

ISSN 1898-6447

Uniwersytet  
Ekonomiczny  
w Krakowie

# Zeszyty Naukowe

Cracow Review  
of Economics  
and Management

Nr 6 (966)

Kraków 2017



Uniwersytet  
Ekonomiczny  
w Krakowie

# Zeszyty Naukowe

Cracow Review  
of Economics  
and Management

Nr 6(966)

Kraków 2017

#### Rada Naukowa

*Andrzej Antoszewski* (Polska), *Slavko Arsovski* (Serbia), *Josef Arlt* (Czechy),  
*Daniel Baier* (Niemcy), *Hans-Hermann Bock* (Niemcy), *Ryszard Borowiecki* (Polska),  
*Giovanni Lagioia* (Włochy), *Tadeusz Markowski* (Polska), *Martin Mizla* (Słowacja),  
*David Ost* (USA), *Józef Pociecha* (Polska)

#### Komitet Redakcyjny

*Joanna Dzwonczyk*, *Ryszard Kowalski* (sekretarz), *Barbara Pawełek*,  
*Aleksy Pochtowski* (redaktor naczelny), *Krzyszyna Przybylska*, *Tadeusz Sikora*,  
*Grzegorz Strupczewski* (sekretarz), *Wanda Sułkowska*, *Angelika Wodecka-Hyjek* (sekretarz),  
*Bernard Ziębicki*

#### Redaktor statystyczny

*Paweł Ulman*

#### Redaktorzy Wydawnictwa

*Agnieszka Penarska*, *Monika Rusin*, *Seth Stevens* (streszczenia w j. angielskim)

#### Projekt okładki i układ graficzny tekstu

*Marcin Sokołowski*

Czasopismo jest indeksowane w następujących bazach:

BazEkon (<https://bazybg.uek.krakow.pl/bazekon>), CEEOL ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)),

CEJSH (<http://cejsh.icm.edu.pl>) oraz ICI World of Journals (<https://journals.indexcopernicus.com>)

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2017

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Teksty artykułów są dostępne na stronie internetowej czasopisma:

[www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl](http://www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl) oraz w bazie CEEOL

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: [wydaw@uek.krakow.pl](mailto:wydaw@uek.krakow.pl)

[www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl](http://www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl)

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Zam. 364/2017

# Spis treści

|  |            |
|--|------------|
| Helena Tendera-Właszczuk   |            |
| <b>Analiza przyczyn występowania różnic w podejściu do napływu imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej .....</b>                            | <b>5</b>   |
| Aleksandra Pleśniarska   |            |
| <b>Integracja europejska w obliczu eurosceptycyzmu .....</b>   | <b>29</b>  |
| Rafał Proszak  |            |
| <b>W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości .....</b>  | <b>45</b>  |
| Magdalena Zajązkowska  |            |
| <b>Realizacja celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w kontekście polityki energetycznej w wybranych państwach członkowskich .....</b> | <b>59</b>  |
| Marcin Kawalec   |            |
| <b>Wkład polskich myślicieli w rozwój idei integracji europejskiej .....</b>   | <b>79</b>  |
| Barbara Sztokfisz  |            |
| <b>Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał .....</b>  | <b>89</b>  |
| Agnieszka Małkowska, Małgorzata Uhruska, Agnieszka Żak   |            |
| <b>Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania .....</b>   | <b>105</b> |
| Joanna Ptak, Piotr Serafin   |            |
| <b>Osiedla grodzone i ocena ich zamknięcia w krakowskiej dzielnicy Podgórze .....</b>  | <b>123</b> |



| Helena Tendera-Właszczuk

# Analiza przyczyn występowania różnic w podejściu do napływu imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej

## Streszczenie

Liczba nielegalnych imigrantów napływających do Unii Europejskiej od kilku lat gwałtownie wzrasta. Stosunek władz państw członkowskich UE i obywateli tych państw do napływu nielegalnych imigrantów wykazuje znaczne zróżnicowanie. W artykule podjęto próbę wyjaśnienia przyczyn występowania różnic w podejściu do problemu napływu imigrantów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pod uwagę wzięto kilka wybranych kryteriów ilościowych. Przeanalizowano prognozy demograficzne do 2080 r. oraz zaproponowano dwa wskaźniki: wskaźnik obciążenia imigracyjnego (*WOI*) oraz wskaźnik obciążenia gospodarek napływem imigrantów (*WOG*), które mają wyjaśnić stosunek do napływu obcej ludności. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że przyczyn pozytywnego nastawienia lub niechęci wobec napływu imigrantów do państw członkowskich Unii Europejskiej nie da się wyjaśnić, stosując tylko wskaźniki ilościowe.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, kryzys migracyjny, teorie migracji, badania migracji.  
**Klasyfikacja JEL:** F15, J10, J19.

## 1. Wprowadzenie

Liczba nielegalnych imigrantów napływających do Unii Europejskiej od kilku lat gwałtownie wzrasta. Stanowiska państw członkowskich UE wobec napływu imigrantów, podobnie jak ich polityka, znacznie się różnią<sup>1</sup>. Najczęściej problem ten rozpatrywany jest z punktu widzenia barier w asymilacji imigrantów i skuteczności odmiennych sposobów ich integracji z miejscową społecznością. Wśród barier często wymienia się gorsze warunki socjalne napływowej ludności, występowanie marginalizacji i wykluczenia społecznego imigrantów, co powodować może niepokoje społeczne i zamieszki na tle etnicznym.

Wielu badaczy przyczyn niechęci wobec napływu imigrantów upatruje w obawie o zachowanie podstawowych wartości Unii Europejskiej, takich jak: pokój, demokracja, prawa człowieka, tolerancja i solidarność, które wydają się być zagrożone. To z kolei często jest źródłem eurosceptycyzmu. Eurosceptycy podkreślają zbyt liberalne podejście unijnych instytucji do problemu napływu ludności o odmiennym systemie wartości.

Inni badacze w napływie imigrantów widzą zagrożenie dla tożsamości kulturowej UE, a jeszcze inni postrzegają kryzys migracyjny jako zagrożenie dla funkcjonowania projektu europejskiego, czego wyrazem jest bezsilność instytucji unijnych i impas w negocjacjach dotyczących rozwiązania tego palącego problemu oraz niemożność osiągnięcia wspólnego stanowiska przez państwa członkowskie.

W niniejszym artykule podjęto próbę wyjaśnienia przyczyn występowania różnic w podejściu do problemu napływu ludności obcego pochodzenia (rozumianej jako obywatele spoza UE)<sup>2</sup> w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pod uwagę wzięto kilka wybranych kryteriów ilościowych. Przeprowadzono analizę prognoz demograficznych do 2080 r. oraz zaproponowano dwa autorskie wskaźniki: wskaźnik obciążenia migracyjnego (*WOI*) oraz wskaźnik obciążenia gospodarek napływem imigrantów (*WOG*), które mają wyjaśniać akceptację napływu obcej ludności lub jej brak.

Hipoteza pierwsza głosi, że pozytywne podejście do napływu imigrantów występuje w państwach, w których prognozowany jest największy spadek ludności do 2080 r. Hipoteza druga mówi, że pozytywne nastawienie do napływu imigrantów występuje w państwach, w których wskaźnik obciążenia migracyjnego

---

<sup>1</sup> Oczywiście należałoby odróżnić nastawienie do uchodźców od nastawienia do nielegalnych imigrantów w państwach członkowskich. Takie statystyki nie są jednak dostępne. W związku z tym rozważania zawarte w niniejszym artykule dotyczyć będą nastawienia do napływu ludności spoza Unii. Podobnie należałoby odróżnić nastawienie rządów od nastawienia obywateli państw członkowskich. Przyjęto jednak założenie, że politycy są odpowiedzialni za realizowanie woli suwerena i rozliczani w kolejnych wyborach.

<sup>2</sup> Niezależnie od ich statusu (nielegalni imigranci, uchodźcy), dalej zwani imigrantami.

jest niższy od średniej unijnej. Hipoteza trzecia mówi, że pozytywne nastawienie do napływu imigrantów występuje w państwach, w których wskaźnik obciążenia gospodarczego napływem obcej ludności jest niższy od średniej unijnej.

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja tych hipotez i ocena skuteczności zaproponowanych wskaźników.

## **2. Teoretyczne i prawne aspekty migracji – przegląd literatury**

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej wyraźnie pokazuje, że mamy do czynienia równoległe z napływem nielegalnych imigrantów i uchodźców. Z analizy literatury przedmiotu wynika, że studia nad uchodźstwem nie mają teoretycznych podstaw. Istniejące teorie migracji, zarówno ekonomiczne, geograficzne, jak i socjologiczne [Janicki 2007], wrywkowo ujmują problem uchodźstwa, analizując jego specyfikę jako jeden z czynników wpływających na podjęcie decyzji o opuszczeniu własnego kraju. Używa się tu często zamiennie terminów „migracje polityczne” lub „migracje przymusowe”, co nie odzwierciedla specyfiki tego zjawiska we współczesnym świecie globalnych konfliktów i zagrożeń.

Dla celów niniejszej analizy warto przyjrzeć się podziałowi migracji ze względu na kryterium dobrowolności na migracje dobrowolne i przymusowe. Migracje przymusowe do niedawna utożsamiane były jedynie z występowaniem niesprzyjających czynników ekonomicznych i demograficznych (złe warunki życia, przeludnienie) lub politycznych (wojny, konflikty, prześladowania) w kraju pochodzenia. Ostatnio coraz częściej wśród przyczyn emigracji wymienia się czynnik ekologiczny, a mianowicie zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, głównie wody, pustynnienie terenów, które dawniej były uprawne. Poważnym problemem jest również zalewanie przez powodzie terenów gęsto zaludnionych czy podnoszenie się poziomu wód oceanów na skutek wzrostu temperatury na naszej planecie [Tendera-Właszczuk 2016].

Migracje ekonomiczne mają najczęściej charakter dobrowolny i są najczęściej występującym zjawiskiem we współczesnym świecie. Migracje o charakterze politycznym i ekologicznym występują rzadziej i są związane z wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności. Decyzje o migracjach o podłożu ekonomicznym podejmowane są przez dłuższy czas, często za namową rodziny, natomiast wojny, konflikty narodowościowe czy klęski żywiołowe powodują pozostawienie całego dobytku w kraju pochodzenia i natychmiastową ucieczkę do miejsc/krajów, w których takie zagrożenia nie występują.

Migracje przymusowe, o charakterze politycznym, powodują masowe przemieszczanie się ludności z obszarów objętych konfliktem i ludność ta jest objęta ochroną międzynarodową w dowolnym państwie, sygnatariuszu konwencji geneńskiej.



Teorie migracji najczęściej analizują motywy opuszczenia kraju z punktu widzenia emigranta. Skupiają się więc na przyczynach takich decyzji i subiektywnych ocenach ich własnej sytuacji (najczęściej ekonomicznej), jak również na ocenie tej sytuacji przez członków gospodarstwa domowego lub lokalnej wspólnoty<sup>3</sup>.

W niniejszej pracy podjęto próbę oceny wybranych teorii migracji z punktu widzenia interesów państw przyjmujących migrantów. Znane teorie migracji, np. teoria E.S. Lee [1966 i 1972], wyjaśniają głównie przyczyny migracji zarobkowych, wskazując na czynniki *push* – wypychające (odnoszące się do kraju pochodzenia), czynniki *pull* – przyciągające (odnoszące się do kraju docelowego), czynniki osobiste i przeszkody pośrednie. Suma tych czynników wpływa na decyzje migracyjne. E.S. Lee stwierdza, że migranci powinni przemieszczać się do kraju, który umożliwi im maksymalizację dobrobytu. Podkreśla się często, że to silny bodziec, np. względy bezpieczeństwa czy czynniki polityczne, decydują ostatecznie o opuszczeniu kraju (czynniki *push*), stąd teoria ta tylko częściowo wyjaśniać może specyficzną sytuację uchodźców. Podobnie nowa ekonomika migracji, upatrująca ich przyczyn w poprawie sytuacji finansowej i dywersyfikacji źródeł dochodów w rodzinie/grupie społecznej, nie wyjaśnia przyczyn uchodźstwa.

S. Castels, M.J. Miller [2011] oraz D.S. Massey i in. [1993] wskazują na zróżnicowanie procesów migracyjnych we współczesnym świecie i podkreślają rolę czynników geopolitycznych. Podejście to może w pewnym stopniu wyjaśniać przyczyny uchodźstwa, nie wyjaśnia jednak nastawienia krajów przyjmujących do ludności napływowej.

Pozytywne nastawienie do przyjmowania migrantów może natomiast wyjaśniać teoria zwana potocznie teorią centrum–peryferie [Wallerstein 1974], w myśl której następuje eksploatacja peryferii przez kraje bogate, szukające możliwości zaspokojenia potrzeb swojego rynku pracy.

Zaprezentowane teorie migracji w niewielkim stopniu wyjaśniają przyczyny, które skłaniają państwa do otwarcia się na przyjmowanie uchodźców. Istnieje więc potrzeba tworzenia nowych teorii opisujących to zjawisko [Kelm i Tendera-Właszczuk 2008, 2011].

Badanie uchodźstwa jest trudne i skomplikowane głównie z powodu braku dostosowanej do współczesnych uwarunkowań globalnych, jednoznacznej i powszechnie akceptowanej definicji uchodźcy. Brak takiej definicji jest źródłem wielu problemów. Jedynie bowiem prawna identyfikacja uchodźcy gwarantuje mu ochronę w prawie międzynarodowym. To ważne z punktu widzenia państwa

---

<sup>3</sup> Teoria neoklasyczna mówi o poszukiwaniu przez migrantów kraju zapewniającego im najwyższy poziom życia. Przedstawicielem takiego poglądu jest G. Borjas [1989]. Z kolei nowa ekonomika migracji podkreśla znaczenie grupy społecznej w podejmowaniu decyzji migracyjnych jednostki.

przyjmującego: uznanie osoby za uchodźcę powoduje przyznanie mu prawa do wieloletniego pobytu.

Potocznie uchodźcą nazywamy osobę, która pozostaje poza granicami kraju pochodzenia i chroni się przed prześladowaniami ze względów religijnych, politycznych, etnicznych, skutkami działań wojennych, klęskami żywiołowymi lub nędzą. Trzeba jednak pamiętać, że termin ten został precyzyjnie określony w dwóch dokumentach międzynarodowych.

Konwencja genewska z 1951 r. [Konwencja dotycząca statusu... 1951] oraz protokół nowojorski z 1967 r. [Protokół dotyczący statusu... 1967] stanowią prawną podstawę przyznawania statusu uchodźcy i opisują fundamentalne prawa uchodźców. Dokumenty te odwołują się do definicji uchodźcy: „[...] termin «uchodźca» stosuje się do osoby, która [...] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa” [Konwencja dotycząca statusu... 1951].

Wymienione dokumenty przyznają ochronę także tym osobom, co do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu przez nich kraju pochodzenia. Obecnie stosowana definicja uchodźcy z 1951 r. nie odzwierciedla współczesnych przyczyn uchodźstwa (tzw. arabska wiosna, wojna w Syrii). Wyraźnie widać, że definicja prawna uchodźcy, obowiązująca niezmiennie od ponad 60 lat, jest nieadekwatna do sytuacji międzynarodowej i wymaga przeformułowania ze względu na zmieniające się przyczyny uchodźstwa [Kelm i Tendera-Właszczyk 2011].

Należy podkreślić, że zgodnie z prawem międzynarodowym również osoby, w stosunku do których nie można w sposób bezpośredni zastosować konwencji genewskiej, mają prawo do ochrony na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego.

Należy również odróżnić status uchodźcy od statusu azylanta. Prawo do azylu, czyli udzielenia w określonych okolicznościach schronienia cudzoziemcom, jest zagwarantowane w prawie narodowym, w konstytucjach wielu państw. W prawie międzynarodowym nie ma jednak powszechnie przyjętej definicji azylu. Udzielenie azylu jest zatem całkowicie uzależnione od decyzji konkretnego państwa. Status uchodźcy może być nadany zarówno przez państwo, jak i przez organ międzynarodowy, jakim jest UNHCR (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców). Status azylanta, w przeciwieństwie do statutu uchodźcy, nie zapewnia ochrony międzynarodowej [Białocerkiewicz 2002, Florczak 2002].

Warunki, które muszą zostać łącznie spełnione, by uzyskać status uchodźcy, są następujące:

- cudzoziemiec przebywa poza krajem pochodzenia,
- nie korzysta z ochrony innego państwa,
- żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych,
- nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia.

Zgodnie z Europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, każdy człowiek w razie prześladowania może ubiegać się o azyl lub korzystać z niego w innych krajach. Protokół czwarty do tej konwencji zawiera zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców.

Kolejną kategorią prawną jest ochrona czasowa cudzoziemców. Jest ona nadawana w sytuacji masowego napływu imigrantów spowodowanego brakiem bezpieczeństwa w kraju pochodzenia. Na mocy ochrony czasowej cudzoziemcy otrzymują prawo legalnego pobytu w kraju przyjmującym na określony czas, tj. do czasu, gdy w państwie pochodzenia zostanie im zagwarantowane bezpieczeństwo. Procedura ta jest o wiele krótsza, mniej skomplikowana i mniej kosztowna dla państwa przyjmującego niż procedura azylowa.

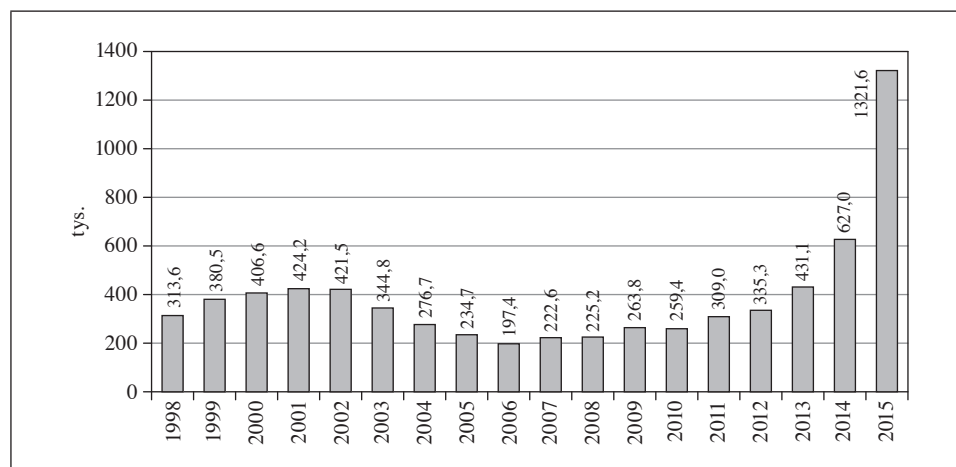
### **3. Napływ imigrantów do państw członkowskich Unii Europejskiej – skala zjawiska**

Od początku działań wojennych w Afganistanie i Iraku mieszkańcy tych krajów przesiedlali się do państw sąsiadujących – Pakistanu oraz Iranu. W konsekwencji Pakistan oraz Iran stały się państwami z największą populacją uchodźców na świecie.

Od 2014 r. następował napływ niekontrolowanej migracji mieszkańców Afryki, w tym głównie obywateli Syrii, Erytrei oraz Afganistanu, poszukujących możliwości osiedlenia się w Unii Europejskiej. Obecnie najwięcej aplikacji o azyl w Unii Europejskiej składają osoby pochodzące z Syrii. Uchodźcy z tego kraju stanowią 25% wszystkich osób starających się o azyl w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Dużą część stanowią osoby pochodzące z Afganistanu, których wnioski o azyl stanowią 11%. Liczni są również uchodźcy z Iraku, Kosowa, Albanii, Erytrei oraz Serbii. Wojna, niepokoje społeczne bądź zamieszki na tle etnicznym zmuszają ich do poszukiwania schronienia poza granicami kraju. Oceniając Unię Europejską jako obszar pokoju, dobrobytu i poszanowania praw człowieka, docierają aż do granic UE [*The Mediterranean Migration...* 2015]. W sytuacji masowego napływu imigrantów granice zewnętrzne Unii okazały się

nieszczelne, a budowany od 1985 r. system strefy Schengen okazał się nieskuteczny. Unia Europejska w obliczu skali napływu migrantów podejmuje działania, do których jest zobligowana konwencją genewską i protokołem nowojorskim wobec napływających uchodźców, odmawia natomiast przyjmowania imigrantów ekonomicznych, poszukujących lepszych warunków życia w Europie Zachodniej.

Na rys. 1 przedstawiono dane dotyczące liczby wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2015. Do 2013 r. liczba osób składających wnioski wynosiła od 197 tys. do 424 tys. rocznie. W latach 1998–2001 odnotowano tendencję rosnącą, a w latach 2002–2006 liczba wniosków azylowych wyraźnie się zmniejszała. W latach 2007–2013 liczba osób wnioskujących o udzielenie azylu prawie się podwoiła (431 tys.). Przełomowy był 2014 r., kiedy to liczba wniosków wzrosła do 626 tys. W 2015 r. liczba ta ponownie się podwoiła. Z szacunków UNHCR wynika, że w pierwszej połowie 2016 r. do Unii Europejskiej przybył 1 mln imigrantów.



Uwaga: dane dla Chorwacji od 2013 r.

Rys. 1. Liczba imigrantów składających wnioski o przyznanie azylu w Unii Europejskiej w latach 1998–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W tabeli 1 przedstawiono dane na temat liczby osób, które napłynęły do Unii Europejskiej i złożyły wniosek o przyznanie azylu w poszczególnych państwach członkowskich w latach 1998–2015. Liczba wniosków azylowych złożonych w 2015 r. wyniosła ponad 1 mln 321 tys. Najwięcej wniosków złożono w Niemczech – blisko 476,5 tys., na Węgrzech – ponad 177 tys., w Szwecji – ponad 162,4 tys., w Austrii – ok. 88 tys., we Włoszech – 84 tys., i we Francji – 75,7 tys., co stanowi ok. 80% ogółem złożonych w Unii Europejskiej wniosków.

Tabela 1. Liczba imigrantów składających wnioski o azyl w poszczególnych krajach Unii Europejskiej w latach 1998–2015

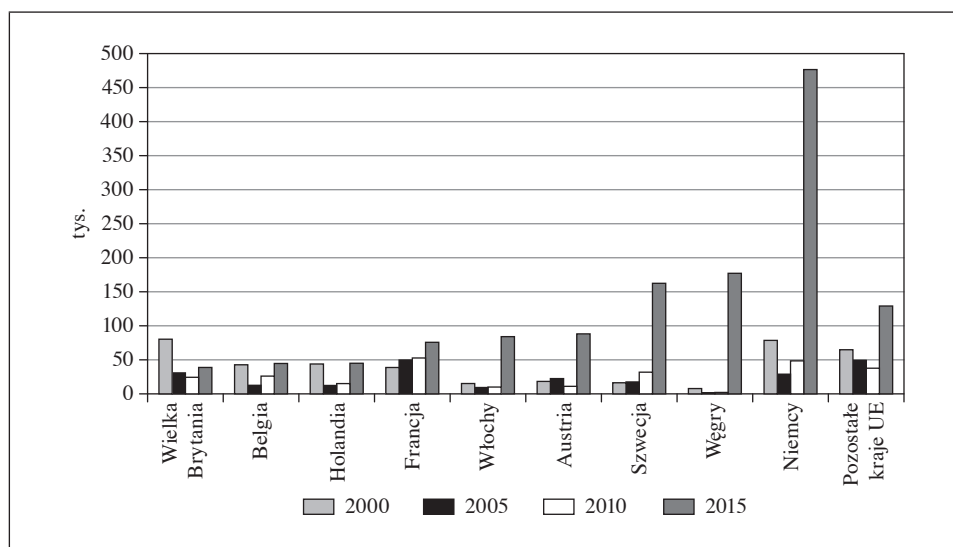
| Wyszczególnienie | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| UE-27 (UE-28)    | 313 645 | 380 450 | 406 585 | 424 180 | 421 470 | 344 800 | 276 675 | 234 675 |
| Austria          | 13 805  | 20 130  | 18 285  | 30 125  | 39 355  | 32 360  | 24 635  | 22 460  |
| Belgia           | 21 965  | 35 780  | 42 690  | 24 505  | 18 800  | 13 585  | 12 400  | 12 575  |
| Bułgaria         | 835     | 1 350   | 1 755   | 2 430   | 2 890   | 1 320   | 985     | 700     |
| Chorwacja        | .       | .       | .       | .       | .       | .       | .       | .       |
| Cypr             | 225     | 790     | 650     | 1 620   | 950     | 4 405   | 9 675   | 7 715   |
| Czechy           | 4 085   | 7 355   | 8 790   | 18 095  | 8 485   | 11 400  | 5 300   | 3 590   |
| Dania            | 5 700   | 6 530   | 10 345  | 12 510  | 5 945   | 4 390   | 3 235   | 2 280   |
| Estonia          | 25      | 25      | 5       | 10      | 10      | 15      | 10      | 10      |
| Finlandia        | 1 270   | 3 105   | 3 170   | 1 650   | 3 445   | 3 090   | 3 575   | 3 595   |
| Francja          | 22 375  | 30 905  | 38 745  | 47 290  | 51 085  | 59 770  | 58 545  | 49 735  |
| Grecja           | 2 950   | 1 530   | 3 085   | 5 500   | 5 665   | 8 180   | 4 470   | 9 050   |
| Hiszpania        | 4 935   | 8 405   | 7 925   | 9 490   | 6 310   | 5 765   | 5 365   | 5 050   |
| Holandia         | 45 215  | 39 275  | 43 895  | 32 580  | 18 665  | 13 400  | 9 780   | 12 345  |
| Irlandia         | 4 625   | 7 725   | 10 940  | 10 325  | 11 635  | 7 485   | 4 265   | 4 305   |
| Litwa            | 160     | 145     | 305     | 425     | 365     | 395     | 165     | 100     |
| Luksemburg       | 1 710   | 2 930   | 625     | 685     | 1 040   | 1 550   | 1 575   | 800     |
| Łotwa            | 35      | 20      | 5       | 15      | 25      | 5       | 5       | 20      |
| Malta            | 160     | 255     | 160     | 155     | 350     | 455     | 995     | 1 165   |
| Niemcy           | 98 645  | 94 775  | 78 565  | 88 285  | 71 125  | 50 565  | 35 605  | 28 915  |
| Polska           | 3 425   | 3 060   | 4 660   | 4 480   | 5 170   | 6 810   | 7 925   | 5 240   |
| Portugalia       | 355     | 305     | 225     | 235     | 245     | 115     | 115     | 115     |
| Rumunia          | 1 235   | 1 665   | 1 365   | 2 280   | 1 000   | 885     | 545     | 485     |
| Słowacja         | 505     | 1 320   | 1 555   | 8 150   | 9 745   | 10 300  | 11 395  | 3 550   |
| Słowenia         | 335     | 745     | 9 245   | 1 510   | 650     | 1 050   | 1 090   | 1 550   |
| Szwecja          | 12 840  | 11 220  | 16 285  | 23 500  | 33 015  | 31 355  | 23 160  | 17 530  |
| Węgry            | 7 120   | 11 500  | 7 800   | 9 555   | 6 410   | 2 400   | 1 600   | 1 610   |
| Wielka Brytania  | 46 015  | 71 160  | 80 315  | 71 365  | 103 080 | 60 045  | 40 625  | 30 840  |
| Włochy           | 13 100  | 18 450  | 15 195  | 17 400  | 16 015  | 13 705  | 9 630   | 9 345   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

| 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015      |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| 197 410 | 222 635 | 225 150 | 263 835 | 259 400 | 309 040 | 335 290 | 431 090 | 626 960 | 1 321 600 |
| 13 350  | 11 920  | 12 715  | 15 780  | 11 045  | 14 420  | 17 415  | 17 500  | 28 035  | 88 160    |
| 8 870   | 11 575  | 15 165  | 21 615  | 26 080  | 31 910  | 28 075  | 21 030  | 22 710  | 44 660    |
| 500     | 815     | 745     | 855     | 1 025   | 890     | 1 385   | 7 145   | 11 080  | 20 365    |
| .       | .       | .       | .       | .       | .       | .       | 1 075   | 450     | 210       |
| 4 540   | 6 780   | 3 920   | 3 200   | 2 875   | 1 770   | 1 635   | 1 255   | 1 745   | 2 265     |
| 2 730   | 1 585   | 1 645   | 1 235   | 775     | 750     | 740     | 695     | 1 145   | 1 515     |
| 1 960   | 2 225   | 2 350   | 3 720   | 5 065   | 3 945   | 6 045   | 7 170   | 14 680  | 20 935    |
| 5       | 15      | 15      | 40      | 35      | 65      | 75      | 95      | 155     | 230       |
| 2 275   | 1 405   | 3 670   | 4 910   | 3 085   | 2 915   | 3 095   | 3 210   | 3 620   | 32 345    |
| 30 750  | 29 160  | 41 840  | 47 620  | 52 725  | 57 330  | 61 440  | 66 265  | 64 310  | 75 750    |
| 12 265  | 25 115  | 19 885  | 15 925  | 10 275  | 9 310   | 9 575   | 8 225   | 9 430   | 13 205    |
| 5 295   | 7 195   | 4 515   | 3 005   | 2 740   | 3 420   | 2 565   | 4 485   | 5 615   | 14 780    |
| 14 465  | 7 100   | 15 250  | 16 135  | 15 100  | 14 590  | 13 095  | 13 060  | 24 495  | 44 970    |
| 4 240   | 3 935   | 3 855   | 2 680   | 1 935   | 1 290   | 955     | 945     | 1 450   | 3 275     |
| 145     | 125     | 520     | 450     | 495     | 525     | 645     | 400     | 440     | 315       |
| 525     | 425     | 455     | 480     | 780     | 2 150   | 2 050   | 1 070   | 1 150   | 2 505     |
| 10      | 35      | 55      | 60      | 65      | 340     | 205     | 195     | 375     | 330       |
| 1 270   | 1 380   | 2 605   | 2 385   | 175     | 1 890   | 2 080   | 2 245   | 1 350   | 1 845     |
| 21 030  | 19 165  | 26 845  | 32 910  | 48 475  | 53 235  | 77 485  | 126 705 | 202 645 | 476 510   |
| 4 225   | 7 205   | 8 515   | 10 590  | 6 540   | 6 885   | 10 750  | 15 240  | 8 020   | 12 190    |
| 130     | 225     | 160     | 140     | 155     | 275     | 295     | 500     | 440     | 895       |
| 380     | 660     | 1 175   | 960     | 885     | 1 720   | 2 510   | 1 495   | 1 545   | 1 260     |
| 2 850   | 2 640   | 895     | 805     | 540     | 490     | 730     | 440     | 330     | 330       |
| 500     | 370     | 255     | 190     | 240     | 355     | 295     | 270     | 385     | 275       |
| 24 320  | 36 205  | 24 785  | 24 175  | 31 850  | 29 650  | 43 855  | 54 270  | 81 180  | 162 450   |
| 2 115   | 3 420   | 3 175   | 4 665   | 2 095   | 1 690   | 2 155   | 18 895  | 42 775  | 177 135   |
| 28 320  | 27 905  | .       | 31 665  | 24 335  | 26 915  | 28 800  | 30 585  | 32 785  | 38 800    |
| 10 350  | 14 055  | 30 140  | 17 640  | 10 000  | 40 315  | 17 335  | 26 620  | 64 625  | 84 085    |

W porównaniu z 2006 r. liczba osób starających się o azyl w UE wzrosła blisko siedmiokrotnie. Podobny wzrost nastąpił w Austrii i Szwecji. We Włoszech wzrost był osmiokrotny. Największy wzrost zaobserwowano na Węgrzech (liczba wniosków azylowych wzrosła 88,5 razy) oraz w Niemczech (ponad 22 razy).

Badania opinii publicznej przeprowadzone jesienią 2016 r. w państwach członkowskich wskazują, że 56% obywateli Unii negatywnie ocenia imigrację osób spoza UE [Komunikat prasowy... 2016].



Rys. 2. Kraje najczęściej wybierane przez imigrantów według liczby ubiegających się o azyl w latach 2000, 2005, 2010 i 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rys. 2 prezentuje dane dotyczące krajów najczęściej wybieranych przez imigrantów. W 2000 r. były to Wielka Brytania i Niemcy. W 2015 r. w Niemczech złożono 36% wszystkich wniosków azylowych, najwięcej ze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejne miejsca zajmują Węgry (13,4%), Szwecja (12,3%), Austria (6,7%), Włochy (6,3%) oraz Francja (5,7%). Należy zaznaczyć, że spośród 1 321 600 wniosków o azyl złożonych w państwach członkowskich UE w 2015 r. tylko 26 415, tj. niecałe 2%, zostało rozpatrzone pozytywnie<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Według danych Eurostatu.

#### 4. Prognozy demograficzne a podejście do napływu ludności obcego pochodzenia w wybranych państwach członkowskich

Na przełomie XX i XXI w. zaczęły się pojawiać niezwykle niepokojące prognozy, dotyczące trendów demograficznych w Europie. Powszechna stała się opinia, że Europa zaczyna się wyludniać, a w stosunkowo niedługiej perspektywie liczba białej ludności na świecie zacznie znacząco maleć [Kelm 2014].

W tabeli 2 przedstawiono prognozy liczby ludności w państwach członkowskich Unii Europejskiej do 2080 r. Z ich analizy wynika, że sytuacja demograficzna w państwach członkowskich Unii Europejskiej będzie zróżnicowana. W 13 z nich nastąpi wzrost lub niewielki wzrost liczby ludności (Belgia, Dania, Irlandia, Francja, Cypr, Luksemburg, Hiszpania, Włochy, Malta, Austria, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania<sup>5</sup>). W kilku krajach prognozy zakładają utrzymanie się do 2080 r. liczby ludności na poziomie zbliżonym do tego z 2015 r. (Czechy, Holandia i Słowenia).

W 12 państwach członkowskich nastąpi znaczny spadek liczby ludności, od 12% do 36,5% w stosunku do stanu z 2015 r. Największy spadek ma wystąpić na Litwie (36,5%). Do 2050 r. liczba ludności w tym kraju ma się zmniejszyć o 34,16%. W przypadku trzech krajów – Łotwy, Bułgarii i Portugalii, prognozuję się spadek liczby ludności odpowiednio o 32%, 31,6% oraz 31,4% w stosunku do roku bazowego. W Grecji i Słowacji przewiduje się spadek odpowiednio o 29,9% oraz 28,6%. Duży, lecz nieco mniejszy spadek liczby ludności wystąpi w Polsce i Estonii (odpowiednio o 23,16% oraz 21,5%). W Niemczech prognozuję się spadek o 19%, w Chorwacji o 18,2%, a w Rumunii o 17,94%. Listę zamykają Węgry, gdzie do 2080 r. ma nastąpić spadek liczby ludności o blisko 12% (por. rys. 3).

Z analizy wynika, że wśród państw najbardziej zagrożonych znacznym spadkiem liczby ludności jest aż dziewięć nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, które uzyskały członkostwo w latach 2004 i 2007. W liczbach bezwzględnych największym spadkiem zagrożone są Niemcy (15 mln 300 tys. osób). Polska, z prognozowanym spadkiem liczby ludności o 8 mln 918 tys., zajmuje w tym rankingu drugie miejsce. Łącznie w 12 państwach członkowskich objętych analizą liczba ludności ma się zmniejszyć o 42 mln 106 tys.<sup>6</sup>

Na podstawie analizy nastawienia społeczeństw tych państw można stwierdzić, że najwyższe poparcie dla napływu ludności obcego pochodzenia występuje w Portugalii (48%), Chorwacji (41%), Niemczech (40%) oraz Rumunii (35%).

---

<sup>5</sup> Niezwykle skomplikowana i nadal niejasna sytuacja związana z planowanym wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (Brexit) skłania do analizowania sytuacji demograficznej z uwzględnieniem dotychczasowego składu członkowskiego Unii.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2.

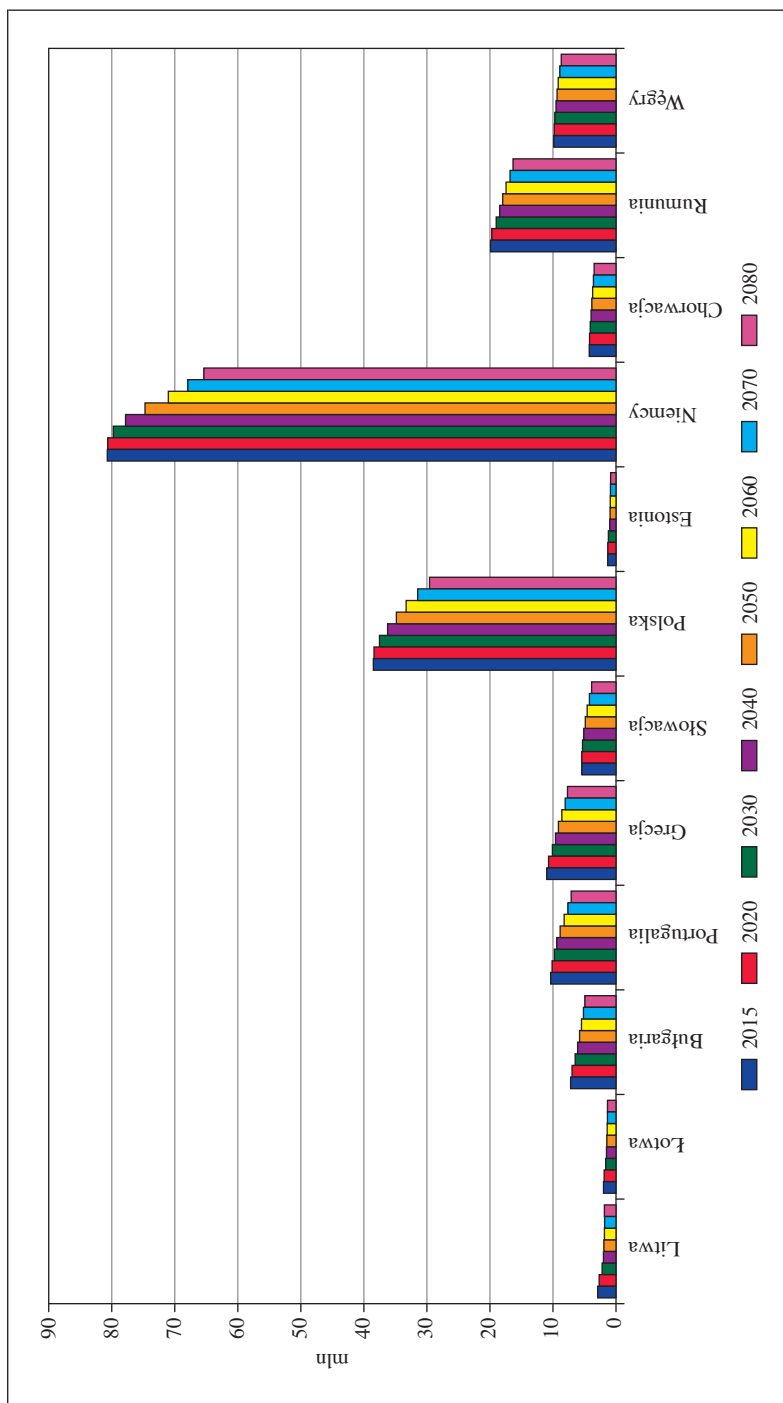


Tabela 2. Prognozy demograficzne dla państw członkowskich Unii Europejskiej do 2080 r.

| Wyszczególnienie | 2015        | 2020        | 2030        | 2040        | 2050        | 2060        | 2070        | 2080        |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| UE-28            | 508 223 624 | 512 474 771 | 518 499 055 | 523 545 921 | 525 527 890 | 522 945 539 | 520 123 107 | 520 035 469 |
| Austria          | 8 551 081   | 8 793 916   | 9 272 212   | 9 605 887   | 9 747 249   | 9 698 711   | 9 629 453   | 9 562 386   |
| Belgia           | 11 336 943  | 11 824 225  | 12 885 338  | 13 918 014  | 14 758 714  | 15 400 272  | 16 027 593  | 16 614 305  |
| Bułgaria         | 7 199 931   | 6 975 188   | 6 478 705   | 6 087 310   | 5 781 498   | 5 477 666   | 5 166 354   | 4 925 270   |
| Chorwacja        | 4 244 995   | 4 198 876   | 4 087 043   | 3 957 957   | 3 828 405   | 3 704 650   | 3 583 749   | 3 471 568   |
| Cypr             | 873 003     | 890 982     | 921 058     | 962 786     | 1 035 392   | 1 119 229   | 1 190 406   | 1 253 155   |
| Czechy           | 10 536 043  | 10 644 858  | 10 778 136  | 10 905 139  | 11 072 795  | 11 081 326  | 10 996 260  | 10 998 397  |
| Dania            | 5 649 584   | 5 773 812   | 6 055 858   | 6 276 457   | 6 417 094   | 6 536 806   | 6 667 645   | 6 792 190   |
| Estonia          | 1 311 505   | 1 284 459   | 1 208 245   | 1 162 106   | 1 131 200   | 1 092 858   | 1 055 413   | 1 029 443   |
| Finlandia        | 5 478 486   | 5 618 852   | 5 880 844   | 6 057 554   | 6 160 986   | 6 239 956   | 6 322 737   | 6 381 733   |
| Francja          | 66 175 754  | 67 658 927  | 70 396 105  | 72 767 166  | 74 297 319  | 75 599 180  | 77 109 937  | 78 842 668  |
| Grecja           | 10 977 945  | 10 703 417  | 10 090 040  | 9 594 043   | 9 134 040   | 8 588 747   | 8 061 924   | 7 697 872   |
| Hiszpania        | 46 390 269  | 45 794 180  | 44 524 313  | 44 611 491  | 45 543 565  | 46 117 126  | 46 490 103  | 47 599 370  |
| Holandia         | 16 876 904  | 17 132 291  | 17 556 995  | 17 653 370  | 17 397 786  | 17 083 919  | 16 875 280  | 16 718 275  |
| Irlandia         | 4 602 854   | 4 610 198   | 4 556 903   | 4 680 654   | 4 964 968   | 5 239 211   | 5 522 959   | 5 895 992   |
| Litwa            | 2 901 039   | 2 671 108   | 2 201 947   | 1 997 167   | 1 910 327   | 1 835 498   | 1 806 837   | 1 841 709   |
| Luksemburg       | 562 848     | 632 529     | 785 154     | 932 937     | 1 051 255   | 1 139 562   | 1 218 753   | 1 287 296   |
| Łotwa            | 1 985 887   | 1 880 087   | 1 634 612   | 1 513 038   | 1 453 698   | 1 398 567   | 1 361 216   | 1 351 057   |
| Malta            | 426 144     | 438 166     | 456 212     | 462 760     | 468 119     | 476 006     | 480 482     | 481 567     |
| Niemcy           | 80 709 056  | 80 637 413  | 79 758 182  | 77 811 398  | 74 721 315  | 71 021 529  | 67 929 656  | 65 378 410  |
| Polska           | 38 499 953  | 38 390 693  | 37 525 745  | 36 241 010  | 34 842 067  | 33 293 791  | 31 465 728  | 29 582 117  |

| Wyszczególnienie | 2015       | 2020       | 2030       | 2040       | 2050       | 2060       | 2070       | 2080       |
|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Portugalia       | 10 367 550 | 10 139 999 | 9 777 538  | 9 386 339  | 8 862 900  | 8 228 392  | 7 618 571  | 7 113 878  |
| Rumunia          | 19 909 323 | 19 686 804 | 19 003 562 | 18 458 698 | 17 973 992 | 17 440 757 | 16 812 947 | 16 338 339 |
| Słowacja         | 5 416 851  | 5 414 527  | 5 314 025  | 5 111 991  | 4 869 970  | 4 574 335  | 4 218 590  | 3 868 254  |
| Słowenia         | 2 066 511  | 2 086 779  | 2 087 658  | 2 078 633  | 2 070 382  | 2 041 350  | 2 013 688  | 2 006 508  |
| Szwecja          | 9 721 642  | 10 138 157 | 10 998 167 | 11 737 728 | 12 446 286 | 13 054 199 | 13 594 803 | 14 110 527 |
| Węgry            | 9 863 193  | 9 799 790  | 9 679 364  | 9 520 475  | 9 350 126  | 9 165 291  | 8 910 068  | 8 685 213  |
| Wielka Brytania  | 64 643 370 | 66 693 272 | 70 469 762 | 73 841 524 | 77 177 523 | 79 951 846 | 82 535 019 | 85 148 887 |
| Włochy           | 60 944 960 | 61 961 266 | 64 115 332 | 66 212 289 | 67 058 919 | 66 344 759 | 65 456 936 | 65 059 083 |

Źródło: dane Eurostatu [Main Scenario... 2016].



Rys. 3. Spadek liczby ludności w państwach członkowskich Unii Europejskiej do 2080 r.  
 Źródło: dane Eurostatu [Main Scenario... 2016].

W Polsce, Grecji i Litwie poparcie wynosi odpowiednio 28%, 27% i 26%. Zaledwie kilkunastoprocentowe poparcie dla napływu ludności obcego pochodzenia występuje w takich państwach, jak: Słowacja (17%), Węgry i Bułgaria (15%) oraz Łotwa i Estonia (14%) [*Opinia publiczna...* 2016].

Tylko władze Niemiec miały pozytywne nastawienie do napływu uchodźców do tego kraju. Nie można już tego natomiast powiedzieć obecnie o jego obywatelach (60% jest przeciw). W pozostałych państwach, głównie na Węgrzech, w Polsce, Chorwacji oraz Grecji, widać niechęć do przyjmowania uchodźców, zwłaszcza muzułmańskich [*EU Refugees...* 2016].

Obliczono współczynnik korelacji rang Spearmana dla analizowanych wielkości, tj. prognozowanego spadku liczby ludności do 2080 r. w państwach oraz poparcia opinii publicznej dla napływu ludności obcego pochodzenia. Wartość współczynnika wynosi  $-0,237762$ , co oznacza słabą korelację ujemną. Pozytywne nastawienie do napływu imigrantów da się zatem wyjaśnić prognozowanym spadkiem liczby ludności w państwach członkowskich, zależność ta jest jednak słaba.

## 5. Wskaźniki obciążenia imigracyjnego i ich wpływ na decyzje o przyjmowaniu ludności obcego pochodzenia

Dla celów niniejszego opracowania zaproponowano wskaźnik obciążenia imigracyjnego (*WOI*). Przyjęto, że jest to liczba ubiegających się o azyl<sup>7</sup> w danym kraju dzielona przez liczbę ludności tego kraju i pomnożona razy 1000. Wyniki obliczeń dla państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2006–2015 zaprezentowano w tabeli 3.

W latach 2006–2010 najwyższą wartość wskaźnika odnotowano na Cyprze i Malcie, a w latach 2011–2013 w Szwecji, na Malcie, w Luksemburgu oraz Belgii. W okresie obejmującym obecny kryzys imigracyjny, w 2014 r., najwyższą wartość wskaźnika zaobserwowano w Szwecji, następnie na Węgrzech, w Austrii, na Malcie, w Danii i Niemczech. W 2015 r. wskaźnik ten wzrósł kilkakrotnie w porównaniu z latami wcześniejszymi i osiągnął najwyższą wartość na Węgrzech, w Szwecji oraz Austrii. Znacznie wzrosła wartość tego wskaźnika również w Finlandii, Niemczech, Luksemburgu, na Malcie, w Belgii oraz Danii.

Wartość tego wskaźnika w przypadku Węgrzy jest blisko siedmiokrotnie wyższa od analogicznej wartości dla całej Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że Węgrzy (85% obywateli) są przeciwni napływowi imigrantów, co może być tłumaczone

---

<sup>7</sup> Liczba osób ubiegających się o azyl została zaproponowana w konstrukcji tego miernika, ponieważ większość/wszyscy nielegalni imigranci składają wnioski azylowe, z czego ok. 2% jest rozpatrywanych pozytywnie. Można na tej podstawie wnosić, że 98% ludności obcej napływającej do UE to nielegalni imigranci.

zione wysoką wartością wskaźnika obciążenia imigracyjnego. Dla porównania znacznie bardziej przychylnie napływowi imigrantów Niemcy (40% obywateli) charakteryzują się wskaźnikiem ponad trzykrotnie niższym.

Tabela 3. Wskaźnik obciążenia imigracyjnego dla krajów Unii Europejskiej w latach 2006–2015

| WOI             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| UE-27 (UE-28)   | 0,40 | 0,45 | 0,45 | 0,53 | 0,52 | 0,61 | 0,67 | 0,85 | 1,24 | 2,60  |
| Austria         | 1,62 | 1,44 | 1,53 | 1,89 | 1,32 | 1,72 | 2,07 | 2,07 | 3,30 | 10,28 |
| Belgia          | 0,84 | 1,09 | 1,42 | 2,01 | 2,41 | 2,90 | 2,53 | 1,88 | 2,03 | 3,97  |
| Bułgaria        | 0,07 | 0,11 | 0,10 | 0,11 | 0,14 | 0,12 | 0,19 | 0,98 | 1,53 | 2,83  |
| Chorwacja       | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,25 | 0,11 | 0,05  |
| Cypr            | 6,10 | 8,95 | 5,05 | 4,02 | 3,51 | 2,11 | 1,90 | 1,45 | 2,03 | 2,67  |
| Czechy          | 0,27 | 0,15 | 0,16 | 0,12 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,11 | 0,14  |
| Dania           | 0,36 | 0,41 | 0,43 | 0,67 | 0,92 | 0,71 | 1,08 | 1,28 | 2,61 | 3,70  |
| Estonia         | 0,00 | 0,01 | 0,01 | 0,03 | 0,03 | 0,05 | 0,06 | 0,07 | 0,12 | 0,18  |
| Finlandia       | 0,43 | 0,27 | 0,69 | 0,92 | 0,58 | 0,54 | 0,57 | 0,59 | 0,66 | 5,91  |
| Francja         | 0,49 | 0,46 | 0,65 | 0,74 | 0,82 | 0,88 | 0,94 | 1,01 | 0,98 | 1,14  |
| Grecja          | 1,11 | 2,28 | 1,80 | 1,44 | 0,92 | 0,84 | 0,86 | 0,75 | 0,86 | 1,22  |
| Hiszpania       | 0,12 | 0,16 | 0,10 | 0,06 | 0,06 | 0,07 | 0,05 | 0,10 | 0,12 | 0,32  |
| Holandia        | 0,89 | 0,43 | 0,93 | 0,98 | 0,91 | 0,88 | 0,78 | 0,78 | 1,46 | 2,66  |
| Irlandia        | 1,01 | 0,91 | 0,86 | 0,59 | 0,43 | 0,28 | 0,21 | 0,21 | 0,31 | 0,71  |
| Litwa           | 0,04 | 0,04 | 0,16 | 0,14 | 0,16 | 0,17 | 0,21 | 0,13 | 0,15 | 0,11  |
| Luksemburg      | 1,12 | 0,89 | 0,94 | 0,97 | 1,55 | 4,20 | 3,91 | 1,99 | 2,09 | 4,45  |
| Łotwa           | 0,00 | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,16 | 0,10 | 0,10 | 0,19 | 0,17  |
| Malta           | 3,14 | 3,40 | 6,39 | 5,80 | 0,42 | 4,55 | 4,98 | 5,33 | 3,17 | 4,30  |
| Niemcy          | 0,26 | 0,23 | 0,33 | 0,40 | 0,59 | 0,66 | 0,96 | 1,57 | 2,51 | 5,87  |
| Polska          | 0,11 | 0,19 | 0,22 | 0,28 | 0,17 | 0,18 | 0,28 | 0,40 | 0,21 | 0,32  |
| Portugalia      | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,03 | 0,03 | 0,05 | 0,04 | 0,09  |
| Rumunia         | 0,02 | 0,03 | 0,06 | 0,05 | 0,04 | 0,09 | 0,12 | 0,07 | 0,08 | 0,06  |
| Słowacja        | 0,53 | 0,49 | 0,17 | 0,15 | 0,10 | 0,09 | 0,14 | 0,08 | 0,06 | 0,06  |
| Słowenia        | 0,25 | 0,18 | 0,13 | 0,09 | 0,12 | 0,17 | 0,14 | 0,13 | 0,19 | 0,13  |
| Szwecja         | 2,69 | 3,97 | 2,70 | 2,61 | 3,41 | 3,15 | 4,62 | 5,68 | 8,42 | 16,67 |
| Węgry           | 0,21 | 0,34 | 0,32 | 0,47 | 0,21 | 0,17 | 0,22 | 1,91 | 4,33 | 17,97 |
| Wielka Brytania | 0,47 | 0,46 | 0,00 | 0,51 | 0,39 | 0,43 | 0,45 | 0,48 | 0,51 | 0,60  |
| Włochy          | 0,18 | 0,24 | 0,51 | 0,30 | 0,17 | 0,68 | 0,29 | 0,45 | 1,06 | 1,38  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Obliczono współczynniki korelacji rang Spearmana i Pearsona dla 12 państw, w których prognozowany spadek liczby ludności jest największy. Następnie obliczono korelacje między wskaźnikiem obciążenia imigracją a poziomem akceptacji społeczeństw dla napływu ludności obcego pochodzenia. Oba współczynniki wykazały słabą korelację ujemną (współczynnik Spearmana jest równy  $-0,33$ , natomiast współczynnik Pearsona wynosi  $-0,24$ ). Oznacza to, że im większe jest obciążenie państwa napływem imigrantów, tym mniejsze jest poparcie opinii publicznej dla tego zjawiska.

## 6. Wskaźniki obciążenia gospodarek napływem imigrantów

W niniejszym opracowaniu zaproponowano też drugi wskaźnik mogący wyjaśnić nastawienie państw członkowskich do przyjmowania ludności obcego pochodzenia. Jest to wskaźnik obciążenia gospodarek napływem imigrantów i uchodźców (*WOG*). Jest to poprzedni wskaźnik obciążenia migracyjnego (*WOI*) podzielony przez PKB *per capita* danego kraju według parytetu siły nabywczej (dla UE-28 = 100) i pomnożony przez 100. Analizuje on w sposób uproszczony możliwości ekonomiczne, ale również relatywne obciążenie ekonomiczne krajów, do których napływają imigranci. Wyniki analizy zostały zaprezentowane w tabeli 4.

Tabela 4. Wskaźnik obciążenia gospodarczego dla krajów Unii Europejskiej w latach 2006–2015

| <i>WOG</i>    | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| UE-27 (UE-28) | 0,40 | 0,45 | 0,45 | 0,53 | 0,52 | 0,61 | 0,67 | 0,85 | 1,24 | 2,60 |
| Austria       | 1,29 | 1,17 | 1,23 | 1,51 | 1,05 | 1,36 | 1,58 | 1,58 | 2,55 | 8,09 |
| Belgia        | 0,73 | 0,95 | 1,25 | 1,73 | 2,02 | 2,44 | 2,11 | 1,57 | 1,72 | 3,39 |
| Bułgaria      | 0,17 | 0,26 | 0,22 | 0,25 | 0,31 | 0,27 | 0,41 | 2,13 | 3,25 | 6,15 |
| Chorwacja     | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,43 | 0,18 | 0,09 |
| Cypr          | 6,16 | 8,95 | 4,81 | 3,82 | 3,44 | 2,20 | 2,08 | 1,73 | 2,48 | 3,30 |
| Czechy        | 0,33 | 0,19 | 0,20 | 0,14 | 0,09 | 0,09 | 0,09 | 0,08 | 0,13 | 0,17 |
| Dania         | 0,29 | 0,34 | 0,35 | 0,55 | 0,73 | 0,57 | 0,86 | 1,02 | 2,09 | 2,98 |
| Estonia       | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,05 | 0,04 | 0,07 | 0,08 | 0,10 | 0,15 | 0,24 |
| Finlandia     | 0,38 | 0,23 | 0,58 | 0,79 | 0,50 | 0,47 | 0,50 | 0,52 | 0,60 | 5,47 |
| Francja       | 0,45 | 0,43 | 0,62 | 0,69 | 0,76 | 0,82 | 0,88 | 0,94 | 0,91 | 1,08 |
| Grecja        | 1,19 | 2,47 | 1,91 | 1,53 | 1,06 | 1,09 | 1,17 | 1,01 | 1,18 | 1,71 |
| Hiszpania     | 0,12 | 0,16 | 0,10 | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,06 | 0,11 | 0,13 | 0,35 |
| Holandia      | 0,66 | 0,32 | 0,67 | 0,71 | 0,68 | 0,65 | 0,59 | 0,59 | 1,11 | 2,06 |
| Irlandia      | 0,69 | 0,62 | 0,66 | 0,46 | 0,33 | 0,21 | 0,16 | 0,16 | 0,23 | 0,49 |

cd. tabeli 4

| WOG             | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Litwa           | 0,08 | 0,06 | 0,26 | 0,25 | 0,26 | 0,26 | 0,31 | 0,18 | 0,20 | 0,15  |
| Luksemburg      | 0,44 | 0,34 | 0,37 | 0,39 | 0,61 | 1,60 | 1,51 | 0,75 | 0,79 | 1,64  |
| Łotwa           | 0,01 | 0,03 | 0,04 | 0,05 | 0,06 | 0,29 | 0,17 | 0,16 | 0,29 | 0,26  |
| Malta           | 4,02 | 4,36 | 7,98 | 6,91 | 0,49 | 5,42 | 5,93 | 6,20 | 3,69 | 4,83  |
| Niemcy          | 0,22 | 0,20 | 0,28 | 0,35 | 0,49 | 0,54 | 0,78 | 1,27 | 1,99 | 4,69  |
| Polska          | 0,22 | 0,36 | 0,41 | 0,47 | 0,28 | 0,28 | 0,43 | 0,60 | 0,31 | 0,46  |
| Portugalia      | 0,02 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,03 | 0,04 | 0,06 | 0,05 | 0,11  |
| Rumunia         | 0,05 | 0,08 | 0,12 | 0,10 | 0,09 | 0,17 | 0,23 | 0,14 | 0,14 | 0,11  |
| Słowacja        | 0,86 | 0,73 | 0,23 | 0,21 | 0,14 | 0,12 | 0,18 | 0,11 | 0,08 | 0,08  |
| Słowenia        | 0,29 | 0,21 | 0,14 | 0,11 | 0,14 | 0,21 | 0,18 | 0,16 | 0,23 | 0,16  |
| Szwecja         | 2,15 | 3,13 | 2,14 | 2,14 | 2,73 | 2,50 | 3,64 | 4,58 | 6,84 | 13,55 |
| Węgry           | 0,34 | 0,56 | 0,50 | 0,73 | 0,32 | 0,26 | 0,33 | 2,89 | 6,37 | 26,43 |
| Wielka Brytania | 0,38 | 0,39 | 0,00 | 0,46 | 0,36 | 0,40 | 0,42 | 0,44 | 0,47 | 0,54  |
| Włochy          | 0,17 | 0,23 | 0,49 | 0,29 | 0,16 | 0,67 | 0,29 | 0,46 | 1,11 | 1,46  |

Źródło opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W latach 2006–2009 najwyższą wartość wskaźnika zanotowano na Cyprze i Malcie, a w latach 2010–2013 na Malcie i w Szwecji. Wysokie wartości WOG w 2014 r. wystąpiły w Szwecji oraz na Węgrzech. W 2015 r., podobnie jak w przypadku wskaźnika WOI, stwierdzono w niektórych państwach znaczny wzrost jego wartości. Najwyższy poziom WOG odnotowano w przypadku Węgier, Szwecji, Austrii, Bułgarii, Finlandii, Malty oraz Niemiec. Nieco niższy jego poziom zaobserwowano w Belgii oraz na Cyprze.

Wartość wskaźnika w przypadku Węgier jest ponad dziesięciokrotnie wyższa od wartości dla całej Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, Węgrzy są przeciwni napływowi imigrantów, co może być tłumaczone wysoką wartością wskaźnika obciążenia gospodarczego. Dla porównania znacznie bardziej przychylni napływowi imigrantów są Niemcy, a wskaźnik dla tego kraju jest ponad pięciokrotnie niższy.

Obliczono współczynniki korelacji rang Spearmana i Pearsona dla 12 państw, w których prognozowany spadek liczby ludności jest największy. Obliczono korelacje między wskaźnikiem obciążenia gospodarczego a poziomem akceptacji społeczeństw dla napływu ludności obcego pochodzenia. Oba współczynniki wykazały słabą korelację ujemną (współczynnik Spearmana jest równy  $-0,33$ , natomiast współczynnik Pearsona wynosi  $-0,32$ ). Oznacza to, że im większe jest obciążenie gospodarki państwa napływem imigrantów, tym mniejsze jest poparcie opinii publicznej dla tego zjawiska.

## 7. Porównanie wartości wskaźników WOI i WOG

Kolejnym etapem analizy jest porównanie wartości obu wskaźników – obciążenia imigracyjnego i obciążenia gospodarczego krajów, w których złożono najwięcej wniosków azylowych w 2015 r. Wyniki zaprezentowano na rys. 4.

Węgry są krajem, w którym poziom obu wskaźników jest najwyższy, co oznacza największe w Unii Europejskiej obciążenie zarówno w stosunku do liczby ludności, jak i potencjału gospodarczego mierzonego wskaźnikiem PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej. Obciążenie gospodarcze jest znacznie większe niż stosunek liczby składanych wniosków o udzielenie azylu do liczby mieszkańców.

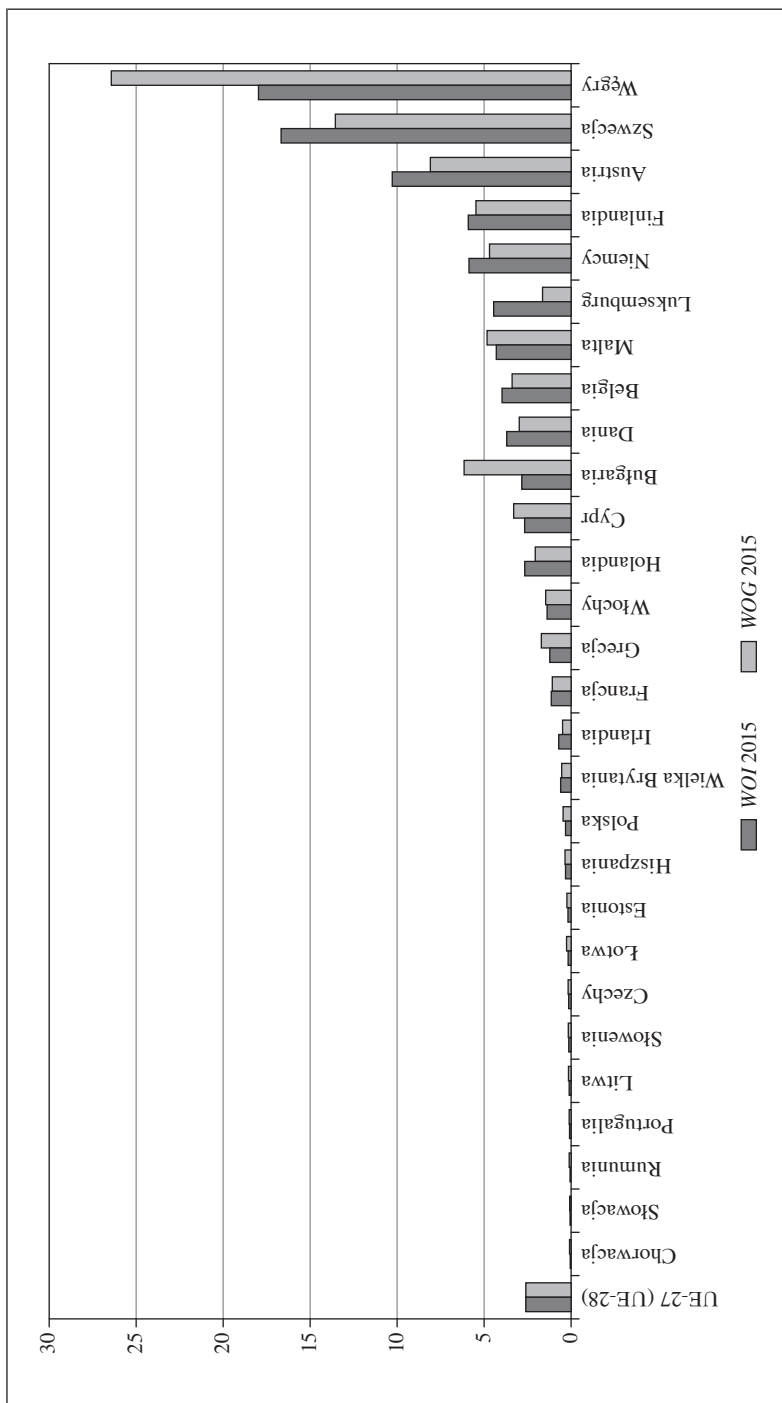
Wysoki poziom obu wskaźników występuje ponadto w Szwecji, Austrii, Finlandii i Niemczech. Niższy poziom wskaźników można zaobserwować w Luksemburgu, na Malcie, w Belgii, Danii, Bułgarii, na Cyprze i w Holandii. W większości wymienionych krajów wysokość wskaźnika obciążenia gospodarczego jest jednak niższa od wskaźnika obciążenia imigracyjnego w stosunku do liczby ludności. Potwierdza to częściowo tezę, że kraje bogate są znacznie częściej wybierane jako kraje docelowe imigracji, ale równocześnie stanowi to mniejsze obciążenie dla ich gospodarek. Dlatego też nie są one tak bardzo nieprzychylnie nastawione do napływu imigrantów i uchodźców jak nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej, szczególnie Węgry.

W niektórych państwach członkowskich napływ imigrantów i uchodźców od 2006 r. nie przekracza średniej unijnej. Do państw tych należą: Czechy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Chorwacja, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

W całym analizowanym okresie nastąpił wzmożony napływ imigrantów i uchodźców do Szwecji, Austrii, na Maltę, do Belgii, na Cypr i do Grecji. W przypadku tego ostatniego kraju oba wskaźniki nie przekroczyły ich średnich wartości dla Unii Europejskiej. W przypadku Szwecji obserwowano wartości *WOI* i *WOG* równe odpowiednio 6,4 oraz 5,2 średniej unijnej. W Austrii było to blisko 4 oraz 3 razy więcej niż średnia unijna. W pozostałych państwach tej grupy, obciążenie imigracyjne wynosiło od 1,5 do 2 razy więcej niż średnia unijna.

W przypadku Bułgarii, Włoch, Danii, Niemiec, Luksemburga, Węgier i Holandii wzmożony napływ imigrantów i uchodźców rozpoczął się w ostatnich latach, tj. 2013–2014, i związany jest z kryzysem imigracyjnym. Analiza wskaźników obciążenia imigracyjnego i wskaźników obciążenia gospodarek imigrantami wskazuje, że najtrudniejsza sytuacja występuje na Węgrzech, gdzie wartość wskaźników jest wyższa odpowiednio 7- i 10-krotnie od średniej unijnej. W Niemczech jest wyższa ok. 2 razy, a w pozostałych krajach, z wyjątkiem Bułgarii (gdzie wartość *WOG* jest wyższa 2,5 razy od średniej unijnej), obciążenie imigracyjne jest mniejsze.





Rys. 4. Wskaźnik obciążenia imigracyjnego i wskaźnik obciążenia gospodarczego w państwach Unii Europejskiej w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

## 8. Wnioski

Próba zastosowania mierników ilościowych do wyjaśnienia przyczyn pozytywnego nastawienia państw członkowskich Unii Europejskiej do napływu imigrantów pozwala jedynie na częściowe wyjaśnienie analizowanego problemu. Hipoteza pierwsza zakładała, że pozytywne podejście do napływu imigrantów występuje w państwach, w których prognozowany jest największy spadek liczby ludności do 2080 r. Wśród państw najbardziej zagrożonych znacznym spadkiem liczby ludności jest dziewięć „nowych” państw członkowskich UE oraz trzy „stare”. Współczynnik korelacji rang Spearmana między analizowanymi wielkościami, tj. prognozowanym spadkiem liczby ludności do 2080 r. w tych państwach a poparciem opinii publicznej dla napływu ludności obcego pochodzenia, wynosi  $-0,237762$  (słaba korelacja ujemna). Oznacza to, że pozytywne nastawienie do napływu imigrantów można wyjaśnić prognozowanym spadkiem liczby ludności w państwach członkowskich, ale zależność ta jest słaba.

Hipoteza druga zakładała, że pozytywne nastawienie do napływu imigrantów występuje w państwach, w których wskaźnik obciążenia migracyjnego jest niższy od średniej unijnej. Wartość tego wskaźnika w przypadku Węgier okazała się blisko siedmiokrotnie wyższa od wartości dla całej Unii Europejskiej, co może tłumaczyć fakt, że 85% Węgrów jest przeciwnych napływowi imigrantów. Znacznie przychylniejsze napływowi imigrantów Niemcy (40% obywateli) charakteryzują się wskaźnikiem ponad trzykrotnie niższym. Współczynniki korelacji rang Spearmana i Pearsona dla 12 państw, w których prognozowany spadek liczby ludności jest największy, wykazały słabą korelację ujemną (współczynnik Spearmana jest równy  $-0,33$ , natomiast współczynnik Pearsona wynosi  $-0,24$ ). Oznacza to, że im większe jest obciążenie państwa napływem imigrantów, tym mniejsze jest poparcie opinii publicznej dla tego zjawiska.

Hipoteza trzecia zakładała, że pozytywne nastawienie do napływu imigrantów występuje w państwach, w których wskaźnik obciążenia gospodarczego napływem obcej ludności jest niższy od średniej unijnej. Na Węgrzech, gdzie wielu jest przeciwników napływu imigrantów, wartość tego wskaźnika jest ponad dziesięciokrotnie wyższa od wartości dla całej Unii Europejskiej. Niemcy charakteryzują się wskaźnikiem ponad pięciokrotnie niższym, a ich nastawienie do napływu imigrantów jest dużo bardziej pozytywne. Współczynniki korelacji rang Spearmana i Pearsona dla 12 państw, w których prognozowany spadek liczby ludności jest największy, wykazały słabą korelację ujemną (współczynnik Spearmana jest równy  $-0,33$ , natomiast współczynnik Pearsona wynosi  $-0,32$ ). Oznacza to, że im większe jest obciążenie gospodarki państwa napływem imigrantów, tym mniejsze jest poparcie opinii publicznej dla tego zjawiska.

## Literatura

- Białocerkiewicz J. [2002], *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, UMK, Toruń.
- Borjas G. [1989], *Economic Theory and International Migration*, „International Migration Review”, vol. 23, nr 3, <https://doi.org/10.2307/2546424>.
- Castles S., Miller M.J. [2011], *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- EU Refugees and National Identity Report* [2016], Global Attitudes Survey, Pew Research Center, <http://www.pewglobal.org/files/2016/07/Pew-Research-Center-EU-Refugees-and-National-Identity-Report-FINAL-July-11-2016.pdf> (data dostępu: 15.10.2016).
- Florczak A. [2002], *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Janicki W. [2007], *Przegląd teorii migracji ludności*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, sec. B, vol. 62.
- Kelm H. [2014], *Kryzys demograficzny w Unii Europejskiej [w:] Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej*, red. H. Tendera-Właszczuk, Difin, Warszawa.
- Kelm H., Tendera-Właszczuk H. [2008], *Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 787.
- Kelm H., Tendera-Właszczuk H. [2011], *Analiza sytuacji uchodźców w Polsce w aspekcie realizacji wspólnej polityki azylowej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 852.
- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2016 r. [2016], nr IP/16/4493.
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. [1951], Dz.U. 1991, nr 119 poz. 515.
- Lee E.S. [1966], *A Theory of Migration*, „Demography”, vol. 3, nr 1, <https://doi.org/10.2307/2060063>.
- Lee E.S. [1972], *Teorie migracji [w:] Modele migracji*, red. A.S. Ostrowicki, Warszawa.
- Main Scenario – Projected Demographic Balances and Indicators*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj\\_13ndbims&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_13ndbims&lang=en) (data dostępu: 7.11.2016).
- Massey D.S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J.E. [1993], *Theories of International Migration: Review and Appraisal*, „Population and Development Review”, vol. 19, nr 3, <https://doi.org/10.2307/2938462>.
- The Mediterranean Migration Crisis. Why People Flee, What the EU Should Do* [2015], Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do#page> (data dostępu: 12.11.2016).
- Opinia publiczna w Unii Europejskiej. Raport krajowy. Polska* [2016], Standardowy Eurobarometr 86, [https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/170306\\_st86\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/170306_st86_report.pdf) (data dostępu: 12.11.2016).
- Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. [1967], Dz.U. 1991, nr 119 poz. 517.
- Tendera-Właszczuk H. [2016], *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, t. XIII, nr 3.
- Wallerstein I. [1974], *The Modern World System, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York Academic Press, New York.

## **Analysis of the Causes of a Different Approach to the Inflow of Immigrants in the European Union Member States**

(Abstract)

The influx of illegal immigration to the European Union has grown rapidly over the past few years. Member States' official stances and policies differ considerably as to whether to accept or reject refugees and illegal immigrants. Using a quantitative analysis, the article examines the causes of the different approaches to immigration to the EU Member States. It provides a general overview of the demographic forecasts until 2080 and suggests two new indicators to explain the acceptance (or rejection) of foreigners. It follows from the considerations that quantitative indicators are insufficient in determining whether to have a positive or negative position with regard to accepting immigrants to EU Member States.

**Keywords:** European Union, migration crisis, theories of migration, migration research.



Aleksandra Pleśniarska

# Integracja europejska w obliczu eurosceptycyzmu

## Streszczenie

Poglądy eurosceptyczne są coraz częściej wyrażane w programach i działaniach partii politycznych. Zauważalne są także w debacie politycznej w wybranych państwach członkowskich. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy eurosceptycyzm jest szansą, czy zagrożeniem dla przyszłości idei integracji oraz czy zagrożona jest spójność projektu europejskiego.

W artykule zdefiniowano pojęcie eurosceptycyzmu i przedstawiono jego wybrane kategoryzacje. Na podstawie przeprowadzonej analizy ilościowej, a także studium literatury przedmiotu podjęto próbę oceny znaczenia eurosceptyków w Parlamencie Europejskim. W artykule starano się również zidentyfikować przyczyny popularności poglądów eurosceptycznych w Europie, wskazując na istnienie kryzysu gospodarczego, migracyjnego, demokracji, a także samego projektu, jakim jest UE.

Na podstawie przeprowadzonych rozważań stwierdzono, że wzrosła liczba eurosceptyków w PE, są oni jednak podzieleni między różne grupy polityczne. Istnieje potrzeba ich większej konsolidacji i wypracowania przez nich spójnych postulatów – wtedy, paradoksalnie, eurosceptycy mogą stać się szansą dla przyszłości europejskiego projektu. Poglądy eurosceptyczne nie powinny być marginalizowane, ale traktowane z uwagą w imię zachowania wartości, jaką jest integracja.

**Słowa kluczowe:** eurosceptycyzm, Parlament Europejski, eurofobowie, grupy polityczne.  
**Klasyfikacja JEL:** F02, F5.

## 1. Wprowadzenie

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa jest wymiernym efektem procesu integracji rozpoczętej kilkadziesiąt lat temu na kontynencie europejskim. Integracja ta przebiegała w kilku etapach, obejmujących zarówno proces pogłębiania współpracy między państwami, jak i poszerzanie obszaru działania (kolejne rozszerzenia o nowe państwa członkowskie). Wydaje się, że dotychczasowe ukierunkowanie współpracy między krajami na zapewnienie harmonijnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego we wszystkich państwach członkowskich, podnoszenie i wyrównywanie poziomu życia w poszczególnych regionach czy podejmowanie działań sprzyjających spójności gospodarczej przy jednoczesnej dbałości o zachowanie zasady solidarności nie byłoby możliwe bez akceptacji idei integracji i społecznego entuzjazmu wobec niej. W ostatnich latach obserwowany jest jednak wyraźny wzrost negatywnych nastrojów i postaw wobec Unii Europejskiej. Wydaje się także, że eurosceptycyzm nie jest tylko przejawem funkcjonowania państw demokratycznych, w których respektowana jest zasada pluralizmu politycznego, lecz staje się coraz bardziej zauważalny w ramach głównego nurtu politycznego. Poglądy eurosceptyczne są coraz częściej artykułowane w programach i działaniach partii politycznych w Europie czy grup politycznych w Parlamencie Europejskim. W ostatnich latach konsekwentnie zyskują także coraz większe poparcie społeczne. Dodatkowo obserwowany jest wyraźny regres procesów integracyjnych. Warto zatem zwrócić uwagę na zagadnienie eurosceptycyzmu w kontekście rozważań prowadzonych na temat wyzwań i zagrożeń związanych z dalszą integracją europejską. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy eurosceptycyzm jest zatem szansą, czy zagrożeniem dla przyszłości idei integracji oraz czy zagrożona jest spójność projektu europejskiego.

Analiza danych empirycznych, a także studia literatury przedmiotu mają służyć odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jak jest rozumiane pojęcie eurosceptycyzmu w literaturze przedmiotu? jakie jest znaczenie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim? jakie są przyczyny i konsekwencje rosnącej popularności postaw eurosceptycznych dla przyszłości Unii Europejskiej?

## 2. Eurosceptycyzm – dylematy definicyjne

Postępujący proces integracji europejskiej implikuje konieczność teoretycznej konceptualizacji pojęć, które określają różnorodne postawy wobec zjawiska europeizacji. Jednym z takich terminów jest „eurosceptycyzm”. Odwołując się do literatury przedmiotu, niezwykle trudno jest wskazać na jedną uniwersalną definicję tego pojęcia. Termin „eurosceptycyzm” pojawił się po raz pierwszy

najprawdopodobniej w połowie lat 80. w brytyjskich leksykonach polityki i dziennikarstwa. *Oxford English Dictionary* (odwołując się do dziennika „The Times” z 1986 r.) definiuje eurosceptyka jako „osobę, która nie jest entuzjastyczna wobec zwiększania władzy Unii Europejskiej” [Harmsen i Spiering 2004, s. 15]. Wraz z rozpoczęciem debaty na temat ratyfikacji traktatu z Maastricht termin ten zyskał na popularności także w innych krajach europejskich [Harmsen i Spiering 2004]. W 1998 r. P. Taggart, dokonując analizy systemów partyjnych w 15 państwach członkowskich UE oraz w Norwegii, tłumaczył eurosceptycyzm jako „zarówno warunkową, jak również stanowczą i całkowitą opozycję wobec procesu integracji europejskiej” [Taggart 1998, Moroska 2010].

P. Taggart i A. Szczerbiak wyróżnili eurosceptycyzm miękki (*soft*) i twardy (*hard*). Ten ostatni określa postawę kategorycznie odrzucającą samą ideę integracji europejskiej, a tym samym wyrażającą swój sprzeciw wobec Unii Europejskiej, a także uczestnictwa własnego kraju w procesach integracyjnych. Eurosceptycyzm miękki nie wyraża natomiast zasadniczego sprzeciwu wobec samej idei integracji europejskiej czy członkostwa w UE, ale wyraża zastrzeżenia wobec jednego lub wielu aspektów integracji europejskiej, co w efekcie prowadzi do częściowej lub warunkowej opozycji wobec UE [Taggart i Szczerbiak 2003].

P. Kopecký i C. Mudde zakwestionowali użyteczność typologii P. Taggarta i A. Szczerbiaka. Zaproponowali alternatywną kategoryzację tego pojęcia. W zależności od postawy przyjmowanej wobec integracji europejskiej, wyróżnili: euroentuzjastów, eurosceptyków, europragmatyków i europrzeciwników (tabela 1). Warto podkreślić, że europragmatycy nie popierają integracji europejskiej, ale ze względów pragmatycznych pozytywnie odnoszą się do Unii Europejskiej, postrzegając ją w kategoriach korzyści dla ich własnego kraju lub potencjalnych zysków wyborczych, zaś eurosceptycy popierają ideę integracji europejskiej, lecz ich zdaniem Unia Europejska nie jest najlepszym sposobem na osiągnięcie tego celu [Toomey 2007, Moroska 2010].

Tabela 1. Typologia postaw wobec integracji europejskiej według P. Kopecký’ego i C. Muddego

| Typologia postaw | Poparcie dla idei integracji europejskiej | Poparcie dla Unii Europejskiej |
|------------------|---|--------------------------------|
| Euroentuzjaści   | tak                                       | tak                            |
| Eurosceptycy     | tak                                       | nie                            |
| Europragmatycy   | nie                                       | tak                            |
| Europrzeciwnicy  | nie                                       | nie                            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kopecký i Mudde 2002, s. 302–303; Moroska 2010, s. 59–60].



Warto wspomnieć, że P. Taggart i A. Szczerbiak uznali krytykę swej typologii za konstruktywną i zaproponowali w 2003 r. swoistą redefinicję terminologii. Podkreślili, że zasadnicza zmienna określająca stosunek partii do integracji powinna odwoływać się do poparcia, względnie opozycji, wobec projektu integracji europejskiej, a także stosunku do dalszego poszerzania kompetencji UE [Moroska 2010]. Wobec tego eurosceptycyzm twardy oznacza zasadniczy sprzeciw wobec projektu integracji europejskiej w postaci Unii Europejskiej, polegającego na przeniesieniu uprawnień (władzy) na poziom ponadnarodowy. Natomiast eurosceptycyzm miękki nie wyraża zasadniczego sprzeciwu wobec integracji europejskiej, jest jednak w opozycji do obecnego i przyszłego rozwoju UE ukierunkowanego na dalsze poszerzanie jej kompetencji [Taggart i Szczerbiak 2003].

Wyjaśniając znaczenie terminu „eurosceptycyzm”, należy pamiętać o czynnikach społeczno-politycznych każdego z państw. Słuszne wydaje się stwierdzenie R. Harmsena i M. Spieringa [2004, s. 17–18], że „tam, gdzie termin eurosceptycyzm jest zaadaptowany do specyficznych narodowych debat politycznych, przyjmuje znaczenie, które musi być rozumiane z uwzględnieniem różnych tradycji politycznych i doświadczeń z integracją europejską, które owe debaty kształtują”.

Rozszerzając nieco obszar prowadzonych rozważań nad konceptualizacją pojęcia eurosceptycyzmu, warto odwołać się również do terminu „EUROSceptycyzm”, rozumianego jako „zestaw postaw i poglądów, jak również zachowań i działań krytycznych i opozycyjnych wobec unii walutowej w zjednoczonej Europie” [Riedel i Zuba 2015, s. 34]. Parafrazując przywoływane wcześniej kategoryzacje, R. Riedel i K. Zuba [2015] wyróżnili EUROSceptycyzm twardy i miękki. EUROSceptycyzm twardy neguje projekt integracji walutowej w ogóle. EUROSceptycyzm miękki dopuszcza istnienie unii walutowej bądź wiąże się z przejawianiem postawy krytycznej wobec wybranych jej aspektów (np. wobec sformułowania kryteriów konwergencji czy ponadnarodowego nadzoru bankowego), ale nie neguje idei integracji walutowej jako takiej.

Zaprezentowane definicje eurosceptycyzmu nie wyczerpują katalogu definicji proponowanych w literaturze przedmiotu. Warto zauważyć, że pojęcie to można rozumieć wielowymiarowo (tabela 2).

Odnosząc się do pojęcia eurosceptycyzmu, warto wskazać aspekty, które są zazwyczaj przedmiotem krytyki wyrażanej przez eurosceptyków wobec postępującej integracji europejskiej. Formułują oni zazwyczaj zarzuty odnoszące się m.in. do: braku uzasadnienia istnienia Unii Europejskiej jako takiej, procesu rozszerzania i pogłębiania integracji europejskiej (pytają tym samym o istnienie granic integracji), wartości, na których jest oparta UE, funkcjonowania systemu instytucjonalnego (słabej legitymizacji), funkcjonowania UE w wymiarze gospodarczym (dotyczące głównie polityki UE wobec działania gospodarki wolnorynkowej), ale także społeczno-kulturowym.

Tabela 2. Aspekty znaczeniowe pojęcia eurosceptycyzmu

| Eurosceptycyzm  |  |   |   |
|---|--|---|---|
| w aspekcie ekonomicznym   | w aspekcie suwerenności  | w aspekcie demokratycznym   | w aspekcie politycznym  |
| Odnosi się do najważniejszych korzyści i kosztów wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, będących wynikiem istnienia lub braku współpracy | Wyraża poparcie dla ponadnarodowej współpracy w sprawach, w których samodzielne działania państwa nie są efektywne (np. ochrona środowiska czy walka z przestępczością zorganizowaną), ale za niezwykle istotne uznaje również zachowanie przez poszczególne państwa zdolności do podejmowania działań w sferze społeczno-kulturowej | Obecny system instytucjonalny Unii Europejskiej uznaje za nieadekwatny w zakresie demokratycznej reprezentacji i uczestnictwa obywateli | Ocenia działanie Unii Europejskiej przez pryzmat doktryny politycznej |

Źródło: opracowanie na podstawie [Condruz-Băcescu 2014, s. 55].

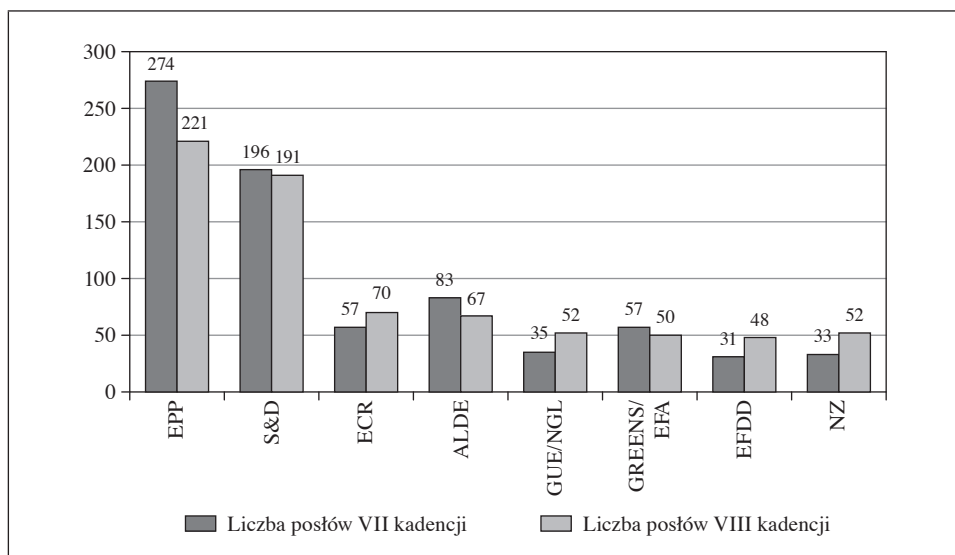
Podsumowując dotychczasowe rozważania, warto zauważyć, że niezwykle trudno jest wskazać uniwersalną definicję eurosceptycyzmu. Wydaje się jednak, że eurosceptycyzm jako taki należy postrzegać jako negatywną postawę wobec idei integracji czy Unii Europejskiej bądź jej konkretnych obszarów działania lub posiadanych kompetencji. Różnice w sposobie definiowania koncentrują się na wskazaniu stopnia natężenia wspomnianej negacji od umiarkowanego po radykalny. Trudności definicyjne wskazują zaś jednoznacznie na złożoność tego zagadnienia.

### 3. Eurosceptycy w Parlamencie Europejskim

Niemal od początków integracji europejskiej pojawiały się postawy sceptyczne wobec tej idei. Początkowo eurosceptyków kojarzono z Wielką Brytanią, współcześnie jednak poglądy te zyskują coraz większą popularność w całej Unii Europejskiej. Warto zwrócić szczególną uwagę na wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE), wydaje się bowiem, że mogą być one uznane za emanację poglądów europejskiego społeczeństwa.

W ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. można było zauważyć wzrost poparcia dla partii politycznych, które uznawane są za euroscep-

tyczne. Poglądy charakterystyczne dla twardego eurosceptycyzmu reprezentowane są m.in. przez niemiecką Narodowodemokratyczną Partię Niemiec (Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD) czy brytyjską Partię Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (United Kingdom Independence Party – UKIP), natomiast dla eurosceptycyzmu miękkiego m.in. przez polską partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS) czy Alternatywę dla Niemiec (Alternative für Deutschland – AfD). Eurosceptyków będących obecnie w PE cechuje duża różnorodność. Łączy ich krytyka UE, ale trudno im wypracować wspólne, spójne postulaty [Łada 2014].



Objaśnienia: EPP – Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańscy Demokraci), S&D – Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim, ECR – Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, ALDE – Porozumienie Liberałów i Demokratów na rzecz Europy, GUE/NGL – Zjednoczona Lewica Europejska/Nordycka Zielona Lewica, GREENS/EFA – Zieloni/Wolny Sojusz Europejski, EFDD – grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej, NZ – niezrzeszeni.

Rys. 1. Liczba posłów w Parlamencie Europejskim VII i VIII kadencji według grup politycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Wyniki wyborów... 2014].

Według różnych szacunków w wyborach do PE w 2014 r. eurosceptycy zdobyli ok. 100 na 751 miejsc [The Eurosceptic Union... 2014]. Jak zauważa A. Łada [2014], radykalnie eurosceptyczne partie zajęły ok. 11% miejsc w Parlamencie Europejskim (w poprzedniej kadencji 8%). Należy jednak pamiętać, by uwzględnić również wyniki tych partii, które prezentują tzw. miękki eurosceptycyzm (takich

jak np. brytyjska Partia Konserwatywna). Wokół brytyjskiej partii UKIP powstała grupa Europa Wolności i Demokracji Bezpośredniej (Europe of Freedom and Direct Democracy – EFDD), natomiast grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (European Conservatives and Reformists – ECR) zrzesza tzw. miękkich eurosceptyków (pod względem liczby europosłów stała się ona trzecią co do wielkości grupą polityczną [Łada 2014]). Dane dotyczące liczby posłów PE VII i VIII kadencji według grup politycznych zaprezentowano na rys. 1.

Na uwagę zasługują również wyliczenia, które przeprowadzili Y. Bertoncini i N. Koenig [2014]. Wynika z nich, że 30 partii uznanych przez nich za eurosceptyczne (twardy eurosceptycyzm) z 18 państw członkowskich zdobyło w 2014 r. łącznie 125 miejsc w PE, natomiast 16 partii z 13 państw członkowskich, których przedstawiciele uznawani są za eurofobów<sup>1</sup> zdobyło 85 miejsc (tabela 3).

Tabela 3. Eurosceptycy w Parlamencie Europejskim VIII kadencji

| Partie w Parlamencie Europejskim | Liczba posłów | Liczba partii |
|----------------------------------|---------------|---------------|
| Eurosceptycy                     | 125 (16,64%)  | 30 (16,3%)    |
| Eurofobowie                      | 82 (10,92%)   | 16 (8,67%)    |
| Pozostałe                        | 544 (72,44%)  | 138 (75%)     |
| Razem                            | 751 (100%)    | 184 (100%)    |

Źródło: [Bertoncini i Koenig 2014, s. 3].

Europosłowie o poglądach eurosceptycznych stanowią większość zarówno w grupie politycznej ECR, jak i GUE/NGL (tabela 4). Natomiast relatywnie najwięcej przedstawicieli tzw. eurosceptycyzmu twardego jest w grupie EFDD, a także wśród europosłów niezrzeszonych. ECR uznawana jest za grupę reprezentującą umiarkowany eurosceptycyzm. Jej członkowie nie odrzucają koncepcji integracji europejskiej, ale sprzeciwiają się tworzeniu europejskiego superpaństwa. ECR opowiada się za bardziej elastyczną integracją europejską i szacunkiem wobec suwerenności narodowej. Jednym ze sloganów GUE/NGL jest hasło: „Inna Europa jest możliwa” (*Another Europe is possible*). Grupa ta nie sprzeciwia się idei integracji europejskiej ani UE, ale wyraźnie podkreśla konieczność zmian. Zdaniem europosłów z tej grupy Europa powinna opierać się na większej solidarności, równości i trwałości. Postulują również większą przejrzystość i większy udział demokracji bezpośredniej w UE. EFDD reprezentuje najbardziej radykalne poglądy eurosceptyczne ze wszystkich grup politycznych – sprzeciwia się dalszej integracji europejskiej [Bertoncini i Koenig 2014].

<sup>1</sup> Y. Bertoncini i N. Koenig pod pojęciem eurosceptyków rozumieją zwolenników eurosceptycyzmu miękkiego, natomiast pod pojęciem eurofobów zwolenników eurosceptycyzmu twardego.

Tabela 4. Eurosceptycy i eurofobowie według grup politycznych w Parlamencie Europejskim VIII kadencji

| Grupa polityczna | Łączna liczba miejsc w PE | Liczba miejsc w PE |              | Łączna liczba partii politycznych | Liczba partii politycznych |              |
|------------------|---------------------------|--------------------|--------------|-----------------------------------|----------------------------|--------------|
|                  |                           | euro-sceptycy      | euro-fobowie |                                   | euro-sceptycy              | euro-fobowie |
| ECR              | 70                        | 54                 | 4            | 24                                | 12                         | 1            |
| GUE/NGL          | 52                        | 42                 | 7            | 22                                | 12                         | 4            |
| EFDD             | 48                        | 21                 | 27           | 7                                 | 4                          | 3            |
| Niezrzeszeni     | 52                        | 8                  | 44           | 15                                | 4                          | 8            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bertoncini i Koenig 2014, s. 9 i 14].

Tabela 5. Partie polityczne o poglądach eurosceptycznych (twardy eurosceptycyzm) w wybranych państwach członkowskich i ich wyniki w wyborach do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych

| Państwo         | Partie polityczne (eurosceptycyzm twardy) | Wyniki wyborów do parlamentów krajowych, które odbyły się przed wyborami do PE w 2014 r. |                  | Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. |         |
|-----------------|---|--|------------------|--|---------|
|                 |   | wynik  | pozycja          | wynik  | pozycja |
| Austria         | Freedom Party                             | 20,51% (wrzesień 2013)   | 3                | 19,72%                                       | 3       |
| Dania           | Danish People's Party                     | 12,3% (wrzesień 2011)  | 3                | 26,60%                                       | 1       |
| Francja         | National Front                            | 13,60% (czerwiec 2012)   | 3                | 24,86%                                       | 1       |
| Holandia        | Party for Freedom                         | 10,1% (wrzesień 2012)  | 3                | 13,32%                                       | 3       |
| Wielka Brytania | United Kingdom Independence Party         | 3,10% (maj 2010)   | poza parlamentem | 26,77%                                       | 1       |

Źródło: [Bertoncini i Koenig 2014, s. 16].

Oprócz tego, że po wyborach w 2014 r. zwiększyła się liczba eurosceptyków w PE, należy również odnotować ich dobre wyniki w poszczególnych państwach członkowskich UE. Partie uznawane za eurosceptyczne (eurosceptycyzm twardy) zwyciężyły we Francji (skrajnie prawicowy Front Narodowy) i Wielkiej Brytanii (ultraprawicowa Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa), a także w Danii (Duńska Partia Ludowa). Dobre wyniki uzyskały również partie, które odrzucają dotychczasowy model integracji europejskiej, np. w Holandii Partia Wolności

czy w Austrii Wolnościowa Partia Austriacka [Staszczuk 2014]. Jak zauważają Y. Bertoncini i N. Koenig [2014], partie charakteryzujące się twardymi eurosceptycznymi poglądami stanowią ok. 1/10 Parlamentu Europejskiego, ale w wybranych państwach członkowskich znalazły się wśród trzech liczących się sił politycznych czy to w wyborach do parlamentów narodowych, czy do PE (tabela 5).

Należy zatem domniemywać, że dobre wyniki uzyskane w państwach członkowskich przez partie eurosceptyczne (reprezentujące eurosceptycyzm zarówno miękki, jak i twardy) dowodzą ich popularności w społeczeństwach państw członkowskich. Na uwagę zasługuje również fakt, że partie uznawane za eurosceptyczne jeszcze przed wyborami do PE stanowiły liczącą się siłę na scenie politycznej w swoim kraju, uzyskując dobre wyniki w wyborach do parlamentów krajowych (tabela 6).

Tabela 6. Partie polityczne uznawane za eurosceptyczne (miękki eurosceptycyzm) w wybranych państwach członkowskich i ich wyniki w wyborach do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych

| Państwo         | Partie uznawane za eurosceptyczne | Wyniki wyborów do parlamentów krajowych, które odbyły się przed wyborami do PE w 2014 r. |         | Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. |         |
|-----------------|-----------------------------------|--|---------|--|---------|
|                 |                                   | wynik  | pozycja | wynik  | pozycja |
| Finlandia       | The Finns                         | 1,05% (kwiecień 2011)  | 3       | 12,9%  | 3       |
| Grecja          | Syriza                            | 26,89% (czerwiec 2012)   | 2       | 26,58%                                       | 1       |
| Hiszpania       | Plural Left                       | 6,9% (listopad 2011)   | 3       | 10,03%                                       | 3       |
| Polska          | Law and Justice Party             | 29,89% (październik 2011)  | 2       | 31,78%                                       | 2       |
| Węgry           | Jobbik                            | 20,3% (kwiecień 2014)  | 3       | 14,67%                                       | 2       |
| Wielka Brytania | Conservative Party                | 36,1% (maj 2010)   | 1       | 23,31%                                       | 3       |
| Włochy          | Five Star Movement                | 25,55% (luty 2013)   | 3       | 21,15%                                       | 2       |

Źródło: [Bertoncini i Koenig 2014, s. 12].

Warto zauważyć, że tzw. radykalni eurosceptycy nie uzyskali żadnych ważnych stanowisk w Parlamencie Europejskim, natomiast umiarkowani eurosceptycy zdobyli ich stosunkowo niewiele [Łada 2014]. Dane dotyczące liczby stanowisk w PE VIII kadencji według grup politycznych zaprezentowano w tabeli 7.

Tabela 7. Liczba stanowisk w Parlamencie Europejskim VIII kadencji według grup politycznych

| Grupa polityczna | Liczba przewodniczących i wiceprzewodniczących PE/ kvestorów | Liczba przewodniczących komisji |
|------------------|--|---------------------------------|
| EPP              | 6/2  | 9                               |
| S&D              | 4/1  | 6                               |
| ECR              | 1/1  | 2                               |
| ALDE             | 2/1  | 3                               |
| GUE/NGL          | 1/0  | 1                               |
| GREENS/EFA       | 1/0  | 1                               |
| EFDD             | 0/0  | 0                               |
| Nieزرzeszeni     | 0/0  | 0                               |

Źródło: [Łada 2014, s. 9].

Podsumowując, należy zauważyć, że zwiększył się udział eurosceptyków w Parlamencie Europejskim w obecnej kadencji w stosunku do kadencji wcześniejszej. Uwzględniając ogólny wynik osiągnięty przez partie uznawane za eurosceptyczne, trudno mówić o tym, że są dominującą siłą na europejskiej scenie politycznej. Partie te są podzielone pomiędzy grupami politycznymi, brak im spójności. Nie można jednak marginalizować ich znaczenia. Wydaje się, że dla przyszłości UE szczególnie istotny powinien być fakt relatywnie dużej popularności partii eurosceptycznych w wybranych państwach członkowskich, tym bardziej że negatywne poglądy wobec obecnego kształtu integracji europejskiej zyskują swoich zwolenników także w krajach mających kluczowe znaczenie dla tej organizacji (np. we Francji).

#### **4. Eurosceptycyzm – przyczyny i konsekwencje dla przyszłości Unii Europejskiej**

Bez wątplenia na rozwój postaw negatywnych wobec UE mają wpływ określone uwarunkowania społeczno-gospodarcze i kulturowe danego państwa. Wydaje się jednak, że wspólnym mianownikiem dla niemal wszystkich państw członkowskich jest kryzys pojawiający się współcześnie na wielu płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego. Wśród „kryzysów” europejskich należy wskazać m.in.: kryzys gospodarczy, kryzys demokracji, kryzys imigracyjny i kryzys koncepcji projektu europejskiego. Wydaje się, że brak stabilności w tak wielu kwestiach jednocześnie przyczynia się do zmiany poglądów społeczeństwa euro-

pejskiego, które w zaistniałej sytuacji niejako naturalnie przyjmuje częściej sceptyczne czy wręcz negatywne stanowisko wobec UE.

A. Staszczuk [2014] wskazuje kryzys gospodarczy jako jedno ze źródeł sukcesu eurosceptyków w wyborach do PE. Europa dotychczas kojarzona z dobrobytem współcześnie postrzegana jest raczej przez pryzmat wysokiego bezrobocia (szczególnie wśród osób młodych), obniżenia poziomu życia w niektórych państwach członkowskich, braku (lub niewielkiego) wzrostu gospodarczego. Kryzys gospodarczy w wielu państwach członkowskich przyczynił się do wzrostu zadłużenia, a w konsekwencji do konieczności rozpoczęcia oszczędności (czasem drastycznych). Wydaje się także, że różnice między krajami w zakresie rozwoju gospodarczym stały się bardziej zauważalne. Wiele krajów strefy euro stanęło w obliczu dużych problemów gospodarczych. Znalazły się wśród nich: Grecja (konieczność zaprzestania ciągłego zadłużania państwa), Hiszpania (bardzo wysoki poziom bezrobocia), Cypr (problemy na rynku bankowym) czy Irlandia (problemy związane z rynkiem nieruchomości). W reakcji na problemy sektora bankowego wprowadzano „pakiety ratunkowe” czy „pakiety stymulacyjne”, co wpłynęło na stan finansów publicznych państw, prowadząc do ich nadmiernego zadłużania się (kryzys zadłużeniowy np. w Irlandii [Riedel 2015]). Ponadto zauważalna jest w Europie „dwubiegunowość” poglądów, która utrudnia skuteczne rozwiązanie kryzysu, prowadząc jednocześnie do generowania sceptycznych postaw wobec UE. Z jednej strony bowiem obywatele tzw. krajów peryferyjnych sprzeciwiają się kolejnym oszczędnościom, domagają się bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów kryzysu, z drugiej zaś w krajach uznawanych za bogatsze obywatele nie aprobują nadmiernej dystrybucji wpracowanych przez nich środków (funduszy z ich podatków) na rzecz ratowania sytuacji w innych państwach [Grosse 2014].

Od kilku lat w UE zauważalny jest również kryzys demokracji. Krytykuje się głównie słabą legitymizację i niewystarczający udział obywateli w kształtowaniu UE. J. Zielonka [2014, s. 62–63] zauważa, że: „(...) z jednej strony, UE wymaga programów oszczędnościowych, zakazuje interwencji banków centralnych, nie godzi się na podejmowanie suwerennych uchwał przez parlamenty narodowe, odrzuca demokratycznie wybranych polityków. Z drugiej – nie chroni przed nieregulowanymi rynkami, nie uspołecznia zadłużenia ani nie dopuszcza obywateli do swych rozstrzygnięć (...). Unią kieruje wąska grupa elit przy znikomym udziale obywateli. Tym ostatnim nie pozostaje nic innego, jak przystępować do stale zmieniających się układów – bez możliwości wypowiedzenia się w sprawie ich zakresu i kształtu”. Wydaje się, że podobne postulaty przywoływane są również przez zwolenników poglądów eurosceptycznych. Wobec deficytu demokracji w Europie formułowanych jest wiele zarzutów. T. Grosse [2014] wskazuje na brak ogólnoeuropejskiej debaty, która miałaby być platformą pozwalającą wyrażać i identyfikować interesy szczebla europejskiego i byłaby



wspierana przez media europejskie, czy niewystarczającą liczbę ogólnoeuropejskich organizacji obywatelskich, które miałyby realny wpływ na kształtowanie się opinii publicznej. Dodatkowo wskazuje na pewnego rodzaju słabość wyborów europejskich (do Parlamentu Europejskiego), które zazwyczaj traktowane są jako drugorzędne w stosunku do wyborów krajowych, a partie w nich uczestniczące zwracają zwykle uwagę na aspekty wewnątrz krajowe [Grosse 2014]. W kontekście kryzysu demokracji warto także wskazać na duże różnice poziomu frekwencji wyborczej pomiędzy krajami członkowskimi, a także jakość i dojrzałość europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Na nastroje Europejczyków silnie oddziałuje również kryzys migracyjny. Warto wspomnieć, że imigracja znalazła się wśród największych obaw (wyzwań) wskazywanych przez Europejczyków. Takiego zdania jest niemal co drugi obywatel w UE (48%). Obawa związana z imigracją wymieniania jest częściej niż sytuacja gospodarcza (19%), stan finansów publicznych państw członkowskich (16%) czy bezrobocie (15%) [Standard Eurobarometer... 2016]. Wydaje się jednocześnie, że nie pojawiły się jak dotąd (koniec 2016 r.) wystarczająco skuteczne rozwiązania na poziomie europejskim pozwalające na poradzenie sobie z dużą liczbą imigrantów napływających do Unii Europejskiej. Według sondażu Pew Research Center z 2016 r. przeprowadzonego w 10 państwach członkowskich, które reprezentują blisko 80% ludności UE, Europejczycy negatywnie postrzegają europejską politykę migracyjną. Nie aprobuje tej polityki blisko 94% Greków, 88% Szwedów, 77% Włochów, 75% Hiszpanów, 72% Węgrów, 71% Polaków, 70% Francuzów i 67% Niemców [Stokes 2016].

Wydaje się, że kryzys w wymienionych sferach implikuje kryzys samego projektu Unii Europejskiej. Przejawem negatywnych postaw były wyniki referendum w Wielkiej Brytanii, w którym Brytyjczycy opowiedzieli się za wyjściem z Unii Europejskiej. UE stanęła przed istotnym dylematem dotyczącym przyszłości idei integracji europejskiej wobec procesu dezintegracji. Kryzys ten wzmacniany jest także przez odradzającą się w Europie koncepcję państwa narodowego. J. Zielonka [2014] zauważa, że rośnie rola wielkich miast czy regionów, a także organizacji pozarządowych. Ponadto współczesna UE musi zmierzyć się także z utratą zaufania. Według badań opublikowanych w 2016 r. tylko 33% Europejczyków darzy Unię Europejską zaufaniem, średnio co czwarty ma do niej negatywne nastawienie (27%), a tylko 34% ma nastawienie pozytywne. Warto wspomnieć, że w 2006 r. co drugi Europejczyk miał wobec UE nastawienie pozytywne (50%), a tylko 15% obywateli miało nastawienie negatywne. Dwie trzecie Europejczyków czuje się obywatelami UE (66% w 2016 r.), ale tylko 38% uważa, że ich głos ma znaczenie [Standard Eurobarometer... 2016]. Według sondażu Pew Research Center w Grecji i Wielkiej Brytanii ponad 60%, a w Szwecji, Holandii, Niemczech i na Węgrzech ponad 40% obywateli opowiada się za decentralizacją

władzy w Unii i powrotem niektórych kompetencji na poziom krajowy. Spośród 10 państw objętych badaniem tylko we Francji (34%) i w Hiszpanii (30%) niemal co trzeci obywatel popiera przekazanie jeszcze większej władzy na poziom ponadnarodowy [Stokes 2016].

Popularność poglądów eurosceptycznych należy w kontekście przyszłości idei integracji postrzegać w dwóch wymiarach: pozytywnym (jako korzyść) i negatywnym (jako zagrożenie). Odwołując się do zasad pluralizmu politycznego czy zasad państwa demokratycznego, poglądy eurosceptyczne należy postrzegać jako przejaw istnienia antyunijnych poglądów, które w sposób demokratyczny wpływają na zmianę układu sił politycznych w niektórych państwach członkowskich. Pozytywnym aspektem tej zmiany może być zatem impuls dla Unii Europejskiej wywołany przez partie eurosceptyczne na rzecz reintegracji, zmiany w funkcjonowaniu tej organizacji. Wydaje się bowiem, że istnieje pilna potrzeba wypracowania wiarygodnych alternatywnych sposobów współpracy. Wymaga to jednak nie tylko wyrażania krytyki wobec Unii Europejskiej, ale też wskazania możliwych rozwiązań. Niestety eurosceptycyzm może stać się również zagrożeniem dla Unii Europejskiej, jeśli zacznie być wykorzystywany do wzmacniania negatywnych nastrojów, szczególnie przez partie populistyczne czy wręcz nacjonalistyczne. Istnienie poglądów eurosceptycznych w Europie jest faktem, który jest dodatkowo wzmacniany przez istniejące kryzysy. Postulaty zgłaszane przez eurosceptyków wpłyną na przyszłość Unii Europejskiej, ale otwarte pozostaje pytanie, czy będzie to wpływ pozytywny, czy negatywny.

## 5. Podsumowanie

Poglądy sceptyczne wobec procesu integracji europejskiej czy Unii Europejskiej istnieją od dawna. W ostatnich latach stały się one jednak bardziej zauważalne na europejskiej scenie politycznej. Wzrosła liczba europosłów w PE reprezentujących poglądy eurosceptyczne, zarówno te radykalne, jak i umiarkowane. Partie, dla których charakterystyczne są takie poglądy, są również obecne na krajowej scenie politycznej w wybranych państwach członkowskich. Eurosceptycyzm zauważany jest zatem w politycznym dyskursie na poziomie zarówno europejskim, jak i krajowym.

Uwzględniając obecne uwarunkowania społeczno-gospodarcze i liczne wyzwania, przed którymi stanęła UE, nie należy jednak w najbliższym czasie spodziewać się ani pogłębienia, ani poszerzenia integracji. Póki co wydaje się, że „Unia Europejska stała się zbyt wielka, by upaść” [Zielonka 2014, s. 132]. Nie zmienia to jednak faktu, że wymaga wprowadzenia zmian, rozpoczęcia procesu reintegracji, a także wdrożenia skutecznych rozwiązań wobec kryzysu migra-

cyjnego czy kryzysu demokracji. Eurosceptycy mogą zatem paradoksalnie stać się szansą dla przyszłości europejskiego projektu. Ważne jest, by ich postulaty były spójne i nie koncentrowały się wyłącznie na krytyce zdezaktualizowanej ich zdaniem koncepcji europejskiego projektu, a stanowiły źródło alternatywnych rozwiązań. Eurosceptycy w PE są przedstawicielami różnych grup politycznych. Istnieje zatem potrzeba ich większej konsolidacji i wspólnego przekazywania konstruktywnych postulatów. Dotyczy to szczególnie tych europosłów, którzy reprezentują poglądy bardziej umiarkowane. Należy zauważyć, że impuls do zmian płynący z Parlamentu Europejskiego mógłby przyczynić się nie tylko do rozpoczęcia procesu reintegracji, ale także do wzmocnienia pozycji PE w systemie instytucjonalnym UE. Ze względu na obecne uwarunkowania i układ sił politycznych w PE, ten postulat może być trudny do zrealizowania. Wydaje się jednak, że UE nie powinna marginalizować poglądów eurosceptycznych, lecz starać się je usłyszeć w imię zachowania wartości, jaką jest idea integracji.

## Literatura

- Bertoncini Y., Koenig N. [2014], *Euroscepticism or Europhobia: Voice vs. Exit?*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Papers 121.
- Condruz-Băcescu M. [2014], *Euroscepticism Across Europe: Drivers and Challenges*, „European Journal of Interdisciplinary Studies”, vol. 6, nr 2.
- The Eurosceptic Union* [2014], „The Economist”, <http://www.economist.com/news/europe/21603034-impact-rise-anti-establishment-parties-europe-and-abroad-eurosceptic-union> (data dostępu: 6.11.2016).
- Grosse T. [2014], *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 3.
- Harmsen R., Spiering M. [2004], *Introduction: Euroscepticism and the Evolution of European Political Debate*, „European Studies”, nr 1.
- Kopecký P., Mudde C. [2002], *The Two Sides of Euroscepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe*, „European Union Politics”, vol. 3, nr 3, <https://doi.org/10.1177/1465116502003003002>.
- Łada A. [2014], *Znaczenie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim nowej kadencji – wnioski z pierwszych miesięcy po wyborach*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Moroska A. [2010], *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm. Na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Riedel R. [2015], *Eurosceptycyzm w kontekście kryzysu gospodarczego w Europie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 228.
- Riedel R., Zuba K. [2015], *EUROSceptycyzm – propozycja konceptualizacji*, „Przegląd Europejski”, nr 3.
- Standard Eurobarometer 85 [2016], European Union, Spring.
- Staszczuk A. [2014], *Parlament Europejski – sukces eurosceptyków: komentarz do wyników wyborów europejskich z 2014 r.*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 166.

- Stokes B. [2016], *Euroskepticism Beyond Brexit*, Pew Research Center, <http://www.pew-global.org/2016/06/07/euroskepticism-beyond-brexit/> (data dostępu: 11.11.2016).
- Taggart P. [1998], *A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems*, „European Journal of Political Research”, vol. 33, nr 3, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00387>.
- Taggart P., Szczerbiak A. [2003], *Theorising Party-based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality*, „Sussex European Institute Working Paper”, nr 69.
- Toomey M. [2007], *Euroscepticism in Central Europe: A Comparative Analysis at Elite and Mass Level of Poland, the Czech Republic, and Slovakia*, MEA, Lund University, Department of Political Science.
- Wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku [2014], <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/pl/election-results-2014.html> (data dostępu: 6.11.2016).
- Zielonka J. [2014], *Koniec Unii Europejskiej?*, PISM, Warszawa.

## European Integration in View of Euroscepticism

(Abstract)

Eurosceptical views are more and more often evident in the programmes and activities of European political parties, and are manifested in the political debate transpiring in Member States. Is Euroscepticism an opportunity or a threat for the future of the idea of European integration? Does it threaten the cohesion of the European project? The main aim of this article is to answer these questions.

Euroscepticism and the categorizations it breaks down into are defined in the article. Empirical analysis and a review of the literature are used to illustrate the importance of Eurosceptics in the European Parliament. This study identifies why Eurosceptical views in Europe have become more popular, pointing to the existence of many European crises, including in the economy, migration and democracy.

The number of Eurosceptics in the EP has increased, but they come from different political groups. If their opinions are to be seen as an opportunity for the future of the EU, their demands must be consolidated and infused with greater coherence. Eurosceptical views should not be marginalized in the context of the further development of the EU.

**Keywords:** Euroscepticism, the European Parliament, Europhobes, political groups.



*Rafał Prostak*

# W poszukiwaniu politycznego mechanizmu egzekucji unijnych wartości

## Streszczenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza podejmowanych prób przezwyciężenia dostrzegalnego deficytu efektywnych instrumentów monitorowania i egzekucji przestrzegania unijnych wartości. Próbę taką podjął J.W. Müller, który zaproponował uzupełnienie systemu unijnych instytucji o tzw. Komisję Kopenhaską, oraz Parlament Europejski, który wezwał Komisję Europejską do przyjęcia do września 2017 r. porozumienia międzyinstytucjonalnego, w którego efekcie powstać miałyby unijny Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych.

Komisja Kopenhaska J.W. Müllera oraz Pakt zaproponowany przez PE mają swoje ograniczenia i nie sposób obecnie przesądzić o możliwości ich wkomponowania w system egzekucji unijnych wartości, lecz obie próby należy postrzegać przede wszystkim jako potwierdzenie słabości aktualnie funkcjonujących instrumentów ochrony tych wartości i precyzyjne wskazanie brakujących elementów, które przesądzą o ich niskiej efektywności.

**Słowa kluczowe:** mechanizm egzekucji unijnych wartości, Komisja Kopenhaska, Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych, J.W. Müller.

**Klasyfikacja JEL:** K10.

## 1. Wprowadzenie

Mechanizm egzekucji politycznych wartości Unii Europejskiej wskazanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) został opisany w art. 7 tego traktatu. Podmiotem dokonującym oceny, czy rzeczywiście istnieje ryzyko naruszenia w państwie członkowskim godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, jest Rada Unii Europejskiej (mechanizm prewencyjny, art. 7(1) TUE). Podmiotem potwierdzającym poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie tych wartości jest Rada Europejska (art. 7(2) TUE), w następstwie czego Rada UE może nałożyć sankcje (mechanizm naprawczy, art. 7(3) TUE). Mechanizm wymuszania poszanowania przez państwo członkowskie unijnego standardu liberalnego konstytucjonalizmu został określony przez J.M. Barrosa mianem „opcji nuklearnej” [Barroso 2013]. W opinii byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej sięgnięcie po ten mechanizm jest ostatecznością, obciążoną dodatkowo wysokim ryzykiem, ponieważ nie potrafimy przewidzieć następstw uruchomienia art. 7 TUE.

Brak gotowości do sprawdzenia skuteczności egzekucji unijnych wartości z wykorzystaniem „opcji nuklearnej” wymusił ustanowienie alternatywnego instrumentu pozwalającego osiągnąć podobny rezultat przy mniejszym ryzyku pojawienia się ewentualnych negatywnych następstw. Konieczność ta stała się podstawą do przyjęcia przez Komisję Europejską Nowych ram EU na rzecz umocnienia praworządności (dalej: ramy na rzecz praworządności) [Komunikat Komisji... 2014]<sup>1</sup>. Ramy jako instrument o konwencjonalnym charakterze zostały po raz pierwszy użyte w odpowiedzi na kryzys dotyczący Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej. 27 lipca 2016 r. Komisja Europejska stwierdziła, że istnieją obiektywne dowody występowania systemowego zagrożenia dla praworządności w Polsce oraz że polskie władze nie podejmują odpowiednich działań, aby mu zaradzić. W konsekwencji Komisja przekazała polskim władzom zalecenia podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Ramy jako takie, a także ich pierwsze użycie wzbudzają kontrowersje. Podstawowa wątpliwość dotyczy legalności ich ustanowienia, na co zwróciła uwagę Służba Prawna Rady UE w swej ekspertyzie z 27 maja 2014 r. [*Opinion of the Legal Service...* 2014]. Jak utrzymuje Służba, traktaty nie przewidują przyznania Komisji uprawnień do ustanowienia dodatkowego mechanizmu oprócz tego wska-

---

<sup>1</sup> Bezpośredniej inspiracji do utworzenia ram na rzecz praworządności dostarczył Parlament Europejski, który w lipcu 2013 r. wezwał do utworzenia mechanizmu wczesnego ostrzegania, za pomocą którego „państwa członkowskie poddawano by regularnej ocenie w zakresie trwałego przestrzegania wartości podstawowych Unii oraz wymogów demokracji i praworządności” [Sytuacja w zakresie praw... 2013, s. 34].

zanego w art. 7 TUE, przez co działania Komisji nie mają podstaw w prawie pierwotnym UE [*Opinion of the Legal Service...* 2014, s. 7]. Wątpliwość budzi również możliwa arbitralność decyzji Komisji o uruchomieniu ram na rzecz praworządności, ponieważ Komisja nie dysponuje instrumentami ustawicznego monitorowania stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich, dającymi szansę na porównawczą i okresową ewaluację kondycji praworządności na terenie całej Unii Europejskiej. W efekcie zastosowanie ram na rzecz praworządności ma charakter działania wybiórczego oraz *ad hoc*, przez co spotkać się może z jednoznacznym sprzeciwem państwa, które staje się obiektem procedury sprawdzającej Komisji – jak to ma zresztą miejsce w przypadku postępowania w sprawie praworządności w RP. Dodatkowo musimy podkreślić, że Komisja, nie będąc ciałem wyposażonym w autorytet polityczny – w przeciwieństwie do Rady UE i Rady Europejskiej – nie jest władna dokonywać politycznych ocen co do realizacji standardu europejskich wartości [Müller 2013, s. 24]. Co prawda Komisja, będąca wraz z Trybunałem Sprawiedliwości UE strażnikiem traktatów, jest odpowiedzialna ze egzekucję realizacji wszelkich zobowiązań przez państwa członkowskie, wynikających z *acquis communautaire* (art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TfUE), to jednak można mieć zasadne wątpliwości, czy odpowiedzialność ta obejmuje również postanowienia art. 2 TUE, skoro przewidziano tu szczególną procedurę w postaci art. 7 TUE. Wątpliwości może rozwiązać Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który jednak w tej kwestii nie zabrał jeszcze głosu.

Jeśli mechanizm egzekucji unijnych wartości opisany w art. 7 TUE jest swoistą „opcją nuklearną”, a ramy na rzecz praworządności jako opcja konwencjonalna budzą wątpliwości formalne, to stajemy wobec pytania o skuteczność instrumentów wymuszania realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Uwzględniając aktualny stan prawny, można naturalnie odwołać się do art. 258 TfUE. Można również zastanawiać się nad koncepcjami nowej, instytucjonalnej formuły egzekucji unijnych wartości, jak czyni to J.W. Müller, proponujący utworzenie Komisji Kopenhaskiej, co wymagałoby jednak rewizji prawa traktatowego. Można wreszcie, dążąc do przewyższenia obiektywnych niedoskonałości ram na rzecz praworządności, ustanowić nowy instrument egzekucji unijnych wartości bez konieczności zmian traktatowych. Tak należy rozumieć ostatnią inicjatywę Parlamentu Europejskiego, dążącego do utworzenia europejskiego Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna refleksja nad: możliwościami egzekucji unijnych wartości za pomocą art. 258 TfUE, możliwościami uzupełnienia systemu instytucjonalnego UE o Komisję Kopenhaską oraz jakością ostatniej inicjatywy Parlamentu Europejskiego dążącego do przełamania impasu w unijnych staraniach o utworzenie efektywnego instrumentu potwierdzania auten-



tycznej jedności państw członkowskich w zakresie fundamentalnych wartości, na jakich państwa te postanowiły oprzeć nie tylko swe porządki konstytucyjne, lecz także warunkujących ich współpracę w ramach Unii Europejskiej.

## **2. Artykuł 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako instrument egzekucji unijnych wartości**

Jak już zauważono, Komisja Europejska nie jest właściwym ciałem do formułowania politycznych, całościowych ocen na temat deficytów systemowych rządów prawa w państwach członkowskich. Instrumenty, którymi dysponuje jako strażnik traktatów (wraz z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej), czynią ją natomiast podmiotem zdolnym do identyfikowania naruszeń konkretnych norm prawa unijnego, choć w rzeczywistości pozostających w oczywistym związku z unijnym systemem wartości. Pamiętać jednak należy, że wartości nie skutkują zobowiązaniami w sensie prawnym. Zobowiązania pojawiają się w efekcie ustanowienia norm prawnych, które na wartościach tych mogą się opierać. Dobrym tego przykładem jest zainicjowane przez Komisję postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE przeciwko Węgrom w 2012 r. (C-286/12) o naruszenie postanowień art. 2 i art. 6(1) dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. (dyskryminacja z uwagi na wiek) z powodu przesunięcia ustawowej granicy wieku z 70 do 62 lat skutkującego obligatoryjnym zaprzestaniem działalności przez sędziów, prokuratorów i notariuszy. Choć rzecz dotyczyła prawa pracy, w tle wyraźnie rysował się konflikt wokół praworządności, a w szczególności trójpodziału władzy na Węgrzech. Przeniesienie w stan spoczynku sędziów, którzy osiągnęli wiek 62 lat, dawał szansę na wymianę znacznej grupy prezesów sądów wszystkich instancji, w tym węgierskiego Sądu Najwyższego na osoby sprzyjające aktualnej władzy. Tryb, na podstawie którego postępowanie prowadzono, wynika z art. 258 TfUE, nie zaś z art. 7 TUE<sup>2</sup>. Artykuł 258 TfUE stanowi: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli

---

<sup>2</sup> Warto zaznaczyć, że rola Trybunału Sprawiedliwości UE w realizacji postanowień art. 7 TUE jest bardzo ograniczona i sprowadza się do kontroli legalności konkretnego zastosowania procedury przewidzianej w tym artykule. Art. 269 TfUE stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek Państwa Członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady, oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule. Wniosek taki musi być złożony w terminie miesiąca od daty tego stwierdzenia. Trybunał orzeka w terminie miesiąca od daty wniosku”).

Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

Należy podkreślić, że rolą Komisji jest wyłącznie sformułowanie uzasadnionej opinii, która nie dostarcza ani politycznego, ani prawnego rozstrzygnięcia co do badanego przypadku potencjalnego naruszenia unijnej regulacji. To Trybunał Sprawiedliwości UE, nie zaś Komisja, jest władny wypowiedzieć się co do faktów oraz co do prawa, wydając orzeczenie w sprawie ewentualnego naruszenia unijnego prawa przez państwo członkowskie.

W przywoływanym postępowaniu Trybunału Sprawiedliwości UE przeciwko Węgrom, które zakończyło się wydaniem wyroku 6 listopada 2012 r., potwierdzono naruszenie przez Węgry dyrektywy w sprawie równości traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Warto zauważyć, że w tym czasie również węgierski Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu nr 33/2012 uznał niezgodność wspomnianej ustawy z węgierską ustawą zasadniczą.

Niedoskonałość procedury z art. 258 TfUE jako instrumentu egzekucji unijnych wartości wynika z tego, że ocenie poddawane są wyłącznie konkretne działania lub zaniechania państwa członkowskiego zobowiązanego do implementacji konkretnych przepisów unijnego prawa. W efekcie nie ma możliwości formułowania systemowych ocen realizacji unijnych wartości. W orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości UE znajdujemy oceny prawne zaistniałych faktów prawnych, nie zaś polityczny opis realizacji unijnych wartości jako takich, zwłaszcza że mówimy tu o systemowych przeszkodach realizacji tychże wartości.

### **3. Komisja Kopenhaska J.W. Müllera**

Możliwości reakcji na naruszenie przez państwo członkowskie art. 2 TUE z wykorzystaniem wyłącznie instrumentów prawnych są – jak już wspomniano – ograniczone. Zrozumienie kontekstu, umiejętność dostrzeżenia proporcji, pogłębiona refleksja nad tym, co się aktualnie dzieje, w perspektywie rozwiązań właściwych dla systemów politycznych innych państw kieruje nas w stronę formułowania ocen politycznych w miejsce prawnych. Ocena przystawalności konkretnych działań w państwie członkowskim do nakazu realizacji unijnej aksjologii nie da się sprowadzić do sprawdzenia kolejnych pozycji na wcześniej ustalonej liście, która pozwoliłaby potwierdzić (lub nie) wypełnienie szczegółowo opisanych norm dobrze zarządzanego państwa demoliberalnego [Müller 2013, s. 23]. Uruchomienie sankcji jest zasadniczo decyzją polityczną, poprzedzoną polityczną oceną.

Uwzględniając deficyty Komisji Europejskiej oraz Trybunału Sprawiedliwości UE w formułowaniu politycznych uwag o sposobie przestrzegania europejskich wartości przez państwa członkowskie UE, J.W. Müller zaproponował powo-

łanie do istnienia nowej instytucji unijnej, która byłaby „szybkim i niezależnym mechanizmem monitorującym oraz systemem szybkiego ostrzegania” (do jego utworzenia wzywał Komisję Europejską Parlament Europejski w pkt 69 raportu Tavaresa). J.W. Müller nazwał projektowaną instytucję Komisją Kopenhaską<sup>3</sup>.

Unijna interwencja w obronie powszechnych wartości winna spełniać trzy warunki wstępne [Müller 2013, s. 17]:

1) rząd państwa członkowskiego dopuścił się już pewnych naruszeń unijnych wartości;

2) naruszenia te mają charakter systemowy – nie dotyczą jednej, wybranej kwestii – przez co możliwa jest polityczna ocena zdarzeń i procesów w tym państwie w określonym kontekście wyznaczanym przez warunki w tym państwie panujące;

3) unijna interwencja ma na celu wymuszenie realizacji zobowiązań, które państwo członkowskie przyjęło na siebie dobrowolnie. Choć podjęcie przez państwo działań samokorygujących jest preferowane, to Unia musi być przygotowana na formułowanie politycznych ocen efektywności korekt wdrażanych przez państwo członkowskie i zdecydowanie interweniować w sytuacji, gdy oceny te będą negatywne.

Wypełnienie tych trzech warunków pozwoli uznać interwencję unijną za zasadną i rokującą poprawę sytuacji w państwie, któremu zarzuca się naruszenie wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jednocześnie trzeba raz jeszcze podkreślić, że sposób formułowania tychże warunków ujawnia polityczny, nie zaś prawny charakter ocen stanu praworządności w państwie członkowskim.

Projektowana przez J.W. Müllera Komisja miałaby odpowiadać za nieustanne monitorowanie realizacji unijnych wartości we wszystkich państwach członkowskich z wykorzystaniem tego samego instrumentu pomiarowego, aby uniknąć zarzutów o wybiórczość i nierówne traktowanie państw. W skład Komisji Kopenhaskiej winny wchodzić osoby uznawane za specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego oraz doświadczeni i wpływowi politycy w stanie spoczynku. Pierwszorzędnym zadaniem Komisji Kopenhaskiej, warunkującym jej skuteczne działanie, byłoby wypracowanie bezstronnego narzędzia umożliwiającego porównawczy opis realizacji standardu unijnych wartości przez państwa tworzące Unię

---

<sup>3</sup> Nazwa Komisji nawiązuje do tzw. kryteriów kopenhaskich, ustanowionych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21–26 czerwca 1993 r.), kiedy to zidentyfikowano nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne warunki przystąpienia państw kandydujących do Wspólnoty Europejskiej. Kryteria te obejmowały: 1) istnienie instytucji gwarantujących stabilność demokracji przedstawicielskiej, 2) praworządność, 3) poszanowanie podstawowych praw człowieka, 4) poszanowanie praw mniejszości. Polityczne kryteria kopenhaskie są dziś ściśle związane z systemem europejskich wartości, wymienionych w art. 2 TUE, czemu dano wyraz w pierwszym zdaniu art. 49 TUE: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w art. 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii”.

Europejską. W razie zidentyfikowania istotnych naruszeń zasad praworządności w konkretnym państwie członkowskim Komisja Kopenhaska miałaby możliwość wystąpienia do Komisji Europejskiej z wnioskiem o obcięcie funduszy europejskich lub o nałożenie znaczących kar finansowych [Müller 2014, s. 161]. Komisja Kopenhaska byłaby podmiotem komplementarnym wobec aktualnie funkcjonujących rozwiązań, czyli procedury z art. 7 TUE, jak i możliwości zaskarżenia państwa członkowskiego w Trybunale Sprawiedliwości UE przez Komisję Europejską w ramach procedury przewidzianej w art. 258 TfUE. Reakcja Komisji Kopenhaskiej na sygnały o realnych i poważnych zagrożeniach dla unijnych wartości w konkretnym państwie członkowskim nie byłaby kolejną „opcją nuklearną” (art. 7 TUE) czy też bezpośrednim wymierzaniem kary (art. 258 TfUE). Podstawowym zadaniem projektowanej komisji byłoby podniesienie alarmu w sytuacji zaistnienia niepokojącego zjawiska w państwie członkowskim UE zobowiązanym do realizacji wartości wymienionych w art. 2 TUE.

Propozycja J.W. Müllera została dostrzeżona przez akademików i ekspertów zajmujących się problematyką politycznego wymiaru procesu integracji europejskiej [Bárd i in. 2016, s. 27 i 34–35; Bugarič 2014, s. 4–5; Closa, Kochenov i Weiler 2014, s. 14–15, 17–18 i 22; Kochenov i Pech 2015, s. 10]. Idea stworzenia Komisji Kopenhaskiej zainteresowała również Parlament Europejski, czemu dał wyraz w raporcie Tavaresa [*Sytuacja w zakresie praw...* 2013, pkt 79–81]. Wśród zalet pomysłu J.W. Müllera wymienia się położenie akcentu na konieczność nieustannego monitorowania kondycji praw człowieka, demokracji i praworządności we wszystkich państwach członkowskich oraz wezwanie do obiektywizacji ocen realizacji przez te państwa unijnych wartości. Stanowisko krytyczne zajął J. Komárek [2013], który w idei utworzenia Komisji Kopenhaskiej dostrzega potwierdzenie słabości Unii Europejskiej. Dla niego Komisja Kopenhaska to przykład typowej reakcji Unii Europejskiej na powstałe trudności: zamiast konsekwentnie stosować ustanowione wcześniej mechanizmy stawia się postulat utworzenia kolejnego. J. Komárek przekonuje, że skoro art. 7 TUE jest ostatecznym środkiem, to należy konsekwentnie stosować art. 258 TfUE, który – jak uważa – obejmuje również art. 2 TUE. Sugestia ta jest jednak kontrowersyjna, czemu dano wyraz powyżej – nie jest bowiem oczywiste, czy procedura naruszeń konkretnych regulacji unijnych odnosi się również do wartości, na jakich Unię ufundowano.

#### **4. Pakt na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych**

Mając świadomość ostatecznego charakteru mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE, niedoskonałości ram na rzecz praworządności Komisji Europejskiej oraz ograniczonej skuteczności art. 258 TfUE, 25 października 2016 r. Parla-

ment Europejski przyjął rezolucję [*Utworzenie unijnego mechanizmu...* 2016]. W rezolucji znajdujemy wezwanie Komisji Europejskiej do złożenia wniosku do września 2017 r. w sprawie utworzenia nowego unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych – w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego, którego projekt załączono do tekstu rezolucji, określającego uzgodnienia ułatwiające współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE na podstawie procedury opisanej w art. 295 TfUE<sup>4</sup>. Rezolucja ta pozostaje w związku z realizacją inicjatywy PE w sprawie ustanowienia tzw. Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych (dalej: Pakt).

Pakt, jak zauważa Parlament Europejski, powinien: 1) opierać się na podstawach naukowych; 2) być obiektywny i nie podlegać wpływowi zewnętrznym, w szczególności władzy politycznej; 3) być niedyskryminacyjny, a przeprowadzane w jego ramach oceny powinny odbywać się na równych zasadach; 4) przestrzegać zasady pomocniczości, konieczności i proporcjonalności; 5) mieć zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i do instytucji Unii; 6) uwzględniać stopniowe podejście właściwe dla mechanizmów prewencyjnego i naprawczego z art. 7 TUE; 7) dążyć do zapewniania jednolitych i spójnych ram, opierając się na już istniejących instrumentach i mechanizmach oraz konsolidując je, a także uzupełniając wszelkie pozostałe luki (pkt AJ i AK rezolucji). Realizacja wskazanych przez PE założeń pozwoliłaby nie tyle uzupełnić mechanizm egzekucji unijnych wartości o zupełnie nową strukturę powielającą działania już istniejących podmiotów, lecz byłaby próbą ich integracji w celu urealnienia praktycznego funkcjonowania mechanizmu prewencyjnego oraz naprawczego z art. 7 TUE.

Pakt ma obejmować: 1) roczne europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych zawierające zalecenia dla poszczególnych krajów oraz sprawozdania Agencji Praw Podstawowych, Rady Europy i innych organów właściwych w tym obszarze; 2) coroczną międzyparlamentarną debatę na podstawie europejskiego sprawozdania dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych; 3) przewidziane w traktatach uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienie elementu prewencyjnego lub naprawczego, opisanych w art. 7 TUE (art. 2 projektu Paktu). W zamyśle Parlamentu Europejskiego Pakt miałby połączyć w jeden instrument ramy na rzecz praworządności KE oraz dialog Rady poświęcony praworządności (art. 3 projektu Paktu).

Przygotowanie właściwego corocznego sprawozdania powierzono by Komisji Europejskiej po konsultacjach z zespołem niezależnych ekspertów ds. demokracji,

---

<sup>4</sup> Art. 295 TfUE stanowi: „Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący”.

praworządności i praw podstawowych<sup>5</sup>. Komisja ma przekazywać sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym (art. 4 projektu Paktu).

Zakres przedmiotowy sprawozdania ma być szeroki, tak by objąć swym zasięgiem różnorodność kwestii pozostających w związku z realizacją unijnych wartości wymienionych w art. 2 TUE. Art. 7 projektu wskazuje na: 1) rozdział władz, 2) bezstronny charakter państwa, 3) odwracalność decyzji politycznych po wyborach, 4) istnienie instytucjonalnych mechanizmów kontroli i równowagi, dzięki którym bezstronny charakter państwa nie jest podważany, 5) trwałość państwa i instytucji z uwagi na niezmiennosc konstytucji, 6) wolność i pluralizm mediów, 7) wolność słowa i wolność zgromadzeń, 8) promowanie przestrzeni obywatelskiej i skutecznych mechanizmów dialogu obywatelskiego, 9) prawo do aktywnego i biernego uczestnictwa demokratycznego w wyborach oraz demokracja uczestnicząca, 10) uczciwość i brak korupcji, 11) przejrzystość i rozliczalność, 12) zgodność z prawem, 13) pewność prawa, 14) zapobieganie nadużywaniu władzy, 15) równość wobec prawa i niedyskryminacja, 16) dostęp do wymiaru sprawiedliwości: niezależność i bezstronność, rzetelny proces sądowy, sprawiedliwość konstytucyjna (w stosownych przypadkach) i niezależność zawodu prawnika, 17) szczególne wyzwania w zakresie praworządności: korupcja, konflikt interesów, zbieranie danych osobowych i nadzór, 18) tytuły I–VI Karty Praw Podstawowych UE, 19) Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z protokołami dodatkowymi.

W myśl art. 10 projektu Paktu przyjęcie przez Komisję dorocznego sprawozdania oznacza rozpoczęcie debaty międzyparlamentarnej i debaty w Radzie, której celem jest zajęcie się rezultatami sprawozdania i zaleceniami dla poszczególnych krajów. Za zorganizowanie debaty międzyparlamentarnej odpowiadać ma PE. Z kolei Rada przeprowadzać ma debatę, której podstawę stanowić będzie dialog poświęcony praworządności i europejskie sprawozdanie dotyczące demokracji, praworządności i praw podstawowych. Efektem dialogu mają być konkluzje,

---

<sup>5</sup> Art. 8.1 projektu Paktu stanowi: „W skład zespołu ekspertów wchodzi:

– po jednym niezależnym ekspercie wyznaczonym przez parlament narodowy każdego państwa członkowskiego, który musi być wykwalifikowanym sędzią trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego niepozostającym w służbie czynnej;

– dziesięciu kolejnych ekspertów powołanych przez Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów, wybranych spośród ekspertów zgłoszonych przez:

(i) Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA);

(ii) Europejską sieć krajowych instytucji ds. praw człowieka (ENNHRI);

(iii) Radę Europy (w tym Komisję Wenecką, GRECO i Komisarza Praw Człowieka Rady Europy);

(iv) CEPEJ oraz Radę Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE);

(v) ONZ, OBWE i OECD”.

zachęcające parlamenty narodowe do podjęcia działań w odpowiedzi na sprawozdanie, wnioski lub propozycje reform. Dodatkowo na podstawie przyjętego sprawozdania Komisja może podjąć decyzję o uruchomieniu postępowania w sprawie tzw. systemowego uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 2 TUE (mechanizmy opisane w art. 7 TUE) lub art. 258 TfUE. Ostatni etap egzekucji unijnych wartości w ramach projektowanego Paktu to zatem powrót do już istniejącego mechanizmu.

## 5. Komisja Kopenhaska i Pakt

Pobieżna analiza Paktu skłania do porównań projektowanej przez Parlament Europejski formuły współpracy międzyinstytucjonalnej z Komisją Kopenhaską J.W. Müllera. Po stronie podobieństw dostrzec można: 1) dążenie do utworzenia stałego mechanizmu monitorowania realizacji unijnych wartości przez wszystkie państwa członkowskie UE; 2) szeroki zakres zainteresowań organu monitorującego; 3) zaangażowanie ekspertów; 4) postulat wypracowania odpowiedniej metodologii (bezzstronnego instrumentarium pomiarowego). Po stronie różnic należy wskazać tryb ustanowienia – powołanie do istnienia Komisji Kopenhaskiej wymaga rewizji prawa traktatowego, podczas gdy Pakt ma być efektem porozumienia międzyinstytucjonalnego bez potrzeby pilnych zmian w prawie pierwotnym UE. Kolejną różnicą jest zaangażowanie Komisji Europejskiej w przygotowanie corocznego sprawozdania, co przewiduje jedynie projekt Paktu. Przypomnijmy, że dla J.W. Müllera Komisja Europejska nie jest właściwym organem, jeśli chodzi o formułowanie politycznych ocen realizacji unijnych wartości przez państwa członkowskie. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że w projekcie Paktu sprawozdanie KE ma być zasadniczo prezentacją ustaleń właściwych ekspertów, nie zaś ocen własnych Komisji. Ponadto w przeciwieństwie do Komisji Kopenhaskiej celem Paktu ma być efektywne monitorowanie przestrzegania art. 2 TUE i egzekwowanie wierności unijnym wartościom nie tylko przez państwa członkowskie, ale też przez unijne instytucje (pkt AJ oraz AL(3) rezolucji), aczkolwiek sam projekt Paktu nie zawiera żadnych informacji o formule monitoringu oraz procedurze egzekucji realizacji unijnych wartości przez unijne instytucje.

Można podejrzewać, że ewentualne ustanowienie w przyszłości Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych będzie skutkować wątpliwościami co do traktatowych podstaw takiego rozwiązania, ponieważ argumenty, których Służba Prawna Rady UE użyła przeciwko ramom na rzecz praworządności KE, można z powodzeniem odnieść także do Paktu. Choć Pakt miałby stanowić efekt porozumienia międzyinstytucjonalnego, nie zaś działań własnych Komisji, to

główny argument Służby Prawnej Rady UE pozostaje w mocy. Jeśli bowiem prawo traktatowe precyzyjnie wskazuje podmiot odpowiedzialny za egzekucję wartości opisanych w art. 2 TUE, to konstruowanie dodatkowego mechanizmu bez ingerencji w treść tego prawa słusznie nasuwa pytania o legalność tego rodzaju przedsięwzięcia.

Uwaga J. Komárka, dla którego Komisja Kopenhaska jest przykładem typowego „unijnego mnożenia bytów”, które nie przybliża do przewyciężenia sytuacji kryzysowej, a jest jedynie dowodem na jej istnienie, również może się okazać adekwatna w odniesieniu do Paktu, o którego przyjęcie wystąpił Parlament Europejski. Choć PE zapewniał, że nie jest jego intencją wprowadzenie nowej struktury, lecz konsolidacja już istniejących instrumentów egzekucji unijnych wartości, to Pakt, w rzeczy samej, ustanawia nową formułę współpracy międzyinstytucjonalnej angażującej również parlamenty krajowe, przez co może być z powodzeniem postrzegany jako nowy byt (nowa jakość).

## **6. Wnioski**

Polityczny spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej stał się przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej, która po raz pierwszy sięgnęła po ramy na rzecz praworządności. Póki co próby wpłynięcia na polskie władze, by zrealizowały jej zalecenia, okazują się bezowocne. Nie można naturalnie wykluczyć, że Komisja ostatecznie zwróci się do Rady Unii Europejskiej z wnioskiem o stwierdzenie wyraźnego ryzyka naruszenia przez władze RP unijnych wartości lub do Rady Europejskiej o potwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez Polskę tychże wartości. Byłoby to pierwsze uruchomienie mechanizmu przewidzianego w art. 7 TUE. Ten bezprecedensowy krok wydaje się jednak mało prawdopodobny. Nie należy również ignorować ważnych pytań o legalność samych ram na rzecz praworządności oraz kwestii zdolności Komisji Europejskiej do dokonywania politycznych ocen systemowych naruszeń unijnych wartości w wybranych państwach członkowskich.

Oczywiście można się zastanawiać, czy lepszym rozwiązaniem dla Komisji nie byłoby sięgnięcie po art. 258 TfUE. Ruch ten okazał się skuteczny w czasie kryzysu konstytucyjnego na Węgrzech w 2012 r. Sytuacja w Polsce i na Węgrzech jest jednak podobna tylko na pozór. Póki co władze RP nie dały Komisji Europejskiej pretekstu do wystąpienia przeciwko Polsce z wykorzystaniem art. 258 TfUE. Przypomnijmy, że artykuł ten jest instrumentem skutecznej egzekucji przestrzegania unijnego prawa jedynie wtedy, gdy potrafimy precyzyjnie wskazać przykład jego naruszenia – pozwala na dokonywanie oceny prawnej, ograniczonej do konkretnego przedmiotu, nie zaś politycznej ewaluacji realizacji unijnych wartości. Ze swej natury art. 258 TfUE nie jest właściwym narzędziem służącym do iden-



tyfikacji problemów systemowych. Jako że urząd sądownictwa konstytucyjnego oraz zobowiązania władzy wykonawczej w odpowiedzi na ogłoszenie wyroków przez sądy konstytucyjne nie są przedmiotem unijnych regulacji (unijnego *acquis communautaire*), trudno dostrzegać w art. 258 TfUE właściwy środek realizacji celów stawianych sobie przez Komisję w sporze z Rzeczypospolitą Polską.

Uwzględniając powyższe obserwacje, można dojść do wniosku, że Unia Europejska aktualnie nie dysponuje efektywnym i operacyjnie przydatnym narzędziem egzekucji wartości wymienionych w art. 2 TUE. Co więcej, bez trudu dostrzec można nieznośny deficyt instrumentarium pozwalającego na bieżący, bezstronny i konstruktywny monitoring realizacji tychże wartości we wszystkich państwach członkowskich. Stąd też warto zwracać uwagę na próby przezwyciężenia tego deficytu oraz urealniania zdolności egzekucji przestrzegania unijnych wartości przez instytucje UE. Krótka krytyczna analiza koncepcji Komisji Kopenhaskiej J.W. Müllera oraz Paktu na rzecz demokracji, rządów prawa i praw podstawowych Parlamentu Europejskiego przeprowadzona w tym artykule pozwala stwierdzić, że istnieje świadomość złożoności sytuacji związanej z praktycznym funkcjonowaniem art. 2 TUE zarówno w środowisku akademickim, jak i wśród eurodeputowanych.

Choć nie można obecnie przewidzieć, jak ostatecznie zakończy się spór wokół Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, jedno nie ulega wątpliwości: jeśli Unia Europejska w postulatcie autentycznej jedności w zakresie wspólnie podzielanych wartości – do których przestrzegania państwa członkowskie się zobowiązały – rzeczywiście dostrzeże warunek swej dalszej egzystencji, to mechanizm opisany w art. 7 TUE oraz procedura przewidziana w art. 258 TfUE są ewidentnie niewystarczające. Bez koniecznych zmian lub uzupełnień aktualne rozwiązania pozostaną jedynie pozornie skuteczne.

## Literatura

- Bárd P., Carrera S., Guild E., Kochenov D. [2016], *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights*, „Liberty and Security in Europe”, nr 91.
- Barroso J. [2013], *Orędzie o stanie Unii Europejskiej w 2013 roku*, Parlament Europejski, 11.09.2013, Speech/13/684, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_pl.htm) (data dostępu: 15.05.2017).
- Bugarič B. [2014], *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, „LEQS Paper”, nr 79.
- Closa C., Kochenov D., Weiler J.H.H. [2014], *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, „EUI Working Paper”, nr 25.
- Kochenov D., Pech L. [2015], *Upholding the Rule of Law in the EU: On the Commission's 'Pre-Article 7 Procedure' as a Timid Step in the Right Direction*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, nr 24.

- Komárek J. [2013], *The EU Is More Than a Constraint on Populist Democracy*, <http://verfassungsblog.de/the-eu-is-more-than-a-constraint-on-populist-democracy> (data dostępu: 15.05.2017).
- Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności [2014], COM(2014) 158 final, Strasburg.
- Müller J.W. [2013], *Safeguarding Democracy inside the EU Brussels and the Future of Liberal Order*, „Transatlantic Academy Paper Series”, February.
- Müller J.W. [2014], *The EU as a Militant Democracy, or: Are There Limits to Constitutional Mutations within EU Member States?*, „Revista de Estudios Políticos”, nr 165.
- Opinion of the Legal Service. Subject: Commission’s Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law – compatibility with the Treaties, 10296/14, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf> (data dostępu: 20.09.2016).
- Sytuacja w zakresie praw podstawowych: standardy i praktyka na Węgrzech. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych: standardy i praktyki na Węgrzech (zgodnie z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2012 r.), 2012/2130(INI), P7\_TA(2013)0315, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+PDF+V0//PL> (data dostępu: 20.09.2016).
- Utworzenie unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, P8\_TA-PROV(2016)0409, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (data dostępu: 20.09.2016).

## Towards a Political Mechanism for Enforcement of Union’s Values

(Abstract)

This research paper is a critical reflection on two attempts to fulfill the lack of an effective mechanism for monitoring and enforcing the Union’s values. The first attempt was made by J. W. Müller, who proposed to add a new body to Europe’s institutional system: the Copenhagen Commission. The second attempt originated from the European Parliament, which has urged the European Commission to submit, by September 2017, a proposal for the conclusion of the Union’s Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights, in the form of an inter-institutional agreement.

It is hard to predict if Müller’s Copenhagen Commission or the EP’s Pact will end up being incorporated into the Union’s system of values enforcement. Nevertheless, both attempts stand as clear proof that existing instruments are perceived as weak, and clearly point at the lack of elements that could make these instruments more effective. These are the main observations of the study.

**Keywords:** the mechanism for enforcing the EU’s values, the Copenhagen Commission, the Pact for democracy, the rule of law and fundamental rights, J. W. Müller.



*Magdalena Zajączkowska*

# **Realizacja celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w kontekście polityki energetycznej w wybranych państwach członkowskich\***

## **Streszczenie**

W artykule przedstawiono wyniki analizy realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w wybranych państwach członkowskich w kontekście prowadzonej przez te państwa własnej polityki energetycznej. Przyjęty okres analizy obejmuje lata 2008–2014. Do analizy wybrano siedem krajów Unii Europejskiej: Czechy, Danię, Niemcy, Francję, Litwę, Polskę oraz Wielką Brytanię. Realizacja poszczególnych celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej przebiega w wybranych krajach w różnym zakresie. Przeprowadzone badania pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że coraz więcej państw prowadzi politykę energetyczną, opierając się przede wszystkim na polityce krajowej, która nie zawsze jest spójna z założeniami pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej.

Magdalena Zajączkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Europejskiej Integracji Gospodarczej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: zajaczkm@uek.krakow.pl

\* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

**Słowa kluczowe:** cele polityki klimatyczno-energetycznej, efektywność energetyczna, emisja gazów cieplarnianych, odnawialne źródła energii, polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej.

**Klasyfikacja JEL:** A11, E61, F50, H89.

## 1. Wprowadzenie

Polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej powstawała w odpowiedzi na sytuacje konfliktowe i kryzysowe w sektorze energii, pojawiające się zarówno w państwach członkowskich ugrupowania, jak i na świecie. Z uwagi na zmieniające się okoliczności i zachodzące procesy była następnie uzupełniana przez liczne strategie i działania. Koncentrują się one na zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw, wzroście konkurencyjności oraz zrównoważonym rozwoju. Ponadto działaniom podejmowanym na szczeblu Unii Europejskiej towarzyszą przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, a przede wszystkim przeciwdziałanie jego degradacji.

Obecnie wyznaczone cele polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej powinny zostać osiągnięte do 2020, 2030 i 2050 r. Dotyczą one dalszej redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych, poprawy efektywności energetycznej oraz zwiększenia udziału energii w połączeniach międzysystemowych. Podejmowane działania wpisują się w postanowienia międzynarodowego porozumienia klimatycznego, zawartego na szczycie COP21 w Paryżu w 2015 r. Pomimo przyjęcia wspólnej strategii energetycznej przez wszystkie państwa członkowskie w postaci kolejnego pakietu klimatyczno-energetycznego UE, budzi ona liczne kontrowersje i stwarza problemy związane z jej realizacją. Spowodowane jest to przede wszystkim rozbieżnościami interesów społeczno-gospodarczych poszczególnych państw członkowskich. Powoduje to, że państwa te prowadzą politykę energetyczną opartą na polityce krajowej, co czyni próbę osiągnięcia konsensusu często niemożliwą.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wyników analizy realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w wybranych państwach członkowskich w kontekście prowadzonej przez te państwa własnej polityki energetycznej. Do celów szczegółowych zaliczono: przedstawienie zmian w poziomie zależności energetycznej wybranych państw członkowskich Unii, prezentację podstaw krajowych założeń polityki energetycznej tych państw oraz odpowiedź na pytanie, czy działania podejmowane przez wybrane państwa członkowskie w zakresie krajowej polityki energetycznej korespondują z realizacją celów przyjętej przez Unię Europejską polityki klimatyczno-energetycznej.

Wstępna analiza wymienionych zagadnień pozwala postawić tezę, że działania podejmowane przez wybrane państwa członkowskie w zakresie krajowej polityki

energetycznej stoją w sprzeczności z osiągnięciem celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej.

Badania nad zagadnieniem realizacji polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej odnoszą się do każdego jej aspektu. W głównym nurcie prowadzone są przede wszystkim badania dotyczące wykorzystania poszczególnych paliw w miksach energetycznych wybranych państw (np. [McCombie i Jefferson 2016, Belyi 2016]). Szeroko analizowane są również strategie energetyczne poszczególnych państw. Badania te dotyczą modelowania systemów energetycznych [Kamiński 2010, Popławski 2012], modeli optymalnych miksów energetycznych [Gołębiowski i in. 2013], zmiany struktury źródeł energii [Kaliski, Frączek i Szurlej 2011, Olkusiński 2014] czy szeroko rozumianej doktryny energetycznej [Kasztelewicz 2014, Szczerbowski 2015] oraz roli wykorzystania poszczególnych surowców energetycznych we wzroście gospodarczym kraju [Gurgul i Lach 2011]. Przegląd prowadzonych badań prowadzi do wniosku, że zagadnienie polityki klimatyczno-energetycznej jest rozpatrywane nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego czy politycznego, ale również socjologicznego [Badera i Kocój 2014]. Podejmuje się także badania dotyczące problematyki bezpieczeństwa energetycznego z uwzględnieniem procesu supranacjonalizacji [Riedel 2010]. Niniejsza praca łączy zagadnienia realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej z założeniami polityki energetycznej prowadzonej w wybranych państwach i próbą uwzględnienia w analizie interesów społeczno-ekonomicznych tych państw.

Przyjęty okres analizy obejmuje lata 2008–2014. Początek analizy został wybrany z uwagi na wprowadzenie w 2008 r. pakietu klimatyczno-energetycznego w Unii Europejskiej, który miał stanowić pierwszą próbę kompleksowego określenia celów i założeń tej polityki. Realizacja celów została oparta na analizie literatury przedmiotu, aktów prawnych, dokumentów instytucji UE oraz badaniach przeprowadzonych w ramach projektu *Odysse-Mure* Komisji Europejskiej. Wykorzystano następujące metody badawcze: analizę krytyczną literatury przedmiotu, metodę statystyczną (na podstawie danych Eurostatu, projektu *Odysse-Mure* Komisji Europejskiej i indeksu efektywności energetycznej ODEX) i porównawczą. Do analizy wybrano siedem krajów Unii Europejskiej: Czechy, Danię, Niemcy, Francję, Litwę, Polskę oraz Wielką Brytanię. Kryterium wyboru krajów oparto na wskaźniku zależności energetycznej, zmianach, jakie nastąpiły w tym zakresie od 2008 r., oraz poziomie samodzielności w kreowaniu krajowej polityki energetycznej. Francja została wyłączona z analizy zmian w zakresie efektywności energetycznej z uwagi na brak danych i raportów.

## 2. Cele polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej

Pakiem klimatyczno-energetycznym określa się zbiór sześciu aktów przyjętych przez Komisję Europejską w 2007 i 2008 r. Jest to początek tworzenia w pełni kompleksowej strategii działania Unii Europejskiej w zakresie polityki energetycznej i klimatycznej. W przedstawionych dokumentach starano się w jak najszerszym zakresie uwzględnić pożądane kierunki i cele konieczne do osiągnięcia zarówno przez Unię Europejską, jak i państwa członkowskie. W jednym z dokumentów, Europejskiej polityce energetycznej [*Europejska polityka... 2007*], określono podstawowe założenia polityki klimatyczno-energetycznej, tj.: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ograniczanie podatności Unii na wpływ czynników zewnętrznych wynikającej z zależności od importu paliw oraz wspieranie zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, co zapewni odbiorcom bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię po przystępnych cenach.

Pakiet klimatyczno-energetyczny uwzględnia następujące cele (pakiet 3 × 20%):

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20% do 2020 r. w porównaniu z rokiem bazowym 1990 i zmniejszenie o 30% emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w UE w przypadku, gdyby uzyskano światowe porozumienie co do redukcji emisji gazów cieplarnianych,
- zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do 20% do 2020 r., w tym 10% udziału biopaliw w zużyciu paliw,
- zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w porównaniu z prognozą zapotrzebowania na paliwa i energię.

W 2014 r. przyjęto ramy nowej europejskiej polityki energetycznej oparte na pakiecie klimatyczno-energetycznym Unii Europejskiej do 2020 r. Ustalono, że do 2030 r. w zakresie klimatu i energii realizowane będą trzy główne cele [Szafranski 2014, s. 141]:

1) ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% w stosunku do poziomu z 1990 r., co stanowi podwojenie wymaganego poziomu określonego w celu wyznaczonym do realizacji do 2020 r.,

2) zagwarantowanie co najmniej 27-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym bilansie energetycznym, co stanowi wzrost wymaganego udziału o 7 punktów procentowych (p.p.) w stosunku do wcześniej obowiązującego,

3) wzrost efektywności energetycznej o co najmniej 27%, co również stanowi podniesienie wymagań o 7 p.p. w stosunku do celu wyznaczonego na 2020 r.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zrealizowania wymienionych celów, pozostawiono im jednak swobodę w zakresie ustalania ewentualnie wyższych poziomów celów krajowych.

Ustalono ponadto, że do 2050 r. globalne emisje gazów cieplarnianych powinny zostać zredukowane maksymalnie o 80% w stosunku do poziomu z 1990 r., co oznacza, że kraje uprzemysłowione powinny do 2050 r. zredukować emisje o 60–80%. Kluczowymi etapami w realizacji tego celu ma być osiągnięcie 40-procentowej redukcji emisji do 2030 r. i 60-procentowej redukcji emisji do 2040 r. przez [Szafrński 2014, s. 142–143]:

– ograniczenie emisji o 43% (w stosunku do poziomu z 2005 r.) przez sektory, które objęte są unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), w wyniku czego należy doprowadzić do podjęcia reform mających na celu wzmocnienie pozycji ETS,

– ograniczenie emisji o 30% (w stosunku do poziomu z 2005 r.) przez sektory, które nie są objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, co wymaga ustalenia szczegółowych planów dla poszczególnych krajów członkowskich.

### 3. Zależność energetyczna krajów Unii Europejskiej

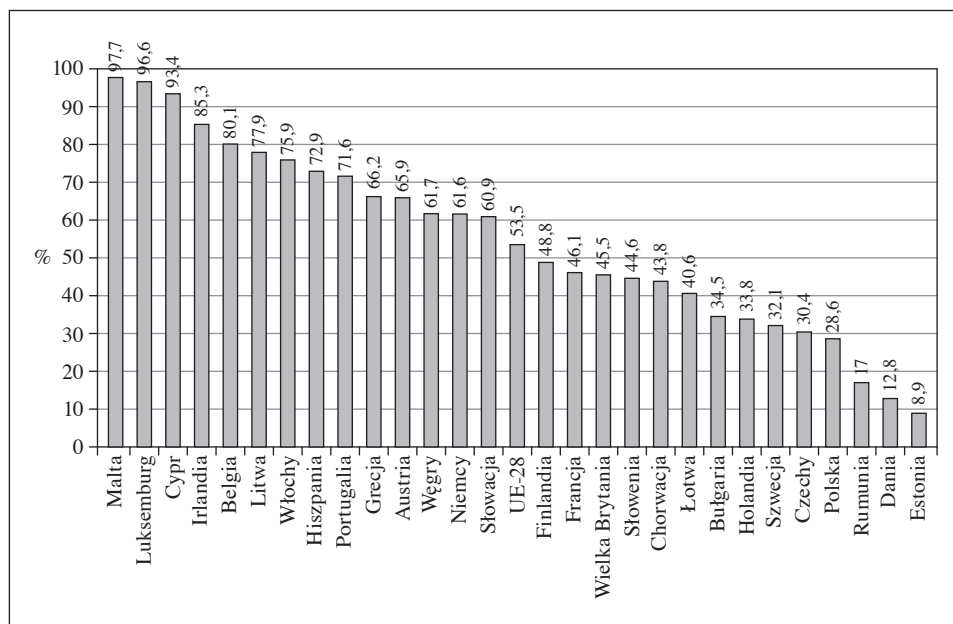
Zależność UE-28 od importu energii zwiększyła się z ok. 40% zużycia energii brutto w latach 80. XX w. do 53,5% w 2014 r.; w 2008 r. wynosiła aż 54,7%. Najwyższe wskaźniki zależności energetycznej odnotowano w przypadku ropy naftowej (88,4%) i gazu ziemnego (65,3%). W latach 2003–2013 zależność Unii Europejskiej od dostaw z państw nienależących do UE rosła szybciej w przypadku gazu ziemnego (o 13,3 p.p.) niż w przypadku ropy naftowej (o 9,9 p.p.) i paliw stałych (9,2 p.p.). Od 2004 r. import netto energii do UE-28 jest większy niż jej produkcja pierwotna; innymi słowy, import netto pokrywa ponad połowę krajowego zużycia energii brutto w UE-28 [*Energy Production...* 2016, s. 1].

Na rys. 1 przedstawiono poziom zależności energetycznej krajów Unii Europejskiej w 2014 r. Z zaprezentowanych na rysunku danych wynika, że w 2014 r. kraje Unii Europejskiej były uzależnione od importu surowców energetycznych i energii w ponad 53%. Największe uzależnienie energetyczne odnotowano w przypadku Malty (97,7%), Luksemburga (96,6%) oraz Cypru (93,4%), co oznacza, że kraje te były prawie całkowicie zależne od importu energii pierwotnej. W najmniejszym stopniu uzależnione były Estonia (8,9%), Dania (12%) oraz Rumunia (17%). Również sytuacja Polski była korzystna, zależność energetyczna wynosiła 28,6%, co pozwala na zakwalifikowanie naszego kraju do czołówki najbardziej bezpiecznych energetycznie państw.

Należy odnotować znaczne uzależnienie od importu surowców i energii największych unijnych gospodarek. W przypadku Włoch wynosi ono 75,9%, Niemiec 61,6%, Francji 46,1% oraz Wielkiej Brytanii 45,5%. Jedyne w przypadku Francji i Wielkiej Brytanii jest to poziom poniżej średniej unijnej. Są to ponadto kraje



tw. starej Unii Europejskiej, które od kilkudziesięciu lat aktywnie uczestniczą w tworzeniu i realizacji unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, której jednym z podstawowych celów jest zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego krajom ugrupowania, co rodzi dodatkowe pytania o skuteczność wprowadzanych na szczeblu unijnym rozwiązań.

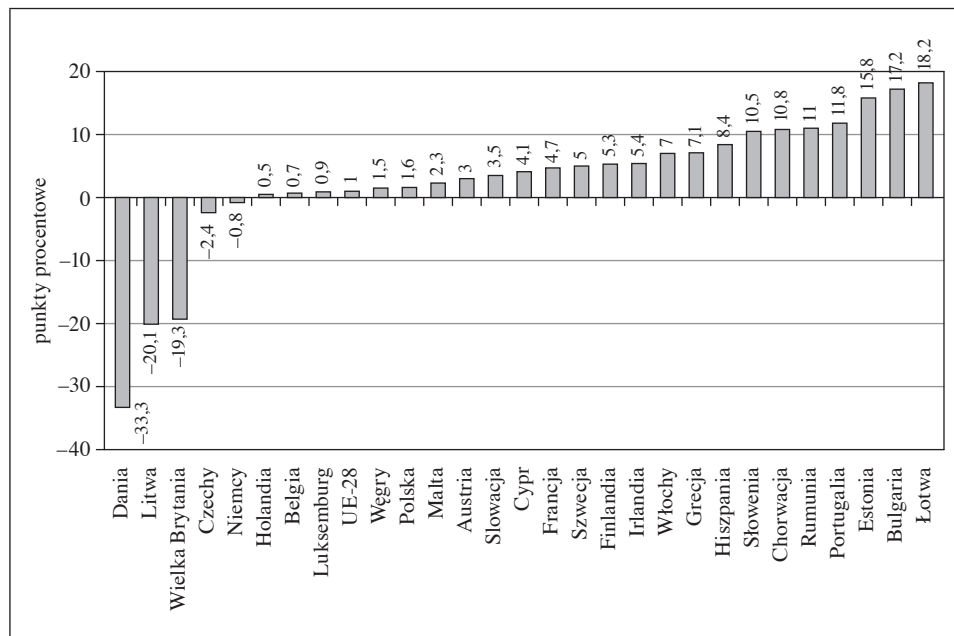


Rys. 1. Poziom zależności energetycznej krajów Unii Europejskiej w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Energy Dependency 2016].

Powyższe rozważania uzupełniono o analizę zmian w poziomie zależności energetycznej krajów Unii Europejskiej między 2008 r., jako początkowym okresem wprowadzania pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej, a 2014 r. (rys. 2).

Od czasu wprowadzenia pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej największa zmiana w poziomie zależności energetycznej miała miejsce w Danii (33,3 p.p.), na Litwie (20,1 p.p.), w Wielkiej Brytanii (19,3 p.p.), w Czechach (2,4 p.p.) oraz w Niemczech (0,8 p.p.). Są to kraje, w których nastąpił wzrost uzależnienia energetycznego od 2008 r. Do krajów, w których nastąpiła poprawa sytuacji energetycznej w zakresie importu surowców i energii, należy zaliczyć: Łotwę (18,2 p.p.), Bułgarię (17,2 p.p.), Estonię (15,8 p.p.) i Portugalię (11,8 p.p.).



Rys. 2. Zmiana w poziomie zależności energetycznej krajów Unii Europejskiej od 2008 do 2014 r.

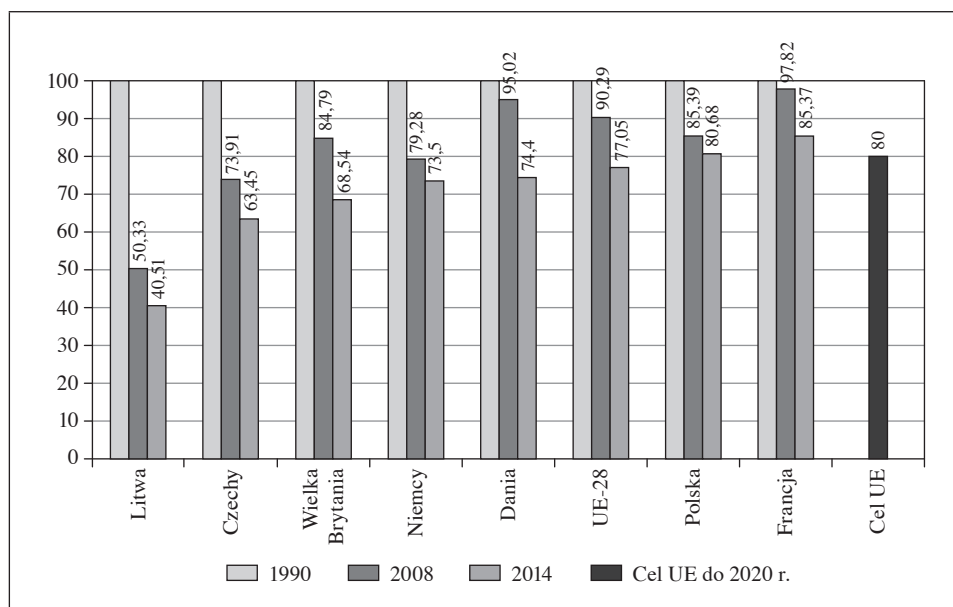
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Energy Dependency 2016].

Biorąc pod uwagę poziom zależności energetycznej poszczególnych krajów, zmiany, jakie nastąpiły w tym zakresie od 2008 r., oraz poziom samodzielności w kreowaniu krajowej polityki energetycznej, ostatecznie do analizy ilościowej wybrano siedem krajów Unii Europejskiej: Czechy, Danię, Niemcy, Francję, Litwę, Polskę oraz Wielką Brytanię. Każdy z tych krajów podejmuje działania kreujące własną politykę energetyczną i jednocześnie ze względu na swoją rolę w Unii Europejskiej aktywnie wpływa na kształt polityki klimatyczno-energetycznej UE. W Polsce dominuje, jedno z najwyższych w Unii Europejskiej, wykorzystanie paliw kopalnych. W Czechach, pomimo znacznego udziału źródeł kopalnych w bilansie energetycznym, następuje rozwój energetyki jądrowej. W przypadku Niemiec i Danii istotną rolę odgrywa rozwój energetyki odnawialnej. We Francji wykorzystywana jest głównie energia jądrowa, od której w ostatnich latach odeszła całkowicie Litwa. W Wielkiej Brytanii natomiast zdecydowano o dywersyfikacji źródeł energetycznych i rozwoju każdego z nich.

#### 4. Realizacja celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej w wybranych państwach członkowskich

Pierwszy cel ilościowy polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej dotyczy zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20% do 2020 r. w porównaniu z rokiem bazowym 1990 oraz ewentualnego dalszego obniżenia o 30% emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w UE w przypadku, gdyby uzyskano światowe porozumienie co do redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Na rys. 3 przedstawiono poziomy emisji gazów cieplarnianych w wybranych państwach Unii Europejskiej (Czechy, Dania, Francja, Litwa, Niemcy, Polska, Wielka Brytania) z uwzględnieniem średniej unijnej w 2008 i 2014 r. w stosunku do 1990 r., jako roku bazowego, oraz z uwzględnieniem unijnego celu wyznaczonego do osiągnięcia na 2020 r. W analizie uwzględniono również dodatkowe zobowiązania wynikające z porozumienia podpisanego w Paryżu w 2015 r.



Rys. 3. Emisja gazów cieplarnianych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008 i 2014 (1990 = 100; CO<sub>2</sub>e)

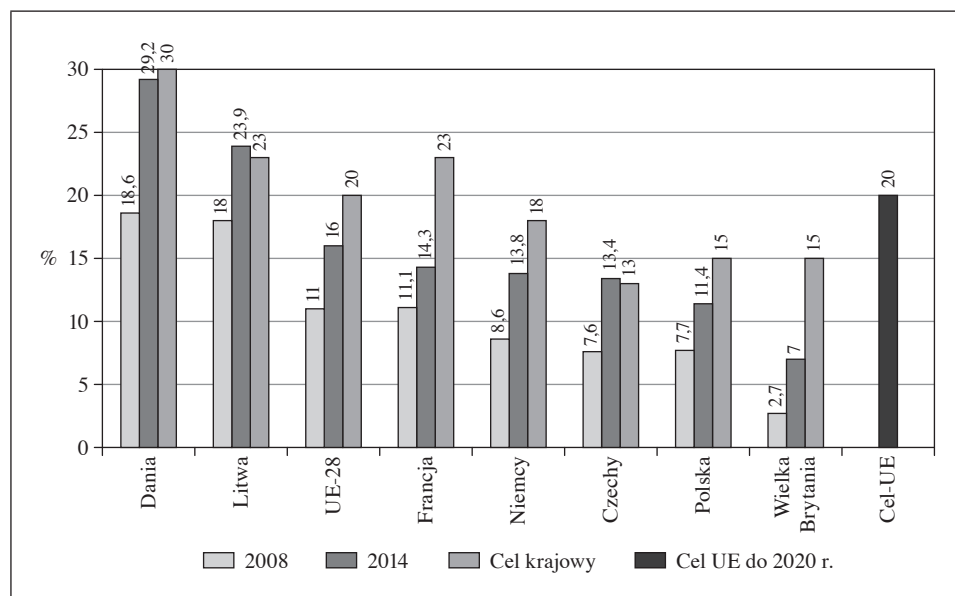
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Greenhouse Gas Emissions 2016].

W 2014 r. najniższy poziom emisji CO<sub>2</sub> odnotowano na Litwie, najwyższy natomiast we Francji. Większość z analizowanych krajów (Litwa, Czechy, Wielka Brytania, Niemcy oraz Dania) osiągnęła poziom niższy niż średnia unijna i niższy

niż wyznaczony na poziomie 20% cel. Największe zmiany między 2008 a 2014 r. odnotowano w Danii (20,62 p.p.) oraz w Wielkiej Brytanii (16,25 p.p.), a najmniejsze w Polsce (4,71 p.p.) oraz w Niemczech (5,78 p.p.). Pomimo że większość wybranych krajów osiągnęła określony na poziomie 20% cel unijny, konieczne jest podejmowanie dalszych działań zmierzających do redukcji emisji gazów cieplarnianych z uwagi na zobowiązania wynikające z porozumienia międzynarodowego zawartego w Paryżu w 2015 r.), zakładającego 30-procentową redukcję emisji.

Drugi cel polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej dotyczy zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do 20% do 2020 r., w tym 10% udziału biopaliw w zużyciu paliw.

Na rys. 4 przedstawiono udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto w wybranych do analizy państwach Unii Europejskiej w 2008 i 2014 r., z uwzględnieniem celów krajowych i celu unijnego wyznaczonego do osiągnięcia na 2020 r.



Rys. 4. Udział energii odnawialnej w zużyciu energii końcowej brutto w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008 i 2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Share of Renewable Energy... 2016].

W 2014 r. największy udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych odnotowano w Danii (29,2%) oraz na Litwie (23,9%). W krajach tych udział energii pochodzącej z tych źródeł przekraczał poziom średniej unijnej. Tylko Litwa i Czechy (13,4%) przekroczyły już w 2014 r. poziom określony w celu krajowym wyznaczony

do osiągnięcia na 2020 r. Najdalej od osiągnięcia wyznaczonego celu krajowego jest Francja (8,7 p.p.) oraz Wielka Brytania (8 p.p.). Polska jest bliska osiągnięcia celu krajowego, który został wyznaczony na poziomie 15%; w 2014 r. udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym kraju wynosił 11,4%.

Trzeci cel polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej związany jest ze zwiększeniem efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w stosunku do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię. Efektywność mierzona jest dwoma wskaźnikami: zużyciem energii pierwotnej oraz zużyciem energii finalnej. Mając na uwadze tak określony cel, należy w Unii Europejskiej podjąć działania, które doprowadzą do wykorzystywania energii pierwotnej na poziomie 1483 Mtoe w 2020 r. oraz energii finalnej na poziomie 1086 Mtoe w 2020 r.

W latach 2008–2014 zużycie energii pierwotnej w Unii Europejskiej zmniejszyło się o 186 Mtoe (a więc o 10,9%), do poziomu 1507,1 Mtoe. Był to najniższy poziom w ostatniej dekadzie i niższy niż zużycie energii w 1990 r. (1569,4 Mtoe) [*Primary Energy...* 2016, s. 1].

Zmiany w zużyciu energii finalnej w Unii Europejskiej odzwierciedlają zmiany w zużyciu energii pierwotnej, ale na niższym poziomie. W 2014 r. zużycie energii finalnej zmniejszyło się o 119 Mtoe (10%) w stosunku do poziomu z 2008 r., i wynosiło 1061,2 Mtoe. Był to najniższy poziom konsumpcji energii od 1994 r. Najwyższe zużycie energii finalnej miało miejsce w 2006 r. i wynosiło 1190 Mtoe [*Final Energy...* 2016, s. 1].

Przeprowadzone badania pokazują, że w latach 2000–2013 efektywność energetyczna w Unii Europejskiej wzrosła o 15% (spadek zużycia energii o ok. 10%). Od czasu wystąpienia kryzysu w 2008 r. odnotowano niewielkie spowolnienie tempa poprawy efektywności energetycznej – roczny 1-procentowy wzrost w porównaniu ze średnim rocznym 1,3-procentowym wzrostem między 2000 a 2007 r. Około 33% oszczędności w zużyciu energii odnotowano w sektorze gospodarstw domowych, 32% w przemyśle, 27% w sektorze transportowym oraz 8% w usługach [Odyssey-Mure 2015g, s. 5].

Największa poprawa efektywności energetycznej w Unii Europejskiej nastąpiła w sektorze gospodarstw domowych, ponieważ został osiągnięty cel w zakresie poprawy efektywności wykorzystania energii, wyznaczony na poziomie 1,7% rocznie. W latach 2000–2013 nastąpiła poprawa efektywności energetycznej w omawianym sektorze o 21%. Od 2000 r. uzyskano 20-procentową poprawę w zakresie systemu ogrzewania, 15-procentową poprawę w zakresie podgrzewania wody oraz 14-procentową poprawę w przypadku stosowanych urządzeń elektrycznych. Od 2008 r. nastąpiło spowolnienie tempa poprawy efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych i wyniosło średnio 1,3% dla całej UE [Odyssey-Mure 2015h, s. 49–50].

W Czechach również nastąpiła poprawa efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych. Zmniejszyła się konsumpcja energii grzewczej i elektrycznej, głównie w wyniku poprawy efektywności energetycznej budynków, wykorzystania bardziej zaawansowanych technicznie i technologicznie urządzeń gospodarstwa domowego, jak też wzrostu cen energii. W okresie 2000–2012 tempo poprawy efektywności energetycznej w Czechach było wyższe o 3,2 p.p. niż średnia unijna (18,7%) [Odyssee-Mure 2015a, s. 1].

Niższe tempo poprawy efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych odnotowano w Danii. W okresie 2000–2012 nastąpiła 15-procentowa poprawa (tempo roczne wynosiło średnio 1,3%). Największa poprawa efektywności energetycznej nastąpiła w przypadku ogrzewania budynków (19%), dzięki wymianie starych instalacji grzewczych na nowe oparte na spalaniu gazu oraz wycofywaniu instalacji grzewczych wykorzystujących energię elektryczną [Odyssee-Mure 2015b, s. 1].

Podobne zmiany odnotowano w Niemczech – w latach 2000–2012 roczne tempo poprawy efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych wynosiło 1,7%. Największa poprawa efektywności nastąpiła również dzięki zmianom metod ogrzewania pomieszczeń i wykorzystaniu energooszczędnych artykułów gospodarstwa domowego [Odyssee-Mure 2015c, s. 1].

Na Litwie konsumpcja energii w sektorze gospodarstw domowych odpowiada za 32% konsumpcji energii finalnej. Stąd zmiany w zakresie poprawy efektywności energetycznej są w tym sektorze szczególnie istotne. Od 2000 r. nastąpiła poprawa efektywności energetycznej o 6% dzięki remontom starych wielopokoleniowych domów oraz budynków publicznych [Odyssee-Mure 2015d, s. 1].

W Polsce w latach 2000–2004 również odnotowano znaczny wzrost efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych (indeks ODEX obniżył się z poziomu 100 punktów w 2000 r. do poziomu 78 punktów w 2004 r.). Od 2004 r. nastąpiło spowolnienie tempa wzrostu efektywności energetycznej w omawianym sektorze. W 2013 r. indeks ODEX wynosił dla tego sektora 76 punktów. Problem ze zwiększeniem efektywności energetycznej dotyczył przede wszystkim ogrzewania pomieszczeń [Odyssee-Mure 2015e, s. 2].

Jeden z największych wzrostów poprawy efektywności energetycznej w sektorze gospodarstw domowych w okresie 2000–2012 odnotowano w Wielkiej Brytanii – ok. 22% (średnie roczne tempo 4%). Wynikało to głównie z poprawy izolacji budynków i unowocześnienia systemów grzewczych [Odyssee-Mure 2015f, s. 1].

Analiza celów wyznaczonych dla sektora przemysłowego w Unii Europejskiej została podzielona na dwa okresy. W poszczególnych latach między 2000 a 2007 r. konsumpcja energii w przemyśle utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Od czasu wystąpienia kryzysu nastąpił gwałtowny spadek konsumpcji energii w przemyśle i był on dwukrotnie szybszy niż spadek aktywności podmiotów

gospodarczych w tym sektorze. Od 2007 r. spowolnienie tempa poprawy efektywności energetycznej w omawianym sektorze (0,9% w porównaniu z 1,9% w okresie 2000–2007) było spowodowane zmianami w niektórych branżach na skutek wystąpienia kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w przemyśle metalurgicznym, cementowym oraz maszynowym [Odyssee-Mure 2015i, s. 27, 29].

W okresie 2000–2013 w Czechach nastąpiła poprawa efektywności energetycznej o 19,1%. Największe zmiany odnotowano w przemyśle stalowym, chemicznym i papierniczym [Odyssee-Mure 2015a, s. 1].

W Danii również odnotowano w latach 2000–2012 poprawę efektywności energetycznej w przemyśle o ok. 16% (średnio o 1,5% rocznie). Największe zmiany zaobserwowano w sektorze papierniczym (poprawa o ok. 52%) oraz chemicznym (poprawa o ok. 44%) [Odyssee-Mure 2015b, s. 1].

Najmniejsze zmiany zaobserwowano w omawianym sektorze w Niemczech – średnioroczne tempo wyniosło ok. 1,3% i odpowiadało poziomowi zaobserwowanemu dla całej gospodarki. Największe zmiany miały miejsce w sektorze stalowym, papierniczym i chemicznym [Odyssee-Mure 2015c, s. 1].

Na Litwie odnotowano największy wzrost tempa poprawy efektywności energetycznej w przemyśle spośród wybranych krajów. W okresie 2000–2012 wynosił on 40%. Warto wspomnieć, że konsumpcja energii finalnej w tym kraju w przemyśle odpowiada tylko za 20% konsumpcji energii finalnej dla całego kraju. Największą poprawę (o 20%) odnotowano w sektorze chemicznym, który odpowiada za 30% konsumpcji energii pierwotnej w przemyśle [Odyssee-Mure 2015d, s. 1].

W Polsce w latach 2000–2013 również nastąpił wzrost efektywności energetycznej w przemyśle (indeks ODEX obniżył się z poziomu 100 punktów w 2000 r. do poziomu poniżej 51 punktów w 2013 r.). Poprawę zaobserwowano we wszystkich gałęziach przemysłu, choć szczególne działania zostały poczynione w przemyśle papierniczym, stalowym i chemicznym (podobnie jak w Czechach). Sektory te odpowiadały w 40% za wzrost efektywności energetycznej w przemyśle [Odyssee-Mure 2015e, s. 2].

W ostatnim z omawianych krajów, Wielkiej Brytanii, w okresie 2000–2013 także odnotowano poprawę efektywności energetycznej – o ok. 26%, zwłaszcza w sektorze chemicznym, gdzie nastąpiła poprawa o ok. 50% [Odyssee-Mure 2015f, s. 1].

W sektorze transportowym natomiast wzrost efektywności energetycznej w Unii Europejskiej był stabilny i utrzymywał się w latach 2007–2013 na średniorocznym poziomie 1,2%. Większy wzrost miał miejsce w sektorze samochodowym oraz w lotnictwie niż w branży przewozu towarów [Odyssee-Mure 2015j, s. 36].

W sektorze transportowym w Czechach w okresie 2000–2013 odnotowano poprawę efektywności energetycznej na poziomie 7,8% (poziom niższy o 6,3 p.p. od średniej dla UE-28). Niewielkie zmiany w tym sektorze spowodowane były przede wszystkim budową sieci nowych dróg, brakiem kampanii i wsparcia na

rzecz korzystania z komunikacji publicznej oraz zwiększeniem importu używanych samochodów z krajów Europy Zachodniej [Odyssee-Mure 2015a, s. 1].

Prawie dwa razy lepszy wynik odnotowano w Danii, gdzie w omawianym okresie nastąpiła poprawa efektywności energetycznej w transporcie o 13% [Odyssee-Mure 2015b, s. 1].

W Niemczech natomiast tempo poprawy efektywności energetycznej w transporcie w omawianym okresie było podobne jak w przemyśle (1,3%). Najbardziej istotne zmiany nastąpiły w sektorze samochodowym ze względu na wprowadzanie coraz bardziej zaawansowanych technicznie i technologicznie wersji pojazdów [Odyssee-Mure 2015c, s. 1].

Najmniejszy postęp w poprawie efektywności energetycznej w transporcie odnotowano na Litwie – średnioroczne tempo w latach 2000–2012 wyniosło 0,5%. Podstawową przyczyną tej sytuacji był wzrost zamożności obywateli, a przez to zwiększenie zakupów samochodów prywatnych, często o dużej mocy silnika [Odyssee-Mure 2015d, s. 1].

W latach 2000–2013 w Polsce odnotowano również wzrost efektywności energetycznej w transporcie (indeks ODEX obniżył się z poziomu 100 punktów w 2000 r. do poziomu 78 punktów w 2013 r., co oznacza roczny spadek średnio o 1,9%). Wzrost efektywności energetycznej zaobserwowano przede wszystkim w sektorze samochodowym (6%). W sektorze transportu towarów poprawa nastąpiła dopiero po 2005 r. – średnie tempo wzrostu efektywności energetycznej wynosiło 7,8% [Odyssee-Mure 2015e, s. 2].

W Wielkiej Brytanii poprawa efektywności energetycznej w transporcie w omawianym okresie wyniosła ok. 15%, głównie w wyniku poprawy technicznej i technologicznej wykorzystywanych samochodów [Odyssee-Mure 2015f, s. 1].

## **5. Podstawowe założenia krajowej polityki energetycznej wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej**

Polityka energetyczna Niemiec, określana jako *Energiewende* (transformacja energetyczna), została zainicjowana w 2012 r., w kilka miesięcy po awarii elektrowni w Fukushima. Do najważniejszych założeń tej polityki należą [Szczerbowski 2015, s. 10]:

- wyłączenie z eksploatacji elektrowni atomowych do 2022 r.,
- znaczna redukcja emisji dwutlenku węgla,
- oparcie systemu elektroenergetycznego na odnawialnych źródłach energii.

Nowelizując ustawę przyjęto założenie, że udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ma systematycznie wzrastać z obecnego poziomu ok. 20% do ok. 50% w 2030 r. i aż 80% w 2050 r. [Dena Ancillary... 2014].



Podkreśla się [Szczerbowski 2015, s. 10], że podstawowym problemem w realizacji nowej polityki energetycznej jest zapewnienie ciągłości dostaw energii po stopniowym wyłączeniu kolejnych elektrowni jądrowych. Zapewnienie ciągłości dostaw ma nastąpić z wykorzystaniem energetyki węglowej oraz gazu ziemnego, który jest surowcem niskoemisyjnym i pozwala na zachowanie celów redukcji emisji dwutlenku węgla. Pierwszą znaczącą zmianą związaną z nową koncepcją niemieckiej energetyki jest budowa nowych elektrowni zasilanych węglem. Takie działanie jest sprzeczne z celem polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, ale jest ono uzasadnione koniecznością zbilansowania wycofywanych mocy w elektrowniach jądrowych. Ponadto dotowanie rozwoju źródeł odnawialnych może prowadzić do obniżenia poziomu cen hurtowych energii elektrycznej poniżej progu opłacalności wytwarzania. Ocenia się, że zakres zmian w założeniach prowadzonej polityki energetycznej Niemiec jest jednym z najdalej idących w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE.

Reforma sektora energetycznego Wielkiej Brytanii rozpoczęła się w 2012 r. Ocenia się, że w nowej polityce energetycznej Wielka Brytania odchodzi od modelu rynkowego w kierunku większej interwencji państwa w procesy zachodzące na rynku energii [Szczerbowski 2015, s. 10–11]. Priorytetami rządu stały się dywersyfikacja dostaw energii oraz zmniejszenie uzależnienia energetycznego kraju [*Energy Security... 2012, Electricity Market... 2013*]. Obecnie brytyjski miks energetyczny oparty jest w głównej mierze na paliwach kopalnych, co czyni podjęte działania szczególnie istotnymi. Udział energii pochodzącej z ropy naftowej i produktów ropopochodnych w miksie energetycznym kraju wynosi 36%, gaz ziemny zaspokaja potrzeby kraju w 31%, a węgiel w 16%. Pojawiają się również obawy o wyeksploatowany majątek wytwórczy, co może zmniejszyć bezpieczeństwo energetyczne kraju. Zakłada się, że do 2020 r. jedna piąta elektrowni zostanie zamknięta, z tego dużą część nowych elektrowni będzie stanowiła tzw. generacja niestabilna (energetyka wiatrowa i fotowoltaika) lub nieelastyczna (energetyka jądrowa). Ponadto Wielka Brytania należy do liderów w rozwoju energetyki wiatrowej, szczególnie morskiej [Kaliski, Frączek i Szurlej 2011].

Podstawę systemu energetycznego Francji ma nadal stanowić energetyka jądrowa, co zostało potwierdzone w 2014 r. w najnowszych założeniach polityki energetycznej tego kraju. Założenia z 2012 r. zakładały stopniową redukcję bloków energetycznych opartych na paliwie jądrowym z ponad 73% wytwarzanej energii elektrycznej do 50% w 2025 r. Planuje się stopniowe zmniejszanie udziału energetyki jądrowej w miksie energetycznym kraju na rzecz energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (rozbudowa elektrowni fotowoltaicznych i wiatrowych) [Szczerbowski 2015, s. 11].

W Danii przedstawiono założenia strategii energetycznej kraju, która zakłada zupełne odejście od paliw kopalnych do 2050 r. na rzecz zwiększania udziału

energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, przede wszystkim z morskich farm wiatrowych. Jest to całkowicie nowatorskie podejście na świecie w kształtowaniu polityki energetycznej kraju. Planuje się, że do 2020 r. energia produkowana w Danii ma pochodzić w jednej trzeciej z odnawialnych źródeł energii. Natomiast do 2030 r. założono całkowite odejście od paliw kopalnych w produkcji energii elektrycznej [Szczerbowski 2015, s. 11].

Odmienne podejście do kształtu polityki energetycznej zaproponowano w Czechach. Zakłada się dalsze wykorzystywanie węgla, przede wszystkim brunatnego, przy jednoczesnym dalszym rozwoju energetyki jądrowej oraz dywersyfikacji pozostałych źródeł wytwarzania energii. Podstawowe założenia przedstawiono w 2011 r. W 2013 r. rozpoczęto proces wdrożenia długoterminowej strategii energetycznej z uwzględnieniem perspektywy do 2040 r. W 2014 r. elektrownie jądrowe stanowiły ok. 20% mocy zainstalowanej i odpowiadały za ponad 35% wytwarzanej energii elektrycznej. Planuje się, że energetyka jądrowa będzie odpowiadać za 49–58% całkowitej produkcji energii elektrycznej w perspektywie do 2040 r. Ponadto udział węgla w produkcji energii elektrycznej powinien zostać obniżony z obecnego poziomu 38% do ok. 20% [Simplified Energy... 2016, Szczerbowski 2015, s. 11].

W 2015 r. przedstawiono założenia dokumentu Polityka energetyczna Polski do 2050 r., który zastąpił wcześniej obowiązujący dokument pn. Polityka energetyczna Polski do 2030 r. (<http://www.me.gov.pl/Energetyka/Polityka+energetyczna>, data dostępu: 22.10.2016). Zakłada się, że nadal podstawowym źródłem energii będą rodzime zasoby węgla kamiennego i brunatnego, co pozwoli na utrzymanie niezależności energetycznej kraju. Planuje się również włączenie energetyki jądrowej do miksu energetycznego Polski oraz dalszy rozwój sektora odnawialnych źródeł energii.

W 2016 r. rząd litewski przedstawił założenia nowej strategii energetycznej kraju, które częściowo korespondują z założeniami przedstawionymi w 2010 r. (uzyskanie energetycznej niezależności, wzmocnienie gospodarki kraju, rozwój odnawialnych źródeł energii) [Wyganowski 2010, s. 1]. Obecnie litewskie ministerstwo energii zakłada uzyskanie energetycznej niezależności dzięki realizacji projektu Nord Balt2 do 2025 r. oraz połączenia z Polską – LitPol Link 2. Ponadto zdecydowano o odejściu od wykorzystania energetyki jądrowej w miksie energetycznym kraju i wstrzymaniu projektu budowy elektrowni jądrowej Visaginas ze względu na nieopłacalność ekonomiczną. W strategii wskazano także na konieczność przeprowadzenia badań na Morzu Bałtyckim w zakresie rozwoju morskich farm wiatrowych. Planuje się również, że do 2030 r. 35% produkowanej na Litwie energii będzie pochodziło ze źródeł odnawialnych, a do 2050 r. poziom ten wzrośnie do 70% [Nowa strategia... 2016].

## 6. Zakończenie

Kraje o stosunkowo niskim poziomie uzależnienia od importu surowców i energii (Czechy, Polska, Rumunia, Dania, Estonia) opierają swój bilans energetyczny na własnych naturalnych paliwach kopalnych lub na źródłach odnawialnych. W przypadku Polski udział paliw kopalnych w miksie energetycznym kraju wynosi 52%. W przypadku Estonii jest to aż 66%, a Czech 38%. Udział paliw kopalnych w miksie energetycznym Rumunii wynosi 17%, ale energia pochodząca ze źródeł odnawialnych odpowiada już za 19% bilansu energetycznego tego kraju. W Danii natomiast dominuje energia pochodząca ze źródeł odnawialnych – 26% w bilansie energetycznym kraju (dane za 2014 r. [*Simplified Energy...* 2016]).

Realizacja poszczególnych celów polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej przebiega w wybranych krajach w różnym zakresie. Przeprowadzone badania pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że coraz więcej państw prowadzi politykę energetyczną, opierając się przede wszystkim na polityce krajowej, która nie zawsze jest spójna z założeniami pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej.

Podstawową przeszkodą w pełnej realizacji wyznaczonych celów, obok kosztów nowych technologii, jest brak spójnych i efektywnych ram politycznych obejmujących swym zasięgiem całą Unię, a także brak stabilnej, długoterminowej wizji. Próbą rozwiązania tego problemu są nowe założenia pakietu klimatyczno-energetycznego przyjęte w 2014 r., wpisujące się również w postanowienia porozumienia międzynarodowego zawartego w Paryżu w 2015 r.

Należy także podkreślić, że wkład każdego państwa członkowskiego w osiągnięcie unijnych celów klimatyczno-energetycznych musi uwzględniać zróżnicowane warunki występujące w poszczególnych państwach członkowskich i różne punkty wyjścia, w tym udział energii z poszczególnych źródeł.

Przeprowadzone badania prowadzą ponadto do wniosku, że pomimo ustalenia oraz wdrożenia unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, przyjęcia konkretnych jej celów oraz finansowego wsparcia ich realizacji, w wybranych do analizy państwach członkowskich realizacja tych celów przebiega z zachowaniem krajowego interesu w oparciu o krajową politykę energetyczną. Mając na uwadze zmiany zachodzące w Unii Europejskiej oraz w otoczeniu międzynarodowym należy przypuszczać, że w przyszłości w poszczególnych państwach będzie miała miejsce dalsza dywersyfikacja polityki energetycznej opartej na interesie krajowym, a nie na interesie całej Unii Europejskiej. Istnieje w związku z tym konieczność dokonania postępów w kierunku zapewnienia solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, zwłaszcza w przypadku kryzysu energetycznego lub przerwy w dostawach energii.

## Literatura

- Badera J., Kocoń P. [2014], *Local Community Opinions Regarding the Socio-Environmental Aspects of Lignite Surface Mining: Experiences from Central Poland*, „Energy Policy”, vol. 66, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.11.048>.
- Belyi A.V. [2016], *Why Is the Oil Price Not about Equilibrium? An Economic Sociology Account of Petroleum Markets*, „Energy Policy”, vol. 96, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.012>.
- Dena Ancillary Services Study 2030. Summary of the Key Results of the Study „Security and Reliability of a Power Supply with a High Percentage of Renewable Energy” by the Project Steering Group [2014], Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) – German Energy Agency, Berlin.
- Electricity Market Reform [2013], Department of Energy and Climate Change, <https://www.gov.uk/> (data dostępu: 2.10.2016).
- Energy Dependency [2016], Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc310&plugin=1> (data dostępu: 11.07.2016).
- Energy Production and Imports [2016], Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports) (data dostępu 15.09.2016).
- Energy Security Strategy [2012], Department of Energy and Climate Change, <https://www.gov.uk/> (data dostępu: 2.10.2016).
- Europejska polityka energetyczna [2007], Komisja Europejska, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=PL> (data dostępu: 17.10.2016).
- Final Energy Consumption [2016], Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020\\_34&plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_34&plugin=1) (data dostępu: 15.09.2016).
- Gołębiowski P., Klima G., Marciniak M., Parfieniuk P., Sowińska A. [2013], *Model optymalnego miks energetycznego dla Polski do roku 2060*, Departament Analiz Strategicznych, Warszawa.
- Greenhouse Gas Emissions [2016], Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refresh-TableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_30&language=en](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refresh-TableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_30&language=en) (data dostępu: 11.07.2016).
- Gurgul H., Lach Ł. [2011], *The Role of Coal Consumption in the Economic Growth of the Polish Economy in Transition*, „Energy Policy”, vol. 39, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.01.052>.
- Kaliski M., Frączek P., Szurlej A. [2011], *Brytyjskie doświadczenia a zmiana struktury źródeł energii w Polsce*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 14, z. 2.
- Kamiński J. [2010], *Modelowanie systemów energetycznych – ogólna metodyka budowy modeli*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 13, z. 2.
- Kasztelewicz Z. [2014], *Doktryna energetyczna Polski na I połowę XXI wieku*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 17, z. 3.
- McCombie Ch., Jefferson M. [2016], *Renewable and Nuclear Electricity: Comparison of Environmental Impacts*, „Energy Policy”, vol. 96.
- Nowa strategia energetyczna Litwy: Nadzieje na współpracę Polski [2016], CIRE, <http://www.cire.pl/item,137282,1,0,0,0,0,0,nowa-strategia-energetyczna-litwy-nadzieje-na-wspolprace-polski.html> (data dostępu: 18.10.2016).

- Odyssee-Mure [2015a], *Energy Efficiency Country Profile: Czech Republic*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/czech-republic-efficiency-trends-policies-english.pdf> (data dostępu: 11.08.2016).
- Odyssee-Mure [2015b], *Energy Efficiency Country Profile: Denmark*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/denmark-efficiency-trends-policies.pdf> (data dostępu: 11.08.2016).
- Odyssee-Mure [2015c], *Energy Efficiency Country Profile: Germany*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/germany-efficiency-trends-policies.pdf> (data dostępu: 11.08.2016).
- Odyssee-Mure [2015d], *Energy Efficiency Country Profile: Lithuania*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/lithuania-efficiency-trends.pdf> (data dostępu: 11.08.2016).
- Odyssee-Mure [2015e], *Energy Efficiency Country Profile: Poland*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/> (data dostępu: 11.07.2016).
- Odyssee-Mure [2015f], *Energy Efficiency Country Profile: United Kingdom*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/profiles/united-kingdom-efficiency-trends-policies.pdf> (data dostępu: 11.08.2016).
- Odyssee-Mure [2015g], *Energy Efficiency Trends and Policies in the EU*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/br/> (data dostępu: 11.07.2016).
- Odyssee-Mure [2015h], *Energy Efficiency Trends for Households in the EU*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-by-sector/> (data dostępu: 11.07.2016).
- Odyssee-Mure [2015i], *Energy Efficiency Trends in Industry in the EU*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-by-sector/> (data dostępu: 11.07.2016).
- Odyssee-Mure [2015j], *Energy Efficiency Trends in Transport in the EU*, <http://www.odyssee-mure.eu/publications/efficiency-by-sector/> (data dostępu: 11.07.2016).
- Olkuski T. [2014], *Udział gazu w strukturze produkcji energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii w latach 2000–2012*, „Rynek Energii”, nr 3.
- Popławski T. [2012], *Problematyka budowy modelu długoterminowej prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną dla Polski*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 15, z. 3.
- Primary Energy Consumption* [2016], Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020\\_33&plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_33&plugin=1) (data dostępu: 15.09.2016).
- Riedel R. [2010], *Supranationalisation of Energy Security in Europe. Theoretical Approaches*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa, z. 40.
- Share of Renewable Energy in Gross Final Energy Consumption* [2016], Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020\\_31&plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_31&plugin=1) (data dostępu: 11.07.2016).
- Simplified Energy Balances* [2016], Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances> (data dostępu: 11.07.2016).
- Szafrąński A. [2014], *Prawo energetyczne – wartości i instrumenty ich realizacji*, C.H. Beck, Warszawa.
- Szczerbowski R. [2015], *Polityka energetyczna wybranych krajów europejskich a strategia energetyczna Polski*, „Polityka energetyczna – Energy Policy Journal”, t. 18, z. 3.
- Wyganowski J. [2010], *Na Litwie: Nowa (stara) strategia*, „Energia Gigawat”, nr 11.

## **Implementation of EU Climate and Energy Policy Goals in the Context of the Energy Policies of Chosen Member States**

(Abstract)

The main aim of this article is to present the results of the analysis of the EU climate and energy policy goals in selected Member States in the context of their energy policies. The analysis covers the period 2008–2014 and focuses on seven EU Member States: the Czech Republic, Denmark, Germany, France, Lithuania, Poland and the United Kingdom. Each of the countries is implementing EU climate and energy policy goals, but to varying degrees. The research leads to the conclusion that more and more countries implement energy policy primarily based on national policy, which is not always consistent with the assumptions of the EU's policy.

**Keywords:** climate and energy policy goals, energy efficiency, EU climate and energy policy, greenhouse gas emissions, renewable energy.



| *Marcin Kawalec*

# Wkład polskich myślicieli w rozwój idei integracji europejskiej

## Streszczenie

Idea zjednoczenia Europy pod wspólną władzą centralną ma swój rodowód w czasach znacznie wcześniejszych niż powszechnie przyjmowane jako początek integracji, a utożsamiane niejednokrotnie z powstaniem dzisiejszej Unii Europejskiej. Początek scalania kontynentu europejskiego to nie tylko plan Schumana, lecz także wielokrotne próby pokojowego lub w drodze podboju skupiania pod wspólną władzą kolejnych terytoriów Europy, począwszy od greckich polis czy rzymskiego imperium.

Rozwój idei integracji europejskiej nie może być ograniczany wyłącznie do państw Europy Zachodniej. Historia pokazuje, że znaczący wkład w rozwój idei mają również polscy myśliciele. Idea ta inspirowała Polaków co najmniej od XVI w. Wiele z przedstawionych propozycji należy ocenić jako niezwykle aktualne. Celem artykułu jest zarysowanie wkładu polskich myślicieli w rozwój idei integracji europejskiej.

**Słowa kluczowe:** historia integracji europejskiej, polscy ojcowie zjednoczonej Europy, rozwój idei integracji europejskiej, Unia Europejska.

**Klasyfikacja JEL:** F00, F02, F15, N00.

## 1. Wprowadzenie

Pojęcie integracji europejskiej utożsamiane jest często z wydarzeniami ostatnich kilkudziesięciu lat, zaś jej postrzeganie ograniczone jest głównie do Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej. Tymczasem początki procesów integracyj-



nych pojawiały się pod różną postacią już w starożytności, stopniowo doprowadzając do powstania nowoczesnej, znanej nam zjednoczonej Europy. Koncepcję tę można w skrócie przedstawić jako ideę jedności Europy. Idea ta, rozumiana jako dążenie do zjednoczenia Starego Kontynentu, ma swoją długą historię i była związana ze zjednoczeniem zarówno politycznym, gospodarczym, jak i społecznym [Baczkowski 1995].

Wraz z przyjęciem chrztu przez Mieszka I w 966 r. Polska stała się integralną częścią chrześcijańskiej Europy. Jak zauważa P. Eberhardt [2010], zmienna sytuacja Polski nie przeszkodziła w powstawaniu polskich koncepcji integracyjnych, a może nawet w tym pomogła. Niestety nie są one znane za granicą, a w Polsce zainteresowano się nimi niedawno.

Idea zjednoczenia Europy pojawia się często u polskich myślicieli, trudne jest jednak jednoznaczne określenie momentu, w którym się narodziła. W literaturze wskazuje się niejednokrotnie na II wojnę światową jako na początek pogłębionych rozważań na ten temat. Ma to związek z uznaniem przez polską emigrację kluczowego znaczenia integracji europejskiej dla bezpieczeństwa i pozycji Polski na arenie międzynarodowej. W tym kontekście, jak zauważa J. Bar [2012], kluczową rolę odegrał J. Retinger (zob. [Pieczewski 2008]). Uznanie go za tego, który o idei zjednoczonej Europy mówił w Polsce jako pierwszy, byłoby jednak rażącym nadużyciem. W literaturze poświęconej tej tematyce wielokrotnie wskazywano wcześniejsze polskie pomysły integracyjne. Powstaje jednak pytanie, jak daleko należy szukać w historii genezy polskich rozważań o europejskim zjednoczeniu. Wkład w rozwój polskiej myśli politycznej dotyczącej idei zjednoczenia kontynentu został w ostatnim czasie omówiony w krajowej literaturze przedmiotu. Do najważniejszych prac należy zaliczyć przede wszystkim prace A. Borzysa i J. Sadowskiego [2007], A. Pieczewskiego [2008] i G. Witkowskiego [2001].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wkładu polskich myślicieli w rozwój idei integracji europejskiej. Ze względu na rozległość tematyki artykuł ma charakter krótkiej syntezy przedstawiającej wybrane zdarzenia, osoby i grupy o istotnym znaczeniu dla rozwoju polskiej myśli integracyjnej w podziale na stosowne okresy.

## 2. Czasy przedrozbiorowe

Chrzest Mieszka I w 966 r. oznaczał wejście Polski do kręgu kultury zachodnioeuropejskiej. Elementy przynależności do tego kręgu kulturowego, takie jak chrześcijaństwo w obrządku zachodnim, łacina jako język liturgii oraz dyplomacji, wspólne kierunki w oświacie, nauce i sztuce, stały się elementami polskiej kultury. W średniowieczu, zanim pojawiły się pierwsze nacjonalizmy, przynależność do

kultury łacińskiej wydawała się naturalna. Poczucie jedności kulturowej przyczyniło się do powstania pierwszych traktatów o wspólnych wartościach pokojowych w stosunkach międzynarodowych oraz prawach państw do suwerennego decydowania o własnym losie, m.in. Pawła Włodkowica, Stanisława ze Skarbimierza, czy późniejszych tekstów Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Warto również zauważyć, że pierwsza drukowana książka zawierająca w tytule przymiotnik „europejski” została wydana w Polsce. Było to dzieło Macieja Miechowity z 1517 r. pt. *Opis Sarmacji azjatyckiej i europejskiej* [Borzym i Sadowski 2007, s. 33].

Ruchy reformatorskie i podział Europy, a także zagrożenie ze strony Turków przyczyniły się do pogłębionych rozważań o konieczności integracji europejskiej. Jednym z pierwszych polskich dokumentów powstałych w reakcji na tę sytuację była *Pobudka narodów chrześcijańskich na podniesienie wojny przeciwko nieprzyjacielowi Krzyża Świętego* Mikołaja Chabielskiego z 1615 r. Autor był żołnierzem, który upatrywał możliwości zaprowadzenia pokoju w Europie w pokonaniu Imperium Osmańskiego przez koalicję 12 mocarstw [Bar 2012, s. 20].

Ważnym ruchem integracyjnym w Europie z udziałem Polski była unia lubelska – unia realna pomiędzy Koroną Królestwa Polskiego a Wielkim Księstwem Litewskim zawarta w 1569 r. Na jej mocy dwa niezależne i suwerenne państwa połączyły się w jedną strukturę państwową: Rzeczpospolitą Obojga Narodów, która miała jednego władcę, wspólny Sejm i Senat, prowadziła wspólną politykę zagraniczną i obronną oraz wspólną politykę monetarną z prawem bicia monety osobno w każdym z państw. Taka forma współpracy państw przetrwała ponad dwa wieki, aż do upadku Rzeczypospolitej w wyniku rozbiorów [Kłoczowski, Kras i Łaskiewicz 1999].

Istotny wkład w rozwój idei jedności stanowił też *Mémoire de l'affermissement de la paix generale* Stanisława Leszczyńskiego, zwanego przez badaczy inicjatorem idei federalizmu europejskiego. Dzieło datowane na lata 1748–1793 traktuje o możliwości utworzenia Ligi Państw Europejskich opartej na relacjach pokojowych między jej członkami, na czele z Ludwikiem XV Burbonem. S. Leszczyński nie tylko przedstawia własne propozycje integracji, lecz także podejmuje polemikę z innymi ówczesnymi propozycjami: Wielkim Planem Maximiliána de Béthune księcia Sully i planem Wieczystego Pokoju opata Charlesa de Saint-Pierre'a [Borzym i Sadowski 2007, s. 48].

Inną istotną propozycją z czasów przedrozbiorowych był postulat pijara Kajetana Józefa Skrzetuskiego, wyrażony w utworze *Projekt, czyli ułożenie nieprzerwanego w Europie pokoju* (część dzieła pt. *Historia polityczna dla szlachetnej młodzieży z 1775 r.*). Autor postulował utworzenie trwałej ligi państw – Rzeczypospolitej Europejskiej, z własnym sejmem, która wyrzekłaby się wojny jako sposobu na rozstrzygnięcie sporów oraz opierała się na chrześcijańskich wartościach. Idea K.J. Skrzetuskiego nie była oryginalna. Projekt, który proponował, był odzwierciedleniem

koncepcji pokoju wieczystego Ch. de Saint Pierre'a z 1712 r. Jak wynika z analizy literatury, koncepcję tę autor mógł poznać z dzieł Jeana Jacquesa Rousseau. Utwór K.J. Skrzetuskiego, choć wtórny, jest istotny ze względu na popularyzację ówczesnych europejskich koncepcji zjednoczeniowych w Polsce [Bar 2012, s. 20–21].

Wymienieni powyżej autorzy nie są jedynymi polskimi myślicielami traktującymi o integracji Europejskiej w okresie przedrozbiorowym. Wśród innych należy wymienić m.in.: Sebastiana Klonowica, Krzysztofa Warszawickiego i Józefa Wereszczyńskiego (XVI wiek), Wawrzyńca Chlebowskiego i Stanisława Lubienickiego piszącego na emigracji (XVII wiek), Wincentego Skrzetuskiego, spokrewnionego ze wspomnianym wcześniej K.J. Skrzetuskim (XVIII) [Bar 2012, s. 21].

### 3. Czasy rozbiorów

Przełom wieków XVIII i XIX, zdaniem J. Bar [2012], stanowi okres przejściowy między epoką oświecenia a romantyzmem. Na polskich ziemiach będących pod zaborami dominowała publicystyka określana mianem porozbiorowej, tj. prezentująca reakcje na utratę suwerenności i propozycje zmiany ówczesnej sytuacji Polski. Niektórzy autorzy łączyli wyzwolenie Polski z koniecznością pokojowego zjednoczenia Europy. W tym nurcie istotne są prace wybitnych polskich publicystów, a zarazem polityków: Hugona Kołłątaja, Stanisława Staszica oraz Adama Jerzego Czartoryskiego.

Pierwszy z wymienionych, H. Kołłątaj, analizował koncepcję nowego, ponapoleońskiego podziału Europy, uwzględniającego kryteria etniczne i granice naturalne (*Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od traktatu tylżyckiego zaczęto nazywać Księstwem Warszawskim* 1808). S. Staszic w dziele pt. *Myśli o równowadze politycznej Europy* (1815) zaproponował zjednoczenie narodów słowiańskich pod wodzą cara, dostrzegając korzyść i ratunek dla Polski w unii z Rosją. W podobnym tonie wypowiadał się również A.J. Czartoryski (*Essai sur la diplomatie* 1827). Proponował przede wszystkim, aby stworzyć równowagę sił w Europie, opierając się na regionalnych federacjach etnicznych: francuskiej, niemieckiej i słowiańskiej. W tym kontekście Polska miałaby być w unii z Rosją. Postulował również stworzenie demokratycznych instytucji w ramach federacji, szanujących prawa narodów oraz zasady chrześcijańskiej moralności.

Do innych istotnych odwołań do idei jedności Europy w polskiej publicystyce okresu zaborów należy również zaliczyć te poczynione przez: Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego (*Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi: konstytucja dla Europy* 1831), który omawiał propozycję utworzenia konfederacji europejskiej ze wspólną armią, konstytucją oraz instytucjami; Zygmunta Edwina Gordaszewskiego (*Fédération générale des États libres, dédiée*

*aux amis du peuple* 1848), który podobnie jak A.J. Czartoryski proponował utworzenie trzech federacji: łacińskiej, niemieckiej i słowiańskiej, nad którymi miałyby mieć zwierzchnictwo generalna federacja na czele z Kongresem Europejskim; Stanisław Worcell (*Polska a Węgry* 1849) traktujący o utworzeniu federacji europejskiej składającej się z regionalnych związków suwerennych państw z uwzględnieniem kryterium geograficznego. Jak zauważa J. Bar [2012], daty publikacji dzieł tych autorów nie są przypadkowe. Na W.B. Jastrzębowski odcisnęło piętno powstanie listopadowe, w którym uczestniczył, z kolei Z.E. Gordaszewski oraz S. Worcell pisali po wydarzeniach Wiosny Ludów w Europie.

J. Bar [2012] zwraca również uwagę na działalność Adama Mickiewicza. W artykułach publikowanych w paryskiej „Trybunie Ludu” oraz w wykładach prowadzonych w Collège de France wiązał kryzys europejski z upadkiem wartości chrześcijańskich. Uważał za konieczne odnowienie tych wartości, zaś szczególną rolę przypisywał Polsce oraz krajom słowiańskim. Nie można też pominąć zaangażowania Stefana Buszczyńskiego, który w swej pracy *La decadente de L'Europe* (1867) omawiał projekt Europy Ojczyzn – pokojowej, sprawiedliwej federacji będącej ratunkiem dla upadającej, jego zdaniem, Europy.

Jak już wcześniej wspomniano, poszczególne publikacje łączą się z konkretnymi wydarzeniami, wielkimi kryzysami i wielkimi nadziejami: okresem napoleońskim, okresem Królestwa Polskiego, powstaniem listopadowym, Wiosną Ludów czy powstaniem styczniowym. Ówczesna publicystyka wskazuje na możliwość odbudowy państwa polskiego w zjednoczonej Europie, a nawet uzależnia odbudowę Polski od zjednoczenia się Europy. Liczne projekty zjednoczenia Europy, których autorami byli Polacy, zakładały, że będzie w niej miejsce dla Polski lub narodu polskiego. Reprezentują one szeroki zakres ujęć naukowych, politycznych i społecznych. Propozycje te dynamicznie dostosowywały się do wydarzeń w Polsce i w Europie [Borzym i Sadowski 2007, s. 53].

Idee integracyjne widoczne były również w nurcie socjalistycznym na początku XX w. Kazimierz Kelles-Krauz w pracy *Socjalizm a pokój europejski* (1903) proponował utworzenie federacji lub konfederacji oraz powszechne rozbrownienie państw. Z kolei Bolesław Limanowski (*Naród i państwo* 1906) postulował utworzenie federalistycznej Europy, na wzór Szwajcarii, bez wewnętrznych barier celnych.

#### 4. Czasy II Rzeczypospolitej

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 r. wymagało od społeczeństwa zjednoczenia wszystkich sił i umysłów w celu odbudowania i wzmocnienia odrodzonego państwa polskiego. W tym czasie widoczny i zarazem zrozumiały był znaczny spadek zainteresowania ideami ogólnoeuropejskimi. Istniała krajowa

sekcja Paneuropy, prowadzona przez Aleksandra Lednickiego, ale ze względu na jej małą aktywność zawieszono jej działalność w 1935 r. Międzynarodowa sytuacja polityczna również nie sprzyjała entuzjastom integracji europejskiej. Idea ta przechodziła kryzys, znaczenie Ligi Narodów malało o wiele szybciej w Polsce niż w innych krajach, co związane było m.in. z niekorzystnymi postanowieniami paktu reńskiego z 1925 r. Idea europejskich Stanów Zjednoczonych, propagowana również przez polskiego ministra Aleksandra Skrzyńskiego, straciła w kraju swojego ostatniego zwolennika. Kryzys tej idei w Polsce pojawił się wtedy, gdy w Europie osiągała szczyt popularności – w 1926 r. odbył się w Wiedniu pierwszy kongres paneuropejski. Osłabienie zainteresowania tą ideą na Zachodzie pojawiło się wraz z wielkim kryzysem gospodarczym i dojściem do władzy w Niemczech Adolfa Hitlera.

Idee zjednoczeniowe w Polsce istniały w tym okresie, mimo że nie miały wyraźnego oddźwięku w społeczeństwie, a ich zwolennicy nie mieli znaczącego poparcia władz i ludności. Spośród osób zafascynowanych ideą paneuropeizmu warto wymienić Bronisława Hubermana, skrzypka światowej sławy, autora poświęconej tej idei broszury pt. *Mein Weg zu Paneuropa* (1925). Zarówno czas, jak i miejsce wydania nie są przypadkowe. Trwały właśnie przygotowania do pierwszego kongresu paneuropejskiego, a Wiedeń był wówczas centrum ruchu paneuropejskiego. Paneuropeizm oraz Liga Narodów miały również swoich zwolenników w Akademickim Związku Pacyfistów (Kraków) czy Akademickim Kole Przyjaciół Ligi Narodów (Warszawa). Wśród znanych osób popierających idee integracji byli Stanisław Cat-Mackiewicz czy Eustachy Rudziński z PSL „Wyzwolenie” [Bar 2012, s. 23–24].

Poparcie dla idei Paneuropy wyrażał również wspomniany wcześniej A. Lednicki, prezes Polskiego Komitetu Związku Paneuropejskiego (m.in. w pracy pt. *Paneuropa* 1929). Popularyzował pomysły twórców idei, ale również przedstawiał własne poglądy, obawy i nadzieje dotyczące tworzenia się Stanów Zjednoczonych Europy z uwzględnieniem polskiej racji stanu. W tym okresie w Polsce popularniejsza była idea federalizmu regionalnego. Była ona widoczna również u Józefa Piłsudskiego. Kolejne koncepcje geopolityczne miały również charakter federacyjny, należały do nich m.in. koncepcja jagiellońska, Międzymorza, prometeizmu.

Kryzys przedstawionych idei w myśli polskiej w dwudziestoleciu międzywojennym spowodowany był rozstrzygnięciami traktatu ryskiego (1921) i konferencji w Locarno (1925), a następnie coraz większym zagrożeniem ze strony Niemiec. Idee te, mimo że ich znaczenie zmalało, na stałe wpisały się w polską myśl integracyjną. Ich odrodzenie nastąpiło w latach 30. XX w., a następnie po wybuchu II wojny światowej [Bar 2012, s. 24].

## 5. Czasy okupacji hitlerowskiej

Zbrojna agresja hitlerowskich Niemiec na Polskę 1 września 1939 r. przyczyniła się do odnowienia idei federacyjnych w polskiej dyplomacji. Premier Władysław Sikorski już w 1939 r. planował solidarną współpracę państw słowiańskich. W kolejnym roku (1940) MSZ rozwijało koncepcję europejskiej integracji regionalnej. W jej ramach miał powstać związek państw Europy Środkowo-Wschodniej jako załączek przyszłej integracji o charakterze ogólnoeuropejskim. 1941 r. to czas rozwijania koncepcji utworzenia unii polsko-czechosłowackiej. Udało się powołać wspólną komisję koordynacyjną, zaś strona polska przekazała projekt konstytucji Związku Polsko-Czechosłowackiego [Łukasiewicz 2007, s. 113]. Jak stwierdza J. Sadowski [Borzym i Sadowski 2007], koncepcja ta była najbardziej zaawansowaną próbą utworzenia związku federacyjnego. W 1942 r. rządy Czechosłowacji oraz Polski porozumiały się co do utworzenia unii celnej. Powstała również Rada Planowania Europy Środkowej i Wschodniej.

Jak można zauważyć, polityka krajowych władz na emigracji ukierunkowana na integrację prowadzona była dość aktywnie. Pomimo okupacji kraju nawet mniejsze partie i mało znaczące ugrupowania polityczne przedstawiały własne plany federacyjne. Można tu m.in. wspomnieć o Polskiej Ludowej Akcji Niepodległościowej [Bar 2012, s. 25].

Oprócz działalności prowadzonej przez MSZ polskiego rządu na uchodźstwie należy pamiętać również wysiłki integracyjne podejmowane przez osoby prywatne. Anatol Mühlstein w artykule pt. *The United States of Central Europe* (1940) na łamach czasopisma „New Europe and World Reconstruction” postulował otwarcie w Europie Środkowej federacji sześciu państw regionu. Bliski idei integracji europejskiej był również Józef Retinger, który w pełni oddał się tej sprawie po 1946 r., Edmund Romer, współtwórca Komitetu Zachodniosłowiańskiego i autor pracy *Federalizm a imperializm – rozważania geopolityczne* (1942), a także Adam Doboszyński (zob. [Bar 2012]).

Wiosną 1943 r., wraz z tragiczną śmiercią premiera gen. Władysława Sikorskiego, działania polskich polityków zaczęły tracić na sile. Strona czechosłowacka również stopniowo wycofywała się z wcześniejszych uzgodnień. Polsko-czechosłowackie rozmowy ostatecznie zawieszono w wyniku zerwania stosunków dyplomatycznych Polski ze Związkiem Radzieckim w kwietniu 1943 r. po odkryciu zbrodni katyńskiej. Późniejsza ofensywa Armii Czerwonej sprawiła, że polskie plany federacyjne i zjednoczeniowe stały się polityczną utopią. Polscy politycy wciąż działali na arenie międzynarodowej, ale ich rola i udział były zbyt małe, aby mogli wpływać na przebieg wydarzeń w ówczesnej Europie [Bar 2012, s. 25].

## 6. Czasy powojenne

Przejęcie władzy w Polsce przez komunistów po zakończeniu wojny uniemożliwiło realizację planów federacyjnych. Myśl polityczna jednak przetrwała i była żywa na emigracji. Pojawili się działacze zwani federalistami drugiej generacji, do których J. Bar [2012] zalicza m.in.: Piotra Wandycza, Rowmunda Piłsudskiego, Stanisława Grocholskiego, Zbigniewa Jordana czy Jerzego Jankowskiego. Swoją działalność kontynuowali wcześniejsi federaliści, np. Józef Retinger, Edward Raczyński, Kajetan Morawski i Aleksander Bregman.

W 1949 r. w ramach Europejskiej Unii Federalistów utworzono Związek Polskich Federalistów. Powstał on z inicjatywy R. Piłsudskiego oraz grupy Niepodległość i Demokracja utworzonej w lutym 1945 r., czyli tuż po konferencji w Jałcie. Dla obu podmiotów federalizm miał pierwszoplanowe znaczenie i zakładano początkowo, że ówczesny podział Europy jest przejściowy, zaś w niedługim czasie może wybuchnąć kolejna wojna. Założona w 1950 r. polska rozgłośnia Radia Wolna Europa zaczęła w swych audycjach propagować idee zjednoczenia.

Lata 50. XX w. przyniosły utratę nadziei na realizację planów federacji regionalnej. W środowisku federalistów pojawiała się krytyka idei, co skutkowało osłabieniem jej znaczenia. Od drugiej połowy lat 40. i przez całe lata 50. widoczna była ożywiona działalność J. Retingera, którego nazywa się polskim ojcem Europy [Pieczewski 2008]. Dzięki jego działalności powstało wiele organizacji oraz podmiotów, w których pracach uczestniczył, m.in. Europejska Liga Współpracy Gospodarczej (sekretarz generalny do 1949 r.), Komitet Koordynacyjny Ruchów Międzynarodowych na rzecz Jedności Europejskiej (sekretarz generalny do 1952 r.), Kongres Haski (maj 1948 r., sekretarz honorowy), ponadto Rada Europy, Kolegium Europejskie w Brugii, Europejskie Centrum Kultury, Komisja ds. Krajów Europy Środkowej i Wschodniej przy Ruchu Europejskim (pomysłodawca i twórca) oraz Komitet Specjalny ds. Europy Wschodniej [Bar 2012, s. 27–28].

Lata 60. XX w. związane są z czynną działalnością na emigracji, również publicystyczną, mającą na celu zjednoczenie Polski z Europą takich myślicieli jak Aleksander Bregman (*Polska, Niemcy i Zjednoczona Europa* 1962, *Polska i Nowa Europa* 1963) oraz Edward Raczyński, który dał początek Polskiemu Komitetowi Ruchu Europejskiego w 1964 r. Temat zjednoczenia Europy pojawił się w 1964 r. przy okazji konferencji Ruchu z udziałem 14 Polaków, w 1966 r. z okazji tysiąclecia chrztu Polski na Światowym Zjeździe Polski Walczącej odbywającym się w Londynie. Z tej okazji wydano również broszurę Michała Gamarnikowa pt. *Polska, Wspólny Rynek i Zjednoczona Europa: próba perspektywicznej analizy* (1966), podnoszącą m.in. tematy integracji europejskiej [Bar 2012, s. 28].

J. Bar [2012] zauważa, że w okresie powojennym dyskusja o kwestiach zjednoczeniowych była stale żywa wśród polskiej emigracji, czego dowodem są przed-

stawione publikacje. Poza J. Retingerem właściwie żaden z Polaków nie miał realnego wpływu na procesy integracyjne, które w latach 50. i 60. XX w. nabierały rzeczywistych kształtów w zachodniej części Europy. W latach 70. i 80. dyskusje o integracji stopniowo wygasały, by na nowo odrodzić się po 1989 r.

Gdy toczyła się żywa dyskusja w środowisku emigracyjnym o integracji Polski z Europą, polskie media państwowe pomijały temat europejskiej jedności. Sporadycznie pojawiały się wyjątki od tej reguły. Jednym z nich był krótki okres po podpisaniu Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy Europejskiej w Helsinkach w 1975 r. Zezwolono wtedy, aby na przełomie lipca i sierpnia pojawiły się artykuły propagandowe traktujące o początku nowego rozdziału w historii Europy i pokojowym współistnieniu państw o odmiennych ustrojach społeczno-politycznych [Bar 2012, s. 28]. Kolejną wzmianką było przedstawienie w mediach państwowych sukcesu i wyższości integracji socjalistycznej w kontekście kryzysu energetycznego na Zachodzie [Bar 2012]. Pod koniec lat 70. istotny impuls dotyczący integracji pojawił się w nauczaniu Jana Pawła II, który podczas swoich pielgrzymek do Polski mówił m.in. o duchowej jedności Europy. W całym okresie powojennym, aż do 1989 r., regułą było jednak pomijanie tematu integracji europejskiej w debacie publicznej [Bar 2012, s. 29–30].

## 7. Podsumowanie

W 1989 r. nastąpił przełom w relacjach między wschodnimi i zachodnimi państwami Europy. Za kluczowy moment, istotny dla całego bloku wschodniego, można uznać przemówienie M. Gorbaczowa w Strasburgu podczas Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Od początku lat 90. XX w. aż do dzisiaj widoczny jest ożywiony dyskurs na temat realnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jest to dyskusja na temat tego, co jest urzeczywistnieniem polskiej myśli integracyjnej, która pojawiła się już 500 lat temu.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono wkład najważniejszych polskich myślicieli w rozwój idei integracji europejskiej. W analizach ważne są dwa aspekty – język, w jakim były publikowane prace, oraz pozycja ich autorów w Europie. Oba czynniki mogły mieć istotny wpływ na to, czy polskie idee będą mogły dotrzeć do odbiorców spoza Polski. W XVII w. S. Leszczyński znany był w zachodniej Europie, publikował również w języku francuskim; w XIX w. polscy romantycy na emigracji docierali głównie do kręgów słowiańskich; pod koniec lat 50. XIX w. uznanie zyskał S. Buszczyński publikujący w języku francuskim.

Podsumowując, można uznać, że idea zjednoczenia Europy jest bardzo silnie ugruntowana w polskiej tradycji intelektualnej. Pomysł zjednoczenia państw konty-



mentu był inspiracją dla polskich polityków, uczonych i publicystów co najmniej od XVI w. Wiele propozycji należy ocenić jako niezwykle aktualne. Biorąc pod uwagę obecny kryzys i problemy związane z procesem integracji europejskiej, pozostaje żywić nadzieję, że współcześni politycy będą w stanie korzystać z tego dorobku, aby utrzymać pokój na kontynencie oraz osiągnąć dobrobyt społeczeństwa europejskiego.

## Literatura

- Baczkowski K. [1995], *Idea jedności europejskiej w średniowieczu* [w:] *Z dziejów prób integracji europejskiej. Od średniowiecza do współczesności*, red. M. Pułaski, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 118.
- Bar J. [2012], *Wkład polskiej myśli politycznej w budowanie idei europejskiej jedności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków.
- Borzym A., Sadowski J. [2007], *Polscy Ojcowie Europy*, Wydawnictwo Trio, Warszawa.
- Eberhardt P. [2010], *Polscy prekursorzy idei zjednoczenia politycznego Europy*, „Przegląd Geograficzny”, [http://rcin.org.pl/Content/978/Wa51\\_12458\\_r2010-t82-z4\\_Przegląd-Geograficzny-Eberhardt.pdf](http://rcin.org.pl/Content/978/Wa51_12458_r2010-t82-z4_Przegląd-Geograficzny-Eberhardt.pdf) (data dostępu: 25.02.2017).
- Kłoczowski J., Kras P., Łaskiewicz H. [1999], *Unia lubelska i tradycje integracyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin.
- Łukasiewicz S. [2007], *O jedność Europy. Antologia polskiej XX-wiecznej myśli europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2007.
- Pieczewski A. [2008], *Działalność Józefa Retingera na rzecz integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Witkowski G. [2001], *Ojcowie Europy. Udział Polaków w procesie integracji kontynentu*, Wydawnictwo Kontrast, Warszawa.

## The Contribution of Polish Thinkers to the Development of the Idea of European Integration

(Abstract)

The idea of a united Europe under a common authority has its origins in the days preceding the commonly understood beginning of integration, which has often been equated with the rise of today's European Union. The genesis of the consolidation of the European continent can not be traced back only to the Schuman Plan, but the multiple attempts at peaceful or military merging of European territories under a joint power, starting with the Greek polis and the Roman empire.

In addition, the development of the idea of European integration cannot be restricted only to Western European countries. Dating back to at least the sixteenth century, history shows that Polish representatives have contributed significantly to the development of the idea. Many of their proposals, after taking into account the factor of time, seem remarkably up-to-date today. The purpose of this paper is to outline the contribution of Polish thinkers to the development of the idea of European integration.

**Keywords:** history of European integration, Polish fathers of united Europe, development of the idea of European integration, the European Union.

| Barbara Sztokfisz

# Gospodarka współdzielenia – pojęcie, źródła, potencjał

## Streszczenie

W artykule zaprezentowano przegląd definicji gospodarki współdzielenia. Podkreślono rolę dostępu do dóbr i usług, który w coraz większym stopniu zastępuje posiadanie. Przedstawiono również źródło pojęcia gospodarki współdzielenia oraz główne kategorie jej podziału. Gospodarka współdzielenia została potraktowana jako alternatywny model konsumpcji, którego celem jest zwiększenie efektywności wykorzystywanych zasobów i tworzenie nowej wartości dla społeczeństwa. Jest to możliwe w dużej mierze dzięki rewolucji cyfrowej, która dostarcza odpowiednich narzędzi, dzięki nowej jakości w relacjach międzyludzkich, a także zwiększającej się świadomości społecznej. Celem pracy jest przegląd literatury przedmiotu oraz zwrócenie uwagi na potrzebę odróżnienia gospodarki współdzielenia od rozwiązań nastawionych na zysk.

**Słowa kluczowe:** gospodarka współdzielenia, ekonomia współdzielenia, hiperkonsumpcja, *homo collaborans*, zrównoważony rozwój.

**Klasyfikacja JEL:** D11, D23, M13, O31.

## 1. Wprowadzenie

Gospodarka współdzielenia i wspólna konsumpcja to zagadnienia coraz częściej poruszane we współczesnym dyskursie nie tylko medialnym, ale również naukowym. W opracowaniach naukowych dominuje podejście, według którego gospodarka współdzielenia to alternatywny model konsumpcji, stawiający

w centrum dostęp do danego dobra bez konieczności jego posiadania [Belk 2014, Ozanne i Ballantine 2010, Hamari, Sjoqlint i Ukkonen 2015, Lamberton i Rose 2012, Bardhi i Eckhardt 2012]. Tymczasowy dostęp jest podstawą dzielenia się, które umożliwia bardziej efektywne wykorzystanie zasobów. Głęboka zmiana społeczna w tym zakresie oraz towarzysząca jej rewolucja cyfrowa sprawiły, że posiadane dobra przestały być traktowane jako odzwierciedlenie tożsamości jednostki, co może świadczyć o wkroczeniu w erę *post-ownership* [Belk 1988, 2007, 2013 i 2014]. Nie bez znaczenia są zaufanie pomiędzy użytkownikami, reputacja budowana w sieci [Schor 2014], a także nowa jakość społeczna tworzona pomiędzy zupełnie obcymi sobie osobami [Belk 2010 i 2014, Benkler 2005]. Podkreśla się także rolę nowych technologii, które zmniejszają znacznie koszty transakcyjne, czynią możliwym dzielenie się wcześniej niedostępnymi zasobami [Sundararajan 2014, Benkler 2005, Belk 2013] oraz tworzą siatkę powiązań pomiędzy indywidualnymi uczestnikami rynku [Gansky 2010]. Coraz częściej poruszane są także kwestie dotyczące przepisów prawnych, które nie nadążają za pojawiającymi się nowymi technologiami i ich możliwościami [Schor 2014, Petropoulos 2017, Benkler 2005, Codagnone i Martens 2016]. Badacze wskazują także na duży potencjał gospodarki współdzielenia, jeśli chodzi o bardziej efektywne wykorzystanie zasobów oraz zrównoważony rozwój [Heinrich 2014].

Głównym celem artykułu jest usystematyzowanie pojęć związanych z *sharing economy*, a także wskazanie cech decydujących o zaliczeniu konkretnych rozwiązań do tej formy gospodarowania. *Sharing economy*, jaką znamy dzisiaj, jest pojęciem bardzo szerokim i nieostrym. Aby rozstrzygnąć toczące się spory pomiędzy jej zwolennikami a krytykami, należy dokonać kategoryzacji. Zgodnie z przyjętą tezą wyjaśnienie istoty *sharing economy* wymaga odróżnienia właściwej gospodarki współdzielenia, której głównym założeniem jest brak nastawienia na zysk, od rozwiązań wykorzystujących jedynie jej elementy.

## 2. Czym jest sharing economy?

Idea *sharing economy* stanowi wciąż wyzwanie dla współczesnych badaczy nauk społecznych. Jej hybrydowy charakter oraz kompleksowość sprawiają, że bardzo trudno jest wskazać teorię (czy w ekonomii głównego nurtu, czy też wśród współczesnych teorii przedsiębiorstw), która możliwie najpełniej tłumaczyłaby „dzielenie się”. Gospodarka współdzielenia i oparte na niej rozwiązania podważają jedno z głównych założeń ekonomii neoklasycznej, znane od momentu opublikowania przez A. Smitha traktatu pt. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, a mianowicie założenie *homo oeconomicus*. Ludzie, którzy wybierają dzielenie się, w znacznie mniejszym stopniu wspierają wzrost gospodarczy niż

ci, którzy wybierają posiadanie. Decydując się na tego typu konsumpcję, często świadomie odrzucają rozwiązania optymalne na rzecz wyższych w ich mniemaniu wartości, takich jak zrównoważony rozwój, przeciwstawienie się rozrzutnemu gospodarowaniu zasobami oraz zwiększenie efektywności swojej konsumpcji przez zakup jedynie korzyści, jakie daje dany produkt, bez konieczności jego posiadania na własność. Posiadanie zdaniem coraz większej liczby konsumentów stanowi źródło niepotrzebnych obowiązków. Kluczowy staje się dostęp do danego produktu czy usługi, stąd też w języku angielskim zjawisko to bywa również nazywane *access based consumption* [Belk 2014, s. 1595]. Rozwiązania oparte na idei współdzielenia nie mogłyby odnieść sukcesu bez takich cech kapitału społecznego jak zaufanie i otwartość. Oparte na nich relacje międzyludzkie są podstawą transakcji między uczestnikami oraz stanowią fundament powodzenia rozwiązań opartych na takiej formie gospodarowania.

W języku polskim pojęcie *sharing economy* funkcjonuje jako ekonomia współdzielenia lub ekonomia współpracy. Ze względu na znaczenie terminu *economy* w języku angielskim, z którego pojęcie to się wywodzi, bardziej trafne wydaje się jednak określenie „gospodarka”. Dlatego też w artykule przyjęto tłumaczenie gospodarka współdzielenia. Niemniej jednak trzeba zaznaczyć, że wymienione określenia funkcjonują w polskiej literaturze przedmiotu równolegle i powinny być traktowane jako synonimy. W języku angielskim oprócz *sharing economy* występują również terminy: *collaborative economy*, *gig economy*, *on-demand economy* czy *peer economy* [Petropoulos 2017, s. 2].

Istnieje wielu zwolenników podglądu, że gospodarka współdzielenia w zasadzie nie jest niczym nowym. Powołują się oni na argument, że ludzie tak naprawdę dzielili się od zawsze, a wzrost popularności tego pojęcia to jedynie rezultat działań marketingowych wielkich korporacji. Biorąc pod uwagę cechy gospodarki współdzielenia obserwowane obecnie, można jednak zauważyć, że nie jest ona zwykłym dzieleniem się. Spotkać można różne definicje gospodarki współdzielenia, jedne są wąskie i szczegółowe, inne bardziej ogólne. Sam termin „wspólna konsumpcja” (*collaborative consumption*) pojawił się już w latach 70. ubiegłego wieku w pracy pt. *Community Structure and Collaborative Consumption* M. Felsona i J. Spaetha [1978]. Oparli się oni w dużej mierze na opracowanej w latach 50. XX w. przez A. Hawleya teorii dotyczącej struktury wspólnoty i występujących w niej współzależności. Zgodnie z podejściem behawioralnym potraktowali wspólną konsumpcję jako akt korzystania z dóbr i usług razem z innymi osobami. Do wspólnej konsumpcji badacze zaliczają nawet takie czynności jak jedzenie obiadu z rodziną, a analizowane środowiska to przede wszystkim gospodarstwa domowe, praca oraz szkoła. Autorzy wskazują także na bardzo istotną rolę rutyny dnia codziennego oraz otoczenia, w której odbywa się konsumpcja. To właśnie czynnik czasowy oraz społeczny mają według nich kluczowe znaczenie dla wspólnej konsumpcji. Współ-

występowanie potrzeb jednostek sprawia, że dążą one do stworzenia okoliczności, w których zwiększa się prawdopodobieństwo wspólnej konsumpcji. Współczesne podejścia do omawianego zjawiska znacznie wykraczają poza przyjęte w latach 70. przez M. Feslona i J. Spaetha. Niemniej jednak ich praca powinna stanowić punkt wyjścia badań związanych zarówno ze wspólną konsumpcją, jak i gospodarką współdzielenia.

Analizę pojęcia *sharing economy* rozpoczniemy od odpowiedzi na pytanie, czym jest dzielenie się. Akt dzielenia się to czynność polegająca na udostępnianiu posiadanych przez nas zasobów innym, a także na przyjmowaniu przez nas samych zasobów niebędących naszą własnością [Belk 2007, s. 126]. Należy również odróżnić dzielenie się, w którym występuje transfer praw własności, od udostępnienia danego zasobu na z góry określony czas [Belk 2014, s. 1596]. Y. Benkler [2005] podkreśla społeczne znaczenie dzielenia się, według autora wielce niedoceniane, będące trzecim elementem organizacji produkcji (obok rynków i państwa), ściśle związanym z nowymi technologiami (darmowe oprogramowanie, technologie mobilne, *peer-to-peer*<sup>1</sup>).

Wychodząc od definicji dzielenia się, będącego podstawą *sharing economy*, należy przejść do znaczenia pojęcia gospodarki współdzielenia. J. Hamari, M. Sjöklint i A. Ukkonen [2015, s. 1] uważają, że gospodarka współdzielenia to formy aktywności oparte na rozwiązaniach *peer-to-peer*, polegające na udostępnianiu, otrzymywaniu oraz dzieleniu się dostępem do dóbr oraz usług, koordynowane przez internetowe platformy oparte na społeczności użytkowników. Według G. Petropoulosa [2017, s. 1–3] gospodarka współdzielenia polega na kojarzeniu ze sobą użytkowników online, którzy chcą dzielić się ze sobą dobrami i usługami. Za pomocą platformy będącej pośrednikiem strona podażowa (posiadająca nadmiar któregoś z zasobów) spotyka się ze stroną popytową. A. Sundararajan [2014] wskazuje trzy elementy, z których składa się gospodarka współdzielenia; są nimi: platformy, przedsiębiorcy oraz konsumenci. Przedsiębiorcy i konsumenci to tzw. *peers*. Platforma, stanowiąca bardzo istotny element, służy do pobierania prowizji, dokonywania opłat za dobra i usługi, a także jest miejscem budowania reputacji społeczności internetowej.

Analizując *sharing economy*, badacze bardzo często dokonują jej podziału. J. Schor [2014] podaje cztery główne kategorie, które obejmuje gospodarka współdzielenia; są to:

---

<sup>1</sup> P2P, czyli *peer-to-peer* (każdy z każdym) jest siecią komputerową, która umożliwia komunikację swoich użytkowników na równych zasadach. Każdy korzystający z tego rodzaju internetowej aplikacji może w dowolnej chwili zainicjować połączenie. Struktura P2P jest płynna, czyli zależna od liczby zalogowanych osób i nie posiada centralnego serwera ([www.techopedia.com/definition/25777/peer-to-peer-network-p2p-network](http://www.techopedia.com/definition/25777/peer-to-peer-network-p2p-network), data dostępu: 2.04.2017).

- 1) recykulacja towarów,
- 2) zwiększenie wykorzystania aktywów trwałych,
- 3) wymiana usług,
- 4) udostępnianie aktywów produkcyjnych.

Do pierwszej kategorii należą platformy służące do wymiany dóbr pomiędzy indywidualnymi uczestnikami rynku. Zwiększenie popularności tego typu serwisów wynika z rosnącego importu tanich dóbr konsumenckich (głównie z krajów azjatyckich), a co za tym idzie – rozprzestrzeniania się niechcianych przedmiotów i poszukiwania na nie rynków zbytu. J. Schor podaje wiele przykładów platform należących do tej kategorii. Są to m.in.: eBay, Craigslist, ThredUp, Freecycle, Yerdle czy Swapstyle<sup>2</sup>. Druga kategoria obejmuje wykorzystanie już istniejących zasobów w sposób bardziej efektywny. Pionierem na rynku był amerykański Zipcar, oferujący wynajęcie samochodu na godziny. Następnie pojawiły się takie firmy jak Uber czy Lyft oraz związane z dzieleniem przestrzeni mieszkalnej Couchsurfing oraz Airbnb. Trzecia kategoria odnosi się do wymiany usług. Jedną z najbardziej znanych platform jest Task Rabbit, na której można zgłosić potrzebę na wykonanie jakiegoś zadania (np. związanego z obowiązkami domowymi), a zarejestrowani użytkownicy platformy zgłaszają się do jego wykonania za zaproponowaną zapłatę. Ostatnia, czwarta kategoria związana jest bardziej ze stroną produkcyjną niż bezpośrednim popytem kreowanym przez konsumentów. Mieszczą się w niej przestrzenie coworkingowe, inicjatywy zwane *hackerspace* (miejsca, gdzie spotykają się ludzie dzielący wspólne zainteresowania, najczęściej informatyczne) oraz otwarte platformy edukacyjne online (np. skillshare.com).

Inny podział zaproponowała R. Botsman. Podzieliła ona wspólną konsumpcję<sup>3</sup> na trzy kategorie [Botsman 2017]<sup>4</sup>:

- 1) rynki redystrybucji (mają one na celu przedłużenie cyklu życia produktu i redukcję odpadów),
- 2) współdzielony styl życia (dzielenie się pieniędzmi, umiejętnościami oraz czasem),
- 3) wynajem dóbr (użytkownik płaci jedynie za korzyści produktu bez konieczności posiadania go na własność; największy potencjał mają produkty używane bardzo rzadko, np. wiertarka używana średnio przez ok. 12–13 minut w ciągu całego cyklu życia).

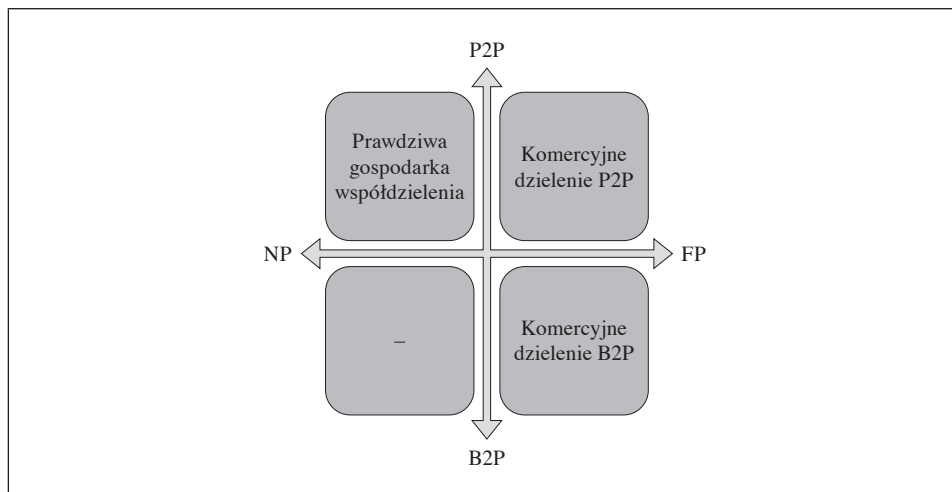
---

<sup>2</sup> Większość usług, jakie oferują te platformy, nie spełnia jednak kryteriów gospodarki współdzielenia ze względu na ich komercyjny charakter (jedynie portal Freecycle zachowuje formę *non profit*, oferując użytkownikom możliwość darmowej wymiany dóbr).

<sup>3</sup> Niekiedy pojęcia *sharing economy* oraz *collaborative consumption* używane są jako synonimy, a niekiedy *collaborative consumption* uznaje się za pojęcie węższe.

<sup>4</sup> R. Botsman oraz R. Rogers opisują to zagadnienie szerzej w pracy pt. *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* [2010].

Ponadto istnieje podział gospodarki współdzielenia ze względu na typ platformy – na *for profit* (FP) i *non profit* (NP), oraz typ dostawcy danego dobra bądź usługi – na *peer-to-peer* (P2P) i *business-to-peer* (B2P) [Schor 2014, s. 5]. C. Codagnone i B. Martens [2016, s. 12] przedstawiają powyższą klasyfikację w postaci matrycy, ukazującej, które rozwiązania stanowią właściwą gospodarkę współdzielenia, a które w dużej mierze wykorzystują jedynie jej marketingowy potencjał.



Rys. 1. Matryca gospodarki współdzielenia

Źródło: [Codagnone i Martens 2016].

Jak trafnie wskazują C. Codagnone i B. Martens, właściwa gospodarka współdzielenia jest terminem znacznie węższym niż wszystko to, co znamy obecnie pod pojęciem *sharing economy*. Na podstawie analizy matrycy można stwierdzić, że jedną z kluczowych cech właściwej gospodarki współdzielenia (we wprowadzeniu do niniejszej pracy nazwanej bezinteresowną) jest pewnego rodzaju kompromis oraz zwiększone zaangażowanie stron transakcji. Użytkownicy dają coś od siebie i w zamian coś otrzymują. Bezinteresownie dzielą się nadwyżką posiadanego zasobu i zaspokajają tym samym część rynkowego popytu. Nie wszystkie usługi oferowane przez korporacje okrzyknięte mianem *sharing economy* są jednak takimi w rzeczywistości. Jak podkreśla J. Schor [2014, s. 1], firmy chcą być kojarzone z gospodarką współdzielenia ze względu na jej pozytywny wizerunek wzmacniany dodatkowo innowacyjnością i atrakcyjnością nowych technologii.

Aby ukazać bardzo dużą skalę działalności ekonomicznej prowadzonej w ramach *sharing economy*, w tabeli 1 przedstawiono najpopularniejsze platformy z uwzględnieniem podziału na sektory.

Tabela 1. Platformy w gospodarce współdzielenia

| Sektor                              | Nazwa             | Opis działalności  |
|-------------------------------------|-------------------|--|
| Usługi transportowe                 | Uber              | Usługi transportowe na żądanie   |
|                                     | Lyft              | Usługi transportowe na żądanie   |
|                                     | Gett              | Usługi transportowe na żądanie   |
| Dzielenie pojazdów                  | Zipcar            | Krótkoterminowa wypożyczalnia samochodów (należy do Avis Budget Group)   |
|                                     | Sharoo            | Dzielenie się posiadany samochodem na godziny lub dni, a także długoterminowo  |
|                                     | Traficar          | Wypożyczanie samochodu na minuty (usługa dostępna w Krakowie)  |
| Dzielenie przestrzeni               | Share Desk        | Wynajmowanie przestrzeni biurowych (zarówno na krótki, jak i długi okres)  |
|                                     | We work           | Wynajmowanie przestrzeni biurowych   |
|                                     | Couchsurfing      | Oferowanie darmowego zakwaterowania i korzystanie z niego  |
|                                     | Airbnb            | Wynajmowanie przestrzeni własnego domu   |
| Crowdfunding                        | Kickstarter       | Platforma finansowania społecznościowego   |
|                                     | Indiegogo         | Platforma finansowania społecznościowego   |
|                                     | Polak potrafi     | Platforma finansowania społecznościowego w Polsce  |
| Platformy edukacyjne                | Coursera          | Kursy online (wiele z nich to kursy renomowanych uniwersytetów, które mogą zakończyć się uzyskaniem certyfikatu)   |
|                                     | Khanacademy       | Darmowe kursy i lekcje   |
| Dzielenie się przedmiotami/ wymiana | Hey, neighbor     | Dzielenie się przedmiotami i wymienianie się nimi w społecznościach lokalnych  |
|                                     | Rent the runway   | Wypożyczanie ubrań za miesięczną stałą opłatę bądź jednorazowo za sztukę   |
| Zdrowie i medycyna                  | Crowdmed          | Diagnozowanie chorób online  |
|                                     | Be my eyes        | Aplikacja, która pozwala niewidomym skontaktować się z widzącym użytkownikiem, który dzięki kamerze w telefonie opisuje to, co niewidomy chciałby zobaczyć |
| Jedzenie                            | The Food Assembly | Sieć społeczności łącząca lokalnych producentów bezpośrednio z konsumentami  |
|                                     | Kitchen Surfing   | Usługa polegająca na tym, że zawodowy kucharz przychodzi gotować do domów użytkowników   |
|                                     | Uber eats         | Dostarczanie zamówień z restauracji do domów   |
| Uroda                               | My Glamm          | Usługi kosmetyczne i SPA   |
|                                     | Be Glammed        | Usługi makijażystek i fryzjerów  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych podanych platform.



Promując gospodarkę współdzielenia jako sposób na lepsze i bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, korporacje bardzo często uzyskują jedynie dodatkowy kanał sprzedaży swoich usług, który dla odbiorców finalnych niczym nie różni się od tradycyjnej konsumpcji. Analizując usługi Ubera i Airbnb, jednych z najbardziej rozpoznawalnych firm oferujących rozwiązania wpisujące się w gospodarkę współdzielenia, warto zwrócić uwagę na dwa przypadki.

Główny profil działalności Ubera stanowi kojarzenie kierowców oraz pasażerów za pomocą mobilnej aplikacji. Usługi firmy można podzielić na trzy rodzaje<sup>5</sup>:

- UberPOP, UberX, UberXL, UberSELECT (podstawowa usługa Ubera),
- UberBLACK, UberSUV, UberLUX (przejazdy samochodami luksusowymi),
- UberPOOL (wspólne przejazdy i podział kosztów z innym pasażerem, który jedzie w tym samym kierunku).

Pierwsze dwie usługi oferowane przez Ubera nie różnią się zbyt od standardowej usługi taksówkarskiej, wyróżnia je jedynie alternatywny kanał dotarcia do potencjalnych pasażerów. Trzecia usługa, kojarząca ludzi jadących w tym samym kierunku, wydaje się wpisywać w gospodarkę współdzielenia, ale również nie jest pozbawiona nastawienia na zysk.

Airbnb za pomocą specjalnej platformy umożliwia udostępnienie przestrzeni swojego domu innym użytkownikom. Oferuje trzy rodzaje usług ([www.airbnb.com](http://www.airbnb.com), data dostępu: 15.03.2017):

- wynajęcie całego domu,
- wynajęcie pokoju prywatnego,
- współdzielenie pokoju z osobą trzecią.

Podobnie jak w przypadku Ubera tylko ostatnia usługa, czyli współdzielenie pokoju, spełnia kryteria gospodarki współdzielenia. Bardzo często wynajęcie całego domu bądź pokoju (o ile nie jest to tylko wynajmowanie podczas nieobecności mieszkańców) jest standardową usługą hotelarską, dla której Airbnb udostępnia platformę pośredniczącą w transakcji.

Analizując powyższe przykłady, można stwierdzić, że niezwykle istotny w opisywanej formie gospodarowania jest właśnie wspomniany wcześniej kompromis. Z właściwą gospodarką współdzielenia mamy do czynienia wówczas, gdy zwiększa się intensywność wykorzystania zasobów już posiadanych bez konieczności angażowania nowych. Strony transakcji są w stanie zrezygnować z części swoich interesów, aby równocześnie mógł zostać zaspokojony popyt innych uczestników rynku.

---

<sup>5</sup> Typy usług mogą się różnić w zależności od miasta. Na terenie Krakowa działają obecnie UberPOP oraz UberSELECT ([www.uber.com](http://www.uber.com), data dostępu: 15.03.2017).

### 3. Źródła rosnącej popularności gospodarki współdzielenia

Powodów korzystania z rozwiązań gospodarki współdzielenia może być wiele. Dużą liczbę użytkowników przyciąga atrakcyjność technologiczna platform, które traktują oni jako pewnego rodzaju nowinki. Istotne są również czynniki ekonomiczne, środowiskowe oraz społeczne [Schor 2014, s. 5]. Jednocześnie konsumentom coraz rzadziej zależy wyłącznie na produkcie, a częściej na korzyściach, jakie ten produkt daje. Rezygnują więc z jego posiadania, zaspokajając główne potrzeby i unikając przy tym dodatkowych obciążeń. Pojawiające się nowe platformy oferujące usługi w ramach gospodarki współdzielenia na początku XXI w. są wynikiem splotu rozmaitych czynników ekonomicznych i społecznych. W ocenie autorki, jeśli chodzi o czynniki wpływające na rosnącą popularność gospodarki współdzielenia, na szczególną uwagę zasługują:

- rozwój nowych technologii (zwłaszcza technologii mobilnych) i rewolucja cyfrowa,
- kryzys finansowy 2007/2008 i zmiana w postrzeganiu konsumpcji,
- zmiana społeczna (większe zaufanie społeczne oraz większa świadomość dotycząca zrównoważonego rozwoju i problemu wyczerpywania się zasobów).

Głębokie transformacje technologiczne przyczyniają się do rozwoju gospodarki współdzielenia. Dzięki nowym rozwiązaniom, które zawdzięczamy ostatniej rewolucji informatycznej, dzielenie stało się prostsze niż kiedykolwiek. Technologia pozwala ludziom dostawać od siebie nawzajem to, czego potrzebują. Jak podaje J. Schor [2014, s. 2], zaawansowane technologicznie oprogramowanie zmniejszyło w znacznym stopniu wysokie niegdyś koszty transakcyjne rynków wtórnych. Informacje dotyczące reputacji sprzedających zasadniczo obniżyły ryzyko związane z przeprowadzeniem transakcji z nieznanym. Transakcje te stały się również dużo prostsze ze względu na dostępność wielu zasobów w sieci [Hamari, Sjöklint i Ukkonen 2015, s. 2]. Wiele możliwości dało także powstanie Web 2.0 (podstawą jej działalności są treści tworzone przez jej użytkowników), pojawienie się oprogramowania Open Source (oprogramowanie z wolnym dostępem do kodu źródłowego) oraz inicjatyw takich jak Wikipedia czy edukacja online Massive Open Online Courses (MOOC) [Belk 2014, s. 1596]. Ponadto wiele rozwiązań tworzonych przez nowe przedsiębiorstwa opiera się na technologii *peer-to-peer*, która ma ogromny potencjał. Dzięki takim rozwiązaniom pobudzana jest nowa forma konsumpcji, zwiększa się produktywność i efektywność, a także nacisk na innowacyjność przedsiębiorstw [Sandararajan 2014, s. 1]. Wielkie zmiany, jakie niesie ze sobą cyfrowa rewolucja, sprawiają, że niemożliwe staje się przewidzenie tempa i kierunku jej rozwoju. W dobie rosnących cen paliw kopalnych, zwiększania się zanieczyszczenia środowiska oraz wyczerpywania zasobów naszej planety rozwiązania możliwe do zastosowania dzięki cyfrowym technologiom

kreują nową jakość dającą szansę na zrównoważony rozwój w pełnym tego słowa znaczeniu.

Kryzys finansowy jako jedno z ważniejszych wydarzeń ekonomicznych obecnego stulecia wywołał pewnego rodzaju przesilenie oraz przyczynił się do powstania alternatywnego podejścia zarówno do konsumpcjonizmu, jak i do systemu gospodarczego, jakim jest kapitalizm. W dyskursie politycznym i społecznym na znaczeniu zyskały nie tylko postulaty dotyczące konieczności naprawy szeroko pojętych regulacji istniejącego systemu, ale także koncepcje związane ze wspólną konsumpcją i gospodarką współdzielenia [Heinrich 2013, s. 229]. Kryzys finansowy, który dotknął znaczną część społeczeństwa zachodniego, zachwiał poczuciem pewności dobrobytu klasy średniej. Stabilne zatrudnienie dla wielu zmieniło się w pracę na zlecenie, co wymusiło poszukiwanie alternatywnych form konsumpcji. Wzrastające zadłużenie i nadmierna konsumpcja pompowały bańkę, która w końcu musiała pęknąć. W 2007 r. stało się jasne, z jak wieloma problemami boryka się współczesny świat. Ten trudny okres, jakim był koniec pierwszej dekady XXI w., zbiegł się w czasie z dynamicznym rozwojem nowych technologii, dzięki którym na rynku pojawiło się wiele przedsiębiorstw oferujących swoje usługi oparte na formach współdzielenia.

Jeśli chodzi o zmianę społeczną, pojawia się pewna nowa jakość międzyludzkich relacji. Niegdyś dzielenie się było zarezerwowane dla bardzo wąskiej grupy bliskich nam osób [Schor 2014, s. 7]. Jest to argument przeciw pogładowi, że *sharing economy* to nic nowego, a ludzie dzielili się od zawsze. Z tym ostatnim nie sposób się nie zgodzić, ale obserwując wzrost zaufania oraz złożoności relacji między osobami zupełnie sobie obcymi, należy stwierdzić, że gospodarka współdzielenia jest czymś nowym. R. Belk [2014, s. 1596] wskazuje na znaczący podział pomiędzy *sharing in* a *sharing out*. Pierwsze zjawisko (*inclusive act*) dotyczy przede wszystkim grona bliskich znajomych oraz rodziny (zjawisko to badali już w latach 70. XX w. M. Felson i J. Spaeth), podczas gdy drugie wychodzi poza te ramy i obejmuje dzielenie się pomiędzy nieznanymi sobie osobami. Internetowe platformy wraz z kompleksowym narzędziem, jakim są systemy reputacyjne umożliwiające ocenianie użytkowników (co w dużej mierze stanowi przedmiot badań informatyki społecznej), stworzyły możliwości, które wcześniej nie były dostępne. J. Schor [2014, s. 8] odwołuje się w tym aspekcie do pojęcia z pogranicza psychologii kognitywnej i socjologii, tj. do tzw. mądrości tłumu. Dzięki niej opinia dużej liczby osób jest uśredniana, a co za tym idzie – niwelowany jest szum informacyjny, na który bardziej narażeni są pojedynczy eksperci. Ponadto rosnący wskaźnik urbanizacji (przewiduje się, że do 2050 r. ok. 70% społeczności liczącej ponad 9 mld będzie mieszkać w miastach) również sprzyja powstawaniu nowych form gospodarki współdzielenia. Miasta ze względu na dużą gęstość zaludnienia i ograniczoną ilość pewnych zasobów stanowią naturalne środowisko rozwoju alternatywnych

form konsumpcji i rezygnacji z posiadania na rzecz dostępu [Sundararajan 2014, s. 4]. J. Hamari, M. Sjöklint i A. Ukkonen [2015, s. 9] przeprowadzili kompleksową analizę powodów uczestnictwa społeczeństwa we wspólnej konsumpcji. Z badań wynika, że rozwiązania te angażują przede wszystkim konsumentów najbardziej świadomych ekologicznych i środowiskowych problemów świata. Zmiana społeczna, polegająca zarówno na chęci dzielenia się z nieznanymi, jak i na zwiększającej się świadomości, stanowi fundament rozwiązań gospodarki współdzielenia, bez których jej potencjał byłby znacznie ograniczony.

#### 4. Gospodarka współdzielenia a (nie)zrównoważony rozwój

Obecnie obserwuje się coraz większą potrzebę opracowania nowej zrównoważonej ścieżki rozwoju gospodarek państw. Analizując zagadnienie rozwoju, coraz częściej przywołuje się inne niż PKB wskaźniki, które odzwierciedlałyby poziom życia mieszkańców, a przede wszystkim jego jakość [Heinrich 2013, s. 229]. Pod wpływem narastającego zaniepokojenia o ekologiczny ślad działalności człowieka<sup>6</sup> zmieniło się także w ostatnich latach nastawienie do konsumpcji [Hamari, Sjöklint i Ukkonen 2015, s. 1]. Gospodarka współdzielenia, najbardziej rozwinięta w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, staje się zjawiskiem coraz bardziej widocznym w skali globalnej. Idea dzielenia, w którą wpisane jest dążenie do zrównoważonych i bardziej sprawiedliwych społecznie rozwiązań, sprawdza się na całym świecie. Nie tylko europejskie stolicy są centrami rozwiązań gospodarki współdzielenia [Schor 2014, s. 2]. Przykładowo rząd Ekwadoru uruchomił już w 2013 r. program *Buen Conocer*, inicjatywę promującą *sharing economy* ([www.floksociety.org](http://www.floksociety.org)). Opis przywołanego projektu w sposób bardzo trafny oddaje najważniejsze cechy gospodarki współdzielenia: „Rewolucja wiedzy, której fundamentami są innowacja, nauka i technologia, prowadzi do diametralnych zmian w sposobie produkcji i konsumpcji, jaki dzisiaj obserwujemy. Takie transformacje sprawiają, że kraj przejdzie z fazy uzależnienia od ograniczonych i skończonych zasobów do fazy zasobów nieograniczonych, jakimi są właśnie nauka i technologia”<sup>7</sup>. Takie podejście spotykane jest coraz częściej, a rządcy widzą w gospodarce współdzielenia nowe możliwości i potencjał rozwoju dla swoich państw.

---

<sup>6</sup> Ślad ekologiczny to miara zapotrzebowania człowieka na zasoby naturalne. Zgodnie z definicją World Wild Fund for Nature ślad ekologiczny mierzony jest w hektarach globalnych, które szacują zasoby Ziemi w stosunku do możliwości ich odtworzenia przez naszą planetę. Zob. [www.wwf.pl/co\\_robimy/living\\_planet\\_report/living\\_planet\\_report\\_2014/lad\\_ekologiczny](http://www.wwf.pl/co_robimy/living_planet_report/living_planet_report_2014/lad_ekologiczny) (data dostępu: 3.04.2017).

<sup>7</sup> Tłumaczenie własne na podstawie: *Buen Conocer*, [www.floksociety.org/que-es-esto](http://www.floksociety.org/que-es-esto) (data dostępu: 13.03.2017).

Wielu zwolenników gospodarki współdzielenia dopatrywało się w niej szans związanych z ochroną środowiska, tworzeniem bardziej zrównoważonego i świadomego modelu konsumpcji oraz rosnącymi możliwościami zwykłych obywateli. Głosy te były szczególnie silne po niszczącym dla gospodarek wielu krajów kryzysie finansowym [Schor 2014, s. 8]. Obecnie ze względu na tzw. korporatyzację wielu czołowych graczy rynku gospodarki współdzielenia jej załugi na rzecz zrównoważonego i trwałego rozwoju mogą zostać zakwestionowane [Schor 2014, s. 2]. Największe kontrowersje wzbudzają jednak platformy *for profit*, które niekiedy w sposób rażący i widoczny wykorzystują luki związane z przepisami prawa pracy oraz podatkami. Niektóre oferowane przez platformy współdzielenia usługi są zwykłymi usługami, nie mają nic wspólnego z definicją dzielenia się, jaka jest nam znana. Działania takie obniżają rangę i wartość całego ruchu *sharing economy*. Firmy wprowadzają w błąd użytkowników, którzy przekonani, że dokonują bardziej świadomego i lepszego wyboru, tak naprawdę przyczyniają się do kumulowania zysków wielkich korporacji.

Należy jednak pamiętać, że złożoność zjawiska, jakim jest *sharing economy*, oraz jego występowanie w wielu sektorach (czasem bardzo trudnych do porównania) nie pozwala go w sposób jednoznaczny ocenić. Do bardziej optymistycznych wniosków można dojść, gdy analizie poddaje się rozwiązania gospodarki współdzielenia tylko od strony konsumpcyjnej. Nie wymaga potwierdzenia fakt, że korzystanie z noclegów w domach należących do innych ludzi zmniejsza popyt na nowe hotele, a dzielenie się przedmiotami lub narzędziami z sąsiadami obniża poziom zakupów tych dóbr w sklepach. Korzystanie z takich rozwiązań zwiększa także społeczną odpowiedzialność i świadomość wyczerpujących się zasobów otaczającego nas świata. Pojawiają się także głosy socjologów oraz antropologów, którzy koncepcję jednostki zwaną *homo collaborans* przeciwstawiają ugruntowanemu we współczesnej teorii ekonomii *homo oeconomicus* [Heinrich 2013, s. 229].

Nie zostały jednak przeprowadzone kompleksowe badania, które opisywałyby dokładnie wpływ, jaki gospodarka współdzielenia ma na rynki, a także na stopień wykorzystania zasobów. Kwestia ta jest niezwykle złożona, ponieważ nieznana jest struktura przyszłych wydatków konsumentów, którzy aktywnie uczestniczą w tych rozwiązaniach [Schor 2014, s. 6]. Być może dodatkowe pieniądze, jakimi dysponują dzięki wynajmowaniu kanapy w pokoju gościnnym, są przeznaczane na cele, które mogą przyczynić się do większej eksploatacji zasobów naszej planety. Powstaje np. pytanie, czy skoro podróżowanie dzięki Airbnb stało się tańsze, to podróżuje więcej osób, zwiększając tym samym ślad ekologiczny. Te i podobne kwestie pozostają otwarte, a rosnąca popularność gospodarki współdzielenia bez wątplenia prędzej czy później sprawi, że będą one stawiane w sposób bardziej świadomy.

Aby gospodarka współdzielenia nie straciła swojego dobroczynnego wpływu na zmieniający się model konsumpcji, niewątpliwie istotne i naglące stało się obecnie unormowanie kwestii związanych z prawem pracy i podatkami, które wzbudzają najwięcej kontrowersji. Nowe technologie stanowią jedynie narzędzie, które nieuregulowane może być przyczyną nadużyć ze strony uczestników transakcji. Warto temu zapobiegać, ponieważ zwiększająca się świadomość społeczna połączona z możliwościami, jakie daje gospodarka współdzielenia, może mieć zbawienne skutki dla kończących się zasobów naszej planety.

## 5. Zakończenie

Pojęcie *sharing economy* jest niezwykle złożone i pojemne, a ponadto brak jednoznacznych rozstrzygnięć co do jego zakresu i znaczenia, co bez wątpienia przyczynia się do trwania sporu między zwolennikami a przeciwnikami tej formy gospodarowania. Entuzjaści często nie dostrzegają negatywnych skutków współdzielenia. Z kolei przeciwnicy podchodzą do niego czasem zbyt krytycznie, skupiając się na wielkich korporacjach, które zyskały ostatnio popularność. Nie należy jednak zapominać, że gospodarka współdzielenia to nie tylko Uber i Airbnb, lecz alternatywna forma gospodarowania i konsumpcji [Belk 2014, s. 1598], która daje wiele możliwości, a od samych użytkowników i twórców konkretnych rozwiązań zależy, jak będą one wykorzystane. Podstawowym kryterium podziału gospodarki współdzielenia powinien być jej komercyjny bądź niekomercyjny charakter. Takie rozróżnienie pozwoli dużo wyraźniej dostrzec potencjał, jaki posiada gospodarka współdzielenia, oraz zwrócić uwagę na to, że pojawiające się zarzuty i oskarżenia dotyczą organizacji nastawionych na zysk.

Otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób zjawisko gospodarki współdzielenia może zostać wyjaśnione przez istniejące teorie ekonomii. Zrozumienie alternatywnych form własności daje duże możliwości, jeśli chodzi o badania naukowe zarówno od strony popytowej (relacje *peer-to-peer*), jak i podażowej (wspólna produkcja, innowacje) [Heinrich 2013, s. 230]. Istotna z punktu widzenia teorii ekonomii wydaje się także oparta na zaufaniu transakcja (jeden z głównych elementów teorii ekonomii instytucjonalnej), która posiada szczególne znaczenie w gospodarce współdzielenia. Złożoność zjawiska, jakim jest *sharing economy*, rola kapitału społecznego oraz koncepcja *homo collaborans* bez wątpienia przyciągnie także wielu badaczy nie tylko nauk ekonomicznych, ale również nauk psychologicznych i socjologicznych. Podsumowując, podejście to ma duży potencjał, który dzięki rosnącej popularności z pewnością zostanie wykorzystany. Obecnie ze względu na wczesne stadium rozwoju bardzo trudno jest przewidzieć, w którym kierunku rozwinię się gospodarka współdzielenia. Rodzą się pytania:

czy wymierzona w nią krytyka wywoła reakcję ze strony rządów polegającą na regulacji (bądź deregulacji) pewnych kwestii? czy nowe rozwiązania będą służyć wspieraniu zrównoważonego rozwoju? czy rosnąca świadomość społeczeństwa na temat wyczerpujących się zasobów Ziemi doprowadzi do wyraźnego i świadomego przeciwstawienia się hiperkonsumpcji? Bez wątplenia odpowiedzi na te pytania przyniosą kolejne lata, a ożywiony dyskurs polityczny i społeczny będzie miał duży wpływ na przyszłość gospodarki współdzielenia.

## Literatura

- Bardhi F., Eckhardt G. [2012], *Access-Based Consumption: The Case of Car Sharing*, „Journal of Consumer Research”, vol. 39, nr 4, <https://doi.org/10.1086/666376>.
- Belk R. [1988], *Possessions and the Extended Self*, „Journal of Consumer Research”, vol. 15, nr 2, <https://doi.org/10.1086/209154>.
- Belk R. [2007], *Why Not Share Rather Than Own?*, „Annals of the American Academy of Political and Social Science”, vol. 611, nr 10, <https://doi.org/10.1177/0002716206298483>.
- Belk R. [2010], *Sharing*, „The Journal of Consumer Research”, vol. 36, nr 5, <https://doi.org/10.1086/612649>.
- Belk R. [2013], *Extended Self in a Digital World*, „Journal of Consumer Research”, vol. 40, nr 3, <https://doi.org/10.1086/671052>.
- Belk R. [2014], *You Are What You Can Access: Sharing and Collaborative Consumption Online*, „Journal of Business Research”, vol. 67, nr 8, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.10.001>.
- Benkler Y. [2005], *Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production*, „The Yale Law Journal”, vol. 114, nr 2, <https://doi.org/10.2307/4135731>.
- Botsman R. [2017], *The Case for Collaborative Consumption*, [www.rachelbotsman.com/work/the-case-for-collaborative-consumption](http://www.rachelbotsman.com/work/the-case-for-collaborative-consumption) (data dostępu: 15.03.2017).
- Botsman R., Rogers R. [2010], *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, Harper Collins, New York.
- Codagnone C., Martens B. [2016], *Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues*, Digital Economy Working Paper 2016/01 JRC100369, Institute for Prospective Technological Studies, Seville.
- Felson M., Spaeth J. [1978], *Community Structure and Collaborative Consumption: A Routine Activity Approach*, „American Behavioral Scientist”, vol. 21, nr 4, <https://doi.org/10.1177/000276427802100411>.
- Gansky L. [2010], *The Mesh, Why the Future of Business is Sharing*, Penguin Group, London.
- Hamari J., Sjöklint M., Ukkonen A. [2015], *The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption*, „Journal of Association for Information Science and Technology”, vol. 67, nr 9, <https://doi.org/10.1002/asi.23552>.
- Heinrich H. [2013], *Sharing Economy: A Potential New Pathway to Sustainability*, „GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society”, vol. 22, nr 4, <https://doi.org/10.14512/gaia.22.4.5>.

- Lamberton C., Rose R. [2012], *When is Our Better Than Mine?*, „Journal of Marketing”, vol. 76, nr 4, <https://doi.org/10.1509/jm.10.0368>.
- Ozanne L., Ballantine W. [2010], *Sharing as a form of Anti-consumption? An Examination of Toy Library Users*, „Journal of Consumer Behaviour”, vol. 9, nr 6, <https://doi.org/10.1002/cb.334>.
- Petropoulos G. [2017], *An Economic Review of the Collaborative Economy*, <http://bruegel.org/2017/02/an-economic-review-of-the-collaborative-economy> (data dostępu: 3.03.2017).
- Schor J. [2014], *Debating the Sharing Economy*, <http://www.greattransition.org/publication/debating-the-sharing-economy> (data dostępu: 13.03.2017).
- Sundararajan A. [2014], *Peer-to-peer Businesses and the Sharing (Collaborative) Economy: Overview, Economic Effects and Regulatory Issue*, [http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014\\_revised\\_sundararajan\\_testimony.pdf](http://smallbusiness.house.gov/uploadedfiles/1-15-2014_revised_sundararajan_testimony.pdf) (data dostępu: 13.03.2017).

## Sharing Economy – Concept, Origins and Potential

(Abstract)

The paper presents a theoretical overview of definitions of the sharing economy. It emphasises the role of the access to goods and services, which are systematically taking the place of ownership. It refers to the main categorizations presented in the literature as well as the genesis of the concept. It presents the sharing economy as an alternative model of consumption, one which seeks to increase the efficiency of the resources creating new value for societies. This new value is largely possible through the digital revolution providing previously inaccessible tools, through new quality in interpersonal relationships as well as increasing social awareness. The aim of the paper is to provide a systematic review of the literature and to clarify the principle of true sharing as opposed to a profit-based orientation.

**Keywords:** sharing economy, collaborative consumption, hyperconsumption, sustainable development.





*Agnieszka Małkowska*

*Małgorzata Uhruska*

*Agnieszka Żak*

# Inwestycje prorozwojowe gmin w kontekście koncepcji odpowiedzialnego inwestowania\*

## Streszczenie

Polityka inwestycyjna gmin jest częścią polityki rozwoju lokalnego. Jej cele ukierunkowane są na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej, m.in. w zakresie dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej, jak również na budowanie potencjału gospodarczego obszaru. Mimo że polityka inwestycyjna gmin koncentruje się na potrzebach społeczności lokalnej, nie oznacza to, że sposób jej realizacji odpowiada zasadom inwestowania społecznie odpowiedzialnego.

Artykuł ma charakter koncepcyjny i stanowi przyczynek do dalszych badań w tej dziedzinie. Jego celem jest wskazanie podstawowych obszarów społecznej odpowiedzialności

Agnieszka Małkowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: malkowska@uek.krakow.pl

Małgorzata Uhruska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: uhruskam@uek.krakow.pl

Agnieszka Żak, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Zarządzania Międzynarodowego, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: agnieszka.zak@uek.krakow.pl

\* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

gmin w działalności inwestycyjnej zarówno w odniesieniu do własnej polityki inwestycyjnej, jak i do innych podmiotów realizujących inwestycje na obszarze gminy. W pracy wyszczególniono obszary aktywności gminy w procesie odpowiedzialnego inwestowania dotyczące m.in.: badania i hierarchizacji potrzeb inwestycyjnych, definiowania dokumentów strategicznych, określania kryteriów wyboru inwestycji oraz standardów ich realizacji i oceny. Przedstawiono główne przyczyny i konsekwencje inwestycyjnych działań gminy realizowanych niezgodnie z ideą odpowiedzialnego inwestowania.

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój, inwestycje społecznie odpowiedzialne, inwestycje publiczne, infrastruktura, rozwój lokalny, gmina.

**Klasyfikacja JEL:** H41, H70, O1, O2, Q01, R11.

## 1. Wprowadzenie

„Interes, który nic poza pieniędzmi nie przynosi, jest złym interesem” – te słowa przypisywane Henry’emu Fordowi mogą tłumaczyć rosnące zainteresowanie wielu organizacji i inwestorów indywidualnych uwzględnianiem w swych działaniach aspektów nie tylko ekonomicznych, ale również etycznych, społecznych czy ekologicznych. Świadomość i pogodzenie tych trzech obszarów stanowi o zrównoważonym rozwoju. Jest to koncepcja, która łączy rozwój gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających z rozwojem społecznym, ochroną środowiska i racjonalną gospodarką zasobami naturalnymi, tak by mogły z nich korzystać także przyszłe pokolenia. Realizacja tej idei to zatem poszukiwanie takich rozwiązań dla działalności gospodarczej, które są społecznie odpowiedzialne, ekologicznie przyjazne i jednocześnie ekonomicznie wartościowe [Rok 2008]. Strategia zrównoważonego rozwoju jest podstawą odpowiedzialności w nowoczesnym biznesie. Mimo że pojęcia zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialności społecznej biznesu (CSR)<sup>1</sup> często używane są zamiennie, jasno rozróżnia je opracowana w 2010 r. norma społecznej odpowiedzialności ISO 26000 *Guidance on social responsibility* (zob. <http://www.odpowiedzialnafirma.pl/o-csr/iso-26000>). Norma ta jest przewodnikiem dla organizacji w zakresie stosowania zasad odpowiedzialności społecznej i środowiskowej. Systematyzuje wiedzę na temat szeroko rozumianej społecznej odpowiedzialności biznesu i jest

---

<sup>1</sup> Powszechnie używany akronim CSR najczęściej rozwijany jest jako *corporate social responsibility* lub *company social responsibility*. Obecnie spotyka się także rozwinięcie *corporate stakeholder responsibility* (odpowiedzialność biznesu wobec interesariuszy) lub *corporate sustainability and responsibility* (zrównoważony i odpowiedzialny biznes). Wskazuje to na różne postrzeganie tej idei oraz tłumaczy wielość definicji występujących w literaturze przedmiotu. W wielu źródłach zrównoważony rozwój i CSR są traktowane jako pojęcia synonimiczne lub należące do tego samego obszaru zagadnień. W ostatnich latach koncepcje te stają się w coraz większym stopniu z sobą powiązane. Zob. [Jonker, Rudnicka i Reichel 2011].

adresowana do różnych typów organizacji – zarówno biznesowych, jak i sektora publicznego czy organizacji pozarządowych – z zaznaczeniem jednak, że celem normy nie jest zastępowanie, zmienianie czy modyfikowanie obowiązków organów państwowych [Ślęzak-Gładzik 2013], niezależnie od ich wielkości oraz miejsca prowadzenia działalności.

Zgodnie z normą ISO 26000 zrównoważony rozwój to doktryna ekonomii politycznej zakładająca dążenie do jakości życia na poziomie, na jaki pozwala obecny rozwój cywilizacyjny. Koncepcja ta zakłada, że ludzie, a w szczególności przedstawiciele biznesu, w ramach prowadzonej przez siebie działalności powinni brać pod uwagę wyzwania społeczne, środowiskowe i ekonomiczne. Jej realizacja z jednej strony jest wymogiem czasu, z drugiej zaś świadczy o odpowiedzialności za przyszłe pokolenia. Z kolei społeczna odpowiedzialność biznesu skupia się na organizacji, nie na świecie. Jest jednak ściśle związana ze zrównoważonym rozwojem, ponieważ celem CSR powinien być wkład do tej idei. Społeczna odpowiedzialność biznesu to spojrzenie mikro na strategię prowadzenia biznesu, która powinna być skutecznym mechanizmem tworzącym wartość dodaną poprzez stymulowanie innowacyjności i budowanie przewagi konkurencyjnej.

Jak pisze A. Lewicka-Strzałecka [2006], społeczna odpowiedzialność biznesu jest odpowiedzialnością szczególnego rodzaju systemu. Tworzą go zarówno podmioty działające na rynku, jak i łączące je relacje oraz wykształcone w procesie tego działania instytucje. System ten jest sterowany siłami rynkowymi i nie posiada jednego, wspólnego ośrodka kierowniczego, co sprawia, że na jego odpowiedzialność składa się odpowiedzialność poszczególnych przedsiębiorstw. Uwzględniając jednak wpływ na funkcjonowanie biznesu szeroko pojętego otoczenia (m.in. politycznego czy prawno-administracyjnego), słuszne wydaje się założenie, że system ten współtworzą nie tylko przedsiębiorstwa, ale również jednostki samorządu terytorialnego (co wyraźnie widać np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). Warto zauważyć, że obszary społecznej odpowiedzialności biznesu według wspomnianej powyżej normy (ład korporacyjny i praktyki zarządcze, prawa człowieka, miejsce pracy, ochrona środowiska, relacje z konsumentami, klientami oraz kontrahentami, praktyki w łańcuchu dostaw oraz zaangażowanie społeczne) mogą odnosić się do gmin i ich odpowiedzialności wobec interesariuszy oraz powinny być uwzględniane przy ustalaniu priorytetów działalności tych jednostek. Z kolei pomocne i uniwersalne narzędzia wypracowane w ramach koncepcji CSR mogą być wykorzystywane także poza sferą biznesu – zarówno przez samorządy, jak i organizacje obywatelskie.

Polityka inwestycyjna gmin jest kluczowym elementem polityki rozwoju lokalnego i powinna być podporządkowana zasadom zrównoważonego rozwoju. Gmina poprzez jej kształtowanie, a następnie realizację określonych projektów inwestycyjnych z jednej strony zaspokaja potrzeby społeczności lokalnej, z drugiej

stwarza warunki do prowadzenia działalności gospodarczej i inwestycyjnej różnych podmiotów, w wyniku czego tworzy się potencjał rozwojowy obszaru. Określenie priorytetów i celów inwestycyjnych oraz sposób ich realizowania przez gminy można oceniać przez pryzmat zasad inwestowania społecznie odpowiedzialnego. Brak na ten temat dyskusji w literaturze może wynikać z założenia, że społeczna odpowiedzialność jest wpisana w istotę działalności jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wiele przykładów już zrealizowanych inwestycji gminnych, które nie przyniosły spodziewanych korzyści, a nawet pociągnęły za sobą negatywne skutki odczuwane przez społeczność lokalną, skłoniło autorów do przyjrzenia się temu zagadnieniu.

Celem artykułu jest wskazanie głównych obszarów aktywności gminy w procesie odpowiedzialnego inwestowania, zarówno w odniesieniu do własnej polityki inwestycyjnej, jak i do innych podmiotów realizujących inwestycje na obszarze gminy. Przedstawiono główne przyczyny i konsekwencje inwestycyjnych działań gminy realizowanych niezgodnie z ideą odpowiedzialnego inwestowania. Artykuł ma charakter koncepcyjny, a jego zadaniem jest zarysowanie obszaru problemowego, jakim jest implementacja koncepcji odpowiedzialnego inwestowania do działalności sektora publicznego na szczeblu lokalnym.

## 2. Inwestowanie odpowiedzialne społecznie – zarys koncepcji

W kontekście ogólnych rozważań na temat społecznej odpowiedzialności biznesu i zrównoważonego rozwoju należy zauważyć zwiększone zainteresowanie zjawiskiem kompensacji w różnych obszarach działalności. Stwierdzenie to stanowi punkt wyjścia do analizy zagadnień związanych ze zrównoważonymi inwestycjami.

Inwestycje społecznie odpowiedzialne (*socially responsible investment, SRI*) powstały w odpowiedzi na zapotrzebowanie inwestorów chcących łączyć korzyści materialne z realizacją wyznawanych wartości. Początków inwestycji społecznie odpowiedzialnych można szukać w Wielkiej Brytanii, gdzie w latach 20. XX w. Kościół metodystów starał się kierować wartościami w swoich przedsięwzięciach inwestycyjnych i odrzucał te, które stały z nimi w sprzeczności. Pomimo że zainteresowanie społecznie odpowiedzialnymi inwestycjami pojawiło się na początku ubiegłego wieku, to ich decydujący rozwój można odnotować dopiero w latach 90. XX w. [Lewicka-Strzałecka 2006, s. 39].

Podobnie jak w przypadku pojęcia zrównoważonego rozwoju czy społecznej odpowiedzialności biznesu inwestowanie społecznie odpowiedzialne nie jest pojęciem jednoznacznym i nie jest łatwo je zdefiniować (zob. [Odpowiedzialne inwestowanie 2017]). Termin „odpowiedzialne inwestowanie” jest często używany

zamiennie z terminami „etyczne inwestowanie”, „zrównoważone inwestowanie”, „zielone inwestowanie” lub „inwestowanie społecznie odpowiedzialne” (zob. [Marcinek 2012]). Odpowiedzialne inwestowanie to strategia inwestowania środków, indywidualnych lub należących do instytucji, która w równym stopniu dąży do maksymalizacji zysku, jak i osiągnięcia określonych celów społecznych i uwzględniania potrzeby rozwijania się w zrównoważony sposób [Wpływ czynników... 2016]. Geneza SRI ma odbicie w definicji, w której odpowiedzialne inwestowanie postrzega się jako proces uzgadniania osobistych lub organizacyjnych decyzji inwestycyjnych z wartościami osobistymi lub wartościami organizacji i sprawami społecznymi [Jonker, Rudnicka i Reichel 2011]. Tak zdefiniowane inwestycje społeczne<sup>2</sup> (*community investments*) lub społecznie odpowiedzialne inwestowanie przyczyniają się zarówno do osiągnięcia przez przedsiębiorstwa zwrotu z rynku, jak i do poprawy warunków społecznych i środowiskowych.

Definicji, w których podejmuje się próbę uchwycenia tego tematu, jest wiele, ale nawet jeśli używane są różne terminy, dwa elementy pozostają stałe: długoterminowe budowanie wartości oraz oparcie na kryteriach związanych ze środowiskiem, społeczeństwem i ładem korporacyjnym, czyli ESG (*environment, social, governance*).

Inwestowanie odpowiedzialne społecznie to inwestowanie w spółki prowadzące działalność odpowiedzialną społecznie (CSR). Jak podkreśla A. Duliniec [2015], CSR i SRI to „dwie strony tego samego medalu” – aktywność gospodarcza odpowiedzialna społecznie może być rozpatrywana z jednej strony z punktu widzenia przedsiębiorstw oraz ich zarządów, a z drugiej strony – z punktu widzenia inwestorów na rynku kapitałowym. Idea społecznie odpowiedzialnego inwestowania zakłada równorzędne spełnianie wymogów ekonomicznych i etycznych. Inwestycje społecznie odpowiedzialne, podobnie jak działania CSR, powinny stanowić nierozłączną część długofalowej strategii przedsiębiorstwa. Dążenie do osiągnięcia pozycji lidera oparte na strategii CSR i stosowanie zasad odpowiedzialnego inwestowania mogą być korzystne dla firm z uwagi na budowanie pozytywnych stosunków z lokalnymi władzami, otoczeniem gospodarczym, klientami i pracownikami [Brodowicz 2014].

Inwestorzy społecznie odpowiedzialni w swoich decyzjach inwestycyjnych uwzględniają oprócz czynników finansowych również aspekty pozafinansowe. Wyróżniają oni te przedsiębiorstwa, które stosują praktyki z zakresu zrównoważonego rozwoju. Wśród czynników środowiskowych, które mogą mieć wpływ na podjęcie działań inwestycyjnych, są te związane z ograniczaniem skali negatywnego oddziaływania na środowisko – np. zużycie energii, emisja gazów

---

<sup>2</sup> Inwestycja społeczna oznacza taką inwestycję, dzięki której próbuje się osiągać wartości zarówno finansowe, jak i społeczne oraz środowiskowe. Można wyróżnić dwie kategorie inwestycji społecznych: inwestycje społecznie odpowiedzialne i inwestycje w społeczność lokalną.

cieplarnianych, zarządzanie neutralnymi zasobami czy bioróżnorodność. Wśród aspektów społecznych mogą znaleźć się m.in. ochrona praw człowieka, stosunki pracy, bezpieczeństwo i zdrowie czy relacje ze społecznościami. Z kolei czynniki nadzoru korporacyjnego to np. czynniki związane ze strukturą organizacji, przestrzeganiem praw akcjonariuszy czy przejrzystym łańcem organizacyjnym [Wolska i Czerwonka 2013].

Inwestycje SRI występują w różnych klasach aktywów. W ostatnich latach obok najprężniej rozwijających się inwestycji społecznie odpowiedzialnych w obszarze inwestycji w aktywa finansowe obserwuje się również szybki rozwój inwestycji rzeczowych (np. w nieruchomości) oraz innych, np. inwestycji w kapitał ludzki.

Podsumowując, społecznie odpowiedzialne inwestowanie to strategia uwzględniania – oprócz klasycznej stopy zwrotu z funduszy inwestycyjnych – także celów społecznych, etycznych i ekologicznych. Dotyczy to zarówno finansowych potrzeb inwestora, jak i wpływu inwestycji na społeczeństwo. Jest to zatem wielowymiarowe rozumienie finansowych praktyk inwestycyjnych jako tych, które działają na korzyść szerszych i długoterminowych potrzeb wielu interesariuszy.

### 3. Inwestycje gmin jako narzędzie polityki rozwoju lokalnego

Problematyka działalności inwestycyjnej gmin oraz ich skutków społeczno-ekonomicznych mieści się w szerokim obszarze rozważań nad inwestycjami publicznymi i ich związkami z rozwojem i wzrostem gospodarczym. Samo pojęcie inwestycji publicznych można ogólnie odnieść do nakładów inwestycyjnych ponoszonych na infrastrukturę rzeczową (*physical infrastructure*), taką jak drogi, budynki użyteczności publicznej itp. oraz na infrastrukturę „miękką” (*soft infrastructure*), czyli np. rozwój kapitału ludzkiego, wspieranie innowacji, badań i rozwoju, których produktywność wykorzystanie przekracza jeden rok [*Recommendation of the Council...* 2014, s. 4]. Inwestycje publicznych nie można utożsamiać jedynie z tymi, które zostały bezpośrednio czy też w całości sfinansowane ze środków publicznych. Obecnie coraz powszechniej wykorzystywanym modelem realizacji przedsięwzięć o charakterze publicznym, szczególnie w zakresie inwestycji rzeczowych, jest partnerstwo publiczno-prywatne, gdzie rola partnera publicznego nie musi wiązać się z ponoszeniem nakładów finansowych w procesie inwestowania, które często sędowane są na stronę prywatną.

Większość inwestycji publicznych jest podejmowanych w obszarach kluczowych dla przyszłego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz jakości życia społecznego. Związek pomiędzy inwestycjami publicznymi a rozwojem gospodarczym stał się istotnym przedmiotem badań zarówno w literaturze naukowej, jak i w ramach analiz prowadzonych przez takie instytucje, jak Bank

Światowy czy OECD. Znaczenie, jakie przypisuje się inwestycjom publicznym w gospodarce, ma źródło w teoriach i koncepcjach rozwoju i wzrostu gospodarczego, w których istotną rolę odgrywa infrastruktura. Należą do nich m.in.: model Harroda-Domara, model neoklasyczny Solowa, teorie wzrostu endogenicznego Romera, Barro, Lucasa, koncepcja „wielkiego pchnięcia” Rosensteina-Rodana [Ratajczak 2000, s. 100–101]. Dyskusję w środowisku naukowym nad problemem wpływu inwestycji publicznych na gospodarkę ożywił D. Aschauer swoimi badaniami i publikacjami na ten temat (zob. np. [Aschauer 1989a, 1989b, 1990a, 1990b, 1990c]). Ponadto zagadnienie to było podejmowane przez wielu innych badaczy, którzy często skupiali uwagę na inwestycjach infrastrukturalnych w kontekście ich oddziaływania na gospodarkę lokalną i regionalną (zob. np. [Munnell i Cook 1990, Duffy-Deno i Randall 1991, Munnell 1992, Kassides 1993, Rives i Heaney 1995, Calderón i Servén 2004, Gil i Beckman 2009]). W literaturze polskiej związku infrastruktury z gospodarką omawiał m.in. M. Ratajczak [2000].

Wpływ infrastruktury na gospodarkę rozważany jest na płaszczyźnie makro- i mikroekonomii, najczęściej w odniesieniu do produktywności, skali i kosztów produkcji, decyzji lokalizacyjnych, skłonności do podejmowania inwestycji prywatnych, stopy zwrotu z inwestycji prywatnych, konkurencyjności międzyregionalnej i międzynarodowej, handlu, zatrudnienia czy jakości życia. Choć powszechnie przyjmuje się, że inwestycje infrastrukturalne istotnie wpływają na rozwój gospodarczy i są tym samym jednym z najważniejszych narzędzi polityki rozwoju, to dotychczasowe badania naukowe i dyskusje ekspertów wskazują na mniej jednoznaczne wnioski. Z jednej strony wiele analiz potwierdza związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy inwestycjami publicznymi a wzrostem i rozwojem gospodarczym, poprzez różne parametry je definiujące, z drugiej jednak strony część badań nie przynosi tak silnych dowodów na poparcie tej tezy. Wynika to po części z problemów metodologicznych i różnych podejść badawczych, co jest podkreślane w literaturze.

Problem roli inwestycji publicznych w gospodarce jest istotny dla działalności inwestycyjnej gminy, ponieważ jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma ona realny wpływ na kształtowanie warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej na podległym sobie terenie i to na niej spoczywają zadania związane z lokalną infrastrukturą techniczną i społeczną. Teoretycznym uzasadnieniem zaangażowania gmin w inwestycje infrastrukturalne (podobnie jak innych jednostek sfery publicznej) jest koncepcja zawodności rynku, w tym fakt istnienia dóbr publicznych i efektów zewnętrznych oraz przekonanie o korzyściach wynikających z rozwoju infrastruktury publicznej dla pobudzania rozwoju gospodarczego. Nie można również zapomnieć o teorii administracji publicznej, w której patrzy się na rolę władz gminy z perspektywy prawnoustrojowej (organizacyjnej), według której samorząd terytorialny jest tworzony w celu sprawowania w wyznaczonym



zakresie administracji państwowej i ochrony interesu lokalnego. Dochodzimy tu do podstawy formalnej występowania gminy w roli inwestora realizującego inwestycje infrastrukturalne. Są nią ustawowo przypisane gminom zadania, w większości dotyczące spraw mieszczących się w sferze polityki inwestycyjnej i wymagające od gminy podejmowania inwestycji rzeczowych w infrastrukturę lokalną.

Polityka inwestycyjna gmin jest elementem ogólnej polityki rozwoju. Paradygmat rozwoju społeczno-gospodarczego, który wyznacza cele gminnej polityki, oparty został na koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy powinien dokonywać się na drodze poszukiwania optymalnych rozwiązań pomiędzy często sprzecznymi celami, jakimi są wzrost gospodarczy, poprawa jakości życia w skali społecznej i jednostkowej w powiązaniu z zachowaniem równowagi i trwałości ekosystemu [Matysiak i Struś 2015]. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ogólne założenia zrównoważonego rozwoju zostały wprowadzone do różnych obszarów funkcjonalnych i sektorów gospodarki, w tym rolnictwa. Dlatego też polityka rozwoju społeczno-gospodarczego w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju musi odpowiadać potrzebom i możliwościom danego terytorium lokalnego. Wpisując politykę inwestycyjną gmin w cele polityki zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, należy podkreślić zasadniczą rolę inwestycji infrastrukturalnych w tym względzie.

Rola gmin w polityce inwestycyjnej realizuje się przede wszystkim przez planowanie i realizację inwestycji infrastrukturalnych. Efektem tych działań są obiekty lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej służące świadczeniu usług publicznych na rzecz społeczności lokalnej. Lokalna infrastruktura techniczna służy zarówno wspieraniu działalności gospodarczej podmiotów, stwarzając warunki do realizacji przedsięwzięć gospodarczych, jak i umożliwia zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej w zakresie dostaw mediów, utrzymania czystości czy dostępu do komunikacji lokalnej i gminnej sieci drogowej. Lokalna infrastruktura społeczna obejmuje swoim zakresem obiekty związane z działalnością opiekuńczo-wychowawczą, szkolno-edukacyjną, kulturalną, sportowo-rekreacyjną, ochroną zdrowia i opieką medyczną. Choć przyjmuje się, że jej znaczenie dla działalności gospodarczej i inwestycji prywatnych jest zdecydowanie mniejsze niż infrastruktury technicznej, co wynika z pełnionych przez nią funkcji, to nie można pominąć jej roli aktywizującej rozwój gospodarczy.

#### **4. Rola gminy w odpowiedzialnym inwestowaniu**

Nawiązując do definicji podanej we wcześniejszej części pracy, inwestycje społecznie odpowiedzialne są formą inwestowania środków indywidualnych lub instytucjonalnych w celu pozyskania zarówno korzyści ekonomicznych, jak

i korzyści społecznych, przy uwzględnieniu wymogów etycznych, w myśl idei zrównoważonego rozwoju. Inwestycje społecznie odpowiedzialne cechuje dbałość o relacje pomiędzy poszczególnymi grupami interesariuszy oraz troska o środowisko naturalne w długim horyzoncie czasowym.

Wraz z rozwojem gospodarki rynkowej istotnym przeobrażeniem uległa działalność samorządów lokalnych. Wyraźnie widoczna jest zmiana w zakresie aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego podejmowanej w celu poprawy wizerunku danego obszaru, tak aby zmieniło się jego postrzeganie przez mieszkańców, turystów czy inwestorów. Samorządy stały się swego rodzaju podmiotem gospodarczym zmuszonym do wolnorynkowej rywalizacji. Rywalizacja ta tym różni się od działalności tradycyjnych podmiotów gospodarczych, że ograniczona jest szczególnie uwarunkowaniami prawnymi, finansowymi i społecznymi, ale w przeciwieństwie do przedsiębiorstw prywatnych jednostki samorządu terytorialnego zostały prawnie wyposażone w dodatkowe narzędzia ułatwiające im działalność inwestycyjną.

Realizowane inwestycje gminne powinny służyć przede wszystkim społeczności lokalnej. Efektami podejmowanych działań inwestycyjnych są korzyści społeczne odczuwalne w długim okresie, np. poprawa warunków mieszkaniowych na skutek poprawy jakości dróg, rozbudowy sieci uzbrojenia terenu, utrzymania czystości w gminie, czy choćby poprawa bezpieczeństwa, warunków edukacyjnych czy warunków zdrowotnych mieszkańców. Ze względu na istotę działalności inwestycyjnej gmin koszty i korzyści polityki inwestycyjnej oraz określonych projektów infrastrukturalnych nie są oceniane wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, ale także przez pryzmat skutków społecznych i środowiskowych.

W świetle definicji przytoczonych w pierwszej części pracy sam społeczny charakter inwestycji gminnych nie czyni z nich jeszcze inwestycji społecznie odpowiedzialnych. Korzyści społeczne są bowiem osiąganę z racji ich celu inwestycyjnego, bez względu na sposób przygotowania i realizacji tych działań, w przeciwieństwie do inwestycji społecznie odpowiedzialnych. W myśl idei odpowiedzialnego inwestowania wszelkie inwestycje gminne powinny być, we wszystkich fazach procesu inwestycyjnego, skupione na poszanowaniu praw człowieka, praw pracowniczych, ochronie środowiska, jak również relacjach z wszystkimi interesariuszami tego procesu inwestycyjnego i przyszłymi użytkownikami inwestycji.

Inwestycje infrastrukturalne, zarówno w zakresie infrastruktury technicznej, jak i społecznej, prowadzone na obszarze gminy mogą być realizowane przez różnorodne podmioty. Uwzględniając kryterium podmiotowe, inwestycje realizowane w gminie można podzielić na pięć zasadniczych rodzajów [Zimny 2008, s. 32 i nast.]:

– inwestycje w zakresie realizacji zadań własnych gminy, w których głównym inwestorem jest gmina, ponosząca przez cały proces inwestycyjny w pełni odpowiedzialność za realizację inwestycji,

- inwestycje realizowane przez gminę wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego i (lub) ze Skarbem Państwa,
- inwestycje w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, w których gmina podejmuje współpracę z prywatnym podmiotem gospodarczym w celu realizacji projektów inwestycyjnych,
- inwestycje realizowane na terenie danej gminy przez inwestorów prywatnych niezwiązanych organizacyjnie i kapitałowo z gminą;
- inwestycje realizowane wspólnie ze społecznością lokalną.

Gmina nie jest jedynym podmiotem realizującym inwestycje infrastrukturalne. Jej zaangażowanie w realizację poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych jest zróżnicowane i uwarunkowane przede wszystkim celem inwestycyjnym, sposobem finansowania, regulacjami prawnymi czy stopniem zaangażowania innych podmiotów (np. przedsiębiorców, społeczności lokalnej). Z jednej strony gmina czynnie uczestniczy w procesie inwestycyjnym jako inwestor lub współ-inwestor, z drugiej – jest propagatorem rozwiązań w zakresie odpowiedzialnych inwestycji. Aktywność inwestycyjna staje się wtedy ograniczona wyłącznie do roli kreatora warunków inwestycyjnych w obszarze gminy i umożliwiania realizacji inwestycji innym podmiotom. W obu przypadkach gmina jest gospodarzem terenu, na którym inwestycje są realizowane, co powoduje, że zawsze staje się ona interesariuszem prowadzonych inwestycji infrastrukturalnych.

Mając na uwadze aktywność gminy w zakresie realizacji inwestycji wspierających rozwój lokalny zgodny z koncepcją zrównoważonego rozwoju, można wskazać najważniejsze zadania gminy w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji (tabela 1).

Tabela 1. Obszary aktywności gminy w procesie odpowiedzialnego inwestowania

| Obszary aktywności gminy                             | Charakterystyka  |
|--|--|
| Badanie potrzeb inwestycyjnych                       | Badanie z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców gminy i inwestorów, ale także innych interesariuszy (np. instytucji publicznych, turystów, partnerów zagranicznych)   |
| Definiowanie dokumentów strategicznych               | Definiowanie dokumentów (np. strategia rozwoju gminy, plany inwestycyjne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, programy rewitalizacyjne) ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ekonomicznych, społecznych i środowiskowych gminy i jej mieszkańców |
| Wyznaczenie obiektywnych kryteriów wyboru inwestycji | Wyznaczenie kryteriów w zależności od spodziewanych efektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych przy uwzględnieniu istniejących ograniczeń zasobowych  |

cd. tabeli 1

| Obszary aktywności gminy                    | Charakterystyka   |
|---|---|
| Hierarchizacja potrzeb inwestycyjnych       | Hierarchizacja potrzeb ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb ekonomicznych, społecznych i środowiskowych gminy i jej mieszkańców, zgodnie z przyjętym kierunkiem rozwoju gminy  |
| Określenie standardów realizacji inwestycji | <p>Standardy realizacji inwestycji obejmują m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zasady oceny spójności inwestycji z potrzebami społecznymi i kierunkami rozwoju gminy określonymi w dokumentach strategicznych</li> <li>– zasady wyboru lokalizacji (uwzględniające m.in. wykorzystanie terenów przemysłowych, zdegradowanych, wymagających rewitalizacji)</li> <li>– zasady pozyskiwania gruntów inwestycyjnych z poszanowaniem prawa własności (np. wykorzystanie terenów publicznych, wykonywanie prawa pierwokupu, realizacja procedury scalenia i podziału potencjalnych terenów inwestycyjnych)</li> <li>– zasady współpracy z partnerami, wykonawcami i podwykonawcami, z uwzględnieniem m.in. zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i praw pracowniczych (wprowadzanie klauzul społecznych do procedur przetargowych)</li> <li>– zasady ustalania dodatkowych wymogów dotyczących realizowanych inwestycji (np. w zakresie dostępności terenów rekreacyjnych, obiektów użyteczności publicznej, zaplecza parkingowego)</li> <li>– pożądane parametry techniczne wnoszonych obiektów budowlanych zgodne z wymogami zrównoważonego budownictwa (m.in. w zakresie energochłonności, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, emisji szkodliwych gazów, ergonomii powierzchni, alternatywnej funkcji obiektu)</li> <li>– zasady wykonywania prac inwestycyjnych z uwzględnieniem dbałości o bezpieczeństwo pracowników, poszanowania potrzeb użytkowników terenów przyległych oraz troski o środowisko naturalne (ze wskazaniem działań kompensacyjnych)</li> </ul> |
| Określenie standardów obsługi inwestora     | <p>Standardy obsługi inwestora obejmują m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zasady oceny inwestycji zgodnie z przyjętymi w gminie standardami</li> <li>– zasady udzielania wsparcia inwestorom w zakresie pozyskiwania i przygotowania gruntów inwestycyjnych, poprawy stanu infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb społecznych i kierunków rozwojowych gminy</li> <li>– zasady udzielania zachęt inwestycyjnych (np. ulgi podatkowe, zmniejszanie opłat, ułatwienia organizacyjno-administracyjne) dla inwestorów</li> <li>– zasady obsługi inwestora w gminie (w tym również inwestora zagranicznego)</li> </ul>  |
| Stałe informowanie mieszkańców              | Informowanie mieszkańców o planowanych, realizowanych i zakończonych inwestycjach w gminie  |
| Ocena zrealizowanej inwestycji              | Ocena inwestycji pod względem potrzeb ekonomicznych, społecznych i środowiskowych gminy i jej mieszkańców, zgodnie z przyjętym kierunkiem rozwoju gminy   |

Źródło: opracowanie własne.

Działalność inwestycyjna gminy uregulowana jest wieloma przepisami prawnymi ustalonymi na szczeblu centralnym. Wskazują one zasadnicze obszary działalności gminy oraz wyposażają ją w odpowiednie narzędzia. Przepisy te jednak nie narzucają szczegółowych rozwiązań w zakresie definiowania kierunków rozwoju gminy czy ustalania zasad realizacji i obsługi lokalnych inwestycji – tu istotną rolę odgrywają rozwiązania prawne przyjęte na szczeblu lokalnym, w drodze gminnych uchwał, zarządzeń czy dokumentów strategicznych. Tworząc regulacje lokalne, gminy stają się uprawnione do określenia własnych standardów realizacji i obsługi inwestycji, w zgodzie z miejscowymi uwarunkowaniami społecznymi, środowiskowymi i ekonomicznymi.

Stosowanie zasad społecznej odpowiedzialności przez samorządy terytorialne może przynosić wiele korzyści. Wśród najważniejszych wymienić należy m.in.: możliwość jawnego przekazywania mieszkańcom, inwestorom, turystom czy partnerom zagranicznym informacji o postępach w istotnych obszarach działalności, budowanie kapitału społecznego, rozumianego jako zaufanie do instytucji publicznych i społecznych, ograniczanie ryzyka wystąpienia negatywnych zjawisk, zapewnienie wysokiego standardu świadczonych usług, poprawa wizerunku administracji publicznej [*Raportowanie niefinansowe...* 2015].

Niewątpliwie największa aktywność gminy w zakresie realizacji lub obsługi inwestycji społecznie odpowiedzialnych widoczna jest na wstępnym etapie inwestycji, czyli w tzw. fazie przedinwestycyjnej. Wraz z konkretyzacją projektu inwestycyjnego maleje wpływ gminy na charakter całej inwestycji i tym samym ograniczony staje się wpływ gminy na osiągnięte korzyści społeczne, gospodarcze i środowiskowe.

## **5. Przyczyny i konsekwencje nieodpowiedzialnego inwestowania gmin**

Choć odpowiedzialne społecznie inwestowanie jest podejściem pożądanym i wpisanim w istotę działalności takich jednostek publicznych jak gmina, to powszechnie opisywane przypadki nieudanych przedsięwzięć inwestycyjnych wskazują na potrzebę bliższego przyjrzenia się temu problemowi<sup>3</sup>. Nie sposób wskazać wszystkich możliwych przyczyn błędów popełnianych w procesie inwe-

---

<sup>3</sup> W prasie opisywanych jest wiele przykładów nieudanych inwestycji finansowanych ze środków publicznych (<http://www.newsweek.pl/polska/chybione-inwestycje-w-gminach-za-dotacje-ue.88530,1,1.html>, data dostępu: 28.06.2017). Najczęściej pojawiającymi się problemami są: nieuzasadnione rzeczywistymi potrzebami społecznymi i przeczące zasadom racjonalności realizowane koncepcje inwestycyjne, brak środków finansowych na dokończenie inwestycji oraz ich utrzymanie w fazie eksploatacji (zob. [Piasek 2013]).

stowania gmin, gdyż mają one wiele źródeł i są to z reguły zagadnienia złożone. Można jednak wyodrębnić kilka znaczących obszarów problemowych tworzących bariery odpowiedzialnego inwestowania. Należą do nich m.in.:

- ułomny system planowania przestrzennego gmin, w wyniku którego jedynie średnio ok. 29%<sup>4</sup> powierzchni kraju pokryte jest planami miejscowymi, z czego nie wszystkie istniejące plany dobrze spełniają swoje funkcje (zob. [System gospodarowania... 2017]),

- niewłaściwy i nieefektywny sposób przeprowadzania konsultacji społecznych, szczególnie pod względem ich przygotowania i późniejszej ewaluacji, momentu przeprowadzania (zwykle na zbyt zaawansowanym etapie decyzyjnym), oraz brak faktycznego ich wpływu na wybory i decyzje organów (zob. [Raport końcowy... 2011a]),

- błędnie rozumiana konkurencja pomiędzy gminami w zakresie działalności inwestycyjnej i wykorzystania funduszy unijnych,

- brak ciągłości w planowaniu i realizacji polityki inwestycyjnej, która może stać się narzędziem budowania kapitału politycznego rządzących,

- niestabilność sytuacji finansowej gmin, niedostosowanie planów inwestycyjnych do możliwości finansowych (zob. np. [Wykonywanie zadań... 2016] i dostępności innych niezbędnych zasobów, w tym zasobów gruntowych,

- brak współpracy pomiędzy gminami przy realizacji kapitałochłonnych inwestycji [Zimny 2008, s. 123 i inne], ograniczony udział partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach publicznych<sup>5</sup>,

- niewystarczające wsparcie ekspertów w procesie merytorycznej ewaluacji i przygotowania do realizacji projektów inwestycyjnych,

- słabe powiązanie działalności inwestycyjnej z instrumentami przewidzianymi w ramach gospodarki nieruchomościami, w tym m.in. brak aktywnego i perspektywicznego kształtowania gminnych zasobów gruntowych [Zimny 2008, s. 42], stanowiących „bank ziemi” przydatnej pod przyszłą działalność inwestycyjną,

- wady istniejącego ustawodawstwa, w tym wiele teoretycznie przydatnych narzędzi będących w praktyce instrumentami „martwymi”, czego przykładem jest procedura scaleń i podziałów czy stosowanie opłat planistycznych i adiacenckich [Ustalenie... 2013].

Zarówno wymienione bariery, jak i wiele innych barier prowadzi do skutków, które przekładają się na ocenę efektywności i trafności zrealizowanych projektów inwestycyjnych. Efekty błędnych podstaw decyzji inwestycyjnych czy wadliwego

---

<sup>4</sup> Wartość określona na podstawie wyliczeń własnych autorów opartych na danych Banku Danych Lokalnych GUS.

<sup>5</sup> Na ograniczony zakres stosowania formuły PPP w realizacji inwestycji publicznych wskazuje się w wielu opracowaniach, zob. np. [Realizacja przedsięwzięć... 2013, Postrzeganie partnerstwa... 2016].

ich wdrożenia dostrzegalne są zarówno w sferze społecznej, finansowej, ekonomicznej, jak i przestrzenno-środowiskowej.

Po stronie skutków społecznych można wymienić niezadowolenie mieszkańców wynikające z braku zaspokojenia odczuwanych, ważnych potrzeb społecznych i zaniechania inwestycji kluczowych dla mieszkańców niejednokrotnie na rzecz inwestycji istotnych dla władarzy (spełniających ich osobiste aspiracje). Poczucie bycia lekceważonymi skutkuje spadkiem zaangażowania społecznego, w sytuacji gdy tzw. dialog społeczny był prowadzony w sposób pozorny, bez rzeczywistego przełożenia na przyszłe działania.

Po stronie skutków finansowych, które mają odbicie zarówno w sferze majątkowej, jak i społecznej, należy przede wszystkim wymienić problem inwestycji nieukończonych i opóźnionych z powodu braku finansowania, obiektów nieużytkowanych z uwagi na brak środków na ich utrzymanie i prowadzenie działalności operacyjnej oraz narastający dług publiczny gmin prowadzący do podnoszenia obciążeń w postaci podatków i opłat lokalnych na pokrycie dziury budżetowej.

Skutki przestrzenno-środowiskowe mają źródło m.in. w chaotycznej i rozlewającej się zabudowie, realizowanej przez inwestorów prywatnych na podstawie doraźnie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy przy braku planów miejscowych. Problem ten występuje głównie w gminach miejskich, co prowadzi do dalszych, szeroko rozumianych konsekwencji. Ponadto wadliwie lokalizowane i realizowane inwestycje mogą ograniczać przestrzeń publiczną, zmniejszać dostęp do terenów zielonych czy wywoływać negatywne skutki dla środowiska naturalnego i otoczenia.

Podsumowując, brak społecznej odpowiedzialności w inwestycjach publicznych w dłuższej perspektywie prowadzi do obniżenia atrakcyjności gminy jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmniejsza szanse na zrównoważony rozwój terytorium lokalnego.

## **6. Podsumowanie**

Realizacja inwestycji społecznie odpowiedzialnych wymaga aktywności samorządu gminnego wykraczającej poza wymogi przepisów i procedur. Bez względu na podmiot inwestujący gmina zawsze uczestniczy w procesie inwestycyjnym – z jednej strony występuje jako bezpośredni inwestor, a z drugiej jako gospodarz terenu kreujący warunki inwestycyjne. Obie te role ostatecznie wpływają na kształt przestrzeni lokalnej i tworzą podstawy bądź bariery zrównoważonego rozwoju.

W artykule wskazano główne obszary zaangażowania gmin na rzecz społecznie odpowiedzialnego inwestowania, zarówno w odniesieniu do własnej polityki inwestycyjnej, jak i do innych podmiotów realizujących inwestycje w obrębie gminy.

Wyróżniono sferę przygotowania, realizacji i obsługi inwestycji oraz wskazano główne zadania i wymogi z nimi związane, w tym badanie i hierarchizację potrzeb inwestycyjnych, definiowanie dokumentów strategicznych, określanie kryteriów wyboru inwestycji oraz standardów ich realizacji i oceny.

Należy podkreślić, że szczególną rolę w procesie odpowiedzialnego inwestowania odgrywa społeczność lokalna – zwłaszcza w diagnozowaniu potrzeb i planowaniu inwestycji publicznych, które powodują wyraźne i długotrwałe zmiany w układzie przestrzenno-środowiskowym gminy, wpływając na obecną i przyszłą jakość życia mieszkańców.

Realizacja inwestycji zgodnie z ideą odpowiedzialnego inwestowania z pewnością stanowi wyzwanie dla urzędników, którzy muszą stawić czoła wielu uciążliwościom. W praktyce nie wszystkie zapoczątkowane czy zrealizowane inwestycje oceniane są pozytywnie. Studia przypadków oraz opublikowane przez różne instytucje wyniki badań i ekspertyz pozwoliły wskazać zasadnicze obszary problemowe utrudniające implementację idei odpowiedzialnego inwestowania w sektorze inwestycji publicznych i prowadzące do negatywnych zjawisk i ich skutków odczuwalnych w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzenno-środowiskowej.

## Literatura

- Aschauer D.A. [1989a], *Is Public Expenditure Productive?*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 23, nr 2, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).
- Aschauer D.A. [1989b], *Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven*, „Economic Perspectives”, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 13, nr 5.
- Aschauer D.A. [1990a], *Highway Capacity and Economic Growth*, „Economic Perspectives”, Federal Reserve Bank of Chicago, vol. 14, nr 5.
- Aschauer D.A. [1990b], *Is Government Spending Stimulative?*, „Contemporary Economic Policy”, vol. 8, nr 4, <https://doi.org/10.1111/j.1465-7287.1990.tb00300.x>.
- Aschauer D.A. [1990c], *Why Is Infrastructure Important?*, Conference Series (Proceedings), Federal Reserve Bank of Boston, vol. 34.
- Brodowicz D.P. [2014], *Odpowiedzialne inwestowanie na rynku nieruchomości w Polsce, bariery i możliwości dla inwestorów*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Calderon C., Servén L. [2004], *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Policy Research Working Paper 3400, World Bank, <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3400>.
- Duffy-Deno K.T., Randall W.E. [1991], *Public Infrastructure and Regional Economic Development: A Simultaneous Approach*, „Journal of Urban Economics”, vol. 30, nr 3, [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(91\)90053-A](https://doi.org/10.1016/0094-1190(91)90053-A).
- Duliniec A. [2015], *Inwestowanie społecznie odpowiedzialne – przejściowa moda czy trwała tendencja?*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 1(937), <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2015.0937.0103>.



- Gil N., Beckman S. [2009], *Infrastructure Meets Business: Building New Bridges, Mending Old Ones*, „California Management Review”, vol. 51, nr 2, <https://doi.org/10.2307/41166478>.
- Jonker J., Rudnicka A., Reichel J. [2011], *Nowe horyzonty. Przewodnik po społecznej odpowiedzialności i rozwoju zrównoważonym*, Centrum Strategii i Rozwoju Impact, Łódź.
- Kessides C. [1993], *The Contributions of Infrastructure to Economic Development. A Review of Experience and Policy Implications*, no. 213, Discussion Papers, World Bank, <https://doi.org/10.1596/0-8213-2628-7>.
- Lewicka-Strzałecka A. [2006], *Odpowiedzialność moralna w życiu gospodarczym*, IFiS PAN, Warszawa.
- Marcinek K. [2012], *Społecznie odpowiedzialne inwestowanie na rynku nieruchomości* [w:] „Studia Ekonomiczne”, nr 104 Inwestycje i nieruchomości: wybrane zagadnienia, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, [http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/SE\\_104.pdf](http://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/SE_104.pdf) (data dostępu: 28.06.2017).
- Matysiak A., Struś M. [2015], *Paradygmat rozwoju zrównoważonego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 213.
- Munnell A.H. [1992], *Policy Watch. Infrastructure Investment and Economic Growth*, „Journal of Economic Perspective”, vol. 6, nr 4, <https://doi.org/10.1257/jep.6.4.189>.
- Munnell A.H., Cook L.M. [1990], *How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?*, „New England Economic Review”, issue Sep.
- Odpowiedzialne inwestowanie* [2017], Materiały Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, <http://seg.org.pl/pl/node/2129> (data dostępu: 21.05.2017).
- Piasek W. [2013], *Nietrafione podkarpackie inwestycje za pieniądze unijne*, [http://www.biznesstyl.pl/biznes/biznes-na-co-dzien/1444\\_nietrafione-podkarpackie-inwestycje-za-pieniadze-unijne.html](http://www.biznesstyl.pl/biznes/biznes-na-co-dzien/1444_nietrafione-podkarpackie-inwestycje-za-pieniadze-unijne.html) (data dostępu: 28.06.2017).
- Postrzeganie partnerstwa publiczno-prywatnego przez przedstawicieli instytucji publicznych. Raport z badania* [2016], [https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza\\_postrzegania\\_PPP.pdf](https://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Analiza_postrzegania_PPP.pdf) (data dostępu: 28.06.2017).
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* [2011a], Badanie zlecone przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, [http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport\\_efekt\\_konsult.pdf](http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/raport_efekt_konsult.pdf) (data dostępu: 28.06.2017).
- Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych* [2011b], Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Millward Brown SMG/KRC, Warszawa.
- Raportowanie niefinansowe. Poradnik dla raportujących* [2015], Opracowanie Zespołu ds. Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw, CSRinfo, <http://www.csrinfo.org/poradnik-dla-raportujacych-raportowanie-niefinansowe> (data dostępu: 28.06.2017).
- Ratajczak M. [2000], *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, LXII/4.
- Realizacja przedsięwzięć w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego* [2013], Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 1/2013/P/12/051/KGP, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4883,vp,6353.pdf> (data dostępu: 28.06.2017).
- Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government* [2014], OECD, March 12.

- Rives J.M., Heaney M.T. [1995], *Infrastructure and Local Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 25, nr 1.
- Rok B. [2008], *Biznes społecznie odpowiedzialny – teoria i praktyka* [w:] *Ekonomia społeczna a rozwój*, red. J. Hausner, [www.ekonomiaspoleczna.msap.pl/Skrypty/es%20skrypt1.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.msap.pl/Skrypty/es%20skrypt1.pdf) (data dostępu: 28.06.2017).
- Ślęzak-Gładzik I. [2013], *Społeczna odpowiedzialność w ujęciu normy międzynarodowej ISO 26000 Guidance on Social Responsibility*, „Modern Management Review”, vol. XVIII, 20 (4/2013).
- Standardy obsługi inwestorów w Małopolsce*, [www.fundusze20072013.malopolska.pl](http://www.fundusze20072013.malopolska.pl) (data dostępu: 27.04.2017).
- System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Zbiórce zestawienie kontroli przeprowadzonych pod kątem gospodarowania przestrzenią* [2017], Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 193/2016/KIN, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13219,vp,15636.pdf> (data dostępu: 28.06.2017).
- Ustalenie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej* [2013], Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 5/2013/12/156/LOL, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/156/LOL/> (data dostępu: 28.06.2017).
- Wolska M., Czerwonka M. [2013], *Społecznie odpowiedzialne inwestowanie – analiza rentowności funduszy SRI w Polsce*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, Zeszyt Naukowy 126, SGH, Warszawa.
- Wpływ czynników ESG na decyzje inwestycyjne* [2016], Raport z badania przeprowadzonego przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie oraz firmę doradczą Deloitte, Warszawa, [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl\\_Raport\\_decyzje\\_inwestycyjne\\_13102016.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl_Raport_decyzje_inwestycyjne_13102016.pdf) (data dostępu: 21.05.2017).
- Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego* [2016], Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid.18/2015/14/066/LBI, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8484,vp,10578.pdf> (data dostępu: 28.06.2017).
- Zimny A. [2008], *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, Konin.

## **Pro-development Investments of Municipalities and the Concept of Socially Responsible Investment**

(Abstract)

The article discusses the engagement of local governments in socially responsible investment. Due to the goals and tasks taken by municipalities in the area of investment policy, which is a crucial part of general local development policy, there is a need to ask: In what sense do municipal authorities contribute to socially responsible investments and support the sustainable development of local areas?

This issue is considered in relation to the municipality's own investment and to investment undertaken by other entities in municipalities. In their conclusions, the authors emphasize the key circumstances that reflect municipalities' contribution to public and private socially responsible investments, mainly in the following areas: analysing and

locating investment needs on a hierarchy, defining strategic documents, establishing selection criteria and standards for implementing and evaluating investments. Finally, the article presents the main causes and consequences of municipal investment activities, which stand in contrast to the idea of responsible investment.

**Keywords:** socially responsible investment, sustainable development, local investment, public infrastructure, local development, municipality.

*Joanna Ptak*  
*Piotr Serafin*

# Osiedla grodzone i ocena ich zamknięcia w krakowskiej dzielnicy Podgórze

## Streszczenie

Coraz liczniej powstające osiedla grodzone, często autonomiczne i niespójne z otoczeniem, są oceniane negatywnie i przyczyniają się do fragmentaryzacji przestrzeni. Celem artykułu jest określenie przyczyn oraz skutków powstawania osiedli grodzonych w polskich miastach, określenie stopnia zamknięcia osiedli i ocena ich postrzegania w otoczeniu. Za obszar badawczy wybrano krakowską dzielnicę Podgórze, w której przedmiotowe zjawisko występuje z dużym nasileniem. Przeprowadzone badania potwierdzają wskazywane w literaturze oceny takich jednostek i prowadzą do konkluzji, że opisywane zjawisko należy postrzegać negatywnie, a w zakresie oceny stopnia zamknięcia osiedli niewłaściwe jest rozpatrywanie wszystkich jednostek grodzonych w ten sam sposób, ponieważ stopień ich zamknięcia jest różny. Ma to bezpośredni wpływ na postrzeganie tych osiedli i może przekładać się na relacje międzyludzkie zachodzące na ich obszarze oraz w najbliższym otoczeniu.

**Słowa kluczowe:** osiedla grodzone, gettoizacja, dzielnica Podgórze, Kraków, miasta.

**Klasyfikacja JEL:** R11.

Joanna Ptak, e-mail: joaptak@gmail.com

Piotr Serafin, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej, Katedra Gospodarki Regionalnej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: sera-finp@uek.krakow.pl

## 1. Wprowadzenie

Osiedla grodzone to współcześnie jedno z najbardziej pożądaných miejsc do życia w miastach i na obszarach podmiejskich. Są one ciekawą formą przestrzeni wydzielonej, dostępnej tylko dla osób uprawnionych i na zasadach zarządzającego przestrzenią. Większość nowych inwestycji jest budowana i reklamowana pod hasłami bezpiecznych i prestiżowych. Sprawia to, że wiele osób inwestujących w nieruchomości mieszkaniowe jest zainteresowanych kupnem mieszkania w osiedlach grodzonych, kupujący dążą do tego, aby zamieszkać pod tzw. dobrym adresem. Zamykanie osiedli niesie jednak wiele negatywnych skutków społecznych i przestrzennych. Zjawisko to jest widoczne w wielu miejscach na świecie, przy czym w Polsce jego skala jest niepokojąca.

Celem opracowania jest wskazanie rzeczywistych przyczyn oraz skutków powstawania osiedli grodzonych w polskich miastach, określenie stopnia zamknięcia osiedli i ocena ich postrzegania w otoczeniu. Za obszar badawczy wybrano krakowską dzielnicę Podgórze, w której zjawisko to występuje z dużym nasileniem.

Realizacja celu zakładała przegląd literatury z zakresu gettoizacji przestrzeni miejskich, zestawienie wyników badań opinii eksperckich dotyczących przyczyn i skutków powstawania osiedli zamkniętych, wyrażonych przez praktyków w zakresie urbanistyki, rozwoju miast, planowania przestrzennego, socjologii miast i dziedzin pokrewnych oraz ocenę zamknięcia osiedli dokonaną na podstawie percepcji elementów infrastruktury wykorzystywanych do fizycznego oraz mentalnego ograniczenia dostępu do nich. W podsumowaniu przybliżono koncepcję *secure by design* jako alternatywę dla powszechnie stosowanego grodzenia osiedli.

## 2. Osiedla grodzone i ich typy jako przejaw dobrowolnej gettoizacji

Przestrzeń miejska jest strukturalizowana i zorganizowana nieprzypadkowo, a jej główną cechą jest zachodzenie interakcji społecznych o różnych funkcjach, powstających na skutek społecznego wytwarzania przestrzeni, czyli jako efekt działań ludzi w społecznie i historycznie ukształtowanych strukturach. A. Karwińska podmioty wytwarzające przestrzeń społeczną definiuje jako „działające jednostki, ukształtowane przez proces socjalizacji i wychowania, pełniące rozmaite funkcje i zajmujące określone miejsce w hierarchiach społecznych” [Karwińska 2008, s. 21–22]. Uważa ponadto, że aktorami wytwarzającymi przestrzeń społeczną są zarówno pojedyncze jednostki, jak i grupy jednostek.

Proces gettoizacji i powstawanie gett jest skutkiem zachowań ludzkich w postaci segregacji społecznej. Segregacja ta jest powodowana chęcią ludzi do zachowania wyznawanych przez siebie norm kulturowych i społecznych, wartości i stylu życia [Węćławowicz 2007, s. 116] oraz dążeniem do oddzielania się od grup ludzi innych, tzn. posiadających odmienne zasady i normy społeczne, wyznających inne religie bądź pochodzących z innych kręgów kulturowych. Zjawisko segregacji najczęściej jest kojarzone z mniejszościami religijnymi, rasowymi bądź etnicznymi i często skutkuje wykluczeniem społecznym (*social exclusion*). Przeciwnieństwem segregacji oraz wykluczenia jest asymilacja, czyli zmniejszanie różnic kulturowych między grupami społecznymi [Węćławowicz 2007, s. 116]. Asymilacja to „stapianie się” kultur, mieszanie i współegzystowanie ludzi z różnych kręgów kulturowych. Brak asymilacji oraz segregacja przestrzenna skutkują dyskryminacją społeczną. Jedną z metod takiej dyskryminacji jest strategia blokowania – są to działania mieszkańców mające na celu zniechęcenie nowo przybyłych do zamieszkania na danym terenie [Węćławowicz 2007, s. 16]. Polegają one na okazywaniu wrogości i niechęci, odmowie wynajmu czy sprzedaży mieszkań. Do segregacji przestrzennej przyczyniają się również ceny nieruchomości. W mieszkaniach tańszych będą mieszkać ludzie ubożsi, a w miejscach droższych, bardziej luksusowych i lepiej wyposażonych – ludzie bogatsi.

Pojęcie gettoizacji może być interpretowane na różne sposoby. W niektórych definicjach będzie ograniczone do izolacji przymusowej, a w innych będzie dotyczyło również dobrowolnego oddzielania się. Niezależnie jednak od sposobu definiowania gettoizacji należy podkreślić, że zawsze dotyczy ona podziałów międzyludzkich i zawsze zachodzi na dwóch płaszczyznach: społecznej i przestrzennej. Ten rodzaj segregacji przestrzenno-społecznej jest zjawiskiem, które pojawiło się na szeroką skalę w latach 80. XX w. w Stanach Zjednoczonych, a obecnie jest również powszechnym zjawiskiem w miastach europejskich. Gettoizacja w Europie nie przyjmuje pierwotnego wymiaru, dąży się bowiem do asymilacji mniejszości narodowych i integracji społeczeństw, ale przyjmuje drugi wymiar, tzn. ludzie dobrowolnie tworzą getta, zwane przez G. Węćławowicza enklawami.

Fizycznym skutkiem i zarazem metodą gettoizacji jest powstawanie osiedli grodzonych, tzw. *gated communities* [Węćławowicz 2007, s. 124]. Zjawisko to zostało zapoczątkowane w Stanach Zjednoczonych wraz z budową osiedli dla osób starszych i szybko rozpowszechniło się na wszystkie grupy społeczne. Wiąże się z potrzebą izolacji, ale jest także sposobem na obronę własnego systemu wartości, ochronę rodziny i poszukiwanie idealnej, homogenicznej wspólnoty. *Gated communities* najczęściej definiowane są jako wyodrębniona przestrzeń na skutek specjalnie zaprojektowanych fasad i form budynków oraz układu wszystkich wydzielonych elementów, m.in. pasów zieleni, ogrodzeń i bram, które stanowią barierę o charakterze fizycznym, uniemożliwiającą swobodne wejście

na teren osiedla osobom z zewnątrz. Dodatkowe zabezpieczenie zapewniają firmy ochroniarskie oraz systemy monitoringu. Ograniczenie dostępu nie dotyczy tylko budynków czy posesji, ale także ulic, chodników oraz całej infrastruktury technicznej i społecznej znajdującej się wewnątrz takiego osiedla [Tobiasz-Lis 2011, s. 99–114]. E. Blakely i M. Snyder definiują je jako osiedla „których mury i płoty wykluczają publiczny dostęp do ulic, chodników, parków, plaż, rzek i placów zabaw (...) wszystkich zasobów, które bez tych bram i murów byłyby otwarte i używane przez wszystkich obywateli” [Gądecki 2007, s. 28]. E. McKenzie osiedla grodzone definiuje jako inwestycje wspólnych zainteresowań (*common interest housing development*), co jest próbą szerokiego określenia tego zjawiska [Tobiasz-Lis 2011, s. 99–114]. Na potrzeby artykułu zakłada się, że osiedla grodzone to obszary różniące się od otoczenia intensywnością i rodzajem zabudowy oraz fizycznym wyodrębnieniem z przestrzeni poprzez ograniczony dostęp.

*Gated communities* często tworzą prywatne kluby (*club economy*), przeznaczone dla ludzi bogatych lub posiadających pewne charakterystyczne, pożądane cechy (np. wiek, status społeczny, rasa) [Le Goix i Webster 2006, s. 41–62]. Z punktu widzenia finansowego, politycznego, gospodarczego czy ekologicznego są niezależne i mogą, poprzez dobre zarządzanie, być jednostkami bardziej ekologicznymi bądź lepiej prosperującymi od tych współpracujących z sektorem publicznym np. w zakresie gospodarki odpadami lub dbania o przestrzeń publiczną. Koszt społeczny takiej izolacji może być jednak znacznie wyższy od korzyści finansowych. Jednym z wielu skutków gettoizacji jest brak wymiany kulturowej, poczucie obcości i wrogości [Jałowiecki 2010, s. 301].

Zamknięte, odizolowane jednostki mieszkaniowe zazwyczaj są zorganizowane tak, aby były niezależne od otoczenia. Posiadają wysoki standard, różnią się rodzajem zabudowy i estetyką. Ma to ogromny wpływ na postrzeganie tych miejsc jako „swego rodzaju wysp” niepasujących do otoczenia. Ich granice zazwyczaj podkreślają różnice wewnątrz i na zewnątrz osiedla [Dymnicka 2007, s. 53]. Zaburza to krajobraz oraz sprawia, że jest niespójny i chaotyczny, a tym samym przyczynia się do zaburzenia ładu przestrzennego.

Ciekawą pracą dotyczącą gettoizacji dobrowolnej w ramach osiedli zamkniętych jest praca autorstwa E. Blakelya i M. Snydera [Grant i Mittelsteadt 2004, s. 913–930], w której na podstawie przeanalizowanych amerykańskich przykładów zaprezentowano najczęściej występujące typy osiedli, zidentyfikowane na podstawie przyczyn ich powstawania. Są nimi osiedla wspólnego stylu życia (*lifestyle communities*), osiedla prestiżu (*prestige communities*) i strefy bezpieczeństwa (*security zones*).

*Lifestyle communities* koncentrują ludzi wokół aktywnego spędzania wolnego czasu, obiektów sportowych lub rekreacyjnych, wspólnego dobra, współdzielonych usług [Grant i Mittelsteadt 2004, s. 913–930]. Oznacza to, że mieszkańcy takich

osiedli mają podobne zainteresowania, potrzeby lub pragnienia. Atutem tego typu miejsc ma być możliwość utożsamienia się ze społecznością, bezpieczeństwo i identyczny styl życia wszystkich sąsiadów (np. osiedla dla emerytów). Społeczność w tym wypadku jest tworzona jako skutek wspólnej korzyści i wspólnych zainteresowań. *Prestige communities* są ekskluzywnymi osiedlami symbolizującymi bogactwo i status [Grant i Mittelsteadt 2004, s. 913–930]. M.G. Snyder i E.J. Blakely rozróżniają trzy podtypy wyróżnione na podstawie poziomu zamożności mieszkańców. Są nimi *enclaves of rich and famous, top-fifth development* i *executive middle class*. Pierwsze z nich to enklawy osób sławnych i najbogatszych, chronione, z ograniczonym dostępem, zawsze usytuowane w atrakcyjnej lokalizacji. Drugie, topowe inwestycje mieszkaniowe, są również chronione, co gwarantuje ograniczony dostęp dla osób z zewnątrz. Trzecia grupa osiedli jest zamieszkiwana przez bogatszą klasę średnią, która dąży do podniesienia swojego prestiżu. Według powyższej klasyfikacji osiedla dla klasy średniej są zazwyczaj grodzone (*gated*), ale nie chronione (*guarded*) i są najniżej usytuowane w hierarchii osiedli pod względem prestiżu. *Security zone communities*, czyli strefy bezpieczeństwa, powstają w wyniku potrzeby izolowania się [Grant i Mittelsteadt 2004, s. 913–930]. Skutkiem ich powstania jest zamykanie dróg publicznych dla osób niemieszkających na danym terenie oraz budowanie murów i ogrodzeń. Są one utożsamiane z ochroną przed przestępczością, ze zmniejszeniem ruchu i dbałością o własność prywatną. Motywem ich tworzenia jest poczucie strachu.

Podział zaproponowany przez amerykańskich naukowców może stanowić podstawę do określenia przyczyn występowania takiego zjawiska w Polsce. Należy jednak uwzględnić uwarunkowania historyczne, kulturowe, społeczne czy polityczne, które różnią się w Polsce od tych występujących w Stanach Zjednoczonych. Można założyć, że mimo odmiennych przyczyn izolowania się, skutki takiego działania mogą być podobne.

### **3. Zjawisko grodzenia osiedli w Polsce po okresie przemian społeczno-ustrojowych XX wieku i jego przyczyny**

Po II wojnie światowej wraz z intensywną industrializacją kraju i rozwojem przemysłu wydobywczego i przetwórczego w krajobrazie miast pojawiły się robotnicze osiedla mieszkaniowe, w których mieszkali pracujący w przemyśle wraz z rodzinami. Mieszkańcami nowych industrialnych dzielnic byli migranci ze wsi, którzy wraz z podjęciem pracy w przemyśle osiągnęli awans społeczny. Przyrost ludności napływającej z obszarów wiejskich i szybko realizowane inwestycje mieszkaniowe z wielkiej płyty przyczyniły się do powstania chaosu przestrzennego. Tworzone były duże dzielnice nieposiadające centrum, placów, wartości



kulturowej w postaci zabytków. Były to sztuczne twory, budowane na potrzeby istniejącej sytuacji. To nowe otoczenie, socrealistyczne i dalekie naturze, nazywane jest *Indunature* [Szczepański i Ślęzak-Tazbir 2007, s. 36–43]. Przykładem takich osiedli były inwestycje Huty Katowice, której pracownicy otrzymali mieszkania w Dąbrowie Górniczej, czy Huty im. Lenina, na której potrzeby powstała robotnicza Nowa Huta, będąca początkowo odrębnym miastem, a od 1951 r. przyłączona do Krakowa jako jego dzielnica. Wraz z reformą ustrojową w Polsce klasa robotnicza straciła swój uprzywilejowany status. Wiele zakładów zaczęło zamykać, co skutkowało wzrastającym bezrobociem i obniżeniem standardów życia. Osiedla zamieszkiwane przez byłych pracowników zakładów stawały się gettami biedy [Szczepański i Ślęzak-Tazbir 2007, s. 36–43]. Ludność zamieszkująca tam zaczęła ubożać i borykać się z odseparowaniem od społeczeństwa. Problemy, których doświadczała, były m.in. skutkiem długotrwałego bezrobocia, popadaniem w nałogi i konfliktami z prawem.

Na skutek transformacji ustrojowo-gospodarczej klasa średnia zaczęła stanowić coraz ważniejszą grupę w społeczeństwie polskim. Znaczenie zyskiwał kapitał oparty na wiedzy, wykształceniu i kwalifikacjach zawodowych. Nowe społeczeństwo cechowała efektywność, tempo, osiągnięcia, postęp. Ludzie posiadający te cechy – zaliczani do klasy średniej – są obecnie najczęściej mieszkańcami gett dobrobytu, czyli nowoczesnych osiedli, otoczonych murem lub z wyraźnie wyodrębnioną przestrzenią [Szczepański i Ślęzak-Tazbir 2007, s. 43–47]. Obszary te często zachowują tradycyjny układ, posiadają ulice, place i tereny zielone. Zazwyczaj są one ładne, zadbane i dobrze zaprojektowane. Dodatkowo można zauważyć, że nazwy tych osiedli, a także wewnętrznych ulic przynoszą pozytywne skojarzenia, często sugerują prestiż i dobrobyt lub bajkowość i magiczność miejsca. Niestety zazwyczaj nie wpisują się w krajobraz, tworzą obszary wydzielone do tego stopnia, że można je nazwać miastem w mieście [Szczepański i Ślęzak-Tazbir 2007, s. 43]. Społeczne skutki takiego sąsiedztwa mogą być negatywne. Dzielenie fizyczne oraz mentalne ludności sąsiadującej ze sobą powoduje niechęć, zazdrość czy wrogość. Pojawia się rozróżnienie na gorszych i lepszych, biedniejszych i bogatszych. Uważa się, że ewentualne problemy na tym tle zależą od nastawienia społeczności i waloryzowania zamieszkiwanej przestrzeni. Istotna staje się tutaj świadomość pojawienia się różnych podziałów [Szczepańska 2012, s. 102–125]. Uznanie jakiegoś obszaru za gorszy prowadzi do marginalizacji jego mieszkańców. „Nierzadko dochodzi do eskalacji gniewu w dzielnicy biedy właśnie poprzez mechanizm etykietowania” [Szczepański i Ślęzak-Tazbir 2007, s. 49]. Dodatkowo, w społeczności, która wytwarza negatywne emocje i poczucie zagrożenia, pojedynczy człowiek dąży do odizolowania i alienacji.

W Polsce jedną z istotnych przyczyn powstawania osiedli za bramą stała się potrzeba poczucia bezpieczeństwa. B. Jałowicki uważa, że ryzyko jest

problemem współczesności. W dobie globalizacji poczucie zagrożenia jest stałe i skutkuje lękiem. W związku z tym powstają utopijne idee miast bezpiecznych i zamieszkiwanych tylko przez „swoich”. Odpowiedzią na tę nierealną ideę mają być mniejsze jednostki, czyli bezpieczne, grodzone osiedla. Niestety trudno stwierdzić, czy zabezpieczenia oferowane mieszkańcom osiedli zamkniętych są skuteczne i rzeczywiście zapewniają bezpieczeństwo. Dają one natomiast poczucie „mentalne”, które przez B. Jałowieckiego zostało nazwane „obsesją bezpieczeństwa” [Jałowiecki 2007, s. 22]. Z. Bauman uważa, że taka zabudowa nie zmniejszy odczuwanego przez ludzi strachu, gdyż jest on spowodowany innymi czynnikami – niestabilnym rynkiem pracy, zmniejszającą się wartością nabywanych umiejętności i kompetencji, zanikającymi relacjami międzyludzkimi [Dymnicka 2007, s. 54]. Inną i częstą, lecz niechętnie wymienianą przez mieszkańców przyczyną wyboru tych osiedli jest prestiż takiego zamieszkania. W badaniach ankietowych respondenci nie przyznają się do chęci mieszkania w osiedlach prestiżowych, należy jednak uznać, że jest to istotna przyczyna wyboru tych osiedli.

#### **4. Analiza ocen eksperckich dotyczących przyczyn i skutków powstawania osiedli grodzonych oraz wpływu elementów infrastruktury na stopień zamknięcia osiedla\***

Badania zostały podzielone na dwie części – pierwsza część badań została oparta na wynikach wypełnianego przez ekspertów kwestionariusza, druga bazowała na szacowaniu stopnia zamknięcia osiedli na podstawie terenowej inwentaryzacji i zebranej dokumentacji fotograficznej. W grupie eksperckiej rangowane w kwestionariuszu opinie formułowało 23 teoretyków i praktyków, zajmujących się planowaniem przestrzennym, rozwojem miast, socjologią miast, architekturą i dziedzinami pokrewnymi<sup>1</sup>, którzy także proszeni byli o oszacowanie własnych kompetencji w zakresie ocenianych zagadnień. Przygotowany kwestionariusz pozwolił określić przyczyny rozwoju osiedli grodzonych oraz skutki społeczne i przestrzenne ich powstania, a także elementy infrastruktury, które warunkują różnicowany stopień zamknięcia osiedli. Uzyskane wyniki wykorzystano do

---

\* Badania zostały przeprowadzone w ramach zajęć seminarium magisterskiego przez Joannę Ptaak, pod kierunkiem Piotra Serafina.

<sup>1</sup> Byli to pracownicy Urzędu Miasta Krakowa (Biura Planowania Przestrzennego), pracownicy Instytutu Rozwoju Miast (Zespołu Planowania Przestrzennego i Komunikacji, Obserwatorium Polityki Miejskiej oraz Zakładu Przestrzennych i Społecznych Aspektów Mieszkalnictwa), pracownicy katedr: Gospodarki i Administracji Publicznej, Gospodarki Regionalnej, Katedry Socjologii Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Katedry Socjologii Ogólnej i Antropologii Społecznej Akademii Górniczo-Hutniczej.

oszacowania stopnia zamknięcia osiedli grodzonych w dzielnicy Podgórze w Krakowie. W niniejszej pracy nie przytoczono analiz statystycznych udzielanych odpowiedzi, a jedynie ich uogólnioną syntezę, warto jednak podkreślić, że przytoczone wnioski są efektem takich analiz, a uczestniczący w badaniach eksperci wysoko ocenili swoje kompetencje w zakresie tej problematyki.

Eksperti traktowali zjawisko gettoizacji szeroko, jako takie, które może mieć wymiar zarówno przymusowego, jak i dobrowolnego izolowania grup ludności, w różnych okolicznościach i z różnych powodów. Potwierdzili także, że osiedla zamknięte są przykładem gettoizacji. W grupie przyczyn wpływających na grodzenie osiedli najwyższą ocenianą przez respondentów była „chęć posiadania wyłącznego dostępu do infrastruktury i usług, np. miejsc parkingowych”. W centrach miast, gdzie parkowanie samochodu w miejscach publicznych jest płatne, a liczba miejsc ograniczona, argument dotyczący potrzeby posiadania dostępu do miejsc parkingowych wydaje się racjonalny. Nie można jednak tego odnieść do parków, skwerów czy placów zabaw, gdzie dzieci nie mogą się wspólnie bawić, ponieważ mieszkają na różnych osiedlach. W wielu artykułach naukowych oraz prasowych rozpatruje się ten problem właśnie pod kątem najmłodszych użytkowników przestrzeni i ich reakcji na wzniesione ogrodzenia. Drugim w kolejności notowanym czynnikiem grodzenia osiedli jest „potrzeba zaznaczenia/oddzielenia swojej własności w przestrzeni”. „Potrzeba bezpieczeństwa oraz potrzeba prestiżu”, które w literaturze są wskazywane jako jedne z najważniejszych przyczyn grodzenia osiedli, znalazły się na kolejnych, ale niższych punktowanych miejscach. Mniej istotnymi przyczynami w opinii respondentów są: „identyfikowanie się z tzw. klasą metropolitarną”, „chęć tworzenia homogenicznej wspólnoty wewnątrz osiedla” oraz „uwarunkowania historyczne związane z okresem PRL-u (ukształtowanie nastawienia do dobra wspólnego, przestrzeni publicznych i prywatnych)”. Ostatni z wymienionych czynników jest często podawany w literaturze jako czynnik mający istotny wpływ na relacje ludzie – przestrzeń. Ponadto ankietowani wskazali dwie dodatkowe przyczyny: „naśladowanie tendencji występujących w innych krajach” i „lepszą kontrolą nad terenem – zabezpieczenia przed wandalizmem”.

Pozytywne i negatywne konsekwencje tworzenia osiedli zamkniętych zostały ocenione w kategorii oddziaływań społecznych i przestrzennych, przy czym w ocenie dominowały te niekorzystne. Najbardziej niekorzystnym skutkiem według grupy eksperckiej jest „tworzenie społecznych podziałów ludzi”, kolejne to „zanik relacji sąsiedzkich i innych”, oraz „potęgowanie strachu, nieufności, poczucia zagrożenia”. Do skutków pozytywnych respondenci zaliczyli „realizowanie preferowanego stylu życia, zachowanie/kreowanie społecznej spójności w ramach tworzonej grupy” oraz „podtrzymywanie tradycji i kultury”, są to jednak skutki o niewielkim znaczeniu. Zdecydowana większość wskazanych konse-

kwencji przestrzennych została oceniona negatywnie. Jediną zaletę grodzenia osiedli eksperci dostrzegli w „kondensowaniu wielu funkcji na małej przestrzeni”, zaś za najbardziej uciążliwe skutki uznali „tworzenie fizycznych barier” oraz „utrudnienia komunikacyjne dla pieszych”. Równie źle ocenianymi skutkami były: „ograniczanie przestrzeni dla ogółu”, „zmniejszanie ilości przestrzeni publicznych i utrudnienia komunikacyjne dla samochodów”, „podział przestrzeni, tworzenie stref” oraz „wizualnych i widokowych barier”.

Ekspertki dokonali także oceny wpływu poszczególnych elementów infrastruktury na stopień zamknięcia osiedla. Wskazane w ocenie elementy zostały potraktowane jako mające istotne znaczenie w percepcji zamknięcia osiedli i zostały wykorzystane jako modelowe do oszacowania poziomu zamknięcia osiedli w krakowskim Podgórzu.

Ranga elementu (tabela 1) została ustalona jako uśredniona wartość iloczynów ocen wpływu danego elementu na zamknięcie osiedla w opinii ekspertów (oceniającego w skali 1–5) i ich samooceny w zakresie znajomości danego tematu (oceniającej w skali 1–5). Ekspertki dokonywali samooceny, czyli oszacowania swoich kompetencji osobno w dwóch płaszczyznach: społecznego oraz przestrzennego aspektu gettoizacji. Podczas wyliczania rang dotyczących wpływu elementów infrastruktury na stopień zamknięcia brano pod uwagę samooceny odnoszące się do przestrzennego aspektu gettoizacji.

Według ekspertów największy wpływ na percepcję zamknięcia osiedla ma wysokie ogrodzenie (tabela 1). Jest to element w największym stopniu przyczyniający się do odczucia, że osiedle jest osiedlem zamkniętym. Wysoko rangowanym elementem jest również ogrodzenie nieprześwitujące. Połączenie tych dwóch elementów mocno wpływa na odbiór stopnia zamknięcia osiedla. Taki typ ogrodzenia stosowany jest jednak bardzo rzadko. Najlepiej ocenionym rodzajem ogrodzenia jest żywopłot. Ma on najmniejszy wpływ na odbiór zamknięcia osiedla. Siły odpowiedzi dotyczące wszystkich ocenianych elementów infrastruktury podano w tabeli 1.

Kolejnym wysoko rangowanym elementem jest furtka zamknięta (otwierana tylko po weryfikacji wchodzącego). Ciekawe, że według respondentów zamknięte wejście i wjazd wpływają podobnie silnie na odbiór stopnia zamknięcia osiedla, natomiast kiedy elementy te są otwarte, to odczuwalny stopień zamknięcia osiedla jest dużo mniejszy w przypadku, gdy otwarta jest brama wjazdowa, niż wówczas, gdy otwarta jest bramka wejściowa. Użycie szlabanu wjazdowego jest rozwiązaniem gorszym niż pozostawienie otwartej bramy, ale lepszym niż zamknięcie bramy. Wydaje się również lepszym rozwiązaniem dla pieszych niż zamontowanie bramki wejściowej, gdyż zgodnie z opinią ankietowanych ma mniejszy wpływ na odczuwalny stopień zamknięcia przestrzeni. W najmniejszym stopniu odczucie zamknięcia osiedla powodują: symboliczne zaznaczenie granicy, żywopłot oraz

wjazd otwarty. Przez symboliczne zaznaczenie granicy rozumie się takie zabiegi projektowe, które sugerują występowanie granicy między dwoma obszarami, np. przez wykorzystanie elementów małej architektury, zieleni czy różnic terenu.

Tabela 1. Ocena wpływu poszczególnych elementów infrastruktury na stopień zamknięcia osiedla

| Oceniane elementy infrastruktury                              | Ranga elementu <sup>a</sup> (0–25) |
|---|------------------------------------|
| Ogrodzenie wysokie  | 18,91                              |
| Furtka zamknięta (otwierana tylko po weryfikacji wchodzącego) | 18,52                              |
| Ogrodzenie nietransparentne                                   | 17,43                              |
| Wjazd zamknięty   | 17,35                              |
| Obecność stróża   | 13,57                              |
| Furtka otwarta (z możliwością zamknięcia)                     | 13,04                              |
| Ogrodzenie transparentne                                      | 12,48                              |
| Znak informujący o zakazie wstępu/wjazdu                      | 12,00                              |
| Zewnętrzna firma ochroniarska                                 | 12,00                              |
| Szlaban   | 11,65                              |
| System monitoringu  | 10,61                              |
| Ogrodzenie niskie   | 10,57                              |
| Wjazd otwarty   | 8,43                               |
| Żywopłot  | 8,30                               |
| Symboliczne zaznaczenie granicy                               | 5,09                               |

<sup>a</sup> Ranga elementu była ustalana na podstawie uśrednionych wartości uzyskanych odpowiedzi, skorygowanych o samoocenę respondentów w zakresie ocenianego zagadnienia.

Źródło: badania własne.

Zaprezentowana synteza pierwszej części badań stała się źródłem wiedzy o postrzeganiu grodzonych osiedli jako swoistego negatywnego fenomenu, który nie powinien być rozwijany.

## 5. Analiza i ocena stopnia zamknięcia osiedli grodzonych w dzielnicy Podgórze

Drugim etapem prowadzonych badań było określenie stopnia zamknięcia wytypowanych osiedli grodzonych według stanu na wrzesień 2016 r., zlokalizowanych w krakowskiej dzielnicy Podgórze. Dzielnica ta została wybrana ze względu na największą liczbę nowych inwestycji mieszkaniowych w Krakowie w ostatnich dwóch latach. Dzięki inwentaryzacji, wizji lokalnej i zebraniu dokumentacji

fotograficznej dotyczącej 28 osiedli<sup>2</sup> określono, w jakie elementy infrastruktury, wskazane i rangowane przez ekspertów pod kątem wpływu na izolację danej jednostki, jest wyposażone każde z nich. Ich występowanie było podstawą wyznaczenia skali izolacji i punktem wyjścia do obliczenia stopnia zamknięcia osiedla.

Stopień zamknięcia osiedla jest średnią arytmetyczną z rang poszczególnych elementów infrastruktury podanych w tabeli 1 i został wyliczony według wzoru:

$$S_z = \frac{\sum_{i=1}^m s_i}{m},$$

gdzie:

$S_z$  – stopień zamknięcia,

$s_i$  – wpływ elementów infrastruktury na stopień zamknięcia oszacowany w ankiecie,

$m$  – liczba ocenianych elementów infrastruktury ( $m = 15$ ).

Wyznaczenie wzoru o powyższej formule miało na celu w możliwie łatwy sposób pozwolić na ocenę zamknięcia osiedli. Powstał on na podstawie ankiety, w której eksperci oceniali wpływ 15 elementów infrastruktury na stopień zamknięcia przestrzeni osiedla (w skali 0–25). Stąd formuła wzoru stopnia zamknięcia uwzględnia elementy występujące na danym osiedlu pomnożone przez oszacowany stopień zamknięcia ( $s_i$ ), uśrednione poprzez podzielenie przez liczbę wszystkich branych pod uwagę wskaźników ( $m = 15$ ).

Wszystkie wytypowane osiedla znajdują się w zachodniej części tej dzielnicy, gdyż umożliwia ona zabudowę mieszkaniową. Część wschodnia dzielnicy to w dużej mierze obszary niezagospodarowane bądź z zabudową mieszkaniową jednorodziną lub niemieszkalną (często przemysłową). Wytypowane do badań osiedla często znajdują się w sąsiedztwie podobnych, zazwyczaj minimum dwóch osiedli zamkniętych. Taką zależność zaobserwowano przy ul. Płaszowskiej, gdzie graniczą ze sobą cztery osiedla zamknięte. Podobne zagęszczenie osiedli zamkniętych można zaobserwować przy ul. Przewóz, gdzie w jej części zachod-

<sup>2</sup> Analizowane osiedla mieszczą się pod wskazanymi adresami, jeśli istnieją, podano nazwy własne osiedli: I – ul. Szafrana 4, II – ul. Rydlówka 44, III – ul. Rydlówka 42, 42a, 42b, 42c, IV – Osiedle Fi, ul. Rzemieślnicza/Szafrana 5, 5a, 5b, 5c, 5d, V – Dom pod Słowikiem, ul. Krasickiego 30, VI – ul. Parkowa 16b, VII – ul. Parkowa 16, 16a, VIII – ul. Parkowa 18, IX – Pasaż Podgórski, ul. Romanowicza 5, X – ul. Przemysłowa 25, XI – ul. Przemysłowa 13, XII – Garden Residence, ul. Przemysłowa 4, XIII – ul. Wielicka 57, XIV – ul. Wielicka 42, 42a, 42b, 42c, XV – ul. Wielicka 44, XVI – osiedle Nad Stawem, ul. Krzywda 17a, 17g, 17h, XVII – ul. Strycharska 10, XVIII – ul. Sarmacka 10, 10a, 10b, 10c, XIX – ul. Płaszowska 51, 51a, 51b, 51c, 51d, 51e, XX – ul. Płaszowska 57, 59, XXI – ul. Płaszowska 63, XXII – ul. Saska 5, 7, XXIII – Parkowa Siódemka, ul. Myśliwska 5, XXIV – ul. Ignacego Stoszki 9 i ul. Przewóz 9, XXV – ul. Przewóz 8, 10, 12, 14, XXVI – ul. Przewóz 13, XXVII – osiedle Nowy Przewóz, ul. Przewóz 32a, 32b, 38, 40, 40a, 40b, 40c, 40d, XXVIII – osiedle Mały Przewóz, ul. Przewóz 36, 36a, 36b.

niej znajdują się trzy takie osiedla, a w części wschodniej dodatkowe dwa, przy czym jedno z nich jest największym osiedlem w Podgórzu. Inne miejsca o dużym skupisku osiedli zamkniętych to Zabłocie, gdzie znajdują się cztery takie osiedla, ul. Wielicka z trzema sąsiadującymi osiedlami, ul. Parkowa również z trzema sąsiadującymi osiedlami, a także rejon między ul. Rydlówka a ul. Rzemieśniczą, gdzie zlokalizowane są cztery osiedla zamknięte. Pojedyncze lokalizacje to osiedla przy ul. Krasickiego, Krzywda, Strycharskiej oraz Sarmackiej.

Większość, tj. 3/4 osiedli, posiada ogrodzenie. W każdym wypadku było to ogrodzenie transparentne wykonane z siatki ogrodzeniowej lub paneli ogrodzeniowych. W siedmiu przypadkach było to ogrodzenie niskie (do 1,5 m wysokości), a w czternastu wysokie (powyżej 1,5 m wysokości). W przypadku osiedli, gdzie nie było ogrodzeń od frontu budynku, znajdowały się szlabany wjazdowe ograniczające wjazd samochodów. Takie rozwiązanie występuje np. na osiedlach przy ul. Przemysłowej 13 i 25 oraz ul. Parkowej 16 i 16a. Najczęściej stosowanym zabezpieczeniem poza zamknięciem i ogrodzeniem jest system monitoringu – posiada go 21 osiedli. Informację o ochronie przez zewnętrzną firmę ochroniarską zauważono na terenie ośmiu osiedli. Ochronę stróża odnotowano na terenie dwóch osiedli. Informacje o zakazie wstępu nieupoważnionym pojawiły się na sześciu osiedlach. W 22 przypadkach wjazd na teren osiedla nie jest możliwy, z czego w pięciu przypadkach uniemożliwiają go szlabany, a w 17 zamknięte bramy wjazdowe. Tylko na trzech osiedlach są otwarte bramy wjazdowe. Wejście do 3/4 osiedli prowadzi przez furtki wejściowe. Osiemnaście z nich było zamkniętych podczas inwentaryzacji terenowej, a tylko trzy otwarte, umożliwiające swobodne wejście na teren osiedla. Swobodne wejście było możliwe na teren co czwartego osiedla. Żadne z analizowanych osiedli nie posiada naturalnego żywoplotu jako granicy, ogrodzenia lub elementu zaznaczającego obszar osiedla.

Najtrudniejszym w ocenie elementem było symboliczne zaznaczenie granicy. Założono, że mogą to być elementy małej architektury stanowiące widoczne odróżnienie od otoczenia, a także zieleń różniąca się od otaczającej lub w sposób fizyczny oddzielająca teren osiedla od otoczenia. Takie zabiegi architektoniczne lub ogrodnicze zaobserwowano w dziewięciu przypadkach.

Jak wynika z tabeli 2, dwa na 28 osiedli posiada bardzo wysoki stopień zamknięcia (grupa I) – wartość wskaźnika 7,24. Są to osiedla, na których odnotowano najwięcej elementów infrastruktury wpływających na stopień zamknięcia. Pierwsze z nich, Dom pod Słowikiem zlokalizowany przy ul. Krasickiego, ma wysokie, transparentne ogrodzenie, elementy małej architektury stanowiące widoczną granicę osiedla oraz zamknięty dostęp na teren osiedla. Wejście lub wjazd jest możliwy po identyfikacji wchodzącego przez stróża. Osiedle jest dodatkowo zabezpieczane przez system monitoringu i zewnętrzną firmę ochroniarską. Drugim osiedlem o tak wysokim stopniu zamknięcia jest Garden Residence.

Na osiedlu tym występują takie same elementy jak na osiedlu opisanym powyżej. Jest ono wyposażone w bramę i furtkę oraz oddzielny hall z recepcją i wejściem dla gości. Wstęp na teren osiedla jest możliwy po weryfikacji wchodzącego przez pracownika recepcji.

Osiedli, których stopień zamknięcia jest wysoki (wartość wskaźnika stopnia zamknięcia osiedla mieści się w przedziale 5–6,99) jest jedenaście (grupa II). Osiedla te posiadają zazwyczaj pięć, sześć, a w jednym przypadku siedem rozpatrywanych elementów infrastruktury. Osiedli o średnim stopniu zamknięcia (wartość wskaźnika w przedziale 3–4,99) jest siedem (grupa III). Są to osiedla posiadające cztery lub pięć elementów z piętnastu rozpatrywanych. Osiedli o niskim stopniu zamknięcia (wartość wskaźnika w przedziale 1–2,99) jest osiem (grupa IV). Posiadają one po dwa lub trzy, a w jednym przypadku cztery badane elementy infrastruktury.

Osiedlem o najniższym stopniu zamknięcia jest osiedle zlokalizowane przy ul. Rydlówka 44. Występują tu dwa elementy: symboliczne zaznaczenie granicy (użyto do tego barierki oraz stopni różnicujących wysokość terenu ulicy od osiedla) oraz system monitoringu. Drugim osiedlem o tej samej wartości stopnia zamknięcia 1,05 jest osiedle przy ul. Wielickiej 42, 42a, 42b, 42c. Posiada ono takie same dwa elementy, ale jest znacznie większe od poprzedniego. Na oba te osiedla można swobodnie wejść. Osiedla o niewiele wyższym wskaźniku (1,82) to osiedla przy ul. Parkowej 16, 16a oraz ul. Przemysłowej 13 i 25. Występują tu trzy elementy: symboliczne zaznaczenie granicy, szlaban i system monitoringu. Są to elementy ograniczające poruszanie się samochodów, nie ograniczają jednak w żaden sposób ruchu pieszych, co sprawia, że odczuwalny stopień zamknięcia tego osiedla jest niski. Nieco wyższy stopień zamknięcia (1,85) ma osiedle przy ul. Wielickiej 44. Na osiedle to nie jest ograniczony wjazd samochodów, gdyż na jego terenie nie ma szlabanu wjazdowego, ale zastępuje go informacja o ochronie przez zewnętrzną firmę ochroniarską. Zgodnie z opinią ekspertów informacja o takiej ochronie bardziej wpływa na odbiór wyższego stopnia zamknięcia niż szlaban wjazdowy.

Dwa pozostałe osiedla o niskim wskaźniku zamknięcia to Pasaż Podgórski przy ul. Romanowicza 5 (1,92) oraz budynek przy ul. Strycharskiej 10 (2,81). Pierwsze z wymienionych osiedli posiada trzy elementy: symboliczne zaznaczenie granicy, otwartą furtkę oraz system monitoringu. Osiedle to zaprojektowane jest tak, że przestrzeń z zewnętrznej części budynków jest dostępna dla ogółu. Na jego terenie znajduje się mała architektura oraz zieleń, a także usługi na parterze jednego z budynków. Przestrzeń ta zaprojektowana jest w sposób zachęcający przechodnia do skorzystania z niej. Przestrzeń od wewnętrznej części budynków jest przeznaczona dla mieszkańców. Furtka, umożliwiająca wejście na dziedziniec nie jest częścią ogrodzenia (osiedle to nie jest ogrodzone), lecz muru budynku.



Tabela 2. Wskaźnik stopnia zamknięcia osiedli zamkniętych w Dzielnicy XIII Podgórze

| Lp. | Nazwa osiedla, adres   | Grupa | Ogrodzenie wysokie | Ogrodzenie niskie | Ogrodzenie transparentne | Ogrodzenie nietransparentne | Zywoplot | Symboliczne zaznaczenie granicy | Szlaban | Furtka otwarta | Furtka zamknięta | Wjazd otwarty | Wjazd zamknięty | Znak informujący o zakazie wstępu | System monitoringu | Obecność stróża | Zewnętrzna firma ochroniarska | Stopień zamknięcia osiedla |
|-----|--|-------|--------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|---------------------------------|---------|----------------|------------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------|
|     | Wpływ elementów infrastruktury na stopień zamknięcia osiedla – ocena ekspercka | ×     | 18,91              | 10,57             | 12,48                    | 17,43                       | 8,3      | 5,09                            | 11,65   | 13,04          | 18,52            | 8,43          | 17,35           | 12,0                              | 10,61              | 13,57           | 12,0                          | ×                          |
| 1   | Dom pod Słowikiem, ul. Krasińskiego 30   | I     | +                  |                   | +                        |                             |          | +                               |         |                | +                |               | +               |                                   | +                  | +               | +                             | 7,24                       |
| 2   | Garden Residence, ul. Przemysłowa 4  | I     | +                  |                   | +                        | +                           |          | +                               |         |                | +                |               | +               |                                   | +                  | +               | +                             | 7,24                       |
| 3   | ul. Parkowa 16b  | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 | +       |                | +                |               | +               |                                   |                    |                 | +                             | 6,3                        |
| 4   | ul. Wielicka 57  | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                |               | +               |                                   |                    |                 | +                             | 5,53                       |
| 5   | ul. Płaszowska 63  | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                |               | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,44                       |
| 6   | Osiedle Mały Przewóz, ul. Przewóz 36, 36a, 36b                                 | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                |               | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,44                       |
| 7   | ul. Rydlówka 42, 42a, 42b, 42c   | II    | +                  |                   | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,4                        |
| 8   | ul. Szafrana 4   | II    | +                  |                   | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                |               | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,28                       |
| 9   | ul. Ignacego Stoszki 9 i ul. Przewóz 9   | II    | +                  |                   | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             | +               |                                   |                    |                 | +                             | 5,28                       |
| 10  | Osiedle Fi, ul. Rzemieślnicza/ Szafrana 5, 5a, 5b, 5c, 5d                      | II    | +                  |                   | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,19                       |
| 11  | ul. Płaszowska 51, 51a, 51b, 51c, 51d, 51e                                     | II    | +                  |                   | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             | +               |                                   |                    |                 |                               | 5,19                       |
| 12  | ul. Parkowa 18   | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                |                  |               | +               |                                   |                    |                 | +                             | 5,07                       |

| Lp. | Nazwa osiedla, adres   | Grupa | Ogrodzenie wysokie | Ogrodzenie niskie | Ogrodzenie transparentne | Ogrodzenie nietransparentne | Zywoplot | Symboliczne zaznaczenie granicy | Szlaban | Furtka otwarta | Furtka zamknięta | Wjazd otwarty | Wjazd zamknięty | Znak informujący o zakazie wstępu | System monitoringu | Obecność stróża | Zewnętrzna firma ochroniarska | Stopień zamknięcia osiedla |
|-----|--|-------|--------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------------|----------|---------------------------------|---------|----------------|------------------|---------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------------|----------------------------|
| 13  | ul. Przewóz 8, 10, 12, 14  | II    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 | +       |                | +                |               |                 |                                   | +                  |                 | +                             | 5,06                       |
| 14  | ul. Sarmacka 10, 10a, 10b, 10c   | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         | +              | +                | +             |                 |                                   | +                  |                 |                               | 4,64                       |
| 15  | Parkowa Siódemka,<br>ul. Myśliwska 5   | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         | +              | +                | +             |                 |                                   | +                  |                 |                               | 4,64                       |
| 16  | Osiedle Nowy Przewóz,<br>ul. Przewóz 32a, 32b, 38, 40,<br>40a, 40b, 40c, 40d | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         | +              | +                | +             |                 |                                   | +                  |                 |                               | 4,64                       |
| 17  | ul. Płaszowska 57, 59  | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         | +              | +                | +             |                 |                                   | +                  |                 |                               | 4,04                       |
| 18  | ul. Saska 57   | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             |                 |                                   |                    |                 |                               | 3,93                       |
| 19  | ul. Przewóz 13   | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             |                 |                                   |                    |                 |                               | 3,93                       |
| 20  | Osiedle Nad Stawem,<br>ul. Krzywda 17a, 17g, 17h                             | III   |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                | +                | +             |                 |                                   |                    |                 |                               | 3,56                       |
| 21  | ul. Strycharska 10   | IV    |                    | +                 | +                        |                             |          |                                 |         |                |                  | +             |                 |                                   |                    |                 |                               | 2,81                       |
| 22  | Pasaż Podgórski, ul. Romano-<br>wicza 5                                      | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               |         | +              |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,92                       |
| 23  | ul. Wielicka 44  | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               |         |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 | +                             | 1,85                       |
| 24  | ul. Parkowa 16, 16a  | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               | +       |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,82                       |
| 25  | ul. Przemysłowa 25   | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               | +       |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,82                       |
| 26  | ul. Przemysłowa 13   | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               | +       |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,82                       |
| 27  | ul. Rydlówka 44  | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               |         |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,05                       |
| 28  | ul. Wielicka 42, 42a, 42b, 42c   | IV    |                    |                   |                          |                             |          | +                               |         |                |                  |               |                 |                                   |                    |                 |                               | 1,05                       |

Źródło: badania własne.

Inwestycja przy ul. Strycharskiej 10 to wielorodzinny budynek mieszkalny z usługami oraz przedszkolem na parterze. Wyposażony jest w niskie, transparentne ogrodzenie, lecz wjazd na jego teren jest otwarty, podobnie jak przejścia dla pieszych. Osiedle to posiada system monitoringu.

Na podstawie powyższych analiz można zaobserwować, że osiedle zamknięte to pojęcie używane do określania większości obecnie realizowanych inwestycji mieszkaniowych. Deweloperzy stosują różne formy zabezpieczeń i reklamują swoje osiedla jako bezpieczne i prestiżowe. Nazwy osiedli często mają wskazywać na luksus i renomę. Przeprowadzone analizy wykazały jednak, że nie wszystkie osiedla zamknięte należy rozpatrywać tak samo, ponieważ stopień ich zamknięcia jest różny. Zastosowanie szacowania stopnia zamknięcia dało możliwość oceny każdego z badanych osiedli, pozwoliło uwzględnić zastosowane elementy infrastruktury, które mają wpływ na izolację, oraz umożliwiło porównanie osiedli pod względem izolacji przestrzennej. Badane osiedla różnią się stopniem zamknięcia, co sprawia, że na niektóre z nich można wejść swobodnie, a do innych drzwi otwiera wyłącznie stróż. Jedne i drugie „odbierają” przestrzeń miastu, ale w różnym stopniu. Przeanalizowane przypadki wskazują, że istnieją rozwiązania mniej i bardziej inwazyjne, a odpowiedni dobór elementów infrastruktury sprawiłby, że mieszkańcy nie mieliby poczucia, że ich sąsiedzi się izolują. Percepcja zamknięcia byłaby dużo mniejsza, a to nie powodowałoby niechęci czy konfliktów na tej płaszczyźnie. Zastosowanie tylko niektórych elementów infrastruktury i w ograniczonym stopniu mogłoby wyeliminować pojawiające się problemy.

Istotny jest również sam odbiór przestrzeni. Eksperci zwracają uwagę, że ludzie zamieszkujący osiedla zamknięte często izolują się od otoczenia – nie zabiegają o relacje sąsiedzkie. Izolacja przestrzenna wpływa na izolację mentalną ludzi zamieszkujących takie osiedla. Przestrzeń kształtuje więzi, a jej depersonalizacja skutkuje depersonalizacją więzi.

Na koniec należy dodać, że zauważono również nieliczne zalety zamykania osiedli, na co wskazali eksperci: „Ludzie czują, że posiadają coś, co należy do nich, dbają o to miejsce, bo jest ich i oni z tego korzystają”, „Grodzenie osiedli ma pozytywny wpływ na ład przestrzenny – zabudowa często nie jest spisana/wymalowana sprayami. (...) Ludzie często odczuwają satysfakcję z estetyki osiedli zamkniętych ze względu na czystość elewacji bloków”.

## 6. Podsumowanie

Trudno jednoznacznie określić, dlaczego osiedla zamknięte stały się tak popularne w przestrzeni polskich miast. W przeprowadzonych badaniach rozpatrywano różne aspekty tego zjawiska, nie dają one jednak jednoznacznej odpowiedzi na

postawione pytania. Dla planistów, urbanistów, socjologów i innych osób zajmujących się tematyką miast oczywiste jest, że zjawisko to należy zaliczyć do negatywnych. Osiedla grodzone przyczyniają się do fragmentaryzacji przestrzeni [Jałowiecki 2010, s. 298–302]. Powstają liczne, często autonomiczne i niespójne z otoczeniem enklawy. Na skutek ich powstawania dochodzi do prywatyzacji przestrzeni, czyli zamykania dużych obszarów na użytek wyłącznie zamieszkiwanej przez nie społeczności. Ponadto przegradzane są ciągi komunikacyjne, zarówno piesze, jak i kołowe. Utrudnia to funkcjonowanie ludzi zamieszkujących obszary wokół takiego osiedla za bramą. „Zabieranie przestrzeni” miastu i jego mieszkańcom, a także tworzenie podziałów społecznych niewątpliwie ma złe skutki dla społeczeństwa. Dlatego też zjawisko gettoizacji jest traktowane jako jeden z głównych problemów polskich miast, tym bardziej że przybrało ono wyjątkowo dużą skalę.

Przeprowadzone badania wykazały, że niewłaściwe jest rozpatrywanie wszystkich osiedli grodzonych w ten sam sposób, ponieważ ich stopień zamknięcia jest różny. Ma to bezpośredni wpływ na postrzeganie tych osiedli, co może przekładać się na relacje międzyludzkie zachodzące na ich obszarze oraz w najbliższym otoczeniu. W wielu przypadkach osiedla te były całkowicie zamknięte, uniemożliwiając wejście na ich teren. Takie miejsca należy traktować jako całkowicie wyłączone z przestrzeni miasta. W niektórych przypadkach można było zaobserwować tylko częściową izolację, gdyż na terenie osiedli znajdowały się otwarte place zabaw bądź przedszkola pozwalające na poruszanie się w ich przestrzeni. Tak zaprojektowane osiedla umożliwiają szerszą interakcję międzyludzką i nie utrudniają nawiązywania relacji.

Wnioski wyciągnięte z przeprowadzonej analizy wskazują na bardzo ważną rolę osób projektujących przestrzeń, czyli architektów, urbanistów, planistów, którzy posiadają wiedzę na temat wpływu przestrzeni na relacje międzyludzkie. To oni poprzez plany, projekty czy regulacje prawne mogą przyczyniać się do rozwoju tzw. przestrzeni przyjaznych, z których ludzie będą korzystali chętnie i bez ograniczeń, budując relacje, oddziałując na siebie wzajemnie i tworząc więzy oraz wspólnoty.

O bezpieczeństwo, które jest ważnym czynnikiem wpływającym na chęć zamieszkiwania osiedli zamkniętych, powinni dbać architekci i sami mieszkańcy. Powstają koncepcje alternatywne, mające sprawić, że ogrodzenie nie będzie potrzebne do zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom. CPTED (*crime prevention through environmental design*) to jedna z koncepcji, która powstała w USA i Kanadzie, mająca na celu tworzenie takich przestrzeni, które poprzez swój projekt będą zwiększały stopień bezpieczeństwa [Ray Jeffery 1972, s. 191]. Autorem tej koncepcji jest C. Ray Jeffery, który dążył do tego, aby wyeliminować z przestrzeni wszystkie elementy zachęcające do dokonania przestępstwa.

Ponadto, w tego typu projektach istotną rolę odgrywają mieszkańcy, którzy dzięki umożliwionej obserwacji mogą stać się „strażnikami swojego podwórka”. Tym samym to właśnie sami mieszkańcy zapewniają sobie bezpieczeństwo. Ważne są ich sąsiedzkie relacje, wzajemne zaufanie i znajomość. J. Jacobs w swojej pracy, mówiąc o miastach amerykańskich wskazywała, że współpraca sąsiedzka odgrywa kluczową rolę przy tworzeniu przestrzeni publicznych i w późniejszym ich bezpieczeństwie [Jacobs 2014]. Autorka wspomina o tzw. oczach na ulicy, czyli ludziach obserwujących, którzy stanowią najlepszą ochronę dla mieszkańców. Teorie te zostały rozwinięte przez O. Newmana, który nakreślił koncepcję *defensive space* [Crowe i Zahm 1994, s. 22–27]. Uważał on, że poprzez tworzenie małych, spójnych jednostek sąsiedzkich można uczynić ludzi odpowiedzialnymi za swoją przestrzeń. Mieszkańcy czuliby, że powinni dbać o swoje otoczenie i je ochraniać.

Amerykańskie idee i koncepcje zostały rozwinięte w niektórych częściach Europy. Jednym z ciekawych przykładów wprowadzania takich rozwiązań jest koncepcja „bezpieczeństwo poprzez projekt” (*secure by design*), realizowana w Wielkiej Brytanii i w Holandii. Realizacje takie pojawiły się także w Polsce<sup>3</sup>. *Design*, czyli projekt ma zapewnić powstanie przestrzeni bezpiecznej. Zgodnie z tą koncepcją to architekci są odpowiedzialni za bezpieczeństwo na osiedlach, a nie firmy ochroniarskie czy monitoring. Priorytetem jest, aby przestrzenie na takich osiedlach były dobrze oświetlone i przejrzyste, i nie występowały wnęki czy zakamarki.

Na bezpieczeństwo osiedla duży wpływ ma utworzona na terenie osiedla wspólnota lokalna. Nieformalne przestrzenie, w których sąsiedzi mogą spotykać się ze sobą, dają poczucie wspólnoty utworzonej na terenie miejsca zamieszkania i umożliwiają zaistnienie więzi lokalnych. Te elementy wystarczają, aby znacznie spały wskaźniki przestępczości na danym obszarze. Bezpieczeństwo jest też warunkowane przez wzajemne zaufanie i współdziałanie mieszkańców. Zaangażowanie i współpracowanie sąsiadów jest kluczowe. Utworzenie się wspólnoty zmniejsza wskaźniki przestępczości, ale również przyczynia się do powstawania innych pozytywnych skutków. Zastosowanie rozwiązań, które będą podnosić bezpieczeństwo osiedli, a nie będą wpływać na ich izolację od otoczenia, jest możliwe i powinny być one wprowadzane w fazie projektu, co dodatkowo podkreśla istotną rolę projektanta, architekta i planisty w procesie kreowania relacji międzyludzkich.

---

<sup>3</sup> Przykłady osiedli, które są budowane zgodnie z zasadami *secure by design* w Polsce, to m.in. osiedle Novalia w Siedlcach pod Wrocławiem, osiedle Panorama przy ul. Widokowej 4 w Rzeszowie i osiedle Wisłok przy ul. L. Siemieńskiego w Rzeszowie.

## Literatura

- Crowe T.D., Zahm D.L. [1994], *Crime Prevention through Environmental Design*, „Land Development”, Fall.
- Dymnicka M. [2007], *Osiedla za bramą a ciągłość kulturowa i społeczna w kształtowaniu przestrzeni miejskiej* [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowicki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Gądecki J. [2007], „*Za murami*” – krytyczna analiza dyskursu na temat osiedli typu *gated communities* w Polsce [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowicki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Grant J., Mittelsteadt L. [2004], *Types of Gated Communities*, „Environment and Planning B: Planning and Design”, vol. 31, <https://doi.org/10.1068/b3165>.
- Jacobs J. [2014], *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, Centrum Architektury, Warszawa.
- Jałowicki B. [2007], *Fragmentacja i prywatyzacja przestrzeni* [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowicki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Jałowicki B. [2010], *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Karwińska A. [2008], *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Le Goix R., Webster Ch. [2006], *Gated Communities, Sustainable Cities and a Tragedy of the Urban Commons*, „Critical Planning”, nr 13.
- Ray Jeffery C. [1972], *Crime Prevention Through Environmental Design*, „Criminology”, vol. 10, nr 2, <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1972.tb00553.x>
- Szczepańska M. [2012], *Osiedla grodzone: Świadomościowe aspekty podziałów społeczno-przestrzennych i więź sąsiedzka*, „Przestrzeń Społeczna”, nr 1/2012 (3).
- Szczepański M., Ślęzak-Tazbir W. [2007], *Między lękiem a podziwem: getta społeczne w starym regionie przemysłowym* [w:] *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, red. B. Jałowicki, W. Łukowski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Tobiasz-Lis P. [2011], *Osiedla grodzone w Łodzi. Przyczyny i konsekwencje zjawiska*, „Space – Society – Economy”, nr 10, Łódź.
- Węcfawowicz G. [2007], *Geografia społeczna miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

## Gated Estates and an Evaluation of Gating Forms in Kraków's Podgórze District

(Abstract)

The rising number of gated estates, usually created as autonomic units and which stand out from their surroundings, contributes to the fragmentation of the urban environment and has been roundly criticised. The article identifies the causes and effects of creating gated estates in Polish cities, as well as the forms of their gating and opinions about them. The analysis was conducted in the Podgórze district, which has a significant number of such estates. The study confirms the critical views that have been expressed elsewhere in the subject literature about gated estates. However, it is the form of gating,

or fencing, that plays an important role in the arrangement of space, which in fact creates public opinion. The form of gating can influence not only the relationships inside gated areas, but also the relationship inhabitants have with the external environment. This leads to the conclusion that each of them should be analyzed separately.

**Keywords:** fenced estates, ghettoization, Podgórze district, Cracow, cities.

ISSN 1898-6447

UNIwersYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE  
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27  
WYDAWNICTWO  
[www.uek.krakow.pl](http://www.uek.krakow.pl)

Zamówienia na wydane prace przyjmuje  
Księgarnia Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
tel. 12 293-57-40, fax 12 293-50-11  
e-mail: [ksiegarnia@uek.krakow.pl](mailto:ksiegarnia@uek.krakow.pl)