dla takich mi dzynarodowych koncernów, jak IBM, Sony,

---

<sup>15</sup> Polegaj cym na alokacji produkcji (przeniesieniu produkcji) w nadgraniczne regiony Meksyku.

<sup>16</sup> Zob.: P. R. Krugman, M. Obsfeld, *Mi dzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, tłum. S. Ładyka, 1997, s. 19-40.

<sup>17</sup> „KoMMepcair-Daily” 1995, nr 67 z 13.04.

Compaq, General Motors i in., dających do opanowania rynków rodkowoeuropejskich i wschodnioeuropejskich. W opinii analityków, Bonn wiadomie forsuje ekspansję gospodarczą na nowe rynki. Wiadomym jest o tym m.in. skala programów mających na celu przekształcenie gospodarki krajów byłego Układu Warszawskiego na gospodarkę rynkową. Z oficjalnych niemieckich danych wynika, że tylko w ciągu pierwszych 4 miesięcy 1994 r. bezpośrednio inwestycje firm niemieckich na Węgrzech wyniosły 260 mln marek, w Czechach - 143 mln, w Polsce - 75 mln.

Widoczne jest również i to, że w odróżnieniu od większości gospodarczych partnerów Rosji Niemcy wyraźnie dążą do współpracy produkcyjnej w integracji pionowej<sup>18</sup>. Do początku 1995 r. ukształtował się realnie działający i efektywny model współpracy „Zachód-Wschód”. Pierwsze niepaństwowe inwestycje niemieckie w rosyjską gospodarkę rozpoczęły się w 1993 r. (ok. 30 mln marek, podczas gdy na Węgrzech wynosiło to 704 mln marek, w Czechach - 573 mln marek, w Polsce - 336 mln marek). Regularnego charakteru ta tendencja nabrała dopiero w 1994 r. - w pierwszej połowie 1994 r. inwestycje wyniosły 80 mln marek, potem osiągnęły wskaźnik symetrycznego wzrostu aż do 1998 r. - okresu załamania w Rosji. Wówczas, jak podkreślili sami Niemcy, Rosja do modelu alokacji na razie jeszcze nie pasuje.

Sytuacja nie zmieniła się na przełomie 2001/2002 r., gdy do rosyjskiego życia gospodarczego zaczął wprowadzać pakiet tzw. ustaw sierpniowych (znany też jako „reformy Putina”<sup>19</sup>), dostosowujących rosyjskie prawo handlowe do standardów UE (obniżenie podatków, rewizja systemu emerytalnego, zdrowotnego, ubezpieczeniowego, kapitałowego, bankowego, rachunkowego itd.). Niemieccy inwestorzy prywatni nadal do rosyjskiego rynku podchodzą sceptycznie. Problemem zasadniczym jest niestabilna sytuacja gospodarcza, a także ustawodawstwo rosyjskie, które wciąż jeszcze w znacznej mierze

<sup>18</sup> Por.: A. Aleksiejew, *Россия и Европейская интеграция* (Rosja i integracja europejska), „Мировые процессы и экономика России” 2001, nr 4, s. 22-29.

<sup>19</sup> Zob.: *Rosja się skupia*, „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, s. 192-194.

utrudnia współpracę -gospodarczą<sup>20</sup>. Zdaniem Erharda Cziomera, szczególnymi problemami są jednak brak bezpieczeństwa prawnego, nieobliczalna polityka podatkowa wobec inwestorów zagranicznych i „arogancja aparatu urzędniczego, łapówkarstwo oraz ogromne wpływy mafii rosyjskiej”<sup>21</sup>.

## Rosyjsko-niemiecka współpraca gospodarcza - uwagi ogólne

Niemcy są głównym sponsorem rosyjskich reform, je li wziąć pod uwagę pomoc państwa, kredyty itp. Niemiecy biznesmeni są jednak bardzo ostro ni przy wchodzeniu na rosyjski rynek.

Zainteresowanie i wspieranie przez Niemców reform w Rosji ma czysto pragmatyczne uzasadnienie. Zdaniem niektórych analityków i politologów<sup>22</sup>, Niemcom chodzi przede wszystkim o zapewnienie sobie dostępu na rozległy rosyjski rynek, o stabilne dostawy z Rosji nośników energii, o pomoc w zagospodarowywaniu nowych ziem federalnych (byłej NRD) przez współpracę z rosyjskimi firmami oraz wykorzystanie Rosjan jako taniej siły roboczej.

Po obu stronach powszechna jest opinia, że kontakty ekonomiczne między Rosją a Niemcami rozwijają się dynamicznie. Trudno jednak ocenić współpracę w aspekcie globalnym czy między państwami. Zarówno Moskwa, jak i Berlin bardzo ostro nie podchodzą do zawierania kontraktów między państwami. Z jednej strony chodzi tu o wewnętrzne przekonanie Rosjan, że Zachód powinien inwestować w rosyjską gospodarkę bez względu na wszystko, z drugiej — Niemcy

---

<sup>21</sup> Por.: D. Duwendag, *Reformen in Russland und die deutsch-russischen Wirtschaftsjahresberichterstattungen*, „Schriften zur monetären Ökonomie” nr 46 (2004).

<sup>21</sup> E. Cziomera, *Polityka Republiki Federalnej Niemiec wobec Wspólnoty Niepodległych Państw* r *szczegółowym* uwzgl. *dnieniem Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo”, nr 1 (2000), s. 72.

<sup>22</sup> „At-nepaTypna» Tase-ra” nr 48 (1995). Władimir Razmierow (pracownik naukowy Instytutu Gospodarki światowej i Stosunków Międzynarodowych Rosyjskiej Akademii Nauk) „Me>KAYHapoAHa>i Kiisni.” nr 5 (1994), s. 72—79, Igor Maksymiczew (Szef Wydziału Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk, Rosja i Niemcy w nowym kontekście europejskim); Władimir Grinin (dyrektor Pierwszego Departamentu ds. Europejskich MSZ ER), Igor Bratczikow (wicedyrektor Czwartego Departamentu ds. Europejskich MSZ FR, Rosja-Niemcy na progu nowego etapu stosunków itd.).

boj si rosyjskiej niestabilno ci, braku gwarancji rz dowych itp. W rezultacie dostosowali si do ogólnej tendencji współpracy Rosji z pa stwami zachodnimi poprzez bezpo rednie kontakty mi dzy firmami.

Firmy niemieckie na rosyjskim rynku działaj bardzo ostro nie, domagaj si przedpłat i pa stwowych gwarancji kredytowych. Na razie ryzyko to podejmuj głównie du e niemieckie koncerny w rodzaju Daimler-Benz, Siemens, Ruhrgas, BASF, Bayer, Hoechst. Małe i rednie firmy ci gle wyczekuj .

Zdaniem Niemców, jedna z wielu trudno ci, jakie napotyka j firmy niemieckie w Rosji polega na „roboczej mobilizacji”, zamiast długotrwałej i mudnej pracy. Przy czym Rosjanie, w ich opinii, usiłuj wybada sekrety zachodnich firm, które umo liwiłyby im mocne wej cie na wiatowy rynek. Rosjanie natomiast oskarzaj Niemców o sk pstwo, zbytni ostro no , drobiazgowo , a nawet szpiegostwo przemyslowe itp.

Rozwojowi i ułatwieniu kontaktów gospodarczych Rosji i Niemiec miało słu y Stowarzyszenie Firm Niemieckich, zarejestrowane 6 kwietnia 1995 r. w Moskwie. Stowarzyszenie to wypełniało funkcje lobbyisty interesów niemieckich firm na rosyjskim rynku. W jego strukturze s komitety ds. regionów, ochrony zdrowia i rodowiska, ds. prawnych, działalno ci gospodarczej za granic . W skład SFN wchodziło 170 firm.

W 2000 r. powołano równie rokroczne niemiecko-rosyjskie forum współpracy „Petersburski Dialog”<sup>23</sup>. Ale przez 3 lata pracy niewiele udało si zrobi . 13 kwietnia 2003 r. Putin stwierdził: „Niemcy s głównym partnerem gospodarczym Rosji, ale w stosunkach mi dzy oboma pa stwami panuje jeszcze dysbalans. Jest jeszcze wiele rezerw we współpracy gospodarczej mi dzy Rosja a Niemcami”<sup>24</sup>.

Niemcy, cho podkre laj , e z Rosji nigdy nie odejd , dlatego e dla niemieckiego biznesu kraj ten jest strategicznie wa ny, to jednak utrzymuj dystans, mimo i niemieccy politycy i biznesmeni powta-

23 Petersburger Dialog, neTepóýprcKHH Aiiã,\or - forum pod patronatem prezydenta Rosji i kanclerza Niemiec, z udziałem czołowych ministerstw i specjalistów z zakresu: polityki, społecze stwa otwartego, gospodarki, kultury i mediów; patrz: [www.petersburger-dialog.de](http://www.petersburger-dialog.de).

24 Qjia du.\iup riy mun oó iKonoMmeacoM compyÓHUuecmee, [www.petersburger-dialog.de](http://www.petersburger-dialog.de).

rzaj nieustannie, e Niemcom „potrzebna jest Unia Europejska od Atlantyku po Władywostok”.

Pojawiaj , si te opinie, przede wszystkim ze strony rosyjskiej, e rosyjsko-niemiecka współpraca gospodarcza znacznie pogorszyła si po zjednoczeniu Niemiec — a jeszcze bardziej po załamaniu finansowym w 1998 r.<sup>25</sup>

Dostawy z b. NRD były realizowane do Rosji na podstawie określonego re imu ulgowego według systemu „Hermes”. Od 1994 roku re im ten przestał obow i zywa . Poza tym z dniem 1 lipca 1994 r. Rosja znalazła si w grupie najmniej atrakcyjnych zagranicznych partnerów gospodarczych Niemiec, w stosunku do których s stosowane najwy sze stawki ubezpieczeniowe — eksporterzy winni byli wpłaca je na konto spółki „Hermes” w zamian za gwarancje kredytów eksportowych. Oznaczało to, e o ile wcze niej Rosja korzystała z pewnych ulg przy zakupie niemieckiej aparatury, o tyle pó niej dostawy do Rosji kosztowały niemieckich eksporterów o wiele wi cej ni dostawy do innych pa stw (transport, clo).

Bez w tpienia był to czynnik hamuj cy kontakty rednich i małych firm niemieckich z Rosj . Ponadto po wycofaniu wojsk rosyjskich Niemcy skoncentrowały si na zagospodarowywaniu wschodnich landów i — jak si teraz okazało — przeinwestowali tam. Ich prognozy, e integracja gospodarcza *assies i wessies* nast pi bardzo szybko i bez wi kszych problemów, nie sprawdziły si . Skala problemów społeczno-gospodarczych przerosła ich oczekiwania. Wyrazem tego stało si np. d enie Berlina do przeło enia cz ci kosztów zwi zanych z pomoc finansow dla rosyjskich reform na inne pa stwa „wielkiej siódemki”. Ju w 1994 r. kanclerz Niemiec Helmut Kohl powiedział, e „ci ar spoczywaj cy na barkach Niemiec osi gn ł kres”<sup>26</sup>. Do dnia dzisiejszego to si nie zmieniło. Wzrost gospodarczy w Niemczech jest mniejszy, ni si spodziewano (lata 2001—2002 — od 2,625 do 2,875 proc. PKB).

Do 1998 r. Niemcy nie zrezygnowały jednak z udzielania Rosji pomocy, ale nie była ju ona priorytetem ich polityki. Po rosyjskim za-

---

<sup>25</sup> Por.: B. Kitterer, dyrektor Niemieckiego Stowarzyszenia Izb Handlowo-Przemysłowych - DIHT („ eAOBoii Mnp”, 7.07.94).

<sup>26</sup> „JeAORoii Mnp” 1994, nr 202.

lamaniu finansowym w sierpniu 1998 r. oraz wobec coraz wikszych problemów we wschodnich landach, gdzie, mimo zapewnień i obietnic kanclerza Gerharda Schröedera, bezrobocie osiągnęło właśnie 4 miliony osób, pomoc dla Rosji w polityce Berlina zeszła na dalszy plan.

Nie zmieniło tego ani kurtuazyjne spotkanie na szczycie Schröedera z Putinem w Petersburgu 2001 r.<sup>27</sup>, ani moskiewska propozycja, aby rosyjskie długi zamienić na niemieckie inwestycje. Chociaż Berlin uznał za interesującą propozycję Moskwy<sup>28</sup> zamiany długów na inwestycje, to jednak chciałby ograniczyć to tylko do długów byłego ZSRR wobec byłej NRD. Schröder wyraźnie stwierdził w Petersburgu, że Niemcy interesują się inwestycjami za długi zaledwie w energetyce i sektorze paliwowym oraz w wybranych dziedzinach produkcji towarów powszechnego użytku<sup>28</sup>.

Moskwa za zabieg, aby formuł „długi za akcje” stosowano nie tylko do zadłużenia wobec byłego NRD, ale także do innych długów niemieckich w ramach Klubu Paryskiego, których wysokość szacuje się na około 20 miliardów dolarów.

To samo dotyczy inwestycji niemieckich w sektorze paliwo-energetycznym. Jedyne, co, jak się wydaje, Moskwa byłaby gotowa zaakceptować, to zwiększenie udziałów Ruhrgazu w Gazpromie z dotychczasowych 5 procent do 10 procent<sup>29</sup>.

Niemniej jednak od 1995 r. Niemcy bez wątpienia są najważniejszym zagranicznym partnerem gospodarczym Rosji. Potwierdza to wielkość inwestycji niemieckich w rosyjską gospodarkę, ilość firm działających na rosyjskim rynku oraz ogólna wartość obrotów handlowych. W samej tylko Moskwie jest obecnie ponad 800 przedstawicielstw firm niemieckich. W Rosji działa ok. 2 tys. spółek rosyjsko-niemieckich. Niemiecki kapitał na rosyjskim rynku w 1995 r. wyniósł 1 495 mld dolarów (11 proc. wszystkich zagranicznych inwestycji w Rosji); z czego 50 proc. przypadało na operacje handlowe, 10 proc. — na operacje finansowe, 40 proc. — na produkcję.

<sup>27</sup> Por.: „Rzeczpospolita” 2001, nr 86.

<sup>28</sup> Por.: *Deutsch-nissische Konsultationen*, Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de/dokumente>

<sup>29</sup> Por.: „Rzeczpospolita” 2001, nr 86.



Wielko wymiany towarowej w 1995 r. wyniosła 76 mld marek. Ogółem na Rosję przypadło 80 proc. całego handlu NRF z krajami WNP, a na Niemcy — 13 proc. całej rosyjskiej wymiany towarowej z zagranic. Bonn jest te do dzi najwiskzym kredytodawc Rosji — suma udzielonych Moskwie kredytów wynosi ponad 40 mld euro.

Reformy systemu finansowego, podatkowego i gospodarczego w 2000 r. stały si przełomowe dla gospodarki rosyjskiej po załamaniu w 1998 r., kiedy pomniejsi gracze gospodarczy — np. Polska — wypadli z rosyjskiego rynku<sup>30</sup>. Wówczas Niemcy, obok Włoch i Stanów Zjednoczonych, stały si najw mniejszym partnerem handlowym Rosji. Na wymienione trzy kraje przypadało w sumie 28 mld dolarów obrotów handlowych Rosji, co stanowiło 22,7 proc. cało ci.

W tabeli poni ej przedstawiono 20 krajów — najw mniejszych partnerów Rosji w zakresie handlu zagranicznego, na które przypada 73,3 proc. rosyjskich obrotów.

Według danych Ambasady Niemiec w Moskwie, Rosja w 2002 r. zają ła 14 miejsce w niemieckiej strukturze wymiany, a w 2001 r. osiągnę ła pułap rekordowy — 48,46 mld marek (+16 proc. w porównaniu do 2000 r.)<sup>31</sup>. Dla porównania: 1998 r. — 11,7 proc., 1999 r. — 31,8 proc., 2000 r. wyrównuje straty do 1999 r. +31,7 proc., w 2001 r. + 54 proc.)<sup>32</sup>.

Struktura w handlu rosyjsko-niemieckim od lat jest niezmienna — eksport do Niemiec to w 98 proc. surowce, ropa i gaz (40 proc.), udział maszyn zmniejszył si do mniej ni 1 proc. Natomiast import w 80 proc. składa si z maszyn i sprz tu, towarów powszechnego u ytku (kosmetyki, alkohol, tekstylia, słodycze)<sup>33</sup>.

Jednak, jak wynika z corocznego raportu Banku Wiatowego, Rosja nadal jest dla niemieckiego handlu zagranicznego krajem ryzyka<sup>34</sup>.

---

<sup>10</sup> Zob.: D. Duwendag, *op.cit.*

<sup>31</sup> *Ein Überblick über die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen*, w: *Deutschland und Russland als Handelspartner*, [www.deutschebotschaft-moskau.ru/de/wirtschaft](http://www.deutschebotschaft-moskau.ru/de/wirtschaft).

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> Por.: *The World Bank Annual Report*, ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)) oraz L. M. Freinkman, D. Treisman, S. Titov, *Subnational budgeting in Russia. Preempting a potential crisis*, The World Bank, Washington D.C. 1999, s. 131.

Podkreślaj to również niemieckie organy doradcze, jak np. BICó (Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien) czy SWP (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit)<sup>36</sup>. Podczas gdy wymiana handlowa Niemiec prawie ze wszystkim państwami rodkowoeuropejskimi rośnie prawie pionowo, z Rosją zaledwie nadrabia straty z 1998 r.

Tabela 1. Wartość obrotów w wybranych krajach (w mld USD)

Państwo	2000 r.		Państwo	2000 r.	
	Obrót handlowy (w proc.)	Udział (w proc.)		Obrót handlowy	Udział (w proc.)
Niemcy	1310	9,6	[Finlandia	4,1	3
Białoruś	9,3	6,8	[Turcja	3,4	2,5
Ukraina	860	6,3	[Japonia	3,3	2,4
Włochy	850	6,2	[Francja	3,1	2,3
USA	740	5,4	[Węgry	2,9	2,1
Chiny	620	4,5	[Słowacja	2,2	1,6
Wielka Bryt.	530	3,9	[Litwa	2,2	1,6
Polska	520	3,8	[Szwecja	2,2	1,6
Holandia	5,1	3,7	[Czechy	2	1,5
Kazachstan	4,4	3,2	[Cypr	1,8	1,3

ródło: statystyka celna GTK FR.

## Niemcy a rosyjskie regiony

Niemcy coraz więcej uwagi poświęcają bezpośrednim kontaktom z rosyjskimi regionami. Obecny etap polityki gospodarczej Niemiec wobec Rosji można, zdaniem analityków, scharakteryzować jako okres „polowego zwiastowania” i tworzenia stabilnej infrastruktury współpracy w rosyjskich regionach. Niemcy wybierają przede wszystkim

<sup>35</sup> Por.: *Russische Wirtschaft vor dem Aufschwung*, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, 04. 04. 2000.

<sup>36</sup> Por.: Zeszyty i analizy SWP — <http://www.swp-berlin.org/>.

strategicznie wa ne rosyjskie regiony — Jekaterynburg, Perm, Tiume , Kaliningrad, Petersburg oraz te, w których zamieszkuje niemiecka diaspora.

Ale w wyborze regionu Niemcy nie ró ni si od innych pa stw wiata. I tak, charakterystyczne jest rokroczne zwi kszanie udziału Petersburga, który inwestorzy zagraniczni uznaj za region szczególnie atrakcyjny i perspektywiczny (z 2 proc, w 1997 r. do 11 proc, w 2000 roku i 16 proc, w 2003 r.).

Wzrasta te zainteresowanie inwestorów zagranicznych Krasnodarskim Krajem (wzrost z 0,1 proc, w 1997 r. do 9,5 proc, w 2000 r. i 11 proc, w 2003 r.). Pojawiaj si jednocze nie nowe regiony wzmo onej aktywno ci inwestorów zagranicznych, obok Omska i Czelabi ska — Samara, Sachalin i Tiume (po 2 proc, udziału). Zwykle w tych rejonach jako pierwsi pojawiaj si Niemcy.

Wiosn 1995 r. zostało zawarte m.in. du e porozumienie kredytowe Niemiec z obwodem tiume skim (1 mld marek); swierdłowskim (950 mln marek), permskim (69 mln marek). Te porozumienia ze strony niemieckiej podpisały federalne resorty rz dowe. W ogóle rz d w Berlinie z du uwag obserwuje rosyjsk prowincj , czego przejawem mog by cho by cz ste wizyty niemieckich polityków w podmiotach Federacji Rosyjskiej.

Orientacja na rosyjskie regiony jest charakterystyczna nie tylko dla rz du Niemiec, lecz tak e dla firm niemieckich maj cych swe siedziby w Moskwie. Naley przy tym zauwa y , e polityka Niemiec wobec rosyjskich regionów jest dwutorowa: z jednej strony s to inwestycje i nawi zywanie współpracy dwustronnej, z drugiej pomoc rz du federalnego dla obwodów, w których s mniejszo ci niemieckie. Rz d niemiecki pomaga równie Niemcom przesiedlaj cym si do europejskich rejonów Rosji z Azji rodkowej, przeznaczaj c regularnie rodki na finansowanie programów umo liwiaj cych przesiedle com zagospodarowanie si na nowym miejscu (rocznie rednio na ten cel przeznaczaj si ok. 160 mln euro).

Najwi ksze zainteresowanie Niemców — z wielu wzgl dów, tak e historycznych — budz zachodnie regiony Rosji, przede wszystkim obwód leningradzki (Petersburg) i kaliningradzki. Pocz tkom trwałej współpracy niemiecko-petersburskiej dał w lutym 1996 r. kanclerz

Niemiec Helmut Kohl, odwiedzając Petersburg. Jak podkreślali obserwatorzy, wizyta ta wiodła o znaczeniu, jakie władze niemieckie nadają obwodowi leningradzkiemu<sup>37</sup>. Niemcy są bowiem drugim po Finlandii partnerem handlowym Petersburga<sup>38</sup>. W odróżnieniu od przedsiębiorców z innych państw, Niemcy wolą inwestować kapitał w produkcję: ponad 30 proc. obcych inwestycji w produkcję przypada na Niemcy.

W Petersburgu działa też Rosyjsko-Niemieckie Biuro Konsultacyjne ds. Gospodarczych<sup>39</sup>. Współpraca z obwodem kaliningradzkim była za gubernatora Jurija Matoczkińa szczególnie dynamiczna, chociaż trudno ująć ją w formie danych statystycznych. Pewne było, że Niemcy zdecydowanie przodowali pod względem liczby przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego<sup>40</sup>. W 1993 r. z 416 firm typu *joint ventures* zarejestrowanych w miejscowym wydziale podatkowym (w lipcu 1992 r. było ich tylko sto) 54 to firmy rosyjsko-niemieckie. Działalność rozpoczęły tam również firmy, będące w pełni własnością biznesmenów niemieckich (w 1993 r. było ich piętnaście, w 2001 r. — piędziesiąt). Wiąże się z tym udział tych przedsiębiorstw w handlu, działalności usługowej oraz w przemyśle<sup>41</sup>.

Obecnie w Obwodzie działa 50 przedsiębiorstw ze 100 proc. kapitałem niemieckim, a zarejestrowanych z udziałem kapitału niemieckiego jest 275 przedsiębiorstw<sup>42</sup>.

W 1994 r. Izba Handlowa Hamburga otworzyła w Kaliningradzie swoje przedstawicielstwo, które od 1998 r. pełni funkcję Biura Delegacji Niemieckiej Gospodarki w Rosji (*пiтoпo /eMzayyu HeMeyrou ʔkoh-omuku b Poccuuckou ʔdʔeʔpauuʔij*). Będzie członkiem Niemieckiego Stowarzyszenia Przemysłowców i Handlowców.

<sup>37</sup> „CeroAHs” 1996, nr 28.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> „Cбoбo, \hm 3ona” 1996 z 2.02.

<sup>41</sup> „Neu Zcit” 1993 z 30.08.

<sup>42</sup> /IcMeitaii xo.viitentiitititui aKmusHOomb u KaaimuHtpadcKou ʔo omc/»u KiL/mnunzpadcKoze. biopo AeAcramm HeMcHKoi ʔkohomhki b PocciiicKoi OcAepamiH, Ksauhiih-rpa.\CKaii o6Aacn>.

W Kaliningardzie du a jest niemiecka diaspora, brak jednak konkretnych danych liczbowych — podawane liczby wahaj si mi dzy 5 tys. i 30 tys.<sup>43</sup> Aktywnie działa tam te Zwi zek Niemców Rosyjskich, Dom Rosyjsko-Niemiecki oraz Rada Koordynacyjna Towarzystwa Niemców Rosyjskich „Freiheit”. Rz d federalny udzielał te obwodowi innej pomocy — od 1991 r. jest ona realizowana w trzech podstawowych kierunkach: medycyna, rolnictwo i sfera socjalna.

W okresie pełnienia funkcji gubernatora przez Leonida Gorbienk kontakty niemiecko-rosyjskie z obwodem zostały zamro one, a liczba niemieckich inwestycji znacznie spadła. Tym niemniej Niemcy w okresie Gorbienki były głównym krajem udzielaj cym administracji kredytów (Dresdner Bank - 10 min USD).

Gubernatorstwo Władimira Jegorowa nie poprawiło sytuacji, chocia daje si zauwa y popraw polityczn po zapa ci gorbienkowskiej. Niemcy pozostali ch tni do współpracy z Obwodem, chocia na kolejne kredyty w Dresdner Banku (np. 300 min rubli) na zapelnienie dziury bud etowej w 2002 r. w obwodzie kaliningradzkim nie wyraziło ju zgody centrum federalne (minister finansów FR 27.03.2002)<sup>44</sup>.

Wi ksz obecnie od Niemców rol w obwodzie kaliningradzkim znaczyna odgrywa Szwecja. Obroty Szwecji z Federacj Rosyjsk w pierwszej połowie 2000 roku zwi kszły si o 150 proc, w porównaniu do roku 1999 i wynosz 440 min USD<sup>45</sup>.

Rosja dostała te grant finansowy od Królestwa Szwecji na modernizacj systemów wodocigowych i ochrony rodowiska Kaliningradu (a o to starały si Niemcy) i jednocze nie Sztokholm odło ył Moskwie spłat długu ZSRR, jaki miał by wypłacony w latach 1998—2000<sup>46</sup>, czego nie uczyniły Niemcy w 2001 r.

---

<sup>43</sup> Dane na temat liczbeno ci Niemców w obwodzie kaliningradzkim s bardzo zróżnicowane w zale no ci od ródeł; Rosjanie podaj liczby rz du 7-10 tys., Litwini - ok. 20 tys., Niemcy - nawet 40 tys.

<sup>44</sup> *KaauuuHipadcKM oSjtacnib. MiihcJjhh OTKa3;iA oÓAac™ B BtraycKe oÓAacnrro 3áiiMa c teAbio noKpbiTHJi AecJwmnTa pernoHaAbHoro óiOATKcra*, „Regions.ru” 27.03.2002.

<sup>45</sup> Dane podał prasie Kasjanow, TASS.

<sup>46</sup> *B Moixee tma/wcb poccuicKO-weedcKue mpezonpbt najpoene npiMbep-wiHucnipoe*. „RBC”, 26.09.2000

## Problemy współpracy gospodarczej

Władze nowej Rosji s dziły, e zagraniczne inwestycje same napływa b d do kraju, niezale nie od sytuacji wewn trznej. Tak si jednak nie stało. Zagraniczni inwestorzy zacz li da spełnienia wielu warunków, których Rosja nie mogła albo nie chciała na danym etapie spełni . Równie Niemcy pod tym wzgl dem nie odbiegaj od reszty.

Powszechne zarzuty, najcz ciej stawiane przez niemieckich partnerów, dotycz m.in.: nieodpowiedniej i cz sto sprzecznej bazy prawnej w Rosji (np. mimo dekretów prezydenta, niemieckie firmy przy wwozie niezb dnego sprz tu musz płaci ogromne sumy; w opinii ekspertów, na stworzenie odpowiedniej bazy prawnej w Rosji potrzebnych jest 13 tys. ustaw, których ani Duma, ani prezydent nie s w stanie sporz dzi przez rok lub dwa); wad systemu bankowego i podatkowego w Rosji (zbytnia biurokracja, wielostopniowe rozliczenia); prywatyzacji (zdaniem Niemców, *de facto* w Rosji si ona nie odbywa; inwestorom przede wszystkim potrzebna jest ustawa o kupnie ziemi<sup>47</sup> i mo hwo przejr cia du ych przedsi biorstw); biurokracji i korupcji w rosyjskiej administracji („ka dy robi, co chce i jak chce”); długich korowodów z otrzymaniem licencji, nieterminowoci dostaw, niskiej jako ci towarów rosyjskich; mafii (zagraniczne firmy boj si o swoje bezpiecze stwo i bezpiecze stwo własnych pracowników), w ko cu nowej „szpiegomanii” oraz ogólnej niestabilno ci sytuacji gospodarczej.

Niezałatwiona pozostaje jeszcze sprawa rosyjskiego zadłu enia. Od 1993 r. Niemcy trzykrotnie odraczały spłat dłu gu Rosji, szacowanego obecnie ogółem na 87 mld marek. 23 wrze nia 1993 r. niemiecki minister finansów Theo Waigel oraz ambasador rosyjski w RFN Władisław Tieriechow podpisali w Bonn mi dzyrz dowe porozumienie w sprawie odroczenia spłaty rosyjskiego dłu gu na 10 lat — chodziło o kredyty w wysoko ci 8 mld marek gwarantowane przez niemiecki rz d i udzielone ZSRR i Rosji przed 31 grudnia 1991 r.

Rok pó niej, 30 wrze nia 1994 r. podpisano nast pne porozumienie (ze strony niemieckiej — sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów RFN Joachim Gruenewald, ze strony rosyjskiej - ponownie ambasa-

<sup>47</sup> L. M. Freinkman, D. Treisman, S. Titov, *op. dt.*, s. 131.

dor Tieriechow), na mocy którego rząd niemiecki odroczył Rosji na 15 lat spłat kredytu udzielonego ZSRR w wysokości 4,2 mld marek. Wreszcie, 5 października 1995 r. w Bonn podpisano kolejny dokument — rosyjsko-niemieckie porozumienie o przełożeniu o 15 lat spłat oprocentowania długu z roku 1995, wynoszącego 4,8 mld marek. W 1998 r. Rosja odmówiła obsługi zadłużenia zagranicznego, natomiast w 2001 r. oznajmiła, że chętnie zamieni dług na inwestycje (akcje prywatyzowanych przedsiębiorstw, chociaż najbardziej atrakcyjne — RAO JES, Gazprom - wciąż pozostają w formie prywatyzacyjnych planów, a Niemcy zaliczają głównie na inwestycje w sektorze energetycznym Rosji). Niemiecka prasa pisała wówczas, że Niemcy zachowują twarde stanowisko, bowiem liczą na to, że Rosja odda im za dług (33 mld dolarów) Kaliningrad<sup>48</sup>. Miesiąc później do rozmów powrócono. Wierzytelność Niemiec stanowi około 40 proc. rosyjskiego niezrestrukturyzowanego długu z czasów Związku Radzieckiego (38,7 mld dolarów), który Rosja jest winna krajom zgrupowanym w Klubie Paryskim<sup>49</sup>.

Tak czy inaczej problem zadłużenia powraca regularnie na wszystkich spotkaniach dwustronnych, jego rozwiązanie w najbliższej przyszłości wydaje się mało prawdopodobne.

## Inne problemy — restytucja dzieł sztuki

Przedmiotem trwających od lat rozmów jest ponad 200 tys. przedmiotów zabranych z niemieckich muzeów i kolekcji o ogólnej wartości 100 mld marek, a także ok. 2 mln zagrabionych w Niemczech księgi i archiwaliów. Rosja natomiast szacuje, że podczas II wojny światowej utraciła bezpowrotnie 564,7 tys. dzieł sztuki i 180 mln księgi, rozgrabiono 427 rosyjskich muzeów i zniszczono ponad 2,5 tys. wity<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Por.: *Ktuumumpad* « óó.vn na d<i/nu Porani Kcpauuiy? „Yrpo” 2001 z 21.01., potem wybucha afery światowej po publikacji brytyjskiego brukowca „Daily Telegraph” 2001 z 22.01.

<sup>49</sup> „Rzeczpospolita” 2001 z 02.01.

<sup>50</sup> „PASS, PAP, 1996 z 7.07.

Mimo wielu porozumie i ustale w tej sprawie, jej rozwi zanie nadal jest problemem. Sytuacj dodatkowo utrudnia to, e do tej por Rosja jest jedynym krajem na wiecie, w którym nie ma pełnego spisu strat kulturalnych w czasach II wojny wiatowej. Co prawda strony cz ciowo uzgodniły listy utraconych zabytków, jednak ich egzekucja jest bardzo trudna. Zarzut najcz ciej stawiany Rosjanom przez stro- n niemieck dotyczy bałaganu panuj cego w resortach, braku koor- dynacji, co prowadzi do tego, e nie s uwzgl dniane te rzeczy, które ju zostały zwrócone.

Temat ten powraca na forum pubEczne falowo, przy okazji np. wa nych wizyt mi dzypa stwowych — był poruszany niemal na ka - dym spotkaniu Jelcyna z Kohlem, potem Schroedera z Putinem.

Powodem nadwer enia stosunków dwustronnych stała si ustawa Dumy Pa stwowej z dnia 5 Epcia 1997 r. o własno ci dóbr kultury, przemieszczonych do Zwi zku Radzieckiego w wyniku II wojny wia- towej i znajduj cych si na terytorium FR. Zgodnie z ustaw , wszystkie dobra kultury wwiezione do ZSRR jako rekompensata za straty kulturowe poniesione przez ten kraj w rezultacie II wojny wiatowej i znajduj ce si obecnie w Rosji, s federaln własno ci pa stwa rosyjskiego. Dokument dopuszcza mo Ewo restytucji, o ile doma- gaj ca si strona udowodni, i zostały one wwiezione do ZSRR niele- galnie. Ustawa narusza konwencj hask z 1907 r. o zasadach prowa- dzenia wojny (zgodnie z t konwencj dzieła sztuki nie s uwa ane za trofea wojenne) i zawarte mi dzy Moskw a Bonn porozumienia z lat 1990 i 1992.

Sam fakt, e na szczycie w Petersburgu w 2001 r. i w 2003 r. podj to rozmowy w sprawie restytucji dzieł sztuki, interpretowa mo na dwo- jako. Po pierwsze Rosjanie przełamaE sw niech do poruszania tego tematu (po ponad dwóch latach „sporów” pomi dzy Dum , Rad Federacji i prezydentem rz d FR wydał akty wykonawcze umo Ewiaj - ce realizacj uchwalonej w roku 1998 ustawy *O restytucji dzieł sztuki, które w wyniku dzieła wojennych ynalacj si na tetytorium ZSRR*). A po drugie wydaje si , e na rozmowach rosyjsko-niemieckich był to jedyny jesz- cze „dyplomatycznie niezobowij cy” temat, jaki Rosja mogła z Niemcami poruszy , gdy okazało si , e Berlin nie jest zainteresowa- ny zamian długów na inwestycje.



## Inne problemy - Niemcy rosyjscy

Przyszło tzw. Niemców rosyjskich od samego początku była kształtowana przez dwie sprzeczne siły — emigrację i odbudowę roziwianych w latach 30. i 40. struktur autonomicznych. Według spisu ludności z 1989 r. na terenie całego b. ZSRR było 2 038 603 Niemców, z czego w Rosji mieszkało 842 295 osób<sup>51</sup>.

Sytuacja ludności niemieckiej w ZSRR uległa zasadniczej zmianie w ostatnich latach istnienia Związku Radzieckiego. Było to rezultatem ogólnonarodowej dyskusji nad przewidywanymi skutkami stalinizmu, a szczególnie dekretu z kwietnia 1992 r. o rehabilitacji narodów represjonowanych. Otwarcie ZSRR na świat zewnętrzny umożliwiło te kontakty niemieckiej diaspory z NRF, nadając kwestii jej statusu istotny rangę polityczny.

Z jednej strony wiele osób pochodzenia niemieckiego wyrażało chęć powrotu do swej historycznej ojczyzny, z drugiej — Niemcy rosyjscy zaczęli domagać się prawa do powrotu na ziemię, którą wcześniej zamieszkiwali. Wobec nasilających się nastrojów emigracyjnych, rząd NRF, borykający się z kosztami zjednoczenia Niemiec, stagnacją gospodarczą i nastrojami antyemigracyjnymi we własnym społeczeństwie, poszukuje rozwiązań politycznych, które powstrzymałyby masowy powrót Niemców rosyjskich do ojczyzny.

Tymczasem kwestia autonomii okręgów niemieckich urosła do rangi problemu politycznego. Mimo wielu porozumień i deklaracji strony rosyjskiej, sprawa restytucji Autonomicznej Republiki Nadwołżańskiej Niemców Rosyjskich utknęła w martwym punkcie. Wydaje się, że rząd Niemiec długo nie zmieni swej polityki, aby wspomagać swych rodaków, ale tylko w kraju ich dotychczasowego pobytu.

Dyskusje nad statusem mniejszości niemieckiej w Rosji trwają od ponad 80 lat. Duże zasługi na tym polu ma utworzona w marcu 1989 r. ogólnozwiązkowa organizacja „Wiedergeburt” (Odrodzenie). Jej działalność przyczyniła się do uzyskania w listopadzie 1989 r. oficjalnego poparcia przez RN ZSRR „zbrodniczej i bezprawnej” deportacji Niemców nadwołżańskich. Dwa lata później, 26 kwietnia 1991 r.

---

<sup>51</sup> M. M. Opalska, *Między emigracją a autonomią: mniejszość niemiecka w b. ZSRR*, „Sprawy Narodowościowe” 1994.

Rada Najwyższa przyjęła *Dekret o rehabilitacji narodów represjonowanych przez Stalina*, przewidując m.in. możliwość odbudowy Republiki Nadwołżańskiej.

Dyskusje nad statusem Niemców rosyjskich przerwał pucz w sierpniu 1991 r. Jednak już po rozpadzie ZSRR i powstaniu WNP temat ten ponownie powrócił na wokandy. Na przełomie 1991 i 1992 r. restaurowano rozwiązane w 1938 r. niemieckie okręgi narodowe na Altaju, w rejonie Omska, a także na terenie b. Republiki Nadwołżańskiej. Tereny te zostały objęte szeroką akcją pomocy, finansowaną przez rząd NRF, a nadzorowaną wspólnie przez rząd NRF i Rosji.

Główną częścią ludności niemieckiej w b. ZSRR skupia się jednak na staraniach o restaurację Autonomicznej Republiki Niemców Nadwołżańskich. Sprawa wskrzeszenia republiki poruszana była wielokrotnie na najwyższym szczeblu. W kwietniu 1992 r. w Bonn parafowano porozumienie o współpracy między rządami Rosji i Niemiec w celu odbudowania Autonomicznej Republiki Nadwołżańskiej. Porozumienie podpisali pełnomocnik rządu Niemiec ds. przesiedleńców - H. Waffenschmidt i szef delegacji rosyjskiej - W. Tiszkow. Również w kwietniu, podczas sesji rosyjsko-niemieckiej komisji ds. Niemców rosyjskich, podpisano protokół o stopniowym przywróceniu Autonomicznej Republiki Rosyjskich Niemców. Zgodnie z dokumentem w najbliższym czasie miał zostać wyznaczony obszar (na terenie obwodów wołgogradzkiego i saratowskiego), na którym utworzone będą pierwsze instytucje niemieckiej mniejszości. W protokole mowa jest też o pomocy niemieckiej dla tych rejonów (nie tylko dla niemieckiej mniejszości). W roku na realizację projektu NRF przeznaczono 100 mln marek. Jednak paromiesięczną później, podczas wizyty Jelcyna na Powołżu, plan restauracji republiki spotkał się z silnym lokalnym oporem. W tej sytuacji Jelcyn był zmuszony zapewnić, że żadna zmiana statusu republiki nie nastąpi bez zgody lokalnej ludności. Dodał również, że okręgi autonomiczne powstaną tam, gdzie odsetek Niemców wynosi 90 proc. Wywołało to zaniepokojenie w NRF. Pomoc gospodarcza została wstrzymana. Dla załagodzenia sytuacji, w kwietniu 1992 r. Jelcyn podpisał dekret o natychmiastowej rehabilitacji Niemców rosyjskich i utworzeniu dwóch niemieckich

terytoriów narodowych: na północy okręgu wołgogradzkiego oraz koło Saratowa.

W lipcu 1992 r. rząd niemiecki zatwierdził protokół o współpracy między Rosją a Niemcami w sprawie stopniowego przywracania państwowości Niemców rosyjskich. Dokument został podpisany podczas wizyty sekretarza stanu w niemieckim MSW, pełnomocnika rządu ds. przesiedleńców Horsta Waffenschmidta w Moskwie. Dokument dotyczył stopniowego przywracania autonomii Niemcom nadwołżańskim. W dokumencie tym Rosja zobowiązała się do odtworzenia Niemieckiej Republiki Autonomicznej, która istniała nad Wołgą do 1941 r.

Od tego czasu pomoc dla mniejszości niemieckiej w Rosji stała się priorytetowym kierunkiem polityki rządu NRF. W listopadzie 1992 r. rząd Rosji przyjął program osiedlenia nad Wołgą rosyjskich Niemców i tym samym odtworzenia autonomicznej republiki w obwodach Wołgograd, Samara i Saratów. Ministerstwo Finansów Rosji przekazało na realizację projektu 300 mln rubli. Bonn natomiast przyznał 100 mln marek natychmiastowej pomocy na odrodzenie Republiki.

W 1994 r. rząd Niemiec przeznaczył 4 mld marek na rozwiązanie problemu ludności niemieckiej zarówno powracającej do Niemiec, jak i pozostającej w krajach WNP (w tym na Syberii, Północnym i Wschodnim). W 1994 r. wydatki budżetowe przeznaczone na rozwiązanie problemu rosyjskich Niemców wzrosły 2,5 raza w porównaniu z rokiem 1993. Połowa tych środków przeznaczona została dla Północnego, gdzie realizowany jest program odtworzenia jednostki terytorialnej mniejszości niemieckiej. Rząd Niemiec skoncentrował się na pomocy dla rosyjskich Niemców zamieszkujących Syberii Zachodnią. W 1995 r. rząd RFN przeznaczył 160 mln marek na pomoc dla Niemców rosyjskich przesiedlających się do europejskich rejonów Rosji z Azji środkowej. Niemcy postawił jednak warunek, że „projekty budowy osiedli mieszkaniowych i gospodarstw rolnych dla niemieckich przesiedleńców z rosyjskich republik Azji środkowej i Kazachstanu muszą być dokładnie opracowywane”. Po 1998 r. kwestie dofinansowania ucichły.

Do Rosji przesiedlają się przede wszystkim Niemcy z republik środkowoazjatyckich i Kazachstanu, dla których buduje się osiedla

w obwodach: wołgogradzkim, nowosybirskim, saratowskim i omskr. oraz w Kraju Altajskim. Z inicjatyw tworzenia podobnych enklaw wystąpiło wiele okręgów administracyjnych na terenie Federacji Rosyjskiej. Niektóre z nich mają charakter niepowodzony, jak np. postulat utworzenia Bałtyckiej Republiki Niemieckiej na terenie obwodu kairingradzkiego.

Na terenie Federacji Rosyjskiej działa kilka organizacji mniejszości niemieckiej, m.in. Międzypartyjny Związek Niemców Rosyjskich (dawny Kongres Niemców b. ZSRR), Stowarzyszenie Niemców Rosyjskich „Odrodzenie”, nowosybirska organizacja mniejszości niemieckiej „Ojczyście Przestrzeń”, skupiająca tylko tych Niemców rosyjskich, którzy nie planują wyjazdu do NRF, Towarzystwo Rosyjskich Niemców „Freiheit”.

Coraz wyraźniejsze są zapowiedzi drastycznego ograniczenia przez strony niemieckie napływu tzw. Niemców rosyjskich. Od 1990 roku do NRF przybyło ich ponad milion (w 1990 r. — 33,1 tys. osób, w 1991 r. — 33,9 tys.; w 1992 r. — 62,7 tys. osób; dla porównania — w 1992 r. ogółem wyjechało z Rosji 102,9 tys. osób<sup>52</sup>). W trudnej sytuacji gospodarczej, rosnącego bezrobocia, w jakiej znajdują się Niemcy pochłonięte oswojeniem i zagospodarowaniem mieszkańców byłej NRD, ludzie ci to dodatkowe źródło do pracy i obciążenie dla funduszy emerytalnych.

Od 1993 r. liczba wszystkich przybyszów pochodzenia niemieckiego do Niemiec pokrywa się niemal całkowicie z liczbą przybyszów z obszaru byłego ZSRR. Od 1992 r. ich liczba jest ustalana na 200 tys. osób rocznie. Wynika ona nie tylko z możliwości Niemiec, lecz także z potrzeb demograficznych i ekonomicznych kraju. Przy stale malejącej liczbie urodzeń w Niemczech, niemieccy naukowcy obliczyli, że potrzeba włączyć 200 tys. przybyszów rocznie, aby miał kto zarobić na siebie i rodziny oraz renty i emerytury. Liczba ta do dnia dzisiejszego nie jest przekroczona.

Takie recesja, bezrobocie i objawy kryzysu finansowego państwa, spowodowane koniecznością „wchłonięcia” i zagospodarowania byłej NRD, zmuszają polityków niemieckich do innego spojrzenia na emi-

<sup>52</sup> Hotsan Poccus, Moskwa 1994, s. 118.

grantów. Dotychczas sytuacja była do przejrzysta. Elementem negatywnym i niepo danym byli cudzoziemcy, czyli ludzie, w yłach których nie plyn ła krew niemiecka. Rzadko w tym kontek cie wymieniano emigrantów, których dla odró nienia nazywano przesiedle cami (*Umsiedler*), wysiedle cami (*Aussiedler*) czy wysiedle cami pó niejszymi (*Spaetaussiedler*). W sensie prawnym i społecznym ludzi tych 1 czyła faktyczna lub domniemana urz dowo obecno w yłach krwi niemieckiej.

Ostatnio w landach podnosi si coraz gło niejszy krzyk o zmniejszenie kontyngentów rocznych o połow . Za drastycznym ograniczeniem napływu przesiedle ców z Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej zdecydowanie od dłu szego czasu opowiada si tak e opozycja niemiecka.

Z drugiej jednak strony słyszy si obawy, e ogłoszenie zmniejszenia kontyngentów wywoła panik w ród Niemców nie tylko rosyjskich i psychoz zamykaj cej si bramy.

Tymczasem rozwiał si mit o dyscyplinie pracy i woli wykonywania zawodu w ród Niemców rosyjskich. Jak zauwa aj Niemcy, obserwuje si w ród nich mentalno roszczeń , agresywno i bałaganiarstwo — głównie w ród młodzie y. Młodzie w wieku do 25 lat stanowi w ród przybyszów z Rosji ok. 45 proc. Przyjechali do Niemiec, bo taka była wola rodziców. Nie chc zmienia swych nawyków, uczy si j zyka ani zawodu. S podatni na przest pczó <sup>53</sup>.

Rozwizanie tego problemu wymaga jednak pewnych zmian prawnych. Zgodnie bowiem z konstytucj Niemiec, obywatelstwo niemieckie uzyska mo e ka dy, kto miał niemieckiego przodka lub mieszka na terenach, które znajdowały si w granicach pa stwa niemieckiego do 31 grudnia 1937 r. W ten sposób prawo do obywatelstwa maj członkowie niemieckich mniejszo ci, licznych zwłaszcza w Rosji, Kazachstanie i Rumunii.

Rz d Niemiec nigdy nie próbował zmienia tego przepisu, i nic nie wskazuje, aby miał uczyni to teraz. Zauwa y jednak mo na, e coraz cz ciej władze niemieckie wol wspomaga swych rodaków

---

<sup>53</sup> Por.: *Russland bleibt Magnet für Arbeitsuchende*, „Moskauer Deutsche Zeitung“, 2002 7. 12.04.

w Rosji przez wydzielanie pieniędzy na ich zagospodarowanie, niż zachęca ich do powrotu do kraju<sup>54</sup>.

W regionach z dużym odsetkiem ludności niemieckiej widą wyraźną ofensywę polityki kulturalnej Niemiec.

## Zbliżanie przez kulturę

Lata 2003-2004 w dyplomacji kulturalnej Niemiec nazwano *Deutsch-Russischen Jahre der Kulturbegegnungen*. Otwarcia roku kultury niemiecko-rosyjskiej dokonali 9 lutego 2003 prezydent Rau i prezydent Putin. Dokonano wymiany ponad 350 wystaw w 30 miastach Rosji i Niemiec. Do końca 2004 r. nastąpiła wymiana prawie wszystkich ważniejszych dokonań teatrów, oper, baletów, ekspozycji stałych, odbyły się festiwale filmowe, literackie. Wszystko ma na celu wykazanie bliskości kultury rosyjskiej i niemieckiej. Jednym z wydarzeń o najwyższej randze ma być wystawa „Berlin—Moskwa 1950—2000”, prezentowana w 2003 w Berlinie i w 2004 w Moskwie<sup>55</sup>.

Podsumowując, można powiedzieć, że poza szerokim programem wymiany kulturalnej (lata 2003—2004), w sytuacji napięcia iracko-amerykańskiego i zaangażowania politycznego w konflikt jako antagonistów europejskich z jednej strony Francji, a z drugiej Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, ani stroniące od jednoznacznych decyzji Niemcy Rosji, ani też podobnie lawirująca w światowej dyplomacji Rosja Niemcom mają nie wiele więcej do zaoferowania.

---

<sup>54</sup> Por.: *50 Jahre Landsmannschaft der Deutschen aus Russland*, [www.deutscheausrussland.de](http://www.deutscheausrussland.de)

<sup>55</sup> Patrz: [www.deutsch-russische-Kulturbegegnungen.de](http://www.deutsch-russische-Kulturbegegnungen.de)

*Janusz Fałowski*

## Tematyka włoska na forum polskiego parlamentu bieżącej kadencji

Problematyka włoska przewinęła się w ciągu aktualnym i w jakim zagadnieniu obecności sił polskich w Iraku. Rzecz polski, uzasadniając wysłanie wojsk do Iraku, niejednokrotnie posilkował się przykładem analogicznego zaangażowania sił politycznego i militarnego niektórych państw europejskich, w tym Włoch. Motywem międzynarodowego, a zwłaszcza europejskiego współdziałania Polski, operował minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, który na 44 posiedzeniu Sejmu 26 III 2003 wymienił list państw deklarujących udział w interwencji w Iraku oraz informował o ich zamierzonych formach aktywności w tym kraju.

Podobnie linię wyjątkową postępowanie Polski, przyjął resort obrony. Przemawiając w Sejmie 11 IX 2003, minister Jerzy Szmajdzki zestawiał w celach porównawczych liczebność oddziałów wojskowych poszczególnych państw, które wraz z Polską wzięły udział w operacji irackiej obok głównych sojuszników — Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Zestawienie zbliżonych pod względem ilości wysłanego wojska z poszczególnych państw europejskich miało ukazać wspólnotowy wymiar zaangażowania Polski w działaniach w Iraku, jak i mniejsze jego skalę w stosunku do rozmiarów kontyngentu amerykańskiego i brytyjskiego. W zestawie tym Polska siedziała z Włochami, co jeszcze bardziej miało uświadomić polityczne i militarne zadzierzgnięcia między obiema krajami. Akcja iracka została zatem ukazana jako forma braterstwa broni, cementująca stosunki Polski z państwami koalicyjnymi, w tym z Włochami.

Tematyka włoska na forum Sejmu pojawiała się stosunkowo często w dyskusjach wokół wejścia Polski do Unii Europejskiej. Problem akcesyjny intensywnie angażował uwagę polskiego parlamentu IV kadencji. Trudno ci integracyjne podnosiła niechęć Unii Samoobrona, która wysuwała obiekcje głównie natury gospodarczej, ale w najostrzejszej formie czyniła to Liga Polskich Rodzin, ugrupowa-

nie, które nie tylko z przyczyn ekonomicznych, lecz przede wszystkim z pobudek ideologiczno-politycznych usiłowało blokować wstąpienie Polski do Zjednoczonej Europy przez sparaliżowanie procesu integracyjnego.

W tym celu, już na początku Sejmu IV kadencji, w styczniu 2002, jeszcze w trakcie prowadzonych rozmów akcesyjnych, LPR, licząc na negatywny głos społeczny, na czele z posłem Janem Łopuszańskim złożyła wnioski o przeprowadzenie referendum na temat przystąpienia naszego kraju do Wspólnoty Europejskiej (Druk Sejmowy nr 114). Wnioskodawcy już na wstępie urabiali potencjalnych uczestników referendum, operując podnoszonymi już wcześniej zarzutami, o sfederowanie z Unią oznacza utratę przez Polskę niezawisłości i jej uzależnienie od zagranicznych sił: „Przystosowania Polski do Unii Europejskiej w szczególności prowadzi do stopniowej likwidacji suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej i do uzależnienia dróg i perspektyw rozwoju od decyzji obcych państw”.

Wśród polemizujących z poglądami wyrażonymi we wniosku LPR znalazł się Ireneusz Niewiarowski, poseł z okręgu konińskiego, ówczesny reprezentant Koła Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego. Niewiarowski operował przykładami krajów, które pomimo wejścia do Unii nie utraciły żadnego atrybutu swojej podmiotowości i zachowały pełną samodzielność w prowadzeniu polityki wewnętrznej, zewnętrznej, gospodarczej i wojskowej. Wśród tych państw wymienił Włochy.

Kolejne wystąpienia posłów LPR zdefiniowały bliżej odcień domniemanego zagrożenia suwerenności Polski po jej wstąpieniu do Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z pierwotną doktryną endecką, kontynuowaną przez LPR, miałyby to Niemcy, które po raz kolejny, tym razem po raz pierwszy, w sposób bardziej zaważony niż dotychczas, przez twórców zwanej Unii Europejskiej realizują swoją odwieczną politykę ekspansji i dominacji. Cele polityki niemieckiej pozostały niezmiennymi. Uległy przeobrażeniom jedynie środki do osiągnięcia supremacji. Przystawiono zwrotnice z metod militarystycznych na środki bardziej subtelne, ale wypracowane i manipulacyjne.

Macieja Giertycha, którego wypowiedzi zabrzmiały zaskakująco do tegoż zawartych w licznych broszurach i artykułach pra-



sowych aparatu propagandowego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej wczesnych lat piądziesiątych, atakujących zachodnią wizję jednoczenia Europy, Wspólnota Europejska nie była i nie jest niczym innym niż wcieleniem sukcesywnie w życie staroniemieckiej idei panowania polityczno-gospodarczego nad środkowo-Wschodnią Europą, realizacją „Mitteleuropę”, której pomysł rzucił w okresie I wojny światowej ówczesny kanclerz Bethmann Hollweg, a koncepcyjnie wyłożył Friedrich Naumann. Cytując myśli Hollwega i Naumanna, Maciej Giertych uwypuklił z trybuny sejmowej, że rosnący niemiecki hegemonistyczny apetyt, rozbudzony jeszcze w epoce zjednoczeniowej Bismarcka i zastrzygnięty w okresie I wojny światowej, sięgał tak daleko do Włoch.

Według Macieja Giertycha, dodatkowym czynnikiem sprawczym jednoczenia Europy, wspierającym w gruncie rzeczy zapadły niemiecki, miała być masoneria, tak i włoska. Dominującą jakoby rolę masonerii w najnowszych dziejach Europy zawsze podkreślała myślnie narodowo-demokratyczna, silnie zaznaczająca się w ideologii LPR. Obok planów niemieckich, Unia Europejska okazuje się zatem ziszczonym zamysłem antykatolickich wolnomularzy, wywodzących się również z Półwyspu Apenińskiego.

Posługując się endeczką, spiskami i demaskatorską teorią dziejów oraz immanentną tej myślnie metodą poszukiwania zakulisowych mechanizmów historycznych, Maciej Giertych podjął tropem swoich założeń o nacjonalistyczno-niemieckich oraz masoneryjskich ródłach Unii Europejskiej i odrzucił, wydawałoby się do oczywistych prawd, że dzieło zjednoczenia europejskiego wyszło od szczytnych, pokojowych założeń myślników i polityków chadeckich, wśród których był Włoch Alcide de Gasperi.

Na 40 posiedzeniu Sejmu Maciej Giertych wygłosił zdanie sumujące jego antyunijne poglądy: „Unia Europejska ma zupełnie inny ródwód, niemiecki, ale też i masoneryjski”. Obalenie koncepcji o chrześcijańskich korzeniach jednoczenia Europy pozwoliło zarazem Maciejowi Giertychowi, jako przedstawicielowi katolickiego ugrupowania, również na płaszczyźnie religijnej skrytykować proces wchodzenia Polski do Unii.

W recepcji Macieja Giertycha, Włochy stały się unijną, ofiarą niemieckiej manipulacji oraz konszachców obcej i rodzimej masonerii i negatywnym w tym względzie przykładem dla Polski. Roman Giertych na 27 posiedzeniu sejmowym 24 VII 2002 zaostrzył jeszcze bardziej demaskatorsko-propagandowy ton Ligi Polskich Rodzin wobec Wspólnoty Europejskiej i byłby kierując się historycznym schematem skojarzeniowym „państw osi”, wyrastającym z cyklicznej koncepcji historiografii endeckiej, również Włochy objął kręgiem państw oskarżonych o czerpanie eksploratorskich profitów z funkcjonowania Unii kosztem mniejszych państw, na wzór swych niewygasłych i odrywających obecnie do wiadomości kolonialnych: „Pamiętajmy, że 30 lat temu takie kraje Unii Europejskiej, jak Francja, Wielka Brytania, a jeszcze wcześniej Włochy, Niemcy, posiadały kolonie i są dobrze przygotowane do współorganizowania współuczestnictwa kolonii w życiu metropolii. (...) I to jest właśnie nie dzisiaj”.

Wypowiedź Romana Giertycha pozornie klóciła się z logiką jego wcześniejszego wystąpienia na 16 posiedzeniu Sejmu 14 III 2002, w którym, w ramach ustawicznie podnoszonej przez LPR konieczności zaktywizowania samodzielnie polskiej polityki zagranicznej i zwikszenia jej suwerenności w stosunku do Komisji Europejskiej, apelował o intensyfikowanie dwustronnych stosunków dyplomatycznych, w tym z Włochami, które to państwo zaliczył, obok Francji i Wielkiej Brytanii, do stałych sprzymierzeńców Polski. W mowach poselskich Romana Giertycha pojawiła się pewna sprzeczność. Z jednej strony poseł LPR podjął ustalonym trybem tradycji, sytuując Włochy jako bliskiego alianta Polski, po czym podjął się zupełnie nowej, zaskakującej, gdy nieznaną dotychczas szerzej na gruncie polskim interpretacji historiograficzno-politologicznej i to samo państwo włoskie postrzegł w otoczeniu krajów zagrożających interesom Rzeczypospolitej.

Antynomia wydaje się być pozorna. Roman Giertych różnicował bowiem postawę Włoch, objawiając się w kontaktach bilateralnych, w których Polska była równoprawnym, zmuszającym do okazania szacunku podmiotem politycznym, oraz przejawiając się na płaszczyźnie stosunków unijnych, gdzie nasze państwo, zgodne z przekonaniem LPR, traciło suwerenność i stawało się słabszym

uczestnikiem, bo ju nie partnerem rozmów czy raczej ju monologu, dyktatu mo nych.

Tok rozumowania Romana Giertycha przystawał do wykładni ideowej LPR, przypisuj cej Wspólnocie Europejskiej immanentny atrybut politycznego degenerowania, w której to instytucji, wbrew głośzonym przez ni hasłom, realizuj si egoistyczne plany silniejszych bytów pa stwowych, w której niweczono, a nie budowano proces porozumienia mi dzy pa stwami.

Nie była to ostatnia krytyczna wypowied , która padła z ław poselskich LPR o roli pa stwa włoskiego w stosunkach europejskich. Głosy te pomno ył Antoni Stanisław Stryjewski w passusie swego mocno antyglobalistycznego, antyunijnego, antywolnorynkowego i antykapitalistycznego wyst pienia z 28 VIII 2003 na 55 posiedzeniu Sejmu, uj tego w frazeologii zaczerpni t wprost z minionej propagandy stalinowskiej, zwalczaj cej Zachód i plan Marshalla. W zdumiewaj cej ocenie Stryjewskiego, Włochy nale ały do w skiej grupy pa stw eksplloatuj cych pozostałe kraje, a ten eksploratorski system był ju uciele niony w mechanizmie planu Marshalla: „(...) b d cego pochodn dóbr zrabowanych na terenie całej Europy rodkowej”.

Krytyczna retoryka o postawie pa stwa włoskiego wykorzystuj ce go, wraz z pozostał trójk (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) „starych” członków Wspólnoty Europejskiej, unijne układy dla egoistycznych celów, wzmogła si w wypowiedziach członków LPR w okresie rysuj cego si ju fiaska uzgodnie nicejskich.

Odwrót od porozumienia nicejskiego spowodował sporo kłopotów propagandowych parlamentarnym, a zwłaszcza rz dowym euroentuzjastom, którzy jeszcze niedawno z dum podkre lali — jak sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej Danuta Hübner na 37 posiedzeniu 4 XII 2002 i na 38 posiedzeniu 20 XII 2002 oraz premier Leszek Miller na tym samym posiedzeniu — swoje osi gni cia, czyli wywalczenie dla Polski 27 głosów w Radzie Unii Europejskiej, zwracaj c przy tym uwag , e s to zaledwie o dwa głosy mniej od uzyskanych przez najwi ksze pa stwa struktury europejskiej, w tym Włochy. Były to wypowiedzi, w których pobrzmiewał cokolwiek chęłEwy ton, wyrony ju wcze niej przez Bogusława Liberadzkiego z SLD na 15 po-

siedzeniu Sejmu 1 III 2002, a zadaniem Polski miało być uplasowanie się w czołówce państw europejskich, do których zaliczył te Włochy.

Zmiana frontu nicejskiego dostarczyła przysłowiowego wiatru w plecy przeciwnikom Unii lub eurosceptykom, a wreszcie opozycji rzeczonej spod znaku Prawa i Sprawiedliwości i Platformy Obywatelskiej, która do walki z lewicową koalicją otrzymała kolejny argument o nieudolności władz. Znowu odżyły w parlamencie głosy, w których celowała LPR, dystansując w tej dziedzinie Samoobronę, o pasywnych stosunkach unijnych, gdzie w interesie państwa wykorzystując mniejsze przy akompaniamencie oszukańczych hasła o symbiozie europejskiej.

Antyunijne poglądy LPR reanimował słynący z barwnego języka Bogdan Pęk na 56 posiedzeniu 12 IX 2003. Wspierał go wcześniej kolega klubowy Marek Kotlinowski, który w wiedeńskim oddziale nicejskich mówił 29 VIII 2003 na 55 posiedzeniu o postępującym marginalizowaniu roli Polski w Unii przez dominujący kwartet europejski: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania oraz o zmanipulowanej kampanii przed referendum akcesyjnym, gdy jej adresaci dysponowali błędnie informacją o pozycji naszego kraju w europejskich strukturach decyzyjnych.

Piśmownictwem mocarstwowych jakoby interesów gospodarczo-militarnych Francji, Włoch, Niemiec w Unii Europejskiej ponownie zajęli się 2 X 2003, przy okazji omawiania wniosku o votum nieufności dla Danuty Hübner, Janusz Dobosz, aktualnie poseł z LPR. Wręcz o koalicji państw Niemiec, Francji i Włoch, które rzekomo miały pięć trudności akcesyjne przed Polską, mówiła posłanka LPR Gabriela Masłowska na 63 posiedzeniu 10 XII 2003. Z jej wywodami polemizował wiceminister MSZ Jan Truszczyński.

Znacznie bardziej umiarkowane słowa pod względem doboru użytych środków stylistycznych, choć tak pełne rozczarowania płynące z postawy głównych sił europejskich, padły na 55 posiedzeniu 29 VIII 2003 z ust Marii Nowak z Prawa i Sprawiedliwości i Krzysztofa Oksydy z Platformy Obywatelskiej, z klubu gdzie ukuto sławny już slogan „Nicea albo śmierć”, którym szachowano rzeczone w Polsce koalicje.

Rzeczka ekipa usiłowała, jak się okazało mało przekonująco, zażądać wzięcia odpowiedzialności polskiej dyplomacji. W gremium parlamentarnej opozycji daremnie starano się wlać nastrój optymizmu z powodu rysującej się jakoby szansy przełamania impasu ponieciskiej. Nadzieje, jak się okazało płonne, wzięto z prezydencji włoskiej w Unii Europejskiej.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ustami swojego kierownika Włodzimierza Cimoszewicza, na 63 posiedzeniu Sejmu 10 XII 2003 dodatkowo rozciągało wizję wspólnego z Włochami przeformowania chrześcijańskiej preambuły Konstytucji Europejskiej, za którą odpowiadała strona polska. Następnym przykładem zgodności polsko-włoskiej w kwestii unijnych koncepcji ustrojowych podał Jan Truszczyński 2 IV 2004 na 72 posiedzeniu. Rzecz miała dotyczyć opinii, aby przewodniczący Rady Europejskiej mogli wspólnie piastować trzy kraje przez okres 18 miesięcy.

Nastroje rozczarowania wynikami procesu akcesyjnego, które próbowano wykorzystać, przede wszystkim ze strony posłów LPR, do batalii z panującą ekipą oraz do powiększenia elektoralnych wpływów, podsycone były wiadomościami o decyzjach kolejnych państw, także Włoch, zamykających rynki pracy przed polskimi pracownikami. W tym kontekście, posługując się także casusem włoskim, Roman Giertych na 70 posiedzeniu 11 III 2004 skrytykował jako zwodniczą przedreferendalną akcję propagandową urzędu prezydenckiego Aleksandra Kwanińskiego. Długofalowe obostrzenia na rynku pracy, wprowadzone w większości państw Wspólnoty, skrytykował także Zygmunt Wrzodak z LPR. Na 72 posiedzeniu Sejmu 1 IV 2004 ocenił, że ograniczenia odbijają się niekorzystnie na funkcjonowaniu polskiej gospodarki.

Negatywne przykłady włoskie, towarzyszące krytyce głównych państw europejskich, którymi na forum parlamentu najczęściej posługiwała się LPR, nie zacieśniały się tylko do sfery stosunków międzynarodowych, ale zahaczały też o sprawy wewnętrzne państwa włoskiego. Kontekst ten pojawił się przy okazji lansowanej przez LPR koncepcji dekomunizacji, wznowionej na kanwie tzw. sprawy starachowickiej, która w sposób jaskrawy na przykładzie SLD ukazała

wyjtkowo niepokojące zjawisko przenikania się w Polsce świata polityki z środowiskiem kryminalnym.

Zdaniem LPR, przedstawionym przez Romana Giertycha na 52 posiedzeniu 10 VII 2003, brak dekomunizacji miał skutkować powiazaniami SLD ze światem przestępczym, których widowym przykładem była afera starachowicka. Według diagnozy sporządzonej przez Romana Giertycha, powiazania z różnymi stosunkami działacze byłego reżimu znalazli się zarówno w aktualnym aparacie władzy, jak i w strukturach gangsterskich, co zrodziło na wzór włoski układy mafijne.

Roman Giertych stwierdził, że mafia umocniła się we Włoszech z powodu braku przeprowadzenia denazyfikacji: „Włochy, które nie wprowadziły denazyfikacji po II wojnie światowej, do dziś borykają się z mafią”. Analogiczna groźba zawisła nad Polską. Zrównując system komunistyczny z faszystowskim, Roman Giertych uznał, że brak akcji dekomunizacyjnej utrwalał powiazania mafijne. Posiłkując się tym negatywnym przykładem włoskim, LPR zgłosiła postulat wprowadzenia zakazu sprawowania funkcji publicznych przez aktywnych funkcjonariuszy byłego systemu.

Stereotypem o korupcyjnych praktykach firm zagranicznych działających na terenie Polski posłużył się Janusz Dobrosz z ówczesnego PSL, który, co nie powinno dziwić, ze swoimi antyunijnymi i skierowanymi przeciwko obcym inwestorom poglądami, rychło znalazł się w szeregach LPR. Dobrosz mówił o zjawisku korupcji 27 II 2002 na 15 posiedzeniu Sejmu przy okazji plenarnej dyskusji nad sprawozdaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych o rzekomym projekcie ustawy o ratyfikacji cywilnoprawnej konwencji o korupcji.

Referentem wymienionego zagadnienia był Paweł Piskorski z PO. W sprawozdaniu Piskorski wymienił kraje, które podpisały konwencję antykorupcyjną, co w zamyle referenta miało dodatkowo nakłonić Sejm do przeprowadzenia ratyfikacji. Równocześnie nie w parlamencie przeszła ratyfikacja prawnokarnej konwencji o korupcji. Sprawozdawcą odpowiedniej uchwały powołanych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych była posłanka SLD Danuta Grabowska, która zachęcając Izbę na 22 posiedzeniu 24

W 2002 do aktu ratyfikacji, zwróciła uwagę, że konwencje zostały podpisane przez inne kraje, tak jak i Włochy.

Słabo zaważonym stereotypem Włoch jako państwa korupcyjnego posłużył sobie Ludwik Dorn z PiS, gdy rozprawiał się z lansowanym mocno przez PO projektem wikszościowej ordynacji wyborczej do parlamentu opartej na jednomandatowych okręgach. Na 66 posiedzeniu Dorn odpiął jeden z argumentów stronników ordynacji wikszościowej, że system ten stwarza mniej korupcjogennych warunków niż mechanizm proporcjonalny. Dorn ripostował, że gdyby przyjęto powyższą argumentację, to okazałoby się, że wbrew oczywistym faktom, iż Włochy, Francja i kraje Ameryki Łacińskiej są mniej skorumpowane niż państwa skandynawskie, w których silnie zakorzeniona jest zasada pogłębionej proporcjonalności.

Zrelacjonowane wyżej przykłady włoskie *in minus*, które dotyczyły najczystszej sfery polityki zagranicznej, były w polskim parlamencie odosobnione. Nie okazała się polska tradycja myślenia politycznego, traktująca zyczliwie i Włochy i Włochów.

W parlamencie zdecydowanie przeważały pozytywne wypowiedzi o funkcjonowaniu wewnętrznym państwa włoskiego, które płynęły zazwyczaj, choć nie tylko, z ust zwolenników przystąpienia Polski do Unii. W wystąpieniach parlamentarnych przebiegała się tendencja przedstawiania Włoch jako kraju sukcesu politycznego i gospodarczego, który Polska powinna naśladować. Metoda bazująca na otwartości społeczeństwa polskiego, chłoniącego po okresie „elaznej kurtyny” zagraniczne „nowinki”, polegająca na przytaczaniu pozytywnych przykładów z życia wewnętrznego innych państw Unii, stosowana była często przez rzeczników obywateli, zazwyczaj w ramach kontynuowania akcji implementacyjnej. Wzorcem innych krajów posługiwały się także partie pozarządowe, a nawet eurosceptyczne, szukające zjednoczenia głosów parlamentarnych lub potencjalnych wyborców do swoich koncepcji.

Próbki tych ostatnich poglądów można znaleźć choćby w wystąpieniu posła LPR Roberta Lubińskiego na 23 posiedzeniu 7 VI 2002. Między innymi na modelu włoskim Lubiński zachwalał klubowy projekt wikszościowej ordynacji w wyborach samorządowych. W dziedzinie samorządowej należałby do odnotowania wypowiedź posła SLD Jana Kochanowskiego na 54 posiedzeniu. W ramach dyskusji o rządowym pro-

jeckie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Jrr. Kochanowski, podaje wzorzec Hiszpanii oraz Włoch, proponując zwieszenie dochodów samorządów przez ich partycypację w podatku VAT.

Lider Samoobrony Andrzej Lepper, także na przykładzie włoskim, rozwijał populistyczną tezę o potrzebie zwieszenia długu wewnętrznego państwa dla poszerzenia zakresu opieki socjalnej, jak i pobudzenia koniunktury gospodarczej. Na 58 posiedzeniu Sejmu krytykował przy tym zapis umieszczony w polskiej konstytucji, ograniczający wysokość deficytu budżetowego. Na kolejnym posiedzeniu 23 X 2003 Andrzej Lepper sukcesywnie dokumentował swoje stanowisko, tym razem za pomocą porównawczego bilansu stanu opieki zdrowotnej, który lepiej wypadł w poszczególnych krajach Unii niż w Polsce. Trzeba w tym miejscu odnotować, że Andrzej Lepper z satysfakcją przytoczył dane informujące o tym, iż krajem wiodącym prym w statystyce łоек szpitalnych w stosunku do ilości mieszkańców była Rosja. Poseł Samoobrony nic natomiast nie wspomniał o poziomie jakości usług medycznych u naszego wschodniego sąsiada.

Zwieszenie poziomu budżetowych wydatków socjalnych domagał się także Bogdan Pęk z LPR na 61 posiedzeniu plenarnym Sejmu. Wśród precedensów mających poprzeć jego stanowisko, wskazał także na przykład włoski. Podobne zdanie znajdziemy w wypowiedzi posłanki LPR Krystyny Grabickiej z dnia 15 IV 2004 na 73 posiedzeniu, która polemizowała z oszczędnymi założeniami budżetowymi tzw. planu Hausnera.

Włoski motyw budżetowy, tym razem w dalece bardziej racjonalnej pod względem finansowym argumentacji, pojawił się u niezrzeszonego w tym czasie posła, poprzednio z Samoobrony, Zdzisława Jankowskiego na 54 posiedzeniu 29 VII 2003. Cytował on wskaźniki mówiące o znaczącym udziale czynnika wiedzy i postępu techniczno-organizacyjnego w rozwoju społeczno-gospodarczym wysokocywilizowanych krajów, a wśród nich na czołowym miejscu wymienił Włochy. Wywód był potrzebny Jankowskiemu do przedstawienia nienowej wprawdzie, ale ciągle zapominanej przez rządzących tezy o istotnym znaczeniu nauki dla rozwoju państwa



i zapó nieniu Polski w tej materii, co wyraża ło si w ło eniu niskich nakładów bud etowych na rozwój wiedzy.

Argumentacj , o korzy ciach płyn cych z abolicji podatkowej w szeregu pa stw, w tym we Włoszech, bronił si na 38 posiedzeniu Sejmu minister finansów Grzegorz Kołodko w debacie w sprawie wyrażenia mu votum nieufno ci. Opozycja, na czele z Zyt Gilowski z PO, ostro skrytykowała jego działalno , zwłaszcza legislacyjn , w tym projekt ustawy abolicyjno-maj tkowej.

PSL, posiłkuj c si mi dzy innymi przykładem Włoch, forsował swój mocno kontrowersyjny projekt o biopaliwach, który w ko cu został odrzucony przez Trybunał Konstytucyjny. Poseł ludowców Marek Sawicki na 33 posiedzeniu 29 X 2002 przekonywał Izb o rzekomo rosn -cej w pa stwach europejskich popularno ci biopaliw. Si gaj c tak e do praktyki włoskiej, SLD zaaprobował rz dowy projekt ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jako ci paliw ciekłych. Stanowisko klubu uzasadnił na 37 posiedzeniu 3 XII 2002 Arkadiusz Kasznia.

Sławetny ju projekt przepisów antykoncentracyjnych w mediach, lansowany przez Aleksandr Jakubowski , uzasadniany był analogiczn regulacj rynku medialnego w Unii Europejskiej. Aleksandra Jakubowska na 18 posiedzeniu stwierdziła: „Unia Europejska nie dopuszcza do wielkich fuzji (...), ale pozostawia wolno krajom unijnym do regulowania tej sprawy na swoich rynkach. I takie pa stwa, jak Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy wprowadziły odpowiednie uregulowania”. Niemal tymi samymi słowami opini Jakubowskiej wspierał na 51 posiedzeniu 25 VI 2003 wiceminister kultury Rafał Sk pski.

Egzemplifikacj zagranicznych niskich taryf posłu yła si z kolei PO, zabiegaj c o obni enie VAT-u na usługi radiowo-telewizyjne oraz internetowe. Odpowiednie dowody przytoczył poseł Zbigniew Chlebowski.

Tak e PO si gn ła do kolejnego przykładu włoskiego, sposobu ochrony specyficznych, regionalnych produktów spo ywczych. Na 61 posiedzeniu 14 XI 2003 Leszek Korzeniowski, zwi zany ze rodowiskiem wiejskim, zaj ł si ocen rz dowego projektu ustawy o zmianie ustawy o jako ci handlowej artykułów rolnospo ywczych. Chc c chroni na rynku unijnym polskie specyfiki, takie jak oscypek i bunc,

Korzeniowski odwołał się do postpowania Włoch, które zabezpieczyły 14 produktów regionalnych, m.in. parmezan.

W tek włoski przewinął się zwłaszcza w zakresie tematyki budowlanej. Sejmowi mówcy, kierując się, choćby nie wiadomo, ukształtowan w tradycji polskiej opinii o szczególnym kunszcie budowlanym i smaku estetycznym Włochów, niejednokrotnie operowali przykładem Włoch jako państwa prowadzącego racjonalną politykę budowlaną i architektoniczną, przy tym jasno sugerując, że do tych do wiadomości powinien nawiązać nasz kraj.

Ówczesny poseł PSL Leszek Zieliński na 11 posiedzeniu 16 I 2002 odwołał się do pozytywnego przykładu Włoch oraz Holandii w dyskusji o funkcjonującym w Polsce systemie izb architektonicznych. Zieliński obawiał się utrwalenia zjawiska zoligarchizowania i biurokratyzowania struktur samorządu architektów, co odbijało się niekorzystnie na poziomie świadczonych w tych dziedzinach usług. Poseł przywołał Włochy i Holandię jako kraje kwitnącej myśli architektonicznej i budowlanej, które osiągnęły ten sukces dzięki panującej tam swobodzie wykonywania zawodu w tych branżach.

Dalsze okazje do posługiwania się pozytywnym przykładem włoskim dostarczyły ożywione dyskusje na temat podniesienia skali podatku VAT na materiały budowlane i obrót mieszkaniami. Wzorem naszego budowlanego VAT-u istniejącego w innych krajach, zwłaszcza w handlu nieruchomościami, Dariusz Grafowski, wtedy z PSL, zachęcał na 15 posiedzeniu sejmowym 27 II 2002 do wywalczenia w negocjacjach unijnych zerowej stawki podatkowej w budownictwie dla Polski.

Podobnego argumentu użył Józef Cepiła z Samoobrony na 16 posiedzeniu 15 III 2002 w trakcie dyskusji sejmowej nad pierwszym czytaniem przyjętego w Komisji Infrastruktury projektu uchwały w sprawie zmiany stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze „Podatki” w zakresie stawki podatku od towarów i usług (VAT) w budownictwie. Główny adresat tych postulatów, wicepremier i minister infrastruktury Marek Pol, abstrahując od poruszanego przez posłów w tym niskiego podatku w obrocie mieszkaniami, na 24 posiedzeniu 20 VI 2002 posłużył się ripostą, że podstawowa stawka VAT-u na materiały budowlane w krajach unijnych, w tym we Włoszech, nie odbiega zasadniczo od poziomu, który wprowadzi Polska.

Ten sam wicepremier Marek Pol przeszedł do historii polskiego parlamentu i gospodarki seri, nieudanych projektów opłat drogowych, wokół których rozsypała si koalicja SLD i PSL. Kolejny z projektów ministra infrastruktury o zmianie ustawy o drogach publicznych (Druk Sejmowy nr 1993) skrytykował na 56 posiedzeniu 11 IX 2003 poseł ludowy Bolesław Bujak. Działacz PSL, zatrzymuj c si przy dobrze znanym włoskim przykładzie systemu opłat drogowych oraz funkcjonowania sieci znakomitych autostrad, porównał na niekorzy Polski stan infrastruktury drogowej Włoch oraz innych krajów europejskich, by odrzuci mo liwo nało enia kolejnych podatków na wła cicieli pojazdów samochodowych.

Z kolei Tadeusz Parcha ski, poseł PO z okr gu nowosdeckiego, postługuj c si mi dzy innymi przykładem włoskim, krytycznie ustosunkował si do rz dowego projektu zapisów waloryzuj cych stawki za u ytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ci arowe, zawartych w dostosowawczej do kryteriów unijnych ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Parcha ski na 60 posiedzeniu 30 X 2003 oraz 62 posiedzeniu 28 XI 2003, krytykuj c umiej tno ci negocjacyjne rz du, wskazał, e na wykonanie powy szej dyrektywy unijnej szereg pa stw, tak e Włochy, otrzymało korzystne warunki okresu przej ciowego.

Pozytywna ocena tendencji rozwoju sieci super- i hipermarketów w Polsce oraz zawarta w niej jednoczesna krytyka stanu rozdrobnienia polskiego handlu dokonana została w sejmie 4 VII 2002 na 25 posiedzeniu przez sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki Andrzeja Szarawarskiego, na tle analizy stosunków panuj cych na rynkach krajów zachodnioeuropejskich, w tym we Włoszech. Szarawarski, chc c utrzyma zapalone w Polsce „zielone wiatło” dla megahandlu, przytoczył liczby wiadcze o tym, e mały handel detaliczny posiadał w Polsce niemal 90% udziału w strukturze sprzedaży, podczas gdy np. we Włoszech, kraju powszechnie znanym z istnienia du ej ilo ci drobnych rodzinnych sklepów, wska nik ten si gał tylko ok. 40%. Liczby, którymi operował Szarawarski, miały dowodzi wadliwej struktury polskiego handlu, niekorzystnej dla konsumentów oraz istnienia znacznego potencjału rozwojowego dla sieci marketów w Polsce.

Do prawodawstwa włoskiego oraz niemieckiego odwołał się posełski projekt ustawy o przeciwdziałaniu kontrabandzie artykułów akcyzowanych, który przedstawił Marek Wikiński z SLD na 21 posiedzeniu 8 V 2002. Intencją wniosku wzorowanego głównie na przepisach włoskich było rozszerzenie możliwości cigania przemytu nie tylko na granicy, ale i na obszarze kraju. Wikiński przekonywał do wiadzczeniami włoskimi sceptycznie usposobion do jego projektu sejmow.

Równie do przykładu włoskiego sięgnięto przy okazji forsowania przez rząd ustawy wzmacniającej kompetencje służb skarbowych do walki z przestępstwami fiskalnymi. Na 33 posiedzeniu Sejmu wiceminister finansów Wiesław Ciesielski, prezentując do wiadzczenia europejskie, nie bez słów podziwu szeroko opisał działalność włoskiej straży finansowej. W tej samej materii prawnej, egzemplifikację *Guardia di Finanza* posłużył się znany detektyw Krzysztof Rutkowski, były poseł Samoobrony. Na 51 posiedzeniu Sejmu 26 VI 2003 Rutkowski, sięgnięto głównie do praktyki włoskiej, poparł stanowisko Senatu, aby pracownicy kontroli skarbowej i Służby Celnej mogli poruszać się pojazdami uprzywilejowanymi w ruchu drogowym.

Cytowane wyżej głosy kruszyły szablony myślowe o Włoszech jako państwie pozbawionym ładu prawnego i bezpieczeństwa publicznego. Stereotyp ten jednak został podtrzymany przez parlamentarzystę Aleksandra Szczygło z PiS. Na 69 posiedzeniu 3 III 2004 po wiceminister rządowy projektowi ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, poseł Szczygło gorzko pocieszał się myślą, że zjawisko tzw. piractwa elektronicznego nośników medialnych rozpowszechnione jest nie tylko w Polsce, ale i w państwach ródziemnomorskich, głównie we Włoszech.

Modelem funkcjonującym we Włoszech oraz w kilku innych państwach NATO podpirał resort MON swój kontrowersyjny propozycja do projektu ustawy o Wojskowych Służbach Informacyjnych, która miała spowodować instytucjonalne połączenie służb wywiadu i kontrwywiadu wojskowego. Użył tej argumentacji wiceminister MON Maciej Górski podczas 47 posiedzenia plenarnego Sejmu.

Przykładem peregrynacji legislacyjnej we Włoszech tłumaczył wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Tadeusz Matusiak

równie zawił polsk drog do uchwalenia projektu ustawy o działalno ci lobbingowej. Na 63 posiedzeniu Sejmu 9 XII 2003 Matusiak wyja niał opó nienia skomplikowan materi prawn problemu, z którym borykaj si Włochy, jak i Polska, kraje pragn ce ustawowo uregulowa kwestię lobbingu.

Na wspólne dla Polski i Włoch konsekwencje w postaci niekorzystnych werdyktów Trybunału Sprawiedliwo ci w Strasbourgu z powodu przewlekło ci post powa s dowych w obu pa stwach wskazał wiceminister sprawiedliwo ci Marek Sadowski. W ramach poprawy sytuacji w s downictwie, na 62 posiedzeniu Sejmu zapowiedział skierowanie do parlamentu projektu ustawy o skardze na przewlekło post powania, wzorowanej na reformie włoskiej. Porównaniem z działalno ci s dów konstytucyjnych posłu ył si na 53 posiedzeniu sejmowym prezes Trybunału Konstytucyjnego Marek Safjan, gdy przeprowadził ocen funkcjonowania kierowanej przez siebie instytucji. Safjan okre lił, e rosn ca ilo orzecze Trybunału odpowiada trendowi panuj cemu w innych krajach, tak e we Włoszech.

W tek włoski pojawił si tak e w problematyce zwi zanej z bioetyk . Marek Kotlinowski z LPR, przedstawiaj c na 12 posiedzeniu 24 I 2002 projekt ustawy o zakazie klonowania człowieka, odwołał si do precedensu z ustawodawstwa Francji i Włoch. Inny poseł, Krzysztof Jurga z PiS powołał si na negatywne stanowisko Hiszpanii oraz Włoch, gdy na 58 posiedzeniu 2 X 2003 za dał analogicznego sprzeciwu Polski wobec subsydiowania przez Uni Europejsk bada nad klonowaniem organów ludzkich.

I na koniec co z weselszej problematyki winiarskiej, przy której nie mogło obej si bez nawi zania do Włoch. Uczynił to poseł Paweł Poncylijusz z PiS, podczas debaty na 62 posiedzeniu sejmowym 28 XI 2003, dotycz cej rz dowego projektu ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina. Poncylijusz z zadowoleniem przyj ł rozwi zanie zaproponowane przez Sejm, znosz ce na wzór włoski pierwotny zakaz odsprzeda y winogron kooperatywom producenckim.

Przytoczone, wybrane tylko przykłady, dowiodły znacznego zainteresowania w polskim parlamencie tematyk włosk . Problematyka ta była najcz eiej poruszana na ogólnym de zagadnie mi dzynarodo-

wych, a stosunkowo rzadziej w kontekście spraw dwustronnych. Sprzyjała temu okoliczność, że legislatura bieżącej kadencji skupiła główną uwagę w dziedzinie problematyki zagranicznej na procesie akcesyjnym oraz w kwestii zaangażowania się Polski w konflikt irański.

Dominującym był w tym porównawczy. Parlamentarzyści, niezależnie od opcji politycznych, nierzadko dobierali przykład Włoch do wyłożenia swoich poglądów. W ich opiniach przeważał korzystny obraz nowoczesnego państwa włoskiego. Zapatrywania posłów burzyły niejednokrotnie istniejące niekiedy uproszczone sady o stosunkach panujących we Włoszech. Pochlebne głosy brały zdecydowanie górę nad negatywnymi stereotypami, którymi posługiwali się niektórzy posłowie, głównie ze strony partii nieprzychylnych Unii Europejskiej. Często i zazwyczaj życzliwe odwoływanie się do tematyki włoskiej pozwalało wysnuć opinię, że w polskiej myśli politycznej utrzymuje się wyjątkowe zainteresowanie problematyką włoską oraz tradycyjny trend pozytywnego postrzegania państwa nad Tybrem.

## Holandia: kraj wieloetnicznego i wielokulturowego społeczeństwa

### Wprowadzenie

Holandia należy do zachodnioeuropejskich państw legitymujących się najwyżej i stale rosnącym udziałem mieszkańców cudzoziemskiego pochodzenia (allochtonów), reprezentujących obecnie (2003 r.) a 18,8% ogółu ludności kraju. Obraz ten jest pochodnym m.in. względnie łagodnego ustawodawstwa imigracyjnego, w tym dotyczącego „naturalizacji” cudzoziemców, czyli możliwości uzyskania przez nich obywatelstwa tego kraju. Nakłada się na to bogata przeszłość kolonialna oraz utrzymywane wspólnie silne związki administracyjno-gospodarcze i polityczne z byłymi koloniami, sprzyjające przepływowi migracyjnemu do Holandii mieszkańców dawnych posiadłości zamorskich. Spośród licznych tego typu determinant wymieni należy napływ od lat 50. XX w. szerokiej fali imigrantów z dawnych Holenderskich Indii Wschodnich (od 1945 niepodległe państwo o nazwie Indonezja, pozostające do 1954 roku w unii personalnej z Holandią) oraz dawnej Gujany Holenderskiej, skąd w przededniu uzyskania niepodległości w 1975 roku i zmiany nazwy na Surinam wyemigrowało do Holandii ok. 150 tys. osób. Miejsce szczególne przypada w tym względzie położonym na Morzu Karaibskim terytoriom autonomicznym Holandii, a mianowicie Antylom Holenderskim oraz Arubie. Zgodnie z aktualnym prawem wszystkie urodzone i zamieszkałe tam osoby w wieku od 17 do 25 lat mogą uzyskać bez szczególnych formalności holenderskie obywatelstwo. Stosownym w tym miejscu będzie podkreślenie okoliczności, że poza formalno-prawnymi ustaleniami bardzo ważnym czynnikiem sprzyjającym osiedlaniu się w Holandii obywateli terytoriów zamorskich tego kraju jest fakt, iż językiem urzędowym pozostaje tam niezmiennie od ponad 300 lat właśnie język holenderski. Podobnie w niepodległym Surinamie holenderski język zachowany został jako urzędowy.

Praktyka dowodzi, i rokrocznie ponad 90% naturalizowanych cudzoziemców to osoby, które uzyskują obywatelstwo holenderskie na podstawie tzw. „królewskiego dekretu o naturalizacji”. Mówi on, i prawo do obywatelstwa tego kraju ma każdy cudzoziemiec zamieszkuje legalnie w tym kraju co najmniej 5 lat, legitymuje się jednocześnie dostatecznym, czynnym znajomością języka holenderskiego. W ramach „królewskiego dekretu o naturalizacji” obywatelstwo holenderskie mają prawo uzyskać także dzieci naturalizowanych na powyższej zasadzie rodziców.

W świetle powyższego dekretu, znaczny potencjał przyszłych allochtonów ukryty jest w znacznej, bo liczącej ok. 700 tys. zbiorowości legalnie przebywających tu cudzoziemców. Stanowią oni 4,3% ogólnej liczby mieszkańców Holandii (2003), spośród których dominują Turcy (100,3 tys.) oraz Marokańczycy (97,8 tys. osób).

## Wielkość i struktura geograficzno-narodowościowa allochtonów

Problematyka ludności allochtonicznej w krajach europejskich należy do bardzo słabo rozpoznanych głównie ze względu na brak odpowiednich danych statystycznych. Praktycznie dopiero od połowy lat 90. XX w. zaczynają się pojawiać szczegółowsze, choć słabo zintegrowane merytorycznie informacje dotyczące tej kategorii mieszkańców, uwzględniające zasadniczo kraj pochodzenia oraz wybrane elementy ich wizerunku społeczno-demograficznego. W tych okolicznościach ograniczone są badania nad dynamiką rozwijających się procesów, które są niezwykle istotne z punktu widzenia perspektywicznego obrazu etniczno-kulturowego (w tym religijnego-wyznaniowego) poszczególnych państw europejskich, a w szerszym zakresie całej Europy. Jest to zagadnienie niezwykle istotne, gdy np. według danych za lata 1996—2003 ludność rodzima - autochtoniczna Holandii wzrosła zaledwie o 1,2%, podczas gdy holenderscy allochtoni odnotowali w tym samym okresie przyrost aż o 21,6%. W liczącej współcześnie 16,2 mln mieszkańców Holandii populacji allochtonów reprezentuje 3 039 tys. osób, stanowiących 18,8% ogólnej liczby ludności kraju (2003). Pochodzą oni z 208 państw, departamentów za-



morskich, terytoriów autonomicznych wiata, z których ok. 70% stanowi obywatele wywodzący się spoza europejskiego kręgu kulturowego. Składa się na to sygnalizowana uprzednio przeszłość kolonialna Holandii, w efekcie której kraj ten odnotował w latach 50. i 70. XX w. dwie duże fale napływu imigracyjnego — repatriacji z Indonezji i Surinamu i napływu w latach 60. XX w. cudzoziemskich robotników, głównie z Turcji i Maroka.

W skali regionalnej widoczna jest strukturalna przewaga allochtonów rodem z Azji (33,9% ogólnej liczby), spośród których dominują obywatele indonezyjskiego pochodzenia (400,6 tys. — 13,2% ogółu allochtonów - Tab. 1 i 2). Przeważają oni nieznacznie nad allochtonami wywodzącymi się z państw europejskich (30,1% ogółu mieszkańców cudzoziemskiego pochodzenia) z charakterystycznymi przewagami ludności z państw ościennych, czyli z Niemiec (393,2 tys. — 12,9% ogółu) oraz Belgii (113,2 tys. - 3,7% ogólnej liczby allochtonów).

Na miejscu trzecim z udziałem 18,2% znajdują się przybysze z Ameryki Południowej, spośród których dominują dawni mieszkańcy Surinamu (320,7 tys. - 10,6% ogółu allochtonów) oraz terytoriów zamorskich Holandii, czyli Antyli Holenderskich oraz Aruby (łącznie 129,3 tys. osób - 4,3% ogółu tej kategorii ludności).

Względnie bardzo wysoka pozycja Afryki (stąd wywodzi się 15,8% ogółu allochtonów) związana jest z liczną rzeszą osób pochodzących z Maroka (295,3 tys. - 9,7% ogólnej liczby), z których większość przybyła do Holandii w latach 60. XX w. jako kontraktowa, cudzoziemska siła robocza. Podobną determinantę leży u podstaw trzeciej co do wielkości grupy allochtonów w Holandii, czyli obywateli pochodzenia tureckiego. W liczbie 341,4 tys. osób reprezentują one 11,2% populacji Holendrów cudzoziemskiego pochodzenia.

Godne podkreślenia w tym miejscu jest to, iż te dwie ostatnie grupy narodowościowe allochtonów mają szansę zasadniczego umocnienia swej realnej i strukturalnej pozycji, a to za sprawą najliczniejszej reprezentacji w zespole legalnie zamieszkałych w Holandii cudzoziemców. I tak, spośród 699,7 tys. cudzoziemców w tym kraju (2003) pierwsze miejsce zajmują Turcy (100,3 tys. - 14,3% ogółu cudzoziemców), tuż za którymi znajdują się właśnie Marokańczycy (97,8 tys. - 13,9%).

Powyższa opinia ma swe jednoznaczne uzasadnienie w zapisie „królewskiego dekretu o naturalizacji”, na który przypada ponad 90% osób uzyskujących rokrocznie holenderskie obywatelstwo. Tak na przykład w okresie 2000-2003 na mocy powyższego dekretu naturalizowanych zostało 131 tys. cudzoziemców, czyli średnio 64,2 osoby na 1000 zamieszkałych tu legalnie obcokrajowców.

Złożono strukturę geograficzno-narodowościową holenderskich allochtonów jest poza tym swoistym wypadkiem szerokiej gamy międzynarodowych i wewnętrznych konfliktów na tle politycznym, etnicznym, religijnym czy walki ze wiatowym terroryzmem. Znajduje ona m.in. wyraz w powstaniu wielkiej fali uchodźców, z których część znajduje schronienie w Holandii, gdzie po pewnym czasie uzyskuje obywatelstwo tego kraju. Takie i w tym zakresie Holandia legitymuje się względnie łagodnym czy wręcz przyjaznym prawem na tle innych państw Europy. Potwierdza to opini fakt, iż w latach 1992—2001 przyznano w tym kraju status azylanta ok. 150 tys. cudzoziemcom, co stanowiło aż 41,3% ogółu złożonych wniosków azylowych (przy średniej europejskiej 24,8%).

Powyższa sytuacja znajduje odzwierciedlenie w rosnącej dywersyfikacji etniczno-narodowościowej holenderskich allochtonów, pośród których, oprócz wcześniej wymienionych, coraz silniejszą pozycję zajmują Holendrzy legitymujący się irańskim, afgańskim czy chińskim pochodzeniem. Tak na przykład względnie silną pozycją allochtonów irańskiego pochodzenia (1,4% ich ogólnej liczby), którzy w latach 1996—2003 odnotowali wzrost o 272% (z 11,3 do 42 tys.), jest rezultatem wysokiej fali napływu uchodźców. Pierwotnym jej źródłem był konflikt irański lat 1980-1988, następnie wojna w Zatoce Perskiej (po inwazji w r. 1990 Husajna na Kuwejt) i krwawa rozprawa rzędu Husajna z domagającymi się autonomii Kurdami (1991 r.) oraz obecna wojna w Iraku (od 2003 r.) prowadzona pod hasłem walki ze wiatowym terroryzmem. Na to wszystko nałożyły się sankcje gospodarcze ONZ wprowadzone w 1990 roku.

Tabela 1. Struktura regionalna allochtonów (1.01.2003)

Region/Kraj	Liczba osób (w tys.)	% ogółu allochtonów	% allochtonów pochodzących z danego regionu
<b>EUROPA</b>	<b>915</b>	<b>30,1</b>	<b>100,0</b>
Niemcy	393	12,9	43,0
Belgia	113	3,7	12,3
Wlk.Brytania	76	2,5	8,3
Jugosławia	74	2,4	8,1
Włoch;-	36	1,2	3,9
<b>AZJA</b>	<b>1030</b>	<b>33,9</b>	<b>100,0</b>
Indonezja	401	13,2	38,9
Turcja	341	11,2	33,1
Chiny	57	1,9	5,5
Irak	42	1,4	4,1
Afganistan	34	1,1	3,3
<b>AFRYKA</b>	<b>480</b>	<b>15,8</b>	<b>100,0</b>
Maroko	295	9,7	61,4
Somalia	28	0,9	5,8
Rep.Ziel.Przyl dka	19	0,6	4,0
Ghana	18	0,6	4,0
Egipt	17	0,6	3,5
<b>AMERYKA PŁD.</b>	<b>553</b>	<b>18,2</b>	<b>100,0</b>
Surinam	321	10,6	58,0
Antyle Hol.	129	4,3	23,3
Brazylia	11	0,4	2,0
Kolumbia	9	0,3	1,6
<b>AMERYKA PŁN.</b>	<b>42</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>
USA	30	1,0	71,4
Kanada	12	0,4	28,6
<b>AUSTRALAZJA</b>	<b>19</b>	<b>0,6</b>	<b>100,0</b>
Australia	14	0,5	73,7
Nowa Zelandia	5	0,1	26,3
Razem	3 039	100,0	-

ródło: opracowanie własne na podstawie *Statistics Netherlands, Voorburg-Heerlen 2004*.

Tabela 2. Struktura geograficzna Holendrów cudzoziemskiego pochodzenia (powyżej 5 tys. osób — 1.01.2003)

Kraj pochodzenia	Liczba osób	% ogółu	Kraj pochodzenia	Liczba osób	% ogółu
Indonezja	400 622	13,2	Australia	13 960	0,5
Niemcy	393 207	12,9	Indie	12 971	0,4
Turcja	341 400	11,2	W gry	12 530	0,4
Surinam	320 658	10,6	Kanada	12 487	0,4
Maroko	295 332	9,7	Grecja	12 448	0,4
Antyle Hol.	129 312	4,3	Filipiny	11 755	0,4
Belgia	113 239	3,7	Angola	11 710	0,4
Wielka Brytania	76 078	2,5	Brazylia	10 900	0,4
b. Jugosławia	76 067	2,5	Tajlandia	10 497	0,3
Chiny	56 738	1,9	Etiopia	10 120	0,3
Irak	41 959	1,4	Sri Lanka	9 605	0,3
Wiochy	35 586	1,2	Szwajcaria	9 128	0,3
Afganistan	34 249	1,1	Kolumbia	8 798	0,3
Polska	34 051	1,1	Syria	8 466	0,3
Francja	32 375	1,1	Dem. Rep. Konga	8 312	0,3
Hiszpania	31 206	1,0	Sudan	7 629	0,3
USA	29 859	1,0	Tunezja	7 437	0,2
Iran	28 043	0,9	Irlandia	7 350	0,2
Somalia	27 567	0,9	Rumunia	7 221	0,2
Rep. Zielonego Przyl dka	19 353	0,6	Izrael	7 179	0,2
Ghana	17 964	0,6	Japonia	7 116	0,2
Pakistan	17 749	0,6	Nigeria	6 712	0,2
Egipt	17 026	0,6	Sierra Leone	6 031	0,2
Wietnam	16 865	0,6	Dania	5 550	0,2
Portugalia	16 597	0,6	Szwecja	5 300	0,2
Austria	15 506	0,5	Inne kraje	174 024	5,7
RPA	14 914	0,5	<b>Razem</b>	<b>3 038 758</b>	<b>100,0</b>

ródło: opracowanie własne na podstawie *Statistics Netherlands*, Voorburg-Hcerlen 2004.

Irakijczyk (2003) stanowi w Holandii zdecydowanie najliczniejsz grup w ród cudzoziemców ubiegaj cych si o azyl (3 472 wnioski — 22,6% ogólnej liczby), wyprzedzaj c zdecydowanie kolejnych na li cie uchod ców z Iranu (555), Afganistanu (492), Somalii (451) oraz Libe-rii (441 wniosków azylowych).

Z bardzo zró nicowanej mozaiki narodowo ciowej holenderskich allochtonów wyró ni nale y obywateli chi skiego pochodzenia. Z liczb 56,7 tys. osób zamykaj pierwsz dziesi tk tej kategorii

mieszka ców kraju, stanowi c 1,9% ich ogólnej liczby. Ponad 60% ich populacji to byli mieszkańcy Chin Ludowych, pozostali reprezentuj w wi kszo ci obywateli dawnej kolonii brytyjskiej w Chinach — Hong Kongu. Ci ostatni w liczbie kilkunastu tysicy to w wi kszo ci ró nego rodzaju przedsi biorcy, którzy wraz z posiadany m kapitałem opu cili Hong Kong w przededniu jego zwrotu Chinom w 1997 roku.

Przytoczone powy ej ró nego typu determinanty napływu migracyjnego cudzoziemców do Holandii oraz przyjazna polityka w zakresie ich naturalizacji, znajduje wyraz w silnym zró nicowaniu dynamiki wzrostu poszczególnych grup etnicznych allochtonów oraz w strukturalnym udziale poszczególnych grup pokoleniowych tej kategorii ludno ci (tab. 3).

Tak na przykład w grupie najstarszych z punktu widzenia obecno ci w tym kraju allochtonów, reprezentuj cych zachodni styl ycia, dla którego typowy jest m.in. niski wska nik płodno ci kobiet i silnie zaawansowany proces „starzenia si ” ludno ci, znamienne jest spadek ich realnej liczby i strukturalnego udziału.

Klasy cznym przykładem s tu allochtoni niemieckiego pochodzenia, którzy tylko w okresie 1996—2003 odnotowali spadek liczebno ci o 4,5% (przy generalnym wzro cie allochtonów rz du 21,6%), w ród których zaledwie 26,6% to reprezentanci jednego pokolenia.

Zgoła odmiennie wygl da przedmiotowy obraz w przypadku allochtonów rodem z Afganistanu, reprezentuj cych jedn z najmłodszych a zarazem wzgl dnie liczn grup Holendrów cudzoziemskiego pochodzenia.

Interwencja wojsk byłego ZSRR w tym kraju i jego nieformalna okupacja w latach 1979—1989, której towarzyszyła wojna domowa, trwaj ca praktycznie do ko ca lat 90. XX w., a nast pnie działania militarne USA i Wielkiej Brytanii w ramach walki ze wiatowym terroryzmem (od 2001 r.), zrodziły ogromn fal uchod ców. Bezpo redni konsekwencj powy szych wydarze jest silny wzrost allochtonów rodem z Afganistanu. W okresie 1996—2003 liczba ich wzrosła o 598% (z 4,9 do 34,2 tys.), po ród których a 90,3% to osoby reprezentuj ce jedno pokolenie allochtonów tej grupy narodowo ciowej.

Tabela 3. Obywatele cudzoziemskiego pochodzenia z uwzględnieniem strukturalnego udziału osób w grupie jednego pokolenia\* w 1996 oraz 20<sup>03</sup> roku

Kraj pochodzenia	1996		2003		% zmian liczby allochtonów 1996-2003
	Liczba (w tys.)	% osób jednego pokolenia	Liczba (w tys.)	% osób jednego pokolenia	
Indonezja	411,6	36,2	400,6	33,8	-2,7
Niemcy	411,5	27,2	393,2	26,6	-4,4
Turcja	271,5	61,6	341,4	55,7	25,7
Surinam	280,6	63,9	320,7	58,4	14,3
Maroko	225,1	62,5	295,3	55,3	31,2
Antyle Hol.	86,8	64,3	129,3	65,3	49,0
Irak	11,3	90,0	42,0	85,2	271,7
Afganistan	4,9	92,3	34,2	90,3	598,0
Iran	16,5	88,8	28,0	85,3	69,7
Polska	25,1	53,0	34,1	57,9	38,9
Razem <b>allochtoni</b>	2 498,7	51,4	3 038,8	52,2	21,6
Razem <b>autochtoni</b>	12 995,2	-	13 153,8	-	1,2

\* allochtoni grupy jednego pokolenia: osoby urodzone za granicą oraz dzieci, których przynajmniej jedno z rodziców urodziło się poza Holandią

ródło: opracowanie własne na podstawie *Statistics Netherlands, Population by origin and generation*.

## Prognoza wzrostu i rozwoju allochtonów w latach 2000—2050

W warunkach zasadniczego osłabienia tempa rozwoju demograficznego rodzimej ludności (autochtonów), której liczebność w perspektywie 2010-2050 obniży się o 15%, czemu towarzyszy będzie wzrost o 71,4% allochtonów, specjalnie zakładając, że w połowie XXI w. Holendrzy cudzoziemskiego pochodzenia reprezentować będą 34,7% ogólnej liczby mieszkańców kraju (tab. 4).

Tabela 4. Prognoza rozwoju demograficznego w latach 2000—2050 z uwzględnieniem liczby i strukturalnego udziału ludności autochtonicznej oraz Holendrów cudzoziemskiego pochodzenia (allochtonów)

Ludno	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Ludno ogółem (w mln)	15,9	16,8	17,3	17,7	17,6	17,3
Autochtoni Liczba: (% ogółu)	13,0 (81,8)	13,3 (79,2)	13,0 (75,1)	12,8 (72,3)	11,8 (67,0)	11,3 (65,3)
Allochtoni Liczba: (% ogółu)	2,9 (18,2)	3,5 (20,8)	4,3 (24,9)	4,9 (27,7)	5,8 (33,0)	6,0 (34,7)

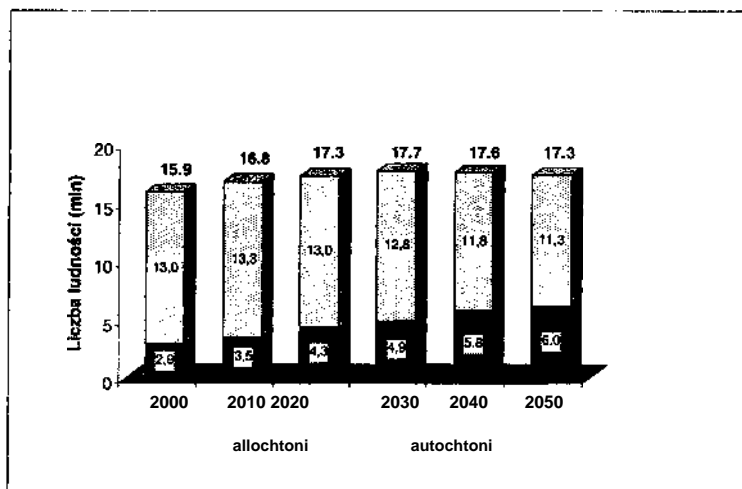
ródło: opracowanie własne na podstawie *Statistis Netherlands 2004* oraz Alders M., 2001, *AHochtonenprognose 2000-2050*.

Obraz ten będzie pochodni wysoce zaawansowanego procesu starzenia się autochtonów przy utrzymaniu względnie wysokich wskaźników ruchu naturalnego (w tym współczynnika płodności) pośród ludności allochtonicznej. Reprezentowani w większym stopniu przez przyszłych ze słabiej gospodarczo rozwiniętych państw Azji i Afryki, przeniosą tu rodzime wzorce ruchu naturalnego — modelu rodziny.

Zdecydowanie młodszy demograficznie allochtoni, głównie ze względu na wysokie wskaźniki płodności, zwiększą swój bezwzględny i strukturalny udział w globalnym zaludnieniu kraju.

Niektórzy demografowie zakładają już dzisiaj swoistą konkurencję w zakresie rozwoju potencjału pomiędzy indywidualnymi grupami narodowo-ciowymi allochtonów. Ona to sprawi m.in., że już w 2010 roku z tych właśnie powodów populacja obywateli marokańskiego pochodzenia przewyższy zbiorowo ludność rodzimą z Surinamu.

W wietle powy szych rozwa a stwierdzi nale y, i w perspektywie najbli szych kilku dekad nast pi dalsze zró nicowanie etniczno-kulturowego wizerunku ludno ci Holandii, czemu towarzyszy musz wysilki na rzecz szerszej integracji i asymilacji oraz szeroko rozumianej tolerancji, stanowi cej jeden z zasadniczych warunków bezkonfliktowego rozwoju tego kraju.



Ryc. 1. Prognoza rozwoju demograficznego Holandii w latach 2000—2050 z uwzgl dnieniem ludno ci autochtonicznej i allochtonicznej

## Bibliografia

Alders M., *Classification of the population with a foreign background in the Netherlands*, Statistics Netherlands, Division of Social and Spatial Statistics, Voorburg-Heerlen 2002.

Alders M., *Allochtonenprognose 2000-2050: over tien jaar 2 miljoen allochtonen*, Maandstatistiek van de bevolking, 49, Statistics Netherlands, Voorburg-Heerlen 2002, s. 17—22.



*Asylum levels and trends: Europe and non-European Industrialized Countries*, 2003, Population Data Unit, UNHCR, Geneva 2004.

*Przewodnik Atlas świata*, Tomy: *Ameryka Południowa, Ameryka Północna, Azja, Europa*, Mydeł R., Groch J. (red.), Kraków 1998—2000.

*Statistics Netherlands 2004, Population by origin and generation, 2003*, Voorburg—Heerlen 2004.

Tas R. F. J., *Number of changes of nationality in the Netherlands was high in the 1990s*, Maandstatistiek van de bevolking, 48, Statistics Netherlands, Voorburg—Heerlen 2001, s. 13—21.

## Summary

Netherlands belongs to the group of west-European countries recording the highest level of the population with a foreign background who obtained Dutch citizenship („allochtons”). In the number of 3 039 thousand, they amount actually 18,8 per cent of the country total population (2003). They originate from 208 countries and overseas territories of the world, and about 70,0% of them represents non-western population. This situation is a result of reach colonial Dutch history. For instance in the 50's and 70's of XX c. the Netherlands was the place of two large waves of immigrants — repatriate from Indonesia and Suriname, and large numbers of foreign workers mostly from Turkey and Morocco.

In categories of individual ethnic-national groups predominate allochtons from Indonesia (mainly from the former Dutch East Indies: 400.6 thousand — 13.2% of Dutch allochtons), Germany (393,2 th. — 12,9%), Turkey (341,4 th. - 11,2%), Suriname (320,7 th. - 10,6%) and Morocco (295,3 th. — 9,7%). Within the group of Dutch allochtons typical is presence of persons originating from the Netherlands Antilles and Aruba (129,3 th. - 4,3%). Mentioned above six groups of represents 61,9% of all Dutch allochtons (Table 2).

In the conditions of very advanced aging process of the native population (autochtons) and „demographical youth” of the population with a foreign background (allochtons), according to the recent forecast, the allochtons are expected to grow from 3,1 million now

6 million in 2050. The main reason for this growth will be positive net migration and the higher than average fertility of non-western: allochton women. In these circumstances the Dutch allochton share in total population will grow to 34,7% of the total Netherlands's population around 2050.

## *Pablo Dopico*

# War, Terrorism and Political Change in Spain. An analysis after March 11

## Introduction

The morning of the 11<sup>th</sup> of March Madrid didn't wake up. We found ourselves inside a nightmare that lasted three days. Three days of body counting, of tears, of national grief and sadness, but also three days of heavy political tension, massive demonstrations of protest, street clashes, censorship and strict information control. The evening of the 14<sup>th</sup> of March Jose Luis Rodriguez Zapatero was elected President of the Spanish Government, achieving an unexpected result for the Spanish Socialist Worker's Party (PSOE).

His explicit promise of the withdrawal of the Spanish troops from Iraq his first action, issued as soon as he settled in the Moncloa Palace won the support of a citizenship still shocked by the terrorist attacks. In some neighbourhoods, people could still see the smoking wrecks of the trains while voting and it was really a terribly disturbing sight.

Therefore, it may well seem that the terrorists got exactly what they wanted. In documents allegedly reported to be from Al-Qaeda, the Islamic terrorist network seemed to be quite sure that Spain was the weakest of the allies and, in their own words: „with three or four strikes they will no longer be able to maintain their forces in Iraq”<sup>1</sup>. They were, it seems, aware of the little support that the war had amongst the Spanish population.

It was really out of Al-Qaeda's possibilities to make such an attack that could render the military capacity of Spain unable to maintain the Iraqi mission, but they were counting on a strong weapon: public opinion. And that is the authentic Al-Qaeda signature on the attacks.

---

<sup>1</sup> Source: El Pais. Special Edition 11 March, and subsequent editions on 12 and 13 of March 2004 where they transcribed several Al-Qaeda (or Al-Qaeda affiliates) communications and documents, some of them issued before the attack of March 11.

But we must be precise: the socialist party had promised, from the beginning of its campaign when not before, a withdrawal of the troops, and a definite change one could say, a return to the policy of the Gonzalez era in the Spanish international stance. It was not the March 11 bombs who put the issue on the agenda, but we have to admit that the bombs played a key role in making the withdrawal possible.

There is little doubt that, hadn't the attacks taken place, there was little chance for Zapatero to be elected president. A great deal of inertia and Ettle participation was expected, and although the votes were expected to reflect a punishment for the government's stance on the Iraq war, the Prestige ecological disaster, the Yakovlev accident treated with secrecy and strict censorship, that arose tensions between the army and the Aznar administration several corruption cases, and the increasing manipulation and partiality of the People's Party controlled media including all the national public radio and television channels the polls showed that there was certainly a great degree of discontent, and a clear advance of the socialists, united left, and the republican left of Catalonia, but the continuity of the ruling party was, somehow, seen as granted partly due to an apparent better disposition for dialogue shown by its new candidate, Mariano Rajoy, although it was not clear whether they would have to find — or could find<sup>2</sup> — a coalition partner or not.

That was the scenario, and so it would have been if the morning of the 11<sup>th</sup> of March all the commuter trains had arrived to their destinations safely like any other day. As the newspapers said, Zapatero would need one more month of campaign to win the elections, but he would not have that month. In the end, it happened all in three days.

---

<sup>2</sup> Such was the degree of isolation of the People's Party, mosdy due to their disregard of dialogue with other political groups during the last legislation period, when they enjoyed absolute majority on the Congress. In fact several political forces had gone to the elections with the strategy of saying openly that they would never enter a coalition with the People's Party even when offered to do so.

## The night of the SMS messages

But it was to be the night of the 13<sup>th</sup> of March the one that reached, beyond doubt, the highest levels of political confrontation and risk of an authoritarian outcome in Spain since 23 of February 1981<sup>3</sup>. First, it was the „reflection day” before the national legislative elections, so legally no political campaign could be made during 24 hours. Second, thousands of angry citizens were conducting rallies throughout the country in front of People’s Party offices, demanding the right to receive accurate and transparent information about the authors of the terrorist attacks for every hour deepened the gap between the official version and the informations that kept on coming from the international press, now followed by national independent and opposition media. Third, those rallies could be seen as a violation of the electoral law, since it was the „reflection day”. Therefore, they were declared illegal by the government, and security forces were sent to dissolve them. However, it was soon clear that police officers refused to dissolve the concentrations by force. People’s Party candidates were trapped inside their buildings without a chance to go home without feeling the angry response of the people who kept on arriving by dozens, mostly because of information spread through SMS messages and personal Internet forums. Fourth, the situation reached incendiary levels in the Basque country and Navarre, where an ex-policeman killed a shop-owner because he refused to put a black lace and a Spanish flag (a clear symbol of the government’s point of view about the authors of the bombs) at his bakery’s door. The news were followed by immediate riots, violent clashes with police and unrest in all the Basque provinces that lasted until the morning. At some point of the night, the situation reached such levels of danger that even opposition radios began to ask the people to go home, so as not to serve as an excuse for the suspension of the electoral process. Several stations cancelled their scheduled emergency news bulletins, as an attempt to give a feeling of peaceful normality. A key meeting was held during the evening at the central electoral junta in Madrid be-

---

<sup>3</sup> An attempted coup-de-etat by sectors of the Civil Guard, ex-Franco’s regime officials and some nostalgic sectors of the Army.

government officials, security forces, army officials and several magistrates and representatives of other political parties, where the government exposed that they were taking into consideration the cancellation of the electoral process. Many rumours spread and „the sound of the sabres<sup>4</sup>” was again heard that night, to the surprise of many foreign correspondents who couldn't believe what was happening. In fact the suspension of the electoral process could well have proven itself dramatic, if the army was to repress the protests. It was worrying to think about the Basque reaction if the elections were suspended, let alone the reaction of the thousands that rallied the streets of Madrid.

The protests didn't calm down until Minister Angel Acebes finally recognized, hours before the election, well in the night, that Al-Qaeda was the main suspect and that they had „new” results that pointed, more clearly than before, to that line of investigation, although the ETA hypothesis was still under consideration. Suddenly, all the news from foreign press proved right, letters and videos from Al-Qaeda appeared, and the *modus operandi* was no longer that of ETA. At that point the whole cover-up strategy finally collapsed, and there was little doubt left about the authors of the attacks. As the government predicted, a punishment vote because of the Iraq War was to come in the morning. But did the terrorists cause political change in Spain? To a certain extent, yes, they possibly made it happen faster that it would have happened otherwise. Did they reach their goals? If the goal was the withdrawal of the Spanish troops from Iraq, yes. But did the majority of the Spanish population support the war on Iraq and the geopolitical views of the Bush administration and the People's Party government? Clearly, no.

---

<sup>4</sup> „The sound of the sabres” is the traditional expression in Spain used to designate the risk of a coup-de-etat or some sort of Army participation in the political life of the country, something that happened too often on the Spanish history of the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> centuries under the shape of military „pronunciamientos” that interrupted the political life of the country in times of crisis. In fact, Franco's „National Uprising” was understood by the republican government -and many others- of 1936 as yet another military „pronunciamiento” that wouldn't go too far. See: Raymond Carr, *Modern Spain (1875-1980)*, Oxford University Press, 1980.

## Why ETA and not Al-Qaeda? The mistake who brought the People's Party government down

We can be surprised about the fact that, instead of a United States-like response (immediate claims for revenge, revival of patriotism, bombing of Afghanistan, etc.), the consequences of the terrorist attacks were completely the opposite. The millions of Spanish people who went to the streets the evening of the 12<sup>th</sup> of March were there to express a clear rejection of violence, coming from war or terrorism. „No war, No terrorism” was the alternative slogan that replaced in most cases the elusive „With the victims, with the Constitution, for the defeat of terrorism” that was clearly and scandalously promoted by the government with the purpose of reinforcing the idea that nationalism because the nationalist parties (Basque, Catalanian, Galician) are those who openly claim for a reform of the 1978 Constitution to enjoy a greater degree of self-government and most specifically, Basque nationalist terrorism, was behind the attacks. In an unprecedented and certainly unpleasant situation, the Prince of Asturias and the core of the government, who marched on the head of the demonstration who took place in Madrid the 12<sup>th</sup> of March, had to hear the angry sometimes irate roar of the crowds shouting to them „who did it? who did it?” and „we want the truth before voting”.

It was the government's staunch denial of the Islamic terrorist link that caused public anger as the informations from the international press began to leak through Internet forums, SMS messages, and later through the main newspapers who couldn't - or didn't want — to hold the information longer. Most of them including several foreign media acknowledged having received telephone calls from the highest government officials when not from the president's office to stress the ETA possibility and abandon the Al-Qaeda theory.

As Angel Acebes, Minister of Foreign Affairs kept on assuring in repeated television appearances, they „didn't exclude other lines of investigation<sup>5</sup>”, but it was the Government's conviction that ETA was behind the attacks. Therefore they kept on affirming that all the

---

<sup>5</sup> Angel Acebes, Minister of Internal Affairs, 11<sup>th</sup> of March 2004, in several appearances in RTVE.

investigations were pointing clearly to this conclusion. They affirmed several times that it was beyond doubt the kind of explosives from ETA, their modus operandi, their kind of detonators, and that therefore the attacks had the clear signature of ETA written on them. As it was proven during those days, it was all completely false.

It can seem to people from other countries that a government who sets slogans for demonstrations is something from the past, but this is not the case in Spain, where the People's Party has followed during the last years a kind of vote-catching strategy based on converting the confrontation with the Basque nationalists in the main issue of the Spanish life. Before the elections every Spanish citizen could think on these terms: Am I against the Constitution of 1978, therefore against stability and democracy, willing to negotiate with terrorists and those who collaborate with them (nationalists, regionalists, socialists, communists, republicans and an endless list that includes every political opposition to the People's Party) or am I a loyal Spanish patriot? If i am a patriot i have only one option, to vote for the People's Party, because voting for anybody else is in Aznar's favourite metaphor „giving oxygen” to the terrorists (that the People's Party was trying to drown). It's a kaffian situation because on the previous legislative period the People's Party was in power thanks to the support of Catalanian (Convergencia i Unio) and Basque nationalist (Partido Nacionalista Vasco) parties, the same Basque nationalists that now are portrayed as „the environment of ETA”, „ETA's puppies” and the like, facing several trials for „apology of terrorism”.

The fact that the government maintained its affirmation that the Basque armed group ETA was behind the attacks even after all the international press had sufficient evidence that Al-Qaeda was responsible and even when prestigious (and not suspicious of „subversive activities”) media such as the International Herald Tribune began to openly criticise the Spanish Government's attempts to enforce a different Ene of investigation shows that the People's Party government preferred it to remain an „internal” terrorist attack something that would bring votes from the hard-Eners who approved a „firm hand” towards the Basque Country question, the supporters of the People's Party poEcies and tried to shift the attention away from the fact that it



seemed very much like a clear consequence of the participation on the Iraq war, something that would clearly change the orientation of the voters and bring negative consequences for the ruling party. It seems rather disturbing to me the fact that, the same day of the attacks, somebody was thinking about the profitability of the terrorism, working on the macabre alchemy that would turn deaths into votes.

The government managed to hold right until the night of the 13<sup>th</sup> of January without recognizing Al-Qaeda as the author of the attacks. But it didn't manage to set up the smoke curtain it pretended. News were leaking from reputable sources, coming from the police, the Guardia Civil, and the army itself. Every hour those informations were confirmed by the international press. Resembling the days of the Franco's Regime, for some days the BBC became the most reliable and objective source of information. Internet servers collapsed, mobile telephones stopped working, networks overloaded with chain emails, posts in forums and SMS messages that delivered punctual, accurate data, as well as coordinated the actions of protest that would immediately spread throughout the country. Independent news websites stopped working due to an overwhelming production of alternative information that went past unstopped and unstoppable the censorship and the information control, as websites were permanently appearing and disappearing. Whenever a site stopped working, another was constructed by somebody else, and you would receive an email with the new address from one friend, or you would read it in your usual forums, or someone would send you an SMS with the next demonstration's time and place, where you would find out other people's news.

A serious mistake of the government was to rely that — as it had been so far - most people would remain content with the informations from the public TV and radio channels such as RTVE<sup>6</sup> and would not want to be informed elsewhere. After all, it was only three days before the elections, and the initial shock gave them one day of advantage to prepare the strategy. But as soon as people started to have doubts about the sincerity of the government, they spread like

---

<sup>6</sup> Radio Television Espanolă.

fire on a dry wheat field. After all, we were talking Al-Qaeda, and that's enough to worry anyone.

## The Iraq War and its impact over the People's Party credibility

More than 90% of the Spanish population opposed the military action in Iraq, and had called for the continuity of the weapon's inspections who remembers now that Saddam Hussein's regime was effectively dismantling some of its missiles, and had granted full access to the U.N. Officials? but Jose Maria Aznar decided to participate wholeheartedly on the build-up of the war, regardless of the massive opposition of the Spanish citizenship. Poll after poll, made by any institute of research, newspaper or Internet forum, results were appalling, but failed to influence the government actions. Nevertheless, there was one important consequence from the public opposition: it forced the government not to make a formal declaration of war. The Aznar administration played a relevant role in the prologue of the war, as an enthusiastic supporter of the military action the preemptive strike, as it was called, with the finest example being the Azores summit, that consecrated the triad Bush — Blair — Aznar, but there was neither a participation on the formal war missions, nor it could be without any parliamentary debate and that was avoided by the government of Jose Maria Aznar because it would certainly show that his party was alone on that decision. Therefore, the Spanish role would be to participate decisively on the post-war „peacekeeping” mission. A war declaration had the additional problem of requiring the signature of the King, who could be reluctant to set himself against the majority of his subject's will. Too many problems that could easily be avoided. Besides, there were strong doubts that the Spanish army was prepared to participate on the „real war” action, while peacekeeping missions had been carried out before reasonably well in Yugoslavia and Afghanistan. Nobody from the government was expected the situation in Iraq to worsen after the war to such an extent, giving the precedent of the first Gulf War.

For the People's Party government, it seemed possible to avoid participation on the most dangerous operations and still be part of the core of the allied forces, and have its share of the juicy contracts of the reconstruction and the oil resources. It was thought that the benefits of the Spanish presence in Iraq would be big enough to counterbalance the negative outcomes, specially if the troops were only sent to a „peace mission”. The decision to participate only in the post-war missions could be presented in public more easily due to its „humanitarian aid” component, and also because it could be understood as a service we couldn't deny to our friends and allies. As Jose Maria Aznar stated repeatedly, it would be irresponsible not to help the Iraqi people and not to help our friends from the „Coalition of the Willing”. He felt that it was time Spain as an emerging international power claimed back its role in international affairs, a role that during the socialist period was „under the control of France and Germany”. In his geopolitical strategy, also to reinforce a certain hard position in the European scene, he thought that a closer alliance with the United States would be beneficial. The anti-terrorist cooperation was a key issue, and it didn't escape no one that some kind of „Basque agenda” cooperation with the United States could be behind the curtain. But on the Iraqi case, he underestimated the casualties, the risks, and the enormous power of organized public opinion.

We must specially stress here the role that the media professionals played on the creation of the anti-war climate. The death of Spanish cameraman Jose Couso who worked for the critic private Spanish television Tele-5, killed by a shell from a north-American tank that fired into Hotel Palestine during the first days of the occupation, and the unsatisfactory explanation given by the U.S. Army they said the tank had been receiving fire from snipers hidden in the hotel rooms, a hotel occupied by the international press represented a shift towards a more critical approach by the Spanish media specially for the independent private media, Tele-5 and the popular radio channel Cadena SER. From this moment, there would be less and less sympathy towards the US Soldiers, and a bigger coverage of the Iraqi casualties, and the drama of the bombed and occupied Baghdad. The Spanish government's refusal to demand a satisfactory explanation

from the US officials eroded its image on the independent press. As a resume, the death of Jose Couso and the Spanish government reluctance to ask the United States for a proper apology' and responsibilities were to generate more opposition to the Aznar administration amongst the media professionals, something that would later reveal as extremely negative for the government. From this time, concerning the Iraq issue, the People's Party could only expect reluctance to believe their informations, doubts and criticism, when not face-to-face opposition. The increasingly deteriorated relationships with the press eroded the government's credibility.

As the post-war situation transformed into an uprising and direct confrontation with the occupation troops, and somehow the Iraq issue went trough a „vietnamization” process, public opinion began to realize that Spanish troops were fighting a real war, and an unfair one, rather than being on a peacekeeping, humanitarian mission, and therefore anti-war protests strengthened. One could say that the prospects of the People's Party were that after the unrest calmed down and they were reassured by the willingness of the U.S. Administration to maintain a heavy military' presence in post-war Iraq the risk for our troops was low enough to keep public opinion content until the Spanish elections. But the situation worsened after the deaths of several Spanish secret service agents, rendering the Spanish mission „without ears and eyes”. The situation was perfect for a coordinated attack. It is not casual because new technologies of information are also part of the strategy of Islamic resistance and terrorist movements that a worsening of the situation in Iraq with the emergence of the new militias of Al-Sadr and increasing hostilities over the Spanish base was followed by the bombs on the Spanish commuter trains on March 11. With these movements, they could create the appropriate climate for a political change that would weaken the occupation forces maybe decisively. In the Spanish case, public opinion was like the ball standing on the edge of the pool table's hole: it only needed some „pushing”.

Al-Qaeda wanted three or four attacks on the Spanish territory, but they could only effectively achieve one. Barely a week later a police raid still under command of the Aznar administration intended to

catch the terrorists responsible of the attacks ended up with the suicide of the whole Al-Qaeda cell in Leganes and the death of a policeman from the special forces GEOS. Again, people gathered to demand the immediate withdrawal of the troops from Iraq and Afghanistan. Again, instead of a racist anti-Muslim reaction as some readily predicted the response was a call for peace, tolerance, and mutual understanding. Again, society demanded the end of the occupation of Iraq. Growing concerns emerged on the Spanish public opinion about the Palestinian situation under the new Bush-Sharon agreements, and it increasingly seems that the war and the hard-core policies towards the Middle East are rejected by large sectors of western of society. Two weeks after the attacks it seemed already that the eight years of People's Party government in Spain were a thing of the past. While the candles in the Atocha train station still burned, the now ex-president Aznar was already teaching political science in the United States. Time will tell if Spain is an exceptional case, or if all the leaders from the Azores picture will fade and Huntington's prophecy of the clash of civilizations will be substituted by a more tolerant, non-violent coexistence between cultures. There have to be better ways to promote democracy and freedom than economic colonization and war.

## Conclusions

There is a worrying thought that arises from the experience of the Aznar administration and the results of the Spanish elections of March 14<sup>th</sup>: An organized terrorist attack can change the political face of a country. True, but not completely, Al-Qaeda would never have changed the results of the Spanish elections if there hadn't been a massive, organized movement of protests against the war, and that would have never existed if the war hadn't been perceived by a great number of people as an unfair (for it was between really unbalanced contestants), immoral (for there was no reason for it, other than the greed for oil and western geopolitical strategies in the Middle East. It is extremely difficult to believe, seeing the actual situation, that it could ever have been intended for the good of the Iraqi people, for democracy or for freedom) and illegal one (for it was done with the opposition of the majority of the United Nations and the

people of the world). Also, it could never have been perceived as such in Spain without the emergence of new communication channels beyond state control.

To overcome the feeling of insecurity that inevitably arise after such dramatic, shocking attacks<sup>7</sup>, we have to look beyond the new „homeland security” theory that reduces the conflicts to cultural incompatibility and fanaticism, and overlooks the economic and strategic causes that lie behind modern conflicts. This is, certainly, a doctrine that Europe cannot follow, for there is room for coexistence and mutual understanding with our neighbours. We should not believe that, in this world, violence can emerge anywhere and any time, because political violence has its causes and its reasons, complex but understandable, and cannot be eradicated with more weapons.

New technologies of information and cyber-identities played a key role in the organization of a great social mobilization as the one that took place during that tense weekend. Text messages, Internet forums or web logs, became a more reputable source of information than press agencies or the traditional media most of them controlled by an strict censorship and a smoke curtain imposed by the government, and were used as powerful tools who served for coordinating an extensive social network of protest. Third, and not least, we should understand that the People’s Party government shifting away from a long tradition of good relationships and mediation with the Arab countries, and joining the US-led coalition for the war in Iraq

---

<sup>7</sup> In those days, and until that weekend finished, shopping centres, administrative buildings, university halls were empty, with only the employees, cleaning women or potters crying or looking, silently, the TV screens that showed the endless images of the wrecked trains. In the shopping centres it was frightening to see the contrast between the background music of every day and the monotonous voice of the TV presenters in endless TV rows all on the same channel- counting the death toll, in permanent news broadcasts that never stopped. It was certainly a frightening resemblance of Orwell’s 1984 or Blade Runner, and one could think about how weak and oppressive can be our modern society. For several days, hundreds of people flooded the psychiatric sections of the hospitals in Madrid, and were diagnosed „post-traumatic stress” even when they were not direct victims of the attacks and had only witnessed it on television. Another question arises: How many „post-traumatic stress” cases would be reported if Madrid was bombed the same way Baghdad was?

set itself against the will of the majority of the Spanish people, and ultimately made possible that such an attack could be understood as some kind of divine justice whose ultimate responsible was the Aznar government, who for some hours was perceived by large sectors of society as more guilty than Al-Qaeda itself.

For no longer can our politicians expect us to believe our local media, because it's too easy to be informed, and to find good arguments against their decisions. Therefore these are times to cultivate consensus, dialogue, tolerance of complexity, and peace, but certainly not for unilateral action, unique thought or one-sidedness cultural point of views. Those who stick to twentieth-century politics will have a more difficult task than ever, as it seems impossible to contain the multiplicity of voices that can arise through the new channels. Those seeking power in modern societies must have the ability to generate consensus, and maintain a good relationship with new (as well as old) media.

In such context as we are today, an international conference about State and Society in the 21<sup>st</sup> Century, we the social scientists must reflect upon the negative consequences of abuse of power, control of the media and censorship, but also about the consequences of underestimating the role that public opinion can achieve in modern societies through the use of the new media. Internet and other high-speed communication networks are making possible the coordination of large sectors of the citizenship, and serving for many purposes. Those are networks that are not easily controlled by anyone, in fact there are little barriers for them. Fast, global communication beyond borders, beyond barriers, beyond easy political and state control, is here to stay and it can only increase with time. Political parties and administrations have to get ready to deal with these new media and never underestimate its power. Alternative, reliable sources of information can easily emerge in such a context, making very difficult the construction of leviathans, authoritarian or totalitarian systems. Or so we should believe because, after all, democracy is all based on communication.

The Third Department  
19<sup>th</sup> Century Russia's State security apparatus  
at home and abroad

One of the most interesting and yet little known periods of Czarist Russia's „reform” era, is that period between 1860 and 1880<sup>1</sup>.

The reforms begun in the early 1860's created the conditions which allowed Russia to start the transformation from a feudalistic monarchy to that of a more bourgeois-minded one. However, the persistent presence of serfdom throughout the country not only highlighted the contradictions within the despotic czarist regime, but also served to strengthen the forces of radical opposition. While Czarist Russia had become a major player in European affairs, its internal situation was anything but European. The major reforms of the preceding years did little if nothing to shake the foundations of autocracy. One of the most crucial elements of a liberal democracy, the creation of a civil constitution, never came to fruition in Czarist Russia. Those in the highest positions of power never pressed for its creation, for obvious reasons. Yet, even the liberal „reformers” accepted the status quo as it guaranteed a form of civil order. It was only the „intellectual revolutionaries” who refused to accept its absence, since they desired a complete overhaul of the political system in the form of a revolution.

---

<sup>1</sup> In middle class historical works before 1917, the political picture of 1860's and 1870's Russia, coincides with the official Czarist position. See: S. S. Tatyisev, *Imperator Aleksandr II. J ego %ti%nyi carstvovanyija I-II*, Sankt Petersburg 1903; A. A. Sumaher, *Imperator Aleksandr II. Istoriceskij ocserk j ego gsignyi i carstvovanyija*, Sankt Petersburg, 1903. More radical historical works concentrated solely on the preparations and introduction of various reforms during the 1860's or on the reform movements themselves. See: G. A. Dzasasijev, *Ig velikih ephi reform*, Moscow 1894; A. A. Titov, *Reformi Aleksandra II i ih sngyba*, Moscow 1910; V. Ja. Bogucarskij, *Aktivnoje narodny-icsestm 70-bgodoi'*, Moscow 1912. In the Soviet historiography of the 1920's-30's, no work was published dealing with this period. Starting in the 1960's, several reinterpretations began to appear. P. A. Zajonckovskij, *Krises samogyersamja na rubeyse 1870-1880 godov*, Moscow 1964; Ju. B. Solovjov, *Samo^ergsavije i dvorjanstvo v konce XIX veka*, Moscow 1973.



Within this tense and complicated situation, the government's trusted security organization played an important role, not only in internal affairs, but outside the country as well<sup>2</sup>.

From 1860 to 1878, the Third Department was spearheaded by three leading figures: P. A. Suvalov, A. L. Potapov and A. R. Dren'tyein. Amongst these three, P. A. Suvalov<sup>3</sup> with the complete confidence and support of Czar Alexander II, exercised great influence in the foreign and domestic spheres.

In reaction to the increased activities of the opposition, political observation and spying at home and abroad became important tools in the Czar's political apparatus<sup>4</sup>. As part of the Czar's chancellery, the Third Department remained separate from the State's governing institutions. It was never even mentioned in the law codes, nor was its existence known to the public<sup>5</sup>. In addition, every minister and government official was subject to its authority.

During its existence from 1826 to 1880, the number of Third Department personnel was always quite small. During the tense period of the „narodnyik” movement in 1878, the organization's staff consisted of no more than 52 members of which, 20 were involved in correspondence. Just before the organization was disbanded in August of 1880, the staff numbered 72 employees. Yet, it is important

---

<sup>2</sup> One of the most important works on the Third Department's activities is by M. V. Orzshevskij, *Tretyje otgyelenije. Voprosi Istorii No. 2. 1972. 109-121*. This is a significant historical work which deals with the build up of the Third Department. It also sheds light upon the internal workings of those radical groups opposed to the Czar. With the latter, it draws upon material from the Third Department's secret archives. This work centers around the domestic situation and never extends its investigations to the Department's activities abroad. P. A. Zajoncsovskij, *Krisys samogyerzsavtja na rnbcsze 1870-1880-iih godov*, Moscow 1964; V. G. Csernuha, *Vnutrennaja politika carizna s sereidnii 50-h do nacs/a 80-b gg. XIX-ogo veka*, Leningrad, 1978; Ambürger, E. *Geschichte Der Behördeo/ganisation Russ/ands von Peter dem Grossen bis 1917*, Leiden 1966; J. Grey, *The Romanovs. The Rise and Vai! of a Russian Dynasty*, London 1971.

<sup>3</sup> One of the most important works regarding the Department's relationship with P. A. Suvalov is the following. Count Zapiska: P. A. Suvalova, *Krasnij T.rchv' vol. Iix. 1933. t. 4.*, Moscow 1993. V. M. Hvostov wrote the introduction to this work.

<sup>4</sup> Grey, p. 312. and P. A. Zajoncsovskij, *Pravitelstvennij apparat samogyerysavnoj Rossii vXIX-om veke*, Moscow 1978, p. 190-192.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 272.

not to forget that the Third Department operated a wide and expansive network of agents in Russia as well as abroad. For enforcement of its dictates, the Third Department relied on the police, whose numbers reached over five and a half million in 1873<sup>6</sup>.

The Third Department (the Department) was known for its extensive spy network, especially during infamous Minister of Police, P. A. Suvalov's time as director<sup>7</sup>. The Department's greatest strength was its established network of agents and informers, who not only held Russia under strict observation, but who worked abroad as well. The organization's main duty was to obtain information about any activity that criticized the government in any way. The police then did the work of disrupting such activity and apprehending its participants.

The ability of the Department to oversee its mission was dependent on a high degree of internal organization since efficiency and speed were of maximum importance in fulfilling their mission. Therefore, the Department was split up into separate sections, with each section overseeing a particular task. The most important amongst these tasks was the observation of any revolutionary activity. The Department kept those public figures known for their extreme views under strict observance. It had the right to investigate any suspect political activity and either exile or imprison those persons involved. „The Department spied on various political organizations and kept anybody suspected of having relations with Russia's enemies under strict observance”<sup>8</sup>.

With the Department's consolidation of all anti-government intelligence activities, the authority of its separate sections was greatly reduced. In fact, the section responsible for spying on revolutionary activity soon became limited to dealing with threats against the Czar. In 1847, the Department established two archives, in which the documents regarding political cases were kept.

Despite the Department's precise security measures, it failed to prevent an assassination attempt against Alexander II by D. Karaka-

---

<sup>6</sup> Orzhevskij, p. 115.

<sup>7</sup> Zajonckovskij, p. 192.

<sup>8</sup> Orzhevskij, p. 110.

zov<sup>9</sup>. As a result of this, the prominence of the Department grew immensely and thus exercised considerable influence in State affairs. The influence of conservatives, such as P. A. Suvalov, D. A. Tolstoy, K. J. Polen and A. E. Tyimasov grew considerably and thus helped to weaken the power of the liberals. As a result of their growing power, the conservatives managed to have D. A. Miljutyint, M. H. Reiternt and P. A. Valujev expelled from their positions<sup>10</sup>. „The conservatives around P. A: Suvalov tightened their grip on power and tried to bring even the ministers under their sway. The result of this process was that between 1866 and 1874, the Third Department played a decisive role in determining government policy”<sup>11</sup>.

Durng Suvalov's reign, spying and intelligence gathering gained momentum at home and abroad. From documents that have just recently become public, new information has come to light about the behind the scenes maneuverings of the Department. Yet, the names and numbers of those involved in the Department have yet to be disclosed.

The Minister of PoEce — as the director of the Third Department — was part of the CouncE of Ministers, of the State Council and of the Peasant's Council as well. He also played an important role in regional decision making i.e. in the governance of Poland and in that of the Baltic States and Caucas regions as well. Thus, exercising such influence, it came as a surprise in June of 1874, when the Czar, sum-mering at Ems, demoted the Department's director to be the new ambassador to London<sup>12</sup>.

There are many theories as to why the Czar removed Suvalov from his post. Most of Suvalov's contemporaries (for example, A. J. Gyelvig<sup>13</sup>, A. A. Kirejev<sup>14</sup>) beEeved that the Czar's sudden decision

<sup>9</sup> In 1866, D. Karakazov, university student from Moscow, attempted to assassinate Czar Alexander II.

<sup>10</sup> Of the three, D. A. Miljutyin, Minister of Defense, was the most important politician. He was a moderate liberal. P. A. Valujev was the Czar's staunchest ally as well as his most sensible critic.

<sup>11</sup> Orzsehovskij, p. 12.

<sup>12</sup> Zajonckovskij, p. 192.

<sup>13</sup> A. J. Dyclvig, *Moji ms-pominanyija IVMoscow*, 1913. p. 441.

<sup>14</sup> A. A. Kirejev (1833-1910) journalist and Slavophile.

came about because since 1873, Suvalov had begun to cross the border of „taste and propriety”. In the highest government circles, he expounded his opinions as if they were those of the Czar. According to Princess Dolgorukaja<sup>13</sup>, news of Suvalov’s omniscient authority began to irritate the Czar, especially after many began to refer to Suvalov as „Peter the IV”.

This explanation seems the more likely as the Czar replaced Suvalov with the mentally weak and aged, A. L. Potapov, who failed to grasp the events surrounding him and thus, two years later, was removed from his post. His successor, General Mezencev, held the position for another two years until he was assassinated by S. M. Stjepnyak-Kravcsinskij in 1878. During the next two years, A. R. Dretyeln held the post, as well as being the Minister of Police. With the termination of the Third Department in 1880, Dretyeln’s reign also came to an end. During his time, no significant changes to the organization were made.

The Department’s achival data can be found in Moscow at the Centralnij Goszudarstvennij Archiv Rossii. This data mainly consists of official letters<sup>16</sup> written to the heads of various daily newspapers, regarding those questions deemed unworthy of public scrutiny<sup>17</sup>. In these letters can be found the reports of various foreign agents. These reports documented the internal affairs of various countries as well as Russia’s influence on them. Most of these reports contain the signature and comments of the Czar himself, proof of just how important foreign and domestic public opinion was to him. His idiosyncratic, vain and easily influenced personality made him especially susceptible to the whims of public opinion. He longed after popular acclaim, but yet insisted on his rights as monarch. Thus, he was extremely sensitive to any criticism of his governing. Reading these reports himself,

---

<sup>13</sup> At age 47, Alexander II fell in love with Princess Je. Dolgorukaja, who bore him four children after 1872. From May of 1867, she resided in St. Petersburg, where the Czar provided her with a luxury apartment. Their relationship was common knowledge in the upper circles of society.

<sup>16</sup> CGAR f. No. 109. op. No. 213. Regis. No. 35. pp. 1-165. (ACGIA MVD Moscow Archive material).

<sup>17</sup> CGAR. f. No. 109. op. No. 1. Regis. No. 2202. pp. 1-2.

the Czar became familiar with professionally written commentary about events at home and abroad<sup>18</sup>. These documents are also a valuable research source for the modern scholar.

The Department's data regarding foreign affairs from the period of 1860 to 1874 is rich and varied in nature. Many different themes are touched upon: Russia's relationship with England, the Balkan question and related to this, Russia's military capacity. Also, the agent's reports deal with the Franco-Prussian War and the person of Napoleon the Third. Regarding Austria, the Slav question and the relationship with Russia is mentioned most often.

In the following part of the essay, Czarist's Russia's relationship with Hapsburg Austria will be examined through the use of agent reports. These reports are from two different periods: 1867 to 1870 and 1876 to 1877. The letters from 1870 and earlier centered around the domestic situation and national aspirations of the Hapsburg Empire's various Slavic peoples. The reports from 1876 and 1877 reviewed these national movements in light of their larger, European significance.

These written sources show that the Third Department acquired its information in a variety of ways. First and foremost, the largest source of information came from the agents' reports. Other forms included personal letters sent directly to the Czar or those letters from suspect individuals intercepted by the police.

From the reports themselves<sup>19</sup>, little or no personal information can be gained about the agents involved. In fact, these letters were usually unsigned. Yet, based on the language and style used in these letters, the level of the agents' education can be inferred. Besides those reports written in Russian<sup>20</sup>, there are some in French as well<sup>21</sup>, pointing to the presence of well educated persons among the agents. Some of those written in French exhibit an extremely comprehensive knowledge of the political currents at that time. While not naming

---

<sup>18</sup> CGAR. f. No. 109. op. No. 1. Regis. No. 2157. pp. 1-9 and Regis. No. 2046. p. 40.

<sup>19</sup> CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 168. p. 4. CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 509. p. 5. CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 429. p. 3.

<sup>3'</sup> CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 509 and No. 429.

<sup>21</sup> CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 168.

sources, these French letters appear to be based on shrewd personal observations regarding the Hapburg Empire's situation in Europe, especially that of its minorities.

In other cases, it is quite obvious how the agents acquired news. With such introductions like, „The news in town was...”<sup>22</sup> one can safely assume that public opinion was also a significant source of information for the agents. In fact, even a completely new kind of report can also be witnessed<sup>23</sup>. From the official register of such documents, it seems that the reports tried to summarize information received from private letters as well as that obtained from first hand accounts of political demonstrations or meetings dealing with the Hapsburg Monarchy's minority question. Thus, it appears that the Department was very well informed about the contents and workings of any public meeting or demonstration.

Yet another source of information was that of the loyal citizen who deemed it his or her duty to inform the government about any important news or happening. For example, from his letter posted in Leipzig, one „Andrej” informed A. A. Savics, a judge in the local government of Poltava, about his experiences regarding the Slavic peoples in Europe as well the political situation in Germany.

In the Department's archives, other such private letters of „information” can be found<sup>24</sup>. Each one of these letters contains information which the authors, albeit not members of the Department itself, deemed somehow important or urgent in connection with national security. Yet, unlike the agents's reports, the authors of these letters were all identified, not just on the basis of their signature, but because the Department did background checks on all of these individuals and attached personal files to their letters. For example, one of these letters<sup>25</sup> which has recently become public was written by one Jakob Golovackij, the director of Vilnius's archaeological committee, who was at one time a professor at the Lvov university. His letter was

---

= CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 509. p. 5.

≡ CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 429. pp. 1-3 and No. 509. p. 5.

> CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 430. pp. 1-5. CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 162. pp. 1—5.

≡ CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 430. p. 1.

passed on to P.A. Suvalov by way of the governor of Vilnius. Like the others, his background was thoroughly checked by the Department.

Another such letter<sup>26</sup> came from a source much more difficult to check on. The source was Count Tabas Zaluskij, an Austrian Pole living in Venice, who wrote his letters in French. One of the directors of the Czar's secret police, asked for information about this person from the Russian consul in Venice, M. N. Bakunjin. Bakunjin's responded, „Dear Sir Alexander Francovics! Regarding your letter of January 26th, it is my pleasure to inform you that Count Tabas Zaluskij, Austrian subject, has been living in Venice for the past two years, with his family in modest comfort. His reputation appears to be spotless. Although I do not know him personally, what I have managed to gather about him points to a trustworthy and believable character”<sup>27</sup>.

This letter also serves to show how someone could join the Third Department as an agent or as an informer. Mr. Tabas offered up his services to the Department. „Since I am quite familiar with Austria, Hungary and the territories of Poland, as well as Western Europe, I am in good position to serve Russia. If his Excellency accepts my proposal and can use my services, then I will be more than welcome in providing more information about my person”<sup>28</sup>.

With those letters that the Department deemed suspect and thus, open to inspection, lots of important notes and memos can be found. In one easily identified letter<sup>29</sup> sent to P. I. Alandskij at a Kiev university, N. Svesnyikov asked him to give information about the former's recent travels in Hungary. The content of the letter caught the attention of the Czar who wrote, „Who are these gentlemen?” in the attached memo. The Department's investigations in document No. 782, showed that P. I. Alandskij was indeed docent of the history department at the Vlagyimir University in Kiev. On the other hand, little is known about N. Svesnyikov's person. Three different persons appeared in the report notes, N. Svesnyikov, superintendent of public

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> CGAR. f. No. 109. No. 4. Regis. No. 160. p. 1.

schools in the Smolensk government, I. L. Svesnyikov, public school teacher in St. Petersburg and S. Svesnyikov, rear admiral. The passport department's documents show that only this last Svesnyikov had travelled abroad.



# **Integracija europejska**

*Rafał Proszak*

*Invocatio Dei*— spór o miejsce Boga  
w Traktacie Konstytucyjnym UE  
a do wiadczenia amerykańskie

Spór wokół *imocatio Dei* w preambule Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej budzi w naszym kraju emocje nie mniejsze niż kwestia formuły głosowania w Radzie Ministrów UE. O ile pierwszy spór postrzega się w perspektywie etycznego i wiatopoglądowego wymiaru oraz dziedzictwa Europy, o tyle drugi zwykle się traktowało jako spór czysto ustrojowy. Rozróżnienie to jest słuszne jedynie na pozór. Historyczna analiza instytucji *invcatio Dei* w europejskiej teorii państwa oraz praktyce konstytucyjnej naszego kraju cywilizacyjnego ujawnia interesujące fakty na temat ocen rzeczywistej natury państwa i celu jego istnienia, oraz pochodzenia władzy — przez co „odwołanie do Boga”, ewentualnie rezygnacja z niego, zyskuje ustrojowe znaczenie.

W niniejszym artykule porównano rozumienia wybitnych myślicieli Europy antycznej i renesansowej w przedmiocie teologicznego wymiaru władzy państwowej. Nie dlatego, że nie dostrzegam związku pomiędzy uniwersalną dla naszego kraju kulturową formułą demokratyczną a do wiadczeniami politycznymi i rozumieniami teoretycznymi myślicieli starożytności i wieków renesansu, lecz dlatego, iż istotniejszym jest uchwycenie momentu historycznego, będącego punktem zwrotnym dla nowożytnych poszukiwań ideału „dobrze urządzonego” społeczeństwa i państwa. A momentem tym niewątpliwie były dramatyczne do wiadczenia wojen religijnych Europy XVI i XVII wieku, o których pamięć była w tym elementem pisarstwa politycznego Thomasa Hobbesa, Johna Locke’a, Johna Milтона, Jamesa Harringtona, J. J. Rousseau i innych wybitnych filozofów polityki okresu późnego renesansu oraz epoki oświecenia. W tym to właśnie czasie dojrzewała powoli postać powstających Europejczyków idea, w założeniu której państwo nie jest tworem powstałym z inspiracji Bożej, lecz artefaktem szukających zabezpieczenia swoich interesów ludzi. W efekcie przedefiniowaniu uległ również cel istnienia państwa

i natura władzy. Państwo przestało być postrzegane jako instrument wykorzystywany w moralnym wzroście poddanych, by stać się przede wszystkim gwarantem bezpieczeństwa obywateli. Poddano również w wątpliwość Boskie namaszczenie sprawujących władzę, zakwestionowano wyjątkowe znaczenie władzy w Bożym planie stworzenia i zbawienia; sam zaś legitymację do rządzenia uzależniono jedynie od zgody rządzonych. Legitymizacja oparta została na fundamencie wzajemnej korzyści, a nie na woli Wszechmocnego; za warunki zgody nakreślone winny być w konstytuującej wspólnotę polityczną umowie społecznej, zawartej przez wszystkie zainteresowane strony.

Moment ten zasługuje, idąc za sformułowaniem Immanuela Kanta, na określenie go „przewrotem kopernikańskim” w polityce, który doprowadził do postawienia w centrum uwagi interesów obywatela (upodmiotowienie) w rozważaniach nad naturą stosunku władczego<sup>1</sup>.

Dekompozycja tradycyjnego rozumienia natury państwa w naszym kręgu kulturowym i zastąpienie go współczesnie dominującym, znajduje swoje potwierdzenie w analizie wybranych dokumentów, które najczęściej przywołuje się jako świadectwa narodzin nowożytnego państwa narodowego oraz współczesnej demokracji. Są to: Umowa z Mayflower (1620); Deklaracja Niepodległości Stanów Zjednoczonych Ameryki (4 VII 1776); Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki (17 IX 1787); Konstytucja 3 Maja (1791); Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (26 VIII 1789); oraz francuska Ustawa Konstytucyjna (24 VI 1793).

Gdy przedmiotem porównania tych dokumentów uczyni stanowisko wobec prawa naturalnego, obecnie (ewentualnie brak) *invocatio Dei* oraz kwestia wskazania ról władzy państwowej i celu jej sprawowania, zidentyfikujemy na kierunku zmian w percepcji natury państwa w naszym kręgu cywilizacyjnym. Identyfikacja ta ułatwia zrozumienie istoty sporu wokół odwołania do Boga w Traktacie Konstytucyjnym UE.

„Mayflower Compact” (Umowa z Mayflower) z 1620 roku, quasi-konstytucja osadników purytańskich w Wirginii, jest przykładem

<sup>1</sup> Określenie „przewrót kopernikański w polityce” przyjął za Otfriedem Höffe. Zob.: O. Höffe, *Ptyka państwa i prawa*, Kraków 1992; rozdział: *Moralno-demoralizowana. O etyce współczesnej polityki*.

umowy społecznej, któr cechuje dwoisto . Umowa ta powołuje do ycia wspólnot polityczn , której celem ma by zabezpieczenie dobrobytu Kolonii, pozostaj c jednocze nie przymierzem z Wszechnym . Ł czy w sobie moment obywatelski z transcendentnym<sup>2</sup>. Religijnie motywowani purytanie definiuj , co oczywiste, pierwszorz dny cel powołania „obywatelskiego ciała politycznego” w kategoriach teologicznych - ku „chwale Bo ej i dla post pu wiary chrze cija - skiej”. Jednak osi gni cie tego zadania uzale nione jest od „uchwale- nia, ustanowienia i sformułowania sprawiedliwych i równych praw spełniaj cych potrzeby ogólnego dobra Kolonii”.

W nast pstwie negatywnych do wiadcze z Ko ciołem pa stwowym w Anglii, jak i w koloniach angielskich w Ameryce (teokracja Massa- chusetts), identyfikacja transcendentalna została ostatecznie za Oce- anem zarzucona i w efekcie zast piona całkowicie wieck formuł kontraktów . Sam rozdział Ko cioła od pa stwa uczyniono z kolei jednym z warunków pokoju publicznego. I cho w Deklaracji Niepod- legło ci z 1776 roku Thomas Jefferson przywołał - obok prawa natury — autorytet Boga, by potwierdzi prawo Amerykanów do samostano- wienia oraz indywidualne prawo ka dego człowieka do „ yda, wolno- i swobody ubiegania si o szcz de”, to wyl czne ródło sprawie- dliwej władzy upatrywał w zgodzie rz dzonych<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Umow z Mayflower otwieraj nast puj ce słowa: „W imi Bo e, Amen, My któ- rych nazwiska s ni ej podpisane, lojalni poddani naszego drogiego suwerena Jakuba, Z Bo ej łaski Króla Brytanii, Francji, Irlandii, Obro c Wiary (...) podj wszy dla chwaly Bo ej i post pu wiary chrze cija skiej oraz honoru naszego Króla i Ojczyzny podró , by zało y pierwsz koloni w tych północnych cz ciach Wirginii, obecni tu, solennie i wspólnie w obliczu Boga i wobec samych siebie, umawiamy si i ł czy- my w obywatelskie ciało polityczne, dla lepszego uporz dkwania, zachowania i post pu wspomnianych celów; a co za tym idzie, by uchwała , ustanawia i formuło- wa sprawiedliwe i równe prawa, zarz dzenia, ustawy, statuty i urz dy, które b d najlepiej odpowiada i spełnia potrzeby ogólnego dobra Kolonii, wobec której obiec-ujemy wszelkie posłusze stwo i podporz dkwanie (...)”.

<sup>3</sup> „ilekro wskutek biegu wypadków koniecznym staje si dla jakiego narodu, by zerwał wi zy polityczne, ł cz c go Ł innym narodem i yaj ł w ród pot g ziemskich oddzielne i równorz dne stanowisko, do którego upowa niaj go prawa natury i jej Bóg, to wła ciwy respekt dla przekona- iad-ykich wymaga, aby naród ten podał powody, które zmusiły go do oderwania si . Uwa amy wst puj ce prawdy z« oczywiste: e wszyscy ludzie stworzeni s równymi, e Stwórca obdarzył ich :ewtrymi nienarusz hrymi prawami, w skład tych praw wchodzi tycie, wolno i swoboda ubie-

Podobny wymow miał artykuł 2 Karty Praw Wirginii, autorstwa George'a Masona, proklamowanej niemal miesi c przez Deklarację Niepodległości. W artykule tym czytamy: „Wszelka władza przysługuje ludowi i w konsekwencji wywodzi si z niego; urz dnicy s jego powiernikami oraz słu cymi i s bezustannie przed nim odpowiedzialni”.

Kolejny krok na drodze ku, jakby to okre lił Otfried Höffe, polityzacji polityki (polityzacji debaty legitymizacyjnej<sup>4</sup>) w Stanach Zjednoczonych postawiono w Artykułach Konfederacji z 1777 roku, w preambule do których zrezygnowano z *invocatio Dei*.

Tak e w obowiazujcej dzisiaj Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 roku jedynym ródłem władzy publicznej uczyniono „Lud Stanów Zjednoczonych”<sup>5</sup>. Rezygnacja z argumentacji teologicznej pozwoliła Amerykanom, wprowadzi konstytucyjn zasady neutralności wiatopoglądowej pa stwa, co znajduje potwierdzenie w „klausuli ustanowienia” (*establishment clause*), zawartej w Pierwszej Poprawce do Konstytucji.

Ameryka ska my l polityczna doby Wojny o Niepodległość oraz okresu kształtowania podstaw ustrojowych Republiki Amerykańskiej pozostawała w ywym kontakcie z atmosferą rozwoja ustrojowych w rewolucyjnej Francji, czego dowodem s preambuła do Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela oraz art. 1 republikańskiej Ustawy Konstytucyjnej, w których znajdujemy potwierdzenie tezy głoszonej za Oceanem, jakoby rz d był ustanowiony w celu zapewnienia człowie-

---

gania si o s<sup>c</sup>e<sup>n</sup> de, celem zabezpieczenia tych praw wyłoniłone powstały spo ród ludzi rzpdy, których sprawiedliwa władz wywojdł si % zgody rz dzprrych, e je li kiedykolwiek jakakolwiek forma rz du uniemo liwitalaby osi gni cie tych celów, to naród ma prawo taki r d zmieni lub obali i powoła nony, którego podwalinami b d takie sądy i taka organizacja władzy, jakie wydadz si narodowi najbardziej sprzyjaj ce dla jego szcz cia i bezpiecze stwa.” Tłumaczenie za: *Encyklopedia Historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, (pod red.) A. Bartnicki, K. Michałek, I. Rusinowa, Warszawa 1992.

<sup>4</sup> O. Höffe, *Etyka...* dz. cyt., s. 147.

<sup>5</sup> „My, bid Stanów Zjednoczonych, w celu stworzenia doskonałego zwi zku, ugrntowania sprawiedliwo ci, z warowania ladu wewn trznego, zapewnienia rodków na wspóln obron , rzucenia podstaw pod powszechny dobrolyt i zabezpieczenia dla nas samych i dla potomno ci błogostawie stw wolno ci, ustanawiamy i postanawiamy t oto Konstytucj dla Stanów Zjednoczonych Ameryki!” Tłumaczenie za: *Encyklopedia Historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, (pod red.) A. Bartnicki, K. Michałek, I. Rusinowa, Warszawa 1992.

kowi mo liwo ci korzystania z jego naturalnych praw; przy jednoczesnej rezygnacji z potrzeby przywołania na wiadka opatrznio ci Bo e<sup>6</sup>.

Na de rozwi za ameryka skich i francuskich wyró nia si polska Konstytucja 3 Maja, któr rozpoczynaj s<sup>l</sup>owa panuj cego<sup>z</sup> Bo<sup>^f</sup> laski i woli NarodiT króla Stanisława Augusta: „*W imi. Boga, w Trójcy wi tej Jedynego*”. Tak wi c woła ludu stanowi legitymacj do rz dzenia, cho sam fakt sprawowania władzy królewskiej przez Stanisława Augusta przypisany został lasce Bo ej.

Rezygnacj z *inoocatio Dei* w konstytucjach ameryka skiej i francuskiej oraz obecno odwołania do Boga w polskiej Ustawie Rz dowej mo na uzasadnia na kilka sposobów.

Po pierwsze, „Ojcowie Zało yciele” Stanów Zjednoczonych byli w przewa ajcej liczbie deistami, w ród przywódców rewolucji francuskiej dominowali atei ci, za w Polsce religij panuj c był rzymski katolicyzm, co zreszt zostało potwierdzone w rozdziale 1 Konstytucji 3 Maja. Filozofi publiczn w Stanach Zjednoczonych i republika skiej Francji był o wieceniowy racjonalizm, podczas gdy w XVIII-wiecznej Rzeczpospolitej prawo natury wci rozumiano w perspektywie prawa Bo ego.

Po drugie, do wiadczenia XVII-wiecznych wojen religijnych na Wyspach Brytyjskich i pamii o rzezi Hugonotów w „nocy w Bardomieja” we Francji pozostawiły niezatarty ład w mentalno ci twórców ustaw zasadniczych obu pa stw, podczas gdy reformacja i kontr-reformacja w Polsce w zasadzie nie przyniosły tak dramatycznych wydarze i gł bokich podziałów społecznych.

---

• *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, Preambuła:*

*Przedstawiciele Ludu Francuskiego (...) postanowili ogłosi w formie uroczystej deklaracji naturalna, niepozbywalne i wi te prawa człowieka; aby ta deklaraja, stoj c z wsa<sup>^</sup> przed ocz mi wszystkich członków społecze stwa, przypominała im nieustannie ich prawa i obowi zki, aby akty władzy ustawodawczej i wykonawczej prz z ci głe ich porównywanie z celem ka dej instytucji pa stwowej były w wi kszym poszanowaniu, aby skargi oparte odt d na prostych i niew tpliwych ^madach miały z cel utrzymanie Konstytucji i sz zeg cia ogólnego”.*

*Ustawa Konstytucyjna:*

Art. 1. „*Celem społecze stwa jest sz glocie ogólu. Rz d jest ustanowiony w celu zapewnienia yfowiekowi u ywania jego naturalnych i nieprz dawnionychprani*”. Tłumaczenie za: B. Lesi -

-1 [; Walachowicz, *Historia ustrojupa stwa w tekstach ródłowych*, Warszawa 1992.

Po trzecie, Amerykanie i Francuzi przyjęli ustrój republikański, podczas gdy celem reformy ustrojowej w Polsce nie było zniesienie monarchii. Zgodnie z tym, zniesienie monarchii kościelny sojusz państwa z Kościołem.

Ocena znaczenia powyższych czynników i poprawności twierdzenia dla umieszczenia (lub rezygnacji z) *imocatio Dei* w ustawie zasadniczej napotyka poważne trudności. Ich waga budzi może zasadnicze zastrzeżenia, zwłaszcza jeżeli odnieść je do rozwiązań przyjętych przez współczesne państwa europejskie.

I tak, odwołania do Boga brak w konstytucji Królestwa Hiszpanii, Belgii czy Szwecji, podczas gdy jest obecne w ustawach zasadniczych Republiki Irlandii, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec. Obecność (ewentualnie brak) *imocatio Dei* nie może na równie uzasadniać dominację wyznania rzymsko-katolickiego w konkretnym kraju. Jest ono obecne w konstytucjach państw tradycyjnie katolickich, takich jak Polska i Irlandia, lecz brakuje w ustawach zasadniczych Hiszpanii, Włoch czy Austrii.

Jednocześnie odwołanie do Boga jest obecne w preambule do Konstytucji RFN, w którym to państwie dominuje protestantyzm. Księżstwa niemieckie, podobnie jak Anglia i Francja, nie uniknęły bratobójczych konfliktów religijnych.

W zasadzie możemy wyróżnić trzy modele obecności *imocatio Dei* w tekstach ustaw zasadniczych państw Unii Europejskiej: (1) w formie „twardej”; (2) w formie „miękkiej”; oraz (3) brak odwołania w jakiegokolwiek postaci. Opcję trzecią przyjęła zdecydowana większość państw członkowskich UE, natomiast form „twardą” odnajdziemy jedynie w preambule do konstytucji Republiki Irlandii, która zawiera jednoznaczny personifikację Boga w osobie Jezusa Chrystusa. Również jedynie w tej konstytucji czytamy, że władza jako taka pochodzi od Boga<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Preambuła do Konstytucji Republiki Irlandii: „I<sup>7</sup> imi Przenajwyższej Trójcy, od której pochodzi wszelka władza i do której, jako nasz Zastępcy, wszelkie dyletany ludzi i państwa winno się odnosić,

Aly, lud Irlandii,

Pokornie uznajemy nasz zobowiązanie wobec Niebieskiego Pana, Jezusa Chrystusa, który podtrzymywał naszych ojców poprzez wszystkie wieki prób (...)” (tłum. Rafał Prostak).

Autorzy konstytucji RFN i RP zastosowali zdecydowanie bardziej „miękkie” sformułowania. W ustawie zasadniczej RFN czytamy, że jej twórcy byk „*wiadomi swych jobowi ja wobec Boga i ludzj'*” (tłum. Rafał Prostek). Natomiast z polskiej dowiadujemy się, że została ona ustanowiona w imieniu narodu „*wierc cego w Boga b d cego 'yróddlemprawdy, sprawiedliwo ci, dobra i pi kna*”, lecz równie w imieniu „*nie podzielajcych tej wiary, a te uniwersalne warto ci wywodz cy z innych ródel*”. Sami za autorzy konstytucji RP podjęli się dzieła jej ustanowienia „w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem”.

Różnorodność do wiadczeń historycznych państw europejskich z podziałami religijnymi, niejednorodność wyznaniowa ich społeczeństw oraz wielość rozwiń za konstytucyjnych powodów, że powyżej zaprezentowana argumentacja nie pozwala wskazać motywu, jaki mógłby stać za decyzją Konwentu o rezygnacji z *imocatio Dei* w Traktacie Konstytucyjnym UE. Odpowiedzi należy więc szukać w innym miejscu. Być może celem Konwentu było wskazanie uniwersalnych wartości leżących u podstaw europejskiej kultury politycznej; wartości funkcjonujących w sferze publicznej i nie angażujących pojedynczych zwińzek z *sacrum*.

Okazuje się bowiem, że język filozofii publicznej współczesnej Europy wciąż posługuje się kategoriami pojęciowymi, za którymi kryje się treść ukształtowana przez oświeceniowy racjonalizm. Język ten funkcjonuje również w konstytucjach współczesnych państw europejskich. Cechuje go wyraźne oddzielenie *sacrum* od *profanum* i konsekwentne milczenie, poza kilkoma wyjątkami, na temat tego pierwszego. Również pojęcie władzy zostało poddane całkowitej desakralizacji.

Współczesne konstytucje nie mają charakteru umowy społecznej powołującej wspólnotę polityczną w „duchu Pana” (przymierze z Bogiem i wobec Boga), jak opisywana powyżej Umowa z Mayflower. Tak więc bezzasadnym stało się przywoływanie Jego imienia. Co prawda obecnie ustaw zasadniczy również rzadko postrzega się jako umowę społeczną między różnymi i różnymi oraz między samymi różnymi, jak miało to miejsce w epoce Jeffersona, Madisona i Rousseau.



au, lecz wła nie takie jej rozumienie oddaje wła ciwy zamysł twórców pierwszych konstytucyj<sup>8</sup>.

Dlatego te nie jest zaskoczeniem, e w pracach Konwentu opracowuj cego tekst preambuły do Traktatu Konstytucyjnego UE propozycja przywołania imienia Boga nie zyskała aprobaty; gdy jednocze nie Giscard d'Estaing uparcie postulował konieczno uwzgl dnienia w tym dokumencie znaczenia filozofii o wieceniowej dla ukształtowania współczesnej kultury europejskiej.

Brak *invocatio Dei* w Konstytucji Stanów Zjednoczonych nie oznacza, e ameryka ska kultura polityczna zdołała przewyci y problem politycznego zaangażowania opatrznoci Bo ej w regulacjach konstytucyjnych ju w XVIII wieku. Dowodów na to dostarcza fakt umieszczenia odwołania do Boga w konstytucjach stanowych (np. Alabamy, Północnej Karoliny, Kalifornii czy Massachusetts, w których Bóg jest nazwany wielkim legislatorem wiata), a tak e w Konstytucji Skonfederowanych Stanów Zjednoczonych (1861), w której preambule autorzy „*przywołali dobro i prowadzenie Wszchemocnego Bogi*”.

Burzliw dyskusj nad zasadnoci uzupełnienia tekstu federalnej konstytucji o formułę *imocatio Dei* w Stanach Zjednoczonych wywołała decyzja S du Apelacyjnego Dziewi tego Okr gu<sup>9</sup>, uznaj cego 26 VI 2002 za niekonstytucyjny tekst lubowania składanego przez uczniów amerykańskich szkół publicznych, w którym od 1954 roku na mocy ustawy Kongresu USA znajduje si odniesienie do Boga. Tekst lubowania brzmi nast puj co: „*Ślubuj wierno fladze Stanów Zjednoczonych Ameryki i republice, której jest symbolem; jeden naród wobec Boga, niepodzielny, z wolno ci i sprawiedliwo ci dla wszystkich*” (tłum. Rafał Proszak).

W odpowiedzi na decyzj S du Apelacyjnego Dziewi tego Okr gu, kwestionuj c konstytucyjno usankcjonowanej przed półwieczem przez Kongres praktyki społecznej, zarówno amerykański Senat, jak i Izba Reprezentantów przyj ły wła ciwe uchwały potwierdzaj ce legalno oraz polityczny i obywatelski wymiar odwołania do Boga

<sup>8</sup> Warto pami ta , e filozofia polityczna m.in. Johna Rawlsa i Roberta Nozicka przywróciła współczesnej teorii polityki zainteresowanie kontraktualizmem.

<sup>9</sup> *Newdow v. U.S. Congress* (292 F.3d 597, 2002).

w tym lubowaniu<sup>10</sup>. Zdecydowanie zareagował również prezydent George W. Bush, który zapowiedział starania o skierowanie sprawy do S du Najwyższego. Swoją zapowiedź zrealizował. 14 XI 2003 S d Najwyższy USA podjął decyzję o przyjęciu tej sprawy. Co ciekawe, badanie opinii publicznej przeprowadzone na zlecenie „Washington Post” wykazało, że 87% Amerykanów popiera utrzymanie *inuocatio Dei* w *pledge of allegiance*.

Dziś nie można wykluczyć, że jeśli S d Najwyższy utrzyma w mocy decyzję S du Apelacyjnego Dziewiętego Okręgu, pojawi się inicjatywa uzupełnienia federalnej Konstytucji o *inocatio Dei*, gdy w takich okolicznościach tylko w ten sposób oczekiwania legislatury, egzekutywy i zdecydowanej większości Amerykanów zostaną zaspokojone.

Stany Zjednoczone były pierwszym państwem, w którym ustanowiono konstytucję w pełni tego słowa znaczeniu. Za ich przykładem poszły inne państwa naszego kręgu kulturowego. Była to polityczna i prawna implementacja idei umowy społecznej, która za sprawą Thomasa Hobbesa nadała kierunek intelektualnym poszukiwaniom odpowiedzi na pytania o naturę państwa i stosunku władczego w nowożytnej Europie i za Oceanem. Ten owoc odrodzeniowego humanizmu stał się znakiem rozpoznawczym o wieceniowego racjonalizmu, w którym to dokonano pełnej desakralizacji polityki.

Przekonanie, że sprawy państwa należą do *profanum* dominuje we współczesnej Europie. Wyrazem tego jest między innymi brak *inuocatio Dei* w większości ustaw zasadniczych państw członkowskich Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że debata publiczna nad obecnością odwołania do Boga w konstytucji jest w naszym kręgu kulturowym definitywnie zakazana, czego potwierdzeniem są spory wokół preambuły Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Dowodów takich dostarcza również toczy się obecnie w Stanach Zjednoczonych spór wokół *inuocatio Dei* w *pledge of allegiance*. Albowiem samo oddzielenie polityki od „sfery<sup>7</sup> ducha” (kwestii transcendentnych), przy wykorzystaniu instrumentów politycznych i prawnych, nie kojarzy się z pytaniem o to samo człowieka i wspólnoty politycznej, w której funkcjonuje.

---

<sup>10</sup> Senat jednogłośnie (S. 2690). Rozkład głosów w Izbie Reprezentantów: 401 za, 177 przeciw i 4 wstrzymuje (HR 459).

## Narodowych dylematów Europy ci g dalszy

Do niew tliwych po ytków plyn cych z refleksji historiozoficznej zaliczy wypada mo liwo wzgl dnego uporz dkwania wizji ludzkich dziejów, a by mo e tak e zredukowanie l ków co do przyszłości. Niezale nie od tego, czy bliski jest nam model linearny, cykliczny czy spiralny (a mo e jeszcze inny), poczucie, e oto natłok zdarze podporz dkwany jest jakiej logice, pomaga nam uwierzy w sensowno naszej egzystencji i dnia jutrzejszego.

Obszarów, na których mo na uprawia refleksj historiozoficzn , jest bez w tpienia wiele. Chciałbym si skupi na dwóch bardzo w a nych płaszczyznach ycia społecznego — narodzie i pa stwie. Od bardzo dawna stanowi one podstawowe płaszczyzny organizacji ycia społecznego, czyli — innymi słowy — ramy wi zi społecznej. Oczywi cie e tre wypełniaj ca owe ramy zmieniała si znac co wraz z upływem czasu, tym niemniej struktury kultury i struktury władzy w stopniu trudnym do przecenienia odcisn ły swoje pi tno na sposobie ycia społecze stw.

Stwierdzenie wagi narodu i pa stwa dla kształtowania si współczesnego obrazu Europy jest tylko punktem wyj cia, pierwszym kontekstem dla dalszych rozwa a . Drugi kontekst stanowi teza o przełomowym charakterze czasów obecnych w ogólnej perspektywie dziejów ludzko ci, a wi c tak e w analizowanej tutaj perspektywie narodu i pa stwa. Przewidywania, e procesy narodotwórcze w Europie zasadniczo dobiegły ko ca i nie nale y si tu spodziewa gruntownych zmian (które to przewidywania m.in. sam sformułowałem przed kilkunastoma laty, analizuj c poło enie mniejszo ciowych grup etnicznych)<sup>1</sup> zdaj si by coraz bardziej w tpliwe. Pisz o tym liczni, tak e powszechnie uznani badacze. Znamienne jest przy tym, e głosy wieszcz ce nadej cie wielkiego przełomu dochodz nie tylko ze rodowiska socjologów. Tak e psychologowie dostrzegaj niepokoje \*

---

<sup>1</sup> A. Porbski, *Europejskie mniejszo ci etniczne. Genez i kierunki przemian*. Kraków-Aarszawa 1991, s. 159.

objawy na poziomie życia jednostkowego. Oto przykład: „C<sup>o</sup> si<sup>ę</sup> w<sup>ła</sup> ciwie stało? Jeszcze kilka lat temu nasz wiat wydawał si<sup>ę</sup> by<sup>ć</sup> dla wi<sup>ę</sup>kszości z nas całkiem w porządku. W mi<sup>ę</sup>dzyczasy wiele spraw potoczyło si<sup>ę</sup> w dół. Gospodarki narodowe i socjalne systemy zabezpieczeni<sup>e</sup> wpadły w wir bezrobocia. Państwo nie jest w stanie podolać wielu zwyczajowym zobowiązaniom wobec społeczeństwa. Dług publiczny przybiera niewyobrażalne rozmiary. Sfera publiczna nie pozostaje bez wpływu na sferę prywatną i osobowościową. Wielu ludzi straciło orientację. Szerzą si<sup>ę</sup> lęk i egzystencjalne. To, co przywykły, jest znakiem przejścia jednej epoki w drugą, nową (...). Znajdujemy si<sup>ę</sup> w środku tego procesu przejścia — nic zatem dziwnego, że te zjawiska przyprawiają wielu ludzi o strach (...). Interesujące w tych procesach rozwoju jest jedno: jakkolwiek owe zasadnicze przełomy były w poszczególnych epokach bardzo różnicowane, to symptomy przejścia są wciąż podobne. Taki czas zaczyna si<sup>ę</sup> zawsze od okresu braku orientacji, ponieważ stare, tradycyjne i nierzadko przez całe stulecia obowiązujące wartości nagle nie dają si<sup>ę</sup> zastosować do nowych sytuacji i procesów. Stare wzorce, za pomocą których oceniane było życie i relacje między ludźmi, nagle przestają wystarczać. System wartości ulega zmianie, cz<sup>ę</sup>sto si<sup>ę</sup> załamuje i robi miejsce nowemu. Cz<sup>ę</sup>sto w takich okresach przejściowych ludzie chorują, gdy nie mogą sobie poradzić z przełomem. Ich wewnętrzna równowaga, balans pomiędzy ciałem a duszą, ulega zachwianiu — i dalej, ów brak równowagi może przerodzić si<sup>ę</sup> w chorobę, która pozornie ma trudne do wyjaśnienia przyczyny. Obecnie odnajdujemy znowu takie symptomy przejścia: ludzie żyją bez ukierunkowania, czują si<sup>ę</sup> samotni, odczuwają lęk (...). Wcześniej przejściom, cz<sup>ę</sup>sto towarzyszyły wojny, zamieszki i chaos. Dziś tak nie wie, dokąd to wszystko zmierza. Jednak jest jasne, że — po pierwsze — nie będziemy już w stanie uregulować nowego stanu za pomocą starych zasad i instrumentów, i że — po drugie — w mgłę przejścia nie powinniśmy zbyt wcześnie i zbyt szybko pozbawiać mocy starych reguł”<sup>2</sup>.

Przytoczona powyżej teza psychologa zdaje si<sup>ę</sup> współbrzmieć z ogólnym tonem wypowiedzi obecnych od dłuższego czasu w publika-

---

<sup>2</sup> J. Pausch, G. Böhm, *IPkr der Seele gut tut. Im richtigen Uymtus leben*, Freiburg 2004.

cyjach i innych przekazach masowych, a których wspólnym mianownikiem jest natr tna wszechobecno przedrostka „post”. Czytamy i słyszymy o postnowoczesności, postmodernizmie, posthistoryczności, postindustrializmie, postkomunizmie itd. Nie sposób oprze si wra eniu, e prawie wszyscy dostrzegają kres naszej epoki, ale du o trudniej znaleźć kogo , kto podjąłby si nazwania i okre lenia tego, co nadchodzi; w szczególności tego, co stanie si w odniesieniu do narodu i pa stwa.

Wydaje si jak najbardziej uzasadnione porównanie pod tym k tem analiz prowadzonych przez socjologów, których dotychczasowe wypowiedzi były z uwag wysłuchiwane przez szerokie gremia: Jurgena Habermasa, Ernsta Gellnera i Edmunda Wnuka-Lipskiego.

Wnuk-Lipski, odwołując si do intuicji Melchiora Wa kowicza, formułuje hipotezę, e znajdujemy si obecnie u zmięzchu epoki, która ukształtowała si jeszcze w wieku XIX, i przez ponad 200 lat wyznaczała ramy dla rozwoju kultury, gospodarki i polityki naszego kontynentu<sup>3</sup>. Rozwój wydarzeń, które miały miejsce od momentu wyrażenia przez Wa kowicza swoich przypuszczeń do dnia dzisiejszego, zdaje si nie tylko przypuszczenia te potwierdzać, ale daje podstaw do bardziej radykalnych sformułowań.

Z innej nieco perspektywy, ale w podobnym tonie patrzy na toczące si procesy Jürgen Habermas. Pisze on o pozornym zamroeniu historii w połowie lat 80. ubiegłego wieku i osi gni ciu przez ni „kryształicznego stanu ‘posthistoryczności’”, kiedy to — uwyając słów Gehlena — „zmienia si wszystko, lecz nie dzieje si ju wi cej nic”, aby stwierdzić w konkluzji, e oto znowu historia nabiera gro nego wcz przyspieszenia<sup>4</sup>.

Na kres dominacji starego porządku, czyli w swojej terminologii „społeczstwa industrialnego”, wskazuje także Ernst Gellner, przewidując, e wraz z jego (tj. owego społeczeństwa) odejściem „zmieni si gruntownie wszystko”<sup>5</sup>. Ale — zdaniem Gellnera — perspektywa ta

<sup>3</sup> E. Wnuk-Lipski, *Wiat mifdyzepoki. Globalizacja, demokracja, pa stwo narodowe*, Kraków 2004, s. 7.

<sup>4</sup> J. Habermas, *Obywatelstwo a to samo narodowa. Rozwój ania nad przyszłość Europy*, Warszawa 1993, s. 5.

<sup>5</sup> E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, Warszawa 1991, s. 138.

jest na tyle odległa, że „nie ujrzymy tego za naszych dni”<sup>6</sup>. Moemy tylko — jak biblijni patriarchowie — patrzeć z daleka na kształt przyszłej Europy i albo go w myślach pozdrawiać, albo stwierdzić z ulgą, że mamy wićcej szczęścia niż nasze dzieci i wnuki.

Wracając do głównego w tym rozważania, całkowicie uzasadnionym jest pytanie o (1) treść i (2) konsekwencje tego przełomu dla społeczeństwa państwowych i narodowych dzisiejszej Europy. Jakiegoś przychylnego zmierzchu dotychczasowego porządku? W czym się ów zmierzch wyraża? Jakiegoś formy przybiera proces zmiany? Czy jest jednolity, czy zróżnicowany; uniwersalny, czy lokalny? Jakiegoś konsekwencje może przynieść dla naszych społeczeństw? Przynajmniej niektóre z tych pytań postaram się przeanalizować, oczywiście w sposób z konieczności skrótowy, odwołując się do prac trzech wymienionych powyżej współczesnych socjologów: Gellnera, Habermasa i Wnuka-Lipskiego.

## 1. Przyczyny przełomu w procesach narodotwórczych

Najważniejszą przyczyną obserwowanego obecnie przełomu jest niewspółmierność rozwoju wiata gospodarki i polityki. Dynamicznemu, wręcz skokowemu postępowi na obszarze myśli technicznej i organizacji produkcji nie towarzyszy równie szybka zmiana struktur państwa narodowego.

Habermas pisze o tym jako o napięciu pomiędzy demokracją a kapitalizmem, spowodowanym przez integrowanie się procesów gospodarczych i zarządzania na poziomie globalnym, gdy tymczasem integracja polityczna wciąż realizuje się przede wszystkim na poziomie narodowym i państwowym<sup>7</sup>.

Podobnie sędzi Wnuk-Lipski i zwraca uwagę, że rozwój gospodarki przekroczył granice państw narodowych (określanych przez autora za Dawidem Heldem za pomocą pojęcia tzw. modelu westfalskiego), że rozwój demokracji — jeszcze nie<sup>8</sup>. Wspomniane napięcie wymaga zredukowania, co teoretycznie może się dokonać albo przez

<sup>6</sup> Ibidem, s. 138.

<sup>7</sup> J. Habermas, *op. cit.*, s. 18.

<sup>8</sup> E. Wnuk-Lipski, *op. cit.*, s. 14—15.

wstrzymanie globalizacji gospodarki (w praktyce jest to absurd, jako e nie da si zahamowa ywiołowych procesów o takiej skali i dynamice), albo przez dopasowywanie struktur politycznych do wymogów współczesnej produkcji.

Gellner po wi ca kwestii „przełomu” niewiele miejsca. Enigmatycznie wspomina tylko o ró nicy w funkcjonowaniu zasady nacjonalizmu pomi dzy pocz tkow faz kształtowania si społecze stwa industrialnego a faz industrializacji dojrzałej, dopuszczaj c w przyszło ci (raczej odległej) ewentualno jakiej gruntownej, wszechobejmuj cej zmiany.

## 2. Zakres zmiany

Szczegółowy przebieg procesu przej cia pomi dzy starym a nowym porz dkiem nie jest mo liwy do przewidzenia. Mo liwe jest natomiast nakre lenie ram, wewn trz których dokonywa si b dzie to przej cie, albo — inaczej rzecz ujmuj c — wyznaczenie kra ców kontinuum, wewn trz którego sytuowa si b d konkretne wydarzenia.

Habermas posługuje si w tym celu opozycj pomi dzy teori konwergencji a teori niewspółmierno ci<sup>9</sup>. Ta pierwsza przewiduje post - puj ce ujednocianie kultur etnicznych i narodowych (zgodnie z tez , e epoka industrialna dopuszcza do ycia tylko kultury wy sze) oraz ich funkcjonalno w stosunku do wymogów systemu gospodarczego. Osi gni cie przez industriaEzaj ko cowej fazy rozwoju sprawi, e wszelkie ró nice mi dzy kulturami sprowadz si do ró nic „fonetycznych”. Tre ci, konteksty i znaczenia okre laj ce relacje mi dzy ludzkie ulegn standaryzacji. Mówi c obrazowo — ludzie b d wsz - dzie kupowa te same towary i usługi, płac c za nie łatwo wymiennymi walutami, które ró ni si b d mi dzy sob tylko nazw . Homogenizacja ycia społecznego b dzie nieunikniona, i to na wszystkich płaszczyznach — kultury, struktury społecznej czy polityki. W podobny sposób opisuje w swoich analizach rodz c si kultur postmodernistyczn Z. Melosik<sup>10</sup>. Natomiast teoria niewspółmierno-

---

E. Gellner, *op. cit.*, s. 141 i nast.

Z. Melosik, *Kultura instant: paradoksy pop-to^samo ci*, w: *Edukacja w czasach popkultury*, (red.) W. Burszta i A. de Tchorzewski, Bydgoszcz 2002.

ci przewiduje przetrwanie (a może nawet nasilenie się) zró nicowania kulturowego.

Habermas zarysowuje obszar zmian, posługując się przeciwstawnymi koncepcjami obywatelstwa: „republikańskiego” i „europejskiego”. Obywatelstwo „republikańskie” to ukształtowany dotychczas sposób porządkowania życia społecznego, oparty o homogeniczność narodów, wspólnot tradycji i obyczajów, akceptację reguł demokratycznych, których ostatecznym podmiotem jest państwo.

Jednak życie domaga się dzisiaj wykraczania poza ramy państwa, domaga się uprawiania demokracji w szerszym kontekście niż państwo. Problemy, które trzeba dziś rozwiązać, zdecydowanie przeorsły granice polityczne.

Natomiast Wnuk-Lipski nakreśla kontinuum pomiędzy państwem otwartym a zamkniętym (nb. otwarcie rezygnując ze znaczenia nadawanego tym pojęciem przez Karla Poppera<sup>11</sup>). Państwo otwarte to państwo kosmopolityczne, nawiązujące bez oporów relacje ze światem zewnętrznym, wiadomie wypuszczające z ręki instrumenty kontroli nad swoimi zasobami; państwo zamknięte — to państwo autarkiczne, rezygnujące z uczestnictwa w rynku światowym i społecznie międzynarodowej, gotowe zapłacić cenę cywilizacyjnego i gospodarczego zapóźnienia za ochronę swojej podmiotowości na wszystkich obszarach życia.

Wnuk-Lipski wskazuje przy tym na czynniki warunkujące wybór któregoś z tych dwóch kierunków — usytuowanie danego państwa na osi: centrum—peryferie oraz typ sprawowanej władzy: poliarchiczny lub autokratyczny.

### 3. Efekt zmiany

Pozostaje jeszcze pytanie o konsekwencje wielkiego przełomu: co stanie się z dzisiejszym narodowo-państwowym łańdem europejskim? Wydaje się, że analizowane tutaj koncepcje skłaniają się ku zasadzie „złotego środka”; rozwój wydarzeń polegałby na dystansowaniu się od rozwiązań ekstremalnych, czyli na wyborze drogi pośredniej.

---

<sup>11</sup> K. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, London-Melbourne-Henley 1994, s. 1.



W przypadku koncepcji Gellnera wyraża się to przede wszystkim z jednej strony w słabnięciu konfliktów nacjonalistycznych, zasypywaniu przepaści między poszczególnymi społeczeństwami, ale z drugiej — na dalszym obowiązywaniu naczelnej zasady nacjonalizmu, czyli dążeniu do pokrywania się granic kulturowych i politycznych.

Habermas przewiduje ewolucję Europy w kierunku modelu szwajcarskiego — zachowanie respektu dla poszczególnych kultur narodowych realizowane jednocześnie z tworzeniem europejskiego państwa federacyjnego, które umożliwi stosowanie reguł demokratycznych na poziomie wyższym niż narodowy<sup>12</sup>.

Wnuk-Lipski sędzi, że wobec alternatywy między państwem otwartym a zamkniętym — wygra opcja państwa otwartego, ale nie za cenę rozpuszczenia się struktur państwowych w globalnej, technokratycznej superorganizacji. Państwa narodowe będą zmuszone ponownie zdefiniować pojęcie swojej suwerenności (co oznacza przede wszystkim jej zawężenie), ale pewne konstytutywne funkcje państwa (polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe) będą potrzebne także w erze gospodarki globalnej.

#### 4. Uwagi końcowe

Naszkicowana powyżej próba porównania trzech znaczących głosów w sprawie teraźniejszości i przyszłości państwa narodowego w Europie pozwala, jak się zdaje, sformułować wniosek, i to ich autorzy podają podobnym torem rozumowania. Wychodząc od stwierdzenia o nadziejach „wielkiego przełomu”, spowodowanego niewspółmiernością rozwoju struktur gospodarczych i politycznych, starają się oni wykazać, że społeczeństwa europejskie poszukują bądź „drogi pośrodkowej” pomiędzy ekstremalnymi alternatywami: zasklepienia się w starych strukturach z jednej strony albo odrzucenia całego wielkiego dziedzictwa narodowego z drugiej.

Uważam, że taka wizja procesów społecznych wymaga jeszcze dwójakiego uzupełnienia.

Po pierwsze, wszyscy analizowani tu autorzy zwracają uwagę na nowy aspekt dokonujących się globalizacji gospodarki i spowodowanej

---

<sup>12</sup>1. Habermas, *op. cit.*, s. 26.

ni homogenizacji kultur narodowych: konieczno budowania poczucia odpowiedzialności za nowo powstające całości społeczne; odpowiedzialności wyrażającej się w traktowaniu tego, co europejskie (a więc już nie tylko narodowe czy regionalne) w kategoriach dobra wspólnego.

Wydaje się, że w tym kontekście pomocny okaże się dorobek katolickiej nauki społecznej, dla której dobro wspólne (obok pomocniczości i solidarności) stanowi jedną z trzech fundamentalnych zasad porządku społecznego. W szczególności Habermas podkreśla, że nowoczesne, skomplikowane struktury polityczne, budowane z wielkim respektem dla wolności jednostki, same z siebie nie zapewnią żadnemu społeczeństwu porządku i pomysłowości. „Zagwarantowane konstytucyjne instytucje wolności są tylko tyle warte, ile potrafi z nich wydobyć nawykła do perspektywy 'my', przyzwyczajona do praktyki samookreślenia się ludność”<sup>13</sup>. A gdzie w pierwszym rzędzie szuka tych nawyków i przyzwyczajaje je nie w silnych, tradycyjnych społeczno-terytorialnych?

Po drugie, uważam, że gellnerowska wizja postępującej entropii społecznej wydaje się być uzasadniona tylko w perspektywie wewnętrznej: rozwijający się aż do wymiarów globalnych systemy gospodarczy wymuszają bowiem na pozostałych strukturach społecznych, zwłaszcza na narodach-państwach, stopniową rezygnację z różnorodności i lokalnych autonomii. Jednak patrząc na to z perspektywy zewnętrznej, wydaje się, że niektóre z procesów wywołanych przez globalizację gospodarki mogą okazać się procesami niezależnymi, które w pewnej fazie zaczną przeciwstawiać się entropii. Mam tu na myśli takie zjawiska jak na przykład masowe migracje lub „fundamentalizacja” postaw o podłożu rasowym bądź religijnym, spowodowane konfliktami i poczuciem zagrożenia.

---

<sup>13</sup> J. Habermas, *op. cit.*, s. 16.

## Bibliografia

- Gellner E., *Naród i nacjonalizm*, Warszawa 1991.
- Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Eozwajania nad przyszłość a Europy*, Warszawa 1993.
- Pausch J., Böhm G., *Was der Seele gut tut. Im richtigen Phytmus leben*, Freiburg 2004.
- Porbski A., *Europejskie mniejszości etniczne. Geny i kierunki przemian*, Kraków—Warszawa 1991.
- Wnuk-Lipski E., *Wiat mi jkypokt. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004.

*Michał Matyasik*

## Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie instrumentów prawnych oraz politycznych, jakimi dysponuje Unia Europejska, podejmując działania na rzecz kształtowania polityki zagranicznej, z uwzględnieniem koncepcji praw człowieka.

Jako pierwsze przedstawione zostaną instrumenty prawne stosowane w ramach II filaru, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB), powołanego postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego (TUE). Następnie odniesiemy się do regulacji związanych z umowami handlowymi zawieranymi przez Wspólnotę oraz działań mających na celu wspomaganie państw i regionów świata o niższym stopniu rozwoju ekonomicznego. Na koniec przedstawione zostaną działania prowadzone przez UE wspólnie z innymi organizacjami międzynarodowymi.

### Instrumenty prawne Unii Europejskiej

Podstawowymi instrumentami prawnymi w ramach WPZiB są wspólne strategie, wspólne działania oraz wspólne stanowiska<sup>1</sup>. Wszystkie trzy elementy prawne znajdują swe podstawy w uregulowaniach TUE, a konkretnie w art. 13, 14 oraz 15, a także stosowane są z uwzględnieniem Wskazówek dot. Dialogów o Prawach Człowieka (*guidelines on Human Rights Dialogues*) przyjętych przez UE 13 grudnia 2001 r.

Art. 13 TUE stanowi m.in.:

„1. Rada Europejska określa zasady i ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [...]”.\*

---

<sup>1</sup> Szerzej w: A. Wyrozumski, *Prawo Unii Europejskiej — Prawo materialne i polityki Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 591 i nast.

2. Rada Europejska decyduje o wspólnych strategiach wprowadzanych w życie przez Unię w dziedzinach, w których Państwa Członkowskie mają wspólne interesy.

Wspólne strategie określają ich cele, czas trwania i rodki, które mają być przekazane do dyspozycji przez Unię i Państwa Członkowskie.

3. [...] Rada zaleca Radzie Europejskiej przyjęcie *wspólnych strategii* i wprowadza je w życie [...]"

Dotychczas przyjęto tylko trzy wspólne strategie. Dotyczyły one Rosji (w czerwcu 1999 r.), Ukrainy (w grudniu 1999 r.) oraz Regionu śródziemnomorskiego (w czerwcu 2000 r.).

Wspólna strategia wobec Rosji opierała się na rozwoju różnego rodzaju form współpracy, głównie o charakterze ekonomicznym; poruszono także kwestie związane z prawami człowieka. Przykładowo zwrócono uwagę na konflikt w Czeczeni, dając poszukiwania jak najszybciej pokojowego wyjścia z zaistniałej w regionie sytuacji. Członkowie UE mają na celu wzmocnienie demokracji, rzadów prawa m.in. przez prowadzenie szkoleń dla urzędników państwowych, reform władz sądowych, a także promocji wymiany o charakterze kulturalnym, w tym wymiany studentów. Nacisk położono na wypełnianie obowiązków związanych z ochroną praw człowieka przez Rosję, które wynikają z innych umów międzynarodowych lub z członkostwa w innych organizacjach międzynarodowych (Rada Europy i ONZ).

W sprawie Ukrainy dyskutowano głównie o działaniach związanych z utrwalaniem demokracji, rzadów prawa oraz budowie społeczeństwa obywatelskiego; poruszono problemy mediów oraz sprawy zaginięcia dziennikarzy.

Wspólna strategia w kwestii Regionu śródziemnomorskiego związana była głównie z zagadnieniami rozwoju działań z zakresu budowy demokracji oraz poszanowania praw człowieka. Przedstawiono szereg rekomendacji, planów, zaproponowano pomoc techniczną ze strony ekspertów UE.

Kwestie wspólnych działań reguluje art. 14 TUE, który stanowi m.in.:

„1. Rada przyjmuje wspólne działania. Dotyczą one pewnych sytuacji, w których niezbędne jest podjąć działania operacyjne. [...]"

3. Wspólne działania w Państwach Członkowskich w odniesieniu do zaimplementowanych przez nie stanowisk i prowadzonych działań [...]”

Jako przykład wspólnych działań podejmowanych przez UE można przytoczyć powołanie z dniem 1 stycznia 2003 r. Misji Policyjnej Unii Europejskiej (*European Union Police Mission*) na terenie Bośni i Hercegowiny. Docelowo misja ta ma za zadanie zastąpić obecne w regionie misje międzynarodowe oddziały policyjne Narodów Zjednoczonych.

Wspólne działania mogą polegać także na powołaniu Specjalnego Przedstawiciela UE (*EU Special Representatives*) w Afganistanie i w Macedonii. Głównym zadaniem Specjalnych Przedstawicieli jest utrzymywanie stałego kontaktu z danym regionem a UE, a także współdziałanie przy realizacji unijnych programów pomocowych.

W ramach wspólnych działań UE wzięła czynny udział w 2001 r. w budowaniu porozumienia pomiędzy Gruzją a Południową Osetią. Delegaci UE brali udział w grupach eksperckich oraz misji OBWE na terenie Gruzji.

5 czerwca 2003 r. UE zaakceptowała wysłanie misji wojskowej do Demokratycznej Republiki Konga. Misja ta będzie działała w ścisłej współpracy z misją wojskową Narodów Zjednoczonych.

Ostatni z opisywanych rodzajów prawnych, którymi posługuje się UE w ramach WPZiB to wspólne stanowiska regulowane art. 15 TUE:

„Rada przyjmuje wspólne stanowiska. Określają one podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Państwa członkowskie zapewniają zgodność swojej polityki krajowych ze wspólnymi stanowiskami.”

Najważniejsze wspólne stanowiska, jakie podjęła UE, dotyczyły Federalnej Republiki Jugosławii, Birmy, reżimu Talibów, niektórych państw afrykańskich oraz statusu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

W sprawie Jugosławii podjęto kilkadziesiąt wspólnych stanowisk, głównie dotyczyły one sankcji nałożonych na reżim Miloszewicza, takich jak: nałożenie embarga ekonomicznego, zakaz handlu bronią, zamrożenie środków finansowych, którymi dysponował reżim, czy

zakaz wjazdu na terytorium UE osobom związanym z rzecznikiem Miłoszewiczem.

W przypadku Birmy, gdzie łamano prawa człowieka (m.in. aresztowano znanego działacza praw człowieka — Aung San Suu Kyi) oraz zwalczano demokratyczne ruchy, UE zdecydowała, i szereg członków reżimu wojskowego zostanie objętych zakazem wjazdu na terytorium UE, ponadto zamroziła środki finansowe i nałożyła embargo na handel bronią.

W związku z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ dotyczącymi nałożenia sankcji na reżim Talibów w Afganistanie, UE podjęła szereg rezolucji, w wyniku których nałożono zostało embargo handlowe, zamrożono fundusze oraz zamknięto granice dla przedstawicieli reżimu Talibów. W odniesieniu do państw afrykańskich — Libia, Sudan, Liberia czy Sierra Leone — podjęto podobne środki, o których była mowa w poprzednich przykładach. Charakterystycznym przykładem wspólnego stanowiska<sup>2</sup> jest kwestia Międzynarodowego Trybunału Karnego. Wspólne stanowisko stawia państwom członkowskim obowiązkiem podjęcia wszelkich prób na rzecz wejścia w życie statutu MTK. UE zorganizowała i finansowała konferencje, szkolenia, akcje informacyjne, aktywnie działała na płaszczyźnie dyplomatycznej. Możliwe na ryzykowne twierdzenie, i bez starań UE wejście w życie statutu MTK byłoby mało prawdopodobne lub teoretycznie nawet niemożliwe.

## Prawa człowieka w umowach zawieranych z państwami trzecimi przez Wspólnotę Europejską<sup>3</sup>

Pozornie może się wydawać, iż kwestie handlowe nie mają wiele wspólnego z ochroną praw człowieka<sup>4</sup>, takie stanowisko przeważało w początkowym okresie istnienia WE, jednak kontakty handlowe, oczywiście poza profitami ekonomicznymi, mogą nie ze sobą pozy-

<sup>2</sup> Przyjęto tego 11 czerwca 2001 r.

<sup>3</sup> Zob. także F. Jasiński, *Karta Prawa Pridstamyelji Unii Eampýskje*, Warszawa 2003; E. Riedel, M. Will, *Human Rights clauses in external agreements*, w: P. Alston, *The EU and human rights*, Oxford 1999; D. Napoli, *The European Union's foreign policy and human rights*, w: N. A. Neuwahl, A. Rosas, *The European Union and Human Rights*, Manchester 1995.

<sup>4</sup> Zob. B. Bednarczyk, *Granice władcy — wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001, s. 209 i nast.

tywne skutki, polegaj ce na poszanowaniu demokracji i ochronie praw człowieka, zwłaszcza w stosunku do pa stw rozwijaj cych si .

W historii kooperacji handlowej WE z pa stwami trzecimi, niejednokrotnie istniało prawdopodobie stwo, i beneficjentami wymiany handlowej mog by pa stwa o niskim poziomie demokracji, które nie przestrzegaj praw człowieka. W zwi zku z rozwojem koncepcji ochrony praw podstawowych i praw człowieka w ramach WE oraz UE<sup>5</sup> postanowiono, i konkretne umowy handlowe powinny zosta obostrzone odpowiednimi klauzulami, które zezwalałyby nawet na zerwanie umów, w przypadku powa nych narusze praw człowieka i poszanowania zasad demokratycznych.

Poni ej zostanie przedstawiony rozwój tzw. klauzul umownych dotycz cych przestrzegania praw człowieka (dalej: *HRC — Human Rights Clauses*), które pocz wszy od lat dziewi dziesi tych XX wieku, były zamieszczane w umowach handlowych WE z pa stwami trzecimi.

Pierwsz umow , w której zawarto *HRC*, była IV Konwencja z Lome<sup>6</sup> podpisana w 1989 r. W art. 5 uregulowanie mówi, i ka da jednostka powinna mie prawo, w swoim kraju lub kraju pobytu, do poszanowania jej godno ci i uprawnienie to powinno by chronione przez przepisy prawa. Jak słusznie podkre la si , ta *HRC* w aden sposób nie umo liwiała, w przypadku narusze praw człowieka, jednostronnego zawieszenia wykonania umowy przez WE lub nawet jej zerwania.

W 1990 r. w umowie zawartej z Argentyn znalazł si zapis w art. 1, który' stwierdzał, i współpraca pomi dzy Wspólnot a Argentyn , jak i ta umowa, s oparte na poszanowaniu demokratycznych zasad i praw człowieka, które s inspiracj dla polityk, tak krajowych, jak i zewn trznych Wspólnoty i Argentyny. Klauzula ta została okre lona mianem *Basic Clause* Ponownie, jak i w poprzednim przypadku, nie dawała ona mo liwo ci zawieszenia lub zerwania umowy w razie naruszenia zasad demokratycznych lub praw człowieka, lecz pomimo tego została uznana za krok naprzód w ochronie wy ej wymienionych zasad.

---

<sup>5</sup> Zob. A. Wyrozumski, *Wybrane regulacje w d'edsjnie WPZiB*, w: J. Barcz, *Prawo Unii europejskiej*, Warszawa 2003, s. 591 i nast.

<sup>6</sup> < 2000 r. zast piona przez *The Cotonou Partnership Agreement*.



W związku z konfliktem zbrojnym w Republice Federalnej Jugosławii i w tym względzie natury prawnej, czy może było zawieszenie umów zawartych z re imem Miloszewicza, podjęto zdecydowane kroki i już w 1992 r., np. w umowie z Brazylią, zawarto *HRC*, która stanowiła m.in., i poszanowanie dla zasad demokratycznych i praw człowieka jest jednym z podstaw polityki Wspólnot i tym samym stanowi istotny element zawartego porozumienia. W tym przypadku, poza wszelkimi względami, jest oczywiste, i w świetle konwencji wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 1966 r.<sup>7</sup> zasady demokratyczne i prawa człowieka stanowi istotny element porozumienia, tym samym ich naruszenie może prowadzić do częściowego lub całkowitego zawieszenia wykonywania porozumienia (tzw. klauzula *'essential element Clause'*).

W 1993 r. *Essential Element Clause* w umowach zawartych m.in. z Albanią i Państwami Bałtyckimi została uszczegółowiona i zaistniała możliwość jej stosowania bez odwołania się do Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów. Stanowi ona, i strony zastrzegają sobie prawo do zawieszenia wykonywania porozumienia w części lub w całości, jeżeli nastąpiłoby poważne naruszenie jednego z istotnych elementów porozumienia. Przez co należy tak rozumieć zasadę poszanowania demokracji oraz praw człowieka. Klauzula ta popularnie zwana jest *Baltic clause*.

W 1994 r. klauzula ta została ponownie rozbudowana o szerszy wachlarz rodzajów zaradczych niż tylko zawieszenie wykonywania umowy. W umowach z Rumunią i Bułgarią — stąd nazwa *Bulgarian clause* — znalazły się zapisy, mówiące o tym, że jeżeli jedna ze stron porozumienia dojdzie do wniosku, a druga strona nie wypełniała swoich zobowiązań, to może podjąć odpowiednie kroki. Przed tą decyzją jest jednak zobligowana do podjęcia negocjacji z drugą stroną w celu poszukiwania rozwiązania umożliwiającego zaakceptowanie dla obu stron. Obie klauzule *Bulgarian* i *Baltic clauses* powszechnie określa się mianem *Non-compliance clauses*.

We wspólnej deklaracji Wspólnoty i Federacji Rosyjskiej z 1994 r. dotyczącej interpretacji postanowień zawartego porozumienia, postanowiono, i w przypadkach naruszenia zasad demokratycznych i praw

<sup>7</sup> Dz.U. 1990 nr 74, poz. 439.

człowieka, je li istnieje nagła potrzeba, strony mog odst pi od podj cia negocjacji i zastosowa natychmiast wszelkie odpowiednie rodki zaradcze. Takie uregulowanie nale y oceni pozytywnie, poniewa daje ono mo liwo podj cia szybkiej decyzji, a w przypadkach narusze praw człowieka czas reakcji odgrywa zdecydowan rol .

Podczas renegocjacji Konwencji z Lome w 1994 r. postanowiono zgodnie, i klauzule *Idssential Clause* oraz *Non-compliance Clauses* zostan uszczegółowione i zamieszczone w art. 5. Artykuł ten stanowi mi dzy innymi, e poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych i rz dów prawa s istotnymi elementami Konwencji. W sytuacji gdy jedna ze stron uzna, i druga strona nie wywi zuje si z zobowi za , podejmie rozmowy w celu naprawy sytuacji, jednak e mo e odst pi od konsultacji, je li istnieje bardzo pilna potrzeba. Konsultacje zostan podj te w ci gu 15 dni, lecz nie mog trwa dłu ej ni 30 dni.

Pocz wszy od 1995 r. tzw. *standard clause*, czyli elementy klauzuli zawartej w art. 5 Konwencji z Lome przyj tej jako modelowa, jest inkorporowana do preambuły oraz właciwych postanowie umów zawieranych z pa stwami trzecimi. Do ko ca 1995 r. klauzula ta została zawarta w umowach z 70 pa stwami *APC* (*-African, Carribean and Pacific states*), 20 pa stwami-członkami OBWE, 15 pa stwami Ameryki Południowej, 2 pa stwami ródziemnomorskimi, 6 pa stwami azjatyckimi oraz Republik Południowej Afryki<sup>8</sup>.

## Działania UE wespół z innymi organizacjami mi dzynarodowymi na rzecz promocji i ochrony praw człowieka

Najszerzej rozwini ta współpraca istnieje z Organizacj Narodów Zjednoczonych. Od 1974 r. Wspólnocie Europejskiej przyznano status stałego obserwatora. W zwi zku z tym uczestniczy ona aktywnie we wszystkich działaniach ONZ, np. w Konferencji NZ ds. Handlu i Rozwoju, Mi dzynarodowej Organizacji Pracy, Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. O wiaty i Nauki czy wiatowej Organizacji Zdrowia. Współpraca UE z ONZ obejmuje tak e zagadnienia zwi zane z prac sze ciu najwa niejszych komitetów Zgromadzenia Ogólnego NZ: Komitetu Politycznego i Bezpiecze stwa, Specjalnego Komite-

<sup>8</sup> Dane według E. Riedel, M. Will, *op. dt.*, s. 732.

tu Politycznego, Komitetu Ekonomicznego i Finansowego, Komitetu Społecznego, Humanitarnego i Kulturalnego, Komitetu Dekolonizacyjnego, Komitetu Administracyjnego oraz Komitetu Praw Człowieka. UE jest głównym źródłem pomocy finansowej dla programów, agend wyspecjalizowanych i funduszy ONZ. W latach 1997—1999 pomoc finansowa UE wynosiła rocznie ponad 350 mln euro<sup>9</sup>.

Również ona jest współpracą UE z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jej podstawą są polityczne źródła we wspólnych spotkaniach w ramach ministrów obu organizacji, wymiany informacyjnej między Sekretariatem Generalnym OBWE a innymi grupami roboczymi UE; UE bierze udział w pracach biura OBWE w Wiedniu<sup>10</sup>. W chwili obecnej Delegacja Państw Członkowskich UE oraz państwa, które w danej chwili przewodniczą UE, są reprezentowane w działaniach Stałej Rady OBWE oraz innych organach. Szereg przedstawicieli UE, najczęściej Komisji Europejskiej, jest uprawnionych do występowania z odpowiednimi wnioskami do Stałej Rady OBWE.

Najbardziej interesujące przykłady działalności OBWE przy współpracy i wsparciu UE:

z początkiem 2003 r. *ODIHR* (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*) razem z Komisją Europejską rozpoczęły projekt mający na celu zapoznanie szerszej publiczności ze standardami demokratycznych procedur wyborczych;

od 2001 r. *ODIHR*, Komisja Europejska oraz Rada Europy prowadzi wspólny projekt pod nazwą „Romowie i Pakt Stabilizacyjny w Południowo-Wschodniej Europie”;

w Bośni i Hercegowinie Misja OBWE współpracuje blisko ze Specjalnym Przedstawicielem UE ds. Bośni i Hercegowiny nad implementacją postanowień Porozumienia Pokojowego z Dayton;

w Kosowie misja OBWE i EU są głównymi filarami struktury Tymczasowej Administracji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (*UNMIK—United Nations Interim Administration in Kosovo*).

<sup>9</sup> Według informacji pochodzącej z <http://www.unic.un.org.pl/> (Orodek Informacji ONZ w Warszawie).

<sup>10</sup> Szerzej czytaj w: *Annual Report on OSCE activities 2003*, s. 166 i nast.

## Bibliografia

*Annual Report on OSCE activities 2003, Security and Cooperation for Europe*

Bednarczyk B., *Granice władcy — iwybrane problemy praw i wolno ci człowieka*, Kraków 2001.

*EU Annual Report on Eluman Rights — Council of The European Union*, 2003.

Jasi ski F., *Tarta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

*Prawo Unii Europejskiej — prawo materialne i polityki Unii Europejskiej*, (red.) J. Barcz, Warszawa 2003.

*The European Union and Human Rights*, (ed.) E. Neuwahl i A. Rosas, Manchester 1995.

*The EU and human rights*, (ed.) P. Alston, Oxford 1999.

## Summary

The main goal of this article is to point out all possible legal and political measures that are used to shape foreign policy in scope of promotion and protection of human rights.

In the first part of the article, the author shows legal instruments of the EU described in a Treaty of The European Union like common strategies, common actions and common positions.

Second part deals with trade agreements which beginning from 90's includes so called human rights clauses.

At the and author shows actions taken by EU together with other international organizations like United Nations or Organization for Security and Co-operation in Europe.

Each part is supported by many interesting examples of ever day rases of administration and cooperation.

## European integration - possibilities and challenges for developing countries

### Introduction

The presence of integration in actual economic surrounding means that every country should include integrations in its own economic and social life. It means the every economy should find different ways to be a part of the world economy, which will provide for economy to leave margins of the world economy and solve internal economy problems.

When we talk about integration process, we must say that there are differences between insensitivity of integrations among different countries, as there are differences in relations among economies.

Saying in other words, the welcome that is brought up by integration process is not distributed equally on all players in the world economy game. The distribution is a result of starting position and negotiation straight.

Considering that the world economy waited new millennium in condition of growing uncertainty and disparity in different parts of the world economy, in economic theory we recognize two opposite opinions about integration process: first, which support the process of integration claims that there is a solution for future economic development and second, which believes in growing inequality among national economies and in decreasing of living standards caused by integration process.

Knowing these two attitudes to integration process it is necessary to identify welfare resulting from integration process but at the same time to be aware of risks that are coming with that process.

The process of integrations offers huge possibilities of economic development in the world framework, but there are differences in each country regarding process of integration. The differences are result from different starting positions, so some countries have become a part of European economy very fast and some of them not.

Faster integration process means higher rate of economic development, higher production, trends and improving performances in other fields, beside economy.

On the contrary, closed macroeconomics results in decreasing production trends, living standards, increasing monetary fluctuation that leads to new problems.

## 1. Economic aspects of integration

Unquestionably, process of integrations brings great advantages for economies that are very fast in integration process and that recognizes and respect integration roles.

Obviously, economies that are open for foreign trade of merchandise and capital, for new technologies and know-how, and that establish strict property law have great chances for faster economic development. The process of integration induces economic growth for all participants that recognize their own advantages in the world market. Observing the second half of XX century we can notice that was a period with intensive integration process, and at the same time the period with high economic growth rate (six times larger GNP and three times larger national income per capita).

The process of integration carries possibilities of intensive international cooperation, which for developing countries means learning from other experiences and advent of new technologies low-price. For developing countries process of integration means market expansion, rising competitiveness, access to capital funds and possibility of low-price import. Intensive process FDI in come, for developing countries, means higher employment and higher productivity.

Of course, if you want to take advantages from process of integration you need to:

1. Create macroeconomic stability which will result in creating possibilities for saving and investments,
2. Make your national economy open, which will provide access to international finance and trade institution,
3. Carry out structural reforms,
4. Create strong institutions.

Beside advantages, there are some problems related to process of integration. One of them is danger of losing national sovereignty or its violation. Integrated finance system and developed international competences related to integrated market, can reduce capability of national authorities in creating standards and roles according to domestic needs. Intensive integration, especially in finance sector, creates difficulties in guiding economy, through limitation of making decision (by government) conserving tax system, monetary policy and exchange rate. It is very risky for macroeconomic stability that government accepts economic policy without finance stability as one of economic goals. Instead, in conditions of high mobility of capital and intensive competitiveness among countries, government should create highly efficient and firmly disciplined institutions. Today, most of economists suggest theory that in short-run process of integration heads to decreasing sovereignty of national economies, but in long-run this process leads to increasing living standards and represents motivation for governments to make decisions which will head to strong economic and finance system and also to risk analysis.

However, the fact is the country involved in process of integration and adapting domestic economic policy to international demands sacrifice full independence in realizing domestic goals.

Multiply increasing of GDP and national income per capita in second half of XX century, is a positive side of process of integration, but it must be panted on differences in growth and distribution among countries. The gap between poor and rich countries hasn't been reduced, it has become even deeper than it was at the begging of XX century. Some economists comment this gap as a result of integration, which means for rich countries to become even richer and for poor countries to become poorer.

World Bank's report for year 2002 and human development indicator (HDI) show ed that developing countries accepted integration policy in early 80s, started accomplishing high rates of economic grow and decreasing gap between poor and rich countries. However, there are still misery and poorness in numerous countries, and big challenge for integration is to create „mechanism” which will help -losers” and provide benefit to others which recognize positive side

of integration. This „mechanism” will rely on complex interaction of economic policy and high technology. Increased economic integration carries bigger influence of international events. The most obvious manifestation of international „shocks” are financial crises which affects on all national economies.

Financial shocks and price instability mean huge danger for national's finance and economic systems. Great danger for national economy is presented by money laundry, financing terrorism and criminal activities, tax violation. These activities can destabilize credibility of finance system and to encourage illegal and criminal behavior, including bribe and corruption.

## 2. Developing countries and process of integration

During last three decades financial connection between developed and developing countries became stronger. During 90s foreign private investments in developing countries raised from 43,7 to 299 billion \$, and most of them were FDI and capital from international capital market. Inflow of capital in developing countries is a good thing for their development. That inflow cowers the gap between insufficient domestic accumulation and needs for investment for higher growth rates.

Integration of financial market carries not only great opportunities for developing countries, but also great risk from financial crises which are very destructive.

Relaying on foreign capital in process of industrialization is very risky, because of great limitation on macroeconomic policy. Then why do developing countries accept this? Since temptation is so strong, answer is simple. In countries of the Third world capital is very expensive and limitation factor. In developed countries it is cheap. If owners, are ready to invest in developing countries, the profits are big.

Financial integration encourages economic growth through direct and indirect channels:

- > international financial integration;
- > direct channels: saving increasing, low costs of capital, technology transfer, development of financial sector;



- > indirect channels: specialization growth, higher quality of economic policy, signal to foreign investors;
- > higher growth rates.

Inflow of foreign capital means higher investments in low-capital countries and at the same time foreign capital accomplishes higher profits and decreases interest rate in a developing country. Liberalization of stock markets makes possible better risk allocation. Split of chances and risks among foreign and domestic investors means great diversification of risk.

Possibility of decreasing risk encourages domestic companies to invest and stimulate economic growth. Domestic stock market becomes more liquid with increasing capital flow, which also decreases risk and costs of investments. Financial integrated economies are attractive to FDI which are followed by technology transfer and better management, and that leads to higher productivity and higher rates of growth. Increasing foreign ownership of domestic banks encourages development of financial sector through:

Easier access to international financial market,

Better regulation and supervision of domestic banks,

New finance instruments and techniques which increase domestic finance market in technology,

Competitiveness which results in higher efficiency foreign capital that comes is concentrates in very profitable activities. This means specialization which increases productivity and growth. But also high specialization carries risks, such as bigger freedom of output.

Financial integration pushes creators of macroeconomic policy to more strict and creative strategy for improving conditions for investments. This leads to direct capital to more profitable activities.

Higher financial integration means look restriction in capital flow »d represent signal to foreign investments.

Openness of financial market carries risks, which are related to domestic and foreign factors and can result in destructive crisis.

Misdirected economic pohcy, undeveloped financial institutions, x?w regulation and supervision of banks, high budget deficit result in -:-gh short-time debts of companies and banks that are over their

short-run sources. Additionally, there is regime of fixed exchange course and state deposited guarantee, which attracted foreign investors who are looking for extra profits. Great deal of foreign capital is disposed by domestic financial mediators so it can cause excessive increase of loaning. Due to low bank supervision loaning will cause great losses and cut down bank's insolvency. Beside, if government announces devaluation it will cause the following problems:

increasing of debts of companies and banks,

decreasing of net value of companies that will reduce possibility for borrowing,

decreasing bank's substance because companies cannot pay their debt rates.

Second source of instability comes from international financial market. That is a place where you can find numerous speculators, irrational behavior, behavior of „crowd”, speculative attacks. All of that can cause crises even in financially healthy and strong economies. Beside, international investors sometimes make decisions which are not related to some information conserving certain economy. While lacking information investors invest in countries where everybody does, since it is a matter of fashion, but at the first sign of instability they run away. What a developing country, open to foreigners, should do to attract foreign capital for higher growth rates but also to avoid risks that come with foreign capital?

Regulation and supervision of financial sector is the first thing. Regulation should stop financial institutions to create gap between assets and obligation and also to force them to respect credit standards. It also should stop high debt accumulation in foreign currency and using short-run resources for long-run investment, too. It should protect banks from depression and increasing of interest rates. Beside, regulation should provide enough capital for banks, classification of loans and adequate premium risks. Removing state guarantees and turning the risk to investors will cut down moral hazard and improve allocation of resources.

Another thing concerns exchange rates. Fixed, current or some combination rates vary from country to country. Most of developing countries accept fixed exchange rate, and cutting down the transac-

tion costs and exchange rate risk that can discourage trade and investments. Fixed exchange rate means the base for monetary policy and makes low inflation rate possible. However, combination of fixed exchange rate and financial integration makes autonomy in creating monetary policy impossible.

The most important thing about the exchange rate is that government should defend it no matter if it is fixed or current. Great crises were the product of not-defending exchange rate policy and that was a chance for speculation to attack domestic currency.

Capital control prevents the avoidance of crises. Capital control can be implemented through:

- export control, which will prevent investor to export capital from country;

- import control, which will prevent the inflow of capital that is unnecessary for the development;

- control of short-run capital which prevents high short-run debt accumulation;

- control of foreign currency transactions, which means paying taxes on all transactions depending on their volume.

The control is aimed to stop the inflow of „hot” money. If a big part of capital income is represented by short-run investment which is put into the economy through banks and in foreign currency, it is very dangerous for stability of economy. However, if capital is coming in from FDI as a long-run investment it will be a great chance for the development of the country.

Consequently, control should provide conditions and become attractive for foreigners to invest, but in the long-run projects that will help to achieve higher growth rates.

To sum up, as a country becomes more integrated with the European financial market there is a need for international coordination. Bank's regulation and supervision by one government is impossible in the condition of an integrated market and when a bank system is part of a bigger financial system.

From the mid-1980s, intensive process of financial integration is increased, from the developed to the less developed countries. These unidirectional flows cause high growth rates in one and economic crises in

other countries. The government of one country has a goal to recognize all possibilities and danger that comes from integration processes, and to create macroeconomic policy. That will take all chances and minimize threats at the same time. Besides, that integration demands legalities that will provide transparency in capital flow, efficient regulations and mechanism for cutting risks.

## Conclusion

The process of integration cannot be understood as an economic phenomenon only, no matter how economical is justified. We cannot forget national features and the fact that some categories are above economy.

Integration should be watched as a multi-dimensional process which will influence all fields of society. We might say that integration is a long-run economic tendency and we should not be against it, because the main characteristics of a modern society is to make connections among different nations, and to create integration at the level of Europe. Regarding modern trends of integration, transition economies should choose the shortest way to become a member of integrated European economy which will be the end of transition process.

The biggest problems faced by developing countries are lack of domestic capital, insufficient foreign capital in flow and „runaway” of capital abroad.

The future and speed of integration in transitional economies depends on structural reforms, creating of market institutions, restructuring of companies, macroeconomic stability and positive growth rate.

## Literature

Blanchard O., *The Economies of Post-Communist Transition*, Oxford 1997.

*Globalization, Growth and Poverty: Puding an Inclusive World Economy*, A World Bank Policy Research Report, 2002.

Mishkin F. S., *International Experiences with Different Monetary Policy Regimes*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, 1998.

Mittelman J. H., *The Globalisation Syndrome, Transformation and Resistance*, New Jersey 2000.

Prasad E., Rogoff K., Wei S., Kose A., *Effects of Financial Globalisation on Developing Countries — Some Empirical Evidence*, International Monetary Fund, March 2003.

## Streszczenie

Koniec XX i początek XXI wieku reprezentują okres bardzo intensywnych zmian w gospodarce światowej. Zmiany te tworzą nowe środowisko dla ekonomii narodowej i wywierają silny wpływ na jej efektywność, wymuszając wzrost intensywności. Integracja jest jedną z podstawowych form, w jakiej manifestują się te zmiany. Integracja to transformacja rynku z wielu rynków narodowych do rynku jednorodnego, na którym ekonomie różnych krajów mogą konkurować z minimalnymi przeszkodami.

Tworzą ekonomie europejską jako strategię międzynarodowych związków ekonomicznych i budują politykę ogólnego nadzoru osobistym, wpływamy w znaczący sposób na przepływ kapitału, technologii, informatyki i nauki.

Być może pewne kraje, które z różnych powodów nie były w stanie włączyć się w proces integracji, ich pozycja będzie różnie trądzona w przyszłości.

*Martin Volosin*

## European industrial policy and its influence on the new UE member states economies

Discriminatory rules and multiple barriers of international competition characterized the European industrial policy in the past. The globalization pressures caused serious changes of the European industrial policy, based on the promotion of international competitiveness of the European Union. In the White Paper on growth, competitiveness and employment (1993), the European Commission proposed important measures to enhance European industrial competitiveness, compatible with principles of the single internal market.

The single market demands the removal of barriers for free movement of goods, persons, services and capital. In this process, the equalization of internal prices and reallocation of production to the countries with higher comparative advantage (clustering) was expected. The single market program dismantled a very large range of non-tariff barriers, but some new barriers were introduced. Some authors argue that the EU and its member states apply unofficial policy distorting the internal and external competition<sup>1</sup>.

Presented article analyzes the problem of the industrial policy in European states and in the European Union. It defines the relationships between policies oriented to the structural changes in the economy: industrial policy, competition policy and structural policy. We explore some contradictions between the EU and European states' industrial policies from the point of view: of the Single Market Program of the elimination of non-tariff barriers in the international trade. The main problem discussed in the article is the specific situation of the new EU member states from the point of view of industrial policy and structural changes necessary for increasing the rate of economic growth. The article is based on the research realized in the field of structural policy in Slovakia. \*

---

G. Sarfati, *European industrial policy as a non-tariff barrier*, „European Integration online Papers”, vol. 2 (1998), no. 2.

## Definitions

The notions of non-tariff barriers and industrial policy are narrowly bind together. They are widely discussed but also quite widely defined. A non-tariff barrier may be defined as any regulations of trade other than a tariff or other discretionary policy that restrict international trade. It includes measures taken at the border such as quantitative restrictions on access and procedures that favor domestic products over imports, for instance subsidies. Tariffs were significantly reduced after the WTO creation, but most of the countries created new barriers to protect their internal markets. New barriers are characterized by higher variability and lower transparency, and demand deeper supervision, which implies higher costs for firms and governments.

The WTO agreements include old Tokyo Round of GATT negotiations on non-tariff codes and some new agreements on technical barriers to trade, anti-dumping measures, customs valuation, import licensing procedures and subsidies. The Uruguay Round achieved agreements on sanitary and phytosanitary measures, preshipment inspection, rules of origin and agreement on Safeguards. All non-tariff barriers can be divided into four main groups:

1. *Government involvement in international trade* — subsidies (production, exports, credit, R&D, cheap government services), public procurement, embargoes, tied aid, state monopoly trading, exchange rate restrictions.
2. *Customs and administrative entry procedures* — customs classification, customs valuation, antidumping and countervailing duties, rules of origin, consular formalities, deposits, trade licensing, calendar of import, administrative controls.
3. *Standards* — technical, health, environment, testing and certification, packing, labeling, weight.
4. *Others* — quotas, tax remission rules, variable levies, bilateral agreements, buy domestic campaigns, voluntary export restrictions, self-limitation agreements, cartel practices, permission to advertise, ambiguous laws, orderly marketing agreements.

## Non-tariff barriers and the industrial policy

The tariffs on internal trade in the European Community were eliminated in 1968. The elimination of non-tariff barriers was the task of the Single Market program started in 1985. By the end of 1995 most of the measures concerning this program had been adopted in the EU member states. The program abolishes a series of technical, physical and fiscal barriers to internal trade through the institution of single standards and regulations, the simplification of the fiscal structure and border related controls, the new rules for public procurement and others. The 1992 Programme proposed the monetary integration, the Social Charter, measures for enhancement of competition and promotion of the research cooperation among firms. The elimination of non-tariff barriers intensified the economic integration, generating the following effects:

- Increasing intra-industry trade (firm specialization)
- Increasing economies of scale (due to the market enlargement)
- Increasing variety of goods produced
- Arbitrage (elimination of price differences on the same good/service through direct concurrence)
- Natural selection (elimination of inefficient firms)
- Geographical clustering (concentration of production due to the comparative advantages of the region).

The elimination of non-tariff barriers in internal trade creates important economic benefits for the Union; however, this process has collateral effect — increasing regional differences in economic development. For those regions with inefficiencies the unofficial industrial policy offers a new range of non-tariff barriers. Outside exporters to EU have to face the new internal and external barriers, such as Voluntary Export Restraints, the exports subsidies, quotas in some sectors, and lack of intellectual property rights, among other barriers.

The definition of industrial policy is similarly ambiguous and there is not a single and widely accepted definition of what is industrial policy. The notion of industrial policy is narrowly connected with the problem of barriers of the free enterprise and creating the competi-



tive business environment. Used definitions of industrial policy are less or more general and it is difficult to give a universal definition.

Here are some frequent definitions:

- Industrial policy embraces all acts and policies of the state in relation to industry.
- Industrial policy consists of any government measure, or set of measure, to promote or prevent structural changes.
- Industrial policy is a wide-ranging, ill-assorted collection of micro-based supply initiatives designed to improve market performance in a variety of occasionally inconsistent ways<sup>2</sup>.
- Industrial policy is an attempt by a government to shift the allocation of resources to promote economic growth.
- Industrial policy is the set of government interventions that by way of taxes (or subsidies) and regulations on domestic products or factors of production attempt to modify the allocation of domestic resources that results from the free operation of the market<sup>3</sup>.
- Industrial policy means the initiation and coordination of governmental activities to leverage upward the productivity and competitiveness of the whole economy and of particular industries in it.

There are a lot of other definitions. However, all have in common a clear notion that industrial policy is oriented to the competition<sup>4</sup> and structural changes of the economy and it is not a neutral policy because the governmental intervention usually penalizes or assists one economic sector over to another one.

Industrial policy can use various tools including the non-tariff barriers of trade. But basically, the industrial policy is more internally oriented and influences mainly the domestic business subjects.

---

<sup>2</sup> P. A. Geroski, *European industrial Policy and Industrial Policy in Europe*, „Oxford Review of Economic Policy” vol. 5, no. 2/1989, pp. 20-33.

<sup>3</sup> P. Krugman, M. Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, New York 1991.

<sup>4</sup> The notion of the competition policy is also used as a synonym for the industrial policy.

## European industrial policy

The European industrial policy can be viewed from the national and from the EU level. All EU member states have their own industrial policies, more or less interventionist. France and Italy, traditionally, are very interventionist, others, like the UK, rely more on market-based mechanisms. Although a national policy should be consistent with the EU rules, the national industrial policies are often contradictory to the EU policy. They regulate the prices, control local monopolies, influence the location of firms through regional assistance, offer state aid to declining sectors, establish environmental controls, set standards for industrial activities, etc. As a result, local industrial policies act against the Single Market program, protecting the domestic firms against foreign competitors.

According to Article 130 of the Maastricht Treaty, the EU's industrial policy should ensure the conditions necessary for the competitiveness of European industry. The treaty sets four particular objectives:

1. Speeding up the industry's adjustment to structural changes.
2. Encouraging an environment suitable for the development of initiatives, particularly of small and medium enterprises.
3. Encouraging an environment favorable to cooperation between undertakings.
4. Fostering a better exploitation of the results of research and technological development and innovation.

To achieve those objectives the Treaty of the European Union specifies that the industrial policy may be implemented through the policies and activities the Community pursues under other provisions of the EC Treaty. These provisions contained in the Treaty are: Articles 85 and 86 (competition rules), Articles 92 and 93 (control of state aids), Article 99 (fiscal harmonization), Article 100a (legislation concerning the internal market), Articles 101 and 102 (state measures distorting the competition), Articles 112 and 113 (commercial policy), Article 123 (social adaptation to industrial changes), Article 129b (trans-European networks), Article 130a and seq. (economic and social cohesion), Article 130f and seq. (research and technological development), and Article 130r and seq. (environment).

In practice, the EU industrial policy is comprised of research and development policies measures aiming for the achievement of the single market and sector specific policies. Two basic instruments give the implementation of this industrial policy: *budgetary* and *regulatory measures*. The first instrument is connected to programs and funds supporting research and the regions with declining sectors (structural funds) and the second with regulations related to the single market.

The R&D support is realized by the „Framework Programme” giving EU financial support for a very broad range of research projects. The first framework programme covered the years 1983—1987. The main European R&D programs are ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology) and RACE (Research and Development in Advanced Technologies for Europe). The EU also finances its own Joint Research Center (JRC).

Community Structural Funds was created to correct regional economic imbalances and consists of a number of programmes (over 500), including areas such as agriculture, research and development, infrastructure, industry, services, and human resources, among others. Furthermore, the EU runs several regional funds and in addition, the EIB concedes a wide range of special loans to support regional development.

The second group of the EU industrial policy instruments is the regulations. This instrument includes public procurement (set minimum local requirements and preference for European firms), anti-dumping measures, technical standards, health requirements, voluntary export restrictions, and rules related to dominant firms, mergers and acquisitions

From the theoretical point of view there is a conflict between the terms of free trade and the industrial policy because the latter sets market restrictions and distortions. In practice, the last few years show a war over protectionism in the EU, in which some bureaucrats create new legislation or issue new policies aiming to protect different industrial sectors and regions and, at the same time, another group of bureaucrats struggle to destroy barriers to free trade, eliminating and simplifying legislations. This war produces cyclical creation and de-

struction of non-tariff barriers in which the EU member states can divulge that they are struggling for the free trade and at the same time protect their markets against the foreign competition. This contradiction has its origin in the very beginning — the Treaty of the EU<sup>5</sup>. The EU was aware of the importance of protecting sectors with considerable weight into the economies of its members, such as the textile industry in Portugal and, at the same time, of the necessity of a free-trader union. Therefore, the EU permitted the creation of mechanisms in its basic documents in which both policies can be pursued.

It is impossible to say that the EU member states issue the protectional measures (environmental standards, product safety measures, etc.) only to protect their local industries. Nevertheless, in the context of European integration a wide coordination between member state and the EU bureaucracy is required in order to ensure internal and external competition and to stop the illogical cycle of creation and destruction of standards and rules. Industrial policy should be taken only at the EU level because only at this level the industrial policy can develop the industrial base of all member states and eliminate the contradiction between the single internal market and national industrial policies.

## Industrial policy of Slovakia

The main coordinator responsible for the creating and shaping of the Slovak industrial policy is the Ministry of Economy. The industrial policy of Slovak government is oriented primarily to the creation of a sound business environment and increasing the country competitiveness necessary for the EU integration into the European structures. This main objective is put into practice by a limited number of partial objectives:

- Restructuring especially in machine-building industry, stabilization and elimination of industrial crises, increasing of export, application of energy-saving technologies, increasing the labor productivity and the share of value added, revaluation of the armament industry according to the policy of the state defense espe-

---

<sup>5</sup> See for instance the Article 130.

daily by the supporting programs coordinated with the European Union and the OECD;

- Supporting the creation of the business environment favorable for the entrepreneurial initiative and utilization of comparative advantages of Slovak industry aiming to increase the real growth of industrial production;
- Supporting the development of small and medium enterprise. The government will initiate the analysis of legislative norms oriented to creating the favorable legislative conditions for the SME. In the institutional sphere the government will reevaluate the effectiveness of the National Agency for SME Development (NARMSP) and the Slovak Guaranty and Development Bank (SZRB) with the aim to increase their mutual interoperation in supporting of the SNE development;
- Supporting the innovations development and the National Programme of Quality in the business sphere. Simultaneously with the revitalization of the economy the government will increase the support of R&D according to the selected program directions in the industry.

Further objectives of Slovak government in this area are:

- Creating of the institutional frame and the system of multi-sources financing of the national development programs in line with the EU rules in the area of structural funds;
- Projecting of special industrial zones and industrial development parks;
- Elaborating of the new power supply policy in Slovakia more oriented to renewable resources;
- Supporting the exploitation of domestic natural resources and decreasing the dependency on foreign resources;
- Supporting the further liberalization of trade, WTO and CEFTA;
- Developing of the complex program for support of the exports;
- Establishing the appropriate legislative frame for the functioning of commercial chains;
- Development of the tourism and increasing the foreign publicity of Slovakia as one of the priorities of the economic policy.

The coordination of the industrial policy with the practice in the EU is assured by the elaboration of such documents as Application of Principles of the EU Industrial Policy in Conditions of the Slovak Republic and Medium-Term Priorities of the Economic Policy of Slovak Republic.

Increasing of the Slovak industry competitiveness necessary for a successful integration is assured according to the documents The Strategy of Foreign Investment Support in Slovak Republic, Financial Restructuring of Banks and Business Sphere, The Strategy of Privatization of the State Property and Industrial Policy of the Slovak Republic in Selected Branches of the Processing Industry.

### Effects of the integration with the EU

Slovakia is attending *positive economic effects* of the integration with the EU. Elimination of the barriers of trade and application of the unified EU legislation should lead to increasing of the mutual trade exchange and the inflow of direct foreign investment with positive effect on technological progress. The increasing competition will create the pressure on speeding up the restructuring process namely in the machine-building, textile, wood-processing and electrical industry followed by the increased productivity in these industries. The GDP growth and the employment will shift from the field of industrial production to the services and to the so-called *new economy*.

Increasing competitiveness will be enhanced by the direct contact with producers from the old EU countries in all segments of the Slovak economy. This will bring the enlarging of the products and services supply with better quality, assortment and lower prices. The common market will create very favorable conditions especially for the mechanical engineering with its technological and human capacity, the sector of services, tourism and transport from the point of view of the advantageous geographical position. Slovak manufacturers will be under the higher competitive pressure forced to modernize their production facilities, introduce the high-tech products and increase the productivity.

In general, producers will have better access to the newest results of research and development and the possibility to apply modern tech-

nologies and management systems. The development of cooperation with the other EU producers by the expansion to the markets of third countries will increase the exporting possibilities of Slovak enterprises namely from the point of view of future development of the industry which is strongly dependent on the exports.

On the other side, the entry to the EU brings for selected industries and enterprises considerable threats. The products must fulfill higher, European standards, enterprises will be obliged to buy new technologies and their costs will rise. Weak enterprises will not be able to compete with foreign competitors and the unemployment can increase again. There is also a risk that the qualified labor force will seek its application abroad and the process of *brain-drain* can cause serious problems in the economy.

## Conclusion

If the Central European countries want to enter the Single Market successfully, they must coordinate their industrial policies and work together for gaining better position in their competitive areas and on their traditional domestic markets. They cannot apply customs and administrative entry procedures, but they can use such tools of industrial policy as government involvement in international trade, specific standards and others - quotas, tax remission rules, variable levies, bilateral agreements, buy domestic campaigns, self-limitation agreements. Since the large enterprises were already bought by foreign investors, the industrial policy should be oriented primarily to small businesses in order to help them to survive in the international competition.

## Literature

Geroski P. A., *European Industrial Policy and Industrial Policy in Europe*, „Oxford Review of Economic Policy” vol. 5, no. 2/1989.

Krugman P., Obstfeld M., *International Economics: Theory and Policy*, New York 1991.

Lissauerová D., *Euro and the Process of Constitution of the European Monetary Union*, w: *Integracja europejska a rynek*, „Prace naukowe PSB-SW” Kraków, no. 4-5/1999.

Sarfati G., *European industrial policy as a non-tariff barrier*, „European Integration online Papers” vol. 2 (1998), no. 2, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-002.htm>.

*The Program Declaration of the Slovak Government*, Bratislava, October 2002.

Volosin M., *The Competitiveness of Enterprises in the Process of Globalisation*, in: *Proceedings of the III. International Conference „Economic System of the EU and Adjustment of the Republic of Croatia”*, CD Edition, University of Rijeka, Lovran, April 20—21, 2001.

## Streszczenie

Artykuł analizuje problem polityki przemysłowej w krajach europejskich i w Unii Europejskiej. Autor definiuje związki między politykami zorientowanymi na zmiany strukturalne w ekonomii: polityki przemysłowej, polityki konkurencyjności i polityki strukturalnej. Bada pewne niezgodności między politykami UE i krajów członkowskich z punktu widzenia Programu Jednolitego Rynku i eliminacji barier pozataryfowych w handlu międzynarodowym.

Główny problem omawiany w artykule dotyczy sytuacji nowych krajów członkowskich UE z punktu widzenia polityki przemysłowej i zmian strukturalnych niezbędnych do zwiększenia tempa rozwoju gospodarczego. Artykuł oparty jest na badaniach w obszarze polityki strukturalnej przeprowadzonych głównie w Słowacji i krajach sąsiednich.



*Dragana Markovic*

## Role of Monetary Union within European Integration Processes

The process of globalization has marked the last decades of the 20<sup>th</sup> century. The result of this process is union formation of most European countries. The basic aim was expansion of commodity markets, services and especially markets of financial resources.

A wish for capital mobility increase, in conditions of existence of national state borders, caused great instability of foreign exchange rate. Frequent fluctuations of foreign exchange rate of the national currency stipulate negative effects on the volume and way of international payments and on the volume of trade as well. Significantly expressed fluctuations of foreign exchange rate in small and open economies make difficult or completely make impossible successful pursuing of monetary policy. Countries of the western Europe decided for monetary union formation with the aim of eliminating instability of foreign exchange rate and all negative effects that are the result of complex estimation of its fluctuations and providing of monetary stability. The monetary union represents the highest level of the unification of countries. With acceptance of common currency, countries that are members of the monetary union lose the possibility of their own pursuing of monetary policy. Monetary sovereignty loss has an influence on the change of macroeconomic regulation instruments (growth of fiscal policy role).

The basic condition for providing normal functioning of a country's economy that wishes to become a member of the monetary union, is approximation, and if it is possible, completely equalization of key economic parameters with countries that will make the monetary union. Members of the monetary union must have approximately the same level of employment, inflation, rate of economic growth and level of budget deficit. Only under this condition, it can be expected that a common central bank of the union of countries will be able to define goals of monetary policy and instruments for their realization

and in spite of all that not to expect significant differences in effects that can be caused in movement of economies of the member-countries.

The monetary union is formed by two groups of countries. They differ in the basic goals of economic and monetary policy and in possibilities of using certain monetary regulation instruments.

The choice of instruments dominantly determines the way of obtaining external financial resources — bank credits or funds from the financial market. The first group of countries consists of those countries that were functioning in relatively unstable conditions of economic activities, high inflation rate, with the basic aim of increasing the employment and economic growth. By joining the monetary union, these countries may face with certain problems unless the central bank of the monetary union defines as the basic aim of monetary policy its fight against inflation.

They will be compelled to give up the policy of stimulation of economic growth and employment and to accept the policy directed towards combating the inflation. The second group consists of the countries that before joining the monetary union defined as their basic aim of economic and monetary policy, bringing down the inflation even though unemployment might increase and the rate of economic growth might decrease.

If the central bank of the monetary union defines goals of monetary policy in direction of realization of bigger rate of employment and economic growth, this group of countries may have negative consequences. It is therefore, important to realize more equalized level of development with other member-countries before joining the monetary union.

Countries — future members of the monetary union, before making a decision about joining the monetary union, must have a clear answer to the question of which advantages and costs will be expected with their acceptance of common currency. Advantages of joining the monetary union are manifold and they will be the subject of analysis.

## Advantages of Common Currency

Numerous researches have shown that by joining the monetary union, a member-country may expect positive effects that appear on two bases. The first is a result of eliminating transaction costs that disappear with the acceptance of common currency so that for making transactions in international trade it is no longer necessary to do conversion of national currency into foreign. The second advantage is realized by eliminating impossibilities of precise estimation of future fluctuations of foreign exchange rates and in that way, lessening of risk of business operations and bigger certainty of expected profit can be influenced on. Economy functioning of member-countries of the monetary union, based on the use of common currency, increases the volume of trade, greater stability of goods and services, better estimation of expected effects of investments in wider surroundings, better estimation of interest rate effects and finally, bigger rate of economic growth.

Elimination of transaction costs of conversion causes different effects on macro and micro level. While solely positive effects are realized on macro level, the same ones show positive and negative consequences on micro plan depending on how they are regarded from the view of a participant in the economic system. If the analysis of effects of common currency use is regarded from the view of one participant such as banks, they can be positive and negative. Although the amount of transaction costs of conversion is relatively small 0,25—0,50% of GNP, their volume has an influence on realization of significant saving. From the aspect of non-banking sector (economy and population), their elimination by transferring to the use of common currency, significantly influences a decrease of the amount of costs of business operations. The loss of need of different currency conversion with regard to the level of participation of transaction costs in the profit of banks has a significant influence on its falling. Falling of the bank profit on this basis doesn't have to mean its absolute falling. If banks make some effort in expansion of types of their offer of services by engaging the employed that provided services of conversion on other jobs, they can realize an increase in profit. With this reaction of banks, users of their services can realize

additional positive effects. While in conditions of business operations with more different currencies, the real sector had to bear transaction costs of conversion, by transferring to common currency, transaction costs disappear and the volume of offer of banking services increases. We can conclude that elimination of transaction costs of conversion enables direct and indirect advantages to the real sector.

For the real sector in general, and especially for the sector of population, transferring to common currency makes easier and influences optimization of the process of purchasing goods, services and financial resources, by easier comparison of the level of prices of the same sort of products in different countries. In that way, it is possible to make purchasing of goods and services at the lowest prices. In countries that joined the European monetary union, it has been noted that people buy goods and services for everyday consumption in their own country because it doesn't pay off to do their shopping at some greater distance if frequency and relatively small values of their purchase are taken into consideration. When purchasing some durable consumer goods of bigger value, consumers compare prices in the country and in other parts of common market of the monetary union and they decide about purchasing solely in dependence on the level of prices provided that products are of the same or similar characteristics. In the beginning phase of monetary union formation, presence of bigger differences in prices of products and services is real but we should expect their gradual equalization. With the process of price equalization, we should expect a decrease in the volume of purchasing because it is familiar that tendency towards purchasing increases in conditions of bigger price inequality and uncertainty. The other group of expected positive effects of joining the monetary union comes from elimination of uncertainty' of future fluctuations of foreign exchange rates. The first positive effect is demonstrated on the high degree of certainty of future firm profits. The mentioned advantage is of crucial importance for individuals and enterprises that are not apt to take some bigger risks. However, if the analysis of possible positive effects, from elimination of uncertainty of foreign exchange rate fluctuations, is considered from the macro level, some adverse conclusions can be drawn. It is familiar that foreign exchange rate

fluctuations may be used in function of export rise. By dropping in the value of national currency, domestic products become more competitive at the international market that can be reflected with other necessary prerequisites (quality of product) on the volume of export. Bigger fluctuations of foreign exchange rate have a stimulative effect on firms to increase their export in hope of realization of extra profit on exchange differences. That is why it is important to estimate well the expected advantages and costs on this basis before making a decision about joining the monetary union.

Stability of a national economy, as a condition of economic growth rate increase is possible to expect by elimination of foreign exchange rate variation. In conditions of non-existence of uncertainty of the high level of foreign exchange rate, an important prerequisite is provided for the high degree of certainty of future prices of goods and services. Stable prices make easier reaching a decision about future investments, product assortment, etc. It is familiar that with the high degree of uncertainty of future prices, the risk of investments grows and that influences the growth of interest rates. The high degree of uncertainty of investment returns in investments projects obligates investors that do not like the risk, to insist on bigger premium with the aim of reducing possible losses of the expected profit. Moreover, discount rates of future returns increase in a risky economic surroundings.

An increase of the real interest rate influences irregular selection of investment projects. Irregular selection of investment projects means presence of moral hazard. Growth of interest rates leads investors to the choice of more risky investments projects expecting to realize profit if it turns out to be successful. Otherwise, the realized loss is limited by participation of a debtor in project actions. For this reason, debtors, apt to risk, show tendency towards the choice of more risky projects. Creditors will try to increase premiums for the risk with the aim of defending themselves from possible risks and all this makes investment project more expensive. Possible losses in cases of financing investment projects of a high degree of risk, creditors write off by limiting the amount of approved credits.

In conditions of interest rate growth, caused by unfavourable selection of investment projects, this growth leads investors towards the choice of investments of smaller risk and abstention from borrowing at high interest rates. We can draw a conclusion that by elimination of the risk of foreign exchange rate variation by transferring to common currency influences the decrease of interest rates and lessening of participation of high risk projects. Moreover, the decrease of interest rates that comes as a consequence of elimination of exchange rate variation will have an influence on the increase of investment volume and lessening of participation of risky projects. The result of an increased investment is accumulation and profit growth that gives possibility for introduction of new technologies that increase work productivity and reduce costs by product unit. Such trend has a favourable bearing on the growth of economic rate.

Formation of the monetary union, besides positive effects on reduction of costs by disappearance of the need of currency conversion, easier estimation of the price level, advantages of eliminating unpredictable exchange rate fluctuations (level of interest rates, lessening of presence of risky investments and economic growth), conditions the expansion of trade volume and easier problem solving of asymmetrical shocks that can appear in some member-countries of the monetary union.

Expansion of trade volume doesn't imply only growth in the form of exchange of goods and services under favourable conditions, but also by expansion of financial markets, some conditions are made for relatively easier obtaining of external funds for investment financing. Simplification of the process of obtaining financial funds is realized not only through bigger supply of financial funds at common financial market, but also due to possibilities of using different models of external financing. Countries with insufficiently developed financial markets are not solely directed towards using some bank credits; they can also obtain necessary funds at common financial market of the monetary union by issuing instruments and accomplishing their transactions at them.

The loss of monetary sovereignty by joining the monetary union and impossibility of individual active pursuing of monetary policy

which provides functioning of the real sector with its instruments, without some significant changes in the sphere of employment and prices, it is possible to overcome by bigger mobility, above all, of labour force and fluctuations of employees' wages. Let's assume that we have two countries in the monetary union with different level of employment and different wages, and the volume of aggregate demand as well. The first observed country A has insufficient aggregate demand, higher unemployment and lower wages as a consequence. The second country B has bigger volume of aggregate demand, higher wages and reduced rate of unemployment. In that case, on the supposition that there exists great elasticity of wages on the demand, the result will be movement of labour force from the country A towards the country B in which it is necessary to increase the volume of production because of the increased demand. Movement of the employed into the country B will have an influence on the reduction of unemployment in the country A and as a consequence of lower wages, prices of products in the country A will make its products more competitive on the common market and they will have an influence on the increase of demand and in that way, on the increase of the volume of production and rate of economic growth. As a consequence of the above-mentioned changes, the return of a number of workers from the country B to the country A will occur.

## Costs of Joining Monetary Union

One of the essential disadvantages assuredly arisen while joining a monetary union is permanent impossibility of independent domestic monetary policy. It is not a problem only for a particular country, member of EU, but for the Central Bank of monetary union either. From the member-country perspective, loss of independence in monetary policy making means lack of the whole variety of regulatory instruments within real economy sector. By changing national currency value it is possible to regulate import and export volume; by changes within rediscount credits and reserve asset ratio money supply is determined as well as domestic demand, thus affecting volume of production and economic growth. Withholding Central Bank of 2 member-country to shape its discount rate policy and subsequently

to determine interest rates at financial market (domestic money pricing), foreign capital inflow etc, may be significant disadvantage, so far as the member-country has already defined its economic policy objectives different from those of other members. The disadvantage could be taken as the relative one if the classical monetarism attitude on neutrality of money were fully accepted. Monetarists claimed that amount of money and monetary instruments affect solely nominal variables (price level) in long-run, but not real aggregates as level of production and consumption, employment, import and export.

Viewing from Central Bank of monetary union, loss of monetary sovereignty in member-countries could also be a particular problem, first of all in making choice of common monetary policy objectives. Beginning with inequality of economic development levels achieved in monetary union member-countries, indicated in different unemployment rates, inflation and trade deficit, it is questionable whether Central Bank could properly define monetary policy objectives which are at the same time in accordance with particular economic policy objectives of member-countries. It is not necessary to put forward arguments for importance of objective choice to be properly made, taking their controversy into account. The above mentioned goes in favour of request that member-countries achieve certain value of key parameters crucial for economic development performance before entering the union.

Inequality regarding positions monetary union member-countries could take after loss of monetary sovereignty, may as well be result of different financing of real economy sector. They essentially determine efficiency of monetary instruments and effects expected. Thus, if financial market instruments were in particular country dominant external financial source, interest rates growth would cut down prices of securities as well as wealth of some participants. In countries with bank credits dominating, growth in interest rates will produce fall in demand for credits, drop in production and consumption. Accordingly, equalization of financing models is necessary for successful monetary policy of the Central Bank of monetary union. It is also significant for greater certainty of reasonably expected effects resulted from monetary instruments varying.



Providing of similar financing model in member-countries is important regarding choice of monetary policy instruments. Central Bank of monetary union may chose prevailing operations at open market if financial market in member-countries is deep and wide enough. If those countries are significantly unequal development-wise, Central Bank must use legal reserves and implement rediscount credit policy and rediscount rate as instruments which are less accurate but more acceptable in conditions of underdeveloped financial market.

A requisite for mitigating negative effects of entering monetary union is equalization of economic growth rate. Considerable differences in economic growth rates could produce negative effects on volume of export in country featuring higher GNP rate as well as growing foreign trade deficit. In order to prevent possible negative effects those countries should depreciate local currency. If a member-country faces the above mentioned issue it cannot resolve it this way, since there is no varying in exchange rate of local currency.

Differences in size of budget deficit and its covering could be taken as a serious problem considering costs in countries of larger budget deficit covered by price increase. An important condition for joining a monetary union is budget deficit cutting and employment of real sources of revenues for its covering. Since tax rise as a revenues source is more expensive compared to inflationary financing, stipulation that members of monetary union must use real revenue sources could arise as considerable expenditure and restrictively affect standard of living.

In conclusion, costs of joining monetary union for particular country are greater so far as differences in key development parameters are more striking. Countries must pay for advantages of monetary union membership. For a member-to-be country it is important that costs for monetary sovereignty loss are less than what they gain. To answer the questions raised thoroughly what is needed is a detailed cost-effect analysis, including all key aspects and parameters prior to final decision.

## Literatur

De Grauwe P., *Ekonomija monetarne unije*, Novi Sad 2004.

Enkel-Rousse H., Melitz J., *New Empirical Evidence on the Cost of Monetary Union*, „CEPR Discussion Paper” 1995, no. 1169.

European Central Bank, *Monthly Report*, Frankfurt, January 1999.

European Central Bank, *The Single Monetary Policy in the Euro Area*, Frankfurt, April 2002.

Romer P., *Increasing Returns and Long — term Growth*, „Journal of Political Economy”, citirano prema P. de Grauwe, *Ekonomija monetarne unije*, 2004.

Stiglitz I., Weiss A., *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, „American Economic Review” 1981/71.

## Streszczenie

Po przyjęciu wspólnej waluty przyszły kraj członkowski musi zdefiniować ogólne wymagania udanej unii walutowej jako warunek podstawowy jej zalet. Ta praca niniejsza zajmuje się czynnikami potencjalnie wpływającymi na wydajność unii monetarnej, takimi jak różnice w stopie wzrostu, stopy inflacji, organizacja i poziom rozwoju rynku, sposoby łatania dziury budżetowej itp.

Główne pytanie, na jakie musi odpowiedzieć kraj członkowski zanim przyłączy się do unii, to: jakie korzyści odniesie kraj po przyjęciu wspólnej waluty. Ponadto, należy również ocenić możliwe straty wynikające z pozbycia się osobnej polityki monetarnej. Jeśli kraje członkowskie przyjmą podejście monetarystyczne, uznając brak skuteczności polityki monetarnej wobec całej sytuacji (zatrudnienie, produkcja), w perspektywie długoterminowej może to być argument za przyjęciem wspólnej waluty.

Kraje członkowskie osiągną liczne korzyści z unii monetarnej, i te korzyści będą analizowane. Szczególnie należy podkreślić korzyści wynikające z niepewności kursów walut oraz wpływ na rozwój ekonomiczny. Unia monetarna może być analizowana przez wszystkie

otwarcie ekonomii narodowych, przyczyniaj ce si do zwi kszenia wymiany handlowej. Pozytywne efekty mo na zauwa y tak e w obr bie ekonomii. Jednym z argumentów za wst pieniem do unii monetarnej jest zwi kszenie elastycznoci rynku pracy i pozytywne efekty tego procesu.

Wanym aspektem udanego funkcjonowania unii monetarnej jest ustalenie poziomu niezale no ci banków centralnych poszczególnych pa stw członkowskich.

*Darina Lissauerová*

## Optimal currency area and perspectives of the euro introduction in Slovak Republic

### Introduction

The basic question analyzed by the theory of currency areas is the question of optimal dimension of the currency area, defined as the space with fixed exchange rates. Adherents of the floating exchange rates are presenting the system as an order where the currency depreciation replaces the unemployment if the balance of payments is in deficit, and the currency appreciation eliminates the inflation pressures in countries, which are in the surplus.

Significant is, how the different exchange rate regimes (floating, fixed rate and single currency) will affect the countries in the case of asymmetric shocks. Under this notion we understand the shift of the demand or the supply curve, which affects the economies of concerned countries differently or oppositely. They result in higher unemployment and inflation, and lower GDP growth. The asymmetric shocks are caused by the different structure of economies and the most effective system for their balancing is the floating exchange rate regime, from this point of view the own currency for each country with specific structure of the economy is the most advantageous. But the increasing number of currencies causes the exponential growth of transaction costs.

### Optimal Currency Area

The optimal currency area is the area (region) in which the similar structure of economy causes that the asymmetric shocks do not originate, or there are another mechanisms for their compensation. Such mechanism is first of all the high mobility of the labor force and the capital, assuring full employment even in the case of asymmetric

chock<sup>1</sup>. The optimal currency area uses the advantage of low transaction costs and asymmetric shocks do not menace it. In the reality, the national currencies represent the sovereignty and the unity of the country, but the result is that the currency areas are copying the political boundaries and not the boundaries of natural economic regions creating the optimal monetary area. Therefore, if the asymmetric shocks menace the country, the common currency itself is not able to eliminate them and to inhibit the unemployment and inflation.

The key generally recognized author of the optimal currency area theory is Robert Mundell, professor at the University of Columbia who defined the above-described general criterion of the optimality of monetary areas. Another authors, who emphasized different aspects, further developed the theory: R. I. McKinnon (openness of the economy), P. B. Kenen (diversification of the product), T. Scitovsky and J. C. Ingram (financial integration), G. Haberler a J. M. Fleming (similarity of the inflation rate). The literature mentions also another criteria: degree of economic cycle synchronization, elasticity of wages and prices, degree of product markets integration.

A theoretical view on optimal currency areas resumes Ishiyama. After him, for optimality of the currency area three characteristics are important<sup>2</sup> :

1. High degree of all markets integration between the members of the area;
2. High degree of similarity of economic structures of the member states;
3. Similar level of the productivity and the similar overall economic level of member states in the monetary area.

T. Bayoumi, B. Eichengreen and P. de Grauwe propose six quantitative criteria of the optimal currency area:

1. Similarity of the structure of mutual trade;
2. Similarity of the trade inside the industrial sectors of the monetary union members;

---

<sup>1</sup> In the Mundell terminology the „demand shift”.

<sup>2</sup> Y. Ishiyama, *A Theory of Optimum Currency Areas: A Survey*, „IMF Staff Papers” July 1975.

3. Correlation of the real GDP growth of members and the area as a whole;
4. Correlation of the industrial production growth;
5. Correlation of the unemployment rate;
6. Intensity of the mutual trade measured by its share on the GDP of the country.

Unfortunately, the authors themselves do not dare to say, what level of proposed indicators gives a limit, beyond which the economies cannot create the optimal currency area.

## Currency Board System

Countries accessing to the existing monetary union usually do not represent the optimal monetary area. Therefore some intermediary term for adaptation is necessary, where the Currency Board System can be applied.

CB is a mechanism that reacts automatically on the foreign currency inflow and outflow. This regime works through the changes of currency stock that consequently lead to changes of interest rates. These are acting oppositely with the exchange rate and also indicate the changes of GDP and employment. The regime is similar to the fixed exchange rate regime but in the CB system there is a smaller space for the monetary policy execution. Actual strong guaranty of exchange rate applied in this regime suggests that changes of interest rates and related costs could be lower.

The CB system includes monetary council — authority (MA), commercial banks and other financial institutions. It also includes the system of rules for these institutions and for the government, concerning the exchange rate, convertibility, public finance, etc. The system is a combination of four elements:

- Fixed exchange rate bounded to the reserve currency.
- Automatic convertibility.
- Interdiction to credit the government by the central bank (orthodox MA).

- Long-term liability of the system (usually defined in the central bank act), the reserve currency is not included to the open position of commercial banks.

The orthodox MA is not trying to influence the interest rates by introducing the discount rate as typical central bank. Exchange rate fixed to the reserve currency supports arbitrage, which maintains interest rates and inflation in CB approximately on the same level as in the country of the reserve currency. It is natural to expect that the CB supports lower inflation in relation to another regimes, as the lower inflation is the result of the monetary discipline given by the system and by the higher demand for money connected with the credibility of the system. But the influence of CB on economic growth is not unambiguous, because the lost of monetary policy flexibility can weaken the ability of the country to react on external shocks.

The CB system includes a mechanism of adaptation helping to assure the appropriate level of exchange rate, assuming that the prices and wages are sufficiently flexible. Whilst the nominal exchange rate is fixed, another prices are adapting and maintaining the real exchange rate on the suitable level.

## Slovakia and EMU as an Optimal Currency Area

Judging Slovakia as an optimal currency area with European Monetary Union can be realized by using classical criteria of Ishiyama:

### High degree of all markets integration

The EU single market in fact fulfills this condition. But the free movement of labor force is limited by transitive periods, and there is also a problem of low labor force mobility, achieving only 1/2 till 1/3 of the U.S. level. On the other side, the different level of indirect taxes in member countries influences the competition on goods and services market. In the case of capital market the situation is similar due to different level of earnings taxation.

### High similarity of economic structure

This requirement is important for the examination how symmetric will be the impact of the EMU demand and supply chocks and the impact of the monetary policy of the ECB on the Slovak republic. Actually, the most complete and relevant work of this kind is the analysis of the Institute of Currency Studies of the National Bank of Slovakia, exploring four variables of the structural convergence of Slovakia and the EMU.

The TRADE variable describes the convergence in the field of mutual trade between Slovakia and the EMU. Asymmetric foreign trade orientation represents the typical source of economic chocks. If this orientation is significantly different, it is possible to expect that chocks can hit the involved countries in the different moment. Slovakia is in contrast to the EU small open economy, in which the share of import and export on the GDP jumped from 122% in 1993 to 150% in 2000. Growing value of the TRADE variable suggests the convergence of Slovakia and the EMU in the field of the foreign trade.

Table 1. Evolution of the TRADE variable

1995	1996	1997	1998
0,112	0,120	0,140	0,174

Another indicator is the SDY variable, expressing the synchronization of economic cycles. The lower the SDY value, the smaller the difference in economic cycles between countries. As table 2 shows, the value of SDY grows, and the divergence of economic cycles between Slovakia and the EMU is increasing.

Table 2. SDY variable

1993-1997	1998-1999	1993-1999
0,006	0,019	0,024



The DISSIM variable approximates the structural convergence of foreign trade as an important factor of asymmetric chocks. Decreasing trend of this variable indicates the progressive reduction of the risk of asymmetric chocks between the EMU and Slovakia, but in 1999 its value considerably increased.

Table 3. DISSIM variable

1995	1996	1997	1998	1999
0,109	0,109	0,101	0,077	0,104

It is obvious that the clearly positive trend shows only the TRADE variable, expressing the growth of the territorial integration of Slovak foreign trade with the EMU markets. The economic cycles show an inclination to divergence and the convergence of the Slovak export commodity structure with the euro zone structure is unclear.

We think that the asymmetric chock probability in Slovakia is high due to three causes:

- Structure of Slovak economy — low diversification, the great part of export is created by the only industry: automotive production.
- Nature of comparative advantages of Slovakia — the main advantage are low wages, what is in the long-term undesirable. On the other side there are countries (Bulgaria, Romania, Ukraine) with huge potential of even cheaper labor force.
- Little influence of Slovakia concerning the legislation and regulation in the frame the European Union.

These concerns lead to the need of restructuring the Slovak economy towards higher technologies and knowledge based production. On the other side, the low territorial diversification of Slovak export decreases the risk of asymmetric chocks, because 70% of export is pointed to future enlarged EMU markets. These economies are interconnected so strongly, that eventual demand chock will strike them by the same manner.

There is not any rule to precise the maximal difference of economic performance of countries for creating the effective monetary union, but some authors recommend to compare the GDP per capita indica-

tor of EMU countries in the same time before the euro introduction as in Slovakia. If Slovakia wants to join the EMU in 2009, the basis for comparison can be the economic indicators of actual EMU members achieved in 1994.

## Conclusions

On the basis of the above analyzed criteria it is possible to state that the Slovak republic and the EMU probably do not create the optimal currency area but they have the premises to create it in the future. Consequently, the scenario of very fast euro introduction is not theoretically justifiable. The optimal strategy of joining the EMU cannot be understood as an economically optimal alternative, which is impossible to define, but it will be the compromise solution maximizing the positive effects and minimizing the risks of the entry in the specific conditions of the country with different impact on economic subjects.

The positive effects can be attended at large, exporting firms. In Slovak conditions these firms are notably foreign firms investing in Slovakia. The compromise for Slovakia can be the entry to the ERM II system and waiting on the best moment for the euro introduction. This solution has more advantages than disadvantages. The alternative solutions are the unilateral euro introduction and the system Currency Board but the National Bank of Slovakia does not positively accept them.

The most convenient strategy seems to be the natural process of monetary integration. In this context, the question of right timing for joining the EMU is one of the most important. Theoretically, the ideal moment of entry depends on the degree of structural, nominal and real convergence of the economy. Since the measuring of these criteria is problematic, we propose the strategy of delaying attitude by the open-ended membership in the ERM II system.

## Literature

Bayoumi T., Eichengreen B., *Shocking Aspects of European Monetary Unification*, in: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press 1992.

De Grauwe P., *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press 1994.

Ishiyama Y., *A Theory of Optimum Currency Areas: A Survey*, „IMF Staff Papers” July 1975.

Mundell A. R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, New York 1968.

Rutkowski W., *Currency Board Arrangement to Euro as a Stage for Prospective EU Members to Join the Euro's Zone*, Skierniewice 2001.

Volosin M., *Principal European Issues - Enlargement, Euro and Single Market from the point of view of Slovakia*, w: *Integracja europejska a rynek*, „Prace naukowe PSB-SW”, No. 4—5/1999.

[www.europa.sk](http://www.europa.sk)

[www.eurostat.org](http://www.eurostat.org)

[www.ezb.de](http://www.ezb.de)

[www.nbs.sk](http://www.nbs.sk)

## Streszczenie

Artykuł skupia się na teorii obszarów optymalnej waluty (OCA) jako punkcie wyjścia do oceny konsekwencji wprowadzenia wspólnej waluty na zasadzie regionalnej. Autorka analizuje specyficzne relacje kursów wymiany, zwłaszcza w kontekście zarządzenia walut (*Currency Board*). Celem jest ocena wpływu wprowadzenia wspólnej waluty i znalezienie teoretycznego optimum dla Słowacji. Ocenia również wypełnienie kryteriów konwergencji w przypadku słowackiej ekonomii i wymagania wstępne dla wprowadzenia euro w Słowacji. Na bazie prezentowanej analizy oceniane są perspektywy wprowadzenia wspólnej waluty i możliwość jej przyjęcia z szoku asymetrycznego przez ekonomię.

Jednolita licencja bankowa w prawie Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

Prawo bankowe jest jedn z dziedzin poddanych procesom integracyjnym w Unii Europejskiej. Integracja prawa bankowego przebiega przy zastosowaniu mechanizmu harmonizacji za pomoc dyrektywy. Wybór dyrektywy, jako ró dła prawa bankowego Unii, wynika z przy- j cia zało enia, e w tym zakresie zmierza si do harmonizacji dotych- czasowego dorobku prawnego pa stw członkowskich.

Ze wzgl du na to, e na długo przed wprowadzeniem rozwi za wspólnotowych pa stwa członkowskie wypracowały szczegółowe systemy uregulowa sektora bankowego, szczególnie w zakresie rezerw na pokrycie nale no ci, zasad bezpiecznego obracania pieni dzmi, nadzoru bankowego oraz wydawania zezwole , pełne ujednoczenie nie byłoby uzasadnione<sup>1</sup>. Istniała jednak potrzeba wprowadzenia minimal- nych wymogów, bezwzgl dnie respektowanych na obszarze całego jednolitego rynku.

Celem harmonizacji prawa bankowego w Unii Europejskiej jest za- pewnienie podmiotom działaj cym na rynku identycznej sytuacji prawnej na całym obszarze integracji, zagwarantowanie stabilno ci sektora bankowego, a tym samym zwi ksenie zaufania inwestorów do banków. Efektem tego ma by wi ksza wydajno i konkurencyj- no sektora bankowego, ni sze koszty działania, a przede wszystkim mo liwie maksymalne bezpiecze stwo wszystkich uczestników w ramach swobody konkurencji<sup>2</sup> .

Cel procesu harmonizacji prawa bankowego w Unii Europejskiej został przedstawiony w preambule skodyfikowanej dyrektywy ban- kowej w sprawie podejmowania i prowadzenia działalno ci przez

---

<sup>1</sup> Por.: A. Cie li ski, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 603 i nast., E. Forcik- Mastalska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej*, Wrocław 1996, s. 20 i nast.

<sup>2</sup> Zob.: D. Daniluk, *Jak z tosy bank w EWG*, „Gazeta Bankowa” 1992, nr 6, s. 13.

instytucje kredytowe z 2000 roku<sup>3</sup>. Stanowi ona, e zadaniami harmonizacji prawa bankowego jest zapewnienie bezpiecze stwa wkładów, wzrost efektywno ci i poprawa konkurencyjno ci w sektorze bankowym, a tak e zwi kszenie zakresu oferowanych usług bankowych. Ostatecznym celem regulacji prawnych Unii Europejskiej w zakresie prawa bankowego jest nie tylko ujednoczenie warunków działania i liberalizacja rynku usług bankowych, ale przede wszystkim zapewnienie europejskim bankom lepszej pozycji konkurencyjnej wobec ich wiatowych rywali. Rozpowszechnianie wspólnotowych standardów bankowo ci w krajach trzecich przyczynia si niew tpliwie do poszerzenia obszaru działania instytucji bankowych Unii, co jest oczywi cie korzystne przy rosn cej konkurencji w samej Unii na skutek procesów liberalizacji i globalizacji rynku usług bankowych<sup>4</sup>.

Przez lata funkcjonowania jednolitego rynku banki z trudno ci otwierały filie i oddziały w innych pa stwach członkowskich. Napotykały zbyt wiele ogranicze (i kosztów) zwi zanych cho by z transferami kapitałowymi oraz standardami dotycz cymi m.in. płynno ci finansowej, minimalnych kapitałów czy zakresu kontroli. Obecnie rozwi zania koncentruj si na: zasadach licencjonowania banków, nadzorze, regulacjach ostro no ciowych, zwi zanych z wypłacalno ci czy koncentracj kredytów, a tak e na rachunkowo ci i działalno ci biegłych rewidentów. Jednocze nie sektor bankowy podlega wspólnotowym regulacjom dotycz cym ochrony konkurencji i konsumenta.

Współczesne ramy prawne funkcjonowania banków w Unii Europejskiej tworzą trzy dyrektywy, które sukcesywnie ustanawiały zasady podejmowania i prowadzenia działalno ci bankowej<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie podejmowania i wykonywania działalno ci przez instytucje kredytowe. (OJ L 126 26.05.2000 p. 1).

<sup>4</sup> Zob.: Z. Zawadzka, *Systemy bankowe. Przykład RFN*, Warszawa 1997, s. 12.

<sup>5</sup> S to: Pierwsza Dyrektywa Bankowa (77/780; OJ L 77.322.30) w sprawie dostosowania ustaw, rozporz dze i aktów administracyjnych dotycz cych podejmowania i prowadzenia działalno ci przez instytucje kredytowe, Druga Dyrektywa Bankowa (89/646; OJ L 89.386.1) w sprawie koordynacji ustaw, rozporz dze i przepisów administracyjnych dotycz cych podejmowania i prowadzenia działalno ci przez instytucje kredytowe oraz Trzecia Dyrektywa Bankowa w sprawie podejmowania i wykonywania działalno ci przez instytucje kredytowe. Zob. szerzej: E. Piontek, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo*

Ostatnia z wymienionych dyrektyw doprowadziła do daleko idącej liberalizacji, a jednocześnie nie uporządkowała obowiązujących unormowań, obejmujących wiele aspektów rozproszonych uprzednio w odrębnych dyrektywach. Dyrektywa ta, będąc obecnie podstawą działalności instytucji kredytowych w Unii Europejskiej, skonsolidowała postanowienia Pierwszej i Drugiej Dyrektywy Bankowej.

## Koncepcja wzajemnego uznawania przepisów krajowych

Druga Dyrektywa Bankowa wprowadziła zasadę wzajemnego uznawania przez państwa członkowskie zezwoleń wydawanych instytucjom kredytowym przez inne państwa członkowskie. Rozwinięciem to określone jest mianem „jednolitego zezwolenia” albo „bankowym paszportem europejskim” (*single licence*). System paszportu europejskiego wspólnotowych instytucji kredytowych składa się z wielu uzupełniających się wzajemnie rozwińca szczegółowych, wprowadzanych kolejnymi dyrektywami. System ten wywodzi się z założenia, zgodnie z którym w Unii Europejskiej obowiązuje zasada wzajemnego uznawania przepisów krajowych, odnosząca się także do innych dziedzin. Rozwinięciem to łączy się także z zasadą minimalnych standardów i wzajemnego uznawania przepisów. Ustanowienie na poziomie Wspólnoty minimalnych standardów zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia do swojego ustawodawstwa regulacji prawnych, odpowiadających tak zharmonizowanym wymogom<sup>6</sup>. Państwa członkowskie mają prawo do zaostrzenia minimalnych standardów. Zasada minimalnych standardów musi być przestrzegana, by mogło dojść do realizacji koncepcji wzajemnego uznawania przepisów krajowych. Wzajemne uznawanie oznacza obowiązek akceptacji przez państwa członkowskie norm, wymogów, kwalifikacji przyjętych i obowiązujących w danej dziedzinie w innym państwie członkowskim<sup>7</sup>.

Urzeczywistnienie wspólnego rynku, opartego na czterech swobodach — przepływu kapitału, osób, towarów i usług oraz przyjęcie

---

*materiał i polityki Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 134 i nast., oraz C. Kosikowski, *Publiczneprawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 67—75.

<sup>6</sup> Por. Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 92—96.

<sup>7</sup> Zob. art. 24 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

przez kraje członkowskie jednolitego katalogu minimalnych wymogów licencyjnych na prowadzenie działalności bankowej, pozwoliło, na gruncie zasady wzajemnego uznawania regulacji krajowych i sprawowania nadzoru bankowego przez organy nadzorcze kraju pochodzenia, na wprowadzenie od 1 stycznia 1993 roku zasady jednolitej licencji bankowej.

Zgodnie z zasad wzajemnego uznawania, każda uznana licencja instytucja kredytowa ma prawo świadczyć swoje usługi, do których jest uprawniona w kraju macierzystym także w innym państwie członkowskim. Może to czyni bezpośrednio lub za pośrednictwem oddziałów, chociażby dana usługa nie była oferowana przez instytucje działające w kraju goszczącym bądź nawet w ogóle tam wiadczone<sup>8</sup>. Zasada wzajemnego uznawania wzmacnia w odniesieniu do działalności instytucji kredytowych oficjalną interpretację zasady swobody świadczenia usług bankowych oraz zasady dobra powszechnego (*general good*), dokonana przez Komisję Europejską, na którą mogły powoływać kraje członkowskie przy wdrażaniu w życie poszczególnych dyrektyw bankowych<sup>9</sup>. Komisja wskazuje tam między innymi, że podejmowane przez państwa członkowskie działania w ramach polityki otwierania własnego rynku usług bankowych, stanowiące ograniczenia w dostępie do niego dla instytucji zagranicznych muszą być przede wszystkim uzasadnione argumentami na rzecz dobra powszechnego (np. zapewnienia ochrony konsumentom, utrzymanie spójności systemu podatkowego), a nadto winny być niedyskryminacyjne, konieczne, proporcjonalne i nie mogą podlegać kumulacji. Respektowanie zakazu dyskryminacji (art. 12 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) ze względu na przynależność państw, to podstawowa zasada przy stanowieniu dyrektyw w celu zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich, mających bezpośredni wpływ na ustanowienie bądź funkcjonowanie wspólnego rynku.

<sup>8</sup> Zob.: A. M. Jurkowska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej. Licencjonowanie działalności bankowej*, Bydgoszcz-Gdańsk 2003, s. 36, oraz U. H. Schneider, *Europejskie Prawo Bankowe*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 4, s. 678-679.

<sup>9</sup> Zob. A. M. Jurkowska, *op. cit.*, s. 36 i nast.

## Przesłanki uzyskania i cofnięcia zezwolenia na działalność banków w Unii Europejskiej

Decyzje o udzieleniu jednolitej licencji bankowej, jak również o jej cofnięciu zapadają na podstawie przepisów prawa krajowego państw członkowskich, zharmonizowanego przez dyrektywy bankowe. Licencja (fr. *agrément*, ang. *authorisation*), zgodnie z treścią dyrektywy 2000/12/EC, jest aktem wydawanym przez kompetentne władze danego państwa. Najczęściej jest to akt administracyjny, upoważniający do wykonywania czynności instytucji kredytowej. Na mocy regulacji art. 5–9 wspomnianej dyrektywy licencję może uzyskać instytucja kredytowa, która:

- 1) posiada wyodrębnione (prawnie niezależne) fundusze własne. Wysokość tych funduszy nie może zostać obniżona poniżej poziomu kapitału własnego, wymaganego w chwili udzielenia zezwolenia na działalność bankową;
- 2) zgromadziła kapitał własny o minimalnej wysokości 5 milionów euro. Państwa członkowskie mogą jednak przyznawać licencje szczególnym kategoriom instytucji kredytowych, których kapitał własny wynosi mniej niż 5 milionów euro, nie mniej jednak niż 1 milion euro. W praktyce dotyczy to najczęściej banków spółdzielczych. Zainteresowane państwa członkowskie są zobowiązane poinformować Komisję Europejską o powodach, którymi kierują się przy korzystaniu z możliwości obniżenia minimum kapitałowego. W wykazie instytucji kredytowych, o którym mowa w art. 11 dyrektywy, publikowanym przez Komisję Europejską w Dzienniku Urzędowym Wspólnot, dokonana będzie odpowiednia adnotacja przy nazwie każdej instytucji kredytowej, która nie spełnia minimalnych wymogów kapitałowych;
- 3) zatrudnia co najmniej dwie osoby na stanowiskach kierowniczych, które będą efektywnie kierować działalnością instytucji oraz które cieszą się dobrą reputacją i mają odpowiednie doświadczenie (zasada czworga oczu);
- przedstawiła program przyszłej działalności, zawierający m.in. list przewidywanych usług bankowych i poprawny struktur organizacyjny instytucji;



5) jeżeli o licencję ubiega się filia instytucji kredytowej, która posiada licencję przyznaną w innym kraju członkowskim, filia podmiotu dominującego instytucji kredytowej posiadającej licencję przyznaną w innym państwie członkowskim lub instytucja kredytowa kierowana przez te same podmioty fizyczne lub prawne, które kontrolują instytucję kredytową posiadającą licencję przyznaną w innym państwie członkowskim, to udzielenie licencji instytucji kredytowej wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii kompetentnych władz nadzoru państwa członkowskiego, w którym podmioty te uzyskały zgodę na podjęcie i prowadzenie działalności bankowej.

Wydanie licencji powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od złożenia wymaganych dokumentów, nie dalej jednak niż w ciągu roku, jeżeli władze dały dodatkowych dokumentów. Decyzja odmowna wymaga uzasadnienia. W sytuacji gdy nie zostaje wydana decyzja w ciągu 6 miesięcy od daty złożenia wniosku, zawierającej wszelkie informacje wymagane przez obowiązujące przepisy, zainteresowanemu podmiotowi przysługuje złożenie skargi do sądu. Co 6 miesięcy Komisja zobowiązana jest do publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich wykazu wszystkich instytucji kredytowych i licencjonowanych na obszarze Unii. Państwa członkowskie mają obowiązek informowania Komisji Europejskiej o wydanych u siebie licencjach.

Przedstawione wymagania licencyjne stanowią minimalny, niezbytny zakres zharmonizowania przepisów państw członkowskich odnośnie do licencjonowania działalności bankowej. Władze krajowe mogą być uprawnione do stosowania kryteriów surowszych wobec instytucji kredytowych starających się o ich autoryzację. Kryteria te nie mogą jednak prowadzić do naruszenia wolności tworzenia instytucji kredytowych i swobody świadczenia usług finansowych na obszarze Unii Europejskiej.

Na podstawie art. 14 dyrektywy 2000/12/EC licencja na prowadzenie działalności bankowej może zostać cofnięta (*withdrawal of authorisation*) przez macierzyste władze nadzorcze jedynie wówczas, gdy:

- 1) udzielona licencja nie została wykorzystana przez 12 miesięcy, instytucja kredytowa wyraźnie zrzeknie się korzystania z niej albo te zaprzestanie prowadzenia działalności na okres dłuższy niż 6 miesięcy

- (o ile przepisy w pa stwie członkowskim nie przewiduj w takim przypadku wyga ni cia licencji);
- 2) licencja została uzyskana w wyniku przedstawienia fałszywych danych lub w inny nielegalny sposób;
  - 3) podmiot licencjonowany przestał spełnia warunki, na jakich udzielono licencji;
  - 4) podmiot licencjonowany nie posiada ju wystarczaj cych funduszy własnych lub te utracił wiarygodno w zakresie wypełniania swoich zobowi za w stosunku do wierzycieli, a w szczególno ci nie zapewnia bezpiecze stwa powierzonych mu rodków finansowych;
  - 5) zachodz inne, przewidziane przez prawo krajowe przesłanki, upowa niaj ce władze danego pa stwa do odebrania licencji.

Macierzyste władze nadzorcze instytucji kredytowej, w przypadku cofni cia zezwolenia na działalno , zobowi zane s poda powody cofni cia i poinformowa o nich wszystkich zainteresowanych. Równie Komisja Europejska powinna by powiadomiona o cofni ciu zezwolenia. Cofni cie licencji bankowej instytucji kredytowej w jej macierzystym pa stwie obejmuje również jej oddziały w innych pa - stwach członkowskich. W przypadku cofni cia licencji nale y powia domi o tym władze nadzorcze kraju goszcz ego, a władze te maj obowi zek podj cia odpowiednich kroków, które uniemo liwiłyby danej instytucji inicjowania dalszych transakcji na terytorium tego pa stwa oraz które zabezpieczyłyby interesy deponentów.

## Istota jednolitej licencji bankowej

Wprowadzenie od 1 stycznia 1993 roku na obszarze Unii Europejskiej jednohtego rynku opartego na czterech swobodach było mo Ewe m, in. tak e dzi ki jednoEtej Ecenji bankowej, która uprawnia do prowadzenia działalno ci bankowej na całym obszarze Unfi Europejskiej przez instytucje kredytowe, które zostały autoryzowane tylko raz w jednym kraju członkowskim. W praktyce oznacza to, e instytucja kredytowa, która uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalno ci bankowej w jednym pa stwie członkowskim, mo e podejmowa t działalno w pozostałych pa stwach członkowskich bezpo rednio przez transgraniczne wiadczenie usług (*cross-border<sup>d</sup>*) b d za po rednictwem oddziałów, bez konieczno ci ubiegania si o ponown Ecen-

cyj w kraju goszczącym. Zgodnie z postanowieniem art. 18 dyrektywy 2000/12/EC dotyczącej wolności zakładania jednostek gospodarczych i świadczenia usług, instytucja kredytowa objęta nadzorem kompetentnych władz kraju macierzystego i przez nie autoryzowana, może korzystać z przywileju paszportu europejskiego, gdy zakres wykonywanych przez nią czynności nie wykracza poza wykaz rodzajów działalności, do której jest upoważniona w formie aneksu I do tekstu tej dyrektywy. Zakres przedmiotowy licencji obejmuje:

- 1) przyjmowanie od klientów wkładów pieniężnych i innych środków podlegających zwrotowi,
- 2) udzielanie kredytów (w tym również kredytu konsumpcyjnego, kredytu hipotecznego, factoringu z regresem lub bez, finansowania transakcji handlowych, w tym wykupu należności terminowych bez prawa regresu w stosunku do dłużcy — *forfeiting*),
- 3) leasing finansowy,
- 4) usługi związane z transferem środków pieniężnych,
- 5) emisję i administrowanie środkami płatniczymi (np. kartami kredytowymi, czekami podróżnymi, przekazami bankowymi),
- 6) udzielanie gwarancji i poręczeń oraz innych zobowiązań pozabilansowych,
- 7) obrót na rachunek własny lub rachunek klienta:
  - instrumentami rynku pieniężnego (czekami, weksłami, certyfikatami depozytowymi itd.),
  - wartościami dewizowymi,
  - opcjami i terminowymi kontraktami giełdowymi na instrumenty finansowe,
  - instrumentami kształtowania stopy procentowej i wymiany walutowej,
  - zbywalnymi papierami wartościowymi,
- 8) udział w emisji akcji, świadczenie usług związanych z takimi emisjami,
- 9) doradztwo dla podmiotów gospodarczych w zakresie struktury kapitałowej, strategii handlowej i zagadnień pokrewnych, jak również doradztwo i usługi w zakresie poręczeń oraz przejmowania podmiotów gospodarczych,
- 10) usługi brokerskie na rynku pieniężnym,

- 11) zarządzanie portfelem i doradztwo inwestycyjne,
- 12) przechowywanie i administrowanie papierami wartościowymi,
- 13) usługi w zakresie opiniowania kredytobiorców,
- 14) udostępnianie skrytek sejfowych.

Usługi, które może świadczyć instytucja kredytowa na podstawie jednolitej licencji, zostały zdefiniowane bardzo szeroko.

## Formy działalności zagranicznej prowadzonej na podstawie jednolitej licencji

Procedura stosowania jednolitego zezwolenia na obszarze Unii wiąże się z pytaniem, czy instytucja kredytowa, chcąc świadczyć usługi w innych państwach członkowskich, ma zamiar czyni to bezpośrednio z kraju swojego pochodzenia (transgraniczne świadczenie usług), czy też za pośrednictwem oddziałów lub filii zagranicznych. Różnice w prawnej regulacji form działalności zagranicznej instytucji kredytowych wynikają z obowiązujących na rynku usług bankowych swobód gospodarczych<sup>10</sup>. Jako prawa właściwe instytucjom kredytowym pochodzącym ze Wspólnoty dyrektywa 2000/12/EC wymienia swobodę świadczenia usług oraz swobodę wyboru siedziby (swobodę przedsiębiorczości). Prawo do wykonywania działalności za granicą z miejsca siedziby mieści się w zakresie swobody świadczenia usług, zaś pojęcie swobody przedsiębiorczości obejmuje ułatwienia w otwieraniu filii i oddziałów". Formą promowania działalności instytucji kredytowych za granicą jest także otwieranie przedstawicielstw. Jednakże, ze względów prawnych, organizacyjnych oraz istniejących zwyczajów, przedstawicielstwa nie mają prawa świadczyć żadnych usług finansowych. Dlatego te dyrektywy bankowe nie stworzyły regulacji dotyczących tej formy obecności na wspólnym rynku. Jedynym wymogiem przy zakładaniu przedstawicielstwa w danym kraju członkowskim jest poinformowanie jego władz nadzorczych<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 43.

<sup>11</sup> Ibidem oraz L. Orziak, *Systemy bankom krajów Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2000, nr 9.

<sup>12</sup> Zob.: J. K. Solarz, D. Daniluk, J. Zombirt, *Integracja europejska a krajowe banki komercyjne*, Warszawa 1999, s. 51, oraz W. Szpringer, *Juuropejskie reguła je bankowe*, Warszawa 1997, s. 46.

Swoboda transgranicznego wiadczenia usług została zagwarantowana tym instytucjom kredytowym, które uzyskały zezwolenie i działają na mocy przepisów obowiązujących w jednym z krajów członkowskich. Instytucja kredytowa, mająca zamiar podjąć działalność na terytorium innego państwa członkowskiego ma jedynie obowiązek powiadomić o tym swoje macierzyste władze nadzorcze, a gdy będzie tego dokonywała po raz pierwszy, wskaże rodzaj działalności. Zgodnie z art. 21 dyrektywy 2000/12/EC, w ciągu miesiąca od otrzymania powyższego zawiadomienia macierzyste władze nadzorcze są zobowiązane przesłać odpowiednie powiadomienie władzom nadzorczym kraju goszczącego. Instytucja prowadząca transgraniczną działalność banków podlega nadzorowi ze strony władz nadzorczych państwa pochodzenia. Wiadczenie usług transgranicznych dotyczy trzech podstawowych sytuacji, w których<sup>15</sup>:

- 1) usługobiorca przemieszcza się do kraju, w którym otrzymuje usługę,
- 2) usługodawca przemieszcza się do kraju usługobiorcy,
- 3) usługodawca i usługobiorca nie przekraczają granicy, lecz kontakt zostaje zawarty na odległość, a dostarczenie usługi nie wymaga instytucjonalizowanej obecności stron umowy w jednym miejscu.

Dwa pierwsze przypadki regulowane są według zasad licencjonowania działalności bankowej; trzeci — jest sytuacją szczególną. Mimo to technologiczne świadczenia usług bankowych (np. Internet, telefonia) powodują istotne trudności w jej kontrolowaniu. Stąd te opracowano odpowiednie standardy postępowania, koncentrując się na problematyce ochrony konsumenta i zapewnieniu przejrzystości działania.

Kolejną formą działalności zagranicznej banków jest zakładanie oddziałów. Oddział jako jednostka prawnie zależna od instytucji macierzystej nie posiada osobowości prawnej. Zgodnie z art. 26 dyrektywy 2000/12/EC, do oddziałów znajduje zastosowanie zasada nadzoru państwa pochodzenia. Pojęcie oddziału (*branch*) zostało zdefiniowane w art. 1 pkt. 3 dyrektywy jako miejsce prowadzenia działalności stanowiące prawnie zależną instytucję kredytową, w którym prowadzi się bezpośrednio wszystkie lub tylko niektóre

<sup>15</sup> Por.: J. K. Solarz, D. Daniluk, J. Zombirt, *op. cit.*, s. 52.

operacje dozwolone instytucjom kredytowym. Każda liczba oddziałów utworzonych w tym samym państwie członkowskim przez instytucję kredytową mającą centralę w innym państwie członkowskim, jest uważana za pojedynczy oddział. Zgodnie z art. 13 omawianej dyrektywy, państwa członkowskie, w których instytucja kredytowa licencjonowana w innym państwie członkowskim zamierza otworzyć oddział, nie mogą wymagać odrębnego zezwolenia od tych oddziałów ani wymagać ich wyposażeń w wydzielony kapitał własny.

W przypadku oddziałów instytucji kredytowych oczywiście jest pojęcie swobody wyboru siedziby i swobody świadczenia usług. W przeciwnym razie otwieranie oddziałów za granicę pozbawione byłoby sensu gospodarczego.

W odróżnieniu od oddziałów, filia (*subsidiary*) jest samodzielnym podmiotem prawnym, ale pozostającym w zależności kapitałowej i organizacyjnej od instytucji kredytowej. Definicja filii zawarta została w art. 1 i 2 siódmej dyrektywy Rady 83/349/EEC (z 13 czerwca 1983) w sprawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych. Zgodnie z nią, filia jest generalnie takim podmiotem, w którym spółka matka ma większość głosów na walnym zgromadzeniu lub, będąc akcjonariuszem albo udziałowcem, ma prawo odwoływać większość członków zarządu lub rady nadzorczej. Filia utworzona jest zgodnie z regulacjami prawnymi państwa goszczącego. Instytucja kredytowa, chcąc otworzyć swój zagraniczny filię, musi uzyskać zezwolenie. Udzielenie jej zezwolenia przez władze państwa przyjmującego wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii właściwych władz nadzorczych państwa macierzystego. Ponieważ filie są odrębnymi podmiotami prawnymi, stosuje się do nich zasady nadzoru państwa goszczącego, która oznacza traktowanie takiej instytucji na równi z innymi podmiotami funkcjonującymi na rynku usług finansowych w danym państwie. Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2000/12/EC możliwe jest poddanie filii nadzorowi ze strony władz państwa macierzystego instytucji kredytowej. Konieczne jest jednak w takim wypadku podporządkowanie się wymogom stawianym instytucjom finansowym, uczestniczącym w holdingach lub innych formach powiązań kooperacyjnych, w szczególności ci wymogowi objęcia filii jako podmiotu zależnego nadzorem skonsolidowanym.

## Podsumowanie

Ustanowienie na obszarze Unii Europejskiej jednolitej licencji bankowej jest jednym z najistotniejszych osi gni w ramach harmonizacji europejskiego prawa bankowego. Stanowi ona zasadniczy mechanizm sprawnego działania rynku wewn trznego usług finansowych. Funkcjonuj cy obecnie system, opieraj cy si na zasadzie jednolitej licencji bankowej, pozwala na realizacj traktatowych swobód w zakresie przede si biorczo ci: otwieranie oddziałów w innych pa stwach, wiadczenie usług na całym jednolitym rynku, realizacja zasady swobody przepływu kapitału. Nie byłoby to mo liwe, gdyby nie zasada wzajemnego uznawania przepisów krajowych, a co za tym idzie wypracowanie wspólnych minimalnych standardów dotycz cych działalno ci instytucji kredytowych. Słu one zwi kszeniu bezpiecze stwa systemu bankowego Unii Europejskiej i wyrównaniu warunków konkurencji. Ze wzgl du na specyfik procesu harmonizacji, pa stwom członkowskim pozostawiono spory zakres swobody w kształtowaniu własnego modelu systemu bankowego. Wynika to z odmiennoci tradycji historycznych, kulturowych i politycznych. Dlatego te tak istotne było wypracowanie zasad nadzoru bankowego, respektowanych przez wszystkie kraje członkowskie.

Rynek finansowy Unii Europejskiej nie jest w pełni jednolity i by mo e nigdy nie b dzie, ale jednolita licencja bankowa i pozostałe regulacje prawne, b d ce podstaw jej istnienia, stanowi specyficzny instrument integracji europejskiej gospodarki.

## Bibliografia

Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Brodecki Z., *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000.

Cie li ski A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.

Daniluk U., *Jak założyć bank w EWG*, „Gazeta Bankowa” 1992, nr 6.

Forcik-Mastalska E., *Prawo bankowe Unii Europejskiej. Mechanizmy i z kres harmonizacji*, Wrocław 1996.

Jurkowska A. M., *Prawo bankowe Unii Europejskiej. Eicencjonowanie działalności bankowej*, Bydgoszcz—Gda sk 2003.

Kosikowski C., *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999.

Or ziak L., *Systemy bankowe krajów Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2000, nr 9.

Schneider U. H., *Europejskie Prawo Bankowe*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1994, nr 4.

Solarz J. K., Daniluk D., Zombirt J., *Integracja europejska a krajowe banki komercyjne*, SłInzszaw. 1999.

Szpringer W., *Europejskie regulacje bankowe*, Warszawa 1997.

W cławski J., *Harmonizacja norm prawa bankowego w kręпах EWG*, „Bank i Kredyt” 1991, nr 12.

Zawadzka Z., *Systemy bankowe. Przykład RFN*, Warszawa 1997.

## Summary

The banking single licence is a legal instrument which makes it possible for the credit institutions from the European Union to carry on their business on the European common market. Thank to standardization of the regulations concerning establishing and supervision of the banks, single licence can be used in practice as an element of the free activity of banks in the European Union. The report presents the essence of this legal structure, its important features and its meaning for the free movement of capital in the EU.



## Agnieszka Barcik

Europejskie                      Zgrupowanie                      Interesów                      Gospodarczych  
— współdziałanie przedsi biorstw  
na poziomie europejskim

### Wprowadzenie

1 maja 2004 r. jednym z elementów obowizującego w Polsce prawa stało się Rozporządzenie Rady Wspólnot Europejskich nr 2135/85 z 25 lipca 1985 r.<sup>1</sup> regulujące instytucję Europejskiego Zgrupowania Interesów Gospodarczych (w skrócie EZIG). Jest ona pierwszym instrumentem o wymiarze wspólnotowym w zakresie prawa przedsi biorstw. Zgrupowanie zostało powołane w celu promowania długoterminowej międzynarodowej współpracy przedsi biorstw, przy zachowaniu ich prawnej i gospodarczej autonomii oraz pomocy w pokonywaniu prawnych i fiskalnych barier powstających przy tego rodzaju współdziałaniu.

### Geneza

Pierwowzorem EZIG było francuskie ugrupowanie interesów gospodarczych *Groupement d'intérêt économique* (GIE) przyjęte przez ordonans nr 67-821 z 23 września 1967 r. Konstrukcja prawna GIE była oryginalnym tworem prawników francuskich, a u jej podstaw leżały trzy założenia: wolność, skuteczność i oryginalność<sup>2</sup>. Pierwsza koncepcja EZIG powstała w oparciu o rozwiązanie francuskie, była rozpatrywana przez komisję 21 grudnia 1973 r. Po pięciu latach pracy Komisja przedstawiła projekt Europejskiego Zgrupowania Interesów Gospodarczych, który ostatecznie został przyjęty 25 lipca 1985 r.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady z 25 lipca 1985 r., OJ. z 31 lipca 1985, nr L 199.

<sup>2</sup> Y. Guyon, G. Conjuzeau, *Le groupement d'intérêt économique. Régime juridique et fiscal*, Dalloz 1993, s. 537; w polskiej literaturze szczegółów analogicznego pierwowzoru przeprowadza I. Hukawy, *Europejskie Ugrupowanie interesów Gospodarczych — nowa formuła współpracy w prawie wspólnotowym*, w: M. Safjan (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2002, s. 249 i nast.

rozporz dzeniem Rady. Rozporz dzenie weszło w ycie 3 sierpnia 1985 r., ale jest stosowane dopiero od 1 kwietnia 1989 r. Czteroletni okres, od wej cia w ycie rozporz dzenia do momentu jego stosowania, był podyktowany konieczno ci wprowadzenia przez pa stwa członkowskie niezb dnych regulacji uzupełniaj cych rozporz dzenie, a tak e mo liwo ci zapoznania si z now form prawn .

## Charakter prawny EZIG

Z systemowego punktu widzenia rozporz dzenie Rady powołuj ce EZIG nale y do tzw. europejskiego prawa spółek<sup>3</sup>. Konsekwencj uregulowania EZIG w drodze rozporz dzenia jest wspólnotowy charakter tej instytucji. Rozporz dzenie jest aktem prawa pochodnego, bezpo rednio w cało ci obowi zuj ce go we wszystkich pa stwach członkowskich bez konieczno ci implementowania go do prawa krajowego. Rozporz dzenie reguluj ce instytucj EZIG nie obejmuje jednak cało ci spraw zwi zanych z funkcjonowaniem Zgrupowania<sup>4</sup>

1 w zwi zku z tym pa stwa członkowskie zostały zobowi zane do wydania przepisów wykonawczych i regulacji dodatkowych dla Zgrupowa zarejestrowanych na ich terytorium<sup>5</sup>. Prawem wła ciwym do zawarcia umowy i wewn trznego funkcjonowania EZIG jest prawo pa stwa do siedziby okre lonej w umowie (art. 2 ust. 1 rozporz dzenia). Ł cznikiem stosownych odesła jest siedziba Zgrupowania, która musi by identyczna z siedzib administracyjn tej organizacji jako cało ci lub siedzib administracyjn jednego z jej członków (art.

2 i 12 rozporz dzenia). Przewidziano jednak mo liwo przeniesienia siedziby w granicach obszaru Wspólnoty, co automatycznie spowoduje zmian odpowiedniego prawa bez konieczno ci wprowadzania zmian w zakresie funkcjonowania organizacji. W celu realizacji odesła do prawa odpowiedniego pa stwa członkowskiego potrzebne jest zaklasyfikowanie Zgrupowania w ramach danej krajowej typologii form

<sup>3</sup> A. Szuma ski, *Europejskie prawo spółek*, w: S. Włodyka (red.), *Prawo spółek*, Kraków 1996, s. 679 i nast.

<sup>4</sup> Takie rozwi zanie uzasadnione było rozbie no ciami w systemach prawnych pa stw członkowskich.

<sup>5</sup> Por. P. Behrens, *Prawo spółek*, w: M. A. Dausess (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 525.

spółek<sup>6</sup>. Istotnym wyznacznikiem re imu prawnego EZIG jest ponadto *lex contractus*, ze wzgl du na to, e członkom Zgrupowania pozostawiono swobod co do kształtowania tre ci stosunku umownego. Zgodnie bowiem z preambuł rozporz dnia, swoboda uczestników EZIG w organizowaniu wewn trznego funkcjonowania Zgrupowania jest jedn z gwarancji zdolno ci Zgrupowania do dostosowania si do aktualnych warunków gospodarczych. W wiecie przepisu art. 3 ust. 1 rozporz dnia celem Zgrupowania jest ułatwienie lub rozwój ekonomicznej działalno ci jego członków i poprawienie lub zwi kszenie rezultatów tej działalno ci. Celem Zgrupowania nie jest natomiast uzyskiwanie korzy ci dla niego samego. Tak sformułowany cel EZIG wyra nie odró nia go od struktury spółki.

Zgrupowanie kumuluje w sobie cechy zrzeszenia przedsi biorstw i porozumienia o współpracy. Działalno Zgrupowania powinna by powi zana z działalno ci ekonomiczn jego członków i mo e mie charakter jedynie pomocniczy w stosunku do ich działalno ci. Jednak pomocniczy charakter Zgrupowania nie sprowadza go do podrz dnej roli<sup>7</sup>. Rozporz dzenie nie zakazuje Zgrupowaniu czasowego całkowitego przej cia niektórych rodzajów działalno ci członków. EZIG mo e by podmiotem w sferze prowadzenia działalno ci zarobkowej. Ewentualne zyski z takiej działalno ci powinny by podzielone pomi dzy członków; osi ganie zysków przez EZIG nie jest zakazane, jednak e nie mo e to by główny cel jego działalno ci. W praktyce Zgrupowanie mo e pełni ró ne funkcje: mo e by instrumentem prawnej koordynacji i organizowania działalno ci członków, prowadzi działalno badawcz , reklamow , a tak e we własnym imieniu zawiera i wykonywa umowy<sup>8</sup>.

## Członkostwo w EZIG

Struktura prawna EZIG otwarta jest dla wszystkich podmiotów, bez wzgl du na ich rozmiar i ł cznie z samozatrudniaszymi si oso-

---

<sup>6</sup> Przykładowo ustawodawstwo niemieckie traktuje EIZG jako spółk jawn , w pewnym zakresie maj te zastosowanie przepis}' o spółce z ograniczon odpowiedzialno ci .

<sup>7</sup> R. Adamus, *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych*, „Prawo spółek” 2002, nr 11, s. 33.

<sup>8</sup> Ibidem.

bami fizycznymi, które prowadzi działalność gospodarczą (przemysł, handel, rzemiosło, rolnictwo, wolne zawody i inne usługi) na terenie Wspólnoty, w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich, a w przypadku spółek przynajmniej dwie z nich mają oddziały główne w różnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie mają jednak prawo zakazać w swoim ustawodawstwie uczestnictwa w EZIG niektórym kategoriom podmiotów oraz wprowadzić ograniczenie ich liczby do dwudziestu. Jedno przedsiębiorstwo może zostać członkiem kilku grup. Członkiem EZIG nie może być jednak inne EZIG. Uczestnicy Zgrupowania muszą, choćby ubocznie, prowadzić działalność zarobkową. Przepis art. 4 ust. 2 rozporządzenia wprowadza wymogi co do minimalnej liczby członków.

Zbycie udziału w Zgromadzeniu na rzecz innego członka lub osoby trzeciej wymaga jednomyślnej zgody pozostałych członków (art. 22 ust. 2 rozporządzenia). Członkiem zgrupowania nie może zostać osoba, na rzecz której ustanowiono zabezpieczenie na udziale członka zgrupowania<sup>9</sup>. Przyjęcie do Zgrupowania nowego członka wymaga jednomyślnej uchwały członków Zgrupowania (art. 26. ust 1 rozporządzenia). Ustanie członkostwa może nastąpić z wielu przyczyn, m.in. wypowiedzenie członkostwa na warunkach określonych w umowie lub za jednomyślną zgodą pozostałych członków, wypowiedzenie z uwagi na słuszne i stosowne przyczyny, zaprzestanie spełniania przez członka warunków określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia, w przypadku osoby fizycznej — jej śmierć, rażąca zaniedbanie obowiązków, zagrożenie powstania poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu Zgrupowania. Wyłączenie członka może nastąpić tylko w drodze orzeczenia sądownego. Państwa członkowskie mają prawo ustalania także innych przyczyn ustania członkostwa, takich jakże wiążą się z krajowymi przepisami o postępowaniu likwidacyjnym.

## Procedura tworzenia EZIG

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia EZIG ma być tworzone według procedur i ze skutkami określonymi przez rozporządzenie. Założenie

<sup>9</sup> Por. A. Szumski, *Europejskie...*, op. cit., s. 711.

Zgrupowania wymaga sporządzenia umowy w formie pisemnej, wpisu do rejestru wyznaczonego przez państwo jego siedziby i odpowiedniego ogłoszenia danych. Miejsce rejestracji określa zarazem prawo właściwe dla Zgrupowania. Od daty zarejestrowania Zgrupowanie ma zdolność nabywania wszelkich praw i zaciągania zobowiązań we własnym imieniu, zawierania umów lub dokonywania innych czynności prawnych, pozywania lub bycia pozywanym.

Wyposażenie EZIG we wszelkie atrybuty osobowości prawnej, rozporządzenie jednak osobowości prawnej ugrupowaniu nie przyznało. Decyzja w tym względzie należy do państw członkowskich. Akt założycielski Zgrupowania musi zawierać nazwę ze skrótem w danym języku nazwy Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych, określenie miejsc siedzib, form prawnych oraz rodzaju działalności podmiotów go tworzących, określenie celu założenia Zgrupowania i czasu jego trwania, jeżeli jest określony<sup>10</sup>.

## Zmiana w funkcjonowaniu i rozwiązanie EZIG

Zgrupowanie może się zmieniać w czasie. Każda zmiana umowy Zgrupowania wymaga jednomyślności, z wyjątkiem spraw, które mogą być podejmowane większością głosów (art. 17 rozporządzenia). Każda zmiana umowy Zgrupowania powinna także być zgłoszona do rejestru oraz podlega ogłoszeniu. W świetle art. 31 rozporządzenia Zgrupowanie może być rozwiązane w drodze uchwały jego uczestników. Uchwała taka powinna być podejmowana również jednomyślnie, chyba że umowa przewiduje inne rozwiązanie. W przypadku braku porozumienia między uczestnikami, Zgrupowanie może być rozwiązane jedynie orzeczeniem sądu (art. 32 rozporządzenia). Obowiązek rozwiązania Zgrupowania powstaje wówczas, gdy zachodzą okoliczności wymienione w art. 31 ust. 2 i 3 czyli: nadejście terminu określonego umowie lub innej przyczyny przewidzianej w umowie, realizacja celu Zgrupowania albo niemożliwość jego osiągnięcia oraz niezachowanie warunków określonych w art. 4 ust. 2 dotyczących liczby uczestników i międzynarodowego charakteru Zgrupowania.

---

<sup>10</sup> Por. T. Władyka, *Europejskie „Zgrupowanie Interesów Gospodarczych i Spółka Europejska*, Kraków 2000, s. 9.

## Struktura organizacyjna EZIG

Struktur organizacyjn EZIG cechuje stosunkowo du a swoboda członków przy ustalaniu jego wewn trznej organizacji, stabilno i elastyczno . Jest to kolejny przejaw d enia do dostosowania struktury Zgrupowania do zmieniaj cych si warunków rynkowych". Rozporz dzenie okre la dwa rodzaje organów EZIG: członków działaj cych wspólnie i zarz dc (zarz dców) — art. 16 ust. 1 rozporz dzenia. Rozporz dzenie pozostawia członkom Zgrupowania mo liwo po woływania innych dodatkowych organów. W takim przypadku mo liwo taka musi by przewidziana w umowie, która powinna tak e okre la kompetencje takiego organu oraz inne kwestie dotycz ce jego funkcjonowania<sup>12</sup> . Najwy sza władza jest sprawowana przez zgromadzenie członków, zwane te zebraniem uczestników. Członkom przysługuje z zasady po jednym głosci bez wzgl du na potencjał ekonomiczny. Zgromadzenie członków posiada kompetencje do podejmowania wszelkich decyzji dotycz cych celów Zgrupowania (art. 6 ust. 2 rozporz dzenia). Drugim obligatoryjnym elementem struktury organizacyjnej EZIG jest zarz dca (zarz dcy). Zarz dcami mog by osoby fizyczne — członkowie Zgrupowania albo osoby spoza tego grona, których liczba jest dowolna. Zarz dcy (zarz dca) maj wyl czne prawo do reprezentowania Zgrupowania w stosunku do osób trzecich (art. 20 ust. 1). W my l preambuły organ prawie całkowicie oddzielony od członków zgrupowania, reprezentuj cy je na zewn trz, jest jednym z instrumentów słu cych Zgrupowaniu do osi gni cia zało onych celów.

## Zastosowanie EZIG

Forma prawna EZIG mo e by wykorzystywana w ramach prawie ka dej aktywno ci gospodarczej, najcz eiej jest brana pod uwag w ramach wspólnego zabiegania o pozyskanie zlece , koordynacje tych zlece , wspólnych inwestycji i dystrybucji, wspólnej produkcji,

<sup>11</sup> P. Bchrens, *op. dl.*, s. 526.

<sup>12</sup> W szczególnoci mo e to by organ kontrolny. Umowa powinna gwarantowa organizacyjne oddzielenie kierownictwa i członkostwa. Por. A. Cie li ski, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 258.

wiadczenia usług itp.<sup>13</sup> Zgrupowanie może być tworzone i dla korzyści o bezpośrednim charakterze gospodarczym, i jako forum do wymiany do wiadomości, informacji, tworzenia funduszy dla realizacji przyszłych zamierzeń<sup>14</sup>. Działalność Zgrupowania może mieć inny charakter w porównaniu z działalnością jego członków (np. producenci tworzą zgrupowanie w celu sprzedaży swoich produktów, czym dotychczas się nie zajmowali) lub może być to samo z dotychczasową działalnością członków. W pierwotnym założeniu EZIG miało być formą współdziałania skierowaną głównie do małych i średnich przedsiębiorstw, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby korzystały z niej także i większe przedsiębiorstwa.

Z praktycznego punktu widzenia istotną rolę odgrywa także kwestia regulacji odpowiedzialności za zobowiązania EZIG. Rozporządzenie przewiduje w tym względzie maksymalną ochronę wierzycieli Zgrupowania. Za zobowiązania odpowiada bowiem samo Zgrupowanie jako podmiot prawa, bez względu na to, czy prawo krajowe przyznało Zgrupowaniu osobowość prawną, czy nie. Ponadto za zobowiązania wobec osób trzecich odpowiadają członkowie Zgrupowania, których odpowiedzialność jest nieograniczona, wspólna i solidarna (art. 24 ust. 1 rozporządzenia). Odpowiedzialność ta dotyczy zarówno zobowiązań z prywatnoprawnych, jak i zobowiązań z publicznoprawnych. Przepis art. 24 ust. 2 przewiduje jednak zasadę: wierzyciel nie może dochodzić od członka Zgrupowania zapłaty długów, a do końca postępowania likwidacyjnego, jeżeli wcześniej nie został od Zgrupowania zapłaty i zapłata nie została dokonana we właściwym czasie.

## EZIG na gruncie prawa polskiego

Z chwilą akcesji rozporządzenie o Europejskim Zgrupowaniu Interesów Gospodarczych jako jeden z elementów *acquis communautaire* zaczęło obowiązywać także w Polsce. Konieczne w chwili obecnej jest więc wydanie odpowiedniej ustawy uzupełniającej rozporządzenie

---

<sup>13</sup> Praktycznym zastosowaniem EZIG jest m.in. Europejskie Konsorcjum Przemysłu Lotniczego Airbus, zlokalizowane głównie w Hamburgu i Tuluzie.

<sup>14</sup> R. Adamus, *op. cit.*, s. 34.

celem uregulowania tych kwestii, które zostały pozostawione w gestii państw członkowskich.

Spraw najistotniejszą pozostaje rozstrzygnięcie, czy EZIG powinno posiadać osobowość prawną. Na gruncie prawa polskiego konstrukcja prawna EZIG wykazuje podobieństwo do spółki jawnej, która osobowość prawną nie posiada. Ze względu na pojęcie w ramach Zgrupowania cech spółki jawnej z umową kooperacji, kwalifikuje się ją jako spółkę o charakterze mieszanym<sup>15</sup> lub hybrydalnym<sup>16</sup>.

Rozważenia wymaga, czy nie byłoby wskazane powołanie odpowiednich grup krajowych jako instytucji prawa wewnętrznego. Na taki krok zdecydowała się Belgia, Luksemburg i Hiszpania. Na gruncie polskim wydaje się, że, jak na razie, takiego zapotrzebowania nie ma. Ułatwia i rozwija prowadzoną działalność gospodarczą, odwołując się do umownych form współpracy. Zasadna jest analiza konstrukcji EZIG, a także dyskusja nad kształtem krajowych rozwiązań ustawodawczych regulujących jego funkcjonowanie<sup>17</sup>.

## Podsumowanie

Omówione — ze względu na ramy niniejszego referatu w dużym skrócie — Europejskie Zgromadzenie Interesów Gospodarczych jest niewątpliwie atrakcyjną formą współdziałania przedsiębiorstw na poziomie europejskim. Tworzenie EZIG z udziałem polskich przedsiębiorców jest szansą na szybkie dostosowanie polskiej gospodarki do wymogów jednolitego rynku i rozwój polskich przedsiębiorstw, biorących udział w podejmowanych w ramach EZIG przedsięwzięciach ponadnarodowych. Z tych powodów, a także z uwagi na popularność, jak cieszy się ta instytucja w krajach Unii Europejskiej, powinna ona stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania i analizy ze strony polskiej nauki prawa.

---

<sup>15</sup> S. Sołtyski, *Spółniona reforma prawa spółek handlowych*, „Przebieg Prawa Handlowego” 1999, nr 5, s. 11.

<sup>16</sup> A. Szumański, *Hybrydalne typy spółek handlowych*, „Przebieg Prawa Handlowego” 2000, nr 6, s. 19.

<sup>17</sup> Pogląd taki reprezentuje także I. Hukawy, *op. cit.*, s. 335-336.



## Bibliografia

Adamus R., *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych*, „Prawo spółek” 2002, nr 11.

Behrens P., *Prawo spółek*, w: M. A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.

Cieliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.

Guyon Y., Conquereau G., *Le groupement d'intérêt économique. Régime juridique et fiscal*, Dalloz 1993.

Hykawy I., *Europejskie Ugrupowanie Interesów Gospodarczych — nowa formuła współpracy w prawie wspólnotowym*, w: M. Safjan (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Prawo gospodarcze*, Warszawa 2002.

Sołtyski S., *Spółniona reforma prawa spółek handlowych*, „Przeegląd Prawa Handlowego” 1999, nr 5.

Szumski A., *Europejskie prawo spółek*, w: S. Włodyka (red.), *Prawo spółek*, Kraków 1996.

Szumski A., *Hybrydalne typy spółek handlowych*, „Przeegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 6.

Włodyka T., *Europejskie Zgrupowanie Interesów Gospodarczych i Spółka Europejska*, Kraków 2000.

## Summary

The Economic Interest Grouping regulated by the Council Regulation 0 2137/85 of July 1985 is a form of a long-term international cooperation of companies which keep their legal and economic autonomy. Facilitation and development of the business are the purposes of the European Economic Interest Grouping although it is not orientated to obtain profits.

The report includes issue concerning establishment and functioning of the EEJG and its meaning for Polish entrepreneurs after Polish accession to the European Union.

## *Dellyan I. Angelov*

### **About the new comprehension towards labour immigration to EU**

*There is dignity in work only when it is work freely accepted.*

Albert Camus  
(1913-1960)

All through Western Europe in recent years a single trend is to be found: increasing anxiety about the course of development of own economies, about flooding by low-qualified labour force from world different regions, about incapability of creating long-term working places, about the export of manufacturing outside Europe where the labour costs are much lower.

Events are going to form in consequence a political avalanche. It all quietly began by almost harmless xenophobia in Eastern Germany shortly after the reunification. Went through the exploits of Jorg Heider in Austria and the election results of Jean-Mari Le Pain in France, and all got to the case of Pirn Forthtown in the Netherlands.

One of the symbols of globalization — European Union is threatened by undermining by running inside of it globalization resistance movement.

Obviously this resistance is not going to stop the first expansion by ten new members, it's quite possible it will not threaten the integration of Bulgaria and Romania on the next stage, but till the end of 10-15 years period EU will have to answer the question: how is going to resolve the problem with its inner and outcoming immigration.

In fact the ongoing globalization process established some kind of quasi colonial system in which as in the past through unfair trade policy a vital part of world resources were drawn out toward the industrial countries. In nowadays colonies are exported the handmade industry as well as unecological activities, but more than 4/5 of the profit still goes into developed countries.

The globalization processes mainly stimulate the increase of international migrations. The major motives are: demand of higher life standard and a shelter from political, ethnical or religious harassment.

Those motives are decisive toward the migration directions: from poor and unstable politically countries to richest and more peaceful regions.

At present such prospects still give beneficial effects on developed societies. In a situation of brutal rivalry the decrease of production expenses provides survival. This reduction is mainly achieved by hiring lower salary employees in less developed regions.

Thus the corporative administration and management can put up their own earning.

The migration movements over the world are inspired not only by different levels of economic and social development through different regions, but they are driven also by the recent demographic trends. The higher population growth in developing countries leads to global disbalance of labour force. In most developed and excommunist societies the rate of elder population is steadily growing. Statistics tell that in period of next fifty years the population of the EU will decrease by 10%, except for R. of Ireland and France where a growth is expected by respectively 3.5% and 3.2%

The greatest increase in population is expected in the southern members of EU, respectively: Italy — -28.2%, Spain — -23.6%, Greece — -21.5%, Portugal — -17.4%. (*EU pop. statistics bulletin*)

A great and longterm amount of labour force deficit is going to overflow Western Europe. Most realistic alternative solution of that problem is drawing in young perspective immigrants. Estimates show that for holding down the present population number EU needs over 850 000 immigrants a year. That is as much as the union already had taken in yearly in 1990—1998 period. For keeping the present rate of active population number it will need twice more immigrants per year. For holding up present day proportion between working and not working population EU will need fifteen times more newcomers.

So EU is not going to admire lower labour immigration. About y. 2010 when a critical decrease of active population is expected immigrant influx will be vital and the member countries have to start integration programs now. Average age of EU population is now 38.1, till 2050 it is expected to be 48.5. Italy is going to be the country with

most aging population (18.2%) followed by Germany if not counting new member states from Eastern Europe. (*EU pop. satisfies bulletin*).

The problems with illegal immigrants also is going to require more attention. The documents featuring resources against illegal human traffic to get into EU budget 2004-2007 were submitted on the leadership summit in Greece.

The unemployment ever has been a major problem for any European country, even though many years after establishing the EU. There was no European government tightly involved fighting this problem and many of them went down after mishandling it. In fact the unemployment is such serious issue mainly because of its long term steadiness and it can not be solved by conventional means.

The general analysis of the economic structure in Western Europe, The USA and other developed countries shows that there is a tendency that the very economic structure disappears. This is done by means of applying standard business decisions taken every day by companies.

The above-mentioned policy has nowadays turned into mass practice for the leading corporations. Maybe only few people are aware of the fact that the biggest world giants in the sphere of computer production for example, do not actually produce computers. They order them by Taiwan, Chinese and Korean subexecutors, and afterwards only label them with their trade mark and sell them. Such companies no longer even bother to build their own factories. They have left this task to the local business, and they only show up there to make orders. There are similar processes going on in other industries as well, though a little bit slower, for the competition here is a bit more controllable.

Thus while the electorate are discontented with the fact that they can not find jobs, and the governments are pondering over what kind of cosmetic measures to embark on, the business following its interest, moves out from the metropolises to the „new colonies“. The process is inevitable, for if a competitor saves from his expenses in such a way, another competitor is forced to do the same thing right away.

This egoistic form of globalization results in real business being less and less willing to hire well paid employees from its own country and thus virtually leaving the country to the mercy of fate. The process has not deepened radically yet owing to the accumulated industrial base and the necessity that the companies in question to be on a safe spot, under the protection of a powerful country. This is as a precaution for the company, and if something wrong happens to the local factory, the company will transfer it fast and easy on some other place. But this is not the way problems are solved for a long period of time.

Analyst can see very well, that the prospering societies consisting only of clerks and bosses, who by means of the long hand of communications command some kind of „workers” abroad, such societies can not exist. The workers are also beginning to get wiser and start laying hands on the profits. The first step this way is to acquire the status of a sub executor instead of being only a hired hand. Furthermore the employee tries to come out to the market independendy offering the same product, but launching a new trade mark.

What happens next predetermines on a long-term scale that the rich societies become very disadvantageous places for business making. They will be attractive in the future only as market places because they are solvent, and not as an investment medium, because they prove to be too expensive. The decrease of investment could gradually lead to decrease in the purchasing capacity together with the decreased number of vacancies.

On the present stage the government's attention is directed more to phenomena such as the illegal immigration which really takes a large part of the jobs. And yet this is not the long-term problem.

Another direction of the interest is the decrease of the work day. This is a tendency in Europe which is supposed to aim at a social objective. Practically however, it reflects exactly the expenditures for highly paid labour. Even this gives only a temporary solution to the problem, because every work hour less in Germany, means a work hour more in China.

If all things are to be considered, a not very beneficial choice is to be made — to remove some social gains and high salaries in developed

countries, which in a lot of institutions will be done politically, or to let the world totally globalize and thus developed countries become just its rich housing quarters. Both alternatives are not convenient for the present leaders. Especially the second one, which will practically bring to the same level all citizens of the world and in this competition it is not certain if the comparatively more pampered citizens of the west will survive.

At the present stage, the governments are trying to cope with the problem by undertaking more or less rightist reforms. These definitely make a step in the right direction, which represents something of the first alternative — removing some gains, which make labour, the main production expenditure, better paid. But these steps can not lead to the necessary level. They can only take away some of the minor gains, and they can not change the general level of salaries and insurances. They will probably stabilize the situation at least temporarily.

On the long-term scale however, there is no philosophy existing on how to proceed. The problem can neither be solved by economic models based on transfer of more of the functions on technology. This type of work was tested in some productions where the labour is very well paid and it is cheaper to invest in machines and robots replacing people. Western economies can afford such reform, but it won't solve people's problems. Moreover hiring Chinese and Vietnamese will still be cheaper than robots.

In all this complexity and long-term cul-de-sac however, not so developed countries like Bulgaria appear to be in a very interesting position. They have the fundamental „advantage” of a population, capable of producing quality products if there are the necessary factories, and in the same time the payment level is low. Of course, it is disputable to what extent it can be compared to the payment of Chinese workers, but in any case it is closer to the Chinese rather than to the German and French wages. That is to say that for at least one of the problematic regions namely Western Europe, it can be of interest to create in its eastern provinces an industrial park which can replace the one in the Far East. The poorer population will see in this a step ahead, because for the time being they have none of the gains of the

civilized countries. And there will be no need to introduce such gains. This would be a temporary solution to releasing the pressure in Western Europe. The release will come from the fact that less money will flow outside the European Union when countries like ours are admitted in it. This in all ways means preserving most of the wealth as compared to the contemporary flow out to Asia. As an addition, eastern Europe is a far more reliable territory than Asia, where there are constantly spots of glowing tension.

A long-term labour insufficiency is expected in the European Union and manpower is necessary to support the potentialities for economic and social development of the member countries.

The most realistic alternative for solving this problem is attracting a large number of young immigrants. The made estimations show that in order to keep its present number of population, the European Union needs to attract over 850 000 immigrants a year, i.e. as many as the Union has attracted every year for the period 1990—1998. In order to keep the number of the active people, double this number of immigrants is needed. And to keep the present correlation between working and not working people, the European Union needs 15 times more immigrants a year than it admits now.

That is why nil immigration is not wanted in Europe. Towards 2010, when the active population in the European Union is expected to drop to the critical border, immigrants will become of vital importance. European Union should take measures for their integration right away. According to the statistics of the United Nations, the average age of the population in the European Union is now 38.1 years, and in 2050 it is expected to be 48.5. Italy is the country with the oldest population (18.2%), followed by Greece, Sweden and Germany.

The European Union will have to pay a special attention to the improvement of foreigners' conditions in spheres where the strongest manpower insufficiency will be felt, namely high technologies, production and scientific sector. Last year, the European Union allocated over 10 million Euro from its budget for integration of immigrants, but in the next few years the funds should significantly be increased. The rights of the legally resident foreigners on the European labor

market should be maximally close to those of Europeans. It has been discussed in the European Union for years that the legal immigrants have access to the whole labour market not after 5 years, but after 3 years and that the term after which the worker can bring his family should be shortened. •

Not so developed countries like Bulgaria again appear to be in a very interesting situation. Their advantage is in having a population, capable of producing high quality products and in the same time a low rate of payment. It is disputable to such extent the rate of payment can be compared to that in Asia, but in any case it is closer to it than to payment rate in Germany or France.

In order to use this potentiality however, eastern Europe needs to become a sufficiently well working market economy and to abide by the rules of development in western economies. A part of this has already been achieved.

At the moment Europe is crowded with problematic groups of immigrants. These on one side are people coming from the third world and huge countries like India, China, and Indonesia. They are all attracted by the chance to receive a better payment for their labour. On the other side there are people inside the European countries themselves who can not completely fit into the system of the new economy and they turn to be its burden.

The first group presently has a stronger influence on the political processes in Western Europe. The second group can be found in new member countries of the Union and it comprises ethnical minorities and insufficiently qualified workers who live in misery and see the European Union as a place where they could be accepted.

The European Union does not have a mechanism to help overcoming the problem. The intergovernmental conferences which were held with the purpose to bring order in the matters concerning illegal immigration were all unsuccessful. The European Union should not only bring order, it should apply it as well, and that means a lot more serious troubles than the difficultly solved problems with the visas issue.

The inability of the governments to solve the problem at the moment dooms the future governments to solving it by taking painful



measures. To a large extent, present leaders are trying to avoid the unpopular measures in order to keep their authority and to avoid the anger of the large number of newly come foreigners in their countries. Such delay of hard decisions will only pre-determine more serious problems in the future, and they will be manifested as election triumphs of extreme right-winged politicians who will open the „Pandora Box” in multinational Europe.

The strengthening of the retrograde and not so democratic powers in the West will give its reflection in Eastern Europe. Presently the leaders there don't really take any measures concerning the problematic groups of immigrants. Politicians are afraid of hampering their countries' integration in the Union, or afraid of being accused in discrimination.

The conflict in former Yugoslavia is the clearest example in this respect. The peace there is protected by foreign interference. There is a tendency that this interference becomes more European and less American. It means that after some years, when Europe comes to the expected „crisis of the immigration and minorities”, this interference will lose its strength, which will result in another waking up of conflicts. It can not but happen, if we consider the lack of not only one completely solved problem, and the country is still drown in armistices, temporary statutes and protectorates which aim at one and the same thing — cease of fire. However beneath the surface, passions are boiling. Yugoslavia can burst again if some extremely right-winged governments are elected in Western Europe. They will not limit democracy or affect their citizens. What they will do is change their policy in such a way that there will be no one left in the periphery to suppress the conflicts. Their recourses will be directed inwards.

In order to make some decisive steps towards solving their immigration problems, the countries in the European Union should radically change their attitude towards immigration and immigrants. In the 50s and 60s of the last century', western Europeans encouraged the emigrant flow (Global Transformations, 1999) towards their countries in order to compensate the manpower insufficiency existing then which was considered to be temporary. In the eyes of the local citizens these immigrants had the status of „guest-workers”.

Although a number of them stayed permanently there, the hosting countries regard it as something more or less unacceptable. What contributes to this attitude is the fact that in a number of countries, even immigrants born there, who are second or third generation of immigrants have difficulties with the integration in the local society — for example, Turkish people in Germany, Arabian people in France, emigrants from Asia or Great Britain. Very often these communities live in their own more or less close quarters, stick to their cultural traditions which are considerably different from the local ones. Their financial status is often lower than the average one for the country. The existing social economical and cultural alienation generates mutual aggression. This reveals considerable difficulties for mutual adaptation of people belonging to too different cultural traditions.

Thus the question arises — will western Europeans be tempted in such case to attract immigrants whose culture is possibly closest to their own? And as there hardly be expected a flow of immigrants from the USA or Australia, the closest possibilities are the European countries belonging to the former socialist system. Practice proves that those immigrants, although not without difficulty, adapt to the local cultural standards more easily than immigrants from other parts of the world.

How would such a possibility affect the situation in Balkan countries going through a period of transition, and more specifically, how would it affect the situation in Bulgaria and Macedonia?

On the other hand, attracting immigrants from other regions (until present the main sources for Europe have been in North Africa, the Near East, South and Southeast Asia) will also cause a lot of problems which can put to a hard test the adaptive abilities of present Balkan societies, and particularly those in Bulgaria and Macedonia. It is believed that mass immigration in such countries will put a great pressure on the economic potentiality and local infrastructure and this could result in destabilization and internal conflicts.

Labour migration from Central and Eastern Europe to the European Union is one of the major mechanisms through which employment and income in Western European countries can be influenced. In case of big difference in the salaries and short geographic dis-

tances, the economic stimuli for labour migration are very big. Migration flow however will be influenced by some restrictions: the administrative restrictions imposed by the Western countries; economic, social, cultural and other borders which considerably raise the overall value of migration.

It should also be taken into consideration that the additional labour offered by means of immigration in open economies does not necessarily lead to changes in the average salaries. Labour force flow leaves the average salaries intact if labour demand is determined by the branch which produces goods for sale and has flexible demands on the regional and world markets. The flow of low qualified labour force from Bulgaria and other countries from Central and Eastern Europe, for example in textile industry in the European Union, will result in greater production and increase of sales without any change in the salaries despite the increased employment. In economic branches dealing with non-sellable service, the flow of non-qualified labour force from Central and Eastern Europe could result in change of average salaries. The dimensions of such immigration however are not big enough to influence salaries in the European Union as a whole, even in the member countries bordering with Central and Eastern Europe. This could appear only in separate border regions (between the European Union and Central and Eastern Europe) as well as in separate branches and sub branches in the bordering member countries of the Community.

And here the situation is different as regarded from the position of Bulgaria and the other countries from Central and Eastern Europe. In case of high level of unemployment in Bulgaria and the other countries from Central and Eastern Europe emigration appears to be a considerable economic and social relieve. Migration however does not influence (at least for now) the commercial and capital flows towards and from Bulgaria. Immigration of labour force in the European Union, no matter how big it is as a mass, can not affect the income and employment in the Union as a whole, nor can it affect the commercial and capital flows to and from the European Union. It can however affect the employment and income in separated bordering regions (between the European Union and Central and Eastern

Europe) as well as some branches hiring low qualified workers. Bulgarian people working in the European Union transfer a part of their savings in their country. The amount is presently small, but it could increase after some years depending on their taxing in Bulgaria. This will contribute to the balance of the current account. Regarded in a further perspective, a part of those people could return to Bulgaria and bring in production, economic and other experience, contacts with influential circles and other values. This also can prove useful for the future economic development of Bulgaria.

Far more serious problem for Bulgaria and the other Central and East European countries appears to be the structuring of immigrants by age and qualification, and not their total number. In case of big difference in the income and the attractive conditions of the European Union for highly-qualified specialists, the youngest and most enterprising part of our active population will direct to the European Union and other developed countries. Even if the total number of the emigrants for the European Union is not very big and will gradually decrease (as Western European experts make prognosis), the number of the young qualified specialist leaving the country will be great during the next 10-15 or even more years. This will decrease the intellectual and economic power of Bulgaria and other new members of the European Union, by depriving them of the most valuable part of their human capital. It will decrease their potentiality for innovation and economic growth. It will limit their possibilities to improve the quality structure and the competitive characteristics of their export. It will limit their potentiality to attract high technology Direct Foreign Investment, through which they could become a part of the global production network. Bulgaria and the other countries from Central and Eastern Europe can hardly find factors compensation the flow out of intellectual capital during the next years and decades. That will hamper them overcome their backwardness as compared to developed European countries.

The immigration stopper is the real test for the limits of patience of the well developed democracies. When Eastern-European waves of guest-workers started disturbing the fixed economical balances in

Western Europe, barriers started falling from everywhere at the same time.

A new word appeared in the lexicon and became a symbol of double-dealing in Western Europe during the Changing of the Systems - „Shengen“.

Shengen is a typical example of the absurd principle that in order to eliminate some obstacles one should create bigger ones. In practice Eastern Europe faced an economical safety curtain, applied to stop the coming waves of low-qualified manpower and criminals. Naturally, the result was just in the opposite direction — mostly the highly qualified specialists and the intelligent people suffered from that. An incredible bureaucratic wall was built, the visa corruption reached enormous heights, and the lines in front of the embassies gained social proportions. Even the most active fighters for democracy and Western Europe following cooled their unreserved support when an embassy clerk shut the door in front of them. The number of „humiliated and insulted“ increased quickly.

The objective of the immigration policy of many countries is to increase the number of coming educated and skilful specialists in various spheres. Some Western editions wrote that Eastern countries become step by step a reservoir of qualified staff that fills the gaps in the educational systems of the basic countries members of the European Union.

Nationalism and xenophobia are self-preservation instincts of large groups. It is clear that EU is facing a double standard crisis on the continent. A crisis that strikes the most sensitive zone of European valuable system — the human and minority rights. It was expected happened and though in past it affected other single societies EU are not prepared to counter as a whole. What could let us think that it won't affect Eastern Europe in consequence. And is Eastern part of the continent going to be a buffer zone between EU and the increasing wave of desperate immigrants.

## Literature

- Bulgarian National Statistics Institute information (1990—2003 data base).
- EU Population Statistics Bulletin — 2002, 2003.
- Fromm E., *Escape From Freedom*, New York 1965.
- Goodal B., *Dictionary of human geography*, Penguin, L., 1990.
- XpncTOB T., h m o b H., *noaiumneKa zeotpacpUH*, YH „Cb. Ka h m c h t OxpHACKn”, C., 1991.
- KapaKaineB X., *Tpydoeume Muzpayuu*, C., YH „CTOnancTBo”.
- KapaKameB X., *MnoHOMunecKU u coiyuaMu mewknyuu b odeduHMatya ce Eepona*, OSyemieTo no reorpacfma, C., 1994.
- KapacToanoB C., *YeonoaiumuKa*, CY, 1997.
- Sa ffell D., *State and local government: politics and public policies*, New York 1990.
- Toffler A., *Power Shift*, Sofia 1996.
- Toffler A., *The Third Wave*, World urbanization prospects 2002, UN, N. Y.
- UN Population Statistics Bulletin - 2003, 2004.

## Streszczenie

W ostatnich latach w całej Europie Zachodniej zauważyć można na wzrastające obawy o rozwój własnej ekonomii, o zalew niewykwalifikowanej siły roboczej z różnych regionów świata, o eksport produkcji poza Europę, gdzie koszty pracy są dużo tańsze.

Wydarzenia te w konsekwencji spowodowały mogące polityczną lawinę. Wszystko zaczęło się od negatywnej ksenofobii w Niemczech Wschodnich wkrótce po zjednoczeniu. Potem był Jörg Haider w Austrii, wyniki Jean-Marie Le Pena w wyborach we Francji, w końcu sprawa Pima Fortuyna w Holandii.

Jeden z symboli globalizacji - Unia Europejska, zagrozić ona jest od wewnątrz ruchami antyglobalizacyjnymi. Oczywiście te ruchy nie przeszkodzą w rozszerzeniu Unii o dziesięć nowych państw, mo

jest nawet, że nie zagro integracji Bułgarii i Rumunii w następnej kolejności, ale za 10—15 lat Unia będzie musiała odpowiedzieć na pytanie: jak poradzi sobie z narastającymi liczbami wewnątrz i zewnętrznych emigrantów.

Nacjonalizm i ksenofobia są przejawami instynktu samozachowawczego w dużych grupach. Jasne jest, że Unia stoi w obliczu kryzysu podwójnych standardów. Kryzysu, który uderza w najbardziej wrażliwe obszary europejskiego systemu wartości — prawa człowieka i mniejszości. Możliwe było tego spodziewać, i pomimo tego kryzys ten dotykał już inne pojedyncze społeczeństwa, kraje UE nie są przygotowane przeciwdziałać jako całość. Jak mogli myślicy, że nie będzie nas to dotyczyć? I czy wschodnia część kontynentu nie będzie tworzyć strefy buforowej pomiędzy UE a narastającymi falami zdesperowanych imigrantów?

## *Stanisław Piocha*

### **Polityka państwa wobec morza w warunkach Unii Europejskiej**

## **Wprowadzenie**

1 maja 2004 r. Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej. Jednym z następstw tego faktu są zmiany wynikające z przyjęcia wspólnotowych praw regulujących udział państwa w gospodarce. W istotny sposób te regulacje prawne wpływają na zmianę uwarunkowań funkcjonowania gospodarki morskiej.

Podstawą interwencji polityki strukturalnej Unii Europejskiej (UE) są zapisy w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), zakładające m.in. wzmocnienie poziomu spójności ekonomicznej i społecznej w ramach tej organizacji (art. 158-162), służące osiągnięciu podstawowych celów działania Wspólnot Europejskich.

Cele te, zapisane w art. 2 Traktatu, obejmują :

- harmonijny i zrównoważony rozwój działalności gospodarczej,
- wysoki poziom zatrudnienia i ochrony socjalnej,
- równość szans,
- zrównoważony i bezinflacyjny wzrost gospodarczy,
- wysoki poziom konkurencyjności i konwergencji gospodarek,
- wysoki poziom ochrony i jakości środowiska naturalnego,
- podnoszenie poziomu życia,
- gospodarczą i społeczną spójność i solidarność między państwami członkowskimi.

Przedstawione stwierdzenia stanowią wyjściowe założenia referatu, którego celem jest ukazanie możliwości, potrzeby i niektórych sposobów analizy ekonomicznej działalności państwa, w efekcie której tworzone są warunki efektywniejszego funkcjonowania w tej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego, którą jest gospodarka morską.



## 1. Pa stwo w nowoczesnej gospodarce rynkowej

Pa stwo we współczesnej gospodarce odgrywa istotn rol . Makroekonomiczna analiza w tym obszarze dotyczy wpływu działalno ci pa stwa na kształtowanie równowagi systemu gospodarczego i ukryta jest w kategorii ekonomicznej okre lanej cz sto jako „zakupy rz do we” albo „wydatki rz do we na dobra i usługi”.

Pa stwo wykorzystuje swoje zakupy do dostarczania usług gospodarstwom domowym i firmom. Zakłada si w tych analizach, e pa stwo dostarcza swe usługi odbiorcom bezpłatnie. W ró nych krajach zakres tych usług jest ró ny. Istnieje teza, e zakres działania pa stwa wraz z upływem czasu rozszerza si . Rozszerzanie to nie posiada jednak charakteru jednolitego, ró ni si w sposób znaczny w zale no ci od kraju.

W modelu makroekonomicznym uwzgl dnia si dwa rodzaje usług publicznych. Usługi pierwszego rodzaju dostarczaj u yteczno ci gospodarstwom domowym. Drugi rodzaj usług polega na wkładzie do produkcji prywatnej.

W wielu sytuacjach przedsi wzi cia pa stwa wykazuj cechy obu rodzajów rozwa nych usług, w ka dym z nich jednak wyst puj one w odmiennych proporcjach.

Analiza zachowania si gospodarki ameryka skiej, brytyjskiej i francuskiej wskazuje, e przej ciowy wzrost zakupów rz dowych, na przykład w okresie wojny, powoduje silniejszy wzrost zagregowanego popytu ni zagregowanej poda y. Wynikiem tego jest realny wzrost stopy procentowej i ceny produktu.

Wypieranie inwestycji i konsumpcji przez te zakupy oznacza jednak, e wzrost całkowitej ceny produktu jest mniejszy od wzrostu zakupów rz dowych. Nie wyst puje tu zatem mechanizm mno nikowy przyrostu dochodu.

W ten sposób w makroekonomii przyjmuje si uogólnione twierdzenie, e przej ciowy wzrost zakupów rz dowych (który przybiera posta wydatków wojskowych) przez wypieranie inwestycji prowadzi do zachwiania równowagi makroekonomicznej<sup>1</sup>. Natomiast trwały wzrost zakupów rz dowych zwi ksza w przybli eniu o tak sam wielko

<sup>1</sup> Por. R. I. Barro, *Makroekonomia*, Warszawa 1997, s. 348—364.

zarówno poda dóbr, jak i popyt na nie. Dlatego właśnie nie cena produktu wzrasta, nie dochodzi jednak do zmiany realnej stopy procentowej. W takim przypadku wypieranie przez usług publicznych wydatków prywatnych dotyczy wyłącznie konsumpcji. Zatem nie musi to być powodem naruszenia równowagi makroekonomicznej. Szczególnie istotne jest to twierdzenie w przypadku, gdy zwikszone zakupy rządowe przybierają postać usług publicznych zastępujących konsumpcję prywatną.

Takie podejście do zagadnienia roli państwa w gospodarce wydaje się słuszne, ale niewystarczające, ze względu na to, że we współczesnych gospodarkach rynkowych jest ono ważnym podmiotem gospodarczym wytwarzającym dobra i usługi. Równocześnie w otoczeniu międzynarodowym jest uznanym podmiotem odpowiedzialnym za skuteczność w tworzeniu warunków efektywnego wykorzystania do działalności gospodarczej środków w dyspozycji społeczeństwa zasobów.

Podejmując problem działalności morskiej, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę udział tego podmiotu we właściwym wykorzystaniu, także gospodarczym, zasobu, którym jest morze. W takiej sytuacji gospodarka morska w szerokim znaczeniu znajdująca się powinna na poczesnym i jednoznacznie określonym miejscu polityki morskiej państwa. Tymczasem w dokumencie „Założenia polityki morskiej państwa” znajdujemy jedynie zbiór haseł, a nie zadania, które państwo zamierza wykonać<sup>2</sup>.

Restrukturyzacja gospodarki morskiej oznacza proces zmian, które prowadzą do zwikszenia efektywności funkcjonowania wszystkich podmiotów tworzących system gospodarki morskiej. Stanowi ona element większej całości, jak jest restrukturyzacja całego polskiego systemu gospodarczego, odzwierciedlającą tego w istocie proces budowy systemu gospodarki rynkowej. Podmioty gospodarki morskiej z reguły działają w warunkach gospodarki wiatowej, a zatem w warunkach rynku lub z nim na styku. Wymaga to od tych podmiotów zdolności do aktywnego uczestnictwa w walce konkurencyjnej. Celem restrukturyzacji jest m.in. takie przekształcenie wymienionych podmiotów i warunków ich działania, aby potrafiły efektywnie sprostać

---

<sup>2</sup> Por. *Założenia Polityki Morskiej Państwa, Podstawowe założenia*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa 1997.

konkurencji rynkowej. St d z procesem restrukturyzacji teoretycy i politycy gospodarczy wi najcz cie j trzy główne obszary<sup>3</sup>:

- struktury instytucjonalnej, czyli takich zmian w instytucjach, które stanowi otoczenie podmiotów gospodarki morskiej;
- struktury rzeczowej podmiotów gospodarczych, czyli zmian w procesach wytwarzania dóbr i usług stosownie do zmian otoczenia, mo e to oznacza ograniczanie b d zaniechanie jednych procesów wytwórczych, a rozwijanie lub uruchamianie innych, to za mo e poci ga za sob skutki w strukturze anga owanych czynników wytwórczych;
- struktury podmiotowej, oznaczaj cy zmiany roli poszczególnych podmiotów tworzcych przedsi biorstwo, spółk , których interesy zale nie od pozycji wpływaj na decyzje o kierunkach i tempie zmian w wymienionych wy ej obszarach.

System gospodarki rynkowej wi e si na ogół w wiadomo ci spo-  
 leczne stwa z ustrojem kapitalistycznym, w którym pa stwo jest wył -  
 czone z ycia gospodarczego b d odgrywa w nim rol drugorz dn .  
 Rozumowanie takie wynika z przej cia przez pa stwo niewła ciwych  
 funkcji w gospodarkach krajów socjalistycznych, a co za tym idzie  
 niewła ciwie spełnianych.

Faktycznie we współczesnych gospodarkach rynkowych pa stwo  
 działa jako jeden z najwa niejszych uczestników procesu gospo-  
 darczego<sup>4</sup>. Tak funkcj spełnia pa stwo tak e w gospodarce mor-  
 skiej. Z tym problemem ł cz si dwa aspekty jego funkcjonowania  
 na rynku gospodarki morskiej. Wyst powanie pa stwa na rynku go-  
 spodarki morskiej przybiera posta :

- podmiotu sfery regulacyjnej,
- podmiotu sfery realnej.

W gospodarce morskiej, we wszystkich jej dziedzinach, podobnie  
 jak w gospodarce narodowej jako cao ci, trwa proces dostosowania  
 jej do gospodarki rynkowej. Przekształcenia gospodarki morskiej  
 dotycz wielu płaszczyzn. Główne to przekształcenia własno ciowe

<sup>3</sup> B. Nogalski i zespół,  *Holding jako formuła restrukturyzacji przedsi biorstwa niłnyakiado-  
 wego*, Gdynia 1997, s. 36—37.

<sup>4</sup> W. Wrzosek,  *Punkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994.

oraz struktury rzeczowej gospodarki w kierunku zwiększenia jej efektywności i konkurencyjności zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach międzynarodowych.

Odpowiedzialność za politykę gospodarczą, w fazie przekształceń spoczywa głównie na administracji państwowej. Stąd, w tej fazie przemian, konieczny jest interwencjonizm państwowy w gospodarce morskiej. Interwencjonizm ten powinien polegać na zabezpieczeniu prawidłowego działania zasadniczych dziedzin tej gospodarki. Wydaje się, że coraz powszechniej wśród polityków znajduje uznanie koncepcja polityki gospodarczej państwa. Istotną rolę w odniesieniu do tej części gospodarki morskiej, która związana jest z małymi portami, odegrać mogą samorządy terytorialne, którym ustawa o portach i przystaniach morskich nadała nowe uprawnienia władz cieleckich.

## Elementy państwowej regulacji w gospodarce morskiej w procesie jej restrukturyzacji

Gospodarka morska jest dziedziną posiadającą podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej. Efektywność, sprawność i skuteczność jej funkcjonowania wpływa na ekonomiczne zachowanie innych uczestników działalności gospodarczej w kraju i za granicą. Takie jej znaczenie wyznacza także miejsce państwa.

W odniesieniu do zachowania się podmiotów na morzu sektor publiczny jest zobowiązany i uprawniony do stworzenia takich przepisów prawnych, które spełniałyby wymagania prawa międzynarodowego i innych państw, w strefie których te podmioty mogą się znaleźć.

Prawo międzynarodowe stanowi konwencje międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę. Są to konwencje z zakresu:

- prawa administracyjnego,
- prawa cywilnego,
- ochrony środowiska naturalnego,
- rybołówstwa,
- morskiego prawa pracy, prawa morza.

W tym ostatnim przypadku Polska aktywnie uczestniczyła w pracach nad Konwencją o Prawie Morza. Konwencja ta została podpisana w 1982 roku przez 119 sygnatariuszy, wśród których jest także nasz

kraj. W roku 1998 rząd polski opracował i przedstawił Sejmowi projekt ustawy ratyfikującej wymienioną konwencję.

Podstawowe jednak znaczenie posiada krajowe prawo morskie. Państwo musi w nim uwzględnić jednoznaczne określenie sposobów zachowania się wszystkich podmiotów morskiej gospodarki wiatowej na obszarach wodnych będących w jurysdykcji władz polskich. Prawo morskie dotyczy w szczególności określenia sytuacji statków morskich na wodach wewnętrznych i w portach, zasad prawa nieszkodliwego przepływu, stref zamkniętych dla podmiotów gospodarki morskiej, np. rybołówstwa i węglugi, sposobu korzystania z morza dla badań naukowych, turystyki i in.

Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego każdy statek morski musi posiadać przynależność państwową, której wyrazem jest bandiera, pod którą statek uprawia węglugę. Prawo międzynarodowe nie ustala zasad dotyczących prawa statku do korzystania z konkretnej bandery. Wprowadza jednak obowiązek, aby każdy państwo posiadające flotę uregulowało na drodze stworzenia prawa wewnętrznego warunki, na podstawie których statek może pływać pod banderą tego państwa.

Wielkość państwa wiatowa o rozwoju tej gospodarki morskiej, państwo różnymi sposobami, w różnej skali w poszczególnych dziedzinach, wliczając się w kierowanie podstawowymi procesami gospodarczymi.

Najbardziej wyraźnym przykładem tego oddziaływania jest ustanowienie jurysdykcji państwowej w strefach przyległych, prawne wyznaczenie wód wewnętrznych i określenie, czego na takim akwenie i kiedy nie wolno. Podobny charakter posiada prawne ustalenie wyłącznej strefy ekonomicznej dla rybołówstwa.

Jest to przykład, znane w makroekonomii i polityce ekonomicznej formy udziału państwa w gospodarce posiadającej odzwierciedlenie w gospodarce morskiej.

Regulacyjna rola państwa w procesie restrukturyzacji gospodarki morskiej na początku lat dziewięćdziesiątych zawarta została w następujących dokumentach prawnych:

- nowelizacji kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 roku<sup>5</sup>,
- ustawa o Straży Granicznej<sup>6</sup>,
- ustawa z dnia 13 lipca 1990 roku o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>7</sup>,
- ustawa o utworzeniu urzędu Ministra Przekształceń Własnościowych oraz ustawy reformującej tzw. Centrum (powołującej ministerstwa Skarbu Państwa i Gospodarki i likwidującej m.in. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych)<sup>8</sup>,
- ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>7</sup>,
- ustawa z 1995 roku o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki<sup>10</sup>,
- ustawa o portach i przystaniach morskich (wymieniona wcześniej).

Uzupełnienie wymienionych regulacji prawnych stanowi akty prawne niżej, do nich w głównej mierze autor zalicza rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, rozporządzenia Rady Ministrów i akty prawne wydane przez ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Rada Ministrów w latach 1991-1997 wydała 12 rozporządzeń dotyczących poszczególnych elementów zasad funkcjonowania gospodarki morskiej.

Znacząco aktywnie w omawianym okresie wykazało Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, wydając 29 rozporządzeń i zarządzeń regulujących zachowanie się podmiotów gospodarki morskiej w różnych dziedzinach życia gospodarczego<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Dz. U. nr 55, poz. 321.

<sup>6</sup> Dz. U. nr 78, poz. 462; zmiany: Dz. U. 1991 r., nr 94, poz. 422; 1992 r., nr 54, poz. 254; 1993 r., nr 12, poz. 52; 1994 r., nr 53, poz. 214; 1995 r., nr 4, poz. 17; nr 34, poz. 163, nr 104, poz. 515; 1996 r., nr 124, poz. 583.

<sup>7</sup> Dz. U. nr 51, poz. 298.

<sup>8</sup> Dz. U. nr 106 z 1996 r., poz. 490, 492, 493, 496.

<sup>9</sup> Dz. U. nr 32, poz. 131; zmiany: Dz. U. 1994 r., nr 27, poz. 96; 1995 r., nr 7, poz. 31, nr 47, poz. 243.

<sup>10</sup> Dz. U. nr 47, poz. 243.

<sup>11</sup> Por. *Gospodarka morską, Przegląd statystyczny*, Gdańsk 1997, s. 168—179.

Zachowanie si podmiotów gospodarki morskiej regulowane jest tak e normami prawnymi tworzonymi w resortach gospodarczych, obrony narodowej, sprawiedliwoci, ochrony rodowiska, zdrowia i innych. W tych resorach powstało w latach 1991—1997 około 20 rozporz dze i zarz dze dotycz ych podmiotów gospodarki morskiej<sup>12</sup>.

Wymienione regulacje prawne stworzyły ogólne warunki przekształce warunków funkcjonowania podmiotów gospodarki morskiej jako elementów systemu gospodarczego. Wa ne dla przekształce w samej gospodarce morskiej było uregulowanie zawarte w ustawie z dnia 3 lutego 1993 roku o restrukturyzacji finansowej przedsi biorstw i banków oraz zmianie niektórych ustaw<sup>13</sup>. Stworzyły one mo liwo ci przekształce przedsi biorstw pa stwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Pa stwa oraz zmiany zasad restrukturyzacji finansowej przedsi biorstw. Równie istotny wpływ na przekształcenia w gospodarce morskiej miały regulacje prawne zawarte w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji przedsi biorstw pa stwowych<sup>14</sup>.

Wszystkie sfery funkcjonowania gospodarki morskiej s istotne, jednak ogniwiem je ł cz ym jest port. W działalno ci tej sfery gospodarki morskiej bardzo precyzyjnie uwidoczniona jest regulacyjna funkcja pa stwa.

W krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej pa stwo swoje regulacyjn form udziału w funkcjonowaniu i rozwoju portów spełnia poprzez bezpo rednie uczestnictwo w zarz dzaniu oraz przez oddziaływanie na ró ne strony rynku usług portowych za pomoc mechanizmów ekonomicznych.

Prawa i obowi zki wynikaj ce z wypełniania funkcji zarz dzania w praktyce bywaj rozło one pomi dzy organy ró nych szczebli kierowania, mog one by sprawowane bezpo rednio przez szczebel centralny lub przekazane w gesti organom ni szego szczebla lub instytucjom prywatnym. Władza publiczna mo e funkcje zarz dzania

---

<sup>12</sup> Por. *ibidem*, s. 168-179.

<sup>13</sup> Dz. U. nr 18, poz. 82.

<sup>14</sup> Dz. U. nr 118, poz. 561.

spełnia bezpo rednio za pomoc własnego aparatu lub przekaza uprawnienia powołanej przez siebie instytucji.

W zwi zku z tym wykształciły si i dotychczas wyst puj cztery systemy zarz dzania portami<sup>15</sup>:

- pa stwowy (centralny),
- autonomiczny,
- miejski (municypalno-samorz dowy),
- prywatny (lub półprywatny).

S to podstawowe systemy zarz dzania portami. Oprócz tego spotka mo na sposoby polegaj ce na zleceniu zarz dzania portami (szczególnie mniejszymi) firmom pa stwowym lub prywatnym.

W krajach Wspólnoty, jak wskazuje literatura, a potwierdza praktyka wielu krajów, spotykamy zróżnicowane formy zarz dzania portami morskimi. Różnice wyst puj nie tylko między poszczególnymi krajami, ale tak e wewn trz nich. W Belgii np. niektóre porty zarz dzane s przez władze miejskie, niektóre za przez pa stwo, wyst puj tak e porty zarz dzane przez towarzystwo o mieszanym kapitale pa stwo-prywatnym. W Holandii z kolei dwa porty s portami miejskimi, pozostałe posiadaj status autonomiczny.

Zróżnicowanie systemów kierowania portami, charakteryzuj cych si swoistymi formami organizacyjnymi, zwi zane jest z ukształtowanymi historycznie warunkami ekonomiczno-politycznymi funkcjonowania portów.

Pa stwowy (centralny) system zarz dzania portami polega na traktowaniu tych podmiotów jako obiektów uyteczności publicznej, czyli składników infrastruktury pa stwa. W zwi zku z ich ważnościami dla gospodarki zadaniami s one poddane bezpo redniej kontroli i nadzorowi centralnej władzy pa stwowej. W systemie tym pa stwo jest wył cznym władcielem obszarów portowych, zarówno wodnych, jak i lądowych, oraz znajduj cych si na nich obiektów infrastruktury transportowej. Z tego tytułu pa stwo bierze na siebie odpowiedzialno za utrzymanie i rozwój tych obiektów w oparciu o własne rodki finansowe. Równocześnie władze centralne okrelaj zasady i formy prowadzenia działalności gospodarczej na terenach

---

<sup>15</sup>K. Misztal, *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Gdańsk 1994, s. 33—49.



portów i prowadzi bezpo redni lub po redni nadzór nad t działalno ci .

System ten w najbardziej rozwini tej formie wyst puje w Hiszpanii i Portugalii, natomiast w innych krajach Wspólnoty wyst puje w ograniczonym zakresie. Ograniczono polega na tym, e nie jest on jedynym systemem kierowania gospodark portow . Taki system nale y do dosy skrajnych odmian pa stwowego zarz dzania gospodark portow .

Mniej skrajne odmiany tego zarz dzania polegaj na tym, e port jest własno ci pa stwa, jednak e jego działalno jest kontrolowana przez władze miejskie, równocze nie posiada on du y stopie autonomii w zakresie prowadzenia działalno ci eksploatacyjnej, za polityka portowa le y w kompetencjach burmistrza.

Jak wida w ramach jednego systemu zarz dzania mog wyst po wa ró ne jego odmiany, które mog posiada olbrzymie znaczenie dla efektywno ci gospodarczej portu.

Autonomiczny system zarz dzania portem polega na ograniczaniu bezpo redniego udziału pa stwa w nadzorze nad jego funkcjonowaniem. Władze powołuj specjalny organ gospodarczy, który jest uprawniony do podejmowania działalno ci eksploatacyjnej i inwestycyjnej. Port autonomiczny jest przedsi biorstwem publicznym, b d - cym własno ci pa stwa. Głównym organem władzy w takim systemie kierowania portem jest rada portu, w skład której wchodz przedstawiciele ró nych ogniw władzy oraz u ytkowników portu. Rada taka jest uprawniona do ustalania taryf portowych, okre lania zasad obsługi i u ytkowania obiektów technicznych portu, uchwalania bud etu portu, kontrolowania gospodarki finansowej i zatwierdzania planów rozwoju portów. W tym systemie pa stwo bezpo rednio wykonuje zadania zwi zane z ochron policyjn , portow słu b celn , pilota em na akwenie portowym.

W poszczególnych pa stwach wyst puj ró nice w szczegółowym podziale zada i uprawnie , a tym samym zakresu autonomii i jej gł boko ci. Cech wspóln wi kszo ci rozwi za jest to, e władza publiczna, głównie pa stwo, zostawia sobie pewien obszar uprawnie i zada , a wi c okre lon sfer oddziaływania do własnej dyspozycji.

Powszechnie uwa a si system zarz dzania autonomicznego za najbardziej racjonalny dla gospodarki portowej. W kierunku autono-

miczno ci portów zmierza tendencja przekształce w ich funkcjonowaniu w krajach europejskich.

Obok tej tendencji zwraca się w literaturze uwagę na zjawisko występujące w niektórych państwach europejskich, polegające na dążeniu do tworzenia dużych autonomicznych centrów portowych, skupiających kilka mniejszych, blisko siebie położonych portów, które dotychczas były samodzielnie administrowane. W ten sposób łączą się kilka portów w jeden port autonomiczny. Z ekonomicznego punktu widzenia efektem tego jest wystąpienie mniejszej liczby organów zarządzających w większym kapitalem. Proces taki znajduje uzasadnienie w rozwoju gospodarki rynkowej w prawidłowo określonej koncentracji kapitału.

Miejski system zarządzania portem (często określany jako system municypalno-samorządowy) wyraża się w tym, że administracja portowa jest sprawowana przez władze miejskie. Władza ta jest organem stanowiącym w sprawach organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych dotyczących portu. W tych dziedzinach władze miasta nadzorują i kontrolują działalność portów. Równocześnie miasto jest właścicielem znacznej części majątku portowego, całego obszaru lądowego i znacznej części obszaru wodnego. Jedynie niektóre składniki infrastruktury portowej stanowią własność władz centralnych i one też wykonują niektóre zadania z zakresu administracji portu.

W systemie tym podział ról między władze miasta i władz centralnych jest następujący:

Władze miejskie:

- zapewniają rozwój, rozbudowę i utrzymanie obiektów portowych w pełnej sprawności eksploatacyjnej;
- zatwierdzają taryfy portowe, organizują aparat portowej służby wykonawczej;
- określają zasady gospodarki finansowej portu;
- zatwierdzają i obsługują porytki zaciągane przez miejski zarząd portu.

Władza centralna:

- zapewnia nadzór nad bezpieczeństwem ruchu statków;

- organizuje inspekcję morską, służbę celną, pilotów, nadzór policyjny i ochronę zdrowia;
- zapewnia utrzymanie i oznakowanie toru wodnego.

W poszczególnych krajach i w odniesieniu do różnych portów przedstawiony podział ról może różnić się w szczegółowych rozwi-  
zaniach. Jest to zależne od wielkości portu i określenia jego roli w róż-  
nych celach strategicznych państwa, może to powodować większe stopie-  
nie zaangażowania bezpośrednio władz centralnych w te kompetencje,  
które przypisano zarządom miejskim.

Praktyka funkcjonowania i rozwoju portów opartych na takim sys-  
temie zarządzania potwierdza skuteczność i sprzyjające warunki  
rozwoju sektora prywatnego na terenach portu.

W niektórych krajach Wspólnoty spotyka się także prywatny sys-  
tem zarządzania portami morskimi. Porty zarządzane według tego  
systemu dzielą się na dwie grupy<sup>16</sup>:

1. Porty stanowiące własność kapitału mieszanego publiczno-  
prywatnego w postaci spółek akcyjnych. Zaangażowane są one na  
zasadach komercyjnych bezpośrednio w wykonawstwo usług  
portowych;
2. Porty stanowiące własność wyodrębnionych grup kapitału  
prywatnego, zwłaszcza przedsiębiorstw przemysłowych, dla których  
usługi portowe stanowią działalność uboczną.

Przedstawione zjawiska są rzadko spotykane, kapitał prywatny czę-  
ściej angażuje się w działalność eksploatacyjną w portach, rzadziej  
w działalność administracyjną, która nie jest dochodowa. Najczęściej  
w ten sposób zarządzane są porty specjalistyczne lub porty zakładów  
przemysłowych. Z takiej postaci zarządzania portami spotyka się  
można w małych portach brytyjskich. W odniesieniu do tych portów  
zaznaczony sposób zarządzania charakteryzuje się pewnymi cechami  
pozytywnymi, do nich w szczególności zalicza się elastyczność  
w reagowaniu na działanie rynku usług portowych i możliwość mar-  
ketingowego podejścia do rynku; do ujemnych cech zalicza się małe  
możliwości finansowe dla realizacji inwestycji portowych, a także  
trudność koordynacji rozwoju portu z polityką gospodarczą państwa.

---

<sup>16</sup> Ibidem, s. 52-54.

Z przedstawionej treści dostrzec można zjawisko, w którym państwo bezpośrednio zarządza gospodarką morską, a jej elementami wówczas, gdy przewiduje, że brak tego oddziaływania wpłynie ujemnie na efektywność ekonomiczną podmiotów gospodarki morskiej. Tak jest w celu ograniczenia działania niekorzystnych zjawisk i procesów rynkowych, a także konsekwencji warunków i czynników strukturalnych, które nie mogą zostać zmienione w krótkich okresach ani nie mogą być skutecznie eliminowane za pomocą mechanizmów rynkowych.

Równocześnie nie państwo włącza się w te elementy gospodarki morskiej, które w polityce gospodarczej państwa tworzą zwarty kompleks, a nie ma pewności, że mechanizmy rynkowe uruchomią tendencje rozwojowe tego elementu w takim czasie, który jest wyznacznikiem funkcjonowania kompleksu. Przykładem może być rozwój portu jako ogniw w programowanym, w polityce makroekonomicznej, rozwoju systemu transportu lądowo-morskiego.

## 2. Miejsce polityki morskiej w polityce państwa morskiego

Polityka morska państwa polskiego jest integralną częścią polityki Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęciem „polityka morska” państwa określa się „całą ogólną politykę, polegającą na wyznaczaniu głównych, długookresowych celów, których osiągnięcie zapewnia wszechstronne wykorzystanie atrybutu nadmorskiego położenia kraju i zabezpieczenia warunków obronności kraju, z niezbędną skutecznością oraz ustaleniu sposobów i środków osiągnięcia tych celów a także zasad kontroli procesu realizacji zadań ukierunkowanych na osiągnięcie tych celów”<sup>17</sup>.

Tak rozumiana polityka morska państwa, aby spełnić oczekiwania jej interesariuszy, powinna obejmować przynajmniej następujące działania:

- wyznaczyć generalne i podstawowe długofalowe cele służące wszechstronnemu gospodarstwu i społecznemu wykorzystaniu walorów nadmorskiego położenia kraju;
- zapewnić ochronę suwerennych praw RP na obszarach morskich;

---

<sup>17</sup> Por. S. Piocha, *Gospodarka morska, ekonomiczne prawidłowości funkcjonowania i rozwoju*, Koszalin 1996, s. 190.

- ustali sposoby i narzędzia realizacji tych celów;
- określi zasady i kryteria oceny stopnia osiągnięcia oraz aktualizacji i weryfikacji wytyczonych celów.

Widząc to, europejska polityka morska państwa otwartego na sprawy morza ma za zadanie regulować całokształt zagadnień politycznych, ekonomicznych i społecznych ściśle ze sobą związanych i wzajemnie na siebie oddziałujących.

Zakres jej oddziaływania jest szeroki i obejmuje różnorodne dziedziny gospodarowania związane z morzem i wykorzystaniem jego zasobów dla celów gospodarczych i społecznych, a mianowicie:

- transport morski (ogólna morska i porty morskie oraz obrót portowo-morski),
- przemysł okrętowy (budowa i remonty statków oraz produkcja wyposażenia okrętowego),
- rybołówstwo morskie (bałtyckie i dalekomorskie),
- administracja morską,
- ogólną przybrzeżną i rybną,
- eksploatację biologicznych i mineralnych zasobów wód i dna morskiego,
- ochronę środowiska Morza Bałtyckiego i pasa nadbrzeżnego,
- infrastrukturę społeczną związaną z regionem nadmorskim,
- system obrony polskiego morza i wybrzeża,
- turystykę i wypoczynek w regionie nadmorskim,
- szkolnictwo morskie i działalność naukowo-badawczą,
- edukację morską społeczeństwa wraz z kulturą marynistyczną.

Podstawowym, chociaż nie jedynym, co wspólnie nie waży jest podkreślenie, przedmiotem polityki morskiej państwa jest gospodarka morska. Stanowi ona ważny czynnik stymulujący rozwój gospodarki narodowej.

Jest silnie powiązana z rynkiem wiatowym, ma znaczny wpływ na bilans płatniczy kraju. Jest to niewrażliwym elementem systemu transportowego Polski.

Własny transport morski stanowi wyraz niezależności ekonomicznej kraju, w szczególności w zakresie przewozów ładunków polskiego handlu zagranicznego. Polski transport morski uczestniczy te

w realizacji zadań obronnych państwa, w tym związanych z przystąpieniem do NATO.

Formułując w ten sposób treść polityki morskiej państwa, uwzględnia się niejako automatycznie zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania rozwoju i funkcjonowania dziedzin polityki, w tym gospodarki morskiej, zaistniałe od początku lat 90., które zasadniczo zmieniły jej stan oraz określiły rzeczywistą pozycję tych dziedzin na arenie międzynarodowej oraz pozycję konkurencyjnych jednostek gospodarki morskiej na rynkach międzynarodowych.

Istotną sprawą tak rozumianej polityki morskiej jest określenie podziału ról pomiędzy wszystkie podmioty demokratycznego państwa uprawnione do wypowiedzania się w takich sprawach w imieniu społeczeństwa. Chodzi o to, aby polityka morska w takim rozumieniu nie dotyczyła jedynie regionów nadmorskich czy podmiotów związanych z morzem przez działalność gospodarczą.

Zatem ten podział ról powinien dotyczyć :

- najwyższych organów państwa, które formułują zasady jego polityki i założenia strategiczne rozwoju kraju w zakresie umożliwiający wyrażenie celów polityki morskiej do poszczególnych sfer polityki państwa zarówno w odniesieniu do polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej, w tym polityki makro- i mikroekonomicznej;
- resortów gospodarczych, w których sformułowane cele polityki morskiej przekształcone zostałyby na konkretne zadania gospodarcze, zapewniające osiągnięcie celów polityki morskiej państwa;
- centralnej administracji morskiej, która skupiając powinna wszystkie służby niezbędne dla zabezpieczenia interesów polskich na Bałtyku południowym i pełnego wyżywiania się składników kompleksu morskiego z międzynarodowych zobowiązań ;
- administracji samorządowej i stowarzyszeń (związków samorządowych), które na tym szczeblu i pomiędzy szczeblami powinny prowadzić aktywną politykę regionalną, wytwarzając strefy takiej aktywności gospodarczej, które przyczynia się ona do dynamizacji gospodarki morskiej;
- zarządów gospodarczych, które powinny zabiegać o odpowiednie kształtowanie kosztów utrzymania i rozwoju infrastruktury.

Współprac pomy dzy podmiotami gospodarki morskiej oraz mi - dzy nimi a innymi podmiotami powinien kształtowa rynek, przy czym powinien on by wzmacniany (b d osłabiany) poprzez koor - dynacyjne zachowanie si centrum, które prowadzioby okre lon polityk podatkow i kredytow dla preferencyjnych działow gospo - darki.

Polska gospodarka morska, działaj ca bezpo rednio na rynkach za - granicznych, podlega wszystkim regułom rynku mi dzynarodowego. Narastaj ca konkurencja w mi dzynarodowym transporcie i handlu morskim wymusza i przyspiesza dostosowywanie si polskich firm morskich do zmiennych warunkow ekonomicznych, a tak e do no - wych standardow technologicznych, organizacyjnych i bezpiecze - stwa eglugi obowiu zuj cych w wiatowym systemie transportowym.

Nie podejmuj c gł bokiej i rozległej analizy historycznej, nale y wskaza , e proces krystalizacji tak rozumianej polityki morskiej roz - pocz ł si od połowy lat siedemdziesi tych, czyli polityki morskiej jako integralnego elementu polityki pa stwa. Coraz wyra niej ujawa - niała si od tego momentu tendencja centralnego sterowania proce - sami gospodarczymi w skali całego kompleksu morskiego. Jednym z przykła dow takiego uj cia polityki morskiej była tre sesji nauko - wej Polskiej Akademii Nauk w 1974 roku pod nazw : „Polska na morzu — 2000”.

Procesu przekształcania dział a mikroekonomicznych w cało cio - we uj cia problemu nie mo na wykona za pomoc jednej decyzji. Trzeba było przelama bariery partykularnych interesow bran owych. Równocze nie polska gospodarka morska ze znacz cym ju potencja - łem silnie zwi zana była z rynkiem wiatowym. Koniunktura wiatow - wa zacz ła si załamywa ju pocz wszy od 1973 r., to załamanie niosło tak e ze sob skutki dla naszej gospodarki morskiej. Odczuła ona tak e nast pstwa spadku tempa rozwoju pozostałych dziedzin naszej gospodarki. Nie bez znaczenia było zastosowanie rodkow wojny gospodarczej, które stanowiło odpowied na wprowadzenie stanu wojennego w naszym kraju.

Tymczasem, w okresie gdy te ujemne czynniki oddziaływały na kompleks morski, podj ta została decyzja o likwidacji Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej i wł czenie tych problemów do

resortu handlu zagranicznego. A zatem w momencie, gdy sformułowanie i realizacja polityki morskiej stawała się coraz pilniejsza, nie było jej organu, który był za nią odpowiedzialny.

W latach osiemdziesiątych tych powołano Urząd Gospodarki Morskiej, który swą działalność rozpoczął od opracowania „Założeń polityki morskiej PRL”. Na tej podstawie Prezydium Rady Państwa w 1984 r. zaakceptowało dokument: „Polityka morska Państwa — rozwinięte założenia” i określiło zadania dla naczelnych i terenowych organów administracji państwowej. Program Rady Państwa przyjęty został ustawą Sejmu w dniu 30.05.1984 r., uznając konieczność uwzględnienia celów tej polityki w planowaniu perspektywicznym i wieloletnim.

Dokument ten był, i jak do tej pory jest, pierwszym w Polsce próbą kompleksowego ujęcia polityki morskiej państwa w uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Sformułowano w nim zakres podmiotowy i przedmiotowy polityki morskiej, sformułowano cele i sposoby ich osiągnięcia. Jednak zmiany ustroju politycznego i systemu gospodarczego, w tym także w gospodarce morskiej, w ciągu lat osiemdziesiątych wymagały nowego podejścia także do celów i strategii osiągnięcia tych celów w polityce morskiej.

W wyniku tego lata 90. to okres dalszych dyskusji nad założeniami polityki morskiej państwa, takiej polityki, która odpowiadałaby na nowe wyzwania związane ze zmianami ustroju politycznego i systemu gospodarczego w Polsce. To również okres przemian w podmiotach gospodarki morskiej, które niosą z sobą oprócz zdecydowanie korzystnych rozwiązań, także zagrożenia dla ich funkcjonowania.

Założenia takiej polityki do roku 2000 opracował w 1993 roku zespół pod kierownictwem prof. J. W. Doerffera powołany przez ministra transportu i gospodarki morskiej<sup>18</sup>.

Założenia powyższe w swej części wprowadzając wskazują miejsce władz centralnych w polityce morskiej państwa, które zdaniem twórców są odpowiedzialne za politykę gospodarczą, a tym samym za politykę morską, stanowiąc jej immanentną część. Równocześnie nie w tej części ukazane są sposoby włączania się państwa w system za-

---

<sup>18</sup> Por. *7. założenia polityki morskiej państwa do roku 2000*, Budownictwo Okrętowe i Gospodarka Morska, listopad-grudzień 1993, s. 6-10.



rz dzania gospodark morsk . Generalnie chodzi o ograniczenie roli władz centralnych w zarz dzaniu na rzecz stwarzania warunków funkcjonowania samodzielnych podmiotów gospodarczych oraz kontroli zachowania si tych podmiotów w odniesieniu do konwencji mi dzynarodowych i prawa wewn trznego.

Zatem twórcy projektu zało e ograniczyli rol pa stwa do tworzenia prawa, tworzenia warunków prowadzenia działalno ci gospodarczej i kształtowania zewn trznych warunków funkcjonowania kompleksu morskiego. Oceny kształtowania polityki morskiej pa stwa dokonała Naczelna Izba Kontroli, obejmuj c ni okres lat 1991—1993<sup>19</sup>.

W zakres kontroli weszły dokumenty normatywne uchwalone przez Sejm RP w 1991 roku, tzw. pakiet ustaw morskich, zasady i efektywno funkcjonowania administracji morskiej oraz główne podmioty gospodarki morskiej. Kontrola ujawniła brak jednoznacznie okre lonej polityki morskiej pa stwa. Działania dotycz ce funkcjonowania i rozwoju podmiotów gospodarki morskiej podejmowane s intuicyjnie, bez sprecyzowanej koncepcji przekształce własno ciowych. Wyniki kontroli wskazuj , e na ten okres (do ko ca roku 1993) centralny organ kieruj cy t problematyk nie sformułował zało e i celów polityki pa stwa w sferze gospodarki morskiej.

Tak ocen potwierdzaj tre ci spotka ró nych grup społecznych, w których kr gu zainteresowania s problemy morskie. Głosy w dyskusjach s cz sto odkrywcze, trwaj poszukiwania nowych, doskonalszych rozwi za w kierowaniu przez pa stwo działalno ci morsk , jednak e dostrzega si brak przepływu informacji o pewnych, nawet wycinkowych, działaniach innych zespołów. Prowadzi to do sytuacji, w której studium c materiały z posiedze takich grup, czytelnik nie jest pewien, czy w kraju posiadamy jedn wspóln polityk morsk , czy te jest ich kilka.

Patrzc z perspektywy minionych lat poszukiwania polityki morskiej, dostrzega trzeba:

- inne warunki wewn trzne,
- zmian uwarunkowa zewn trznych,

---

<sup>19</sup> Por. *Plecami do mor t*, Budownictwo Okr towe i Gospodarka Morska, grudzie 1994, s. 9-12.

- rolę państwa, głównie w systemie kierowania gospodarką.

Jednak polityka morska powinna być jedna i z niej powinny wynikać zadania właściwych jej podmiotów, a także ich określone uprawnienia, takie, które podwyższałyby skuteczność i ekonomiczną efektywność realizacji zadań.

Od strony podmiotowej uznaje się powszechnie, że jest ona atrybutem organów władzy państwowej. Fakty historyczne potwierdzają, iż podmiotami polityki morskiej były i są najważniejsze organy władzy w Polsce: parlament, prezydent, rząd i jego organy sztabowe.

Przez przedmiotowe określenie polityki morskiej rozumiane są wieloletnie bezpośrednio lub pośrednio związki społeczeństwa i państwa z morzem w sferze:

- stosunków międzynarodowych,
- gospodarczej (produkcji, wymiany, konsumpcji),
- tworzenia systemu obronnego,
- likwidacji i ograniczania efektów zewnętrznych działalności na morzu,
- innych przejawów życia społecznego, związanych z morzem (rodowisko pracy, rekreacja i wypoczynek, działalność artystyczna, edukacja morska).

### 3. Stan gospodarki morskiej na przełomie wieków

Stwierdzenie, że w tym dla Polski rynkiem w obrotach handlowych, a także w przewozach morskich polskiej floty jest rejon Morza Bałtyckiego, wydaje się być tautologią, a jednak jest ono prawdziwe i nie dla wszystkich uczestników tworzenia polityki morskiej przekonujące. Kraje europejskie dominują w międzynarodowych obrotach towarowych Polski. W 2002 roku ich udział wynosił 88% globalnych obrotów towarowych, w tym w przewozach drogą morską 72% przypadło na relacje europejskie. Transport morski obsługuje 35-40% przewozów polskiego handlu zagranicznego. Udział ten utrzymuje się na podobnym poziomie od kilku lat.

Przewozy polskimi statkami nie mają zbyt wielkiego udziału w europejskim transporcie morskim. Poza tym zarówno wielkość, jak i struktura przewozów polskiego handlu zagranicznego na tym rynku

oraz przewozy polską flotą są do nieustabilizowane. Niemniej jednak obsługa transportowa wymiany handlowej z Unią Europejską odbywa się w znacznym stopniu z udziałem transportu morskiego.

Fakty ekonomiczne w tym względzie są takie, że powinny napawać obawę zarówno w odniesieniu do przedsięwzięć morskich, jak i przedsięwzięć stoczniowych.

Morska flota transportowa na koniec 2002 roku liczyła 114 statków o łącznej pojemności 1588 tys. GT i 2281 tys. DWT. Łączna liczba statków wzrosła o cztery okręty, ale łączny tonaż zmniejszył się o 6 tys. GT i 9 tys. DWT w stosunku do stanu z końca roku 2001. Średni wiek floty w 2002 roku wynosił 18 lat, co w porównaniu do 17,4 lat w 2001 roku oznacza dalsze pogłębienie się procesu starzenia polskiej floty<sup>20</sup>.

Statkami polskimi obsługiwany przewóz morski przewieziono w 2002 roku łącznie 25,2 mln ton ładunków i w porównaniu do 2001 roku wyniki były o 12,5% niższe w tonażach oraz o 4% niższe w tonomilach. Obniżenie przewozów odnotowano w ładunku regularnej o 4,8% w tonażach i o 12,8% w tonomilach, natomiast w ładunku nieregularnej nastąpił wzrost o 16,9% w tonażach, ale równocześnie 2% spadek w tonomilach<sup>21</sup>.

W 2002 roku przewóz ładunków obcych przechodzących tranzytem przez porty polskie wykazywał dalszą tendencję spadkową i w porównaniu do 2001 roku był o 3,1% niższy.

Pojawiają się także pewne oznaki pozytywnych zachowań podmiotów gospodarczych. Dla przykładu można przytoczyć fakt, że przewozy ładunków polskiego handlu zagranicznego polskimi statkami wzrosły o 20,6%. Przewozy trampowe polskiej floty wzrosły w tym czasie o 12,2% i stanowiły 57,1% całkowitych przewozów polskiej floty.

Spadek zaznacza się także w odniesieniu do przewozu pasażerów, przy tym podkreślić należy, że przewozy pasażerów polskimi statkami w ładunku międzynarodowej dokonywane są prawie wyłącznie promami. W 2002 roku polskie statki przewiozły 559 tys. pasażerów,

<sup>20</sup> *Gospodarka morską. Przegląd Statystyczny*, Instytut Morski, Gdańsk 2003, s. 1-3.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 4.

oznacza to o 3,9% mniej niż w 2001 roku, a w tonomilach spadek o 2,7%. Przewozy w egładzie promowej również były o 3,9% niższe w porównaniu z rokiem 2001.

Porty polskie narażone są na silną konkurencję portów Europy Zachodniej (Hamburga, Bremy, Bremerhaven, Rotterdamu, Antwerpii oraz niemieckich portów południowobałtyckich), czyli portów posiadających znaczne siły ekonomiczne i wsparcie pozaekonomiczne. Dowodem tego są różne działania na rzecz podniesienia swojej atrakcyjności, np. inicjatywy zmierzające do przesunięcia szlaków transportowych Północ-Południe bardziej na zachód — dalej od portów polskich.

Generalizując, można zauważyć tendencję do spadku ruchu pasażerskiego w portach polskich. W roku 2002 w porównaniu do roku poprzedniego o 22,6% spadła liczba pasażerów przyjeżdżających i o 27,8% pasażerów wyjeżdżających.

W polskich portach morskich przeładowano w 2002 roku, jak wskazują prezentowane dane, łącznie 49 mln ton ładunków; oznacza to o 2,5% więcej niż w roku poprzednim.

Wzrost przeładunków odnotowano w niektórych grupach ładunków (węgla i koksu — o 6,2%, drewna o 22,3%, drobnicy o 24,9%); w innych grupach, szczególnie masowych, przeładunki spadły (innych ładunków masowych o 1,7%, rudy o 37,1%, zboża o 12,4% oraz ropy i przetworów naftowych o 12,4%).

Wzrost przeładunków w porównaniu do 2001 roku nastąpił w portach: Gdynia o 11,8%, Police o 9,7%, winogrodzie o 14% i Elblągu o 21,6%.

Spadek zanotowały następujące porty: Gdańsk o 2,4%, Szczecin o 7,3%, Kołobrzeg o 3,7%, Darłowo o 39,3%, Stepanica o 45%, Ustka o 40,3%, Władysławowo o 12,4%.

W znaczący sposób spadły przeładunki tranzytu, bo o 14,7%, stanowiły one w 2002 roku prawie 12,3% całkowitych obrotów polskich portów, co w liczbach oznacza łącznie 6 mln ton.

W tranzycie wzrosły jedynie przeładunki rudy, natomiast spadły przeładunki pozostałych grup (węgiel, drewno, ropa i przetworów naftowych, drobnicy oraz innych masowych).

Wciąż najwyższy udział w obrotach tranzytowych posiada ropa i produkty naftowe — 47,2%, a także drobnica — 41,4%.

Cech , charakterystyczn gospodarki morskiej jest zwi kszej cy si udział w niej operatorów logistycznych, a co za tym idzie rozwój transportu intermodalnego.

Obrazuje to fakt, e w ramach transportu intermodalnego realizowanego drog morsk odnotowano 13,1% wzrost liczby przeładowanych kontenerów, 13,4% wzrost liczby samochodów ci arowych, 0,8% wzrost autobusów, 34,9% wzrost przyczep ci arowych i 1,7% wzrost liczby przewiezionych samochodów osobowych. Równocześnie nast pił wyra ny spadek liczby przewiezionych wagonów kolejowych — 21,1%<sup>22</sup>.

Natomiast je li chodzi o budownictwo okr towe, to pogorszenie sytuacji w tym sektorze przemysłu jest odzwierciedleniem trudno ci prze ywanych przez stocznie europejskie i utrzymuj cego si regresu w polskiej gospodarce morskiej.

Przemysł stoczniowy wł cznie ze stoczniami remontowymi jest wa n dziedzin polskiej gospodarki. Sektor ten znajdował si na trzecim miejscu w ród najwi kszych polskich eksporterów w roku 2001, a jego udział w eksporcie wyrobów przemysłowych stanowi 5,2%. Jeszcze w latach 1996—2000 polskie budownictwo okr towe było dostawc najlepiej znanych w wiecie polskich produktów i miało do niedawna 4% udziału w wiatowym budownictwie statków<sup>23</sup>.

W latach 2001—2002 polskie stocznie budowały statki zakontraktowane przede wszystkim w roku 2000, kiedy ceny na rynku wiatowym były bardzo niskie, a wymagania zamówie wy sze od oczekiwa . Był to jeden z czynników, który przyczynił si do obecnych trudno ci finansowych sektora stoczniowego.

Polska wci zajmuje pi te miejsce w wiecie i drugie w Europie w produkcji statków, za Japoni , Kore Południow , Chinami i Niemcami. Pod wzgl dem wielko ci zamówie na nowy tona polskie stocznie zajmuj obecnie czwarte miejsce w wiecie i pierwsze w Europie.

Polskie stocznie zawsze miały wysoki poziom zamówie i znane były z wysokiej jako ci i terminowo ci realizacji kontraktów. Jednak e

<sup>22</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 5—6.

sektor ten napotyka coraz większą konkurencję ze strony Korei, Japonii, Chin i Niemiec.

średni koszt robocizny w przeliczeniu na pracownika w polskich stocznicach szacowany jest na około 8 dolarów, podobnie jak w Korei Południowej, a stanowi to około 1/3 kosztów pracy w stocznicach europejskich. Wskazywałoby to na dosyć dobre relacje ekonomiczne. Jednak taka wielkość nie odzwierciedla pełnej informacji. Chodzi o to, że wydajność na poziomie 22 CGT na pracownika w Polsce jest znacznie niższa aniżeli w UE, dwukrotnie niższa aniżeli w Niemczech, Francji, Hiszpanii.

Rybołówstwo morskie rozwijało się dynamicznie w latach 1950—1990, osiągnęło w 1991 roku następującą wielkość:

- 536 jednostek, w tym flota dalekomorska 65 jednostek,
- 410 tys. ton połowów, w tym połowy dalekomorskie 310 tys. ton.

Od 1991 roku zarówno połowy, jak i liczba jednostek rybackich ulega szybkiemu zmniejszeniu, osiągnęła w 2001 roku:

- liczbę 428 jednostek, w tym flota dalekomorska 15 jednostek,
- wielkość połowów 209 tys. ton, w tym połowy dalekomorskie 59 tys. ton.

W ostatnich latach liczebność polskiej floty rybackiej i wielkość połowów uległy dalszemu obniżeniu<sup>24</sup>. Na stan ten wpływ mają wielorakie przyczyny i uwarunkowania, zarówno międzynarodowe, jak i wewnętrzne.

Zasygnalizowane jedynie problemy stanowią podstawę do zadania wielu pytań składających się na jedno zasadnicze: czy kraj nasz w sposób odpowiedzialny i skoordynowany podejmuje wyzwania stojące przed państwem morskim.

#### 4. Formułowanie celów polityki morskiej — drzewo celów polityki morskiej

Formułowanie celów głównych i celów niższego rzędu należy do najtrudniejszych zadań sfery polityki, tak i polityki morskiej.

---

<sup>24</sup> Por. *Gospodarka morską. Przegląd Statystyczny*, Instytut Morski Gdańsk 2002, s. 76-77.

Dla twórców polityki morskiej pojawia się nowy problem — takie uszeregowanie celów ze sfery morskiej i usytuowanie w stosunku do celów ze sfery ogólnopolskiej, aby ich osiągnięcie nie było wzajemnie sprzeczne.

Cele główne polityki formułowane są zawsze w określonych warunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Na ten fakt wskazywał R. Dmowski, pisząc: „interesy jego (polska — dop. autora) i jego położenie wskazują mi, jakie są główne jego w danym okresie cele...”<sup>25</sup>.

Bez trafnej diagnozy nie ma poprawnie sformułowanych celów polityki morskiej.

rodowiska naukowe i praktyków z zakresu gospodarki morskiej dostarczają wielu danych do takiej diagnozy, która mogłaby stać się wstępem do analiz strategicznych. Oto niektóre z danych:

Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki morskiej:

- globalizacja, konkurencja, innowacja — zwana triadą rozwoju cywilizacji informacyjnej,
- integracja Polski z Unią Europejską,
- praktyki protekcyjnych, szczególnie budownictwa okrętowego, rybołówstwa w różnych krajach.

Uwarunkowania wewnętrzne:

Szanse

- duży potencjał intelektualny i wysokie kwalifikacje kadry,
- relatywnie niski poziom kosztów robocizny,
- wysokie położenie w Europie Północno-Wschodniej.

Zagrożenia

- brak spójnej polityki rozwojowej ze strony władz państwowych w stosunku do sektora gospodarki morskiej,
- niedostatecznie silne działania integracyjne,
- bezplanowy i powolny proces prywatyzacji,
- brak elementów proinwestycyjnych i proinnowacyjnych.

<sup>25</sup> R. Dmowski, *Polityka Polski i odbudowanie państwa*, t. 1, Warszawa 1988, s. 186.

Ten punkt widzenia oraz fakty historyczne wskazują, że ewolucja polityki morskiej w znacznym stopniu dotyczy formułowania celów oraz sposobów ich osiągnięcia.

W literaturze przedmiotu, za punkt wyjścia w polityce morskiej uznaje się sformułowanie celu głównego (generalnego) oraz jego dezagregację na cele podstawowe, nie alternatywne, tzn. takie, które powinny być realizowane równocześnie, i to zarówno w bliższym, jak i dalszym okresie. Mogą one natomiast różnić się znaczenia dla rozwoju państwa, rozmiarem oraz pilnością zaangażowania środków dla ich osiągnięcia.

Celem głównym — najbardziej ogólnym, powinno być zapewnienie wszechstronnego wykorzystania atrybutu nadmorskiego położenia kraju i zabezpieczenie warunków obronności kraju z niezbędną skutecznością.

Osiągnięcie celu głównego polityki morskiej powinno musi być z priorytetami i założeniami długookresowej polityki społeczno-gospodarczej państwa obejmującymi:

- przyspieszenie wzrostu gospodarczego,
- zwiększenie eksportu towarów i usług oraz ich konkurencyjności na rynku międzynarodowym,
- intensyfikację procesów restrukturyzacji, modernizacji i prywatyzacji gospodarki narodowej,
- kontynuowanie procesów integracyjnych z Unią Europejską,
- rozszerzenie działań proekologicznych.

Pierwszy poziom dezagregacji celu nadrzędnego polityki morskiej sformułowanego w Ustawie Sejmowej z dnia 30 maja 1984 r. obejmował trzy cele podstawowe dalekosygnalne:

- 1) osiągnięty określony poziom konkurencyjności i siły ekonomicznej podmiotów gospodarki morskiej,
- 2) osiągnięty ustalony stopień morskiego potencjału obronnego,
- 3) uzyskany określony poziom działalności dopełniającej dwa poprzednie.

Podstawowym celem polityki morskiej państwa w zakresie gospodarczym jest zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności podmiotów polskiej gospodarki morskiej oraz zrównoważone wykorzy-



stanie morza i nadmorskiego położenia kraju zgodnie z narodowymi interesami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi.

W pierwszej grupie celów wyodrębni się następujące:

- zwikszy wpływ energii morskiej na tworzenie dochodu narodowego i poprawę bilansu płatniczego kraju, a zwłaszcza zaspokojenie potrzeb transportowych polskiego handlu zagranicznego przez porty i flotę morską oraz intensyfikację eksportu produktów;
- tworzy warunki skłaniające sektor prywatny do rozwoju przemysłów morskich;
- utrzyma wysoką pozycję konkurencyjności przemysłu stoczniowego;
- wzbogaci rynek w produkty pochodzenia morskiego;
- zahamować dalszy proces degradacji środowiska morskiego i zapewnić stopniowy jego popraw;
- wspiera i efektywnie rozwija system kształcenia kadr dla potrzeb gospodarki morskiej.

W drugiej grupie celów nie dokonujemy takiej dezagregacji. Wydaje się, że należy w niej uwzględnić przynajmniej następujące cele:

- utrzyma po danym stanie zdolności obronnych marynarki wojennej i wojsk ochrony strefy morskiej;
- zapewnić niezbyt wielki i stan gotowości mobilizacyjnej zdolności obronnych zaplecza w kompleksie morskim.

Trzecią grupę celów określamy jako dopełniające. Oznacza to, że osiągnięcie tych celów przyczyni się może do pełniejszego i efektywniejszego osiągnięcia celów oznaczonych cyframi 1 i 2.

Tę grupę celów, w wymienionej ustawie, stanowi:

- zapewnienie ochrony interesów Polski na forum międzynarodowym;
- zapewnienie racjonalnego wykorzystywania polskiego obszaru morskiego i strefy nabrzeżnej;
- harmonizowanie rozwoju systemu infrastruktury technicznej i społecznej z rozwojem gospodarki morskiej;
- zapewnienie rozwoju w społeczeństwie wiadomości morskiej i pogłębienie zainteresowania sprawami morskimi.

Dalsza dekompozycja pozwala wyodrębnić cele cząstkowe, a do uznanych za elementarne, określamy po dane stany poszczególnych

dziedzin obj tych polityk morskich, a określonych cz. sto jako „kompleks morski”.

W ostatnich latach podjęto szereg wielokierunkowych działań na rzecz rozwoju regionów i kraju. Działania te były cz. sto wymuszane zaleceniami Unii Europejskiej w związku ze staraniem się Polski o środki wspierające zamierzenia w zakresie rozwoju regionów i kraju.

W wyniku tego kraj i regiony, w tym regiony nadmorskie, są w posiadaniu szeregu dokumentów o różnym obszarowo znaczeniu i poziomie wartości merytorycznej, jednak dokumenty nie stanowią inspiracji do przełożenia ich treści na takie cele i zadania strategii rozwoju regionu.

## 5. Polityka morska a narodowy program morski

Opracowany narodowy program morski, oparty o dokument państwowy wytyczający politykę morską państwa, zapewniłby uniknięcie począynionych błędów w dotychczasowych dokumentach wyznaczających strategię rozwoju regionów nadmorskich.

Przykładem mogłoby być strategię dotyczącą działań związanych z sektorami morskimi w innych krajach morskich (np. Holandii: „Clustering and performance, the case of maritime clustering in Netherlands”, Finlandii, czy Norwegii — „Zintegrowanego Sektora Rozwoju”, którego centralnymi ośrodkami są porty morskie).

W Polsce takich pogłębionych studiów się nie prowadzi, zamiast tego w założeniach polityki morskiej wyznacza się główne kierunki polityki morskiej państwa w odniesieniu do poszczególnych dziedzin gospodarki morskiej.

Są one następujące:

- logistyka morska — zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności usług polskiej logistyki towarowej i pasażerskiej oraz dostosowanie jej do standardów światowych, zarówno w zakresie norm technicznych i nawigacyjnych, jak i w zakresie uczciwej konkurencji (ruedyskryminacja, wolny dostęp do ładunków i pasażerów, ceny rynku światowego);
- porty morskie — wzmocnienie strategicznej roli portów jako węzłów transportowych i centrów dystrybucyjno-logistycznych integrujących transport morski z transportem lądowym i europejskimi korytarzami

transportowymi, w tym z korytarzami Północ-Południe i z cym Morze Bałtyckie z Morzem ródziennym i Morzem Czarnym;

- przemysł okr towy — poprawa ekonomicznej efektywno ci przemysłu budowy i remontu statków oraz podniesienie jego zdolno ci konkurencyjnej;
- rybołówstwo morskie — rozwój rybołówstwa bałtyckiego w kierunku pełnego i racjonalnego wykorzystania zasobów rybnych w polskich obszarach morskich oraz jak najszerszy dost p do łowisk i kwot połowowych dla floty dalekomorskiej w celu pełnego wykorzystania jej potencjału;
- administracja morska — doskonalenie metod i form pracy oraz struktur organizacyjnych dla optymalizacji działa w ramach nało onych obowi zków i kompetencji;
- egluga ródł dowa — stopniowe zwi kszanie udziału eglugi ródł dowej w przewozach krajowych i mi dzynarodowych;
- ochrona rodowiska morskiego — powstrzymanie procesu degradacji oraz stopniowa poprawa stanu rodowiska morskiego Bałtyku i obszarów przybrze nych;
- turystyka morska — wykorzystanie turystycznych i leczniczych zasobów morza w procesie zrównowa onego rozwoju obszarów przybrze nych;
- nauka, szkolnictwo i edukacja morska — stałe dostosowywanie nauki i szkolnictwa morskiego do zmieniaj cych si potrzeb gospodarki morskiej, dalsze aktywizowanie działalno ci popularyzatorskiej dotycz cej spraw morskich, rozwijanie edukacji morskiej, zwłaszcza w szkołach, oraz popieranie twórczo ci marynistycznej.

Dla realizacji wy ej wymienionych celów polityki morskiej pa stwa konieczne jest:

- rozwijanie aktywnej współpracy mi dzynarodowej - wielostronnej, bilateralnej i regionalnej, zwłaszcza bałtyckiej,
- kontynuacja procesu zwi kszania bezpiecze stwa eglugi na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i w polskich portach morskich,

- wprowadzenie zintegrowanego zarządzania polskimi obszarami przybrzeżnymi,
- wzmocnienie roli administracji morskiej w zakresie ratownictwa i bezpieczeństwa eglugi oraz ochrony środowiska morskiego.

Jak widać, w dalszym ciągu kierunki polityki morskiej nie są w stanie rozwiązać żadnego problemu, nie przyczyniają się w żadnym stopniu do osiągnięcia celów tej polityki.

Program powinien określić w szczególności następujące elementy:

- 1) okres jego obowiązywania, zgodny z okresami programowania (powinien to być okres długi, ok. 6 lat);
- 2) cel główny i cele szczegółowe rozwoju kompleksu morskiego;
- 3) kierunki rozwoju, w ramach których określi się programy i Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności;
- 4) szacunkowe porównanie celów i środków (w tym wieloletnie limity zobowiązań i wieloletnie limity wydatków w kolejnych latach celów programu, uwzględniające publiczne środki krajowe i publiczne środki wspólnotowe oraz środki prywatne, w tym wkłady międzynarodowych instytucji finansowych);
- 5) wieloletnie limity środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów dla województw nadmorskich;
- 6) system zarządzania procesem osiągnięcia celów programu, wraz z ukazaniem podmiotów (organów i instytucji odpowiedzialnych za cele cząstkowe), w tym także system monitorowania, raportowania, kontroli, oceny przepływów finansowych, partnerstwa i promocji planu.

Opracowany Narodowy Program Morski powinien stanowić materiał wyjściowy do przygotowania Narodowego Długookresowego Planu Gospodarczego (strategii gospodarczej), dokumentu państwowego wytyczającego konkretne zadania dla poszczególnych sektorów i regionów w odniesieniu do sposobów osiągnięcia celów polityki morskiej. Dokument taki wymógłby konieczność dokonania korekt (np. w postaci aneksów) do opracowanych już dokumentów, obejmujących: strategię rozwoju regionów nadmorskich, planów zagospodarowania regionów nadmorskich, zintegrowanych programów operacyjnych rozwoju regionalnego na lata 2004—2006 dla regionów nadmorskich.

W programie mo live jest wyodr bnienie sze ciu wiod cych dziedzin kompleksu morskiego:

1. Mi dzynarodowa polityka morska pa stwa — obejmuj ca dzialania pa stwa w ramach ONZ, w rejonie Baaltyku, w stosunku do krajow o ciennych.
2. Rozwoj gospodarki morskiej, w tym szczegolnie rozwuj portow morskich, eglugi morskiej, eglugi rodl dowej, rybolowstwa, eksploatacji zasobow nieo ywionych Baaltyku i oceanu, przemyslu okr towego i remontu statkow, przemyslu kooperacyjnego.
3. Morski potencjal obronny — w tej grupie zasygnalizowane zostaly potrzeby marynarki wojennej oraz zapewnienie funkcjonowania i rozwoju stoczni marynarki wojennej jako podmiotu gospodarczego wykonuj cego zadania na rzecz sektora pubEcznego.
4. Ochrona rodowiska morskiego, obejmuj ca problemy sytuacji prawnej na Baaltyku, zapobieganie zanieczyszczeniom na szczeblu lokalnym i na forum mi dzynarodowym.
5. Nauka i szkolnictwo morskie, obejmuje cele, ktorzych osi gni cie zapewnia staly doplyw do kompleksu morskiego kwaEfikowanych kadr pracowniczych ro nego szczebla, przeksztalce w strukturze i kierunkach morskich bada naukowych, edukacj i wychowanie morskie spolecze stwa.
6. Morskie sporty wodne, ta grupa celow wskazuje kierunki rozwojowe w dziedzinie eglarstwa, turystyki i rekreacji morskiej.

Te dziedziny powinny stanowi ogniwa wiod ce i wskazywa miejsc i sposoby, w jakich pa stwo powinno nadzorowa proces osi gania wskazanych grup celow.

W tym uj ciu wyra a si stopie aktywizacji pa stwa i jego organow w procesie osi gania celow poEtyki morskiej. Jest to rownocze nie obszar, w ktorzym mo na dokonywa pewnych ocen sukcesow i nie-domaga wyniklych z okrelonych dziala lub zaniechania podmiotow poEtyki morskiej.

Opracowany dokument w postaci projektu polskiego programu morskiego powinien by poddany szerokiej dyskusji opiniodawczej przez firmy prowadz ce dzialalno morsk i firmy z nimi kooperuj ce, jak te instytucje naukowe i instytucje administracji morskiej, a tak e, w ramach

konsultacji społecznej, przez organy rządowe, samorządowe i pozarządowe.

Narodowy Program Morski powinien być dokumentem określającym wieloletnie cele wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz sposoby ich osiągnięcia. Z niego powinny wynikać programy sektorowe, takie jak np.:

- 1) program rozwoju infrastruktury transportu dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie (1995 r.)
- 2) program budowy autostrad,
- 3) program zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności polskiego transportu morskiego.

Projekt wymienionego wyżej programu powinien być opracowany przez grupę złożoną z polskich specjalistów, praktyków i naukowców, znawców problemów morskich.

## 6. Fundusze Unii Europejskiej źródłem finansowego wsparcia realizacji programu morskiego

Program tak opracowany mógłby ponadto stanowić podstawę tworzenia:

- 1) narodowej strategii rozwoju regionalnego,
- 2) strategii sektorowych,
- 3) strategii rozwoju województwa.

Zadania wynikające z celów formułowanych w wymienionych strategiach mogą posiadać wsparcie finansowe wynikające z polityki pomocowej Unii Europejskiej, głównie z polityki strukturalnej.

Polityka strukturalna realizowana jest przez Unię Europejską wspólnie z rządami państw członkowskich, które uczestniczą w jej finansowaniu. U jej podstaw leży zasada solidarności finansowej.

Naczelnym celem polityki strukturalnej UE jest zapewnienie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju całego obszaru Unii i równocześnie zwiększenie stopnia spójności gospodarczej i społecznej. Dysproporcje występujące pomiędzy obszarami (krajami) Unii mają charakter strukturalny, wynikający m.in. z: peryferyjnego położenia regionu, niesprzyjających warunków klimatycznych i geogra-

ficznych, niekorzystnej struktury gospodarki (dominacja rolnictwa, przemysłów schyłkowych), niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności.

Oznacza to, iż wpłaty dokonywane przez państwa członkowskie na rzecz budżetu wspólnotowego przekazywana jest regionom opóźnień w rozwoju pod względem ekonomicznym i społecznym. Nakłady na działania podejmowane w tym zakresie stanowiły w latach 2000—2006 niemal 35% budżetu Unii Europejskiej.

Rozdział rodków pomiędzy państwa członkowskie odbywa się w oparciu o trzy cele. Ponadto interwencje podejmowane w ramach celów 1, 2 i 3 uzupełniają inicjatywy wspólnotowe, podejmowane przez Komisję Europejską i dotyczą całej UE.

Cel 1 (o charakterze terytorialnym) dotyczy wspierania rozwoju i dostosowania strukturalnych regionów opóźnień w rozwoju (regionów, w których poziom PKB na jednego mieszkańca, mierzony paritetem siły nabywczej i obliczany na podstawie danych Wspólnoty za ostatnie trzy lata, jest niższy od 75% redniej unijnej) oraz słabo zaludnionych regionów północnych, gdzie gęstość zaludnienia nie przekracza 8 osób na km<sup>2</sup>.

Programy pomocowe realizowane w ramach celu 1 koncentrują się na trzech rodzajach zadań :

- infrastruktura, z czego około połowy na infrastrukturę transportu;
- zasoby ludzkie, przy czym priorytetowe znaczenie mają tu polityki na rzecz zatrudnienia oraz rozwoju systemów edukacji i szkolenia;
- interwencje podejmowane na rzecz sektora produkcji.

Fundusze strukturalne odgrywają zasadniczą rolę w ochronie środowiska, na którą przeznaczona jest ponad 10% całkowitej kwoty przewidzianej na realizację celu 1. Działania w ramach celu 1 finansowane są ze rodków wszystkich czterech funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF), Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) oraz Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem (FIG).

Cel 2 (o charakterze terytorialnym) dotyczy wspierania ekonomicznej i społecznej konwersji regionów przez wyjątkowo trudnych strukturalnie i dokonujących przeobrażeń (np. obszary przechodzące zmia-

ny społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, upadające obszary wiejskie, obszary miejskie znajdujące się w trudnej sytuacji oraz objęte kryzysem obszary zależne od rybołówstwa).

W ramach celu 2 obowiązują następujące kryteria przyznawania pomocy:

w miastach:

- średnia stopa bezrobocia w ciągu ostatnich trzech lat wyższa od średniej dla UE;
- udział zatrudnienia w przemyśle w zatrudnieniu ogółem równy lub wyższy od średniej dla UE, w jakimkolwiek roku po 1985 r.;
- spadek zatrudnienia w przemyśle, w porównaniu z wybranym rokiem w okresie po 1985 r.;

na terenach wiejskich:

- gęstość zaludnienia mniejsza niż 100 osób na km<sup>2</sup> lub procentowy udział zatrudnienia w rolnictwie w zatrudnieniu ogółem równy lub wyższy od dwukrotnej średniej w UE, w jakimkolwiek roku w okresie po 1985 r.;
- średnia stopa bezrobocia w ciągu ostatnich trzech lat wyższa od średniej dla UE lub zmniejszenie liczby mieszkańców po 1985 r.

Łatwo dostrzec, że regiony związane z gospodarką morską mieszczą się swoimi efektami w obszarze zarówno celu pierwszego, jak i drugiego.

Działania w ramach celu 2 finansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cel 3 (o charakterze horyzontalnym) dotyczy pomocy na rzecz adaptacji i modernizacji polityki systemów odczynowych, szkolenia zawodowego i zatrudnienia.

Celem tym jest objęcie całego obszaru UE, z wyjątkiem regionów otrzymujących środki w ramach celu 1, w którym uwzględnia podobne priorytety w ramach programów wspomagających rozwój gospodarczy.

W przypadku okresu programowania obejmującego lata 2000—2006 cel 3 obejmuje szeroki zakres interwencji, których zadaniem jest:



- promocja aktywnych polityk w sferze rynku pracy, mających na celu walkę z bezrobociem,
- promocja dostępu do rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- wzmacnianie możliwości zatrudnienia przez systemy edukacji oraz kształcenia ustawicznego,
- promocja działań antycypujących i ułatwiających dostosowywanie się do zmian ekonomiczno-społecznych,
- promocja równości szans mężczyzn i kobiet.

Działania w ramach celu 3 finansowane są ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ten cel także w pełni dotyczy skutków przekształceń w gospodarce morskiej oraz w innych elementach systemu gospodarczego regionów nadmorskich.

Oddzielnym przedsięwzięciem związonym z gospodarką morską są działania Unii Europejskiej na rzecz rybołówstwa.

W budżecie funduszy strukturalnych jest też wydzielona specjalna pula na rzecz rybołówstwa (na lata 2000—2006 przeznaczono na ten cel łącznie 1,11 mld euro, które są w dyspozycji specjalnego Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem).

Celem polityki strukturalnej w tym sektorze jest:

- osiągnięcie trwałej równowagi pomiędzy zasobami morskimi i ich wykorzystaniem,
- zwiększenie konkurencyjności firm zaangażowanych w rybołówstwo i przetwórstwie rybnym, poprawa zaopatrzenia rynku w produkty rybne,
- tworzenie małych jednostek rybołówstwa przybrzeżnego.

Projekty finansowane z tego instrumentu mogą dotyczyć regionów objętych celem 1, a także wszystkich innych, kwalifikujących się do pomocy obszarów UE.

Uzupełnieniem interwencji podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych z tytułu realizacji celów 1, 2 i 3 oraz pomocy na rzecz rybołówstwa są inne inicjatywy wspólnotowe.

Ich celem jest znalezienie wspólnych rozwiązań dla problemów występujących na całym terytorium europejskim.

Inicjatywy wspólnotowe inicjowane są przez Komisję Europejską, jednak koordynacja i wdrażanie odbywa się na poziomie krajowym państwa członkowskiego. W okresie programowania 2000-2006 wdrażane są cztery inicjatywy wspólnotowe: INTERREG III, URBAN II, LEADER +, EQUAL, na które przeznaczono kwotę 10,44 mld euro, odpowiadającą 5,35% budżetu funduszy strukturalnych.

INTERREG III — promuje nadgraniczną, międzynarodową i międzyregionalną współpracę, promy i lotnictwo jako partnerstwo ponad granicami, mając na celu zrównoważony i harmonijny rozwój obszarów położonych przy granicach państw lub regionów. Rodziki na realizację programu pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Tabela 1. Alokacje finansowe dla nowych państw członkowskich w ujęciu zobowiązań z tytułu funduszy strukturalnych od dnia akcesji do 2006 roku (w mln euro, ceny z 1999 r.)

Nowe kraje członkowskie	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Wsparcie dla rybołówstwa poza celem 1	Inicjatywa EQUAL	Inicjatywa INTERREG	Razem
Czechy	1 286,4	63,3	52,2	0	28,4	60,9	1 491,2
Cypr	0	24,9	19,5	3,0	1,6	3,8	52,8
Estonia	328,6	0	0	0	3,6	9,4	341,6
Litwa	792,1	0	0	0	10,5	19,9	822,5
Łotwa	554,2	0	0	0	7,1	13,5	574,8
Malta	55,9	0	0	0	1,1	2,1	59,1
Polska	7 320,7	0	0	0	118,5	196,1	7 635,3
Słowenia	210,1	0	0	0	5,7	21,0	236,8
Słowacja	920,9	33,0	39,9	0	19,7	36,8	1 050,3
Wgry	1 765,4	0	0	0	26,8	60,9	1 853,1
Razem	13 234,3	121,2	111,6	3,0	223,0	424,4	14 117,5

ródło: *Fundusze strukturalne w Polsce*, Koszalin 2003, s. 12.

Obecnie Polska może korzystać ze środków przedakcesyjnych w ramach 3 programów pomocowych Unii Europejskiej: Phare, ISPA i SAPARD. Po włączeniu naszego kraju w struktury unijne, programy te zostaną zastąpione przez fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Praktycznie jednak działania w ramach programu Phare oraz SAPARD rozpoczęte przed akcesją będą kontynuowane do 2006 roku, a zobowiązania funduszu ISPA przejmie z dniem akcesji Fundusz Spójności. Tak więc w pierwszych latach naszego członkostwa w Unii Europejskiej działania finansowane z Phare, SAPARD oraz z funduszy strukturalnych realizowane będą równolegle.

Polska w pełni zaakceptowała i zadeklarowała wdrożenie w całości dorobku wspólnotowego w tym obszarze bez ubiegania się o rozwiązania przejściowe. Ponadto Polska wyraziła wolę pełnego uczestnictwa w polityce spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej od momentu akcesji oraz korzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na zasadach dostępnych dla innych krajów członkowskich.

Wszystkie regiony Polski zostały zakwalifikowane do pomocy w ramach celu 1 funduszy strukturalnych. W wyniku negocjacji ustalono ogólny pułap środków na zobowiązania, jakie Polska uzyska w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Polska w latach 2004–2006 uzyska 7 635,3 mln euro, wyrażonych jako środki na zobowiązania w ramach funduszy strukturalnych, oraz 3 733,3 mln euro, wyrażonych jako środki na zobowiązania w ramach Funduszu Spójności<sup>26</sup>.

Tabela 2. Podział środków unijnych na płatności i zobowiązania

rodki na zobowiązania	Maksymalny pułap środków pomocowych, o które kraj członkowski UE może ubiegać się w danym okresie bud etowym w ramach polityki strukturalnej
rodki na płatności	Efektywnie wypłacone w danym okresie bud etowym środki pomocowe na rzecz kraju członkowskiego UE, uwarunkowane spełnieniem przez ten kraj określonych wymagań prawnych, programowych, instytucjonalnych oraz finansowych

<sup>26</sup> Por. *Fundusze strukturalne w Polsce*, Koszalin 2003, s. 11-13.

## 7. Podsumowanie

Obserwacja życia gospodarczego w świecie daje dowody, że wiele krajów chce i potrafi wykorzystać dostęp do morza w sposób skuteczny i dynamicznie tworzenie oraz rozwój klasycznych i nowych dziedzin gospodarki morskiej, określanych często jako przemysły morskie. Wiedza o tym jest upowszechniana w trakcie konferencji naukowych, sympozjów i innych spotkań. Często w konferencjach tych uczestniczą politycy. Równocześnie nie dostrzegają się jednak ekip rządzących na wszystkich szczeblach władzy przed skorzystaniem z tej wiedzy i wykorzystaniem tych doświadczeń dla rozwoju przemysłów morskich w Polsce, jak to czyni inne państwa nadmorskie.

Zastosowanie zasad liberalizmu do złożonych i wzajemnie powiązanych działań gospodarczych w różnych sektorach, w tym także w sektorach morskich, jest ucieczką do przodu. W teorii ekonomii i polityki gospodarczej ten nurt od początku lat 80. ustępuje miejsca aktywności rządów. Współczesna gospodarka morska, bez kreowania przez rząd polityki morskiej, jest błędem, a co najmniej niezrozumieniem istoty nowoczesnej gospodarki rynkowej, w której rząd spełnia istotną rolę.

Pozyskanie i efektywne wykorzystanie przez Polskę z dniem akcesji unijnych środków wymaga:

- sprawnego systemu programowania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- zapewnienia odpowiedniej zdolności administracyjnej na poziomie centralnym i regionalnym,
- zapewnienia możliwości współfinansowania krajowego na odpowiednim poziomie,
- przygotowanie odpowiedniej ilości i jakości projektów.

Prawidłowo rozwijające się dziedziny gospodarki morskiej, w oparciu o narzędzia polityki morskiej państwa, przekształcone w procesie programowania gospodarczego w jednoznacznie określone zadania i środki realizacji, mogą mieć istotne znaczenie dla zmniejszenia bezrobocia, nie tylko w regionach nadmorskich, ale i w innych regionach, w oparciu o rozwój podmiotów gospodarczych współpracujących z gospodarką morską na zasadach kooperacji.

## Bibliografia

- Barro R., *Makroekonomia*, Warszawa 1997.
- Dmowski R., *Polityka Polski i odbudowanie państwa*, t. 1, Warszawa 1988.
- Fundusze strukturalne w Polsce*, Koszalin 2003.
- Gospodarka morska. Przegląd Statystyczny*, Instytut Morski, Gdańsk 2003.
- Misztal K., *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Gdańsk 1994.
- Nogalski B. i zespół,  *Holding jako formuła restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Gdynia 1997.
- Piocha S., *Gospodarka morska. Ekonomiczne prawidłowości funkcjonowania i rozwoju*, Koszalin 1996.
- Piskozub A., *Polska morska, cyn XX wieku*, Gdańsk 1986.
- Studia Europejskie*, Tom IV, Toruń 1999.
- Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994.
- Założenia polityki morskiej państwa do roku 2000*, Budownictwo Okrętowe i Gospodarka Morska, listopad-grudzień 1993.

## Akty prawne

- Dz. U. nr 32, poz. 131; zmiany: Dz. U. 1994 r., nr 27, poz. 96, 1995 r., nr 7, poz. 31, nr 47, poz. 243.
- Dz. U. nr 47, poz. 243.
- Dz. U. nr 51, poz. 298.
- Dz. U. nr 55, poz. 321.
- Dz. U. nr 78, poz. 462; zmiany: Dz. U. 1991 r., nr 94, poz. 422, 1992 r., nr 54, poz. 254; 1993 r., nr 12, poz. 52; 1994 r., nr 53, poz. 214; 1995 r., nr 4, poz. 17, nr 34, poz. 163, nr 104, poz. 515; 1996 r., nr 124, poz. 583.
- Dz. U. nr 106 z 1996 r., poz. 490, 492, 493, 496.

# *Janusz Tomaszewski*

Finansowe aspekty  
harmonizacji europejskiej przestrzeni gospodarczej  
a mo liwo ci rozwoju polskiej gospodarki morskiej  
w ramach współpracy  
pa stw rejonu Morza Bałtyckiego

*Zmiany technologiczne,  
a tak e rozwój społeczny, polityczny i ekonomiczny,  
w ci gu ostatnich dziesi cioleci skierowały wiat  
na cie k wiod c do globalnej wioski  
lub jednocz cej si wspólnoty.*  
Theodor Levitt<sup>1</sup>

Jednocz ca si Europa oznacza nie tylko wspólny rynek, swobodny przepływ kapitałów, ale również współfinansowanie istotnych dla wyrównywania szans wzrostu i rozwoju gospodarczego programów perspektywicznych. Instrumentami słu cymi owemu współfinansowaniu s fundusze unijne. Obejmuj one ró ne sfery działalno ci — w warunkach polskich zapisane w Sektorowych Programach Operacyjnych. Ich realizacja pozwoli na pełniejsze zharmonizowanie gospodarki polskiej z europejsk przestrzeni ekonomiczn . Pełnej harmonizacji b dzie zapewne słu y integracja, która w odró nieniu od wymiany wi e si ze wspólnymi przedsi wzi ciami, wspólnym rynkiem, wspóln polityk i wspólnymi funduszami. Mi dzynarodowej integracji podporz dkowano działania maj ce na celu rozwijanie powi za słu cych korzy ciom wszystkich zainteresowanych stron<sup>2</sup> . Mimo wszystko trudno, wyst puj c z pozycji gospodarki wschodz cej, nie oprze si w tliwo ciom, czy zewn trzne inwestycje zagraniczne w Polsce nie s zagro eniem dla gospodarki<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. G. Stonehouse, J. HamiU, D. Campbell, T. Purdie, *Globalizacja. Strategia i Zaczanie*, Warszawa 2001, s. 5 i nast.

<sup>2</sup>B. Jeli ski, *Ku jednemu rynkóm*, w: Z. Brodecki (red.), *Wolno gospodarz*, Warszawa 2003, s. 20.

<sup>3</sup> A. B. Kisiel-Łowczyć, *bałtycka integracja ekonomiczna. Stan i perspektywy do 2010 r.*, Warszawa 2000, s. 105.

Celem artykułu jest wskazanie na niektóre aspekty finansowe, prawne i organizacyjne związane z procesami integracji europejskiej w cz. ci dotyczej poziomu, zasad pomocy i mo liwo ci jej zdyskontowania dla potrzeb rozwojowych gospodarki morskiej. Artykuł mo na uzna równie jako głos w dyskusji na temat szans i zagro e zwi zanych z regionalizacj . W mojej opinii istnieje cisl y zwi zek pomi dzy funkcjonuj - cymi w UE funduszami a mo liwo ciami rozwoju polskiej gospodarki morskiej.

Społeczny odbiór zapocz tkowanych na pocz tku lat dziewi dziesi - tych procesów integracyjnych, obejmuj cych tak zwane gospodarki wschodz ce, nie jest jednoznaczny. Obawy dotycz sfery bezpiecze stwa ekonomicznego, w tym utraty suwerenno ci gospodarczej, a obejmuj przede wszystkim rodowiska rolnicze. W tym kontek cie warto zwróci uwag na niektóre finansowe problemy realizacji programów okre laj - cych konkretne warunki oraz wynegocjowany poziom pomocy UE, z której mo e skorzysta cała polska gospodarka. Dyskusja na temat peryfikacji polskiej gospodarki, walki o najwy sze stawki dopłat wydaje si by nieracjonalna z uwagi na jej kondycj oraz struktur rolnictwa.

Zdaniem prof. G. Calzoniego akcentowanie w dyskusjach w tków monetarnego i bud etowego ma charakter jednostronny, st d nale y skoncentrowa si nad ograniczaniem bezrobocia oraz rozwojem regionów opó nionych i peryfikowanych<sup>4</sup>.

Niezale nie od jej tradycyjnego udziału w mi dzynarodowych sto - sunkach gospodarczych, według kryteriów unijnych, wobec poziomu wzrostu gospodarczego osi ganego w ostatnich latach, jeste my w niej beneficjentem. Wynegocjowane obszary wsparcia finansowego powinny zadowala szczególnie rolników, z uwagi na to, i to wła nie im w rozmowach o „unijnej” przyszło ci Polski po wi cono najwi - cej miejsca. Przedstawiciele gospodarki morskiej, szczególnie rybacy maj wi ksze powody do zmartwie , pozbywaj si bowiem całego maj tku produkcyjnego.

Członkostwo Polski w Unii nie zmienia ukształtowanych przez m - ciecia sfer wpływów. Obawy mog dotyczy raczej paradygmatu

---

<sup>4</sup> B. Winiarski, *Nowoprzestrze europejska a sprawy polskie*, w: A. Kukli ski (red.), *Proble - matyka Przestrzeni Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 143.

o wiodącej roli koncepcji liberalnej gospodarki w ekonomii świata globalnego. Oto wobec neoliberalnych haseł reformowania, ograniczania funkcji państwa opiekuńczego, zatem ograniczania czy zniesienia praw socjalnych, rodzi się obawa utraty praw socjalnych i pracowniczych nabytych podczas rozwoju całej formacji kapitalistycznej, szczególnie po II wojnie światowej<sup>5</sup>. Innym polem w tym względzie jest również to, że poza dyskurs ekonomiczny jest równoważnym celem gospodarki rynkowej i demokracji.

W Unii przyjęto pewne kryteria przydziału środków obowiązuje dla wszystkich członków wspólnoty. Kryterium różnicującym jest poziom PKB oraz narodowe specyfiki podziałów administracyjnych.

Zróżnicowanie podziałów administracyjnych każdego kraju wymagało opracowania „Nomenklatury statystycznych jednostek terytorialnych”. Zawarta w niej klasyfikacja służy celom statystycznym oraz finansowym<sup>6</sup>.

Odmienne podziały da się uzasadnić uwarunkowaniami ekonomicznymi, których nie sposób oderwać od przesłanek historycznych. Szczególnie w przypadku Polski nowy podział administracyjny zdeterminowały bardziej czynniki historyczne niż ekonomiczne. Można zatem mówić o tradycyjnie dobrze prosperującej strefie północno-zachodniej oraz gorzej rozwijającej się strefie południowo-wschodniej (z pewnymi wyjątkami wewnątrzregionalnymi). W tych dwóch umownie przyjętych strefach na terenie Polski funkcjonuje 15 wyodrębnionych regionów europejskich. One to właśnie nie realnie wiadczy o harmonizacji europejskiej przestrzeni ekonomicznej.

W każdym „euroregionie”<sup>7</sup>, którego odrębność stanowi przygraniczne tereny Polski, odnotowujemy różnego rodzaju bariery rozwoju, najważniejszą jest jednak bariera finansowa. Według danych Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową przeprowadzonych w 2000 roku w Województwie Pomorskim, samorządy lokalne

---

<sup>5</sup> J. Y. S. Ghbaliz ja — iluzje, nadzieje, obawy i seanse, „Ekonomista” 2004, nr 1, s. 33—34.

<sup>6</sup> W. Szymt, *Zasady i kierunki polityki pomocy regionalnej w Unii Europejskiej*, w: U. K. Prasznic (red.), *Egguowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, Kraków 2003, s. 267.

<sup>7</sup> Z uwagi na zainteresowanie morskim bezpieczeństwem ekonomicznym cztery artykule po wicelem euroregionowi Bałtyk.



w klasyfikacji rangowej barier rozwojowych w skali od 1 do 10 barierom finansowym przypisuj 9,16 punktu<sup>8</sup>. Dysproporcje rozwoju dotyczą jednak wszystkich państw Unii, a ich wyrównywanie może być dziś kierunkiem prowadzenia polityki regionalnej. Wynika to z art. 2 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, w myśl którego polityka regionalna to między innymi oddziaływanie organów Wspólnoty na sferę społeczno-gospodarczą wszystkich państw dla harmonijnego wzrostu i rozwoju. Jedną z form oddziaływania jest wykorzystanie środków i mechanizmów finansowych. Pomoc regionalna w latach 2000—2006 wyznacza pewne priorytety, zwane nowymi celami<sup>9</sup>: promowanie i dostosowanie regionów zaniedbanych, to jest tych, których PKB jest niższy od 75% średniego unijnego; regionów wymagających przekształceń strukturalnych; regionów charakteryzujących się bezrobociem strukturalnym z dużym odsetkiem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Pośród funkcji polityki regionalnej najważniejszą z punktu widzenia władz lokalnych jest funkcja pomocowa, wyrażająca się bezwzględnie pomocą dla regionów najbardziej jej potrzebujących. Nie mniej istotne są funkcje<sup>10</sup>: alokacyjna — czyli oddziaływanie finansowe dostosowujące strukturę produkcji do przemian i potrzeb gospodarczych; stabilizacyjna, której podporządkowano likwidację bezrobocia przez zmianę struktury zatrudnienia; oraz redystrybucyjna powodująca przepływ zasobów z krajów silniejszych ekonomicznie do krajów słabszych. Szczególnie ta ostatnia budzi kontrowersje, albowiem sugeruje wtórny podział dochodów państw członkowskich według zasad przymusu, chociaż związana jest z funkcją integracyjną — mechanizmem solidarności i integracji. To funkcja redystrybucyjna polityki regionalnej, w mojej opinii, sprzyja z jednej strony harmonizacji europejskiej przestrzeni gospodarczej, z drugiej zaś powinna sprzyjać wyrównywaniu nierówności gospodarczych, a także tworzeniu szans

---

<sup>8</sup> J. Tomaszewski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne województwa pomorskiego — szanse i zagrożenia*, w: J. Przybylski, B. Zalewski (red.), *Polityczne i militarne aspekty bezpieczeństwa w regionie Morza Bałtyckiego*, Gdynia 2002, s. 449; na podstawie E. Wojnicka, *Priorytety i bariery*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2000, nr 3-4.

<sup>9</sup> W. Szmyt, *Zasady...*, op. cit., s. 269.

<sup>11</sup> Ibidem.

rozwoju regionów najsłabszych. Problem to z punktu widzenia funkcjonowania funduszy europejskich zasadniczy i byłby moim zdaniem le pojmowany, gdyby my w pogoni za pomocą i wyrównywaniem szans zapominali o „liderach”, preferując „najuboższych”. To kwestia właściwego przeznaczenia i wykorzystywania funduszy. Należy zatem dystansować się od niebezpieczeństwa tworzenia paradygmatu o konieczności wyrównywania rozwoju, bez jego potęgowania u ról własnych.

W przekroju prawnym zasadnicze znaczenie ma pakiet rozporządzeń i dyrektyw dotyczących uruchomienia właściwych funduszy, które z kolei zaliczam do zasadniczych instrumentów finansowych wspomagających gospodarki „wstępujące”. Główne rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (RUE) oraz Parlamentu Europejskiego (PE) to: Rozporządzenie RUE nr 1260/99 z czerwca 1999 r. w sprawie reguli generalnych funkcjonowania funduszy strukturalnych; Rozporządzenie RUE i PE nr 1261/99 z 21 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Regionalnego; Rozporządzenie RUE i PE nr 1783/99 z 12 lipca 1999 r. obejmujące przepisy wykonawcze w sprawie EFRR; rozporządzenie RUE nr 1265 z 21 czerwca 1999 r. uruchamiające Fundusz Spójności.

Aktualnie w naszym zasięgu są: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny; Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa oraz Fundusz Spójności, którego beneficjentami są kraje, nie tylko regiony. Nie można ich łączyć z funduszami strukturalnymi<sup>11</sup>. Istotny jest jednak wynegocjowany udział Polski w przyznanych funduszach dla nowych krajów członkowskich<sup>12</sup> : w Funduszu Spójności, związany z dużymi projektami inwestycyjnymi w transporcie i rolnictwie, 45,8%—52,8%; tzw. cel 1 — 57,6%, program INTER-

---

<sup>11</sup> Ibidem, s. 279.

<sup>12</sup> *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwie Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, MSZ, Warszawa 2002, s. 48. W tym samym raporcie autorzy-sprawozdawcy z MSZ zwracają uwagę na wszystkie obszary negocjacji. Wymienia się ich 30 i każe dyktować, co może być przedmiotem innych rozważań, obejmuje problemy finansowe. Odrębnie przy tym uwzględniono takie obszary, jak: podatki, kontrol finansów, finanse i budżet oraz inwestycje.

REG, dotyczący współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej — 48,7%, program EQUAL, służący eliminowaniu nierówności na rynku pracy — 53,1%. Ponadto, według najnowszych danych, w latach 2007—2013 Polska może otrzymać blisko 73 mld euro na „cel pierwszy bis” dla złagodzenia sytuacji „ofiary efektu statystycznego”. Zależy to jednak od kierunku zmian PKB w Polsce<sup>13</sup>. Zasadniczym obsługującym wspomnianych funduszy, a więc stron instytucjonalnych, tworzą: Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny.

Przekonanie polskiego społeczeństwa, szczególnie rolników, o obligatoryjności pomocy, i to na ich warunkach, jest właściwie wyrazem narodzin takiego paradygmatu. W dyskusji o pomocy zapomina się o innowacyjności i inicjatywie, kształtuje się postawy roszczeniowe w skali mikro-, mezo- i makroekonomicznej. Mniej w tej dyskusji głosów rodowisk rejonów nadbrzeżnych, gdy gospodarkę morską zepchnięto na peryferie kilku resortów, a wymieni tylko infrastrukturę i rolnictwo. W tej gospodarce obowiązuje zasada ogień wiodących. Słowem, liczą się tylko regiony najmocniejsze.

Biorąc pod uwagę rejon nadbrzeżny, poszczególne regiony (rynków lokalne), choć w polityce morskiej mają deklaracyjnie identyczne znaczenie, ale rozwijały się nierównomiernie. Jeśli chodzi o Pomorze, nie odbiega ono od ogólnych prawidłowości — we wszystkich jego rejonach rozwój społeczno-gospodarczy koncentruje się w wielkich miastach, takich, jak Szczecin czy Gdańsk<sup>14</sup>. W centrach tych opracowano również strategię rozwoju mikroregionów. Przykładowo w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w „priorytetach, celach i zadaniach” wskazywano na konieczność rozwoju rybołówstwa, przemysłu okrętowego oraz eglugi, postulując<sup>15</sup>: wspieranie

<sup>13</sup> Strona internetowa Europa na podstawie „Trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej”. Efekt statystyczny wyraża się spadkiem przeciętnego PKB Unii po jej rozszerzeniu, za cel pierwszy dotyczy pomocy strukturalnej dla państw, których PKB na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 75% owej przeciętnej. W warunkach polskich odsetek ten wynosił w 2001 roku 39,4%. Szacuje się, że w roku 2003 osiągnie poziom 66,3% (Słowenia odpowiednio 71,5-84,1%).

<sup>14</sup> M. Dutkowski, I. J. K. <> mnywki i w dkarstwo, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2000, nr 6.

<sup>15</sup> T. Parteka (red.), *Strategia Rozwoju [Pomorskiego] Pomorskiego*, Gdańsk 2000, s. 59—60.

rybołówstwa dalekomorskiego, bałtyckiego oraz hodowli ryb i rybacstwa ról dowego — jeszcze przed wstąpieniem do Unii; wzmocnienie zaplecza badawczego, przemysłu okrętowego; utrzymanie międzynarodowej konkurencyjności stoczni remontowych; lepsze wykorzystanie warunków rynkowych przez firmy eglugowe; rozbudowa baz promowych; pełne otwarcie polskich akwenów Zalewu Wiłanego. Sprzyja to niewątpliwie poszerzeniu i harmonizacji europejskiej przestrzeni gospodarczej. Temu zresztą służyły konsekwentnie wprowadzane w życie koncepcje E. Kwiatkowskiego, który walczył o pozycję Polski w ówczesnej przestrzeni. Harmonizacja była jednak ograniczana barierami politycznymi.

Obecnie bariera ta już nie istnieje, za sprawą ostatnich lat dowodzących o dynamicznej współpracy Polski w bałtyckiej — europejskiej przestrzeni gospodarczej (zobacz tabela 1)<sup>16</sup>. Znaczenie województw nadmorskich wynika przede wszystkim z ich położenia. Położenie geograficzne niejako wymusza zaangażowanie się w procesy bałtyckiej integracji, która jest przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej, NATO i USA.

Znajdujemy się w eurobałtyckim regionie funkcjonalnym; Bałtyk uznawany jest za morze wewnętrzne Unii Europejskiej, w której trzeba by konkurencyjnym partnerem. Konkurencyjność polskiej gospodarki morskiej, z uwagi na brak polityki morskiej, budzi jednak istotne wątpliwości.

---

<sup>16</sup> Tytułem komentarza do tabeli 1 warto zwrócić uwagę na niejednoznaczność definicji Regionu Morza Bałtyckiego. Kryteria wyodrębnienia państw tego regionu opierają się na przesłankach geograficznych oraz gospodarczych. Zdaniem A. B. Kisiel—Łowczyca zaliczy do tego obszaru, z uwagi na tradycyjne powiązania gospodarcze z Europą Zachodnią i most nad Öresundem, należą również Norwegia; ta sama Autorka, powołując się na dokument *Vision and Strategies for the Baltic Sea Region 2010*, zwraca uwagę, i po autoryzacji przez odpowiednie rządy do Europy Bałtyckiej zalicza się „terytorium Danii, Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Białorusi, Szwecji, Norwegii, ponadto bałtyckie kraje związkowe Niemiec: Szlezwik-Holsztyn i Meklemburgia Pomorza Przednie, oraz Rosji: Kaliningrad i St. Petersburg”. Z uwagi na ową niejednoznaczność w tabeli podano tylko niektóre państwa regionu. Zob.: A. B. Kisiel—Łowczyk, *op.cit.*, s. 21-22.

Tabela 1. Handel zagraniczny Polski z wybranymi państwami regionu bałtyckiego w latach 1994—1999 (w mln USD)

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im	Ex	Im
Niemcy	6150	5930	8780	7730	8350	9090	8480	10200	10200	12400	11920	11800
Dania	550	518	668	638	743	812	757	826	775	918	922	900
Szwecja	438	605	518	909	582	947	610	1276	675	1358	728	1469
Finlandia	b.d.	b.d.	352	536	315	611	323	730	255	791	258	814
Estonia	14,4	b.d.	15,8	16,6	57,3	22,3	55,4	25,4	72,3	16,4	69,2	15,0
Lotwa	43,2	8,1	60,3	13,5	80,8	16,8	115	19,5	191	24,6	172	25,6
Litwa	89,1	44,0	187	66,2	230	110	338	112	447	89,2	380	83

ródło: P. Mickiewicz, *Regionalizm bałtycki i jego uwarunkowania polityczno-wojskowe*, na podstawie informacji Ministerstwa Gospodarki z lat 1994—1999, w: J. ICojkoł, J. Tomaszewski, P. Tyrała (red.), *Regionalizm a bezpieczeństwo*, Gdynia 2002, s. 275.

Statystyki mogą świadczyć, iż nasza „bałtyckość” jest silna tylko słowem<sup>17</sup>. Wiadczą o tym wskaźniki ekonomiczne podmiotów gospodarki morskiej: poziom kosztów, wskaźniki rentowności brutto oraz wskaźniki płynności. Te ostatnie informują o zdolności zamiany jednych aktywów na drugie albo określają zdolność przedsiębiorstw do spłaty bieżących zobowiązań. Wskaźniki dynamiki poziomu kosztów, tak w sektorze publicznym GM, jak i prywatnym, w latach 1995—1999 wahały się i wynosiły<sup>18</sup>: w roku 1995 — 102,6%; w latach 1996—1998 odpowiednio 105,5% i 98,4%; 1999 — 101,1%. Koszty w sektorze prywatnym były jednak niższe niż w sektorze publicznym.

Na niskim poziomie kształtowały się wskaźniki rentowności brutto i netto, przy ujemnych w sektorze publicznym i dodatnich w sektorze prywatnym. Przedsiębiorstwa sektora publicznego, które zajmowały

<sup>17</sup> B. Kościukiewicz, *Ratyk racjonalny*, Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2000, nr 5.

<sup>18</sup> Analiza podstawowych zjawisk w polskiej gospodarce morskiej — *ANALIZA* v.v. mi. gov/, rok poprzedni 100%, (J.T.)-

si przeladunkami, magazynowaniem, i przechowywaniem towarów w portach morskich odnotowały pewną poprawę rentowności w latach 1996—1997, jednak w następnym okresie ich rentowność uległa zdecydowanemu pogorszeniu. W tym samym czasie w sektorze prywatnym stwierdzono sytuację korzystną — wskaźniki rentowności rosły<sup>19</sup>. Szczególnie negatywnie jednak należy ocenić zdolność płatniczą, gdy wskaźnik płynności w sektorze publicznym w latach 1995—1999 obniżył się z 56,5% do 29,8% — co podważa wiarygodność przedsięwzięcia tego sektora. W sektorze prywatnym w tym samym okresie wskaźnik ten oscylował w granicach 36—37%<sup>20</sup>.

Pomimo tych krytycznych uwag, należy przypomnieć o aktywności gospodarczej Polski w dziedzinie handlowej oraz na szanse wynikające z wstąpienia do Unii Europejskiej oraz ze współpracy transgranicznej, również z państwami postradzieckimi.

Według opinii przedstawicieli związków zawodowych reprezentujących środowisko marynarzy i rybaków oraz transportowców związanych z gospodarką morską (odczuwających najlepiej jej rozwój, ale także najbardziej jej kryzys), rynek pracy związany z GM należy rozpatrywać jako się naczynia połączone: stocznie — połowy, statki — przewóz pasażerów oraz ładunków — przetwórstwo — magazynowanie — przeladunki w portach — transport — dystrybucja — konsumpcja. Układ ten gwarantuje pracę spawaczom, monterom, inżynierom-konstruktorom, malarzom, marynarzom, elektrykom, dokerom, rybakom, kolejarzom, kierowcom i wielu innym. Przynosi też wpływy podatkowe sektorowi publicznemu. Byłoby tak istotnie, lecz w stabilnych warunkach finansowych, odpornych na koniunktury w kraju i za granicą. Wobec kryzysu w światowym przemyśle stoczniowym, braku flotyli handlowej płynącej pod polską banderą doszło do marginalizacji całej gospodarki morskiej oraz pauperyzacji wspomnianych grup zawodowych. W opinii związków zawodowych, „Kompromitacja rzemieślników jest o tyle wyrażona, że w skali światowej handel zyskuje coraz większe znaczenie. (...) Na tym tle gospodarka morską jako sektor najlepiej związany z międzynarodowym handlem nabiera co-

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

raz wi ksze go znaczenia. Jednak e brak ch ci wzi cia przez pa stwo odpowiedzialno ci za polityk morsk uniemo liwia wykorzystanie dogodnych warunków rozwoju bran y”<sup>21</sup>.

Niejako w odpowiedzi na te „zarzuty” Ministerstwo Infrastruktury (w ramach Narodowego Planu Rozwoju, w cz ci dotycz cej gospodarki morskiej) opracowało Sektorowy Program Operacyjny (SOP) Transport — Gospodarka Morska na lata 2004—2006. Program jest w znacznej cz ci finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF).

Obejmuje on nast puj ce cele: poprawa stanu dróg krajowych, poprawa dost pu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ochrona brzegu morskiego, poprawa infrastruktury kolejowej dla obsługi aglomeracji miejskich, pomoc techniczna. Ze wzgl dów na przedmiot moich zainteresowa ograniczam si tylko do problematyki gospodarki morskiej (GM).

W dziedzinie poprawy dost pu do portów morskich chodzi głównie o działania polegaj ce na poprawie infrastruktury zapewniaj cej dost p do portów od strony l du, a tak e na popraw infrastruktury portowej dla zapewnienia dost pu do portów morskich od strony morza (tory wodne, kotwicowiska, falochrony zewn trzne, oznakowanie nawigacyjne). Dost p do portu od strony l du zapewniaj drogi kołowe, linie kolejowe i ródl owe drogi wodne. Okre lone w SOP działania dotycz jedynie portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: Gda sk, Gdynia, Szczecin i winouj cie. Tymczasem szans rozwoju gospodarki morskiej stwarza równie turystyka morska, ograniczona przez lata uwagi na nasycenie regionu nadmorskiego obiektami wojskowymi, wykorzystywanymi przez struktury Układu Warszawskiego, mi dzy innymi przez Flot Bałtyck .

Nie sposób pomin w tym miejscu problematyki kosztów wdra nia poprawy infrastruktury portowej, infrastruktury podej do portów w wymienionych portach czy ochrony brzegu morskiego (kwoty ogólne zobacz tabela 2).

---

<sup>21</sup> F. Ilkowski, „Przeł d Wydarze Zwi zkowych” nr 4 (68).

Na uwagę zasługuje tu fakt, że wszędzie tam, gdzie liczymy na wsparcie Unii, zaspokojenie blisko 30% realizacji zadań i potrzeb finansowych zależy od środków własnych. Wynika to z zasady komplementarności finansowania różnych zadań gospodarczych ze środków Unii.

W porcie Gdańsk przewiduje się między innymi rozbudowę sieci infrastruktury transportowej Portu Północnego, modernizację i rozbudowę bazy przeladunków drobnicy, portowych urządzeń do odbioru odpadów i pozostałości ładunkowych ze statków, a także przebudowę Nabrzeża Przemysłowego. Łącznie na te cele przewidziano 54,0 mln euro<sup>22</sup>. Inwestycje w porcie Gdynia: II etap budowy terminala „Ro-Ro”, platforma dystrybucyjno-logistyczna będą kosztowały 31,2 mln euro. Natomiast wszystkie inwestycje w portach Szczecin i winowicie zamkną się kwotą 36,7 mln euro.

Sprostanie zasadzie komplementarności jest jednak utrudnione. Z. Gilowska w artykule na temat centralizacji i decentralizacji finansów publicznych *Finanse pozostały w tyle* pisze, że nie tylko w województwach nadmorskich „władztwo podatkowe samorządu powiatowego i samorządu województwa nie istnieje, a zbiory domniemanych (wobec braku formalnej definicji) podatkowych dochodów własnych samorządu (...) są w zasadzie puste. Powiaty otrzymały jedynie jedynoprocenowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu, co oznacza, że nie mogą korzystać z gwarantowanego w art. 168 konstytucji prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustaw”<sup>23</sup>.

W tej sytuacji, wobec swobodnego dochodowego ubezwłasnowolnienia, trudno na szczeblu regionu pisać i zgłaszać wnioski o przydział środków z funduszy europejskich, skoro wygoszparowane dochody samorządów terytorialnych, zwłaszcza centralny system decyzyjny, nie napawają w żadnej mierze optymizmem wobec ciężkiego kryzysu fi-

---

<sup>22</sup> Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury, [http://zm.polsteam.com.pl/biul\\_04\\_2000/tre\\_gospodarka](http://zm.polsteam.com.pl/biul_04_2000/tre_gospodarka).

<sup>23</sup> Z. Gilowska, *Finanse zostały w tyle*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2000, nr 3-4. Autorka wraca uwagę na szkodliwość „blokowania decentralizacji finansów publicznych” na rzecz „ochrony władztwa podatkowego aparatu centralnego”.



nansów publicznych. Optymistycznie mog brzmie jedynie korzystne (w ocenie MSZ) dla regionów nadmorskich zapisy dotycz ce udziału Polski we Wspólnej Polityce Rybackiej<sup>24</sup>. Najwa niejsze to zachowanie kwot połowowych i dost p do łowisk unijnych, rekompensaty za wycofanie nadwy ek połowowych oraz wykorzystanie instrumentów finansowych, pocz wszy od pierwszego dnia członkostwa w ramach Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem. Obejmuje on równie pomoc socjaln dla rybaków<sup>25</sup>.

Tabela 2. Tabela finansowa programu SPO — Transport - Gospodarka Morska (alokacja w mln euro)

Działania w zakresie gospodarki morskiej	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2004—2006	2004—2006
	rodki krajowe	Wkład ERDF*	rodki krajowe	Wkład ERDF	rodki krajowe	Wkład ERDF	rodki krajowe	Wkład ERDF
1. Poprawa dost pu do portów morskich:								
a) infrastruktura dost - pu od strony morza	10,9	30,7	12,5	35,1	15,5	44,0	38,9	109,8
b) infrastruktura portowa	11,0	20,3	12,6	23,2	15,8	29,0	39,4	72,5
2. Ochrona brzegu morskiego	1,6	3,8	1,8	4,3	2,3	5,4	5,7	13,5
Razem działania w zakresie gospodarki morskiej	23,5	54,8	26,9	62,6	33,6	78,4	84,0	195,8
Ogółem SPO Transport - Gospodarka Morska	79,9	207,4	91,4	237,0	114,2	296,3	285,5	740,7

\*ERDF - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

ródło: Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury,

[http://zm.polsteam.com.pl/biul\\_04\\_2000/tre\\_gospodarka.htm](http://zm.polsteam.com.pl/biul_04_2000/tre_gospodarka.htm). (25. 11. 2002 r.).

Na bazie zaprezentowanych rozwa a o szansach wykorzystania unijnego wsparcia finansowego dla gospodarki, ze szczególnym

<sup>24</sup> O przemy le stoczniowym w tym miejscu nie wypowiadam si , albowiem jest to element naczy poł czonych zestawu hutnictwo, górnictwo, przemysł maszynowy, transport etc.

<sup>25</sup> Raport na temat..., op.cit., s. 33-34.

uwzględnieniem gospodarki morskiej, rodzi się kilka wniosków i w tym celu co do skuteczności działań własnych wobec morza, jakiego daje harmonizacja europejskiej przestrzeni gospodarczej.

1. Istotną wydaje się przede wszystkim poprawa konkurencyjności polskiej gospodarki, w której brakuje protekcjonizmu państwowego.
2. Powinno zanieść gospodarkę morską z innymi dziedzinami gospodarowania powodując konieczność kompleksowego spojrzenia na wszystkie programy operacyjne w połączeniu z Narodowym Programem Rozwoju.
3. Rozwój rejonów nadmorskich uzależniony jest od wymiany handlowej drogą morską i utrzymywaniu istniejących już portów handlowych z portami rejonu Morza Bałtyckiego.
4. Rozwojem gospodarki morskiej powinien kierować jeden wyspecjalizowany resort.
5. Zarządzanie funduszami w kraju wymaga specjalistycznych cywilnych służb finansowych, których skład nie zmieniałby się wraz z ekipami rządowymi.
6. Racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi na szczeblu regionu uzależnione jest w znacznej mierze od faktycznego władztwa podatkowego samorządów lokalnych.

Kończąc, pozwolę sobie zacytować aktualne przesłanie doby renesansu:

„Kto ma państwo morskie, a nie używa go, albo da sobie wydzierać, wszystkie porty od siebie oddala a wszystkie szkody na siebie przywodzi z wolnego niewolnikiem się staje, z bogatego ubogim”.

(Dymitr Solikowski, 1575)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Jan Dymitr Solikowski (1539-1603) - arcybiskup lwowski, sekretarz Zygmunta Augusta i Stefana Batorego, poeta i publicysta — zob. *Encyklopedia Popularna*, Warszawa 1980, s. 722.

## Bibliografia

- Analiza podstawowych stawisk w polskiej gospodarce morskiej*, /<http://www.mi.gov/>.
- Dutkowski M., *laokomotywki i w dkarstwo*, „Pomorski Przegl d Gospodarczy” 2000, nr 6.
- Kisiel-Łowczyc A. B., *bałtycka integracja ekonomiczna. Stan i perspektywy do 2010 r.*, Warszawa 2000.
- Kojko! J., Tomaszewski J., Tyrała P. (red.), *Regionalizm a bezpiecze-stwo*, Gdynia 2002.
- Ico ciukiewicz B., *Rallyk bez racjk*, „Pomorski Przegl d Gospodarczy” 2000, nr 5.
- Kukli ski A. (red.), *Problematyka Przestrzeni Europejskiej*, Warszawa 1997.
- Parteka T. (red.), *Strategia Rocywoju Województwa Pomorskiego*, Gda sk 2000.
- Przybylski J., Zalewski B. (red.), *Polityczne i militarne aspekty bezpiecze-stwa w regionie Morga bałtyckiego*, Gdynia 2002.
- Stonehouse G., HamillJ., Campbell D., Purdie T., *Globalizacja. Stra-tegia i Zarz dzanie*, Warszawa 2001.
- Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury,  
[http://zm.polsteam.com.pl/biul\\_04\\_2000/](http://zm.polsteam.com.pl/biul_04_2000/).
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwie Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, MSZ, Warszawa 2002.
- Szmyt W., *Zasady i kierunki polityki pomocy regionalnej w Unii Europej-skiej*, w: Prasznic U. K. (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, Kraków 2003.
- Wojnicka E., *Priorytety i bariety*, „Pomorski Przegl d Gospodarczy” 2000, nr 3-4.
- y y ski. J., *Globaliz ja — iluyje, nadzieje, obawy i szanse*, „Ekonomi-sta” 2004, nr 1.

## Summary

The article depicts some of the financial and law aspects regarding Poland's accession to the European Union. An importance of Poland's membership in EU is emphasised, as basic issues for economic safety since the financial support in restructuring of Polish economy will even out the opportunities. The author characterises significant financial functions of regional policy as well as some of the EU funds. He points out legal grounds and institutions that grant them. Special focus is put on an opening in spending the EU funds for development of maritime economy in connection to National Development Programme and Operational Programme (SOP) concerning Transportation and Maritime Economy.

# **Polityka regionalna**

## *Edward Jakubowski*

### Polityka regionalna a społeczno-regionalny rozwój Polski

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zostały stworzone możliwości i warunki do budowania w naszym kraju nowoczesnej gospodarki rynkowej. Podjęte wówczas działania makroekonomiczne sprzyjały budowaniu podstaw takiego ustroju. Pomimo trudności typowych dla okresu transformacji oraz złej sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej, w Polsce stworzono mechanizmy gospodarki rynkowej. Przebudowa politycznego porządku Europy po II wojnie światowej prowadziła do przewartości relacji ukształtowanych przez 45 lat. Różne sfery działalności interwencyjnej państwa, podobnie jak i rozwój polityki regionalnej, musiały być zdefiniowane w nowych warunkach ustrojowych.

Na początku lat 90. polityka rozwoju regionalnego nie należała do najważniejszych elementów polityki społeczno-gospodarczej państwa. Było to związane z działaniami mającymi na celu osiągnięcie stabilizacji gospodarczej związanej z transformacją. Innym ważnym czynnikiem makroekonomicznym polityki rozwoju regionalnego jest relatywnie niski Produkt Krajowy Brutto (PKB) na jednego mieszkańca Polski, liczony według paritetu siły nabywczej, zaledwie 40 proc. średniej Unii Europejskiej.

W połowie lat 90. sytuacja zaczęła się stopniowo zmieniać. Celem polityki makroekonomicznej stało się tworzenie systemowych podstaw, które objawiły się wysokim wzrostem gospodarczym. Zdano sobie sprawę, że regionalny wymiar społeczno-gospodarczy może być zarówno barierą rozwoju gospodarczego, jak i czynnikiem dynamizującym ten rozwój.

W literaturze zaczęto artykułować poglądy o potrzebie nadania wysokiej rangi polityce rozwoju regionalnego<sup>1</sup>. Wyrazem tego było sformułowanie strategicznych celów w zakresie rozwoju regionalnego - \*

---

<sup>1</sup> J. Kołodziejski, *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*, Warszawa 1993.

go, które zakładały<sup>2</sup>: pogłębienie polityki państwa wobec zróżnicowania regionalnych, dostosowanie w zakresie ustawodawstwa do polityki prowadzonej przez UE, wspieranie konkurencyjności regionów, stworzenie instytucji rozwoju regionalnego, większy nacisk na rzecz ochrony środowiska.

Tabela 1. Wskaźniki ekonomiczne krajów wstępujących do UE w 2003 roku

Kraj	Średnia roczna temp. wzrostu produkcji krajowej	Ludność w mln	PKB w mld euro	Wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego (LPS) w %	Wzrost PKB	Inflacja	Bezrobocie w proc.	Wynik budżetu w proc. PKB	Dług publiczny w proc. PKB
Cypr	9,2	0,7	11,3	18,9	1,9	4,0	4,4	-6,3	72,7
Czechy	78,9	10,2	75,7	15,5	2,9	0,1	7,8	-12,9	37,6
Estonia	45,2	1,3	7,4	10,5	4,7	1,3	10,1	+2,6	5,8
Litwa	65,3	3,4	16,1	10,6	9,0	-1,2	12,7	-1,7	21,0
Łotwa	64,6	2,4	9,2	9,0	7,5	2,9	10,5	-1,8	15,6
Malta	0,3	0,4	4,4	16,8	2,8	2,6	8,2	-9,7	72,0
Polska	312,7	38,2	185,2	10,4	3,7	0,8	19,2	-4,1	45,4
Słowacja	49,0	5,4	28,8	11,8	4,2	8,4	17,1	-3,6	42,8
Słowenia	20,3	2,0	24,5	17,2	2,3	5,6	6,5	-1,8	27,1
Wgry	93,0	10,1	73,2	13,4	2,9	4,7	5,8	-5,9	59,0

ródło: W. Gadomski, *Makropanorama dziesięciu nowych krajów EU*, <http://serwisy.gazeta.pl/ue/1,36136,2063938.html>

Od sposobu działania w wymienionych celach zależała dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego oraz odporność struktur na różnego rodzaju zawirowania. Dlatego niezbędnym było określenie warunków i konsekwencji każdego z tych celów oraz rozwinięcie polityki państwa wobec zróżnicowania regionalnych<sup>3</sup>.

U progu lat 90. XX wieku Polska cechowała się mniejszymi zróżnicowaniami poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego województw niż państwa o gospodarce rynkowej na podobnym etapie rozwoju. Reformy ustrojowe, podjęte w tym czasie, wywarły znaczny wpływ na

<sup>2</sup> A. Łodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski*, Warszawa 1993.

<sup>3</sup> A. Klasik, *Zróżnicowania regionalne jako wyzwanie strategiczne rozwoju regionalnego Polski*, Katowice 1996.

zró nicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Mo na było zaobserwowa w tym procesie zmian kondycji ekonomicznej poszczegól nych województw w wyniku wprowadzenia mechanizmów wła ciwych dla gospodarki rynkowej.

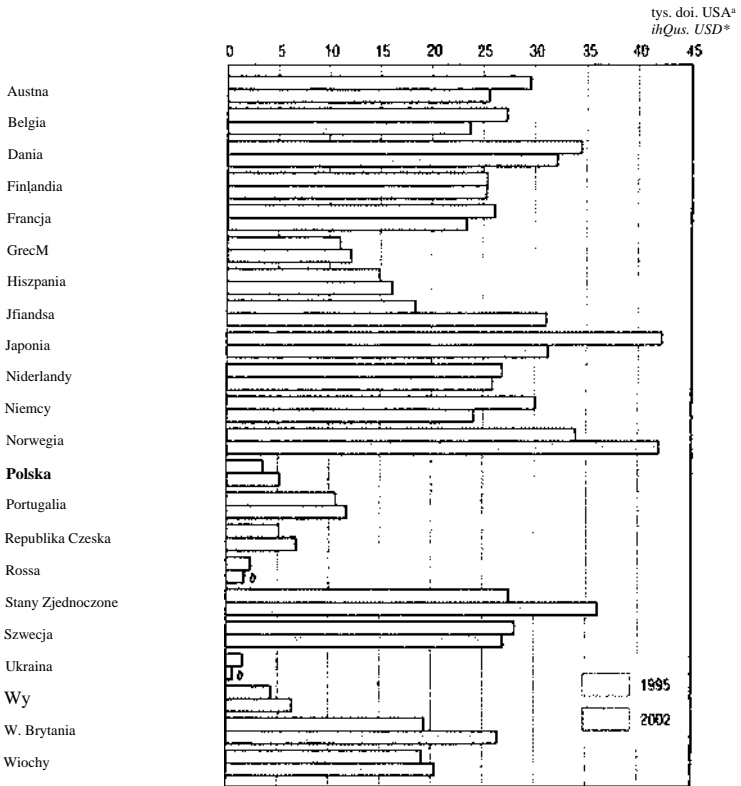
Tabela 2. Produkt krajowy brutto w złotych na jednego mieszka ca według podregionów w latach 1998—2000

WYSZCZEGÓLNIENIE/ROK	1998	1999	2000
POLSKA	14316	15914	17725
DOLNO L SKIE	14290	16273	18324
J eleniogórs k o-wa brzy ski	11451	12765	14231
Legnicki	17865	18879	22828
Wrocławski	9566	11196	13280
m. Wrocław	20810	25285	27064
KUJAWSKO-POMORSKIE	13193	14121	15893
Bydgoski	13777	15529	17289
Toru sko-włocławski	12627	12754	14537
LUBELSKIE	10383	11112	12146
Białskopodlaski	9830	9631	10172
Chełmsko-zamojski	9455	9252	10164
Lubelski	11044	12531	13759
LUBUSKIE	13062	14444	12146
Gorzowski	14200	15132	16536
Zielonogórski	12377	14030	15517
ŁÓDZKIE	12682	14497	15723
Łódzki	11174	11442	12790
Piotrkowsko-skiemiewicki	10450	12254	13478
m. Łód	16944	20645	21767
MAŁOPOLSKIE	13029	14231	15826
Krakowsko-tarnowski	10488	11035	12723
Nowos decki	9431	10091	10313
m. Kraków	23056	26330	29871
MAZOWIECKIE	20920	23760	26871
Ciechanowsko-płocki	14486	14676	17371
Ostroł cko-siedlecki	9592	9842	11449
Warszawski	13398	14089	17366
Radomski	9382	9789	11827
m. Warszawa	40143	48217	52630



Tabela 2. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca według podregionów w latach 1998—2000 — ci g dalszy

WYSZCZEGÓLNIENIE/ROK	1998	1999	2000
OPOLSKIE	12635	13320	15146
Opolski	12635	13320	15146
PODKARPACKIE	10866	11685	12608
Rzeszowsko-tarnobrzegi	11029	12452	13684
Kro nie sko-przemyski	10668	10753	11299
PODLASKIE	10926	11580	13174
Białostocko-suwański	11461	12534	13684
Łom y ski	9405	8860	10585
POMORSKIE	14129	16120	17824
Słupski	11965	11399	13327
Gda ski	10129	11965	12985
Gda sk-Gdynia-Sopot	20496	24376	26834
L SKIE	16014	17565	19509
Północno l ski	12072	13688	15351
Poludniowo l ski	14919	16081	16364
Centralny l ski	18823	20666	22498
WI TOKRZYSKIE	11056	12435	13868
wi tokrzycki	11056	12435	13868
WARMI SKO-MAZURSKIE	10986	12341	13210
Elbl ski	10798	12056	12331
Olszty ski	12096	13727	15090
Elcki	9025	9915	10827
WIELKOPOLSKIE	15141	16747	18900
Pilski	12025	13002	14284
Pozna ski	13291	14911	16933
Kaliski	11243	12145	13468
Koni ski	11700	12279	13819
m. Pozna	28935	32796	37517
ZACHODNIOPOMORSKIE	13980	15924	17489
Szczeci ski	15548	17699	19338
Koszali ski	11126	12702	14130



<sup>a</sup> Weeing kursu urz. dowego a 2000 r.

<sup>b</sup> i Accatwig to toe official exchange rate, a 2000.

Rys. 1. Produkt krajowy brutto na jednego mieszka ca w wybranych krajach

ródło: www.stat.gov.pl

Popraw mo na było zauwa y w regionach zwi zanych z najwi kszymi aglomeracjami miejskimi o bogatej strukturze ekonomicznej oraz du ym udziale uslug, a tak e w województwach zachodnich, które potrafiły wykorzysta swoje poło enie geograficzne<sup>4</sup>. Relatywnemu pogorszeniu uległa sytuacja regionów, w których wyst powała koncentracja rolnictwa i skumulowany był przemysł obronny.

W ród osób zajmuj cych si problematyk rozwoju regionalnego dominował pogl d, e wraz z post puj c transformacj b d nast - powały zró nicowania w regionach. Spowodowane to było ograniczonymi mo liwo ciami wydatków publicznych na wspieranie rozwoju regionalnego. Działania w sferze interwencji pa stwa polegały na niwelowaniu skutków bezrobocia; tak pasywna polityka wobec narastaj cych problemów miała negatywne nast pstwa.

Trwała marginalizacja niektórych regionów w kontek cie integracji europejskiej wywołuje problemy społeczne wi ce si z zamieszkiwaniem cz ci ludno ci na obszarach pozbawionych dost pu do zdobyczy cywilizacyjnych nowoczesnego społecze stwa. Zbyt du e zró nicowanie mo e zagrozi spójno ci terytorialnej pa stwa, dlatego pa stwo w sferze ekonomicznej musiało skierowa swoje działania do regionów biedniejszych, daj c im szans rozwoju endogenicznego potencjału.

Poło enie geopolityczne Polski stwarza ogromne szanse na wykorzystanie tych mo liwo ci<sup>5</sup>. Oznacza to wykorzystanie tranzytowych mo liwo ci naszego kraju<sup>6</sup>. Zapocz tkowane zmiany sprzyjały rozwojowi współpracy transgranicznej, która przybierała ró ne formy na poszczególnych granicach. Akcesji naszego kraju do Unii towarzyszyła również reorganizacja powi za gospodarczych Polski. Najwa niejszym partnerem gospodarczym Polski stały si przede wszystkim Niemcy i inne kraje UE. Współpraca ta zaowocowała szybkim rozwojem zachodnich obszarów przygranicznych. Przykładem takiego regionu jest województwo lubuskie. W lipcu 1999 roku jako jeden z pierwszych w Polsce Sejmik województwa lubuskiego uchwalił dokument „Priorytety współpracy zagranicznej”, który wytyczał główne cele oraz demograficznych partne-

<sup>4</sup> *Ro nry regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Konferencje i seminaria nr 14, Warszawa 1997, s. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>6</sup> Na konferencji w Helsinkach podzielono Polsk na cztery korytarze tranzytowe.

rów tej współpracy. Najważniejsze znaczenie ma współpraca z Niemcami, przede wszystkim z Krajem Związkowym Brandenburgii, z Saksonią i Berlinem. Współpraca ta owocuje różnego rodzaju inicjatywami we wszystkich dziedzinach życia. W 1999 roku województwo lubuskie i Brandenburgia uzgodniły treść ramowego porozumienia o współpracy partnerskiej. Wypracowano ten Wspólny Dokument Programowy PHARE CBC oraz Interreg III na lata 2000-2006, który uzyskał bardzo wysoką ocenę Władzy Wojewódzkiej i Komisji Europejskiej.

Bardzo dużą rolę we współpracy lubusko-brandenburskiej odgrywają dwa lubuskie euroregiony, to jest: „Pro Europa Viadrina” i „Sprewa—Nysa-Bóbr”, które przyczyniły się do zbliżenia społeczności po obu stronach granicy<sup>7</sup>.

Polityka rozwoju regionalnego jest jedną z priorytetowych i jednocześnie kluczowych sfer naszej działalności. Układ instytucjonalny polityki międzyregionalnej (początkowo bardzo ubogi) został w ciągu kilku następujących lat uzupełniony o wiele nowych organizacji. Jednak nadal wciąż brak jasnych kryteriów działalności, a nakładające się kompetencje ograniczały ich rozwój. Podstawowym problemem jest czytelne określenie na poziomie centralnym trzech typów struktur funkcjonujących na płaszczyznach: programowo-strategicznej, polityczno-koordynacyjnej, wykonawczo-operacyjnej.

Wyposażenie tych struktur w odpowiednie uprawnienia i środki jest koniecznym warunkiem efektywnego wypełniania funkcji związanych z rozwojem regionalnym na poziomie krajowym.

Ukształtowanie podmiotów polityki wewnątrzregionalnej jest problemem ustrojowym, mającym fundamentalne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa, a nie tylko rozwoju regionalnego.

Ważnym elementem rozwoju regionalnego jest konkurencyjność regionów<sup>8</sup>. Początkowo problem ten odnosił się jedynie do podmiotów gospodarczych w skali państwa, dopiero po 1995 r. pojawił się w skali regionów. Pomimo kontrowersji, uznane zostało to za jeden z podstawowych celów polityki rozwoju regionalnego. Akceptacja tego celu oznaczała diametralną zmianę modelu polityki rozwoju

---

<sup>7</sup> Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego, marzec 2000.

<sup>8</sup> T. Markowski, *Wzrost konkurencyjności regionów*, Łódź 1996.

regionalnego, w efekcie odejście od tradycyjnej dominacji działań wyrównawczych na rzecz działań służących wzmocnieniu endogenicznych czynników rozwoju we wszystkich regionach kraju. Dlatego polityka rozwoju regionalnego, a także regionalny wymiar polityk sektorowych (przemysłowej, rolnej, ekologicznej i transportowej), powinny sprzyjać wzrostowi konkurencyjności poszczególnych regionów. Szczególne znaczenie ma tutaj wspieranie systemu instytucjonalnego, sprzyjającego działalności gospodarczej oraz tworzeniu regionalnych systemów innowacyjnych.

Istotnym czynnikiem wzrostu promocyjności konkurencyjności stały się regionalne strategie rozwoju, które były przygotowywane przez wszystkie organizacje regionalnej sceny społeczno-gospodarczej. Problem ten należy rozpatrywać uniwersalnie, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Polski<sup>9</sup>. Niski poziom rozwoju niektórych regionów kraju prowadzi do obniżenia ich dynamiki procesów rozwoju i do niewykorzystania możliwości, jakie daje komponent regionalny rozwoju makroekonomicznego.

Do regionów o najwyższej konkurencyjności i poziomie rozwoju zalicza się województwa: małopolskie, mazowieckie, pomorskie i wielkopolskie. Przewaga ich wynika z wysokiej efektywności sektora produkcyjnego, dużego potencjału zasobów ludzkich oraz dobrze rozwiniętej infrastruktury. Regiony, które stoją przed poważnymi trudnościami, to województwa: lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Czynniki hamujące ich rozwój to: nieefektywna struktura zatrudnienia, niska jakość zasobów ludzkich, a także niski wskaźnik urbanizacji oraz niski poziom zaangażowania kapitału zagranicznego<sup>10</sup>.

Istotnym czynnikiem rozwoju regionalnego jest tworzenie instytucji finansowania tej polityki<sup>11</sup>. Wydawanie ograniczonych środków publicznych powinna cechować wysoka ich efektywność. Takie mechanizmy nowoczesnego finansowania rozwoju regionalnego już w Polsce powstały (wzorce przeniesiono z Unii Europejskiej). Wynikało to

<sup>9</sup> *Rozwój regionalny Polski jako element...*, op. cit., s. 26.

<sup>10</sup> Polska — Narodowy Plan Rozwoju 2004—2006, Warszawa 2003.

<sup>11</sup> A. Kidyba, *Finansowanie rozwoju regionalnego. Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji Polski*, Lublin 1996.

z procesów integracyjnych, których efektem będzie nasze członkostwo w Unii. Ważne jest wspieranie powstawania instytucji, które mogą efektywnie koordynować proces finansowania przedsięwzięć w sferze rozwoju regionalnego. Istotne znaczenie w stworzeniu tych instytucji miały programy Phare i Phare II, nie ze względu na ilość uruchomionych środków, ile na transfer nowoczesnej wiedzy. Niestety, w poprzednich latach niska efektywność wykorzystania środków finansowych oraz brak koordynacji między poszczególnymi programami powodowały niewykorzystanie całości środków przeznaczonych z programu Phare.

Niewątpliwie jednym z ważniejszych zadań polityki rozwoju regionalnego jest poprawa i ochrona środowiska naturalnego. Ma ona nie tylko wymiar lokalny, lecz także globalny. Realizacja zasad ekorozwoju nie zależy tylko od polityki ochrony środowiska, ale także od innych polityk państwa, w tym od polityki rozwoju regionalnego.

Wysoka jakość środowiska przyrodniczego ma walory społeczne, gospodarcze i kulturowe, decydujące w perspektywie o konkurencyjności regionów. Postępująca integracja oznacza jeszcze głębsze wmontowanie przesłanek ekologicznych w programowanie rozwoju regionalnego. Dotyczy to między innymi<sup>12</sup>:

- określenia stref o specjalnym znaczeniu dla środowiska naturalnego;
- rodzaju i umiejscowienia czynników najwęższej degradacji;
- respektowania norm UE przez regiony najbardziej upośledzone;
- strategii rozwoju i działań proponowanych do sfinansowania ze środków Unii;
- ram prawnych i administracyjnych koordynacji polityki rozwoju regionalnego i ochrony środowiska.

Umiejscowienie sprostania wobec wymienionym wymaganiom zasadniczo wpłynie na dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

Jak już stwierdziłem, dostosowanie do Unii Europejskiej jest najważniejszym zewnętrznym uwarunkowaniem rozwoju regionalnego kraju. Obecnie dla Polski ważnym jest jeszcze głębsza integracja ze Wspólnotami.

<sup>12</sup> Ekorozwój w Euroregionie „Sprewa-Nysa-Bóbr” \ Gubin-Zielona Góra 1997, s. 2—3.

Organizacja ta jest kluczowym elementem przestrzeni europejskiej i struktury gospodarki Europy<sup>13</sup>.

Układ o stowarzyszeniu z Uni Europejsk , ratyfikowany 16 grudnia 1991 r., stanowi! podstaw do wzajemnej współpracy; był tak e podstaw do innego spojrzenia na polityk rozwoju regionalnego<sup>14</sup>. Problematyka ta została zawarta w art. 86 układu<sup>15</sup>. Obejmuje on nast puj ce postanowienia:

Strony b d zacie nia współprac w zakresie rozwoju regionalnego i planowania gospodarki gruntami.

W tym celu planuje si podj cie nast puj cych rodków:

- dostarczenie władzom pa stwowym, regionalnym i lokalnym informacji dotycz cej polityki regionalnej oraz planowanej gospodarki gruntami, a w przypadkach gdy b dzie to zasadne, udzielenie pomocy w opracowaniu takiej polityki;
- wspólne działanie władz regionalnych i lokalnych w zakresie rozwoju gospodarczego;
- analizowanie koordynacji działań dotycz cych rozwoju obszarów przygranicznych Polski i Wspólnoty;
- wymian urz dników pa stwowych;
- udzielanie pomocy technicznej z uwzgl dnieniem obszarów najsłabiej rozwini tych;
- tworzenie programów dla potrzeb stworzenia banku informacji na temat polityki regionalnej.

Problemy dotycz ce polityki rozwoju regionalnego podejmowane były tak e w innych punktach układu o stowarzyszeniu:

art. 80 dotyczy! ochrony rodowiska przyrodniczego;

art. 81 dotyczy! sfery infrastruktury transportowej, obejmował swym zasi giem modernizacj dróg i autostrad;

art. 87 dotyczy! sfery socjalnej i obejmował współprac w dziedzinie zatrudnienia oraz planowania i realizacj regionalnych programów restrukturyzacji;

---

<sup>13</sup> E. Kry ska, *Dylematy polskiego tynku pracy*, Warszawa 2001, s. 87.

<sup>14</sup> Układ Europejski ustanawiaj cy stowarzyszenie mi dzy Polsk a Uni Europejsk i ich pa stwami członkowskimi, Warszawa 1991.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

art. 91 dotyczył cel i stwierdzał, że współpraca obejmowa będzie rozbudow infrastruktury granicznej między stronami.

Zgodnie z układem o stowarzyszeniu polityka gospodarcza została podzielona na cztery części<sup>16</sup>:

- 1) przemysł przetwórczy, w tym przemysł energetyczny i paliwowy, elektromaszynowy, chemiczny, metalurgiczny, drzewny i papierniczy, włókienniczy, przetwórstwa spożywczego;
- 2) górnictwo, obróbka metali i kamieni szlachetnych, produkcja zbrojeniowa, produkcja substancji toksycznych, przemysł farmaceutyczny;
- 3) usługi finansowe;
- 4) nabywanie majątku państwowego w procesie prywatyzacji.

Stowarzyszenie miało obejmowa pierwotnie 10 lat (na dzień dzisiejszy wiemy, że przedłużyło się ono prawie o 3 lata), podzielonych na dwa etapy pięcioletnie. Zgodnie z postanowieniami nasz kraj ułatwił obywatelom Wspólnoty podejmowanie inicjatyw gospodarczych na równych warunkach jak przedsiwzięciom polskim. Wprawdzie układ przewidywał możliwość uchylecia się od postanowiecia w stosunku do tych dziedzin, które są w trakcie restrukturyzacji i które mogą powodowa ne problemy społeczne, jednak wprowadzenie takich ogranicze mogło mieć tylko przejściowy charakter.

Dostosowanie do standardu Unii Europejskiej w sferze polityki rozwoju regionalnego będzie procesem wieloletnim, wymagającym zaangażowania znacznych środków. Dlatego działania podjęte zostały już w okresie stowarzyszenia, a ich zasięg terytorialny był stosunkowo powszechny, obejmując poziom krajowy, regionalny, a częściowo nawet lokalny<sup>17</sup>.

W okresie przejściowym nasz kraj przyjął trzy zasadnicze kierunki dostosowania do polityki rozwoju regionalnego, tak by stały się one elementem społeczno-gospodarczego rozwoju Polski.

S to dostosowania:

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> I. Pietrzyk, *Polityka gospodarcza regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyspłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 1996.



do zasad polityki rozwoju regionalnego UE;  
w zakresie sporządzenia dokumentów planistycznych;  
w zakresie umiejętności stosowania procedur właściwych programowaniu rozwoju regionalnego UE.

Polska w okresie stowarzyszenia dostosowywała standardy polityki rozwoju regionalnego do wymogów UE. Podstawowa misja polityki regionalnej, zapisana w preambule Traktatu Rzymskiego, mówi o wzmocnieniu jedno i spójno i między gospodarkami, a także o redukowaniu różnic, jakie występują między regionami oraz ekwidowaniu zaoferowania. Jako kraj członkowski mamy nowe możliwości dla rozwoju regionalnego w postaci Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójno i, ale pod warunkiem przeprowadzenia odpowiednich działań dostosowawczych. Skala transferów z funduszy jest ogromna dla finansowania odpowiednich przedsięwzięć, ale efektywność ich wykorzystania zależy tylko od rodzaju, podmiotów gospodarczych oraz samorządów terytorialnych.

## Bibliografia:

Babiak J. (red.), *Polska w obliczu integracji europejskiej — do wiadzenia i perspektywy*, Warszawa—KraEsz—Pozna 2003.

*Ekorot wój w Euroregionie „Sprewa-Nysa-Bóbr”*, Gubin—Zielona Góra 1997.

Gadomski W., *Makropanorama dziesi ciu nowych krajów UE*,

<http://serwisy.gazeta.pl/ue/1,36136,2063938.html>

Kidyba A., *Pinansowanie rozwoju regionalnego. Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji Polski*, LubEn 1996.

Klasik A., *Zró nicowania regionalne jako wyzwanie strategiczne rozwoju regionalnego Polski*, Katowice 1996.

Kołodziejwski I., *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*, Warszawa 1993.

*Korzy ci i koszty członkostwa w Unii Europejskiej. Raport z bada*, Warszawa 2003.

Kry ska E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, Warszawa 2001.

- Lodkowska-Skoneczna A., Pyszkowski A., Szlachta J., *Rozwój regionalny Polski*, Warszawa 1993.
- Markowski T., *Wprost konkurencyjno ci regionów*, Łódź 1996.
- Nitschke B. (red.), *Europa regionów. Tradycje i perspektywy*. Zielona Góra 2002.
- Pietrzyk I., *Polityka rozwoju regionalnego Polski z\* punktu widzenia perspektywy przyspłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 1996.
- Polska — Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Warszawa 2003.
- Rozwój regionalny Polski jako element integracji europejskiej*, Konferencje i seminaria nr 14, Warszawa 1997.
- Strategia Rozwoju Województwa Lubuskiego, marzec 2000.
- Szlachta J., *Europejski Eundusp Rozwoju Regionalnego — szansa dla Polski*, <http://www.europa.edu.pl/docs/2002/03/18/1951207/EFRR.pdf>
- Szlachta J., */naczeniefunduszy europejskich dla rozwoju regionalnego Polski*, [http://www.rcie.zgora.pl/pliki/opracowania/znaczenie\\_funduszy\\_europ\\_dla\\_rozwoju\\_regional\\_polski.pdf](http://www.rcie.zgora.pl/pliki/opracowania/znaczenie_funduszy_europ_dla_rozwoju_regional_polski.pdf)
- Układ Europejski ustanawiaj cy stowarzyszenie mi dzy Polsk a Uni Europejsk i ich pa stwami członkowskimi, Warszawa 1991.
- „Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego”, biuletyn, nr 1, stycze -marzec 2004.

## Summary

During the period of being only associated with UE, Poland was engaged in the process of restructuring the standards of regional development policies so that they could comply with the UE requirements. The basic idea of regional policy can be found in the preamble to the Treaty of Rome, in which there is a call for stronger unity and cohesion of national economies and, at the same time, for necessity of diminishing differences between particular regions and raising all those retarded regions up. As a member state, we are now provided with better means for the regions development, such as Structural Funds or Cohesion Funds, on condition that we will

undertake some necessary adaptive actions. For particular production units the range of transfers the funds is huge, but the effectiveness of profiting from them depends on the government, production units and local government.

## Zbigniew Makieta

### Euroregion Karpacki w Unii Europejskiej

#### - szanse i zagrożenia

W ocenie przestrzennego zróżnicowania rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski zbyt mało uwagi poświęca się regionom południowo-wschodnim, uważanym powszechnie za obszary słabo rozwinięte ekonomicznie, o relatywnie niskim poziomie konkurencyjności<sup>1</sup>. Zapewne z tego powodu regiony te jedynie sporadycznie są przedmiotem zainteresowania inwestorów krajowych i zagranicznych. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej niewątpliwie wpłynie na poprawę sytuacji gospodarczej na wspomnianych obszarach. Strategiczne znaczenie tych regionów wynika przede wszystkim z ich położenia geograficznego — na wschodniej granicy Unii Europejskiej, w bezpośrednim kontakcie z obszarami ogromnego rynku Europy Wschodniej, będącego głównym kierunkiem ekspansji gospodarek krajów Europy Zachodniej.

W dynamizowaniu regionów wschodnich szczególnie rolę mogą odegrać euroregiony ukształtowane tam w poprzedniej dekadzie. Euroregiony na pograniczu wschodnim mają szansę — dzięki wykorzystaniu renty położenia — przejść funkcję logistyczną w ekspansji Unii na rynki wschodnie oraz stać się pomostem w dalszym poszerzaniu na wschód.

Znaczące miejsce w realizacji tych zamierzeń powinien zająć największy euroregion Europy — Euroregion Karpacki, który integruje obszary należące do pięciu państw Europy Południowo-Wschodniej (Ukrainy, Rumunii, Węgier, Słowacji i Polski), a położony jest na pomoście bałtycko-czarnomorskim, najkrótszej drodze z Bałtyku nad Morze Czarne.

---

<sup>1</sup> B. Winiarski, *Euroregiony na wschodnim pograniczu Polski — z szansami i wyzwaniami w obliczu jej akcesu do Unii Europejskiej* w: *This book is devoted to the memory of Professor Marcin Maria Piłciński*. Polish Academy of Sciences, Institute of Geography and Spatial Organization, Warsaw 2003.

W tym zadaniu Euroregionu Karpackiego jest aktywne włączenie się do działań mających na celu:

- Z' eliminacja zagrożeń, które skróciły jako wynikające z przeszłości historycznej,
- S' eliminowanie zagrożeń współpracy transgranicznej z powodu przystąpienia Polski do UE,
- ✓ eliminowanie zagrożeń związanych z biegunowym rozwojem przestrzeni europejskiej, w której analizowany euroregion pełni funkcje peryferyjne.

Euroregion Karpacki ma szansę przejąć wiele funkcji o wymiarze europejskim. Członkami terenów euroregionu to w przeszłości ziemie należące do Polski. Z tego m.in. powodu należy dbać o poprawę stosunków politycznych, zwłaszcza z Ukrainą, i rozwijać kontakty gospodarcze. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej pogranicze polsko-ukraińskie powinno być przykładem modelowej współpracy obszarów przygranicznych oddzielonych granicą UE. Z tego powodu należy zadbać, by wschodnia granica UE nie stała się „elazn kurtyńską” na miarę XXI wieku, dzielącą Europę. Warto dołożyć starań, aby nowa granica wschodnia Unii integrowała i harmonizowała przestrze polityczną, społeczną i ekonomiczną Europy.

# **Turystyka mi dzynarodowa**

## Krystyna Wajda

### Znaczenie przepływu informacji dla jako ci usług turystycznych

#### 1. Poj cie turystyki

Poj cie „turystyka” ewoluowało wraz ze zmieniaj cym si wiatem. Okre lane było jako „zespół stosunków i zjawisk, które wynikaj z podró y i pobytu osób przyjezdnych, o ile nie nast puje w zwi zku z tym osiedlenie i podj cie działalno ci zarobkowej”<sup>1</sup>. Definicja ta, autorstwa Hunzikera, nie przewiduje liczenia jako turystyki dojazdów do pracy, pod warunkiem, e powrót do domu odbywa si w tym samym dniu. W tamtych czasach nie było jednak zjawiska masowej emigracji zarobkowej i podró owania w celach handlowych<sup>2</sup>. Tego typu przemieszczenia zwi zane s ze wiadczeniem usług hotelowych, transferem pieni dza, transportem i innymi wła ciwo ciami przypisywanymi turystyce. W pewnym stopniu uwzgl dnia to definicja turystyki World Tourism Organization<sup>3</sup> z 1995 r.<sup>4</sup>, w my l której „turystyka obejmuje ogół działa ludzi, którzy podró uj i przebywaj dla wypoczynku, w interesach i w innych celach, przez nie wi cej ni jeden rok bez przerwy, w miejscach znajduj cych si poza ich zwykłym otoczeniem”<sup>5</sup>. World Tourism Organization, w kolejnej definicji ratyfikowanej przez ONZ<sup>6</sup>, wyja nia to słowo jako „ogół czynno ci osób podró uj cych i przebywaj cych w miejscach poza swoim normalnym rodowiskiem, przez okres nieprzekraczaj cy 18 miesi cy”<sup>7</sup>. Naley zwróci uwag na to, i <sup>8</sup>:

---

<sup>1</sup> W. Hunziker, *La Tourisme social*, Berne 1951, za: K. Przeclawski, *Turystyka a wiat współczesny*, Warszawa 1994, s. 5.

<sup>2</sup> G. Golebski, *Efektywno funkcjonowania przedsi biorstw na rynku turystycznym*, Warszawa 1991, s. 9.

<sup>3</sup>wiatowa Organizacja Turystyki.

<sup>4</sup> Recommendations on Tourism Statistics, WTO, Madrit 1995.

<sup>5</sup> W. Bartoszewicz, *Cele i motywy przyjazdów do Polski*, Warszawa 1997, s. 25.

<sup>6</sup> Guidelines for Tourism Statistics, WTO, Madrit 1988.

<sup>7</sup> W. Szubert-Zarzecznv, *Ekonomiczne podstawy tmystryki*, Wroclaw 2002, s. 15.

<sup>8</sup> W. Bartoszewicz, *op. cit.*, s. 25.

- a) pojęcie turystyki wykracza poza tradycyjne pojmowanie turystyki jako wypoczynku wakacyjnego/urlopowego; obecnie uwzględnia się wiatowy rynek podróży związany z szeroko rozumianym przemieszczaniem się ludności,
- b) termin „turystyka” dotyczy licznych działań odwiedzających, obejmujących zarówno „turystów” (odwiedzających, którzy zatrzymują się na co najmniej jedną noc), jak i „odwiedzających jednodniowych”,
- c) turystyka przyjazdowa obejmuje przyjazdy do danego kraju osób mieszkających na stałe za granicą.

Terminem „odwiedzających” określa się każdą osobę podróżującą do miejsca znajdującego się poza jej zwykłym otoczeniem na czas nie dłuższy niż 18 miesięcy, jeżeli podstawowy cel podróży jest inny niż podjęte działanie zarobkowe, wynagradzane w odwiedzanej miejscowości. Czyli<sup>9</sup>:

- a) podróż powinna odbywać się do miejsca znajdującego się poza zwykłym otoczeniem danej osoby (warunek ten wyłącza mniej lub bardziej regularne podróże pomiędzy miejscem nauki lub pracy a domem),
- b) jeżeli przekroczą się określony czas pobytu w odwiedzanej miejscowości, to (z punktu widzenia zaleceń WTO dotyczących statystyki) odwiedzający przekształca się w mieszkańca danej miejscowości.

Wśród „odwiedzających” wyróżniamy:

- a) „turystów” — którzy przynajmniej przez jedną noc korzystają z obiektów zakwaterowania zbiorowego lub kwatery prywatnych w odwiedzanym kraju”,
- b) „odwiedzających jednodniowych” — którzy nie nocują w obiektach zakwaterowania zbiorowego ani w kwaterach prywatnych w odwiedzanym kraju.

Następujące kategorie podróży nie powinny być uwzględniane w liczbie przyjazdów i wyjazdów odwiedzającymi dzynarodowymi<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> Ibidem, s. 25-31.

<sup>10</sup> Ibidem.



- a) osoby przekraczające granic kraju jako imigranci lub emigranci, wraz z osobami b d cymi na ich utrzymaniu, które im towarzyszą lub do nich jadą ,
- b) osoby mieszkające na terenach przygranicznych w jednym kraju i pracujące w drugim (pracownicy przygraniczni),
- c) dyplomaci, urzędnicy konsularni i członkowie sił zbrojnych podróżujący z kraju zamieszkania do kraju, w którym odbywają służbę , lub z powrotem, a także ich służba i osoby b d ce na ich utrzymaniu, które im towarzyszą lub do nich jadą,
- d) osoby podróżujące jako uchodźcy lub nomadowie,
- e) osoby, które nie przekraczają formalnie granicy kraju, na przykład pasażerowie lotów tranzytowych, którzy przebywają przez krótki czas na wydzielonym terytorium dworca lotniczego, lub pasażerowie statku, którzy nie mają pozwolenia zejścia na ląd; kategoria ta obejmuje także pasażerów przewożonych bezpośrednio między lotniskami a innymi terminalami.

Pozostali pasażerowie przejeżdżający tranzytem przez dany kraj powinni zostać sklasyfikowani jako odwiedzający.

Cele wizyty, według zaleceń WTO, klasyfikowane są następująco<sup>11</sup>:

- a) wypoczynek, rekreacja, wakacje: zwiedzanie, zakupy, uczestnictwo w imprezach sportowych i kulturalnych, rekreacja, rozrywki kulturalne, uprawianie sportu amatorskiego, wdrówki piesze i wspinaczki, wypoczynek na plaży, rejsy wycieczkowe, hazard, wypoczynek i rekreacja dla ożnierz, obozy letnie, podróże popularne itp.,
- b) odwiedziŹy u znajomych lub krewnych: odwiedzanie krewnych lub znajomych, wyjazdy na urlop do domu, uczestnictwo w imprezach rodzinnych, opieka nad niepełnosprawnymi,
- c) podróże w sprawach zawodowych lub interesach: instalacja urzędów , wizytacje, podróże handlowe do innych przedsiębiorstw; uczestnictwo w spotkaniach, kongresach, konferencjach, targach i wystawach; wycieczki b d ce form motywacji pracowników; wygłaszanie wykładów i występy na koncertach; przygotowywanie wycieczek dla turystów, zawieranie kontraktów dotyczących

---

<sup>11</sup> Ibidem.

noclegów i transportu, praca w charakterze przewodnika lub inna praca związana z turystyką; podróże związane z zawodowym uprawianiem sportu; misje rzeczowe (włącznie z pracownikami dyplomatycznymi, wojskowymi i członkami organizacji międzynarodowych z wyjątkiem osób pełniących służbę w odwiedzanym kraju), płatne studia, kształcenie i badania naukowe, na przykład w czasie urlopu naukowego; kursy językowe zawodowe i inne rodzaje kształcenia specjalistycznego, związane z interesami lub z zawodem osoby odwiedzającej,

- d) podróże w celach zdrowotnych: pobyt w uzdrowiskach i sanatoriach, wczasowy odchudzający, terapia morska oraz inne kuracje,
- e) podróże w celach religijnych, pielgrzymki: uczestnictwo w wyjazdach religijnych, pielgrzymkach,
- f) inne: załogi statków i samolotów pasażerskich, tranzyt i inne; niezdefiniowany cel podróży.

Wśród krajowych i międzynarodowych uwarunkowań dotyczących rozwoju turystyki, zidentyfikowane zostały następujące tendencje<sup>12</sup>:

- a) wycieczkarska, w szczególności europejskich, gdzie stosowało agresywny marketing w celu zwiększenia skuteczności promocji własnego kraju, regionów i miejscowości turystycznych,
- b) marketing turystyki staje się przedmiotem bliższej współpracy administracji rzeczowej, samorządowej oraz podmiotów turystycznych i ich zrzeszeń, co oznacza wyjście poza ramy dotychczasowych metod wspierania turystyki stosowanych przez sektor publiczny, przy czym:
  - współpraca sektora prywatnego i publicznego będzie się zacieśniała,
  - centra krajowego i międzynarodowego ruchu turystycznego przeprowadzą weryfikację własnych produktów turystycznych i zmodyfikują je na podstawie wiatowych tendencji i preferencji turystów,

<sup>12</sup> M. Abram, T. Burzyński, *Monitorowanie zjawisk turystycznych w Małopolsce*, w: *Programowanie i monitoring zjawisk turystycznych*, AVSI Polska oraz Instytut Turystyki Oddział w Krakowie, Centrum Edukacji Kadr Turystycznych, Kraków 1999, s. 157-174.

- strategia rozwoju turystyki, w szczególności w zakresie marketingu produktów i obszarów, przesunie się na szczebel regionalny,
- informacja turystyczna rozpatrywana będzie w coraz większym zakresie na szczeblu lokalnym, co zaowocuje tworzeniem regionalnych baz danych dla potrzeb turystów, biur podróży, touroperatorów, przewoźników,
- koncepcje tworzenia produktów turystycznych (Hard i Soft Tourism<sup>13</sup>) kierują się w stronę wypoczynku czynnego i turystyki poznawczej; tradycyjne „3 S” (Sun, Sea, Sand — Słońce, Morze, Piasek) wypierane jest przez „3 E” (Entertainment, Excitement, Education — rozrywka, podniecenie, kształcenie), i pod tym kątem powstają nowe atrakcje turystyczne.

## 2. Informacja w branży turystycznej

Specyficzny charakter produktu turystycznego, na który składają się dobra i usługi<sup>14</sup>, determinuje jego charakter popytu na informację. Wśród firm zajmujących się obsługą ruchu turystycznego dominuje świadczenie usług.

Rolą agenta detalicznego jest dostarczenie kupującemu wskazówek dotyczących pozyskania fachowej informacji o możliwościach realizacji podróży czy zakupu produktu turystycznego (zarówno czystych, jak i w formie organizowanych pakietów)<sup>15</sup>.

Usługi informacyjne są jednym z podstawowych usług turystycznych, zarówno w turystyce krajowej, regionalnej, jak i międzynarodowej. Turystyczne usługi informacyjne mogą w dużym stopniu wpływać na rozwój i natężenie ruchu turystycznego. Zapewniają one<sup>16</sup>:

- a) prawidłowe rozmieszczenie ruchu turystycznego w stosunku do możliwości recepcyjnych danego obszaru turystycznego,

---

<sup>13</sup> W. Alejski, *Turystyka w obliczu uroczystości XXI wieku*, Kraków 1999.

<sup>14</sup> G. Golebski, *op. cit.*, s. 11.

<sup>15</sup> J. Ch. Holloway, *The Business of Tourism*, London 1990, s. 53, 103; A. J. Burkart, S. Mendlik, *Tourism, Past, Present and Future*, London 1974, s. 164; A. Konieczna-Domańska, *Biura podróży na rynku turystycznym*, Warszawa 1999, s. 158.

<sup>16</sup> H. Borne, A. Doliński, *Organizacja turystyki*, Warszawa 1998, s. 87-88.

- b) popularyzacja mniej znanych regionów i miejscowości turystycznych,
- c) usprawnienie obsługi turystów,
- d) zwi kszenie zainteresowania turystów zagranicznych.

System informacyjny jest zarówno narz dziem formułowania zamierze dotycz cych programów rozwoju, jak i realizacji zamierze dotycz cych jako ci i efektywno ci w firmach turystycznych<sup>17</sup>.

Zrównnowa ony rozwój wymaga inicjatyw organów europejskich lub mi dzynarodowych wspieraj cych tworzenie i wymian wiedzy, kompetencji, do wiadcze i najlepszych reguł działania. Ich działalno w sektorze turystyki powinna mie na celu<sup>18</sup>:

- a) zbieranie i ocen najwa niejszych informacji, zapewniaj c ich szerok i ogóln dost pno ,
- b) niwelowanie rozbie no ci informacyjnych,
- c) opracowywanie ró norodnych postaw i podstawowych metod do dobrowolnego zastosowania,
- d) wydawanie zalece do kolejnych inicjatyw, jakie nale y podejmowa ,
- e) monitorowanie osi gni tych post pów,
- f) tworzenie zwi zków partnerskich, opartych na najlepszych regułach działania, dla potrzeb promowania dobrowolnego przyjmowania parametrów odniesienia.

### 3. Badania marketingowe ródłem informacji o oczekiwaniach klienta w bran y turystycznej

Badania marketingowe obejmuj systematyczne gromadzenie danych i ich analiz w celu stworzenia podstaw do podejmowania marketingowych decyzji<sup>19</sup> i monitorowania rezultatów podj tych decyzji<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Z. Zuziak, *Managing tourism development for historic preservation and urban regeneration: an introduction to the project proposal*, w: *Managing Tourism in Historic Cities*, Kraków 1992, s. 195-198.

<sup>18</sup> Agenda 21 - zrównnowa ony rozwój w sektorze turystyki w Europie, Bruksela, 10 grudnia 2002, w: *Turystyka jako czynnik ^równnowa onego ro^woju Polski południowej*, Kraków 2003-2004, s. 50-52.

<sup>19</sup> J. Altkorn, *Marketing w turystyce*, Warszawa 1997, s. 167.

<sup>20</sup> Ch. J. Holloway, Ch. Robinson, *Marketing w turystyce*, Warszawa 1997, s. 65.

Obejmuj one nie tylko popyt, podaż, ale także rynkowe strategie i narzędzia oddziaływania na rynek, w tym produkt turystyczny, ceny, system oddziaływania i promocji. Wszystkie te elementy poddaje się analizie przy uwzględnieniu ich substytucyjnych i komplementarnych powiązań<sup>21</sup>.

Pod uwagę za zmienianym się otoczeniem wpływa na konieczność prowadzenia badań marketingowych w krótkim i infrakrótkim czasie. Dlatego te duże sieci hotelowe stale przeprowadzają badania ankietowe na temat poziomu satysfakcji i ewentualnych zastrzeżeń. Usług hotelowych ocenia się np., uwzględniając następujące kryteria: obsługa pokoju, oferowane wycieczki, usługi w restauracji, jakość posiłków, wystrój ścian i dekoracje, usługi barów, uprzejmość pracowników recepcji, oferowane rozrywki, udogodnienia dla dzieci, muzyka, funkcjonowanie kantoru wymiany walut, usługi telekomunikacyjne, wynajem samochodów, możliwość otrzymania posiłku w nocy, wyposażenie pokoi, sposób powitania gości, atmosfera ogólna<sup>22</sup>.

Jedne z badań dotyczące monitorowania regionalnej gospodarki turystycznej na obszarze Polski, opracowane w latach 1992—1994, dotyczyły głównie badania opinii turystów krajowych i zagranicznych. Przedmiotem tych badań było<sup>23</sup>:

- a) uzyskanie szczegółowej charakterystyki ruchu turystycznego przyjazdowego, takiej jak: wiek, płeć, miejsce zamieszkania, sytuacja finansowa, wielkość kwot wydatkowanych na pobyt w regionie,
- b) informacje związane z motywami przyjazdu do miejscowości, takie jak: cel przyjazdu, źródła pozyskiwania informacji,
- c) informacje związane z pobytem, dotyczące wyboru miejsca zamieszkania w bazie noclegowej, planowanie liczby noclegów, rodzaju transportu, z jakiego turysty korzystali w drodze do miejscowości, oraz sposób spędzenia czasu wolnego,

---

<sup>21</sup> J. Altkorn, *op. cit.*, s. 167.

<sup>22</sup> Badania hoteli na Majorce prowadzone przez angielską firmę consultingową Social Surveys Ltd., por. S. M. Jones, *Using Research for Quality Control in the Inclusive Holiday Markets, Travel and Leisure Special Group ESOMAR*, Conference 1976, Venice 1976, s. 278, cytata za: J. Altkorn, *op. cit.*, s. 172.

<sup>23</sup> M. Abram, T. Burzyński, *op. cit.*, s. 157-174.

- d) ocena pobytu w miejscowości, obejmująca usługi turystyczne, infrastrukturę, stopie zadowolenia z pobytu.

#### 4. Jakość usług turystycznych

Jakość usług turystycznych jest pojęciem jakości typu i jakości wykonania. Jakość typu oznacza mierzalny standard bazy i urządzeń — infrastruktury turystycznej, jej nowoczesność. Jakość wykonania wyraża stopień zgodności z ustalonymi zasadami, przepisami, normami, projektami<sup>24</sup>.

Badania prowadzone w USA nad wpływem zysku na strategię rynków kwalifikują jako postrzegane przez klientów firm turystycznych jako jedną z najważniejszych zmiennych decydujących o rentowności<sup>25</sup>. Zestaw cech, które mogą na stosowność jakości funkcjonowania firmy turystycznej to<sup>26</sup>: solidność, szybkie reagowanie, fachowość, dostępność, uprzejmość, komunikatywność, bezpieczeństwo, zrozumienie potrzeb gości.

Strategia zorientowana na jakość uwzględnia, że<sup>27</sup>:

- a) wysoka jakość turystyki jest możliwa i konieczna we wszystkich przedziałach cenowych,
- b) zarządzanie jakością (w tym zrównoważony rozwój) miejscowości turystycznych jest sposobem zapewnienia ich konkurencyjności w przyszłości na poziomie światowym i zachowania miejscowości w stanie nietkniętym i jedynym w swoim rodzaju,
- c) ochrona środowiska naturalnego, zachowanie pejzażu naturalnego i kulturowego, chronienie ekosystemów i zrównoważenie biologicznego stanowi integralną część wysoko jakościowej turystyki w miejscowościach turystycznych,
- d) sektor turystyczny musi postrzegać zadowolenie i pozytywne doświadczenia turysty jako jeden z najważniejszych celów, które muszą zostać zrealizowane; powinien on jednocześnie nie przycy-

<sup>24</sup> A. Kornak, *Zarządzanie turystyką*, Warszawa 1996, s. 178—180.

<sup>25</sup> H. A. Rogers, J. A. Slinn, *Zarządzanie obiektami turystycznymi*, Warszawa 1996, s. 144.

<sup>26</sup> L. L. Berry, V. A. Zeithaml, A. Parasuraman, *Quality counts in services too*, *Business Horizons*, V—VI 1985, za: H. A. Rogers, J. A. Slinn, *Zarządzanie obiektami turystycznymi*, Warszawa 1996, s. 144—145.

<sup>27</sup> Agenda 21 — zrównoważony rozwój w sektorze turystyki w Europie, *op. cit.*, s. 44-45.—

- nia si do urzeczywistnienia społecznych zamierze turystyki zrównowa onego rozwoju, takich jak zaanga owanie i spójno społeczna,
- e) miejscowo ci turystyczne powinny uczyni swoim skarbem własne, endogeniczne siły, co pozwoli im na unikni cie standaryzacji oferty.

Klienci oczekuj od bran y turystycznej jako ci, która wynika z oczekiwa , jakie powstały w ich wiadomo ci nie tylko na podstawie: ustnych informacji od przyjaciół i znajomych, przekazów w mediach, reklamy i kampanii promocyjnych, poprzednich wizyt, zwiedzania innych atrakcji<sup>28</sup>, ale równie : stopnia rozwoju intelektualnego i osobowo ciowego, sprawno ci fizycznej, trybu ycia, zainteresowa prywatnych i zawodowych, do wiadcze całego ycia.

Odczuwana jako usługi turystycznej jest w du ym stopniu powi zana z dostarczaniem informacji. Np. od detalicznego sprzedawcy usług turystycznych klient oczekuje<sup>29</sup>: jak najpełniejszej informacji o wiadczonych usługach turystycznych, walorach turystycznych, formalno ciach zwi zanych z podró itp., fachowej porady w zakresie wyboru usług b d organizowanych ich pakietów najbardziej odpowiadaj cych jego potrzebom i gustom, umo liwienia sprawnego przeprowadzenia aktu zakupu wybranych usług.

Informacja dostarczana przez organizatorów turystyki wpływa na podj cie decyzji o wyborze produktu turystycznego przez klientów, oddziałuje na jako usług turystycznych. Przekaz informacyjny to zasadnicza cz realizowanej usługi, dlatego w tym obszarze nale y podejmowa działania doskonal ce jako .

## 5. Badania pilota owe

W roku 2004 przeprowadzono badania pilota owe w ród biur turystycznych na temat „Doskonalenie systemu informacyjnego w bran y turystycznej”. W tym celu sporz dzono ankiet zawieraj c 29 pyta ,

<sup>28</sup> H. A. Rogers, J. A. Slinn, *op. dt.*, s. 144.

<sup>29</sup> A. Konieczna-Doma ska, *Biura podró y na rynku turystycyym*, Warszawa 1999, s. 159.

któr rozprawdzono drog elektroniczn , poczt tradycyjn oraz przez ankietów.

Prawidłowo wypełniło j 20 biur turystycznych. Cz punktów ankiety dotyczyła zakresu tematycznego niniejszego referatu. Nale do nich przede wszystkim nast puj ce pytania:

Z jakich ródeł najcz ciej uzyskujecie informacj potrzeb w Waszej działalno ci?

Czy przez stworzeniem nowej oferty badacie zainteresowanie wyjazdem?

Czy baz danych macie umieszczon w:

a) Internecie

b) komputerze?

Czy prowadzicie własne badania na rynku turystycznym (w podanych zakresach)?

Czy po realizacji imprezy zbieracie informacj dotycz c satysfakcji uczestników z usługi turystycznej?

Jako usługi turystycznej zwi kszy mo na przez... (podanych zostało kilka mo liwo ci odpowiedzi).

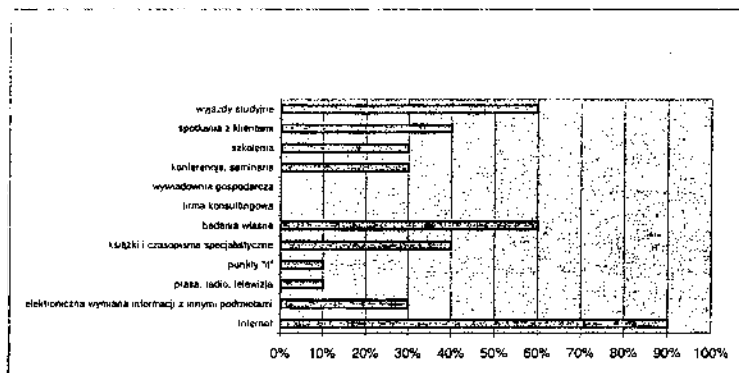
Do najcz ciej wskazywanych ródeł informacji potrzebnych do działalno ci biur turystycznych nale ały: Internet, wyjazdy studyjne oraz badania własne (rys. 1).

Wi kszo badanych biur turystycznych przed stworzeniem nowej oferty bada zainteresowanie potencjalnych klientów (70%), np. przez wywiady bezpo rednie i ankiety. Biura prowadz równie badania rynku turystycznego (60%) dotycz ce np. własnych usług, konkurencji, popytu.

Spo ród badanych biur wi kszo posiada baz danych w komputerze (90%) i w Internecie (95%).

Ankietowane podmioty interesuje równie stopie satysfakcji klientów ze wiadczonych usług, dlatego te 90% zbiera informacje na ten temat (rozmowy bezpo rednie i telefoniczne, Internet).

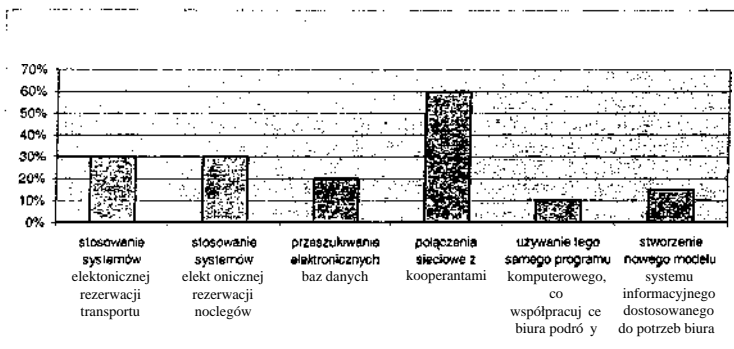




Rys. 1. źródła informacji potrzebnej do działalności biur turystycznych  
 źródło: badania własne.

Pytanie najbardziej związane z tematem referatu dotyczyło sposobów poprawy<sup>7</sup> jako ci usług turystycznych. Odpowiedzi na te pytania przedstawia rys. 2.

Badania pilota owe potwierdzają znaczenie informacji w działalności firm turystycznych oraz ich oddziaływanie na jako wiadczonej usług. Przekonuj również o potrzebie przeprowadzenia badań pełnych, ze zmodyfikowanym zakresem pyta , aby uzyskać pełniejszą wiedzę w zakresie badanego tematu.



Rys. 2. Sposoby wi kszczenia jako ci usługi turystycznej  
 źródło: badania własne.

## Abstract

One of the most important factors influencing choosing a certain tourism product is information. Information also determines the quality of tourism services. The quality should be improved in this area. The paper shows topics connected with the scope of tourism, with information management in tourism, as well as with affairs relating to the quality of the tourism services that are to be provided. It presents results of research into quality and information in tourism.

## *Hija Rosie*

### **Reintegration possibilities of Serbia in world tourism market**

The first task in future, in Serbia and Montenegro (SCG), should be transition in economy and return to international financial, commercial and political instructions. Significant place should be given to tourism, especially to international tourism, because tourism is chosen to be one of the leading activities in future development of SCG. The first step in the future should be segmentation of the international demand market, recognizing regional and national priorities and regaining position for SCG.

„International tourist market has displayed growth tendency in the recent years: 1) in 1966 there were 592 million of tourists, and WTO forecasts that in 2000 there will be more than 700 million, and in 2010 even 1 billion; 2) in 1966 tourists spent near 423 billion USD, and WTO forecasts that in 2000 tourists spending will be 600 billion USD, and in 2010 spending will be 1550 billion USD; 3) tourism is the third industry after oil and car industry”<sup>1</sup>.

Previous data show the growing significance of tourist industry and indicate the necessity of prescribing role of tourism in the future development of SCG. It is not enough to have resources, natural, potential, limited experience and capacities, to participate in the international tourism. For serious market competition in the field of tourism:

- a) We need SCG to be an active member of all international institutions. Political solution for Kosovo is significant too, because as long as we have problems in Kosovo we cannot expect tourists to come;
- b) Apart from the integration with the international institutions, we need to create our own institutional solutions, which will provide a functional economy. The state should foster activities to:
  1. Overcome the external and internal limitations for development,

---

<sup>1</sup> V. Marie, *Ways of Return for Yugoslavia on International Tourist Market*, Business Policy, Belgrade, April 1998, p. 29.

2. Use the experience of highly developed countries in the field of tourism, especially in creating tourist supply,
3. Use modern methods in management and marketing in tourism, especially in tourism promotion.

„Development of tourism should rely on products adhering to the international standards and we need to select and create touristic offer that can be competitive on the international market.

We need to develop all kinds of tourism: seaside, mountain, spas but also transit, hunting and congress tourism, and especially we should pay our attention to creating programs for developing tourism programs for the Danube and for tourism in the countryside, and also programs for cultural tourism”<sup>2</sup>.

As we consider our touristic potential and also our objective possibilities and competitiveness on the world market, our target markets should be European countries such as: Greece, Italy, the Czech Republic and Slovakia, Great Britain, Germany, France and Scandinavian countries. We should also create special offers for tourist market in the USA and Russia. The prerequisite to successful tourist offer is having funds for financing tourist promotion abroad and supporting the reconstruction of the existing capacities and building new ones.

As we know, Europe is the leader in the tourist market. Consequently, should base our tourist development on experience and the development policy of European countries.

## Tourist Policy of EU

In 1982, EU set up tourist policy based on the initial guidelines for the development of EU tourist policy. In 1986, EU established an advisory committee for the exchange of information, consultations and cooperation among the members.

In all documents tourism is considered as one of the most important sectors for EU, and the reasons for that are the following:

---

<sup>2</sup> S. Paunovic, *Tourist Policy of EU and Developing Interests of FRY*, Business Policy, May 1998, Belgrade, p. 63.

1. Tourism is a sector that helps to combat unemployment with little investment (9 million people work in tourism and constitute 6% of all the employees).
2. Tourism is a significant sector of economic development, especially for the development of under-developed regions.
3. Tourism has an important role in ecology and protection of natural and cultural resources.
4. Tourism helps to eliminate borders and integrate with the EU countries.

EU Commission suggested the initial long-term program for supporting European tourism called "Philoxenia" with clearly defined goals and activities which were started in 1997 and will last until 2000. As the final goal, EU defined the improvement of quality and competitiveness of tourist offer which will ensure the increase of income and employment by increasing foreign tourism.

A significant characteristics of this program is the fact that it is open for countries which are not the members of EU, which means that some of the projects of our country can be co-financed by EU<sup>3</sup>.

„According to the basic tendencies and dominant tourist demand, EU countries intensively work on creating the strategy for developing tourism that will help to create a suitable offer.

For instance, Greece gives priority to health based tourism that has shown a growth tendency. Spain is engaged in the modernization of capacities and ecological revitalization of the seaside; In France, the development of mountain tourism is a priority; Austria pays attention to the protection of tourism resources and consumers, to updating of the tourist offer, to financing marketing and promotion, and to the provision of facilities for foreign tourists; Great Britain stimulates direct investment in infrastructure, marketing research and promotion, environmental protection as well as consumers, expanding touristic season, etc..”<sup>4</sup>

Observing the activities in the countries of EU, we can say that in Serbia we need a serious approach in structuring and creating an of-

---

<sup>3</sup> Value of initial budget is 25 millions EUR.

<sup>4</sup> R. Marie, *op. cit.*, p. 29.

fer, and we need serious marketing and promotion activities on the international market. By integrating with the world tourist transformation we may bridge the gap between our tourist offer and the offer of other countries, some of which have less tourist potential.

Speaking of tourist policy, it is important to highlight the document called Action Plan which was enforced on 13 July 1993 and which defined the priorities in tourism. The priorities are given to pilot projects aimed at the development of tourism in villages, fostering cultural and social tourism, enhancing the tourism offer, and promoting the protection of the natural environment.

It is apparent that since 1982 EU has started an organized approach to the development of tourism, and the quality of the idea is that EU programs are open for countries that are not members. That is an opportunity Serbia cannot afford to miss.

### The significance of bringing back Serbia to EU tourist market

It is very important to point out the gap that exists between the low position of tourism as an economic industry, and the tourist potential that Serbia has. It is also important to highlight the significance of bringing Serbia back to EU tourist market.

The connection with Europe was very strong in the 1980's, and in the beginning of the 1990's, in the period of former Yugoslavia.

The European market contribution to Serbian tourism was as follows: "In 1990 within 56% of all foreign tourist, 67% of all foreign overnights, and nearly 70% of foreign spending realized in former YU was made by tourists that came from EU. The greatest contribution was made by tourists from Germany (20% of all EU tourist and 28,5 overnights), Great Britain (7.3% and 17.6) and Italy (7.7% and 5%), and the longest average stay was made by tourists from Great Britain (8.9 days), Ireland (5.5), Germany and Holland (5.3), Belgium (5.2) and Sweden (5 days)<sup>5</sup>.

Speaking about returning of Serbia to EU tourist market we bear in mind the following:

---

<sup>5</sup> R. Marie, *op. cit.*, p. 24.

1. Europe has the leading position as the most wanted tourist destination. To be exact, Europe's share in the world tourist market in 1995 was 59.5%, which indicates a high level of tourist development.

2. In 1992 GDP per capita was 15416 USD which indicates that EU consumers are of very high solvency. GDP per capita in EU is above the average, in transitional countries it is 877 USD, in the Mediterranean countries is 1482 USD and in PR China it reaches 488 USD.

3. Serbia has been seen as a particularly attractive region for tourism development due to the fact that EU must be viewed as an integrated and homogenous area established on the uniform values, political, developing and geostrategic concepts, which is all very important in designing strategy for economic relations at the international level.

4. As one of the reasons interesting in tourist the market of EU, Sanja Paunovic, points to the high level of functional integration stimulated and supported by:

- „domestic flows of goods, services, people, capital, information, etc...
- high level of connection in the field of communication, infrastructure, cultural public services, building network of supranational institutions in the strategic sensitive fields of external and internal policy, safety, environmental protection, monetary and fiscal policy;
- building equal standards in the fields of technology, healthcare, security and administrative procedures, and also homogenization of business roles for companies and high level of interregional connection”<sup>6</sup>.

Concluding, every entity starting from the level above cities and towns to tourist associations must take part in creating a strategy of clear concept of the promotion of tourism, which will help to define a clear development strategy of our country. We believe that in the future our country will fully reintegrate with all the world institutions which will allow our faster recovery and return of SCG to the tourist map of Europe.

---

<sup>6</sup> S. Paunovic, *op. tit.*, p. 30.

## The Necessity to Overcome the Limitations of Development

It is necessary to overcome numerous external and internal limitations, if we want to be a part of international tourist market and especially a part of the tourist map of Europe (some of the limitations are economic crises, war, sanctions, problems in Kosovo, etc...)

The problems that our country faced in past had a deep influence on the economy and especially on tourism. Speaking about factors that cause problems, we find the internal and external factors.

The external factors determine communication of SCG with the rest of the world. „Regarding external factors we must highlight the two that need quick solution:

- 1) surround isolation resulting from the emergence of new states, established on the ground of former SFRY republics; a) new borders which slow down the traffic from Western and Central Europe, b) two very important roads are out of function highway and Adriatic Motorway and c) Montenegro becomes an air destination without enough capacity to receive tourists coming by planes,
- 2) economic isolation which is the result of an undefined political and economic position of SCG”<sup>7</sup>.

Speaking about external limitations and their influence on tourist development we can conclude that external limitations are needed to be solved beyond SCG, and this involves creating relations of our country with the international community.

Regarding the limitations we can say that they are limitations concerning SCG and SCG can do something to change it. They resulted from the economic crises, the lack of adequate policy and strategy of tourist development in the past, slow process of ownership restructuring, etc...

Special problem with internal limitations are limited investment funds which makes us decrease the quality of material tourist base. Insufficient accumulation causes the lack of new investments which

---

<sup>7</sup> R. Marie, *op. at.*, p. 30.



may in the future cause improper offer lagging behind modern tourist trends in the world.

Serious problems are represented by the structure of employees in providing sendees and also in marketing and management in tourism.

The weakness is our economic system and the slow pace of their solutions are also major problems too. Some of them are as follows:

- a) slow process of privatization in tourism which is very negative to structural and quality transformation process in this field,
- b) inadequate legislation in tourism, far from world legislation in the field of tourism,
- c) serious problem in customs and visa system and their negative influences on tourism.

Bearing in mind the above mentioned we could easily conclude that reintegration of Serbia with the international tourist market will depend on the rate and accomplishment in overcoming the limitations enumerated above some others. Further development of tourism in Serbia greatly depends on business cooperation among tourist entities regarding basic tourist offer in Serbia (health recreative tourism in spas and mountains, winter tourism, transit tourism, congress tourism, tourism on the river Danube, countryside tourism, sport tourism, etc.). Big cities could also offer an array in tourism as well as airline companies, tourist agencies, health centers and other operating in Serbia territory on the whole.

# *Katarzyna Klimek*

## Turystyka Szwajcarii w kontekście jednoczenia się Europy

### Wprowadzenie

Szwajcaria jest jednym z pionierów nowoczesnej turystyki i hotelarstwa w Europie i na świecie. Jednak problematykę turystyki w Szwajcarii pomija większość publikowanych opracowań i analiz porównawczych. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w politycznej neutralności tego kraju oraz w konsekwentnym sprzeciwie obywateli szwajcarskich w przyjęciu ich państwa do Unii Europejskiej (ostatnie referendum w 2001 roku zakończyło się fiaskiem).

Unia Europejska jest najważniejszym partnerem ekonomicznym Szwajcarii, w branży turystycznej przysięga z Unii Europejskiej stanowi główny sektor szwajcarskiej turystyki przyjazdowej, ponad 40% wszystkich przyjazdów.

Celem niniejszego artykułu jest prześledzenie, jaki wpływ na rozwój turystyki w Szwajcarii będą mogły mieć tendencje zjednoczeniowe w Europie.

### Ogólne informacje o Szwajcarii

Szwajcaria jest republiką federacyjną powstałą w roku 1848 z połączenia się 26 kantonów. Powierzchnia kraju wynosi 41 293 km<sup>2</sup>. W Szwajcarii można wyróżnić trzy krainy geograficzne: masyw Alp szwajcarskich, wyzniesienia szwajcarskie i góry Jura.

Ponad 60% powierzchni Szwajcarii zajmują Alpy. Wieczne niegdy, ponad 50 szczytów przekraczających wysokość 4000 m n.p.m., lodowce obejmują tereny nieprzystępne do życia, stanowiąc jednak olbrzymi kapitał, który dał podwaliny dla rozwoju turystyki w tym kraju.

Uwzględniając ukształtowanie terenu, Szwajcaria dysponuje tylko 11 tys. kilometrów kwadratowych powierzchni nadającej się do za-

mieszkania. W zwi zku z tym g sto zaludnienia jest tu stosunkowo wysoka i wynosi 172 mieszka ców na kilometr kwadratowy<sup>1</sup>.

Liczba ludno ci wynosi 7,3 mln osób. Szwajcaria jest konglomeratem kultur i j zyków. Oficjalnie uznawane przez Konfederacj s cztery j zyki narodowe: niemiecki, francuski, włoski, retoroma ski. Najsilniej reprezentowane jest narzecze j zyka niemieckiego, którym wlada około 64% mieszka ców Szwajcarii; 19,6% ludno ci posluguje si j zykiem francuskim, a 6,6% j zykiem włoskim. Reliktowy j zyk retoroma ski zachował si tylko w kantonie Graubünden i u ywa go około 1% mieszka ców.

Szwajcaria jest jednym z najbogatszych pa stw wiata. Dochód narodowy na jednego mieszka ca wynosi ponad 37 tys. USD. Wi kszo mieszka ców Szwajcarii yje w du ych miastach, takich jak: Zurich, Genewa, Bazylea, Berno, Lozanna i Lucerna. Na podstawie ankiety przeprowadzonej w roku 2004 przez Mercer Human Resources na temat jako ci ycia w 215 miastach wiatach, Genewa i Zurich zostały wybrane jako miasta zapewniaj ce najwy szy standard ycia .<sup>2</sup>

Szwajcaria jest równie postrzegana jako kraj o bardzo rozwini tym sektorze usług, stanowi ponad 60% przychodów z eksportu. Zasada nienaruszalno ci tajemnicy bankowej oraz neutralno polityczna uczyniły ze Szwajcarii finansowe imperium.

Usługi bankowe stanowi ponad 31% przychodów eksportowych w bilansie płatniczym sektora usług. Na drugim miejscu pod tym wzgl dem plasuje si bran a turystyczna, która corocznie przynosi ok. 27% przychodów z eksportu usług (zobacz wykres nr 1)<sup>3</sup> .

Na tle krajów Unii Europejskiej Szwajcaria wyró nia si równie nowoczesn struktur zatrudnienia według sektorów. W roku 2003 w sektorze usług zatrudnionych było 72% ogółu czynnych zawodowo, podczas gdy dla przemysłu wska nik ten wynosił 23,9%, a dla rolnictwa 4,1%. Ewolucj zatrudnienia w podziale na sektory ekonomiczne obrazuje tabela 1, w której zamieszczono równie dane porównawcze z Uni Europejsk .

<sup>1</sup> T. Buczek, *Rynek turystyczny Sypajcarii*, Warszawa 1999.

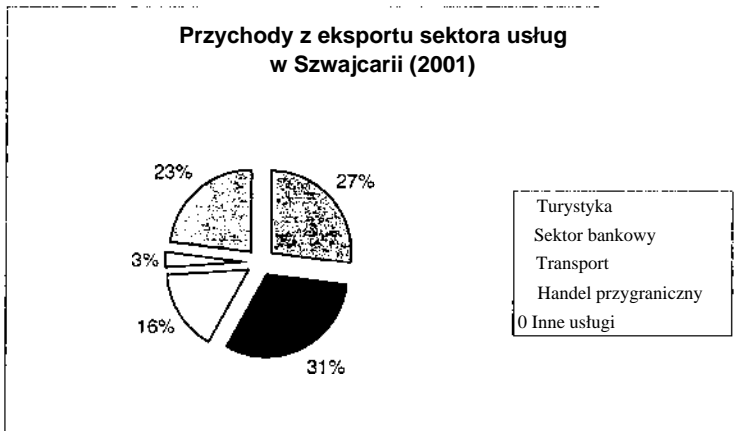
<sup>2</sup> Mercer Human Resource Consulting LLC, *Worldwide Quality of Life Survey*, 2004.

<sup>3</sup> O. Zosso, *Ka Suisse: un pays de services*, SECO, Bern 2003.

Tabela 1. Struktura zatrudnionych według sektorów ekonomicznych w latach 1970—2003 (w %)

KRAJ/ROK	Sektory		
	Rolnictwo	Przemysł i budownictwo	Usługi
Szwajcaria			
1970	8,5	46,2	45,3
1980	6,9	38,1	55,0
1991	4,3	30,2	65,6
1995	4,4	28,6	66,9
2000	4,5	25,7	69,8
2002	4,2	25,2	70,6
2003	4,1	23,9	72,0
Unia Europejska			
1991	6,0	31,3	62,7
2001	4,2	28,6	67,2

ródło: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2003.



Rys. 1. Szwajcarski bilans płatniczy w sektorze usług

ródło: Narodowy Bank Szwajcarii, Zurich 2001.

Branża, która miała decydujący wpływ na ewolucję w strukturze zatrudnienia w Szwajcarii jest turystyka. Szacuje się, że w tym sekto-

rze i w bran ach po rednio z ni zwi zanych pracuje co dwunasty mieszkancie tego kraju<sup>4</sup>.

## Turystyka kluczow bran szwajcarskiej gospodarki

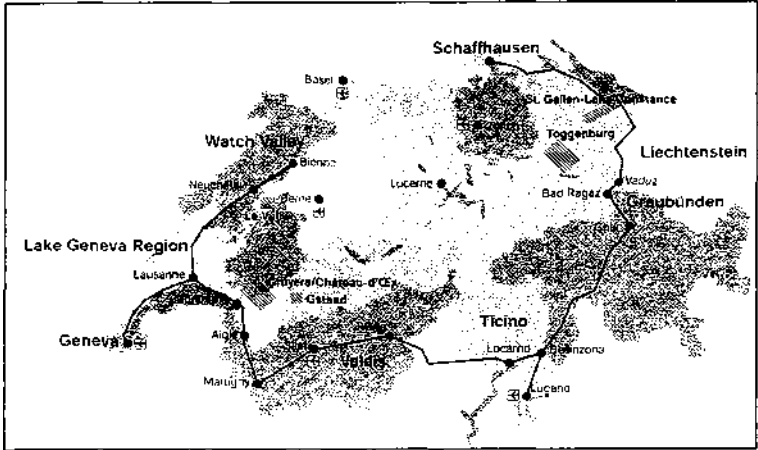
Narodziny turystyki w Szwajcarii datuje si na drug połow XIX wieku. Powstanie turystyki masowej miało ogromne znaczenie dla przeobra enia si Szwajcarii z ubogiego kraju rolniczego (ok. 2/3 terytorium to tereny „nieprodukcyjne”) w nowoczesny, zasobny kraj, w którym głównym „towarem” na sprzeda stało si pi kno krajo-brazu.

Ze wzgl du na szczególne walory krajobrazowo-turystyczne wyró nia si w Szwajcarii 13 regionów turystycznych: Genewa (kanton Genewa — j. francuski), Vaud (Lozanna i kanton Vaud — j. francuski), Valais (kanton Valais — j. francuski i niemiecki), Alpy Berne skie /Oberland Bernois/ — (kanton Berno — j. niemiecki), rodkowa Szwajcaria (kanton Solothurn — j. niemiecki), Bazylea (kantony: Bazylea-wie i Bazylea-miasto, kanton Aargau — j. niemiecki), Zurich (kanton Zurich - j. niemiecki), zachodnia Szwajcaria (kantony: St. Gallen, Appenzell, Glarus, Schaffhausen, Thurgau — j. niemiecki), Gruzonia/Graubünden/ (kanton Graubünden z miejscowo ciami St. Moritz, Davos — j. niemiecki), centralna Szwajcaria (kantony: Luzerna, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri, Zug — j. niemiecki), Ticino (kanton Ticino — j. włoski), Fryburg (kanton Fryburg — j. francuski i niemiecki), Watch Valley (góry Jura na terenie kantonów Berne skiego i Neuchâtel - j. francuski i niemiecki).

Regiony te oraz wa ne miejsca turystyczne Szwajcarii zamieszczono na poni szej mapie (rys. 2).

---

<sup>4</sup> *Suisse Tourisme*, Le tourisme en Suisse a de l'avenir, Zurich 2004.



Rys. 2. Mapa turystycznych regionów Szwajcarii  
 źródło: *Materiały promocyjne Sirt'erland Tourism, Zurich 2001.*

## Turystyka jako ważne źródło dochodów gospodarki szwajcarskiej

Przychody bezpo rednio generowane przez branżę turystyczną wyniosły w roku 2002 30,6 mld franków szwajcarskich (CHF). Łączne wydatki turystów krajowych i zagranicznych w tym roku dały dochód 21,9 mld CHF, co stanowiło ponad 5% produktu krajowego brutto (PKB). Wielkość przychodów z turystyki przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Przychody generowane przez turystykę szwajcarską w roku 2002 w mld CHF

Przychody bezpo rednio generowane przez turystykę	30,6
Przychody bezpo rednie i po rednie generowane dzięki turystyce	46
Przychody z turystyki jednodniowej	8

źródło: *Suisse Tourisme, Zurich 2002.*

Według Szwajcarskiego Sekretariatu Stanu ds. Ekonomii przychody generowane z turystyki porównywalne są z przychodami osi gąnymi

z eksportu towarów głównych bran przemysłowych Szwajcarii: przemysłu chemicznego, maszynowego, budownictwa oraz sektora ubezpieczeniowego. Pod tym wzgl dem turystyka plasuje si na trzecim miejscu (zob. tabel 2 i 3).

Tabela 3. Przychody z eksportu w podziale na bran e w mld CHF w latach 1998-2002

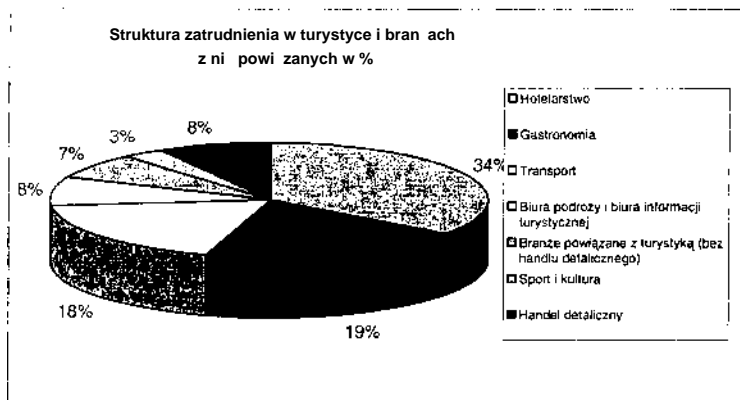
Bran e/rok	1992	1998	2001	2002
1. Przemysł metalurgiczny i maszynowy	38,0	47,7	54,9	50,3
2. Przemysł chemiczny	21,3	31,3	41,8	44,8
3. Turystyka (przychody z turystyki przyjazdowej)	11,5	11,6	12,7	12,2
4. Przemysł zegarmistrzowski	7,4	8,4	10,6	10,6
5. Przemysł tekstylny	4,6	4,0	3,9	3,7

ródło: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2002.

## Turystyka kreatorem nowych miejsc pracy

Według szacunków Szwajcarskiego Urz du Statystycznego 8% ludno ci czynnej zawodowo jest bezpo rednio lub po rednio zatrudnionych w turystyce<sup>5</sup>. W regionach górskich odsetek ten jest jeszcze wi kszy ni w miastach; przykładowo w kantonie Graubünden 70% ogółu aktywnych zawodowo mieszka ców utrzymuje si tylko z turystyki. Z rachunku satelitarnego opracowanego dla turystyki szwajcarskiej w roku 1998 roku wynika, i bran a turystyczna generowała około 166 tys. miejsc pracy. W roku 2000 liczba osób zatrudnionych w turystyce wyniosła ju ok. 190 tys., z czego prawie połowa pracuj cych zatrudniona była w hotelarstwie i gastronomii (zob. rys. 3). Co roku szwajcarski przemysł turystyczny przyczynia si do tworzenia około 80-90 tys. nowych miejsc pracy w pełnym oraz niepełnym wymiarze czasu pracy. Według szacunków w roku 2004 w Szwajcarii ok. 240 tys. osób ma zosta zatrudnionych w sektorze turystycznym i w bran ach po rednio z nim zwi zanych.

<sup>5</sup> Suisse Tourisme, Le tourisme en Suisse a de l'avenir, Zurich 2002



Rys 3. Struktura zatrudnienia w turystyce szwajcarskiej i w branżach z nią związanych (na podstawie rachunku satelitarnego dla turystyki szwajcarskiej, 1998 rok)

ródło: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2003.

## Turystyka a rozwój infrastruktury

Rozwój turystyki w Szwajcarii można porównać do samonapędzającej się reakcji łańcuchowej: więcej turystów → więcej miejsc pracy → więcej przychodów → więcej podatków na rozwój regionów turystycznych → więcej pieniędzy na finansowanie infrastruktury → więcej turystów → więcej miejsc pracy<sup>6</sup>.

Szwajcaria do początku XX wieku była relatywnie ubogim krajem, ok. 60% ludności zatrudnionych było w rolnictwie i leśnictwie. Masowy napływ turystów z Anglii, a później z całej Europy, w rejon Alp szwajcarskich spowodował, i już przed I wojną światową Szwajcaria stała się jednym z ośmiu pierwszych destynacji turystycznych na świecie. Napływ dewiz przyczynił się do powstania: branży hotelarskiej i parahotelarskiej, nowych rodzajów transportu górskiego oraz infrastruktury drogowej, kolejowej i lotniczej.

Branża hotelarska — w roku 1915 Szwajcaria dysponowała potencjałem ok. 215 tys. miejsc noclegowych. Hotelarstwo do dziś jest

<sup>6</sup>J. Krippendorf, *l'Alpe-haut sur la montagne*, Bern 1987.



kołem zamachowym turystyki tego kraju, oferują obecnie ok. 285 tys. miejsc hotelowych<sup>7</sup>. Liczba przedsięwzięć hotelowych i gastronomicznych szacuje się w Szwajcarii na ok. 30 tys.

Obok branży hotelarskiej bardzo silnie w ostatnich latach rozwinął się także sektor parahotelarski (tj. apartamentów i domów górskich). Dysponuje on łącznie liczbą 807 tys. miejsc noclegowych, co prawie czterokrotnie przewyższa liczbę miejsc oferowaną przez szwajcarskie przedsiębiorstwa hotelowe.

Transport górski — Szwajcarzy są pionierami w najnowocześniejszych rozwiązaniach dotyczących transportu górskiego. Posiadają najbardziej nowoczesne koleje górskich i wyciągów o łącznej liczbie 1792. Transport górski oraz budowa dróg przyczyniła się do udostępnienia turystom najbardziej niedostępnych miejsc w Alpach, co spowodowało ponowne zasiedlenie i rozkwit wielu dotychczas opuszczonych i nieprzystających rolniczo terenów.

## Turystyka w Szwajcarii a jednocześnie Europa

Turystyka szwajcarska w znacznym stopniu zależy od turystów zagranicznych. Szacuje się, że na ok. 33 miliony udzielonych w roku 2002 przez branżę hotelarską noclegów, 55% wykorzystanych było przez turystów zagranicznych, natomiast 45% przez turystów szwajcarskich. A 44% turystów przybyłych do Szwajcarii w roku 2002 stanowili goście z krajów Unii Europejskiej, a w szczególności z: Niemiec, Holandii, Anglii, Francji, Belgii, Włoch, Austrii i Hiszpanii. Głównym segmentem szwajcarskiej turystyki przyjazdowej są turyści z Niemiec, którzy corocznie wykupują ponad 10 milionów noclegów w hotelarstwie oraz w branży parahotelarskiej.

Z cytowanego powyżej rachunku satelitarne przeprowadzonego w roku 1998 wynika, że ok. 47% przychodów turystyki szwajcarskiej napływa z wydatków turystów zagranicznych. Blisko co drugi frank wydany w tym kraju pochodzi od turysty zagranicznego. W roku 2002 turyści wydali w Szwajcarii ok. 12,2 miliardów franków szwajcarskich, co czyni turystykę szwajcarską trzecią branżą eksportową tego kraju (zob. tab. 3).

<sup>7</sup> Fédérartion suisse du tourisme, Le tourisme suisse en chiffres 2003, Bern 2003.

Unia Europejska stanowi najwzyszy rynek zbytu dla gospodarki szwajcarskiej. W 1972 roku Szwajcaria podpisała z Uni Europejsk układ stowarzyszeniowy o wolnym handlu. Natomiast od 1999 roku mi dzy Szwajcarii a 15 krajami Unii Europejskiej obowi zuje układ stowarzyszeniowy o prawie do wolnego przemieszczenia i osiedlania si osób. 1 maja 2004 roku oba te układy rozszerzone zostały o 10 nowych krajów przyj tych do Unii Europejskiej. Obywatele nowych krajów UE b d mieli wolny dost p do szwajcarskiego rynku pracy dopiero od roku 2011<sup>8</sup>.

Rozszerzenie Unii Europejskiej do 25 krajów postawiło przed władzami i obywatelami Szwajcarii wiele pyta . Do dnia dzisiejszego nie opracowano adnego raportu, który odpowiedziałby na pytanie, jaki wpływ na turystyk szwajcarsk b dzie miało powi kszenie si rynku europejskiego o 10 nowych destynacji turystycznych.

Prawdopodobnie otwarcie granic, znikni cie barier celnych i wizowych sprawi, i nowo przyj te do wspólnoty europejskiej kraje stanowi b d dla Szwajcarii konkurencj pod wzgl dem atrakcyjno ci turystycznej.

Na podstawie statystyk mo na przewidzie , i dla obywateli Szwajcarii nowe pa stwa członkowskie Unii równie stan si atrakcyjnymi kierunkami wyjazdów. Z tabeli nr 4 wynika, e byłe kraje bloku wschodniego s coraz cz ciej odwiedzane przez obywatelk szwajcarskich.

W roku 2003 atrakcyjnymi kierunkami wyjazdów były dla Szwajcarów: Bułgaria (z uwagi na bardzo tanie wczasy nad Morzem Czarnym), Słowacja, Rosja oraz W gry. Dynamiczny wzrost wyjazdów na W gry ma zwi zek z pr nie rozwijaj c si w tym kraju turystyk „denty styczn ” (leczenie z bów na W grzech jest ok. czterokrotnie ta sze ni w Szwajcarii).

Polska natomiast dla Szwajcarów jest coraz mniej atrakcyjnym turystycznie krajem. W analizowanym okresie 2000—2003 nast pił spadek przyjazdów turystów szwajcarskich do Polski o 9,5%<sup>9</sup>. Jednak z grona krajów byłego bloku wschodniego Polska jest najwa niejszym rynkiem

<sup>8</sup> Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et d'émigration, L'élargissement de l'UE et l'extation de l'accord sur la libre circulation des personnes, Bern, Mai 2004.

<sup>9</sup> Office fédéral de la statistique, Séjours des Suisses à l'étranger en 2002, 17 novembre 2003.

dla inwestycji szwajcarskich. W latach 1995—2002 szwajcarskie firmy zainwestowały w Polsce ponad 2,3 mld CHF<sup>10</sup>.

Tabela 4. Ruch turystyczny obywateli szwajcarskich do byłych krajów Europy Wschodniej w latach 2000-2003

Kraje	Przyjazdy w tys. osób/rok		
	2000	2001	2003
Byłe kraje Europy Wschodniej:			
Bułgaria	7,1	9,4	12,7
Estonia	5,1	6,6	6,4
Łotwa	3,0	3,6	4,0
Polska	45,1	42,0	38,0
Rumunia	24,4	23,7	21,5
Rosja	47,5	10,1	13,6
Słowacja	7,3	9,3	12,2
Czechy	50,4	58,1	55,1
W gry	131,0	117,0	127,0

ródło: Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2003.

Atrakcyjno turystyczna nowych członków Unii Europejskiej (w tym Polski) z pewno ci wzro nie dzi ki wprowadzeniu tanich połączeń lotniczych do głównych stolic europejskich.

Zmiany zachodzące w Europie i na wicie zostały uwzględnione w planie marketingowym opracowanym dla turystyki szwajcarskiej na lata 2004—2005 przez organizację Switzerland Tourism (Suisse Tourisme). Zadaniem tej rzadowej instytucji turystycznej jest promowanie Szwajcarii w wicie jako kraju wakacji, kongresów i turystyki biznesowej. Polska, obok Rosji, Chin i Azji Południowo-Wschodniej, zaliczana jest w wyżej wymienionej strategii marketingowej do grupy rynków o największym potencjale turystycznym. Jednak Eczba polskich turystów podróżujących do Szwajcarii z roku na rok się zmniejsza, co z pewno ci jest związane z wysokimi cenami usług turystycznych oferowanych w tym kraju. Turyści polscy jako kraj zimowych wakacji znacznie częściej wybierają przykładowo Austrię i Włochy, gdy usługi o podobnym standardzie można tam zakupić nawet o 40% taniej.

<sup>10</sup> *Ea Pologne avant l'adhésion à l'UE et ses relations économiques bilatérales avec la Suisse*, „La vie économique - Revue de politique économique” 2004, nr 3.

Szwajcaria jest postrzegana w świecie jako niezwykle prestiżowa destynacja turystyczna, oferowane tam usługi turystyczne wiązane są na najwyższym, światowym poziomie. Dlatego nawet jeśli Szwajcaria będzie traciła turystów przyjeżdżających w celach wypoczynkowych, to z pewnością pozostanie w pierwszej dziesiątce liderów rynku w zakresie turystyki biznesowej na świecie. Od lat Szwajcaria jest bardzo cenionym organizatorem prestiżowych konferencji i kongresów międzynarodowych oraz podróży motywacyjnych. Na ogólniejszym poziomie związanych z turystyką biznesową 69% przypada na Europejczyków (zwłaszcza z krajów UE), 30% na obywateli Szwajcarii, a 1% na przybyszów spoza Europy<sup>11</sup>. Z ankiety przeprowadzonej przez European Conference Nations wynika, iż w roku 2003 w Szwajcarii odbyło się 98 konferencji i spotkań o randze międzynarodowej, które gościły ok. 50 tys. delegatów i każdy z nich wydał na udział w konferencji ok. 1600 USD. Pozwoliło to szwajcarskiej branży konferencyjnej i kongresowej osiągnąć w roku 2003 przychody na poziomie ok. 80 mln USD<sup>12</sup>.

## Podsumowanie

Pomimo zarysowanych powyżej wątpliwości, rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych krajów odbierane jest w Szwajcarii z optymizmem. Korzyści z rozszerzenia widziane są zarówno na płaszczyźnie politycznej – umocnienie się wartości demokratycznych w Europie, jak i na płaszczyźnie ekonomicznej. Dostęp do prawie 75-milionowego rynku potencjalnych konsumentów stanowi dla gospodarki Szwajcarii duże wyzwanie. W związku z rozszerzeniem Unii przewiduje się w Szwajcarii wzrost produktu krajowego brutto nawet o 0,5%, co przekłada się na kwotę 1–2 mld CHF rocznie.

Według przewidywań światowej Organizacji Turystycznej poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Wschodniej nie pozostanie bez wpływu na wzrost ruchu turystycznego w Europie<sup>13</sup>. Powstanie nowych konkurencyjnych rynków zmusi drogie kraje (takie jak Szwaj-

<sup>11</sup> Metodologia badań i badanie pilotażowe turystyki biznesowej, Warszawa 2003.

<sup>12</sup> Switzerland Tourism, Switzerland Tourism Annual Report 2003, Zurich 2003.

<sup>13</sup> Organisation Mondiale du Tourisme, Communiqués de presse: „L'OMT se félicite de l'élargissement de l'UE car il stimulera le tourisme”, Berlin 13 mars 2004

caria) do stworzenia konkurencyjnej i zdywersyfikowanej cenowo oferty. Takie działanie pozwoE im nie straci zajmowanej na rynku pozycji.

## Bibliografia

- Buczek T., *Rynek turystyczny Szwajcarii*, Warszawa 1999.
- Fédération Suisse du tourisme, *Le tourisme Suisse en chiffres 2003*, Bern 2003.
- Krippendorf J., *i^a-haut sur la montagne*, Bern 1987.
- idz *Pologne avant l'adhésion à l'UE et ses relations économiques bilatérales avec la Suisse*, „La vie économique — Revue de politique économique” 2004, nr 3.
- E'élargissement de l'UE: une chance pour la Suisse*, „La vie économique — Revue de politique économique” 2004, nr 3.
- Mercer Human Resource Consulting LLC, *Worldwide Quality of Life Survey*, 2004.
- Metodologia bada i badanie pilota owe turystyki biznesowej*, Warszawa 2003.
- Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et d'émigration, *L'élargissement de l'UE et l'extation de l'accord sur la libre circulation des personnes*, Bern, Mai 2004.
- Office fédéral de la statistique, *Séjours des Suisses à l'étranger en 2002*, 17 novembre 2003.
- Organisation Mondiale du Tourisme, *Communiqués de presse: „L'OMT se flicite de l'élargissement de l'UE car il stimulera le tourisme”*, Berlin 13 mars 2004.
- Suisse Tourisme*, *L'économie touristique Suisse. Etat des lieux et de perspectives*, Zurich 2004.
- Switzerland Tourism, Switzerland Tourism Annual Report 2003*, Zurich 2003.
- Zosso O., *Ea Suisse: un pays de services*, Bern 2003.

## Summary

Switzerland is one of the oldest and most prestigious tourism destinations in the world. However, recently fewer tourists are coming to Switzerland. EU accession of a ten new countries is welcomed with optimism among Swiss people. 75 million of potential new customers is definitely a great challenge to a Switzerland economy. It is estimated that thanks to this, GDP will grow between 1-2 mid CHF yearly. The aim of this article, is to analyze on how an enlargement of UE may have an influence on a tourism development in Switzerland.

**Logistyka w sektorze usług turystycznych**

Logistyka to krwiobieg nowoczesnej gospodarki; obok takich pojęć, jak biznes, menedżer czy marketing, jest symbolem globalnych zmian społeczno-gospodarczych, jakie od II połowy XX wieku stymulują rozwój gospodarki rynkowej na świecie. Sprawna organizacja przepływu dóbr oznacza mniejsze koszty w przedsiębiorstwie i sposób na zdobycie przewagi nad rywalami. Branża nadal ma duże rezerwy wzrostu (głównie potencjału).

Efektywne stosowanie nowoczesnych koncepcji i technologii logistycznych jest obecnie wyzwaniem czasu dla wszystkich podmiotów zajmujących się działalnością gospodarczą, zarówno w skali mikro-, jak i makroekonomicznej. Wobec wyczerpania się rezerw zysku i oszczędności w sferze doskonale zorganizowanej produkcji, potencjalnym źródłem korzyści i przewagi konkurencyjnej okazała się nie zawsze dotychczas doceniana logistyka.

Istotą zintegrowanego podejścia logistycznego w kontekście potrzeb gospodarki rynkowej ustalili ekonomiści i menedżerowie amerykańscy w połowie lat 50. ubiegłego stulecia.

Do dalszych rozważań niezbędne jest przytoczenie kilku kluczowych definicji, takich jak:

- logistyka — proces strategicznego zarządzania fizycznym przepływem materiałów, surowców, półproduktów, produktów między źródłami ich pochodzenia a punktami finalnej konsumpcji z uwzględnieniem strategii marketingu i dążeniem do wzrostu gospodarczego, efektywności kosztów i zachowania wysokiego poziomu obsługi klienta<sup>1</sup>;
- operator logistyczny — przedsiębiorstwo świadczące szeroki zakres usług logistycznych, najczęściej w formie pakietów obejmujących m.in. usługi związane z przewozem i obsługą terminalów (przewóz, składowanie, konsolidacja, dekonsolidacja, konfekcja-

---

<sup>1</sup> E. Gołębska, *Kompendium wiedzy o logistyce*, Warszawa-Poznań 1999.

nowanie, obsługa zwrotów, pakowanie, utylizacja, *on-packmpj*, usługi komplementarne (realizacja zamówienia, inwentaryzacja zapasów, promocja, sprzedaż, czynności reparacyjne, doradztwo logistyczne), usługi informacyjne (zarządzanie zapasami, przetwarzanie danych, statystyka), usługi finansowe (ubezpieczenie, księgowość, inkaso, wstępne finansowanie);

- outsourcing usług logistycznych (lub *third party logistic*) — zlecenie zewnętrznemu oferentowi wykonywania wszystkich lub tylko wybranych czynności logistycznych. Zleceniodawca ma wtedy możliwość skupienia się na swojej działalności podstawowej<sup>2</sup> (*core business*).

Według Polskiego Centrum Doradztwa Logistycznego, wartość europejskiego rynku logistycznego sięga około 130 mld euro, a potencjał wzrostu wynosi 35% rocznie. Z każdym rokiem zmienia się myślenie o tej branży. Granice państw wspólne nie tracą na znaczeniu, na rynek patrzy się przez pryzmat położenia geograficznego i dostępnej infrastruktury. Nasza integracja z Unią Europejską oznacza przede wszystkim ostrzejszą konkurencję. Nad tym, czy jej sprostimy, zastanawia się wielu przedsiębiorców. Jednym z szans daje logistyka. To w przedsiębiorstwie. A co z usługami? Czy w hotelu lub pensjonacie jest miejsce na nowoczesne rozwiązania logistyczne?

Co robi, gdy pracownik zachoruje w okresie wzmogu onego ruchu w firmie? Albo gdy przedsiębiorstwo na krótki okres potrzebuje wielu ręk do pracy? Rozwiązaniem jest leasing pracowniczy proponowany przez operatorów logistycznych. Gdy w sezonie rośnie zapotrzebowanie na pracowników, firmy zajmujące się outsourcingiem personalnym na telefon dobierają odpowiednie osoby do pracy.

Wysokie koszty pracy nie sprzyjają dynamicznemu rozwojowi przedsiębiorstw, zwłaszcza w obecnej sytuacji rynkowej, kiedy należy nieustannie dostosowywać się do zmian na rynku pracy — rosnące wymagania, wciąż udoskonalane są techniki zarządzania kadrami. Firmy muszą błyskawicznie reagować na potrzeby klienta. W przeciwnym razie zniszczy je konkurencja<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ł. G. Sicking, M. G. Sicking, *Słownik, terminów ekonomiczno-prawnych*, Łódź 1998.

<sup>3</sup> A. Czermiński, *Organizacja i ustrój*, Gdańsk 1994.



Rozwinięciem dla wielu przedsiębiorstw jest outsourcing personalny, zwany też leasingiem pracowniczym lub pracą czasową. Wynajmowanie pracowników zatrudnianych przez firmę zewnętrzną w Stanach Zjednoczonych znane już było w latach 50. XX wieku, a w Europie Zachodniej przyjęło się 20 lat później. U nas ta forma leasingu, znana od pięciu lat, rozwija się błyskawicznie, choć pracowników tymczasowych jest jeszcze w Polsce zaledwie kilkadziesiąt tysięcy, czyli mniej niż 1% wszystkich zatrudnionych (w Skandynawii jest to 20% zatrudnionych, a w Europie Zachodniej 4-5%).

Pracownicy tymczasowi mogą być ciekawym receptą na obniżenie kosztów pracy, zwłaszcza dla tych firm, które nie mogą sobie pozwolić na płaćenie wysokich składek ZUS-u, odprowadzanie i nie są w stanie tolerować tych urlopów zatrudnionych. Nie muszą też zwalniać pracowników, gdy spada liczba zamówień. Firmy dzięki leasingowi pracowniczemu zawsze mogą przyjąć niezbędną w danym momencie liczbę osób. Firmy zajmujące się leasingiem pracowniczym przejmują na siebie większość obowiązków wynikających z kodeksu pracy, robi rozliczenia i wypłacają wynagrodzenia. Dokumentacja tzw. „ostatecznego” pracodawcy ograniczona jest do niezbędnego minimum<sup>4</sup>.

Z outsourcingu personalnego korzystają ci mający te pracownicy — rekrutują się najczęściej w ród studentów, pełnoletnich uczniów lub osób, które są zainteresowane dodatkową pracą ponieważ sami określają ile czasu chcą pracować oraz na jakich warunkach podpiszą umowę z rekrutującą firmą (najczęściej umowę-zlecenie). Osobom o niskich kwalifikacjach i niewielkim doświadczeniu usługi firmy logistycznej dają szansę na znalezienie pracy, a absolwentom na rozpoczęcie kariery zawodowej.

Najczęściej spotyka się dwie grupy pracowników: tych, którzy chcą zrobić karierę za pośrednictwem firmy rekrutującej personel tymczasowy, i tych, którym zależy wyłącznie na wynagrodzeniu. Pracując na czas określony, mogą zdobyć lub poszerzyć swoją wiedzę. Zdarza się, że klient jest tak zadowolony z pracy wynajętej osoby, że chce zatrudnić ją na stałe. Tak karierę najłatwiej zrobi pracownikom wykwalifikowanym, znającym języki obce, kreatywnym, mającym

---

<sup>4</sup> A. Jarugowa, *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 1986.

swoj wizji pracy i strategii działania. S to cechy i umiej tno ci niezbdne w usługach turystycznych. W ród najbardziej po danych stanowisk znajduj si pokojowe (ze znajomo ci j zyków obcych), informatycy, tłumacze i wykwalifikowane recepcjonistki. Gdy do Polski przyje d a prezes koncernu mi dzynarodowego, czasem potrzeba kogo ze znajomo ci j zyka obcego i obsługi komputera, aby towarzyszył mu np. przez dwa tygodnie wizyty. Wbrew pozorom znalezienie takiej osoby nie jest łatwe.

Jednym z najwi kszych i najstarszych przedsi biorstw zajmuj cych si leasingiem pracowników w Polsce jest istniej cy od 1994 r. TempService. Na pocz tku swojej działalno ci firma ta realizowała zaledwie kilka zlece tygodniowo, a w 2000 r. obsadziła a 7500 miejsc. Do tej pory z jej usług rekrutacji pracowników tymczasowych skorzystało ponad 1000 klientów. TempService nie szkoli swoich pracowników — umiej tno ci, z jakimi si zgłaszaj , dostosowywane s do stanowisk proponowanych przez klientów firmy. Najwi ksze zapotrzebowanie na pracowników tymczasowych jest w wakacje. Kilka lat temu pracownicy tymczasowi ch tniej przyjmowali posady proponowane im z wi kszym wyprzedzeniem czasowym, gdy woleli si do nich przygotowa . Teraz w TempService realizacja zlecenia wynosi nawet kilka godzin. Pracownicy kierowani do pracy s bardziej elastyczni i szybciej podejmuj decyzje.

Zmiany na rynku pracy w najbli szych latach zapewne poci gn za sob zwi kszenie popytu na pracowników tymczasowych. W USA leasing pracowniczy istnieje od lat 50., a w Europie Zachodniej od lat 70. Po raz pierwszy w Polsce leasing pracowniczy pojawił si w 1995 r. W tym czasie, w 1996 r., ameryka skie firmy przeznaczyły na outsourcing pracowników 100 mid USD. W 1997 r. warto tego rynku w Europie szacowana była na 15 mid USD, a w 2001 r. na około 27 mid USD.

Rynek pracy tymczasowej w Polsce nie jest jeszcze dobrze znany, pracodawcy dopiero ucz si wykorzystywa t form usługi. Dlatego mo na przypuszcza , e najlepsze chwile outsourcingu pracowniczego w naszym kraju dopiero nast pi . Mo na zakłada umiarkowany wzrost tej formy zatrudnienia, gdy umo liwia ona firmom du elastyczno w zakresie polityki zatrudnienia.

Nie znaczy to, że firmy turystyczne w ogóle rezygnują ostatecznie z stałych pracowników. Raczej ogranicz liczbę etatów dla personelu biurowego. Na leasing pracowniczy decydują się coraz częściej te mniejsze firmy, a nawet małe pensjonaty.

Przeszkodą w uelastycznieniu zasad zatrudniania pracowników jest kodeks pracy, który nie uwzględnia pojęcia outsourcingu personalnego. Z konieczności dostosowania go do wymagań rynku Unii Europejskiej dobrze zdaje sobie sprawę rząd.

Najczęściej poszukiwani pracownicy tymczasowi: recepcjonistki, sekretarki, osoby do najprostszych prac biurowych, kasjerzy, tłumacze, asystentki, operatorzy komputera, pomoc w dziale obsługi klienta, pomoc w dziale finansowo-księgowym, wykwalifikowani informatycy, wykwalifikowani księgowi.

Korzyści wynikające z leasingu pracowników: ograniczenie kosztów związanych z zatrudnieniem personelu, brak kosztów rekrutacji i selekcji, ciągła obsada stanowisk, obniżenie kosztów funkcjonowania działu kadr i płac, zwiększenie elastyczności pracy, brak przerw w pracy, ograniczenie czasu przeznaczanego na pozyskiwanie nowych pracowników, odcięcie od czynności związanych z administrowaniem wynajmowanym personelem, ominięcie limitu etatów, minimalizacja biurokracji, wykorzystanie pracowników tylko w takim wymiarze, w jakim są potrzebni, większa kontrola nad stałym personelem.

Wady leasingu pracowników: niezwiązanie pracowników tymczasowych z firmą, podwójne szefostwo dla pracownika (firmy leasingu pracowniczego i przełożonego w miejscu pracy), dostęp pracownika do dokumentów i informacji, które może wykorzystać konkurencja.

Zastosowanie leasingu pracowniczego: limit etatów, specyficzna polityka personalna firmy, dłuższy urlop lub nieobecność etatowego pracownika, nowe projekty wymagające dodatkowego zatrudnienia, czynności rutynowe, np. wprowadzanie danych do komputera, sezonowość usług, zmienne wielkości i częstotliwość zamówień, praca na nieobsadzonym stanowisku, na które firma szuka pracownika stałego, tymczasowa potrzeba wykorzystania specjalistycznych umiejętności, konieczność oszczędności na nadgodzinach.

Outsourcing pracowniczy nie jest jedyną formą zastosowania logistyki w przedsiębiorstwie turystycznym. Sprawne funkcjonowanie

firmy w ogromnym stopniu zależy od dostępu do informacji i umiejętności ich wykorzystania. Logistyka oznacza zarządzanie złożonym procesem, a przede wszystkim operowanie danymi.

Podstaw działalności współczesnych przedsiębiorstw turystycznych są działania marketingowe, traktowane niekiedy jako strategia marketingowa, nazywana też marketingiem logistycznym. Równie istotne są logistyka procesów zaopatrzenia, sterowania zapasami czy koszty procesów logistycznych. Jednak znaczne rezerwy znajdują się w outsourcingu pracowniczym.

## Bibliografia

- Abt S., *Logistyka ponad granicami*, Poznań 2000.
- Christopher M., *Logistyka i zarządzanie łańcuchem podaży*, Kraków 1998.
- Czermski A., *Organizacja i zarządzanie*, Gdańsk 1994.
- Górecki Ł., Górecki M., *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, Łódź 1998.
- Gołomska E., *Kompendium wiedzy o logistyce*, Warszawa—Poznań 1999.
- Jarugowa A., *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Warszawa 1986.
- Mokrzyński H., *Logistyka — podstawy procesów logistycznych*, Białystok 1998.
- Scheer A. W., *Wstęp do informatyki gospodarczej. Podstawy efektywnego zarządzania informacją*, Warszawa 1996.
- Zieniewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa 2000.

## *Ewa Grabi ska, Krystyna Nosel*

### **Podatek od towarów i usług w turystyce.**

#### **Wybrane problemy**

*Nic nie jest pewne na tym świecie,  
oprócz mierni i podatków.*

Benjamin Franklin

Turystyka staje się jedną z najwęższych gałęzi wiatowej gospodarki. Ocena ekonomicznej roli turystyki w gospodarce nie jest zadaniem łatwym. Jednym z kryteriów tej oceny jest udział turystyki w tworzeniu dochodów podatkowych państwa<sup>1</sup>. Szacuje się, że ok. 10% wpływów z podatków do budżetu państwa tworzonych jest przez turystyk<sup>2</sup>.

Podatki należą do podstawowych kategorii pojęciowych funkcjonujących we współczesnej wiadomości społecznej. Są one najbardziej rozpowszechnioną formą daniny publicznej i stanowią podstawowe źródło dochodu współczesnych państw. Podatki można sklasyfikować z uwagi na rozmaite kryteria. Jednym z nich jest źródło pokrycia świadczenia podatkowego, które dzieli podatki na bezpośrednie i pośrednie.

Podatki pośrednie nawiązują do zdolności podatkowej podatników w sposób pośredni, a źródło opodatkowania nie pokrywa się tu z przedmiotem opodatkowania. Zakup danego towaru, w cenie którego mieści się podatek, obciąża pośrednio dochód kupującego. Do takich podatków należy np. podatek od towarów i usług oraz akcyza. Cechą charakterystyczną podatków pośrednich jest ich przeczulność oraz stosunkowa łatwość ich poboru ze względu na to, iż sta-

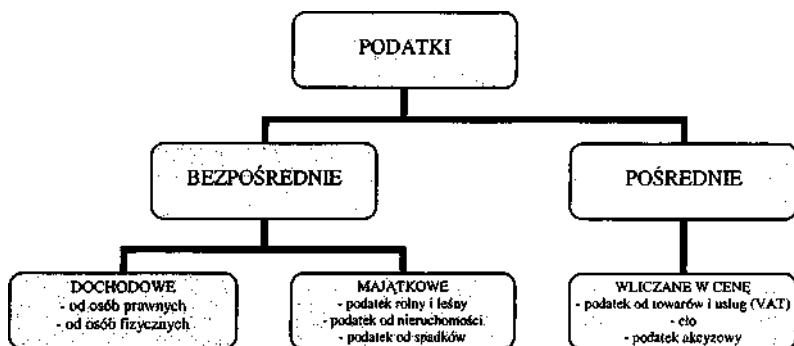
---

<sup>1</sup> Ze względu na interdyscyplinarny charakter turystyki, istnieje wiele ograniczeń pomiaru jej wielkości. Turystyka nie jest zdefiniowana w systemie rachunków narodowych jako jednorodny dział gospodarki. Trudności te przezwycięża metoda tzw. rachunku satelitarnej turystyki, wykorzystująca zasady rachunków narodowych, jest ona jednak stosowana w niewielu krajach [Por. 13, s. 3].

<sup>2</sup> Ekspert z WT&TC rozróżnił szersze pojęcie „gospodarki turystycznej” i w szerszym pojęciu „przemysłu turystycznego”. W konsekwencji, zaleca od przyjęcia zakresu rachunku, wartość podatków powstających dzięki turystyce może istotnie różnić się [Por. 1, s. 27 i s. 33 oraz 3, s. 34].

nowi składnik ceny towarów i usług. S również dzi ki temu mniej u wiadomiane przez podatników.

Schemat 1. Klasyfikacja podatków według ródła pokrycia podatków

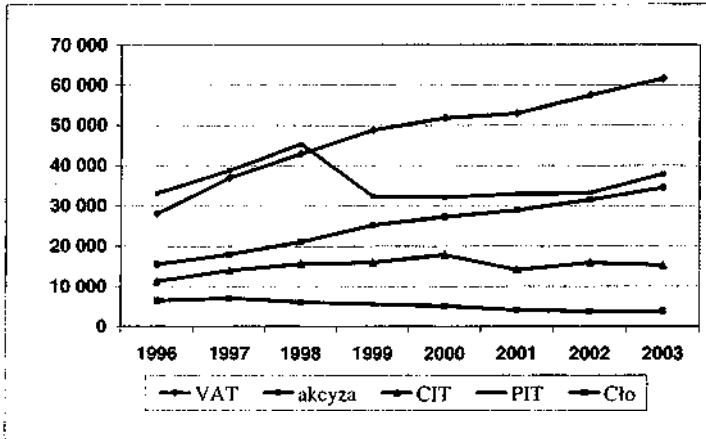


ródło: opracowanie własne na podstawie [2 i 22].

Udział dochodów z podatków po rednich (w szczególności z podatku VAT) systematycznie wzrasta i przewy sza w ostatnich latach udział dochodów z podatku dochodowego. Sytuacja taka ma miejsce nie tylko w Polsce, co ilustruje wykres 1 i 2, ale również w krajach członkowskich UE.

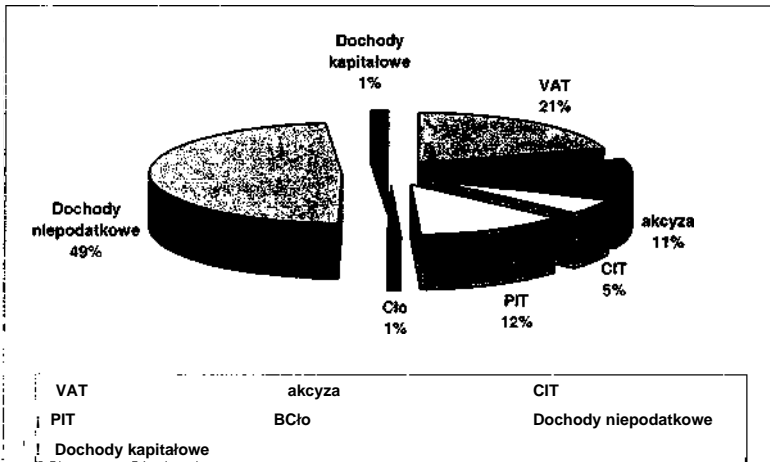
Podatek od towarów i usług określany jest także podatkiem od wartości dodanej (w skrócie VAT — *Value Added Tax*, tą nazwą będziemy posługiwali się w dalszej części opracowania) i jest zaliczany do podatków po rednich. Jego istota polega na powszechności, wielofazowości, potrącalności oraz neutralności.

W praktyce podatek od wartości dodanej został wprowadzony po raz pierwszy w 1954 roku we Francji w stosunku do przedsiębiorstw przemysłowych w miejsce podatku od produkcji.



Wykres 1. Dochody podatkowe budżetu państwa (w mln zł) w latach 1996-2003

ródło: opracowanie własne na podstawie [14 i 22].



Wykres 2. Dochody budżetowe państwa (struktura procentowa) w 2003 roku

ródło: opracowanie własne na podstawie [14 i 22].

Zasadnicze znaczenie dla rozpowszechniania i rozwoju koncepcji VAT miał wybór podatku przez kraje Wspólnoty Europejskiej. Obecnie podatek ten jest stosowany w 54 krajach świata, w tym we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej (choć w poszczególnych krajach obowiązuje różna stawka) [por. 2, s. 17].

Polityka podatkowa Unii Europejskiej zmierza do harmonizacji obciążeń podatkowych w krajach członkowskich oraz ma ułatwić przedsiębiorcom konkurencję na wielkim, wspólnym rynku. Harmonizacja podatków po raz pierwszy okazała się jednym z podstawowych warunków utworzenia w roku 1993 jednolitego rynku wewnętrznego<sup>3</sup>. Pierwsze dwie Dyrektywy [27 i 28] zostały przyjęte 11 kwietnia 1967 roku. Ich celem było zastąpienie stosowanych w tych państwach różnych podatków obciążających produkcję lub konsumpcję powszechnym podatkiem VAT. Kolejną dyrektywą, której przyjęcie miało zasadnicze znaczenie dla harmonizacji narodowych systemów podatku VAT, była VI Dyrektywa VAT 77/388/EWG z 17 maja 1977 roku [29], która weszła w życie w 1979 roku. Dyrektywa ta określała przede wszystkim: kto jest płatnikiem podatku, co podlega opodatkowaniu, zasady odliczania podatku zapłaconego w poprzednich fazach obrotu, podstawowe zwolnienia z opodatkowania podatkiem VAT. Najważniejszy był tu wybór zasady pobierania podatku w kraju przeznaczenia (a nie pochodzenia), co pozwala towarom pochodzącym z różnych państw członkowskich konkurować na jednym rynku na tych samych zasadach. Po uzyskaniu opinii krajów członkowskich Komisja przedstawiła w lipcu 1996 roku propozycję ostatecznego wspólnego systemu VAT (COM(96)328 final z 22 lipca 1996 roku). Projekt obejmował: stopniowe dochodzenie do powszechnego stosowania zasady kraju pochodzenia, ustanowienie jednego miejsca rejestracji podatników VAT, ustanowienie mechanizmu redystrybucji wpływów z VAT pomiędzy krajami członkowskimi na pod-

---

<sup>3</sup> Traktat o WE zabrania wszelkiej dyskryminacji przez podatki, które bezpośrednio lub pośrednio stwarzałyby preferencje do produktów krajowych w stosunku do produktów z innych krajów członkowskich (podstawa prawna; art. 3 ust. 1 lit. a, art. 90-94, art. 96-97 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską - wersja ujednolicona po Traktacie Nicejskim).



stawie oficjalnych statystyk dotyczących konsumpcji w poszczególnych krajach, zminimalizowanie różnic w stawkach.

W czerwcu 2000 roku Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi dokument *Strategia poprawy funkcjonowania systemu IÓ4T w kontekście rynku wewnętrznego* (COM(2000)348) [20]. Stwierdziła w nim, że chociaż system VAT oparty na opodatkowaniu w kraju pochodzenia towaru byłby lepszy, mniej kosztowny i mniej korupcyjny<sup>4</sup>, to jego szybkie wprowadzenie jest niemożliwe i pozostaje długoterminowym celem Wspólnoty. W lipcu 2003 r. Komisja rozpoczęła proces publicznych konsultacji w sprawie sposobów uproszczenia i modernizowania zobowiązań z tytułu VAT oraz w sprawie reformulowania tekstu VI dyrektywy VAT [19]. Należy już we wstępie zaznaczyć, że polskie rozwiązania w zakresie stawek są zgodne z przepisami VI Dyrektywy Rady UE. Zgodnie z nią stawka podstawowa stosowana w krajach członkowskich nie może być niższa niż 15%. Natomiast stawka obniżona, o ile państwo członkowskie zdecyduje się tak wprowadzić, nie może być niższa niż 5%, chyba że uzyskane derogacje przewidują inaczej. Ponadto przepisy tej Dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek stosowania niektórych zwolnień od podatku, a także stosowania stawki 0% (zwolnienia z prawem do odliczenia) [5, s. 13].

Wśród przepisów VI Dyrektywy znajdują się również zasady opodatkowania usług turystycznych. Artykuł 26 Dyrektywy określa specjalne zasady opodatkowania agentów turystycznych. Zawarte w tym artykule regulacje zakładają między innymi, że:

S w przypadku, gdy agent świadczy usługi we własnym imieniu na rzecz klientów oraz wykorzystuje do tego celu towary i usługi do-

---

<sup>4</sup> Podatek VAT określany jest mianem najbardziej korupcyjnego podatku, aby temu przeciwdziałać 7 października 2003 roku Rada przyjęła rozporządzenie nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w obszarze VAT. Współpraca ta ma na celu ułatwienie zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT oraz umożliwienie państwom członkowskim szerszej wymiany informacji. Powstał skomputeryzowany system wymiany informacji o VAT, który ma umożliwić międzynarodowy przepływ danych dotyczących VAT [19, system VIES]. W Polsce, zgodnie ze wskazaniami Komisji Europejskiej i Strategii Modernizacji Polskiej Administracji Podatkowej, zostanie utworzone Biuro Wymiany Informacji o VAT (CLO) w celu tej: jej integracji z UE [14, s. 23].

starzone od innych podatników, podstaw , opodatkowania jest mar a<sup>5</sup>,

*J*podstaw , opodatkowania agentów turystycznych jest prowizja,

*S* stawka podstawowa podatku dla usług wiadczonej przez biura podró y nie powinna by ni sza ni 15%,

✓ dla niektórych usług, zwłaszcza transportu osób i zakwaterowania w hotelach, mo na stosowa stawki zredukowane, lecz nie mog by one ni sze ni 5% [5, s. 3],

W praktyce pa stwa członkowskie stosuj reguły opodatkowania w bardzo ró norodny sposób. Niektóre pa stwa stosuj całkowite zwolnienie touroperatorów i agentów z podatku VAT (Irlandia, Luksemburg), inne stosuj stawki od 16% do 25%. Wiele pa stw (np. Niemcy, Francja, Włochy) korzysta ju ponad 20 lat z okresu dostosowawczego, przyjmuj c za podstaw opodatkowania wielko mar y tak e wtedy, gdy nabywc jest inne biuro podró y, a nie ostateczny konsument. Badania wykazały [16 i 17], e w działalno ci hotelarskiej stawki podatku VAT wahaj si od 3% w Luksemburgu do 25% w Danii. Ponadto w poszczególnych krajach wyst puj ró norodne stawki na poszczególne usługi składaj ce si na pakiety turystyczne. Na przykład we Francji 5,5% na usługi hotelarskie, ale 20,6% na usługi gastronomiczne; w Danii najwy sze stawki stosuje si dla wi kszo ci usług, ale nie pobiera si podatku VAT za wst p do muzeów; w Wielkiej Brytanii stawka tego podatku wynosi 17,5%. Wysoko stawek podatku VAT zale y od uznania danego pa stwa członkowskiego, które bierze pod uwag potrzeby swojego przemysłu turystycznego oraz mi dzynarodow konkurencj w tym sektorze, przy czym ró nice w opodatkowaniu mo liwe s tylko w pewnych granicach. Zró nicowanie stawek podatku VAT dla organizacji turystycznych oraz na usługi hotelarskie w poszczególnych krajach UE obrazuje rysunek 1 i 2.

Wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania usług turystycznych miało na celu ujednoczenie i uproszczenie ich opodatkowania

---

<sup>5</sup> Mar a agenta turystycznego jest rozumiana jako ró nica mi dzy całkowit kwot nale n do zaplat' przez podró nego, pomniejszon o kwot podatku od warto ci dodanej oraz faktycznym kosztem poniesionym przez agenta z tytułu towarów i usług dostarczonych mu przez innych podatników, je eli zostały one nabyte dla bezpo redniej korzy ci podró nego.

we wszystkich państwach członkowskich, a zwłaszcza zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu agentów turystycznych (warto usługi nabywanej przez agenta od innego podmiotu nie jest uwzględniona przy obliczaniu podstawy opodatkowania).

Ponadto zostały uproszczone procedury rozliczeń podatkowych przez brak konieczności rejestracji dla potrzeb VAT w każdym państwie, gdzie agent prowadzi działalność oraz brak konieczności ubiegania się o zwrot podatku naliczonego.

Należy więc podkreślić, że pomimo wielu działań, proces ujednolicenia stawek podatkowych w krajach członkowskich UE daleki jest jeszcze od zaoferowania, natomiast marża jako podstawa opodatkowania staje się standardem [4, s. 76-77]. Podsumowując, realizowana od kilkunastu lat harmonizacja podatków, dotycząca głównie podatków pośrednich, jest kompromisem pomiędzy ideą całkowitego ujednolicenia systemów podatkowych a systemem lub jego koordynacji polityki finansowej.

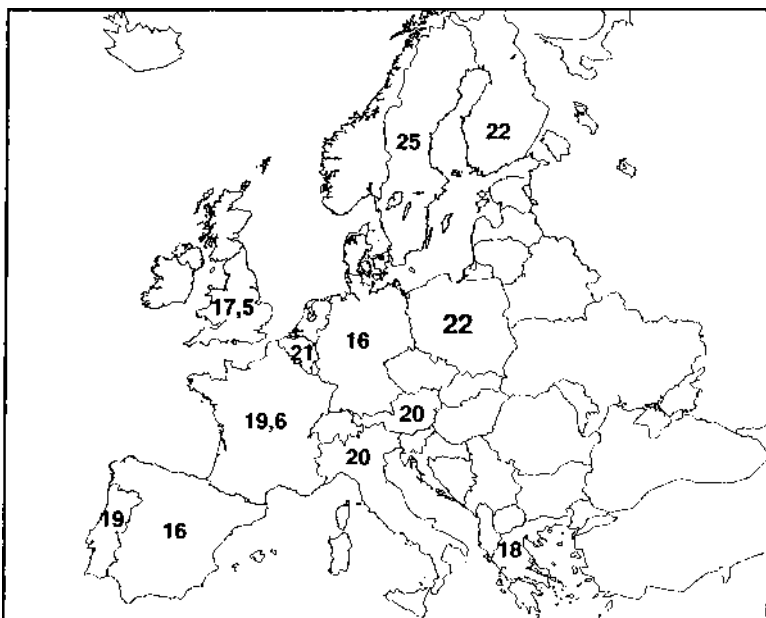
Przystąpienie Polski do UE wymusiło zmiany w regulacjach prawnych dotyczących podatku od towarów i usług. W Polsce podatek VAT został wprowadzony w EPCU 1993 roku<sup>6</sup> na mocy Ustawy z dnia 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym [24].

Obecnie sprawy podatku VAT reguluje Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług [23], warto zauważyć, że bieżąca jest ona zapewne wielokrotnie nowelizowana w najbliższym czasie, gdyż zawiera ona wiele niejasności oraz luk prawnych.

Akcesja Polski do UE spowodowała konieczność uwzględnienia przepisów unijnych również w zakresie opodatkowania usług turystycznych. Stosując się do wymogów polityki podatkowej UE, uległy zmianie zasady oraz stawki opodatkowania podatkiem VAT przedsiębiorstw z branży turystycznej.

---

<sup>6</sup> Podatek VAT zastąpił podatki obrotowe - podatek obrotowy obywateli państw jednostki gospodarki uspołecznionej oraz podatek obrotowy obywateli państw jednostki gospodarki nieuspołecznionej.



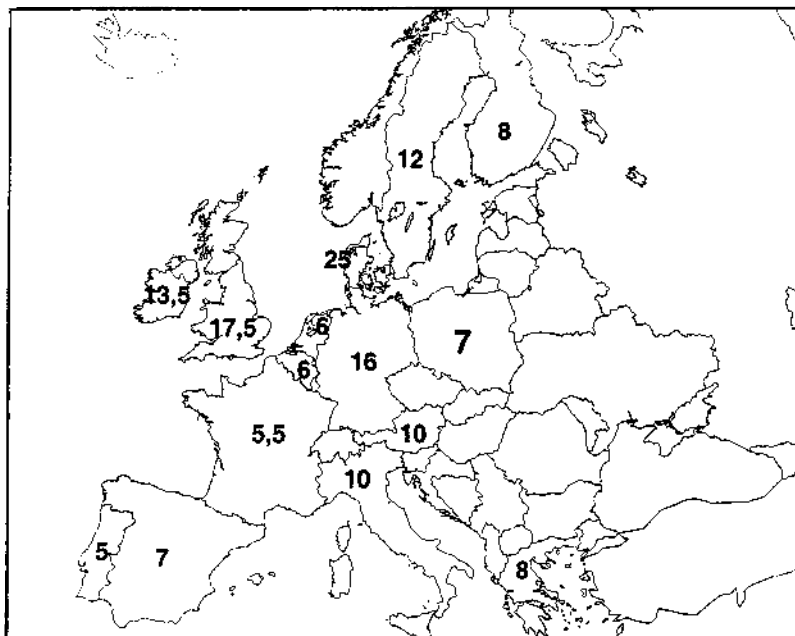
Rys. 1. Zró nicowanie stawek podatku VAT dla usług z zakresu organizacji turystyki w wybranych krajach UE

ródło: opracowanie własne na podstawie [16, 17 i 18],

Obecnie wysoko stawek podatku, jak równie zasady opodatkowania usług turystycznych, reguluje Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług [23]. Tekst ustawy jest wynikiem przeniesienia norm VI Dyrektywy [29] do polskiego ustawodawstwa podatkowego. W bran y turystycznej oznacza to m.in. wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania usług turystycznych. Zasady te reguluj obło enie podatkiem od towarów i usług niektórych usług turystycznych inaczej ni przepisy ogólne dotycz ce pozostałych podatników.

Tak wi c usługi turystyczne oferowane przez organizatorów turystyki opodatkowane s według specjalnej procedury, zgodnie z któr

opodatkowaniu podlega naliczana przez organizatora mara<sup>7</sup>. Przy stosowaniu tej formy opodatkowania agentowi usługi turystycznej nie przysługuje jednak prawo do obniżenia podatku należnego o podatek naliczony od towarów i usług nabytych dla bezpośrednio korzyści nabywcy.



Rys. 2. Zró nicowanie stawek podatku VAT dla usług hotelarskich w wybranych krajach UE

ródło: opracowanie własne na podstawie [16,17 i 18].

Z opodatkowania mar y na zasadach szczególnych korzysta mog jedynie biura turystyczne, które działaj na rzecz nabywcy usługi we

<sup>7</sup> Poj cie mar y rozumie si jako ró nic pomi dzy nale no ci , jak ma zapłaci konsument usługi, a cen nabycia przez podatnika poszczególnych jej składników (np. transport, zakwaterowanie, wywienie, ubezpieczenie) od innych podmiotów [10, s. 111],

własnym imieniu i na własny rachunek oraz nabywaj obce usługi i towary na własną rzecz i we własnym imieniu. Tej formy opodatkowania nie mogą więc stosować biura turystyczne, które działają w imieniu i na rzecz obcych podmiotów, tzn. w charakterze podmiotów otrzymujących wynagrodzenie prowizyjne, które podlega opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Zasady szczególnego opodatkowania usług turystycznych mają zastosowanie, jeżeli organizator turystyki spełnia łącznie następujące warunki [23]:

*S* ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium kraju,

*J* działa na rzecz nabywcy we własnym imieniu i na własny rachunek,

*S* przy świadczeniu usług nabywa towary i usługi od innych podatników dla bezpośredniej korzyści turysty,

✓ prowadzi ewidencję, z której wynikają kwoty wydatkowane na nabycie towarów i usług od innych podatników oraz posiada dokumenty, z których wynikają te kwoty.

W kwestii opodatkowania usług turystycznych według szczególnej procedury jest to, że zasada opodatkowania ma być stosowana bez względu na to, kto nabywa usług turystyki (osoba fizyczna, biuro turystyczne). Ponadto, jeżeli organizator turystyki do świadczenia usług turystycznych, oprócz towarów i usług nabytych, wykorzystuje także usługi własnych np. rodek transportu, pensjonat, powinien odrębnie ustalić podstawy opodatkowania do towarów i usług własnych i osobno do towarów i usług nabytych.

W stosunku do przychodów uzyskanych ze świadczenia usług własnych stosuje zasady ogólne, czyli podatek należy obliczać od tej części obrotu, która ich dotyczy. Z ogólnych kosztów poniesionych przy jej wykonywaniu będzie miał możliwość odliczenia podatku naliczonego. Natomiast od przychodów osiągniętych z towarów i usług obcych należy obliczyć marżę jako podstawę naliczenia podatku. Suma tak obliczonych podatków będzie podatkiem od wszystkich wykonanych usług. Wskazane rozliczenie dotyczy tylko kosztów bezpośrednich usługi turystycznej i nie przeszkadza w odliczaniu VAT-u od kosztów ogólnych przedsiębiorstwa (np. czynsz, telefon, energia itp.) [10, s. 112].

Obowiuj ca Ustawa o podatku od towarów i usług [23] reguluje również stawki podatku. Usługi związane z turystyką opodatkowane są różnymi stawkami podatku VAT. Podstawowa jest stawka 22%, ale przedsiębiorstwa korzystają ze stawek preferencyjnych, tj. 7%, 0%, a część z nich korzysta również ze zwolnienia z VAT. Zastosowanie do świadczonych usług prawidłowej stawki VAT uzależnione jest od dokonania właściwego ich zaklasyfikowania do odpowiedniej grupy Klasyfikacji Wyrobów i Usług (KWiU) [26].

Do czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych [25] przedmiot opodatkowania w działalności turystycznej był ustalany do celów podatkowych wyłącznie na podstawie obowiązujących klasyfikacji statystycznych. Wymieniona ustawa nie tylko uporządkowała rynek usług, ale także wprowadziła definicje dla usług związanych z działalnością turystyczną. Na przykład w działalności biur podróży opodatkowaniu podlega m.in.:

- 1) organizowanie imprez turystycznych<sup>8</sup>,
- 2) organizowanie wycieczek jako szczególnego rodzaju imprezy turystycznej, bez względu na uczestników (dorośli, młodzież, studenci)<sup>9</sup>,
- 3) pośrednictwo i usługi agencji w turystyce.

W ramach wymienionych działań biura turystyczne oferują bardzo szeroki zakres usług turystycznych. Przedsiębiorstwa zajmują się organizowaniem wycieczek krajowych i zagranicznych, pośrednictwem w sprzedaży biletów komunikacji krajowej i międzynarodowej, w zawieraniu ubezpieczeń, organizują imprezy wypoczynkowe (w tym wypoczynki dzieci i młodzież i szkolnej<sup>10</sup>), pobyty sanatoryjne, obozy treningowe itp. Usługom organizowanym przez biura turystyczne

---

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 3 pkt. 2 Ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 sierpnia 1997 r., impreza turystyczna to co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólnymi cenami, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu.

<sup>9</sup> Wycieczka natomiast, zgodnie z ustawą, jest rodzajem imprezy turystycznej, której program obejmuje zmianę miejsca pobytu jej uczestników.

<sup>10</sup> Może prowadzić działalność na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz usługi w zakresie ochrony zdrowia na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej w zakresie usług sanatoryjno-uzdrowiskowych.

towarzysz równie usługi noclegowe, gastronomiczne, wypożyczenia sprzętu sportowego. Biura turystyczne posiadają często własne bazy noclegowe, gastronomiczne oraz własny transport.

W porównaniu z innymi krajami UE w Polsce niewiele jest biur specjalizujących się w określonych rodzajach usług. Według badań Instytutu Turystyki [13] spośród 2,5 tys. biur podróży specjalizujących się w turystyce krajowej prawie 2 tys. zajmuje się również zagraniczną turystyką wyjazdową, 1,5 tys. — turystyką indywidualną, 2,3 tys. — turystyką grupową, 2,4 tys. zajmuje się wypoczynkiem dzieci i młodzieży — tj. 65,8% podmiotów zarejestrowanych w Centralnym Rejestrze Zezwoleń, a 24% biur podróży zajmuje się turystyką przyjazdową. Natomiast 750 biur deklaruje podmiotowość w załatwianiu usług hotelarskich. W ofercie biur podróży znajdują się zatem różne konfiguracje usług, które będą miały wpływ na sposób opodatkowania podatkiem VAT.

Podstawowa oferta pobytowa to zakwaterowanie i wyżywienie świadczone w okresie dłuższym niż 24 godziny. Ten zestaw spełnia warunki przyjęte dla imprezy turystycznej i może być przedmiotem oferty turystycznej organizatora. Klienci mogą jednak w tym samym biurze turystycznym wykupić bilet na komunikację krajową lub zagraniczną, gwarantując sobie dojazd i powrót z miejsca wypoczynku. Jest to już odrębna oferta, nie jest bowiem obowiązkowa wspólna cena imprezy. Klient, decydując się dodatkowo na nabycie biletu, płaci odrębną cenę z tego tytułu, nabywa dwie usługi. W tym przypadku wystąpi różne stawki podatku VAT. Sposób formułowania oferty turystycznej ma więc swoje odzwierciedlenie w stawce VAT, jak opodatkowane będą różne rodzaje usług.

Przepisy obowiązującej Ustawy o podatku od towarów i usług wprowadzają w branżę turystyczną zasadnicze zmiany w stawkach opodatkowania usług turystycznych. Dotyczą one:

- ✓ podwyższenia z 7% do 22% opodatkowania usług organizatorów turystyki oraz opodatkowania usług podmiotowość przy zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych,
- ✓ rezygnacji ze zwolnienia z opodatkowania usług turystycznych świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży,



- ✓ zniesienie stawki 0% na usługi zagranicznej turystyki przyjazdowej,
- J obj cie stawk . 0% usług zagranicznej turystyki wyjazdowej (bez prawa odliczania podatku naliczonego zagranic ) wykonywanych poza terytorium Unii Europejskiej,
- ✓ ograniczenie stosowania stawki 0% przy opodatkowaniu transportu mi dzynarodowego tylko do przypadków, gdy jest on wykonywany poza terytorium Unii Europejskiej.

Stawk 7% s opodatkowane usługi hoteli, transportu krajowego oraz do 31.12.2007 r. usługi gastronomiczne. Szczegółowe zestawienie stawek podatku VAT przedstawiono w tabeli 1 i 2.

Zmiany stawek podatku wpływaj w istotny sposób na wysoko cen usług oferowanych przez biura podró y. W tabeli 3 pokazano przyrosty cen spowodowane nowymi stawkami podatku VAT. Dla celów porównawczych przyj to zało enie, i wszyscy organizatorzy turystyki nalicza b d mar w wysoko ci 10% (20%) kosztów bezpo rednich oferowanych usług.

Z przedstawionych warto ci, jak równie z analiz opracowywanych przez Polsk Organizacj Turystyczn [21] wynika, e nowe przepisy w zakresie opodatkowania usług turystycznych powoduj zmiany cen niektórych usług. Stosunkowo niewielki wzrost cen (1,5%—3%) usług turystyki krajowej pomimo wzrostu stawek opodatkowania ich działalno ci z 7% do 22% jest mo liwy dzi ki wprowadzeniu zasady opodatkowania mar y, a nie całej warto ci sprzedana y.

Najbardziej niekorzystny wpływ na ceny daje si zauwa y w przypadku organizowania imprez dla turystów przyje d aj cych do Polski z zagranicy (dotychczas jako eksporterzy firmy nie płaciły VAT). Wzrost cen (8,5%—10%) zapewne obni y konkurencyjno polskiej oferty na rynku Wspólnoty, mo e oznacza gwałtowny spadek popytu na usługi polskich firm, a w konsekwencji zmniejszenie ich rentowno ci lub nawet bankructwo niektórych podmiotów.

Zmniejszenie liczby firm mo e spowodowa spadek wpływów do bud etu pa stwa z tytułu odprowadzonego podatku VAT. Redukcja liczby przedsi biorstw mo e oznacza utrat przez pa stwo wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych czy te po-

datku dochodowego od osób fizycznych z tytułu składek ZUS. Wzrosła także cena usług pilotów i przewodników turystycznych, a także usługi świadczone przez muzea. Spadek cen będzie dotyczył usług organizowania wyjazdów zagranicznych do krajów Unii, jak i poza Wspólnotę. Bez zmian pozostaną ceny usług hotelarskich, gastronomicznych, sanatoryjnych, po rednictwa ubezpieczeniowego oraz usług transportowych.

Unia Europejska od lat utrzymuje wiodącą pozycję w zakresie turystyki. Pomimo że udział Wspólnoty na rynku międzynarodowym spadł, to pozostaje ona głównym celem przemieszczania się turystów. Państwa członkowskie nadal generują blisko połowę wydatków w zakresie turystyki międzynarodowej. Działalność branży turystycznej została uznana za ważny obszar działalności gospodarczej. Podstawowym miarą znaczenia turystyki dla Wspólnoty jest znaczna ilość polityk Wspólnoty, które wiążą się z turystyką bezpośrednio lub pośrednio. Dotyczy to między innymi polityki podatkowej.

Głównym założeniem polityki podatkowej Wspólnoty jest harmonizacja przepisów we wszystkich krajach członkowskich między innymi przez stworzenie wspólnego rynku umożliwiającego równą konkurencję, ujednoczenie w największym możliwym stopniu funkcjonujących we wspólnym systemie opodatkowania, obowiązków podatników oraz ujednoczenie podstawy opodatkowania, tak by zastosowane stawki prowadziły do porównywalnych wyników w krajach Wspólnoty. Harmonizacja odbywa się więc głównie w sferze przepisów prawnych, a w ograniczonym stopniu w zakresie stawek podatkowych. I tak, w praktyce kraje członkowskie stosują różne stawki opodatkowania, powodując tym samym zróżnicowanie cen poszczególnych usług turystycznych. Biorąc pod uwagę cel polityki UE, według którego turystyka ma przyczyniać się do wyrównywania dysproporcji między krajami w zakresie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, koncentracja ruchu turystycznego w krajach najbied-

---

<sup>11</sup> Szacuje się, że w 2000 roku w Polsce przemysł związany z turystyką i podróżami przyczynił się do wytworzenia 2,2% PKB (3,8 mld USD). Według wstępnych szacunków Instytutu Turystyki udział gospodarki turystycznej w PKB w 2001 roku wyniósł 4,6% (a wpływy z turystyki osiągnęły poziom 33,5 mld zł) [12, s. 25].

niejszych (gdzie stosowane s niskie stawki podatku VAT) jest zjawiskiem pozytywnym.

Tabela 1. Stawki podatku VAT i podstawa opodatkowania dla poszczególnych usług turystycznych w Polsce (przed i po wst pieniu do UE)

Rodzaje usług	Przed 1.05.04	Po 1.05.04	Podstawa opodatkowania
Transport mi dzynarodowy	0%	0%	Obrót
Transport poza Polsk w krajach UE	0%	Nie podlega opodatkowaniu	Obrót
Transport krajowy	7%	7%	Obrót
Po rednictwo ubezpieczeniowe	Zwolnienie	Zwolnienie	Prowizja
Wypoczynek dzieci i młodzie y w obiektach hotelowych	Zwolnienie	7%	Obrót
Usługi przewodników, pilotów	Zwolnione	22%	Obrót
Usługi sanatoryjne	Zwolnione	Zwolnione	Obrót
Muzea	Zwolnione	7%	Obrót
Po rednictwo w sprzeda y imprez turystycznych	7%	22%	Prowizja lub opłata

ródło: opracowanie własne na podstawie [11],

Tabela 2. Stawki podatku VAT oraz podstawa opodatkowania dla usług turystycznych realizowanych przez biura podróży i obwoźnicy w Polsce (przed i po wstąpieniu do UE)

Rodzaje usług	Stawki podatku		Podstawa opodatkowania	
	Do 1.05.04	Po 1.05.04	Do 1.05.04	Po 1.05.04
Turystyka krajowa	7%	22%	Obrót	Marża
Dzieci, młodzieży - wycieczki	7%	22%	Obrót	Marża
Przejażdżycy zagraniczne — grupy	0%	22%	Obrót	Marża
Przejażdżycy zagraniczne — indywidualne	7%	22%	Obrót	Marża
Wyjażdżycy zagraniczne - kraje UE	7%	22%	Obrót bez obci.	Marża
Wyjażdżycy zagraniczne — poza UE	7%	0%	Obrót bez obci.	Marża

ródło: opracowanie własne na podstawie [11].

Tabela 3. Wpływ zmian stawek podatku VAT na zmiany cen usług oferowanych przez biura podróży

Rodzaje usług	Stawki podatku		Wpływ na cenę	
	Do 1.05.04	Po 1.05.04	przy marży 10%	przy marży 20%
Turystyka krajowa	7%	22%	Wzrost o 1,5%	Wzrost o 3%
Dzieci, młodzieży — wycieczki	7%	22%	Wzrost o 1,5%	Wzrost o 3%
Przejażdżycy zagraniczne - grupy	0%	22%	Wzrost o 8,5%	Wzrost o 10%
Przejażdżycy zagraniczne — indywidualne	7%	22%	Wzrost o 1,5%	Wzrost o 3%
Wyjażdżycy zagraniczne — kraje UE	7%	22%	Spadek o 4,8%	Spadek o 2,6%
Wyjażdżycy zagraniczne - poza UE	7%	0%	Spadek o 7%	Spadek o 7%

ródło: opracowanie własne na podstawie [11].

Dzięki turystyce dochodzi do redystrybucji dochodów oraz wyrównania poziomu rozwoju gospodarczego w obrębie UE. Sytuację najlepiej obrazuje wykres 3, na którym można zauważyć, że wyższe stawki podatku VAT na usługi z zakresu organizacji turystyki obo-

wi zuj w krajach Europy Północnej (Szwecja — 25%, Finlandia — 22%), natomiast kraje „biedniejsze”, takie jak Grecja, Portugalia, Hiszpania stosuj ni sze stawki podatku VAT. Podobne zjawisko mo na zaobserwowa równie w kwestii stawek podatku VAT na usługi hotelarskie. Uznaje si wi c powszechnie, e turystyka przyczynia si do zrównowa enia stabilno ci cenowej pomi dzy krajami Europy Północnej i Południowej oraz wspomaga rozwój najbiedniejszych regionów Unii.

Powoduje to jednak równie sytuacj , w której pa stwa członkowskie nie maj równych szans na rynku. Dotyczy to tak e Polski, gdzie podwyższona stawka opodatkowania usług organizowania imprez turystycznych z 7% do 22% spowoduje obni enie konkurencyjno ci polskiej oferty turystycznej na rynku Wspólnoty (np. w Niemczech podatek VAT od usług organizowania imprez turystycznych wynosi 16%).

Stawki podatkowe s tylko jednym z czynników wyznaczaj cych pozycj konkurencyjn kraju. Polska ma bardzo istotne powody, aby dostosowa stawki podatkowe do swoich lokalnych warunków. Kraje gorzej rozwini te gospodarczo musz stosowa ni sze stawki, eby kompensowa sobie braki w innych dziedzinach (gorzej rozwini ta infrastruktura, niekorzystne poło enie gospodarcze, mniejsza atrakcyjno turystyczna).

Negatywnym skutkiem b dzie tak e napływ firm konkurencyjnych z krajów członkowskich w zwi zku z mo liwo ci prowadzenia biznesu w dowolnym kraju Wspólnoty. Podwyższone stawki podatku VAT spowoduj tak e transfer zysków polskich firm i wpływów z tytułu odprowadzania podatków do bud etów innych pa stw, szczególnie tam, gdzie stosuje si korzystne stawki opodatkowania.

Wydaje si , e obecna polityka podatkowa nie uwzgl dnia w dostateczny sposób celów strategicznych rozwoju bran y turystycznej okrel onych w rz dowym dokumencie „Strategia rozwoju turystyki na lata 2001—2006”<sup>12</sup>. Wzrost cen usług turystycznych przez podniesie-

---

<sup>12</sup> Strategia Rozwoju Turystyki w latach 2001-2006 (dokument rz dowy zatwierdzony 24 kwietnia 2001 roku). Jest to rz dowy program wsparcia rozwoju turystyki, w którym głównym celem polityki pa stwa jest poprawa konkurencyjno ci polskiej oferty' turystycznej rynku mi dzynarodowym i krajowym [8, s. 12].

nie stawek VAT nie wpłynie pozytywnie na kształtowanie się konkurencyjności polskiego produktu turystycznego na rynku Wspólnoty.

Przykład Irlandii<sup>13</sup> pokazuje, że obniżenie podatku VAT przyczynia się do wzrostu zatrudnienia w usługach turystycznych i może być stimulatorem rozwoju tej branży (obecnie w Irlandii świadczenie usług turystycznych przez agencje i biura podróży objęte jest zwolnieniem z opodatkowania VAT). Natomiast w Polsce transformacja polityczna i gospodarcza ostatnich lat spowodowała nie tylko zwiększenie stopy bezrobocia, ale również zmiany w strukturze zatrudnienia. W ostatnich latach nastąpił spadek liczby pracujących w przemyśle i rolnictwie, a perspektywy wzrostu należałoby pokładać w sektorze usług<sup>14</sup>.

Realizacja polityki niskiej stopy podatkowej w Polsce jest konieczna między innymi również dla podtrzymania rentowności i płynności małych i średnich przedsiębiorstw. A przecież w branży turystycznej dominuje przede wszystkim sektor drobnej przedsiębiorczości. Każde państwo członkowskie ma jednak w ramach ujednoczenia polityki podatkowej suwerenne prawo do ustalania własnych stawek podatkowych (w określonych granicach). Należy podkreślić, że harmonizacja podatkowa w Europie dokonuje się przede wszystkim w obszarze przepisów podatkowych, a nie tylko w obszarze stawek. Uważa się, że w ramach wójnej filozofii podatkowej nie może się harmonizowanie stawek dla przedsiębiorstw [7, s. 1].

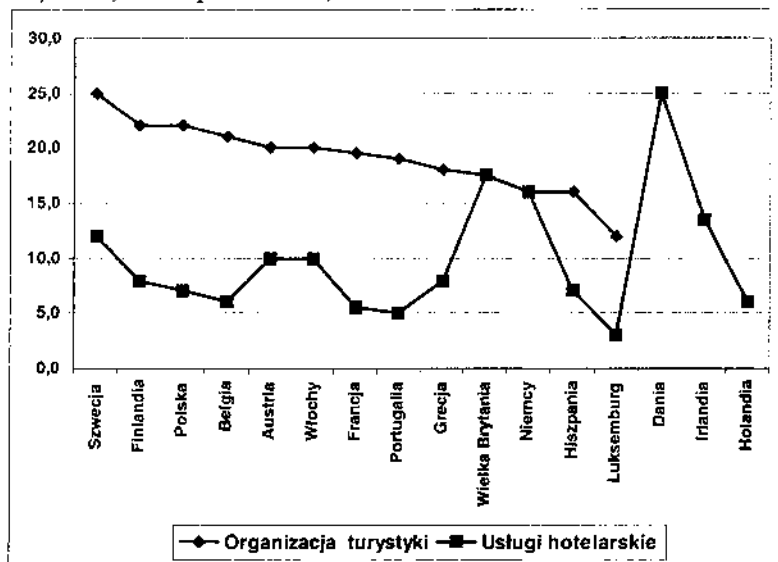
Obecne rozwiązania podatkowe, mimo że odpowiadają normom UE, nie spełniają także niektórych założeń polityki podatkowej. Funkcjonujący mechanizm opodatkowania nie zapewnia prostoty systemu. Wręcz przeciwnie, przedstawiciele branży turystycznej wskazują na wiele wątpliwych zmian związanych z nowym systemem opodatkowania. Do najczęściej wymienianych zaliczyć można: skompli-

---

<sup>13</sup> Liczne studia przypadków wykazały, w tym również przykład Irlandii, że w długim okresie redukcja stawek podatkowych powoduje wzrost dochodów do budżetu, jak również i wzrost zatrudnienia. W Irlandii w 1983 roku, kiedy VAT wynosił 23%, wpływy podatkowe z turystyki międzynarodowej wynosiły 254 mln funtów irlandzkich, a w 1996 roku, gdy podatek VAT zmniejszono do 12,5%, wpływy podatkowe wzrosły do 818 mln funtów irlandzkich [6, s. 4].

<sup>14</sup> Struktura pracujących w podziale na sektory w 2002 roku kształtowała się następująco: sektor rolnictwa - 20,1%, przemysł - 31,6%, usługi - 48,3% [12, s. 33 oraz por. 15, s. 35].

kowe prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, a w tym szczególnie obowiązek prowadzenia ewidencji w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie kosztów i przychodów dotyczących usług własnych i obcych oraz sposobów określania marży, gdzie ustalenie faktycznie zrealizowanej marży jest trudniejsze niż określenie wielkości tej marży na etapie kalkulacji.



Wykres 3. Stawki podatku VAT dla usług hotelarskich oraz dla usług z zakresu organizacji turystyki w wybranych krajach UE  
ródło: opracowanie własne na podstawie [16, 17 i 18].

Ustawa od podatku towarów i usług z dnia 11 marca 2004 roku [23] zawiera szereg luk prawnych (np. problem ujęcia usług turystycznych w kasie fiskalnej), nie ciążą one, nie dają jednoznacznych wskazówek przy interpretowaniu przepisów niezbędnych do prowadzenia prawidłowej ewidencji księgowej.

O sukcesie branży turystycznej można mówić jedynie wtedy, gdy pozostaje w zgodnej korelacji z politykami, które wiążą się z turystyką w sposób bezpośredni, ale i pośredni. Do takich polityk zalicza się np. polityk rozwoju regionalnego, ochrony środowiska czy polityk

opodatkowania, która stwarza warunki do działania podstawowym jednostkom zaangażowanym w zaspokojenie potrzeb turystycznych.

Rzeczywiste programy walki z bezrobociem są skorelowane z interesami sektora turystycznego. Natomiast realizacja założeń polityki ekonomicznej państwa, jakim jest zwikszczenie dochodów do budżetu, w powszechnej opinii jest przeciwna interesowi sektora turystyki. Aczkolwiek nie ulega wątpliwości, że wyłączenie nadmierny fiskalizm obciążony brakiem spojrzenia długofalowego może być niebezpieczny dla funkcjonowania i rozwoju bran i turystycznej.

Przez ostre decyzje polityczne w przyszłości może dojść do podważenia roli turystyki jako wzrostu źródła zatrudnienia i dochodu narodowego w gospodarce polskiej. Należy zauważyć, że dochody z turystyki będą istotnym czynnikiem rozwoju wielu sektorów gospodarki.

Jeżeli UE i rząd narodowe, w tym Rząd RP, chcą powstrzymać rozwój główne problemy, z jakimi boryka się dzisiaj Europa, czyli bezrobocie i utrata konkurencyjności, to zredukowana stawka VAT na usługi turystyczne byłaby krokiem w dobrym kierunku.

## Bibliografia

1. Alejski W., Marciniak T., *Międzynarodowe Organizacje Turystyczne*, Kraków 2003.
2. Brzeziński B., Głuchowski J., Kosikowski C., *Harmonizacja prawa podatkowego UE i Polski*, Warszawa 1998.
3. Gołębowski G., *Kompendium wiedzy<sup>o</sup> o turystyce*, Poznań 2002.
4. Kaj S. H., *Standardy wspólnotowe w zakresie turystyki. Harmonizacja prawa polskiego w sprawie wspólnotowym w zakresie funkcjonowania oraz przedsięwzięcia turystycznych*, w: *Standardy europejskie*, red. Z. Czachó-  
ra, Wrocław 2001.
5. Kardach T., *Polityka podatkowa państwa wobec bran i turystycznej w kontekście rozwoju obywateli w Unii Europejskiej*, ekspertyza nr 223, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, lipiec 2000.



6. McMahon M., *Tourism Taxation: No Such Thing As A Free Lunch*, <http://1econsew2.bess.ted.ie/SER/1999/cssay17.html>.
7. Słojewska A., *Podatki korzenie państwo ustala sarno*, „Rzeczpospolita” nr 124(6807) 28 maja 2004.
8. Zawistowska H., *Turystyka w negocjacjach z Unii Europejskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej — Departament Turystyki, Warszawa, 2004.
9. Zubrzycki J., *Leksykon VAT2004*, Warszawa 2004.
10. Zieleńny J., Sobieska I., Jastrzębska B., *Nowy VAT*, Forum Doradców Podatkowych, Kraków, 2004.
11. *Porównaj VAT — w Polsce i w Europie*, „Wiadomo ci Turystyczne” 16—31 maja 2004.
12. *Polska — Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004—2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2004.
13. *Prace badawcze w turystyce*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - Departament Turystyki, Warszawa 2004.
14. *Strategia podatkowa*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, styczeń 2004.
15. *Sfera społeczna w Polsce na tle Unii Europejskiej i krajów kandydujących*, Rozdanie Centrum Studiów Strategicznych — Departament Rozwoju i Koordynacji Oceny Skutków Regulacji, Warszawa, kwiecień 2003.
16. *Descriptive report on the simplification and modernisation of VAT obligations for the European Commission*, Copyrights EC 14 June 2002, by PriceWaterhouseCoopers.
17. *VAT rates applied in the member states of the European Community*, DOC/2908/2003 situation at 1<sup>st</sup> May 2003, European Commission Directorate - General taxation and Customs Union Tax policy VAT and other turnover taxes.
18. *VAT rates applied in the member and accession states of the European Community*, DOC/2402/2003 situation at 30 October 2003 European Commission Directorate - General taxation and Customs Union Tax policy VAT and other turnover taxes.
19. [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl) (podatki, polityka fiskalna UE, podatki w UE, system VIES).

20. <http://libr.sejm.gov.pl/oide> (O rodek Informacji i Dokumentac : Europejskiej).
21. [www.pot.gov.pl](http://www.pot.gov.pl) (Biuletyn prasowy POT, *VAT w turystyce — seanse i yagrojenja, Analiz mo liwych ymian w opodatkowaniu uslug zagranicy nej turystyki przyjazdowej*).
22. [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

## Akty prawne

23. Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (Dz. U. z dnia 5 kwietnia 2004 r. nr 54, poz. 535).
24. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 roku o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. nr.11, poz. 50 z pó niejszymi zmianami).
25. Ustawa o usługach turystycznych z dnia 29 sierpnia 1997 roku (Dz. U. nr 144, poz. 930 ze zm.).
26. Rozporz dzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (Dz. U. nr. 42, poz. 264).
27. Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EEC z 11 kwietnia 1967 r. dotycz ca harmonizacji legislacji Pa stw Członkowskich odnosz cej si do podatków obrotowych.
28. Druga Dyrektywa Rady 67/228/EEC z 11 kwietnia 1967 r. dotycz ca harmonizacji legislacji Pa stw Członkowskich w dziedzinie podatków obrotowych - struktura i procedury stosowania wspólnego systemu podatku od warto ci dodanej.
29. Szósta Dyrektywa Rady 77/388/EEC z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów Pa stw Członkowskich, dotycz ca podatków obrotowych — wspólny system podatku od warto ci dodanej — ujednolicono podstawa wymiaru podatku.
30. Ósma Dyrektywa Rady 79/1072/EEC z 6 grudnia 1979 r. w sprawie harmonizacji przepisów Pa stw Członkowskich, dotycz ca podatków obrotowych — przepisy dotycz ce zwrotu podatku od warto ci dodanej podatnikom nie zarejestrowanym na terytorium kraju.
31. Trzynasta Dyrektywa Rady 86/560/EEC z 17 listopada 1986 r. w sprawie harmonizacji przepisów Pa stw Członkowskich, doty-

cz ca podatków obrotowych - postanowienia dotycz ce zwrotu podatku od warto ci dodanej podatnikom nie zarejestrowanym na terytorium Wspólnoty.

## Summary

The main aim of this article is to present problem of harmonization of polish tax law from perspective of tourism sector, especially when Value Added Tax is considered. Polish accession to European Union has direct impact on polish tax system and also has impact on entities existing in tourism market. The scope of this impact has been analyzed in the article, especially from perspective of financial consequences for polish tourism entrepreneurs. Authors have also presented probable tendencies in polish tourism sector.

## Noty o autorach

Dellyan I. Angelov  
Department of International Economic Relations,  
University Plovdiv, Bulgaria.

Mgr Agnieszka Barcik  
Zakład Studiów Europejskich, Akademia Techniczno-Humanistyczna  
w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała, Polska.

Mgr Pablo Dopico  
Department of History of Thought and Social and Political Movements,  
University Complutense, Madrid, Spain.

Dr inż. Stanisław Dorobek  
Politechnika Koszalińska, Koszalin, Polska.

Mgr Piotr Dziwiński  
Zakład Studiów Europejskich, Akademia Techniczno-Humanistyczna  
w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała, Polska.

Prof. KSW dr hab. Janusz Palowski  
Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków,  
Polska.

Dipl.-inf. Wolfgang Gehring, M.S.  
Department of Programming Methodology Faculty of Computer Science,  
University of Ulm, Germany.

Mgr Ewa Grabińska  
Instytut Turystyki Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków  
Polska.

Mgr Edward Jakubowski  
Instytut Politologii, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra, Polska.

Mgr Katarzyna Klimek  
Katedra Turystyki Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, Polska.

Ing. Darina Lissauerova

Department of Economics, University of Economics in Bratislava, Faculty of Business Economics in Kosicé, Slovakia.

Prof. KSW dr hab. Zbigniew Makiela

Akademia Pedagogiczna, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków, Polska.

Mgr Nikola Makojevic

Faculty of Economics, University of Kragujevac, Serbia i Czarnogóra.

Dr Dragana Markovic

Faculty of Economics, University of Kragujevac, Serbia i Czarnogóra.

Mgr Michal Matyasik

Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, Polska.

Ing Pavel Miku

Katedra vojenskeho mana mentu, Vojenská akadémia, Liptovský Mikuláš, Slovenska republika.

Prof, dr hab. Rajmund Mydeł

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków, Polska.

Mgr Krystyna Nosel

Instytut Turystyki Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, Kraków Polska.

Dr Andrzej Nowosad

Uniwersytet Jagielloński, Krakowska, Kraków, Polska.

Prof. Ph.D. Jaroslav Oberu

Vojenská akadémia v Liptovskom Mikuláši, Šľowacja.

Dr Inna Palij

Instytut Kształcenia Kadr dla Przemysłu w Kijowie, Kijów, Ukraina

Prof, dr hab. Stanisław Piocha  
Politechnika Koszali ska, Koszalin, Polska.

Dr Rafał Prostack  
Zakład Prawnej i Politycznej Ochrony Praw Człowieka INPiSM, Uniwersy-  
tet Jagiello ski, Kraków, Polska.

Dr Andrzej Porbski  
Instytut Studiów Regionalnych, Uniwersytet Jagiello ski, Kraków, Polska.

Ph.D Ilija Rosie  
Faculty of Economics, University of Kragujevac, Serbia i Czarnogóra.

Dr Janusz Tomaszewski  
Członek Rady Naukowej European Association for Security w Krakowie,  
Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte, Wy sza Szkoła  
Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni, Gdynia,  
Polska.

Dr György Venter  
Department of Education and Social Pedagog}', College of Nyiregháza,  
Hungary.

Prof, dr Petar Veselinovic  
Faculty of Economics, University of Kragujevac, Serbia i Czarnogóra.

M. Sc., Ph.D. Martin Volosin  
Department of Management, University of Economics in Bratislava, Faculty  
of Business Economics in Kosicé, Slovakia.

Mgr Krystyna Wajda  
Uniwersytet Jagiello ski, Kraków, Polska.