

**UNIA EUROPEJSKA
- PERSPEKTYWY
SPOŁECZNO-EKONOMICZNE
ROCZNIK NAUKOWY NR 11/2019**

**UNIA EUROPEJSKA
- PERSPEKTYWY
SPOŁECZNO-EKONOMICZNE
ROCZNIK NAUKOWY NR 11/2019**

ROCZNIK NAUKOWY POŚWIĘCONY
PRIORYTETOM POLITYCZNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ W 2019 R.

POD REDAKCJĄ PROF. WSG DR MARZENY SOBCZAK-MICHAŁOWSKIEJ
I DR. MICHAŁA CICHORACKIEGO

PUBLIKACJA PRZYGOTOWANA ZOSTAŁA PRZY WSPÓŁPRACY
PUNKTU INFORMACJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – TORUŃ
ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach dotacji dla Punktów Informacji Publicznej
„Sieć Punktów Informacji Europejskiej – Europe Direct” w latach 2018–2020

Bydgoszcz 2019

RECENZENCI NAUKOWI TOMU 11/2019

- Dr hab. Paweł Malendowicz
- Prof. dr hab. Jacek Knopek

REDAKCJA NAUKOWA TOMU 11/2019

- Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska
- Dr Michał Cichoracki

RADA NAUKOWA ROCZNIKA

„UNIA EUROPEJSKA – PERSPEKTYWY SPOŁECZNO-EKONOMICZNE”

- Prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr Erol Esen – Akdeniz University in Antalya, Akdeniz Universitesi
- Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Uniwersytet Jagielloński
- Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Szkoła Główna Handlowa
- Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University
- Prof. dr Mathias Moersch – Hochschule Heilbronn
- Prof. dr hab. Krzysztof Piątek – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska – Uniwersytet Warszawski
- Prof. dr hab. Andrzej Szahaj – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika
- Prof. dr hab. Ryszard Zięba – Uniwersytet Warszawski
- Dr hab. Zbigniew Karpus – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZESPÓŁ REDAKCYJNY ROCZNIKA

„UNIA EUROPEJSKA – PERSPEKTYWY SPOŁECZNO-EKONOMICZNE”

- REDAKTOR NACZELNY
Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska
- ZESPÓŁ TEMATYCZNY (REDAKTORZY MERYTORYCZNI)
dr Michał Cichoracki
Prof. WSG dr Marek Chamot
Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska
dr Ilona Urbanyi-Popiołek
dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka
- SEKRETARZ
mgr Bartosz Szczepaniak
- KOREKTA JĘZYKOWA
mgr Elżbieta Rogucka – język polski
- KONSULTANT MERYTORYCZNY
dr Magdalena Bergmann
- SKŁAD KOMPUTEROWY
Adriana Górską

SPIS TREŚCI

<i>Wstęp</i>	7
<i>Мая Валерьяновна Аладашвили</i> <i>Эстонская модель уплаты прибыли и её роль в экономике Грузии</i>	9
MAREK BARSZCZ <i>Podmiotowość polityczna prekariatu a wyniki wyborcze ruchów populistycznych w Europie Zachodniej w 2017 i 2018 r.</i>	15
MAŁGORZATA BIELECKA <i>Euroregion Karpacki – innowacyjna forma integracji społeczności lokalnych i regionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej</i>	23
JUDYTA CABAŃSKA <i>Cudzoziemcy w krajach członkowskich Unii Europejskiej w świetle sytuacji demograficznej</i>	35
OLGA SUDIBOR, DR JOHN DIXON <i>Internationalizing Higher Education by Europeanisation: Is it Feasible for All Members of the European Higher Education Area?</i>	51
SIEĆ EUROPE DIRECT W POLSCE	69

Wstęp

Punkt Informacji Europe Direct Toruń ma zaszczyt przedstawić Państwu kolejny numer naszego czasopisma naukowego – „Unia Europejska – Perspektywy Społeczno-Ekonomiczne”. To już jedenasta edycja czasopisma zajmującego się sprawami ekonomicznymi oraz społecznymi Unii Europejskiej oraz krajów z nią związanych.

Tegoroczny numer poświęcony został ważnym wydarzeniom – 15 lat Polski w Unii Europejskiej, wybory do Parlamentu Europejskiego, zbliżający się Brexit. Oprócz tego, opierając się na priorytetach Unii Europejskiej, które przedstawił Jean-Claude Juncker, chcieliśmy pobudzić refleksję nad relacjami Unii z krajami afrykańskimi oraz Japonią.

Jako Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct Toruń chcielibyśmy dodać na wstępie kilka słów związanych z wydarzeniami ważnymi dla Polski.

Rok 2019 to przede wszystkim 15-lecie wstąpienia naszego kraju do struktur unijnych. Od dnia 1 maja 2004 r. Polska stała się oficjalnie państwem członkowskim. Przez 15 lat zmieniło się bardzo dużo – ruszyły ogromne inwestycje infrastrukturalne, podniósł się poziom życia, Polacy zaczęli swobodnie podróżować po Unii za rozwojem (programy stażowe, studyjne, nowe miejsca pracy). Piętnaście lat to okres, który można ocenić pozytywnie. Mimo kilku problemów, które pojawiały się w tym czasie – kryzys gospodarczy czy kryzys migracyjny – Unia Europejska nadal funkcjonuje i stara się zmieniać nasze życie na lepsze. Przed nami kolejne lata w Unii. W Unii, w której trzeba będzie zredefiniować priorytety – zbliżający się Brexit, wybory do Parlamentu Europejskiego, wzrost napięć w krajach członkowskich oraz inne wyzwania, które nadciągają cyklicznie.

W maju tego roku przeprowadzono w krajach Unii Europejskiej wybory do Parlamentu Europejskiego. Wybory, które były bardzo istotne – zmiana liczby europosłów, zmiana tendencji wyborczych czy wreszcie – finalny układ sił w Parlamencie Europejskim. My, Polacy, możemy cieszyć się z naszego sukcesu. Ciężką pracą Punktów Informacji Europe Direct, pracą fundacji, instytucji, a wreszcie samych obywateli zachęcających siebie nawzajem do głosowania, pobiliśmy rekord frekwencji – zagłosowało ponad 43% uprawnionych. To dwa razy więcej niż w ostatnich wyborach. Cieszy wynik frekwencji, cieszy zaangażowanie społeczne.

Na zakończenie słów wstępu chcemy dodać, że tylko zjednoczeni możemy przeciwstawiać się zagrożeniom globalnym i regionalnym. Tylko razem jesteśmy silni. Dbajmy o naszą przyszłość.

Udanej lektury!

Мая Валерьяновна Аладашвили

Телавский государственный университет имени Якоба Гогешашвили
Грузия, Телави

Эстонская модель уплаты прибыли и её роль в экономике Грузии

Estonian Model of Profit Tax and its role in Georgia's Economy

Abstract: On January 1, 2017, a new rule of profit tax was enacted in Georgia. The reform was initiated in early 2016 by the approval of the Cabinet of Ministers and the Prime Minister. The economic team of the Government, under the Prime Minister's leadership, developed a 4-point plan for rapid economic development, which includes educational reform, spatial arrangement and public governance reform along with economic reform.

The first and the most important part of the economic reform of the 4-point plan is profit tax reform. It is also referred as a tax model of the Estonian taxation system, which implies the release of retained earnings tax. In the first half of 2016, a new tax system was developed and it was enacted from January 1, 2017. One of the main components of this paper is the detailed analysis of new tax regulations and initiatives.

The purpose of this paper is to prove that the new system of profit tax, the so-called "Estonian model", deliberately affects the employment of workforce, improves the investing environment, and increases the share of corporate capital in the economy. At the same time, displaying the problems caused by the introduction of this new model and the ways to overcome it.

Резюме

С первого января 2017 года задействован новый закон уплаты налога прибыли. Реформа этой инициативы начала действовать с начала 2016 года, после утверждения нового государственного кабинета и премьер министра. Государственная команда по экономике под руководством премьер-министра разработала 4-пунктный план быстрого развития экономики, который вместе с экономической реформой охватывает реформу образования, реформу общественного управления и обустройство пространства.

Первым и важнейшим из 4-х пунктного плана экономической реформы представляет собой уплата налога прибыли. Она также озвучивается, как эстонская модель в налоговой системе, что означает освобождение от уплаты налога прибыли. В начале 2016 года была разработана новая налоговая система и с первого января 2017 года вошла в силу.

Новые налоговые регуляции и детальный анализ инициатив представляет собой одну из основных частей труда. Цель труда является утверждением того, что новая система уплаты налога прибыли, так называемая «эстонская модель» целенаправленно действует на укрепление сил трудоустройства, улучшение инвестиционной среды и увеличение корпорационной доли капитала в экономике. В то же время при внедрении этой новой модели – исправление выявленных проблем, а также планирование их устранения.

Что представляет собой грузинский аналог эстонской модели? Главный смысл новой модели уплаты налога прибыли состоит в том, что платильщик полностью освобождается от уплаты налога прибыли в том случае, если не поделит на части прибыль, не выявит такие расходы, которые не связаны с его деятельностью. Это значит, что резидентное или не резидентное предприятие в течении года не разделит на части прибыль, а также полученную прибыль реинвестирует в своё же предприятие, оно освобождается от уплаты налога прибыли. Это значит, что созданные новые регуляции, которые прямолинейно движутся к вложению экономического капитала не считаются корпорационной прибылью и не облагаются налогом бюджетом.

Важно то, что новая модель не касается предприятий всех типов, например:

1. организаций, в том числе: ЮЛП, ННЮЛ, благотворительных организаций;
2. регулируемое законом выполнение операций нефтью, газом и получаемую лицами прибыль;
3. нерезидентные предприятия, которые получают прибыль в Грузии но не постоянной собственностью с предприятия;
4. лица обустроенного системно-электронной формой тотализатора;
5. коммерческого банка, кредитных связей, страховых компаний, микрофинансовых организаций и ломбардов;
6. частного предпринимателя, физического лица, имеющего статус микро бизнеса, предпринимателей физических лиц имеющих статус малого бизнеса, лиц имеющих статус выплаты фиксированного налога.

Эта модель действует в сфере того реального сектора, где создание товара (сырья) и услуги представляют собой отдельный технологический цикл. Поэтому его давление направлено на обширную стимуляцию предприятия и увеличение направления работ обустройства. Значит это рассчитано на долгосрочную перспективу.

Сэкономленные предприятиями (освобожденные от уплаты налога прибыли) средства должны быть использованы компанией для развития и расширения. Указанная среда должна увеличить оборот, прибыль, что в свою очередь

даст больше рабочих мест, у рабочих повысится прибыль и от других налоговых компонентов, таких как налоговая прибыль НДС, уплата налога имущества и т.д. Будет возможно больше притягивать входящий бизнес для государственного бюджета и по предварительному прогнозу финансистов, компонентом новой модели уплаты налога прибыли в государственный бюджет войдёт 400-500 миллион лари меньше. Значит эта сумма останется в частном секторе и даст стимуляцию для экономического роста.

С второй стороны, появились вопросы как будет балансировать государство новой моделью уплаты налога прибыли дефицит бюджета? В будущем несколько путей решения потенциальных проблем и разные доводы формировались экспертами. В первую очередь была возможность вместе с сокращением бюджета сократить государственные расходы. Что это значит? Если бы при помощи этой реформы сократились притоки больше ничего не поменялось. В этом случае меньшим бюджетом должны были руководствоваться государственные затраты. В начале 2017 года основанная так называемая политика «затяжка поясов» со стороны государства сократила расходы на 10-15%, хотя этого не было достаточно для баланса 500 миллионного дефицита. Идя этим путем до конца должны были быть сокращены выделенные бюджетом социальные вопросы, а так же расходы для экономики и развития инфраструктуры. Развитие инфраструктуры однозначно помогает экономическому развитию и социальному благо состоянию, значит экономить за этот счет не будет правильным.

Параллельно в рамках 4-х пунктного плана государством были провозглашены множественные проекты развития инфраструктуры. Со второй стороны для укрепления политической стабильности и доброжелательного отношения большей части общества не были сокращены социальные затраты, напротив, несмотря на преждевременную спекуляцию бюджет в этой части даже вырос. Это спорный вопрос, насколько правильным было это решение для развития страны на конкретной стадии. Устранение дефицита бюджета другим путём представляет собой с всемирного валютного фонда или привлечение других организаций и ресурсов. Этим путём привлеченные ресурсы часто не бесплатные, если они не представлены с бюджетной помощью или в лице гранта, а значит на государство налагается выплата процентов.

В случае Грузии ещё можно сказать, что даже мизерные проценты представляют собой дополнительный финансовый груз. Привлечение дополнительных ресурсов с валютного фонда представляют собой ежегодный стандартный процесс для всех стран и конечно Грузия в том числе. По годам размер кредита может быть обусловлен требованиями, хотя входит в определённые рамки. Взятие большого кредита сразу для заполнения дефицита бюджета, в этот конкретный период, может быть не целенаправленным.

Третий путь, который правительство Грузии реально выбрало, был балансирования бюджета за счёт платежа налогов. Так как уже несколько раз озвучи-

вали, что единственный налог, который государство может повысить, это налоговый платёж акциза, именно на этот компонент было обращено внимание.

В конце 2016 года правительство Грузии одновременно сделало несколько заявлений определения финансового направления государства. Было объявлено увеличение акциза на нефтепродукты, табачные изделия и автомобили и в это же время было сделано объявление по поводу лицензирования. В конце 2016 года правительство Грузии преждевременно приняло меры, после окончания парламентских выборов смогло осуществить дополнительные изменения в налогооблажной системе, что косалось увеличение оплаты акциза на конкретные продукты. Значит, вместе с моделью оплаты налога прибыли, для конкретного бизнеса, в параллельном режиме увеличилась оплата на акциз. Если мы пересмотрим проведённые реформы в налоговой системе, то по статистическим данным результаты такие: Во первых рассмотрим полученный результат реформой уплаты прибыли налога. Как заранее было спрогнозировано, достаточно много предпринимательских учреждений получило прибыль от данной реформы бенефициала и произвела реинвестиризацию прибыли в организации. Затем уменьшилась уплата налога прибыли привлеченная прибыль для государства. По расчетам 2017 года уплата налога прибыли составила 756 миллион лари и вернулась приблизительно к подсчётам 2011 года. По сравнению с предыдущими годами эта цифра сократилась на 300 миллион лари, как и было спогнозировано экспертами.

Со второй стороны увеличением оплаты акциза в государственный бюджет от отлаты акциза вошло 1.45 миллиардов лари, что по сравнению с предыдущим годом увеличилось на 380 лари. Нужно отметить, что акциз на табачные изделия и нефтепродукты по сравнению с предыдущим годом составил 400 миллиона лари, сумма прибыли сокращенных налогов составила 380 миллионов лари. Этим путём правительство Грузии в том же году сбалансировало потери от новой реформы за счет повышения оплаты акциза на определённые продукты. Что самое важное и интересное несмотря на балансирование прямых потерь, полностью вся прибыль государства в сумме от всех налогов выросла приблизительно на 1 миллиард лари. По статистическим данным, существенно увеличилась привлеченные сумма уплаты дополнительной ценности в 2017 году, приблизительно на 836 миллионов лари и составила 4,122 миллиона лари. А так же существенный рост выявился от привлеченного дохода уплаты налога прибыли и составил 2,525 лари, что по сравнению с предыдущими годами увеличился на 547 миллионов лари. Небольшой рост прибыли фиксируется на оплате импорта – 1,6 миллиона и что самое интересное на 426 миллиона лари сократились компоненты «других неклассифицированных налогов» по сравнению с предыдущими годами. Привлеченные доходы 2017 года на фоне проведённых реформ можно считать удовлетворительными со стороны правительства Грузии, так как впервые за 10 лет произошёл такой масштабный рост доходов со стороны выплаты налогов. **ВЫВОД** Правительством Грузии принята новая налоговая система связанная с уплатой налога

прибыли на данный этап можно считать положительно для стимуляции экономики.

Реформа запланирована на долгосрочный период и реальный результат повышения и развития экономики и социального благосостояния должны ожидать через 5-10 лет.

Для получения успеха также обязательно улучшение и упорядочение налоговых секторов со стороны государства. Правительство активно объявляет разные налоговые инициативы, в частности для предпринимателей малого и микро бизнеса принятие дополнительных налоговых преимуществ, что также является поощрительным, так как этот сектор должен представлять основной стержень экономической активности, как это происходит в развитых странах.

Используемая литература

1. ბ. ნამჩავაძე, 2017. გადასახადის ზრდის ნადმვილი მიზეზი, ფორბსი, მოპოვებულია ვებგვერდიდან: <http://forbes.ge/news/1828/gadasaxadis-zrdis-namdvili-mizezi> (30.06.2017).
2. ურუმაშვილი, ე., 2015. მოგების გადასახადი უქმდება, რას გულისხმობს ესტონური მოდელი?.
3. ნამჩავაძე, ბ., 2016. იზრდება თუ მცირდება ხელისუფლების შენახვის ხარჯები?.
4. ფინანსთა სამინისტრო, 2017. “საქართველოს 2017 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონი, თბილისი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო
5. შაპირო, დ., 2017. 1 იანვრიდან თამბაქოზე, ნავთობპრო-დუქტებზე და ავტომობილებზე აქციზი გაიზარდა, თბილისი: Sputnik.
6. საქართველოს ხაზინა, 2018. საქართველოს კონსოლი-დირეხული ბიუჯეტი შემოსულობები. [ინტერნეტი] Available at: http://treasury.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=16855.
7. ბიზნესპრესნიუსი, 2017. 12 ცვლილება, რომელიც 2017 წლის 1 იანვრიდან საგადასახადო კანონმდებლობაში განხორციელდა. ხელმისაწვდომია: <https://bpn.ge/finansebi/30985-12-cvlileba-romelic-2017-tslis-1-ianvridan-sagadasakhado-kanonmdeblobashi-gankhorcielda.html?lang=ka>
8. http://treasury.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=15776
9. <http://parliament.ge/ge/parlamentarebi/wina-mowvevis-parlamentebi>
10. საქსტატი, 2018. სახელმწიფო ბიუჯეტი, თბილისი: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური.

MAREK BARSZCZ

UNIwersytet KAZIMIERZA WIELKIEGO W BYDGOSZCZY

**Podmiotowość polityczna prekariatu
a wyniki wyborcze ruchów populistycznych
w Europie Zachodniej
w 2017 i 2018 r.**

**Political subjectivity of the precariat
and the election results of populist movements
in Western Europe
in 2017 and 2018**

Abstrakt: Przedmiotem niniejszego artykułu jest podmiotowość polityczna prekariatu powiązana z głosowaniem na ruchy populistyczne w wyborach parlamentarnych w 2017 i 2018 r. Jako cel teoretyczno-poznawczy postawiono analizę podmiotowości politycznej prekariatu. Postawiono pytania badawcze: „Jakie są postulaty ruchów populistycznych (Alternatywa dla Niemiec, Ruch 5 Gwiazd i Liga) związane z sytuacją prekariatu?”, „Czy osoby zaliczane do prekariatu głosowały na wyżej wspomniane ugrupowania polityczne?”. Autor zakłada hipotezę badawczą, iż podmiotowość polityczna prekariatu występuje za sprawą wyboru Alternatywy dla Niemiec i Ruchu 5 Gwiazd w grupie ankietowanych osób bezrobotnych lub pracowników tymczasowych, biorących udział w wyborach parlamentarnych. Uwzględniono dane statystyczne i zastosowano metodę porównawczą.

Abstract: The subject of this article is the political subject of the precariat connected with the vote on populist movements in the parliamentary elections in 2017 and 2018. The theoretical and cognitive objective was to analyze the political subject of the precariat. Research questions were posed: What are the postulates of populist movements (Alternative for Germany, Movement of 5 Stars and League) related to the situation of the precariat?, Did persons counted in the precariat vote for the aforementioned political groups? The author assumes a research hypothesis that the political subjectivity of the precariat is due to the choice of the Alternative for Germany and the 5 Stars Movement in the group of surveyed unemployed or temporary workers taking part in parliamentary elections. Statistical data was taken into account and the comparative method was applied.

Wstęp

Autor zakłada hipotezę badawczą, iż podmiotowość polityczna prekariatu występuje za sprawą wyboru Alternatywy dla Niemiec i Ruchu 5 Gwiazd w grupie ankietowanych osób bezrobotnych lub pracowników tymczasowych, biorących udział w wyborach parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego. Jako reprezentacji prekariatu nie można uznać Ligi we Włoszech. Jako cel teoretyczno-poznawczy postawiono analizę podmiotowości politycznej prekariatu.

Zastosowano m.in. metodę badawczą analizy mikrosystemowej grupy prekariatu. Interpolacja wyboru prekariatu w wyborach parlamentarnych w Niemczech na Alternatywę dla Niemiec i we Włoszech na Ruch 5 Gwiazd i Ligę. Uwzględniono dane dotyczące bezrobocia i dochodów na obszarze Niemiec i Włoch. Dodatkowo porównano programy Alternatywy dla Niemiec, Ruchu 5 Gwiazd i Ligi. Postawiono pytania badawcze: „Jakie są postulaty Alternatywy dla Niemiec, Ruchu 5 Gwiazd i Ligi związane z sytuacją prekariatu?”, „Czy osoby zaliczane do prekariatu głosowały na wyżej wspomniane ugrupowania polityczne?”

Podmiotowość polityczna i prekariat

Marek Chmaj określał podmiotowość polityczną jako „trwałą zdolność grupy lub organizacji do świadomego podejmowania suwerennych i racjonalnych działań”¹. Natomiast Mirosław Karwat określał cztery obiektywne czynniki polityczności: uwikłanie w sprzeczność interesów wielkich grup społecznych; makrospołeczny zasięg; integracja w przeciwstawieniu do otoczenia; zespolenie partykularyzmu grupowego z warunkami bezpieczeństwa powszechnego, interesem ogólnoludzkim².

Guy Standing określa, iż takie osoby, które mają braki bezpieczeństwa, są grupą prekariatu. I wobec tej grupy występują następujące zagrożenia:

- na rynku pracy – możliwości pracy zarobkowej, w skali makro dążenie do polityki zatrudnienia;
- zatrudnienia – ochrona przed zwolnieniem, kary dla łamiących prawo pracodawców;
- miejsca pracy – utrzymanie wartości umiejętności i możliwość awansu społecznego;
- pracy – ochrona przed chorobami i wypadkami, zapewnienie bezpiecznych i zdrowych warunków pracy;
- reprodukcji umiejętności – nauka zawodu, praktyki itp.;
- dochodu – zapewnienie adekwatnego dochodu poprzez mechanizm płacy minimalnej, indeksacji płac;

¹ M. Chmaj, *Podmiotowość polityczna*, [w:] M. Sokół (red.), *Polityka – ustrój – idee. Leksykon politologiczny*, Lublin 1999, s. 269.

² M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, t. 17/2010, Warszawa 2010, s. 82.

- reprezentacji – prawo do działalności w związkach zawodowych i do strajku³. Brak bezpieczeństwa prekariatu wpisuje się w sprzeczności interesów między pracownikami a pracodawcami poprzez zmniejszoną ochronę socjalną.

Wobec prekariatu bywają stawiane hipotezy jego zaangażowania w życie publiczne, począwszy od jego wycofania się z życia polityczno-społecznego, przez połowiczne zaangażowanie opierające się na sprzeczności tylko wyborczym po pełne aktywne zaangażowanie w budowanie struktur⁴. Wycofanie wynikałoby przede wszystkim z sytuacji bytowej osoby będącej częścią prekariatu. Założenie zaangażowania społecznego stoi w sprzeczności z postawionymi przez Guya Standinga zagrożeniami dla prekariatu, zakłada możliwość pogodzenia pracy z aktywnością obywatelską. Drugi wybór to głosowanie na populistów, przy jednoczesnym zaniku współczucia czy solidarności.

Zasadne jest pytanie: „Czy takie wybory są racjonalne, czy zasadzają się na konstruktywnej nieufności? Czy bardziej na patologicznej nieufności?”. Takie rozróżnienie alternatyw stawia m.in. Janusz Golinowski, wiążąc je z kryzysem gospodarczym, a dokładniej z przejmowaniem zadań państwa przez korporacje⁵. Tego typu przejście zadań wiąże się z maksymalizacją zysku, a co za tym idzie, rodzi zagrożenie bezpieczeństwa, kształtujące prekarizat.

Kwestia do rozważenia – czy zespolenie interesu prekariatu jest zgodne z bezpieczeństwem ogółu? Mirosław Karwat wyodrębnił populistyczny wzorzec demokracji. Zgodnie z nim rząd jest wyrazicielem woli ludu z jednoczesnym stosowaniem demokracji plebiscytarnej (sondażowej); następuje podważenie roli elit⁶. Jest to ważne w kontekście interesu ogólnego ludności. Czy tego typu działanie może być akceptowane i racjonalne? Wymaga to przeanalizowania programów ruchów populistycznych.

Alternatywa dla Niemiec

W Niemczech Alternatywa dla Niemiec (AfD) stawiała następujące postulaty: sprzeciw wobec koncepcji „Stanów Zjednoczonych Europy”; opuszczenie strefy euro, większa rola referendum i walka z imigracją, która miała chronić trwałość państwa opiekuńczego⁷. Szczególnie dwie pierwsze wpisują się w odrzucenie roli elit. Tu w domyśle AfD jest wyrazicielem woli społeczeństwa, jego suwerennych decyzji,

³ G. Standing, *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014, s. 49.

⁴ A. Kiersztyn, *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna”, nr 4/2014, Warszawa 2014, s. 14.

⁵ J. Golinowski: *Przesłanki i bariery społecznej kontestacji w kulturze nowego kapitalizmu*, [w:] A. Kaszkur, J. Golinowski (red.), *Dyskurs publiczny w praktykach społecznej kontestacji*, Bydgoszcz 2014, s. 35.

⁶ M. Karwat, *Autorytaryzm a populizm. Zarys współzależności*, [w:] F. Pierzchalski, B. Rydliński (red.), *Autorytarny populizm. Krytyczna rekonstrukcja*, Warszawa 2017, s. 28.

⁷ *Unser Grundsatzprogramm für Deutschland, Alternative für Deutschland*, [online], dostępne: <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/>, 1.07.2019.

z ewentualnym udziałem referendum. Natomiast postulat walki z migracją ma być gwarantem szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym także dochodów dla ludności, która traktuje migrantów jako konkurencję i obciążenie państwa opiekuńczego. Sprzeciw wobec elit można pojmować poprzez sprzeciw wobec ściślejszej integracji europejskiej, co podkreśla postulat opuszczenia strefy euro. Elitę w rozumieniu funkcjonalnym należy rozumieć jako wytwór systemu społecznego, niezbędnym do realizacji potrzeb społecznych⁸. Owa realizacja następuje poprzez powstanie konkretnych instytucji, w tym strefy euro. AfD wskazuje ją jako dysfunkcyjną, stąd można traktować tego typu postulaty jako dezaprobatę wobec elit.

Alternatywa dla Niemiec osiągała największe poparcie w okręgach mieszczących się na terenie byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Największe poparcie w wyborach do Bundestagu zanotowano w okręgach wyborczych Saksonii od 26% do 35%⁹, średnie poparcie osiąga 27%¹⁰. Następne okręgi z wysokim poparciem to: Turyngia (22,7%), Saksonia-Anhalt (22,7%), Brandenburgia (20,2%), Meklemburgia-Pomorze Przednie (18,6%)¹¹. Ogólne poparcie dla AfD wyniosło 12,6%, co pokazuje skalę makrospołeczną ewentualnego sprzeciwu prekariatu wyrażonego przez głos dany na Alternatywę dla Niemiec.

Zauważalna była korelacja poparcia z wyższą stopą bezrobocia w wyżej wspomnianych krajach związkowych. W kwietniu 2017 r. bezrobocia w Meklemburgii-Pomorzu Przednim osiągało 8,7%, Saksonii-Anhalt 8,6%, Brandenburgii 7,1% i w Saksonii 6,9%¹². W granicach 7% bezrobocie było również w krajach związkowych zachodnich. Dlatego istotny do analizy ewentualnej korelacji wyniku wyborczego Alternatywy dla Niemiec z sytuacją ekonomiczną jest także osiągalny w krajach związkowych bardziej popierających osiągalny procent średniej płacy ogólnokrajowej. W 2016 r. na obszarze byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej procent średniej płacy osiągał od 75,4% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim do 79,7% w Turyngii¹³. W krajach związkowych na zachodzie Niemiec (np. w Bremie) osiągały 96,4% średniej płacy. Zauważalna jest pomimo transformacji obszaru byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej dysproporcja między wschodem a zachodem Niemiec. Występowanie bezrobocia i dysproporcji płac stanowią dla prekariatu objaw zagrożenia bezpieczeństwa płacy i pracy.

W badaniach exit poll przeprowadzonych na grupie 14 177 osób, podczas wybo-

⁸ J. Nocoń, *Rola elit w strukturze systemu politycznego – model teorii funkcjonalnej*, „Świat Idei i Polityki”, nr 1/2001, Bydgoszcz 2001, s. 39.

⁹ *Bundestagwahl 2017*, [online], dostępne: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/index.shtml>, 1.07.2019.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Wer sind die Wähler der AfD?*, [online], dostępne: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundestagswahl-wer-sind-die-waehler-der-afd.2129b58c-f455-4c65-80d1-6c40a13e436d.html>, 1.07.2019.

¹² *Wo die Arbeitslosigkeit am größten ist*, [online], dostępne: <https://de.statista.com/infografik/9340/arbeitslosigkeit-in-deutschen-bundeslaendern/>, 1.07.2019.

¹³ *Hier verdienen Sie in Deutschland am meisten*, [online], dostępne: <https://www.welt.de/wirtschaft/article158937843/Hier-verdienen-Sie-in-Deutschland-am-meisten.html>, 1.07.2019.

rów do Bundestagu 21% wyborców AfD stanowili pracownicy i tyle samo osoby bezrobotne¹⁴. Dość duża część popiera Alternatywę dla Niemiec, co stanowi przesłankę ku stwierdzeniu integracji w określonym kierunku prekariatu. Ma na celu zmianę rządu, reprezentacji parlamentarnej, więc to staranie wywarcia wpływu na interes ogólny. Nie można jednak stwierdzić jednoznacznego postulatu związanego z zagrożeniami istniejącymi w grupie prekariatu. Istotne jest, czy wybór np. Alternatywy dla Niemiec to wybór racjonalny. Z punktu widzenia jednostki znajdującej się w sytuacji ekonomicznej osoby zaliczanej do grupy prekariatu – odrzucenie formacji dotychczas tworzących rząd, które nie zmieniły uwarunkowań ekonomicznych, jest racjonalne. Nie możemy tu mówić jednak o pełnej racjonalności, związanej z dostępem do informacji, do danych statystycznych, czy o racjonalności związanej z informacją dotyczącą zamiarów Alternatywy dla Niemiec wobec sytuacji prekariatu.

Liga i Ruch Pięciu Gwiazd

Odmiernym przypadkiem są Włochy, gdzie działają dwie formacje, które można traktować jako zbliżone do populistycznego wzorca demokracji – Liga (do 2018 r. Liga Północna) i Ruch 5 Gwiazd. Kluczowe jest przeanalizowanie postulatów programowych. Ruch 5 Gwiazd proponował m.in. zwiększenie deficytu budżetowego, dochód gwarantowany 780 euro miesięcznie dla najuboższych¹⁵ i bezrobotnych¹⁶. Ostatni postulat jest istotny w kontekście bezpieczeństwa socjalnego, co pozwala zakładać duże powiązanie z interesami prekariatu. Jest to wskazanie alternatywy wobec dotychczasowego porządku. Przedstawiciel Ruchu 5 Gwiazd deklaruje poparcie referendum ws. wyjścia z strefy euro¹⁷. Ten postulat można traktować jako krok uderzający w dotychczasowy porządek i rolę elit, podobnie jak w przypadku Alternatywy dla Niemiec. Liga natomiast proponowała: podatek liniowy 15%¹⁸, sprzeciw wobec migracji, powrót do modelu integracji europejskiej sprzed traktatu z Maastricht¹⁹. Nie można mówić o bezpośredniej zbieżności programu Ligi z interesami prekariatu, w którym nie ma propozycji związanych z poprawą stabilności zatrudnienia. Nie można tak traktować założenia podatku liniowego, gdyż ewentualne korzyści dotyczyłyby grupy wyżej usytuowanych osób aniżeli prekariatu. Migrant w przypadku Ligi, jak i wcześniej Alternatywy dla Niemiec, stanowi przykład wskazywania winnego sytuacji, nie-

¹⁴ *Bundestagwahl 2017*, [online], dostępne: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/index.shtml>, 1.07.2019.

¹⁵ Ubogich posiadających dochody poniżej 60% mediany ekwiwalentnego dochodu na mieszkańca.

¹⁶ *Lavoro, Movimento 5 Stelle*, [online], dostępne: <https://www.movimento5stelle.it/programma/wp-content/uploads/2018/02/Lavoro.pdf>, 1.07.2019.

¹⁷ *Włochy: Ruch Pięciu Gwiazd za wyjściem ze strefy euro*, [online], dostępne: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wlochy-Ruch-Pieciu-Gwiazd-za-wyjsciem-ze-strefy-euro-4049715.html>, 1.07.2019.

¹⁸ *Tassa unica al 15%*, [online], dostępne: <https://www.leganord.org/tassaunica> 15, 1.07.2019.

¹⁹ *Elezioni 2018 – Programma di Governo Lega Salvini Premier*, [online], dostępne: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514:programma-lega-salvini-premier-2018>, 1.07.2019.

wynikającego z sytuacji ekonomicznej, tylko zastępczego wroga²⁰. Sprzeciw wobec integracji europejskiej – podobnie jak w przypadku Ruchu 5 Gwiazd, Alternatywy dla Niemiec – można traktować jako sprzeciw wobec działań elit.

Ruch 5 Gwiazd osiągnął poparcie w ramach głosowania proporcjonalnego do Izby Deputowanych 32%, a Liga 17%²¹. Największe poparcie w wyborach parlamentarnych w 2018 r. zanotowano na północy Włoch dla Ligi, a dla Ruchu 5 Gwiazd na południu Włoch²². Zauważalna jest korelacja obecności wyższej stopy bezrobocia z 2017 r.²³ na danym terytorium z obszarem wygranej Ruchu 5 Gwiazd, odwrotnie jest z obszarem zwycięstwa Ligi, gdzie notowane jest stosunkowo niskie bezrobocie.

Według badań exit poll, przeprowadzonych poprzez ankiety telefoniczne i internetowe na grupie 30 tys. osób podczas wyborów, Ruch 5 Gwiazd zanotował poparcie wśród pracowników tymczasowych na 39%, wśród bezrobotnych na 50%. Z kolei Liga – 20% wśród pracowników w sektorze prywatnym, 19% wśród pracowników tymczasowych i 16% w grupie bezrobotnych²⁴. Podobnie jak w przypadku Alternatywy dla Niemiec, występuje racjonalność w postaci wyboru nowych formacji politycznych na miejsce dotychczasowych formacji tworzących większość popierającą rząd. Występuje zróżnicowanie w przypadku postulatów dotyczących prekariatu, te pojawiły się tylko w programie Ruchu 5 Gwiazd.

Polaryzacja

Wyrażany sprzeciw wobec procesu integracji europejskiej przez ruchy populistyczne jest elementem sprzeciwu wobec elit. Sytuuje to je jako jeden z ośrodków, znacząco różniący się od pozostałych grup i wewnętrznie jednolite²⁵. Wspomniane wcześniej wskazanie przez ruchy populistyczne m.in. na imigrantów jako na tych, którzy niszczą państwo opiekuńcze, wzmacnia polaryzację i ogranicza zróżnicowanie wewnętrzne²⁶, bądź neutralność²⁷. Wsparcie ruchów populistycznych przez prekariat wzmacnia je i jednocześnie samą podmiotowość prekariatu jako elektorat tychże formacji.

²⁰ A. Kiersztyn, *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna”, nr 4/2014, Warszawa 2014, s. 14.

²¹ *Archivio storico delle elezioni*, [online], dostępne: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, 1.07.2019.

²² *Politiche 2018: analisi del voto*, [online], dostępne: <https://www.youtrend.it/2018/03/07/politiche-2018-analisi-del-voto/>, 1.07.2019.

²³ *Dati Istat. Disoccupazione 2017, a Sud quasi tripla del Nord*, [online], dostępne: https://www.trmvtv.it/home/economia/2018_03_13/166227.html, 1.07.2019.

²⁴ *Elezioni 2018, così la sociologia del voto*, [online], dostępne: <http://www.t-mag.it/2018/03/05/elezioni-2018-cosi-la-sociologia-del-voto/>, 1.07.2019.

²⁵ W. Rafałowski, *Fragmentacja i polaryzacja systemów politycznych w krajach pokomunistycznych*, Warszawa 2014, s. 66.

²⁶ Ibidem.

²⁷ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, t. 17/2010, Warszawa 2010, s. 82.

Podsumowanie

Potwierdziła się hipoteza badawcza o podmiotowości politycznej prekariatu poprzez wybór Alternatywy dla Niemiec i Ruchu 5 Gwiazd w wyborach parlamentarnych w 2017 i 2018 r. Jako potwierdzenie podmiotowości autor nie uznał za dostateczne głosowanie na Ligę w wyborach do parlamentu włoskiego, ze względu na brak postulatów bezpośrednio dotyczących grupy prekariatu, przy jednoczesnym formułowaniu postulatów skierowanych do innych bogatszych grup społecznych (podatek liniowy). Hipoteza miała swoje potwierdzenie w korelacji zwiększonego poparcia dla Alternatywy dla Niemiec i Ruchu 5 Gwiazd z wyższą stopą bezrobocia, procentem średniej płacy oraz dostępnymi badaniami deklaracji co do decyzji wyborczych (exit poll) przez osoby zaliczane do grupy prekariatu.

BIBLIOGRAFIA

Druki zwarte:

- Chmaj M., *Podmiotowość polityczna*, [w:] M. Sokół (red.), *Polityka – ustroj – idee. Leksykon politologiczny*, Lublin 1999.
- *Elezioni 2018 – Programma di Governo Lega Salvini Premier*, [online], dostępne: <https://www.leganord.org/component/phocadownload/category/5-elezioni?download=1514:programma-lega-salvini-premier-2018>, 1.07.2019.
- Golinowski J., *Przesłanki i bariery społecznej kontestacji w kulturze nowego kapitalizmu*, [w:] A. Kaszukur, J. Golinowski (red.), *Dyskurs publiczny w praktykach społecznej kontestacji*, Bydgoszcz 2014.
- Karwat M., *Autorytaryzm a populizm. Zarys współzależności*, [w:] F. Pierzchalski, B. Rydliński (red.), *Autorytarny populizm. Krytyczna rekonstrukcja*, Warszawa 2017.
- *Lavoro, Movimento 5 Stelle*, [online], dostępne: <https://www.movimento5stelle.it/programma/wp-content/uploads/2018/02/Lavoro.pdf>, 1.07.2019.
- Rafałowski W., *Fragmentacja i polaryzacja systemów politycznych w krajach pokomunistycznych*, Warszawa 2014.
- Standing G., *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2014.
- *Unser Grundsatzprogramm für Deutschland, Alternative für Deutschland*, [online], dostępne: <https://www.afd.de/grundsatzprogramm/>, 1.07.2019.

Najważniejsze artykuły:

- Karwat M., *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, t. 17/2010, Warszawa 2010.
- Kiersztyn A., *Prekariat i postawy obywatelskie Polaków*, „Polityka Społeczna”, nr 4/2014, Warszawa 2014.
- Nocoń J., *Rola elit w strukturze systemu politycznego – model teorii funkcjonalnej*, „Świat Idei i Polityki”, nr 1/2001, Bydgoszcz 2001.

Źródła internetowe:

- *Archivio storico delle elezioni*, [online], dostępne: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>, 1.07.2019.
- *Bundestagswahl 2017*, [online], dostępne: <https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2017-09-24-BT-DE/index.shtml>, 1.07.2019.
- *Dati Istat. Disoccupazione 2017, a Sud quasi tripla del Nord*, [online], dostępne: https://www.trmtv.it/home/economia/2018_03_13/166227.html, 1.07.2019.
- *Elezioni 2018, così la sociologia del voto*, [online], dostępne: <http://www.t-mag.it/2018/03/05/elezioni-2018-cosi-la-sociologia-del-voto/>, 1.07.2019.
- *Hier verdienen Sie in Deutschland am meisten*, [online], dostępne: <https://www.welt.de/wirtschaft/article158937843/Hier-verdienen-Sie-in-Deutschland-am-meisten.html>, 1.07.2019.
- *Politiche 2018: analisi del voto*, [online], dostępne: <https://www.youtrend.it/2018/03/07/politiche-2018-analisi-del-voto/>, 1.07.2019.
- *Tassa unica al 15%*, [online], dostępne: <https://www.leganord.org/tassaunica15>, 1.07.2019.
- *Wer sind die Wähler der AfD?*, [online], dostępne: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundestagswahl-wer-sind-die-waehler-der-afd.2129b58c-f455-4c65-80d1-6c40a13e436d.html>, 1.07.2019.
- *Włochy: Ruch Pięciu Gwiazd za wyjściem ze strefy euro*, [online], dostępne: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Wlochy-Ruch-Pieciu-Gwiazd-za-wyjsciem-ze-strefy-euro-4049715.html>, 1.07.2019.
- *Wo die Arbeitslosigkeit am größten ist*, [online], dostępne: <https://de.statista.com/infografik/9340/arbeitslosigkeit-in-deutschen-bundeslaendern/>, 1.07.2019.

MAŁGORZATA BIELECKA

POLITECHNIKA KOSZALIŃSKA

Euroregion Karpacki – innowacyjna forma integracji społeczności lokalnych i regionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej

Carpathian Euroregion – an innovative form of integration of local and regional communities in Central and Eastern Europe

Abstrakt: Artykuł przedstawia zagadnienie rozwoju transgranicznego z perspektywy integracji społeczności lokalnych i regionalnych na przykładzie Euroregionu Karpackiego. W opracowaniu ukazana została współpraca euroregionalna, w której biorą udział społeczności regionalne i lokalne, jako szczególna forma współpracy transgranicznej. Współpraca euroregionalna odbywa się w ramach euroregionu. Podstawą istnienia euroregionów jest wspieranie wymiany gospodarczej i turystycznej, rozwijanie komunikacji, działalność kulturowa oraz wspólne rozwiązywanie problemów transgranicznych.

Wstęp

Idea współpracy zarówno lokalnych, jak i regionalnych społeczności, wykraczającej poza granice państwowe, ma już na obszarze Europy wieloletnią historię i stała się niezbędnym czynnikiem pobudzającym rozwój terenów objętych jej zasięgiem. Idea ta zrodziła się w latach 50. XX w. w Europie Zachodniej. Jej prekursorami były obszary sąsiadujących ze sobą Niemiec i Francji, Niemiec i Holandii oraz państw Półwyspu Skandynawskiego. Nieco później, w latach 80. rozpoczęto współpracę transgraniczną w niektórych krajach zachodnioeuropejskich, takich jak: Grecja, Hiszpania czy Portugalia, a także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski¹.

Najbardziej zinstytucjonalizowaną formą współpracy transgranicznej jest współpraca w ramach euroregionów, która powstała w wyniku porozumienia pomię-

¹ J.P. Gwizdała, *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 855/2015.

dzy władzami lokalnymi i regionalnymi. W wyniku funkcjonowania euroregionów w praktyce zaobserwowano, że stanowią one jedyną skuteczną formę przełamania barier zarówno społecznych, jak i gospodarczych czy też politycznych. Także Unia Europejska czerpie korzyści z ich funkcjonowania, uważając je za istotny element procesu politycznej integracji, dlatego też wspiera finansowo ich działalność. Dzięki wsparciu Unii Europejskiej możliwa stała się realizacja na obszarach objętych współpracą euroregionalną wielu projektów o charakterze transgranicznym.

Polska odegrała olbrzymią rolę w inicjowaniu współpracy w ramach euroregionów. Na obszarze Polski znaczący rozwój euroregionów nastąpił na początku lat 90. XX w. Początkowo największa intensywność rozwoju współpracy euroregionalnej miała miejsce na granicach zachodnich Polski. Tam też powstał pierwszy polski euroregion – Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (1991 r.).

Z kolei drugim euroregionem utworzonym w 1993 r. na granicach Polski był Euroregion Karpacki, pierwszy euroregion utworzony w Europie Środkowo-Wschodniej. W Polsce jest to jeden z dwóch euroregionów (obok Euroregionu Bałtyk), który obejmuje swym zasięgiem aż pięć państw – Polskę, Rumunię, Słowację, Ukrainę oraz Węgry. Utworzenie oraz funkcjonowanie tego euroregionu miało spore poparcie ze strony wielu osób, które widziały w tej inicjatywie dużą szansę rozwoju dla peryferyjnych obszarów będących w zasięgu jego działań (na obszarze Polski dla całego województwa podkarpackiego).

Pojęcie i powody podjęcia współpracy transgranicznej i euroregionalnej w Europie

Konieczność rozpoczęcia współpracy transgranicznej narodziła się po zakończeniu zimnej wojny. Ludność właśnie wtedy zaczęła odczuwać silną potrzebę nawiązywania bliższych kontaktów z innymi ludźmi zamieszkującymi sąsiadujące tereny, co wynikało głównie z chęci stworzenia poczucia bezpieczeństwa, wzajemnego zaufania i pewnej stabilizacji.

Pojęcie współpracy transgranicznej zostało zdefiniowane w Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzonej w Madrycie w maju 1980 r. (konwencja madrycka). Zgodnie z jej drugim artykułem: „za współpracę transgraniczną uważa się każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne”².

² Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Madryt, 21.05.1980 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 287, [Online], dostępne: http://msp.money.pl/akty_prawne/dzienniki_ustaw/, 07.05.2019.

Jedną z form współpracy transgranicznej na szczeblu lokalnym jest współpraca euroregionalna. Współpraca transgraniczna jest więc pojęciem szerszym niż współpraca euroregionalna. Podstawą różniącą obie te formy współpracy jest fakt, że „współpraca transgraniczna często sprowadza się do jednego konkretnego problemu, a euroregion tworzy się z myślą o długim horyzoncie czasu oraz o różnych zagadnieniach, którymi ma się zajmować”³. Współpraca euroregionalna wyróżnia się ponadto od współpracy transgranicznej wyższym stopniem instytucjonalizacji struktur współpracy transgranicznej (jak np. powoływanie rad euroregionu, sekretariatów, grup roboczych itp.), licznymi powiązaniem z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji współpracy transgranicznej oraz specyficznym charakterem powoływania euroregionu przy możliwości pierwszeństwa zarówno inicjatyw oddolnych (lokalnych), regionalnych, jak i rządowych⁴.

Pisząc o współpracy transgranicznej, należy zwrócić uwagę także na samo pojęcie, już wspomnianego, regionu transgranicznego. Jest to region zlokalizowany po obu stronach granicy. Tego typu regiony wykazują pewne cechy wspólne, np. w handlu i przemyśle, oraz uzupełniają się wzajemnie. Najczęściej ludność zamieszkująca te regiony jest wielojęzyczna. W Europie można je klasyfikować według pewnych kryteriów. Za najważniejsze z nich uznaje się: stopień jednorodności regionu, eliminację lub niską formalizację granicy, stopień rozwoju regionu oraz jego status, położenie regionu wzdłuż granic wyznaczających obszar Unii Europejskiej, istnienie współpracy ponadgranicznej oraz stopień instytucjonalizacji struktur takiej współpracy⁵. W związku z istnieniem regionów transgranicznych społeczeństwa oczekują przede wszystkim zlikwidowania różnic przejawiających się m.in.: w różnych strukturach i kompetencjach administracji; przepisach podatkowych i socjalnych; przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; przepisach w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarki odpadami; parytetach walutowych; systemach komunikacyjnych, które nie są nastawione na wymagania transgranicznego rynku wewnętrznego; w niespójnych rynkach pracy, strukturach płac i systemach socjalnych na granicach zewnętrznych, grożących powstawaniem konfliktów i społecznych niepokojów; w utracie poczucia bezpieczeństwa w wyniku otwarcia granic; trudnościach w zakresie transgranicznego kształcenia zawodowego, co jest istotną barierą w funkcjonowaniu Europejskiego Rynku Wewnętrznego oraz transgranicznego rynku pracy, a także w istniejących po obu stronach uprzedzeniach, stereotypach, braku empatii i zrozumienia dla inności sąsiada⁶.

Przyczyny podejmowania współpracy transgranicznej w Europie to przede wszystkim: przekształcenie granicy z elementu dzielącego w miejsce pełniące rolę spotkań sąsiadów; przewyższenie wzajemnych uprzedzeń i urazów pomiędzy mieszkańcami

³ M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003, s. 73.

⁴ T. Borys, Z. Panasewicz, *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1997, s. 9.

⁵ P. Dobrowolski, M. Łata, *Wielki Region Saar-Lor-Lux: przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2001, s. 17-18.

⁶ Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, [Online], dostępne: <https://docplayer.pl/7365320-Europejska-karta-regionow-granicznych-i-transgranicznych-nowelizacja.html>, 07.05.2019.

obszarów nadgranicznych wynikających z dziedzictwa historycznego; rozwój demokracji i funkcjonalnych administracji na szczeblu regionalnym i lokalnym; przezwyciężenie peryferyjnego położenia i izolacji w odniesieniu krajowym; wzrost gospodarczy i podniesienie poziomu życia; szybkie zbliżenie oraz zintegrowanie z Unią Europejską⁷.

Z kolei idea tworzenia euroregionów narodziła się w Europie Zachodniej zaraz po zakończeniu II wojny światowej, w celu zbliżenia skłóconych ze sobą społeczności z powodów narodowościowych, bądź też politycznych. To właśnie euroregiony w Unii Europejskiej odegrały dużą rolę w nawiązaniu i zacieśnianiu kontaktów pomiędzy krajami członkowskimi Unii, jak i w integracji z krajami do niej kandydującymi.

Współpraca euroregionalna najczęściej obejmuje takie dziedziny, jak: ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej, planowanie przestrzenne, turystyka, kultura, ochrona przed katastrofami oraz restrukturyzacja przemysłu i rolnictwa⁸. Charakteryzuje się ona przede wszystkim „najwyższym stopniem instytucjonalizacji i struktur współdziałania ponadgranicznego”. Jest ona głównie realizowana przez władze lokalne, bądź władze regionalne. Może dotyczyć konkretnych, wspólnych projektów oraz inwestycji, które wymagają koordynacji graniczących ze sobą społeczności lokalnych. To właśnie tego typu euroregiony aktualnie powstają najczęściej.

Powstawanie euroregionów jest głównie uwarunkowane interesami politycznymi, bądź też ekonomicznymi. Mają one za zadanie służyć w dostarczaniu korzyści wynikających ze wspólnego działania pomimo występowania granic.

Tworząc euroregiony, wychodzi się zazwyczaj z założenia, że mają one służyć głównie zdobywaniu korzyści oraz pewnych doświadczeń ułatwiających przystąpienie do szerszej integracji europejskiej.

Współpraca euroregionalna może obejmować płaszczyznę tradycyjną, związaną z tranzytem, przejściami granicznymi i kontrolą graniczną, ale może także dotyczyć konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, wymagających ścisłej koordynacji działań graniczących ze sobą społeczności lokalnych (takie euroregiony powstają obecnie najczęściej), bądź może przyjmować wyższą formę, co oznacza, że podejmuje się prowadzenia wspólnej polityki społecznej i ekonomicznej, skupiającej się na rynku pracy, ochronie zdrowia, problemach rozwoju lokalnego przemysłu i usług oraz rozwoju miast przygranicznych (ten etap osiągnęła np. współpraca robocza Pirenejów)⁹.

Istniejące już euroregiony wypracowały pomiędzy sobą wiele zasad współdziałania. Najważniejsze z tych zasad to: zasada subsydiarności (pomocniczości), zasada partnerstwa, równoprawności i równorzędności państw tworzących dany eurore-

⁷ Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej, [Online], dostępne: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.pl.pdf, 07.05.2009, s. 1-8.

⁸ P. Dobrowolski, M. Łata, op. cit., s. 20.

⁹ A. Stasiak, *Problemy rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej i północno-zachodniej*, Białystok 1999, Z. Ejsmont, *Idea euroregionów w warunkach Polski północno-wschodniej*, „Studia Regionalne”, nr 1, 1999, s. 119.

gion, zasada solidarności obszarów transgranicznych czy zasada istnienia koncepcji bądź strategii rozwoju transgranicznego¹⁰. Równie ważne zasady, które zostały wypracowane w praktyce funkcjonowania euroregionów, to przede wszystkim: zasada dobrego sąsiedztwa, zachowania tożsamości, dobrowolności, dążenia do symetrii i parytetów, pragmatyzmu, kierowania się przyjaźnią i zaufaniem, rotacji oraz zasada consensusu¹¹.

Współpraca transgraniczna stanowi pewien rodzaj współpracy międzynarodowej. Charakteryzuje ją przede wszystkim wzajemna bliskość w relacjach między obszarami przygranicznymi oraz występujący między nimi poziom współpracy o charakterze lokalnym lub regionalnym. Jest to pewnego rodzaju proces mający na celu dążenie do niwelowania problemów pomiędzy obszarami przygranicznymi, pomimo występowania barier między tymi obszarami, jakie stanowią właśnie granice państwowe. Można więc powiedzieć, że współpraca transgraniczna stanowi swego rodzaju „pomost” pomiędzy państwami w procesie integracji, gdyż dzięki takiej współpracy dochodzi do stopniowego przeobrażenia się pojęcia ‘granica’; nie jest już ona rozumiana jako linia na mapie, kończąca teren jednego obszaru i zarazem rozpoczynająca inny, odmienny obszar terytorialny. Dochodzi wręcz do zacierania się granic pomiędzy państwami, nadania im znaczenia czysto administracyjnego.

Współpraca transgraniczna rozwija się stopniowo, zaczynając od całkowitego braku stosunków, poprzez wymianę informacji, konsultacje, współpracę i harmonizację, aż do momentu pełnej integracji.

Do tej pory współpracę w ramach euroregionów na terenie całej Europy ocenia się korzystnie, gdyż sprzyja ona nawiązywaniu częstych kontaktów, przewyżczeniu stereotypów oraz wymaga podejmowania ciągłej współpracy pomiędzy społecznościami lokalnymi, samorządami, jak i władzami terytorialnymi. Współpraca pomiędzy sąsiadującymi ze sobą obszarami pozwala także: „skutecznie przełamywać wcześniej istniejące obopólne uprzedzenia i zastępować je wzajemnym zaufaniem oraz dobrymi stosunkami sąsiedzkimi, sprzyjając tolerowaniu odmiennych systemów wartości, a niekiedy prowadząc do akceptacji wielokulturowości. Pojawia się duża ruchliwość społeczna, coraz silniejsza wzajemna znajomość i zrozumienie dla odmienności, przenikalne granice międzygrupowe, duża liczba heterogenicznych instytucji”¹². Ta pozytywna opinia dotycząca funkcjonowania euroregionów pozwala na ciągły rozwój współpracy transgranicznej na obszarze całej Europy.

Geneza współpracy euroregionalnej w Euroregionie Karpackim

Powołanie Międzyregionalnego Związku Euroregion Karpacki miało miejsce 14 lutego 1993 r. w Debreczynie na Węgrzech. Dokumenty założycielskie zostały podpisane przez przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych Polski, Ukrainy, Słowacji

¹⁰ P. Dobrowolski, M. Łata, op. cit., s. 22.

¹¹ T. Borys, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1999, s. 90-91.

¹² W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Euroregiony: mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000, s. 51.

i Węgier w obecności Catherine Lalumière, ówczesnego Sekretarza Generalnego Rady Europy. Ministrowie spraw zagranicznych tych państw także poparli ideę utworzenia Euroregionu Karpackiego, poprzez podpisanie Deklaracji o współpracy społeczności zamieszkującej obszar Euroregionu Karpackiego. W kwietniu 1997 r. do Euroregionu Karpackiego przystąpiła także Rumunia, której wniosek o przyjęcie jej jako członka zwyczajnego został rozpatrzony pozytywnie na posiedzeniu Rady Związku w dniach 29-30 kwietnia 1997 r.

Znaczącym krokiem ku utworzeniu tego euroregionu było seminarium w Jaśle w 1992 r. „Możliwości i perspektywy współpracy sąsiadujących regionów Polski, Czechosłowacji, Węgier i Ukrainy”. Podpisano wtedy deklarację, powołującą Radę Współpracy Międzyregionalnej Przykarpacia.

Podstawę prawną dla funkcjonowania Euroregionu Karpackiego stanowią dwa dokumenty: Statut oraz Porozumienie. W preambule Statutu Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki jest on zdefiniowany jako „organ doradczy i koordynujący, mający na celu rozwijanie współpracy transgranicznej między regionami przygranicznymi – członkami Związku, zgodnie z Europejską konwencją ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, oraz oparty na zasadach subsydiarności, partnerstwa i reprezentacji”¹³.

Euroregion Karpacki jest jednym z najstarszych i największych euroregionów na obszarze Polski. Istnieje już od 26 lat i swym zasięgiem obejmuje po stronie polskiej gminy z województwa krośnieńskiego, rzeszowskiego i podkarpackiego o łącznej powierzchni 18 686 km², po stronie ukraińskiej obejmuje cztery obwody – Czerniowiecki, Iwanofrankowski, Lwowski i Zakarpacki, o łącznej powierzchni 56 600 km², słowacka część euroregionu ma obszar 10 459 km² i obejmuje dwa kraje – Preszowski i Koszycki, strona węgierska ma obszar 28 639 km² i obejmuje pięć okręgów – Borsod-Abaj-Zemplen (Miskolc), Hajdú-Bihar (Debreczyn), Heves (Eger), Jász-Nagykun-Szolnok oraz okręg Szabolcs-Szatmár-Bereg (Nyíregyháza), natomiast strona rumuńska zajmuje powierzchnię 27 104 km² i obejmuje okręgi – Bihor, Botoșani, Harghita, Maramureș, Sălaj, Satu Mare i okręg Suceava¹⁴.

Największą powierzchnię Euroregionu Karpackiego zajmuje część ukraińska, bo około 36,6%, część rumuńska zajmuje powierzchnię około 23,1%, część węgierska około 18,5%, część polska zajmuje około 11,6% powierzchni, natomiast najmniejszą powierzchnię stanowi część słowacka, bowiem zajmuje około 10,2% powierzchni euroregionu¹⁵.

Terytorium Euroregionu Karpackiego obejmuje słabo rozwiniętą część każdego z krajów tworzących ten euroregion. Są to obszary peryferyjne, słabo rozwinięte pod względem gospodarczym oraz z wysoką stopą bezrobocia i ubóstwa. Największymi

¹³ Statut Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”, [Online], dostępne: <http://www.karpacki.pl/>, 07.05.2019.

¹⁴ E. Małecka, *Euroregiony na granicach Polski*, Wrocław 2007, s. 138-139.

¹⁵ *Ludność w Euroregionie Karpackim*, [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf, 07.05.2019.

miastami Euroregionu Karpackiego są: Debreczyn i Miskolc na Węgrzech, Satu Mare i Baia Mare w Rumunii, Koszyce i Preszów na Słowacji, Czerniowce, Iwano-Frankowsk, Lwów i Użgorod na Ukrainie oraz Krosno i Przemyśl w Polsce¹⁶.

Euroregion Karpacki jest obszarem, na którym dochodzi do zetknięcia się wielu kultur oraz mniejszości etnicznych. Na Ukrainie występuje liczna mniejszość polska, a w Rumunii i na Słowacji mniejszość węgierska, a także we wszystkich częściach euroregionu zamieszkują Romowie, a w niektórych również takie grupy etniczne, jak: Łemkowie, Bojkowie, Huculi, Pogórzanie, Sasi i inni. Terytorium Euroregionu Karpackiego stanowi zatem mieszkankę kulturową, ale także, co za tym idzie, mieszkankę religijną. Łączą się na nim trzy różne obrządku chrześcijańskie: rzymskokatolicki, greckokatolicki i prawosławny, a także w mniejszym stopniu występują kalwiniści, wyznawcy religii mojżeszowej, muzułmanie, protestanci i inni, co wywiera ogromny wpływ na proces euroregionalizacji.

We wschodniej części tego euroregionu występuje klimat kontynentalny, natomiast pozostały obszar ma charakter przejściowy pomiędzy klimatem atlantyckim a kontynentalnym. Jest to związane z ukształtowaniem tego terenu. Większą część euroregionu stanowią obszary góryste, znajdujące się w obrębie łańcucha Karpat i jego pobliżu. W skład polskiej części Euroregionu Karpackiego wchodzi Kotlina Sandomierska, Zewnętrzne Karpaty Zachodnie (Beskid Niski oraz Pogórze Ciężkowickie, Strzyżowskie, Dynowskie i Przemyskie) oraz Zewnętrzne Karpaty Wschodnie (Góry Sanocko-Turczańskie i Bieszczady). Na tych terenach średnia gęstość zaludnienia wynosi 26 osób na km², natomiast w miastach wynosi 2800 osób na km² (Rzeszów). Największy udział pod względem liczby ludności w Euroregionie Karpackim mają mieszkańcy Ukrainy – 40,1%, natomiast najmniej mieszkańcy Słowacji – 10,3%.¹⁷

W Euroregionie Karpackim przeważają miasta do 50 tys. mieszkańców. W roku 2005 stanowiły one 92,6% ogólnej liczby miast, natomiast zamieszkiwało w nich 48,4% ogółu ludności miejskiej. W części polskiej euroregionu występuje pięć miast liczących powyżej 50 tys. mieszkańców: Rzeszów, Przemyśl, Stalowa Wola, Mielec i Tarnobrzeg. W części rumuńskiej występuje sześć takich miast: Oradea, Baia Mare, Botosani, Satu Mare, Suceava i Zalău. Na Słowacji są trzy tego typu miasta: Koszyce, Preszów i Poprad. W części ukraińskiej znajduje się dziesięć takich miast: Lwów, Czerniowce, Iwano-Frankowsk, Użgorod, Drohobycz, Czerwonogród, Mukaczewo, Kałusz, Stryj i Kołomyja. Natomiast w części węgierskiej jest pięć tego typu miast: Debreczyn, Miskolc, Nyiregyhaza, Szolnok i Eger¹⁸.

Dnia 6 grudnia 2002 r. w Koszycach na Słowacji została przeprowadzona reforma Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki, w wyniku której doszło do ustanowienia następującej struktury organizacyjnej Związku, składającej się z takich organów, jak: Rada Euroregionu, Przewodniczący Rady Euroregionu, Sekretariat

¹⁶ M. Greta, op. cit., s. 144.

¹⁷ P. Wahl, *Europejska polityka regionalna*, Szczecin 2003, s. 118.

¹⁸ *Ludność w Euroregionie Karpackim*, [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf, 07.05.2019.

Międzynarodowy oraz Biura Krajowe Euroregionu. Według Statutu organy te mają spełniać przede wszystkim funkcje doradcze, konsultacyjne, koordynacyjne i reprezentacyjne, a także mają służyć rozwijaniu współpracy międzyregionalnej pomiędzy członkami Związku. Decyzje przez nie podejmowane mają jednak jedynie charakter propozycji wobec członków Związku¹⁹.

Działalność Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska a współpraca transgraniczna i integracja europejska

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska powołano dnia 4 lipca 2000 r. z inicjatywy przedstawicieli środowisk społecznych, naukowych i samorządowych województwa podkarpackiego. Stowarzyszenie powstało także dzięki pozytywnej opinii Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej. Działa ono na podstawie Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 z późn. zm.) oraz na podstawie Statutu Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska. Stowarzyszenie ma swoją siedzibę w Rzeszowie. Zasięgiem jego działań jest obszar polskiej części Euroregionu Karpaty, a także części ukraińskiej, słowackiej, rumuńskiej i węgierskiej oraz obszar Unii Europejskiej. Utworzenie tego Stowarzyszenia przyczyniło się głównie do uregulowania ram formalno-prawnych funkcjonowania polskiej części Euroregionu Karpackiego. Stowarzyszenia tego typu, oprócz Polski, funkcjonują także na Słowacji (Stowarzyszenie Region Karpaty Słowacja) oraz na Ukrainie (Zrzeszenie Samorządów Euroregion Karpacki Ukraina). Natomiast jeśli chodzi o dwa pozostałe kraje tworzące Euroregion Karpacki, czyli Węgry i Rumunię, to nie posiadają one osobowości prawnej ani struktur organizacyjnych.

W rozdziale II Statutu Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska zostały wyszczególnione jego priorytetowe cele. Celem Stowarzyszenia jest m.in.: tworzenie rzeczywistych struktur współpracy transgranicznej i międzyregionalnej na terytorium Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki – regionach przygranicznych państw leżących na obszarze Karpat, na podstawie prawa krajowego i europejskiego, na zasadach partnerstwa poziomego i pionowego, subsydiarności i demokratycznej reprezentacji podmiotów sektora: publicznego, prywatnego i pozarządowego; koordynacja wykorzystania pomocy Unii Europejskiej przeznaczonej na współpracę transgraniczną i międzyregionalną w zakresie planowania, programowania, zarządzania, wdrażania i monitorowania działań: projektów, programów, strategii transgranicznych i międzyregionalnych na terytorium Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki – regionów przygranicznych państw leżących na obszarze Karpat; upowszechnianie wiedzy o historii, tradycjach i kulturze polskiej; pogłębianie współpracy i rozwój dobrych stosunków pomiędzy państwami należącymi do Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki; promowanie wspólnych działań z zakresu ochrony środowiska i utrzymania zasobów przyrody; rozwój turystyki i agroturystyki; harmonijny rozwój gospodarczy regionu; upowszechnianie wiedzy o Euroregionie

¹⁹ Statut Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”, [Online], dostępne: <http://www.karpacki.pl/>, 07.05.2019.

Karpackim; upowszechnianie wiedzy o gminach i powiatach, w tym szczególnie wchodzących w skład strony polskiej Euroregionu Karpackiego; upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej i podejmowanych przez nią działaniach; ochrona zdrowia i podejmowanie działań profilaktycznych w tym zakresie; wymiana kulturalna i naukowa; wymiana doświadczeń z zakresu opieki socjalnej; rozwiązywanie problemów rolnictwa i środowisk wiejskich; wymiana doświadczeń z zakresu zarządzania administracją i podmiotami gospodarczymi; wymiana doświadczeń związanych z działalnością samorządów lokalnych oraz wymiana doświadczeń z zakresu rozwiązywania problemów szkolnictwa²⁰.

Działania mające służyć realizacji tych celów to: opracowanie i wdrażanie Euroregionalnego Systemu Współpracy; podpisywanie i realizacja międzynarodowych porozumień o współpracy; reprezentowanie interesów mieszkańców z terenu województwa podkarpackiego w strukturach Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki oraz Unii Europejskiej; utworzenie Międzynarodowego Centrum Współpracy Transgranicznej i Międzyregionalnej; tworzenie Lokalnych Centrów Współpracy Euroregionalnej oraz Punktów Informacyjnych Stowarzyszenia; tworzenie szkół, szkół wyższych, świetlic środowiskowych, instytutów, ośrodków doradztwa, ośrodków szkoleniowo-edukacyjnych, ośrodków rekreacyjno-wypoczynkowych, domów stowarzyszenia; utworzenie w ramach struktury Stowarzyszenia Sekretariatu Technicznego dla zarządzania programami współpracy przygranicznej; zarządzanie i wdrażanie programów współpracy przygranicznej; podjęcie działań zmierzających do koordynacji i ujednoczenia zasad funkcjonowania programów współpracy przygranicznej, takich jak: PHARE, TACIS, INTERREG; przygotowywanie projektów, programów i strategii w ramach programów współpracy przygranicznej, w tym w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG; udział w ciałach powołanych do wdrażania programów współpracy przygranicznej oraz inicjatyw wspólnotowych, takich jak: zespoły programujące, komisje oceniające, komitety sterujące, komitety monitorujące; udział w przygotowaniu Wspólnych Dokumentów Programowych oraz Uzupełnień Programów w ramach programów współpracy przygranicznej, programów rozwoju regionalnego oraz Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG; organizacja Konwentu Samorządowego Strony Polskiej Euroregionu Karpackiego; współpraca ze szkołami i uczelniami w ramach sieci szkolnych i uczelnianych klubów Euroregionu Karpackiego; współdziałanie z władzami, instytucjami oraz innymi organizacjami podzielającymi cele Stowarzyszenia; promowanie szeroko pojętej wymiany kulturalnej, turystycznej, naukowej, gospodarczej; organizowanie seminariów, warsztatów, sympozjów, szkoleń; organizowanie spotkań mieszkańców; wspieranie lokalnych inicjatyw w zakresie przedsiębiorczości, rozwoju turystyki, wymiany kulturalnej i naukowej; występowanie z wnioskami i postulatami do władz lokalnych; współpraca z pokrewnymi stowarzyszeniami krajowymi i zagranicznymi; działalność informacyjna w mediach publicznych krajowych i zagranicznych, a także własne inicjatywy medialne²¹.

²⁰ Statut Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, [Online], dostępne: www.karpacki.pl, 07.05.2019.

²¹ Statut Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, [Online], dostępne: www.karpacki.pl, [dostęp: 07.05.2019.

Bardzo ważnym narzędziem polityki Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, opracowanym przez Biuro Polskie Euroregionu Karpackiego jest Euroregionalny System Współpracy (ESW), który „stanowi instrument realizacji misji Związku Międzyregionalnego Euroregion Karpacki oraz instrument wsparcia rozwoju regionalnego, narzędzie wsparcia polityki regionalnej w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej. Cel budowy Systemu jest zatem ściśle podporządkowany celom Związku, wobec których pełni on rolę wykonawczą oraz celom regionów (województwa podkarpackiego) w zakresie realizacji priorytetów współpracy międzynarodowej”²².

W ramach Euroregionalnego Systemu Współpracy wyszczególniono kluczowe obszary aktywności, tzw. akcje tematyczne. Takich akcji tematycznych jest dwanaście, są to: „Młodzież i edukacja”, „Turystyka”, „Administracja i rozwój regionalny”, „Sport i rekreacja”, „Społeczeństwo informacyjne”, „Kultura i tradycja”, „Ochrona zdrowia i polityka społeczna”, „Współpraca międzynarodowa i integracja europejska”, „Zarządzanie, gospodarka, handel”, „Nauka i innowacja”, „Ekologia i ochrona środowiska”, „Rozwój obszarów wiejskich”²³. Euroregionalny System Współpracy jest sposobem na pokonanie przeszkód utrudniających współpracę. Zaczęto odchodzić od myślenia narodowego do myślenia zadaniowego, nakierowanego na większą integrację regionów transgranicznych²⁴. Zadanie polegające na współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw to zadanie, które jako takie może stanowić określoną wartość i cel nadrzędny, tylko wówczas, gdy będzie sprzyjać europeizacji i internacjonalizacji życia mieszkańców przy jednoczesnym rozpatrywaniu go z innymi zadaniami publicznymi, których wykonanie dzięki niemu będzie podlegało racjonalizacji i optymalizacji²⁵. Do pierwotnych celów ESW należy zaliczyć: wsparcie procesu integracji europejskiej, likwidowanie animozji i sporów przygranicznych, pogłębianie współpracy między narodami Europy, szerzenie identyfikacji europejskiej, wzmocnienie instytucjonalne oraz ograniczenie problemów administracyjnych pojawiających się przy wcześniejszych formach²⁶, tj. przede wszystkim euroregionach i inicjatywie INTERREG.

Podsumowanie

Funkcjonowanie Euroregionu Karpackiego wywiera ogromny wpływ na rozwój obszarów objętych jego działaniem, a także w widoczny sposób oddziałuje na poprawę warunków życia zamieszkującej go ludności. Wiele działań podejmowanych

²² Ibidem.

²³ A. Stasiak, *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Białystok 2002, s. 238.

²⁴ Ł. Lewkowicz, *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2013, s. 36.

²⁵ R. Kusiak-Winter, *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 422.

²⁶ T.G. Grosse, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2012, s. 5-6.

na tym obszarze było możliwych do zrealizowania, dzięki aktywności stowarzyszenia działającego na rzecz tego euroregionu.

Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska przyczyniło się przede wszystkim do ożywienia różnych dziedzin życia na obszarze współpracy w ramach Euroregionu Karpackiego. Realizacja licznych i bardzo znaczących projektów, mających olbrzymi wpływ na rozwój tego obszaru, doszła do skutku dzięki możliwości zarządzania i wdrażania przez Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska licznych programów na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej. Stowarzyszenie dysponuje środkami unijnymi przeznaczonymi na wdrażanie projektów, zgodnych z ideą rozwoju współpracy transgranicznej w Euroregionie Karpaty. To właśnie możliwość ubiegania się o takie dofinansowanie dla swoich projektów przyciągała wiele organizacji pozarządowych, instytucji publicznych i innych, zachęcając je tym samym do podejmowania licznych inicjatyw, akcji lokalnych i ponadgranicznych, które sprzyjały zwłaszcza ożywieniu gospodarki, edukacji i kultury we wszystkich częściach Euroregionu Karpaty. Stowarzyszenie Euroregion Karpacki Polska, promując w ten sposób współpracę transgraniczną na tym obszarze, przyczyniło się także do budowy wzajemnego zrozumienia i zaufania pomiędzy ludnością zamieszkującą ten obszar, przewyższając tym samym istniejące od wieków urazy i uprzedzenia.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

- Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych, [Online], dostępne: <https://docplayer.pl/7365320-Europejska-karta-regionow-granicznych-i-transgranicznych-nowelizacja.html>, 07.05.2019.
- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, Madryt, 21.05.1980 r., Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 287, [Online], dostępne: http://msp.money.pl/akty_prawne/dzienniki_ustaw/, 07.05.2019.
- Statut Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska, [Online], dostępne: www.karpacki.pl, 07.05.2019.
- Statut Związku Międzyregionalnego „Euroregion Karpacki”, [Online], dostępne: <http://www.karpacki.pl/>, 07.05.2019.

Druki zwarte:

- Borys T., *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1999.
- Borys T., Panasewicz Z., *Panorama euroregionów*, Jelenia Góra 1997.
- Dobrowolski P., Łata M., *Wielki Region Saar-Lor-Lux: Przykład współpracy transgranicznej w Europie*, Wrocław 2001.
- Greta M., *Euroregiony a integracja europejska. Wnioski dla Polski*, Łódź 2003.
- Malendowski W., Szczepaniak M., *Euroregiony: mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000.
- Małecka E., *Euroregiony na granicach Polski*, Wrocław 2007.

- *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, [Online], dostępne: http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/lace_guide.pl.pdf, 07.05.2009.
- Stasiak A., *Euroregiony wschodniego pogranicza – założenia i osiągnięcia*, Białystok 2002.
- Stasiak A., *Problemy rozwoju regionalnego Polski północno-wschodniej i północno-zachodniej*, Białystok 1999.
- Wahl P., *Europejska polityka regionalna*, Szczecin 2003.

Najważniejsze artykuły:

- Ejsmont Z., *Idea euroregionów w warunkach Polski północno-wschodniej*, „Studia Regionalne”, nr 1/1999.
- Grosse T.G., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – ocena dotychczasowych efektów i dalszy rozwój z polskiej perspektywy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4/2012.
- Gwizdała J.P., *Euroregiony jako forma współpracy transgranicznej w Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 855/2015.
- Kusiak-Winter R., *Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] J. Supernat, (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Lewkowicz Ł., *Perspektywy rozwoju euroregionów pogranicza polsko-słowackiego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 12/2013.
- *Ludność w Euroregionie Karpackim*, [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/rzesz/ASSETS_Lud_euro_pl.pdf, 07.05.2019.

JUDYTA CABAŃSKA

UNIwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Cudzoziemcy w krajach członkowskich Unii Europejskiej w świetle sytuacji demograficznej

Foreigners in the EU Member States in the light of demographic situation of Europe

Abstrakt: Pomimo niskiego przyrostu naturalnego, charakteryzującego większość państw członkowskich UE, liczba ludności w UE w ostatnich latach systematycznie wzrasta, co jest wynikiem dodatniego salda migracji. W świetle utrzymującej się tendencji starzenia się populacji w UE migracje międzynarodowe odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu wielkości i struktury ludności w większości krajów UE. Celem niniejszego artykułu jest omówienie wpływu imigracji na funkcjonowanie rynków pracy w krajach członkowskich UE. W artykule wykorzystano metodę analizy statystycznej na podstawie Eurostatu i baz danych Urzędu ds. Cudzoziemców.

Abstract: The population stock is influenced by a combination of natural change (the difference between live births and deaths) and net migration. For several years, the European Union faced the problem of aging population. It results from the low rate of natural change. In the light of the ongoing trend of population ageing experienced in the EU, international migration plays a significant role in the size and structure of the population in most EU countries. The relative economic prosperity and political stability of the EU are thought to have exerted a considerable pull effect on immigrants. The aim of this paper is to discuss the impact of immigration on the population stock in EU member states. Additionally, the article presents the proportion of foreigners in the EU-28 population. Author has focused on the situation in Poland as the example of the EU member state. In this article the method of statistical analysis has been used on the Eurostat and the Office for Foreigners databases.

Wstęp

Skutki przepływów migracyjnych mogą mieć charakter ekonomiczny lub pozaekonomiczny i oddziaływać zarówno na sferę gospodarczą, jak i społeczną. Poza najczęściej wymienianym następstwem migracji, odnoszącym się do sytuacji na rynku

pracy, w tym przede wszystkim do kwestii bezrobocia, istotnym efektem migracji, oddziałującymi na gospodarkę kraju, są zmiany demograficzne, a szczególnie zmiana liczby ludności oraz struktury wiekowej. W sytuacji demograficznej krajów członkowskich Unii Europejskiej, charakteryzującej się niskim przyrostem naturalnym, istotną rolę w kształtowaniu liczby oraz struktury ludności UE odgrywa imigracja – nie tylko wewnątrz organizacji, ale również z krajów trzecich. Relatywnie dobra sytuacja ekonomiczna oraz stabilność polityczna sprawiają, że w wyniku dodatniego salda migracji liczba ludności UE w ostatnich latach systematycznie wzrasta, pomimo niskiego przyrostu naturalnego¹. Dla krajów przyjmujących imigracja jest korzystna nie tylko ze względu na zmiany demograficzne w postaci utrzymania/zwiększenia liczby ludności, ale także spowolnienia starzenia się społeczeństwa spowodowanego imigracją ludzi młodych, a także możliwość skorzystania z wiedzy i kwalifikacji imigrantów². Do korzystnych efektów migracji w krajach przyjmujących zalicza się także: zapewnienie efektywnej alokacji zasobów, dostarczanie tańszej i bardziej efektywnej siły roboczej, a w konsekwencji zwiększenie efektywności wytwarzania i wzrost dobrobytu w kraju imigracji³. Napływ imigrantów jest uważany za istotny instrument wzrostu gospodarczego poprzez uzupełnienie niedoborów na europejskim rynku pracy⁴.

W niniejszym artykule dokonano analizy znaczenia imigracji dla kształtowania dynamiki ludności oraz scharakteryzowano strukturę geograficzną oraz wiekową cudzoziemców w odniesieniu do struktur społeczeństw krajów członkowskich. Ze względu na znaczący udział w strukturze imigrantów osób pochodzących spoza Unii Europejskiej, uwzględniono zarówno przyływ imigrantów z państw trzecich, jak i w ramach UE. Szczególną uwagę badawczą skoncentrowano na zróżnicowaniu przestrzennym rozkładu imigrantów w Polsce. Celem artykułu jest określenie znaczenia imigracji dla funkcjonowania rynków pracy w krajach członkowskich UE. W artykule zastosowano metodę statystyki opisowej, z wykorzystaniem danych z baz Eurostatu oraz Urzędu ds. Cudzoziemców w Polsce.

1. Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności w Unii Europejskiej

Dynamika ludności, czyli zmienność w czasie liczby ludności, jest wyrażana za pomocą współczynnika przyrostu rzeczywistego oraz współczynnika przyrostu naturalnego. Przyrost rzeczywisty jest większy (lub mniejszy) od przyrostu naturalnego⁵

¹ J. Cabańska, *Immigration as a factor of population growth in the European Union Member States*, „Intercathedra”, No 28/2, Poznań 2012, s. 6-12.

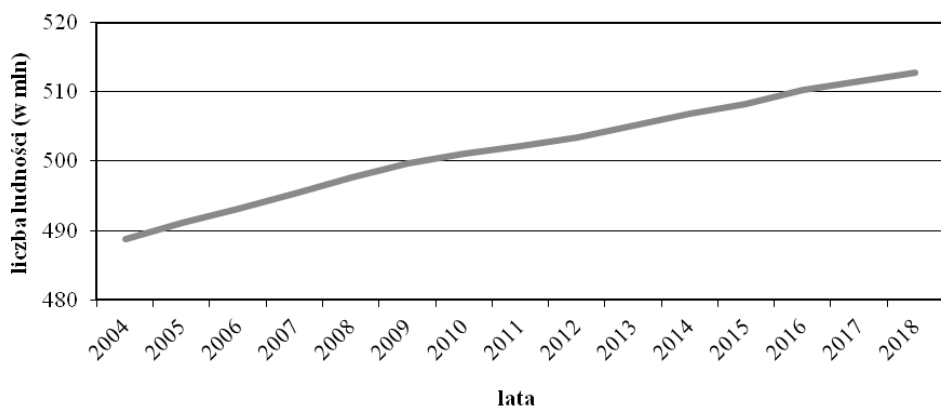
² A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2001.

³ J. Oczki, *Migracyjne efekty integracji Polski z Unią Europejską*, Ministerstwo Polityki Społecznej, „Rynek Pracy”, nr 4 (124) 2002.

⁴ M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.

⁵ Różnica między liczbą urodzeń a liczbą zgonów.

o wielkość migracji netto. Dynamika ludności kształtowana jest zatem pod wpływem następujących czynników: rozrodczości, umieralności i migracji⁶. Pomimo narastającego problemu starzenia się społeczeństwa europejskiego, charakteryzującego państwa UE, liczba ludności w UE w ostatnich latach systematycznie wzrasta (wykres 1.). Do najbardziej zaludnionych państw unijnych należą: Niemcy (82,8 mln), Francja (67,2 mln), Wielka Brytania (66,2 mln), Włochy (60,5 mln), Hiszpania (46,6 mln) oraz Polska (37,9 mln). Najmniej osób zamieszkuje takie kraje, jak: Malta (475 tys.), Luksemburg (602 tys.), Cypr (864 tys.). W 2010 r. liczba ludności wszystkich krajów członkowskich UE przekroczyła pół miliarda. W 2018 r. stan ludności łącznie we wszystkich krajach UE wynosił już 512,7 mln, co stanowiło ponad 1 mln więcej niż w roku 2017. W latach 2004–2018 łączny przyrost liczby ludności UE wynosi 20,2 mln (wykres 1.). Najwyższe tempo wzrostu liczby ludności zostało odnotowane w latach 2004–2008, kiedy wskaźnik przyrostu rzeczywistego był wyższy niż 4‰. W latach 2008–2018 liczba ludności wzrastała wolniej (od 2‰ do 3‰), jednak tendencja rosnąca stale się utrzymuje.



Wykres 1. Liczba ludności w UE-27 w latach 2004–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Population and population change statistics*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics_explained/index.php/Population_and_population_change_statistics, 12.04.2019.

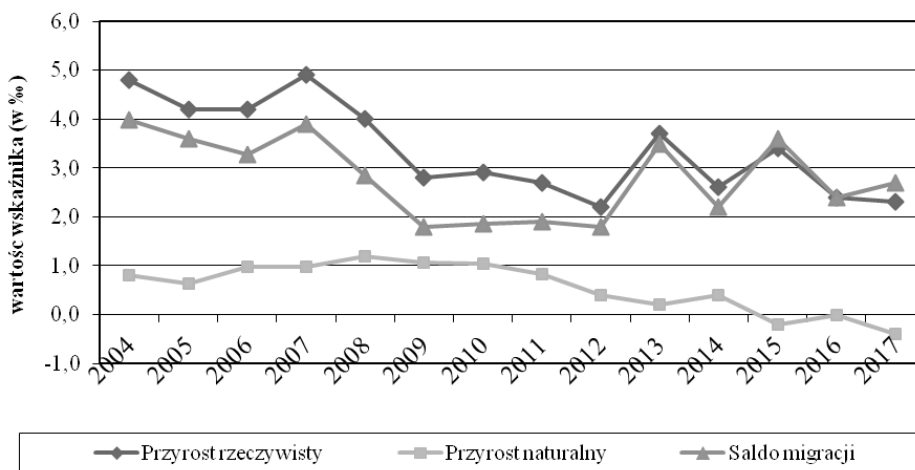
Stan ludności definiowany jest jako liczba ludności zamieszkującej dane terytorium w określonym momencie⁷. Jest on wynikiem naturalnych zmian liczby ludności (liczba żywych urodzeń pomniejszona o liczbę zgonów) oraz salda migracji (liczba imigrantów pomniejszona o liczbę emigrantów, powiększona o korektę statystyczną). Wzrost liczby ludności występuje w sytuacji, kiedy wynik salda migracji, powiększony o liczbę urodzeń i pomniejszony o liczbę zgonów, jest dodatni⁸.

⁶ M. Okólski, A. Fihel, *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Warszawa 2012.

⁷ Ibidem.

⁸ J. Cabańska, *Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności krajów Unii Europejskiej*, *Studia Oeconomica Posnaniensia*, nr 12, Poznań 2013, s. 24-39.

Na wykresie 2. zaprezentowany został udział zmian naturalnych i salda migracji w całkowitej zmianie liczby ludności UE w latach 2004–2017. Naturalne zmiany odgrywają coraz mniejszą rolę w kształtowaniu stanu ludności. Współczynnik przyrostu naturalnego na początku badanego okresu wynosił 0,81‰. Przez kolejne lata stopa przyrostu naturalnego dla UE oscylowała wokół poziomu 1‰, po czym relatywnie gwałtownie spadła, osiągając najniższy poziom w 2017 r. (-0,4‰). Relatywnie niewielki udział zmian naturalnych we wzroście całkowitej liczby ludności jest wynikiem niskiej liczby urodzeń i wysokiej liczby zgonów, jak również zwiększenia salda migracji.



Wykres 2. Zmiany liczby ludności UE w latach 2004–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *Population and population change statistics*, op. cit.

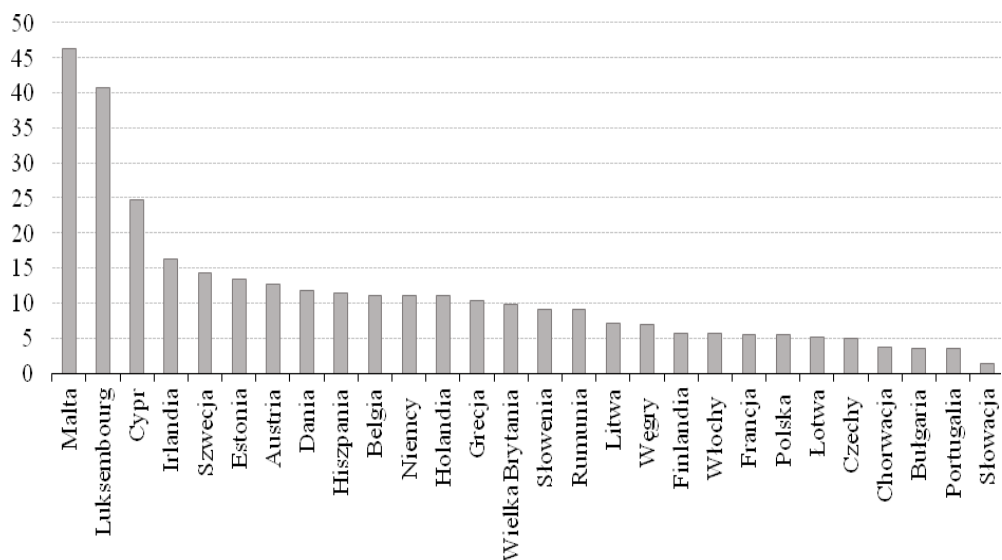
Rola migracji w kreowaniu wzrostu liczby ludności systematycznie wzrasta, czego przejawem jest fakt, iż zmiany w liczbie ludności UE odzwierciedlają głównie saldo migracji (Marcu 2011). Relatywnie dobra sytuacja ekonomiczna oraz stabilność polityczna państw członkowskich UE sprawia, że UE jest regionem świata przyjmującym bardzo dużą liczbę imigrantów – także spoza kontynentu europejskiego.

2. Obcokrajowcy w Unii Europejskiej

W 2017 r. łącznie 4,4 mln osób imigrowało do jednego z państw członkowskich UE, natomiast 3,1 mln osób opuściło jakieś państwo członkowskie UE. Należy jednak zaznaczyć, że liczba ta odnosi się zarówno do przepływów migracyjnych do/z Unii Europejskiej jako całego obszaru, jak i do przepływów pomiędzy poszczególnymi krajami. Na 4,4 mln imigrantów w 2017 r. składało się w przybliżeniu 2,0 mln obywateli państw nienależących do UE, 1,3 mln obywateli innego państwa członkowskiego UE

niz to, do którego wyemigrowali, około 1 mln osób migrujących do państwa członkowskiego UE, którego obywatelstwo już posiadali (np. powracający obywatele lub obywatele urodzeni za granicą), oraz około 11 tys. bezpaństwowców. Największą liczbę imigrantów odnotowano w Niemczech (917 tys.), a następnie w Wielkiej Brytanii (644 tys.), Hiszpanii (532 tys.), Francji (370 tys.) oraz we Włoszech (343 tys.). W większości krajów członkowskich zdecydowana część imigrantów-obcokrajowców pochodzi spoza Unii Europejskiej. Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie: Luksemburg (68% obywateli UE wśród imigrantów-obcokrajowców), Austria (57%), Malta (54%). Wysoki udział obywateli innych krajów członkowskich UE w Luksemburgu spowodowany jest migracją wynikającą z tytułu podjęcia pracy w administracji instytucji państwach największych unijnych oraz międzynarodowych, których wiele znajduje się w tym państwie.

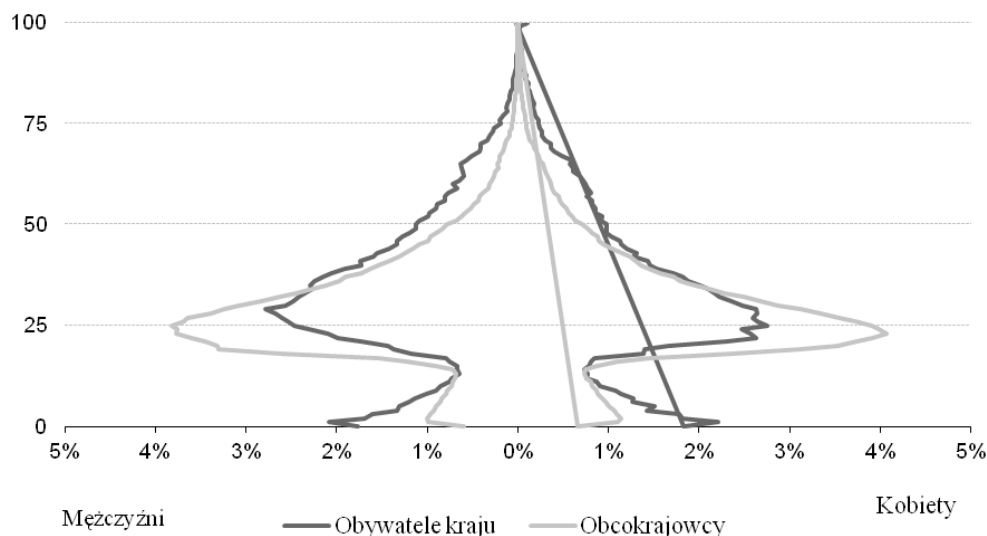
Biorąc pod uwagę całą społeczność obcokrajowców i odnosząc ją do wielkości całej populacji zamieszkującej poszczególne kraje członkowskie UE, stwierdza się, że najwyższy odsetek osób obcego pochodzenia odnotowano na Malcie (46 imigrantów na 1000 osób), a w dalszej kolejności w Luksemburgu (40), na Cyprze (24) – wykres 3. Kraje charakteryzują się niską liczbą ludności, stąd pomimo wysokiego udziału w populacji państwa, liczba imigrantów w tych krajach jest relatywnie niska. Pośród najbardziej zaludnionych krajów UE największy odsetek imigrantów odnotowano w Hiszpanii (11,4%), Niemczech (11,1%) oraz Wielkiej Brytanii (9,8%).



Wykres 3. Liczba imigrantów (na 1000 mieszkańców), 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Migration and migrant population statistics information*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, 29.03. 2019.

W obliczu problemu starzejącego się społeczeństwa, którego doświadcza coraz więcej krajów członkowskich UE, istotne przy omawianiu procesów migracyjnych jest odniesienie się do wieku imigrantów. Z danych Eurostat wynika, że społeczność imigrantów-cudzoziemców charakteryzowała się zdecydowanie niższym wiekiem, aniżeli populacja imigrantów już wcześniej zamieszkująca kraj przyjmujący (wykres 4.). W dniu 1 stycznia 2018 r. mediana wieku UE-28 wynosiła 43,1 lata, podczas gdy mediana wieku imigrantów w 2017 r. oscylowała w granicach od 28 lat.

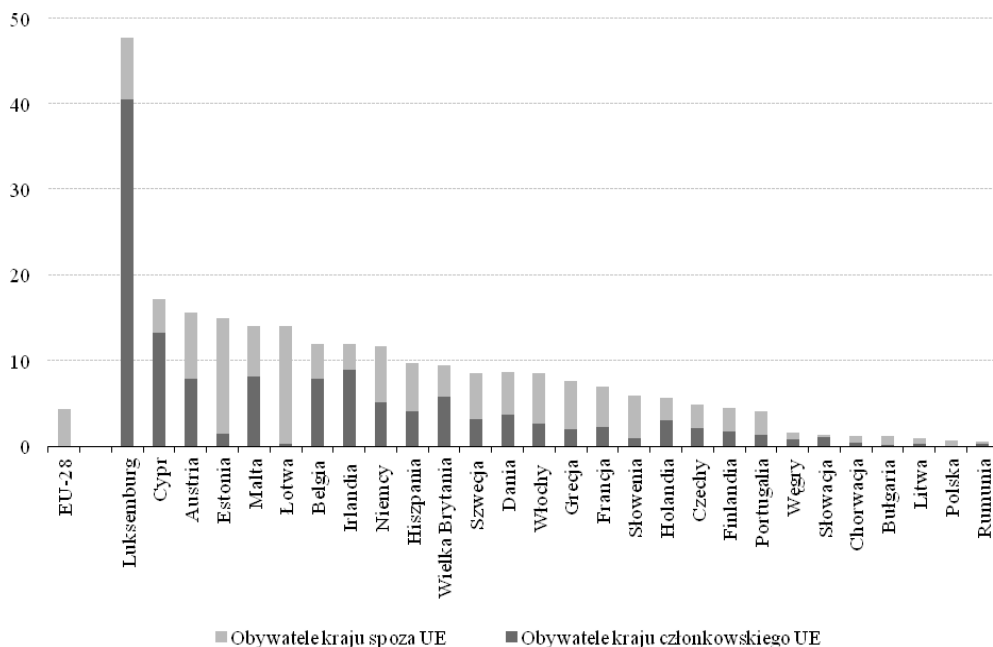


Wykres 4. Struktura wiekowa imigrantów krajowych i obcokrajowców, 2017

Źródło: Eurostat, *Population and population change statistics*, op. cit.

Liczba osób zamieszkałych w państwach członkowskich UE, lecz posiadających obywatelstwo państwa nienależącego do UE na dzień 1 stycznia 2018 r., wyniosła 22,3 mln, co stanowiło 4,4% ludności UE-28. Ponadto w dniu 1 stycznia 2018 r. w państwach członkowskich UE mieszkało 17,6 mln osób posiadających obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE. W wartościach bezwzględnych największa liczba cudzoziemców zamieszkałych w państwach członkowskich UE w dniu 1 stycznia 2018 r. mieszkała w Niemczech (9,6 mln osób), Zjednoczonym Królestwie (6,3 mln), Włoszech (5,1 mln), Francji (4,7 mln) i Hiszpanii (4,6 mln). Cudzoziemcy mieszkający w tych pięciu państwach członkowskich stanowili w sumie 76% łącznej liczby cudzoziemców zamieszkałych we wszystkich państwach członkowskich UE, przy czym ludność tych samych pięciu państw członkowskich to 63% ogółu ludności UE-28. W wartościach względnych państwem członkowskim UE o najwyższym odsetku cudzoziemców był Luksemburg, gdzie stanowili oni 48% ludności ogółem. Wysoki odsetek cudzoziemców (co najmniej 10% populacji rezydentów) odnotowano również na Cyprze, w Austrii, Estonii, na Łotwie, w Belgii, Irlandii, na Malcie i w Niemczech. Z drugiej strony cudzoziemcy stanowili mniej niż 1% ludności w Polsce i Rumunii (po 0,6%) oraz na Litwie (0,9%).

W 2018 r. Belgia, Irlandia, Cypr, Luksemburg, Malta, Holandia, Austria, Słowacja i Wielka Brytania były jedynymi państwami członkowskimi UE, w których większość zamieszkałych cudzoziemców pochodziła z innego państwa członkowskiego UE. W przeważającej części państw członkowskich UE większość cudzoziemców stanowili obywatele państw nienależących do UE (wykres 5.). W przypadku Łotwy i Estonii odsetek mieszkańców pochodzących z państw trzecich jest szczególnie wysoki ze względu na dużą liczbę obywateli byłego Związku Radzieckiego, którzy mieszkają w tych państwach na stałe, a nie nabyli żadnego innego obywatelstwa.



Wykres 5. Udział obcokrajowców w populacji krajów członkowskich UE, 2018, %

Źródło: Eurostat, *Migration and migrant population statistics information*, op. cit.

W tabeli 1. dokonano zestawienia pięciu głównych krajów pochodzenia obcokrajowców zamieszkujących kraje członkowskie UE. Na uwagę zasługuje fakt, iż w analizowanych państwach główną grupę obcokrajowców stanowiły osoby z obywatelstwem państwa nienależącego do UE. Z przedstawionych danych wynika, że migracjom sprzyja bliskość geograficzna dwóch krajów (np. obecność Ukraińców w Polsce), podobieństwo kulturowe (np. Finowie w Szwecji), w tym szczególnie używanie tego samego języka lub języka z tej samej grupy (np. obywatele Brazylii w Portugalii).

W tabeli 1. zaprezentowane zostały kraje pochodzenia obcokrajowców przebywających na terytorium poszczególnych krajów członkowskich UE⁹ zgodnie z ich obywatelstwem. Informacje dotyczące obywatelstwa są często używane w badaniach

⁹ Zgodnie z dostępnością. Brak dostępności danych Eurostat dla następujących krajów: Grecji, Francji, Cypru, Malty, Polski, Chorwacji oraz Wielkiej Brytanii.

związanych z problematyką migracji. Ze względu jednak na to, że obywatelstwo może zostać zmienione w czasie, istotne wydaje się przedstawienie informacji dotyczących kraju urodzenia osób migrujących. Są one jednak znacznie mniej dostępne niż te dotyczące obywatelstwa. W związku z tym w niniejszym opracowaniu opierano się głównie na podziale ludności ze względu na obywatelstwo.

Tabela 1. Kraje pochodzenia (zgodnie z obywatelstwem) obcokrajowców zamieszkujących kraje członkowskie UE (dane na 1.01.2018)

Belgia			Bulgaria			Czechy			Dania		
Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)
Francja	164,9	12,1	Rosja	12,8	28,3	Ukraina	114,2	22,2	Polska	39,3	7,8
Włochy	155,6	11,4	Turcja	4,3	9,4	Słowacja	111,8	21,7	Syria	33,6	6,6
Holandia	154,7	11,3	Syria	3,3	7,3	Wietnam	59,4	11,5	Turcja	28,2	5,6
Rumunia	86,6	6,3	Ukraina	3,2	7,1	Rosja	34,6	6,7	Rumunia	27,8	5,5
Maroko	81,3	6,0	Wielka Brytania	3,9	5,7	Niemcy	21,3	4,1	Niemcy	24,8	4,9
Niemcy			Irlandia			Hiszpania			Włochy		
Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)
Turcja	1330,8	13,7	Polska	129,1	22,3	Maroko	682,0	14,9	Rumunia	1190,1	23,1
Polska	758,4	7,8	Wielka Brytania	109,3	18,9	Rumunia	673,6	14,8	Albania	440,5	8,6
Syria	655,2	6,8	Litwa	39,3	6,8	Wielka Brytania	285,0	6,2	Maroko	416,5	8,1
Rumunia	586,6	6,1	Rumunia	28,6	4,9	Włochy	221,4	4,9	Chiny	290,7	5,7
Łotwa	577,5	6,0	Łotwa	21,2	3,6	Chiny	183,5	4,0	Ukraina	237,0	4,6
Łotwa			Węgry			Holandia			Austria		
Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)
N*	214,2	78,6	Rumunia	22,7	14,1	Polska	132,4	13,4	Niemcy	186,8	13,5
Rosja	41,9	15,4	Chiny	19,9	12,3	Niemcy	75,0	7,6	Serbia	120,2	8,7
Ukraina	3,9	1,4	Niemcy	17,9	11,1	Turcja	73,8	7,4	Turcja	117,3	8,5
Litwa	3,1	1,1	Ukraina	10,5	6,5	Syria	67,5	6,8	Rumunia	102,3	7,4
Białoruś	1,9	0,7	Słowacja	9,7	6,0	Wielka Brytania	46,0	4,6	BiH**	95,2	6,9
Estonia			Portugalia			Rumunia			Słowenia		
Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)
Rosja	85,4	43,3	Brazylia	85,4	20,3	Włochy	14,9	13,3	BiH	54,0	44,3

CUDZOZIEMCY W KRAJACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIETLE SYTUACJI DEMOGRAFICZNEJ

N*	75,6	38,4	RZP***	35,0	8,3	Mołdawia	8,3	7,5	Kosovo	14,9	12,2
Ukraina	8,6	4,4	Ukraina	32,5	7,7	Turcja	7,1	6,4	Serbia	11,8	9,7
Finlandia	4,4	2,2	Rumunia	30,8	7,3	Francja	7,0	6,3	Północna Macedonia	11,3	9,3
Łotwa	3,9	2,0	Chiny	23,2	5,5	Chiny	6,6	5,9	Chorwacja	9,5	7,8
Słowacja			Finlandia			Szwecja			Litwa		
Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)	Kraj	(tys.)	(%)
Czechy	13,5	18,6	Estonia	39,8	20,5	Syria	132,1	14,9	Rosja	8,1	29,5
Węgry	10,2	14,1	Rosja	30,2	15,5	Polska	54,0	6,1	Ukraina	6,2	22,7
Rumunia	6,5	8,9	Irak	8,4	4,3	Finlandia	53,8	6,1	Białoruś	3,2	11,8
Polska	5,8	7,9	Chiny	7,5	3,8	Afganistan	37,4	4,2	Polska	1,4	5,2
Niemcy	4,1	5,6	Szwecja	6,6	3,4	Erytrea	36,4	4,1	Bezpaństwo	1,2	4,2
Luksemburg											
Kraj	(tys.)	(%)									
Portugalia	96,5	33,5									
Francja	45,8	15,9									
Włochy	22,0	7,6									
Belgia	20,2	7,0									
Niemcy	13,1	4,6									

Źródło: Eurostat, *Migration and migrant population statistics information*, op. cit.

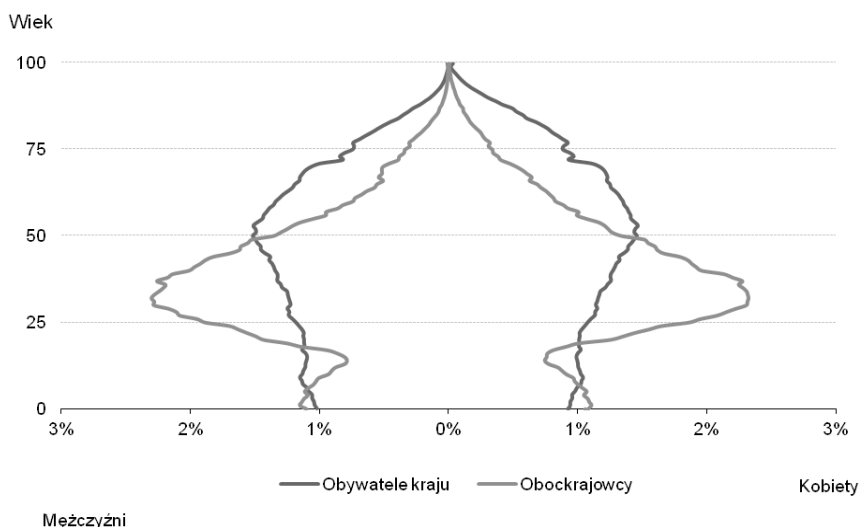
* narodowość nierozpoznana

** Bośnia i Hercegowina

*** Republika Zielonego Przylądka

Różnice w udziale imigrantów w populacji pomiędzy krajami UE-13 a UE-15 związane są z ich ekonomiczną, ale także infrastrukturalną, technologiczną oraz historyczną przeszłością. Orłowska (2013) zwraca uwagę, że zwłaszcza uwarunkowania historyczne, w tym szczególnie izolacja krajów bloku wschodniego od gospodarki wolnorynkowej oraz pomocy gospodarczej z USA bezpośrednio po II wojnie światowej, miały znaczący wpływ na kierunki obecnych migracji.

Z analizy struktury wiekowej całej populacji UE-28 wynika, że osoby obcego pochodzenia są zdecydowanie młodsze od obywateli danego kraju (wykres 6.).



Wykres 6. Struktura wiekowa populacji obywateli i cudzoziemców w UE-28, 2018

Źródło: Eurostat, *Migration and migrant population statistics information*, op. cit.

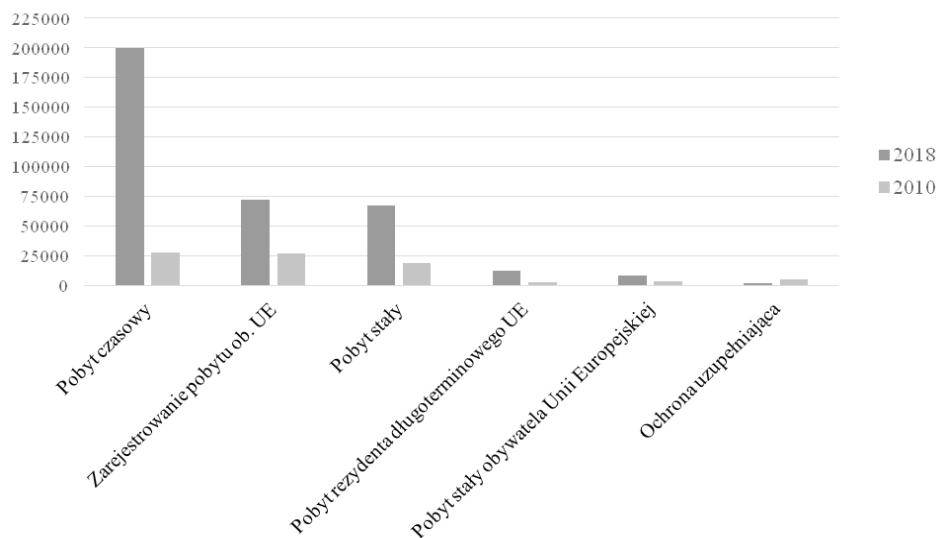
Rozkład wiekowy obcokrajowców w stosunku do obywateli krajów UE charakteryzuje się znacznie większą reprezentacją młodych osób w wieku produkcyjnych (w wieku od 20 do 47 lat). W 2017 r. mediana wieku obywateli krajów członkowskich UE-28 wynosiła 42,8 lata, podczas gdy średnia wieku obcokrajowców mieszkających na terytorium UE wynosiła 36 lat. Analiza struktury wiekowej pozwala zatem stwierdzić, że imigracja przyczynia się do złagodzenia efektu starzenia się europejskich społeczeństw.

3. Obcokrajowcy w Polsce

Po przystąpieniu Polski do UE zostały wprowadzone liczne zmiany w polityce zatrudnienia cudzoziemców w Polsce, co znacznie ułatwiło obcokrajowcom dostęp do polskiego rynku pracy. Zgodnie z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego UE obywatele UE oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie potrzebują zezwoleń na pracę w Polsce. Ponadto od obywateli państw byłego ZSRR (m.in. Ukraińców, Białorusinów, Rosjan) zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 28 listopada 2013 r. nie jest wymagane pozwolenie na pracę, a jedynie oświadczenie o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca zarejestrowane w urzędzie pracy przez pracodawcę. Warto dodać, że w 2014 r. wprowadzone zostały dodatkowe ułatwienia dla cudzoziemców, którzy chcą podjąć pracę w Polsce, np. uproszczenie procedury wydawania zezwoleń w przypadku osób kontynuujących zatrudnienie, jak i obniżenie kosztów związanych z wydaniem pozwolenia na pracę¹⁰. W 2018 r. 366 655 cudzoziemców posiadało ważne dokumenty uprawniające do pobytu w Polsce. W tej części artykułu dokonano porównania liczby i struktury cudzoziemców w Polsce w roku 2010 i 2018. Jak przedstawiono na wykre-

¹⁰ D. Kałuża-Kopias, *Imigranci na polskim rynku prac według statystyk MPiPS*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe, nr 258, Katowice 2016, s. 18.

sie 7., zdecydowana większość cudzoziemców posiadała zezwolenie na pobyt czasowy, przy czym można obserwować znaczący wzrost liczby tego rodzaju pozwolenia. Spośród pozostałych rodzajów pobytu w Polsce należy także zwrócić uwagę na pobyt stały oraz zarejestrowanie pobytu obywatela UE. Ich udział jest jednak znacznie niższy.



Wykres 7. Liczba dokumentów uprawniających cudzoziemców do pobytu w Polsce wg rodzaju pozwolenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd ds. Cudzoziemców 2019, [Online], dostępne: <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2019/?x=0.3301&y=-0.987&level=1>, 13.04.2019.

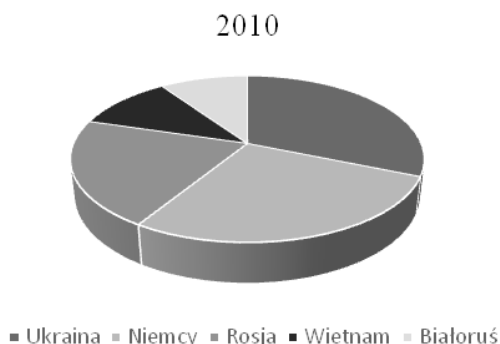
Biorąc pod uwagę obywatelstwo cudzoziemców przebywających w Polsce od lat, można stwierdzić, że niezmiennie Ukraińcy stanowią największą grupę obcokrajowców w Polsce. Na uwagę zasługuje ponad trzynastokrotny wzrost liczby obywateli Ukrainy przebywających w Polsce, który nastąpił w ostatnich latach (tabela 2.). Sytuacja ta jest spowodowana zapotrzebowaniem na pracowników w Polsce, jak i sytuacją polityczną i ekonomiczną na Ukrainie. Nie bez znaczenia jest także liberalizacja przepisów dotyczących możliwości pracy Ukraińców w Polsce.

Tabela 2. Liczba cudzoziemców w Polsce wg obywatelstwa

Kraj	2018	2010
Ukraina	176 106	13 137
Niemcy	2182	11 568
Białoruś	19 476	4033
Wietnam	12 047	4515
Rosja	11 718	8747

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd ds. Cudzoziemców 2019, op. cit.

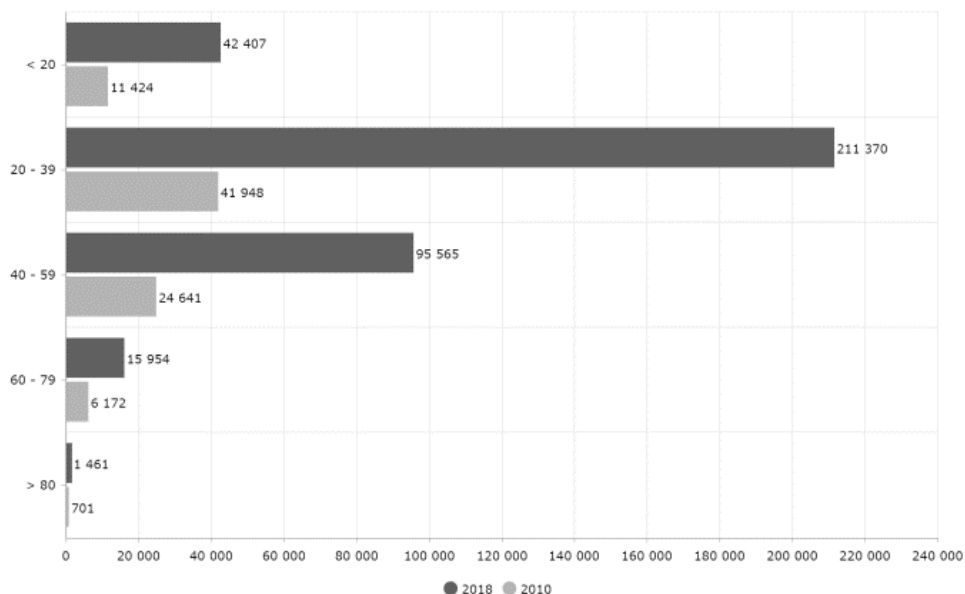
Prawo pobytu w Polsce posiada obecnie również 21,82 tys. Niemców, 19,47 Białorusinów, 12,04 Wietnamczyków, 11,71 Rosjan (tabela 2., wykres 8.).



Wykres 8. Liczba cudzoziemców w Polsce wg obywatelstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Urząd ds. Cudzoziemców 2019, op. cit.

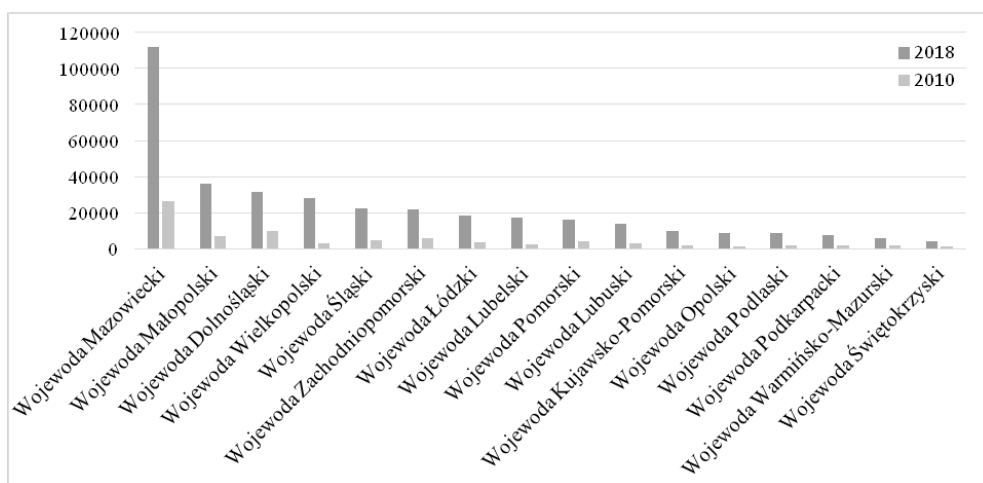
Analizując wiek cudzoziemców w Polsce, należy podkreślić, że zdecydowana większość z nich to osoby w wieku produkcyjnym. Największą grupę (ponad 50%) stanowią osoby w wieku od 20 do 39 lat, a drugą co do wielkości (ponad 25%) – osoby w wieku od 40 do 59 lat (wykres 9.). W świetle sytuacji demograficznej Polski, charakteryzującej się niskim przyrostem naturalnym, uzupełnienie liczby ludności poprzez imigrantów w wieku produkcyjnym jest zjawiskiem niezwykle korzystnym dla rynku pracy.



Wykres 9. Liczba cudzoziemców w Polsce wg grup wiekowych

Źródło: Urząd ds. Cudzoziemców 2019, op. cit.

Zdecydowana większość zezwoleń na pobyt została wydana w województwie mazowieckim. Porównując dane z roku 2010 i 2018, można zauważyć, że wzrost liczby dokumentów był ponadczterokrotny. Do województw, w których wydano najwięcej dokumentów uprawniających do pobytu w Polsce, można zaliczyć także województwa: małopolskie, dolnośląskie, wielkopolskie, śląskie i zachodniopomorskie (ponad 20 tys.). Na uwagę zasługuje sytuacja województw, w których odnotowano największy wzrost liczby dokumentów, dokonując porównania roku 2010 i 2018. W czasie analizowanego okresu dziewięciokrotnie wzrosła liczba dokumentów w województwie wielkopolskim, natomiast ośmiokrotnie w województwach opolskim i lubelskim. W pozostałych województwach nastąpił wzrost trzy-, pięciokrotny (wykres 10.).



Wykres 10. Liczba wydanych zezwoleń na pobyt wg organu¹¹

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Urząd ds. Cudzoziemców 2019, op. cit.

Niewątpliwie zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce rośnie, o czym świadczy liczba zarejestrowanych oświadczeń pracodawców. W ostatnich latach najwięcej cudzoziemców zatrudnionych na podstawie uproszczonej procedury pracuje w rolnictwie, ale koncentracja obcokrajowców w tym sektorze maleje z każdym rokiem. Znaczenia natomiast nabierają inne branże, takie jak: przetwórstwo przemysłowe, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. Biorąc pod uwagę liczbę wydawanych zezwoleń na pracę, można dostrzec, że rośnie znaczenie zatrudniania obcokrajowców w budownictwie oraz transporcie¹².

¹¹ Dotyczy liczby cudzoziemców posiadających aktualnie ważne dokumenty uprawniające do pobytu w Polsce (nie jest to liczba wydanych zezwoleń na pobyt w danym roku).

¹² Biuletyn Migracyjny, [Online], dostępne: <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny54.pdf>, 12.04.2019.

Zakończenie

Migracje międzynarodowe odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu sytuacji demograficznej w większości krajów członkowskich UE. Wpływ procesów migracyjnych jest szczególnie ważny w kształtowaniu sytuacji na rynkach pracy poszczególnych krajów członkowskich UE. W obliczu narastającego problemu starzenia się społeczeństwa europejskiego szczególnego znaczenia nabiera zjawisko imigracji do krajów UE. Liczba cudzoziemców przebywających na obszarze UE systematycznie rośnie. Ruch migracyjny istotnie wpływa na bilans demograficzny państw europejskich, z których w wielu doszłoby do spadku liczby ludności, gdyby nie imigracja. Świadczy to o ważnej historycznej zmianie – przeobrażeniu Europy z regionu masowej emigracji w XIX w. i na początku XX w. w obszar docelowy dla strumieni migracyjnych napływających na dużą skalę z całego świata¹³. Rola imigrantów na polskim rynku pracy wyraźnie rośnie. Wzmocniona emigracja Polaków do krajów UE i pojawiające się niedobory w niektórych branżach gospodarki narodowej spowodowały wzrost zainteresowania pracodawców możliwością poszukiwania pracowników poza granicami kraju. W Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Zachodniej, zaczyna następować proces segmentacji pracy. Zgodnie z teorią dualnego rynku Petera Doeringera i Michaela Piore rynek pracy dzieli się na dwie części: rynek pierwotny (wysoko płatne, solidne miejsca pracy) i wtórny (niskie wynagrodzenie, brak perspektyw kariery zawodowej). Rynek wtórny w znacznym stopniu jest zdominowany przez imigrantów. Pracownicy rodzimi nie są na ogół zainteresowani pracą w tym sektorze. Zatrudnianie imigrantów nie powoduje zatem wzrostu stopy bezrobocia, lecz wpływa stabilizująco na gospodarkę kraju¹⁴. Dodatkowym argumentem za liberalizacją dostępu do polskiego rynku pracy są prognozowane zmiany w strukturze wiekowej populacji i wyraźny spadek liczebności zasobów pracy. Według szacunków GUS w 2050 r. wielkość populacji Polski może zmniejszyć się do poziomu 32,1 mln do 36,3 mln (zależnie od scenariusza), a liczba osób w wieku powyżej 60 lat zwiększy się do około 10 mln¹⁵. Imigracja zarobkowa do Polski daje szansę na uzupełnienie niedoborów na polskim rynku pracy i tym samym zwiększa poziom konkurencyjności gospodarki narodowej.

BIBLIOGRAFIA

Najważniejsze dokumenty:

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 28 listopada 2013 r. Dz. U. 2013, poz. 1507.

¹³ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.

¹⁴ M. Matkowska, *Imigranci na polskim rynku pracy*, Studia i Prace WNFiz nr 25, Szczecin 2012, s. 88.

¹⁵ Główny Urząd Statystyczny (GUS), [Online], dostępne: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-,1,5.html>, 10.04.2019.

Druki zwarte:

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2001.

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

Duszczyk M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.

Okólski M., Fihel A., *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Warszawa 2012.

Najważniejsze artykuły:

Biuletyn Migracyjny, [Online], dostępne: <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/pliki/pdf/biuletynmigracyjny54.pdf>, 12.04.2019.

Cabańska J., *Immigration as a factor of population growth in the European Union Member States*, "Intercathedra", No 28/2, Poznań 2012, s. 6-12.

Cabańska J., *Znaczenie imigracji w kształtowaniu dynamiki ludności krajów Unii Europejskiej*, Studia Oeconomica Posnaniensia, nr 12, Poznań 2013, s. 24-39.

Eurostat, *Migration and migrant population statistics information*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, 29.03. 2019.

Eurostat, *Population and population change statistics*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_and_population_change_statistics, 12.04.2019.

Główny Urząd Statystyczny (GUS) 2014, [Online], dostępne: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosc/prognoza-ludnosc-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1,5.html>, 10.04.2019.

Matkowska M., *Imigranci na polskim rynku pracy*, Studia i Prace WNFiz nr 25, Szczecin 2012.

Oczki J., *Migracyjne efekty integracji Polski z Unią Europejską*, Ministerstwo Polityki Społecznej, „Rynek Pracy”, nr 4 (124), Warszawa 2002.

Urząd ds. Cudzoziemców 2019, [Online], dostępne: <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2019/?x=0.3301&y=0.987&level=1>, 13.04.2019.

OLGA SUDIBOR

TURAN UNIVERSITY (KAZAKHSTAN)

DR JOHN DIXON

UNIVERSITY OF PLYMOUTH (THE UNITED KINGDOM)

Internationalizing Higher Education by Europeanisation: Is it Feasible for All Members of the European Higher Education Area?

Abstract: This chapter seeks to stimulate a discussion on the universal applicability of the Bologna Process's higher education (HE) reform to harmonize HE provision across European Higher Education Area (EHEA) in order to facilitate the internationalization (Europeanization) of HE. The policy decisions taken to harmonize, further develop, and Europeanize the heterogeneous HE systems in the EHEA has not been in the politically, economically, and culturally diverse array of member states. The Bologna Process is based on a set of HE best-practice policy prescriptions that do not always sit comfortably with the higher education philosophies and practices of some participating national HE systems, particularly those in the European Neighbourhood. So, not all EHEA member-states have aligned their HE systems with the Bologna Process principles. The implemented with the Bologna Process at the governmental and institutional levels has across the EHEA has been uneven as has been the capacity of HEIs to gain desirable benefits from those reform because they create opportunities for HEIs to interconnected internationally and more equipped to address globalisation.

Introduction

Having been developed incrementally since 1950s, the European Union (EU) has produced a space for its member-states to attain greater economic and social interconnectedness, in accord with their national interests, while aspiring to regional political integration and advancing mutually beneficial regional initiatives that have global impact. In the sphere of higher education (HE), the European Commission (EC) through the 1999 Bologna Accord sought to bring more lucidity, compatibility, and interconnectedness — to Europeanize — higher education systems across the EU

(28 countries) and its local neighbourhood (20 countries) — the European Higher Education Area (EHEA) — by “ensuring that the standards and quality of higher education qualifications are comparable across the EHEA¹ — under the umbrella of the Bologna Process (Dixon and Soltys, 2103, Part 1)².

Bologna Process is a by-product of the socio-economic and political changes that took place in Western Europe in the second half of the twentieth century (Adelman 2009)³. Recognizing the need to develop knowledge-based economies, it became clear to the EC that higher education within the EU needed to be harmonized and improved. Moreover, as population mobility across the EU accelerated, barriers to labor mobility became a public policy issue. People could not fully enjoy the economic opportunities created by open borders if their education credentials were either undervalued or perceived to be invalid in the countries to which they migrated. It, thus, became obvious that there was an urgent need to the standardize credentials and improve the quality of European higher education (Meek et al. 2009)⁴. The global level, the HE policy position adopted by the EC, with the support of EHEA member-states, is to promote an appealing European dimension in global higher education.

The 48 member-states within the EHEA, involving thousands of universities, are committed to trying to create a zone of mutual trust. This a multilevel and multilateral process, the overarching aim was to create a European region in which higher education provision is harmonized and modernized, by mutual agreement, in a way that would be attractive to universities and their stakeholders. The intention is to:

- facilitate the mobility of students, graduates, and academics across the region;
- prepare students for their future careers and for life, as active citizens in democratic societies; and
- offer broad access to high-quality higher education, based on democratic principles and academic freedom.

The Setting for the EU’s Higher Education Reform Project: EU Policies and Practices

What lies at the heart of the success of the European integration project is achieving the appropriate balance between the ideas Sir Lambert Blackwell (an international

¹ Retrieved from: <https://www.gmac.com/why-gmac/gmac-news/gmnews/2005/january-february/the-bologna-accord-a-european-revolution-with-global-implications>.

² Dixon, J. and Soltys, D. (eds.), (2013) *Implementing Bologna in Kazakhstan: A Guide for Universities*, Academpress, Almaty, Kazakhstan. Available at: http://www.academia.edu/3741936/Implementing_Bologna_in_Kazakhstan_A_Guide_for_Universities.

³ Meek, V., Teichler, U., Kearney, M. L. (2009) *Higher Education, Research and Innovation: Changing the Dynamics* (Report on the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge, 2001-2009). Retrieved from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183071e.pdf>.

⁴ Meek, V., Teichler, U., Kearney, M. L. (2009) *Higher Education, Research and Innovation: Changing the Dynamics* (Report on the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge, 2001-2009). Retrieved from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183071e.pdf>.

relations realist) and Karl Deutsch (an international relations communication theorist). Blackwell, who was Whig member of the British Parliament (1708–1710), made a straight forward proclamation in Parliament that the state should have neither friends or enemies, but it should exclusively pursue its own interests.⁵ In contrast, Deutsch (1912–1992), a renown social and political scientist best known for his notion of a pluralist security community, “is of opinion that the social goals are to be achieved through co-ordination and co-operation among people of society which is effected by communication”.⁶ He identified the sense of community and mutual understanding between nations as the pillars of (European) peaceful integration and estimated the degree of integration by geopolitical interdependence.⁷ Ernst Bernard Haas’s definition of integration⁸ elaborates. It is the process “whereby political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states”.⁹

EU regional initiatives such as its Global Europe, European Neighborhood Policy, European Higher Education Area all indicate that the EU wishes to go well beyond its borders when pursuing the policy of European integration that highlights Western European values and interests. So, it has invested in intergovernmental projects under the auspices of its regional initiatives. Olsen (2002)¹⁰ has posited that Europeanization is intended to be a process not only for bringing together old and new EU member-states for a convergent streamlining of their economic development, but also to promoting trade between states within and just beyond its borders. The EU’s donor logic is to get economic and political concessions from recipient countries. EU has, in effect, taken on the role of producing governance policy toolkits for developing or transitioning countries.

One of the policies domains that encompassing both internal and external dimensions of the EU is higher education reform. Though this theme has been on agendas since 1950s, it was in 1990s when it got the utmost attention. The EU embarked on an ambitious reform project to harmonize the heterogeneous landscape of higher education systems in EU member-states, one that triggered

⁵ Heath, E. (1969) “Realism in British foreign policy.” *Foreign Affairs* (October). Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1969-10-01/realism-british-foreign-policy>

⁶ Retrieved from: <http://www.politicalsciencenotes.com/communications-theory/communications-theory-nature-ideas-and-criticism/747>.

⁷ Börzel, T.A. and Risse, T. (2018) *A Litmus Test for European Integration Theories: Explaining Crises and Comparing Regionalisms* (KFG [Kolleg-Forscherguppe The Transformative Power of Europe], Working Paper Series, No. 85, May). Freie Universität, Berlin.

⁸ Haas, E.B. (1961) “Integration: The European and the universal process”, *International Organization* 15, 3, 366-392.

⁹ Cited in Diez, T. and Wiener, A. (2018) *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, KFG [Kolleg-Forscherguppe The Transformative Power of Europe] Working Paper Series, No. 88, May, Freie Universität Berlin.

¹⁰ Olsen, J.P. (2002) “The many faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, 921-952.

a more ambitious pan-European reform focus. Indeed, Marginson and Wende (2009) highlight that America's efforts to Americanize universities around the world (see Borgham and Cörvers 2010)¹¹ stimulated competitive regionalization strategies, one of which was EHEA.¹² It can be argued that one of the EU's rationales for launching the Bologna Process reforms was that the EU nations wanted to catch up with the popularity and competitiveness of the US's HE brand and so to spread their influence beyond Europe. There is a view that internationalization (Europeanization) of HE in the EHEA is driven by the desire to build national and European economic competitiveness, unlike in America where the rationale for internationalization is bound up with the use of "soft power" (Nye, 1990)¹³ to achieve desirable long-term foreign policy outcomes.

The relations between EC and EHEA member-states' national agencies are constructed through a mechanism that allows for direct communications between the EC centre and the peripheral nation-state, without attracting the attention of national politicians. Kelley (2010, 6)¹⁴ argues that Europe has been quite successful at internalizing EU policy framing through membership conditionality. This permits the provision of certain benefits to the member-states in different European "clubs", of which the EHEA is one. The application of this direct communications principle to non-EU member-states of the EHEA is probably the key factor that contributes to institutional isomorphism between national HE agencies from different country across the EHEA, which helps for greater functionality when dealing with complex and often contentious HE policy and administrative reforms.

The Bologna Process as a Catching Up Strategy for EHEA Nation-States

European higher education reform has been a prominent EU project since the mid-1990s, at a time when much was happening in the European sphere that had implications for the harmonization of higher education (particularly with respect to academic award recognition and to HE practices and standards). The most important happening was the downfall of the Soviet Union and the subsequent emancipation of the Soviet Republics and Soviet bloc member states. This created opportunities to expand the EU and to widen the geographic scope of the EHEA quite considerably. This culminated between 2004 and 2013 with the EU granting accession to six former Soviet bloc member states (Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania,

¹¹ Clotfelter, C.T. (ed.) (2010) *American Universities in a Global Market*, University of Chicago Press, Chicago, IL. Available at: <https://www.nber.org/books/clot08-1>.

¹² Marginson, S. and Wende, M van der (2009), Vol. 2: *Globalization* (an OECD Report: Higher Education to 2030). OECD Center for Educational Research and Innovation, Paris, France, pp. 17-57.

¹³ Nye, J.S. Jr (1990) "Soft power", *Foreign Policy* 80 (Autumn), 153-171. DOI: 10.2307/1148580.

¹⁴ Kelley, J. (2010) *The Role of Membership Rules in Regional Organizations* (ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration), No. 53, June. Asian Development Bank, Metro Manila, Philippines.

and Slovakia), three former Soviet Republics (Estonia, Latvia, and Lithuania) as well as two regions of the former Yugoslavia (Croatia and Slovenia)¹⁵ and with four Soviet bloc nation-states being granted candidate status (Albania, North Macedonia, Montenegro, and Serbia)¹⁶. EHEA membership expanded to also includes eight former Soviet Republics (Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Moldova, Russia, and Ukraine).

In all, 23 countries previously in the Soviet sphere have joined EHEA and so have committed themselves to West European style transformation of their HE systems by adopting the action lines and principles of the Bologna Process. For 15 of those countries (65%), this decision was a matter of EU membership conditionality — just another step in the EU accession/integration process. As for the remaining eight countries, their aspiration comes down to renovating their higher education systems in accordance with the Western European reform principles embedded in the Bologna Process (Dixon and Soltys, 2013, Part 3)¹⁷. For all these countries, the Bologna renovations internationalize their HE provision — conceptualized as “a systematic, sustained effort aimed at making higher education (more) responsive to the requirements and challenges related to the globalization of societies, economies, and labor markets” (Kalvemark and Wende, 1997¹⁸) — along European lines.

The Bologna Process reforms are based on a set of higher education best-practice policy prescriptions with an intrinsically Western European orientation. The EC (2006)¹⁹ outlined the nine key change principles need to be adopted about by EHEA member-states in order to Western Europeanize — modernize — and harmonize their systems of higher education:

- ‘Break down the barriers around the universities in Europe’: This means that universities can target achieving greater student and staff mobility and knowledge exchange of knowledge.
- ‘Ensure real autonomy and accountability for universities’: This means that university autonomy and accountability can make universities more responsible for their performance.

¹⁵ For a discussion of the Eastern Enlargement of the EU see: <https://eu.boell.org/en/2014/06/10/europe-after-eastern-enlargement-european-union-2004-2014>; <http://aei.pitt.edu/9273/1/Cameron.pdf>.

¹⁶ Retrieved from: <https://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm>.

¹⁷ Dixon, J. and Soltys, D. (eds.), (2013) *Implementing Bologna in Kazakhstan: A Guide for Universities*, Academpress, Almaty, Kazakhstan. Available at: http://www.academia.edu/3741936/Implementing_Bologna_in_Kazakhstan_A_Guide_for_Universities.

¹⁸ Kalvemark, T. and Wende, M van der (1997) *National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe*. The National Agency for Higher Education (*Hogskoleverket*), Stockholm, Sweden.

¹⁹ European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and European Parliament. Delivering on the Modernization Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*. Retrieved from: www.go8.edu.au/_documents/university-staff/events/2008/cost-and-com-pacts/european_commission-delivering_on_the_modernisation_agenda_for_unis.pdf.

- ‘Provide incentives for structured partnerships with the business community’: This means that forming partnerships between universities and entrepreneurs can give universities more opportunities to learn from businesses how to handle practical research and development issues such as patents, licenses, and intellectual property rights.
- ‘Provide the right mix of skills and competencies for the labor market’: This means that graduate employability becomes a key university pedagogical goal.
- ‘Reduce the funding gap and make funding work more effectively in education and research’: This means that universities are encouraged to target social equity issues (as funding is linked to achieving equal access to higher education by under-privileged social groups), and enhance university performance (as funding is linked to achieving performance-related outcomes indicators).
- ‘Enhance interdisciplinarity and transdisciplinarity’: This means integration of research into teaching, and teaching and researching across disciplines, in the light of the latest trends in the marketplace, society, and the world, in order to produce outcome that meet contemporary requirements and expectations.
- ‘Active knowledge through interaction with society’: This means that society becomes more aware of the priority areas and activities of universities.
- ‘Reward excellence at the highest level’: This means that higher education becomes a challenging working and study environment, one in which academics are offered attractive career prospects, and talented researchers and students are supported.
- ‘Make the European Higher Education Area and the European Research Area more visible and attractive to the world’: This means addressing the brain drain by developing wider research and university networks, and by creating more bilateral and multilateral co-operation and mobility opportunities.

Thus, the Bologna Process is seeking to reshape higher education systems so that they to fit-for-purpose in a globalized (Europeanized) setting, whilst ensuring that the national interests of EHEA member-states are sufficiently protected.

It must be recognized that 23 post-Soviet-sphere countries are at different points on the path to the Bologna nirvana because they are not homogenous. Their post-independence years prior to each country entering the EHEA vary in important specifics, but they can be characterized, in general, as a period of burgeoning nationalistic sentiments, democratic reforms — perhaps associated with political instability (such as ethnic conflicts, military coups, and civil wars) — and, economic reform — typically associated with economic turmoil (perhaps, also with the boosting of the informal economy, corruption, crime and drugs use). These environmental factors have crucial implications for labour market demands, and, as a further consequence, for HE provision and its reform. This said, as Kerr (1994)²⁰ reminds us, higher

²⁰ Kerr, C. (1994) *Higher Education Cannot Escape History: Issues for the Twenty-First Century*. State University of New York Press, Albany, NY.

education cannot escape from its history. The HE systems involved do have a common in historical legacy of profound significance — the Soviet HE model (Clark, 1983²¹, Johnson, 2008²²). This is a far cry from the Bologna HE model.

Smolentseva, Huisman, and Froumin (2017, 7)²³ set the sociopolitical context of this model:

Soviet system evolved according to common principles that aimed at the building of a new political, socioeconomic and cultural system, that of communism. The sociocultural project of the USSR — the construction of the new Soviet man — became interwoven with the pragmatic purpose of accelerated economic development, in order to overcome the devastating consequences of the two world wars and outpace the capitalist countries in military excellence. The Soviet higher education system was an important player in both of these arenas: as an instrument of the formation of a new type of man and as an instrument of economic progress (Smolentseva, 2016)²⁴.

They also characterized its distinctive features as (2017, 7-8):

- “[S]tate-centred, with central planning and a top-down command method of administration.”
- “Higher education institutions were required to train a specified number of people in certain fields, while the larger economic planning system was responsible for graduates’ job assignments.”
- “The control and supervision of higher education institutions were distributed among a large number of sectoral ministries that were responsible for administering specific industries. ... considered to be a more effective way of linking the training of higher educated cadre with the needs of industrialization and military mobilization.”
- “[H]igher education was a system of training professional, “highly qualified” cadre for the national economy ... it was in many ways predominantly vocational. ... This affected organization and curricula in higher education.”
- “[U]niformity, the application of the same *principles* and requirements to all institutions and individuals, was another key feature of the Soviet system ... Russian as a common language and the use of standard curricula and textbooks.”

²¹ Clark, B. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press, Berkeley, CA.

²² Johnson, M. (2008) “Historical Legacies of Soviet Higher Education and the Transformation of Higher Education Systems in Post-Soviet Russia and Eurasia”. *The Worldwide Transformation of Higher Education* (ed. Baker, D.P. and Wiseman, A.W.). Emerald, Bingley, WYK, UK.

²³ Smolentseva, A., Huisman, J. and Froumin, I. (2017) “Transformation of Higher Education Institutional Landscape in Post-Soviet Countries: From Soviet Model to Where?”, in: *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity* (eds. Huisman, J., Smolentseva, A. and Froumin, I.). Palgrave, London.

²⁴ Smolentseva, A. (2016) “Transformations in the Knowledge Transmission Mission of Russian Universities: Social vs. Economic Instrumentalism”, in: *Re-becoming Universities? Critical Comparative Reflections on Higher Education Institutions in Networked Knowledge Societies* (eds. Hoffman, D.M. and Välimaa, J.). Springer, Dordrecht, NL.

Given this historical back drop, national independence encouraged the adoption of HE reforms to Westernize HE systems, typically informed initially by neoliberalism (see for example Amsler, 2008)²⁵ — in the name of efficiency and excellence²⁶ — with its market ideology’s notions of choice (consumer sovereignty), decentralization (market provision), and deregulation (Dixon, 2016)²⁷. Generally, this involved establishing a non-state HE sector, introducing student fees and loans, standardizing national entrance exams, devolving of HEI governance, and adopting performance-based funding (Smolentseva, Huisman, and Froumin, 2017)²⁸. This provided a stepping stone between the old Soviet HE model and the new Bologna HE model. It is not surprising that the adoption of the Bologna reforms created many tensions and uncertainties. Smolentseva, Huisman, and Froumin (2017, 17)²⁹ elaborate.

Adoption of the new [HE] policies has created many tensions and uncertainties for higher education and employers’ communities, as the value and status of the degrees, especially at [three-to-four year] bachelor level, have been unclear. In many cases, traditional 5-year curricula were simply shortened in order to meet the new length of studies requirements, which generated a lot of discussion about “incomplete higher education” in the first cycle. In case of countries with binary systems, like Lithuania, the transition to the new system created challenges for colleges awarding professional degrees, especially in regard to internal quality assurance and the disjunction between professional bachelor degree and opportunities of further learning at master’s level (Leisyte et al., 2014)³⁰.

On the agenda of all EHEA higher education policy makers by the early 2000s was the internationalization of HE. At the bureaucratic and HEI levels, this places emphasis on the modernizing degree programs, curricula and syllabuses, teaching and assessment methods, securing quality assurance, and achieving social equity. This gives rise to the prospect that HEIs. are subjected (1) to the national HE policy and funding goals and strategies, which may not always be in accord the requirements of the Bologna Process

²⁵ Amsler, S. (2008) “Higher Education Reform in Post-Soviet Kyrgyzstan: The Politics of Neoliberal Agendas in Theory and Practice”, in: *Structure and Agency in the Neoliberal University* (eds. Canaan, J. and Shumar, W.). Routledge, London.

²⁶ Klees, S.J. (2008) “A Quarter Century of Neoliberal Thinking in Education: Misleading Analyses and Failed Policies”, *Globalisation, Societies and Education* 6 (4): 311–348. doi:10.1080/14767720802506672.

²⁷ Dixon, J. (2016) *The Idea of Neoliberalism: The Emperor has Threadbare Contemporary Clothes*. Westphalia Press, Washington, DC.

²⁸ Smolentseva, A., Huisman, J. and Froumin, I. (2017) “Transformation of Higher Education Institutional Landscape in Post-Soviet Countries: From Soviet Model to Where?”, in: *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity* (eds. Huisman, J., Smolentseva, A. and Froumin, I.). Palgrave, London.

²⁹ Smolentseva, A., Huisman, J. and Froumin, I. (2017) “Transformation of Higher Education Institutional Landscape in Post-Soviet Countries: From Soviet Model to Where?”, in: *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity* (eds. Huisman, J., Smolentseva, A. and Froumin, I.). Palgrave, London.

³⁰ Leisyte, L., Zelvys, R. and Zenkiene, L. (2014) “Re-contextualization of the Bologna Process in Lithuania.” *European Journal of Higher Education*. doi:10.1080/21568235.2014.951669.

to which national governments have made, in principle, a commitment to implement, and (2) to their own institutional goals strategies reflecting their exposure to public pressures and expectations, and to market pressures in terms of the mandatory student profile and non-governmental funding requirements. Kerr (1994, 6)³¹ cites Eric Ashby who claims that one of the survival factors for any HEI is to be able to adapt itself to the society within which it operates, be it “Marxist or capitalist, catholic or Muslim, whether it comprises American technocrats or Hamitic nomads.” Indeed, the mission of modern HEI has become much more complicated than merely serving the interests of a local community, because they have become the stakeholders of sub-regional, regional, and global networks. Adopting an instrumental approach to cope with the pressure of globalization, to exploit the growing opportunities of international cooperation, to meet the challenges of pursuing national economic strategies, and to generate the all-important organizational competitive edge is still a proposition that poses more questions rather than provides immediate answers.

At issue is how HEIs balance their organizational preparedness (resources at their disposal and their organizational capabilities) and stakeholder demands (HE faculty, leaders and managers, students, parents and local communities, employers and, most importantly, government) (Chekmareva, Dixon, and Ahn, 2016)³². Such demands include, but are not limited to:

- the salary expectation of HE faculty;
- the provision of a quality education to students that prepares them for local employment;
- the desire of governments to use universities to reinforce their country’s regional and global image, to support and enhance business’s innovative capacity, and to facilitate socioeconomic transformation; and
- the desire of HEIs to satisfy as best they can the requirements of national and international accreditation and HEI rating agencies.

From a legal perspective, joining the EHEA — and committing in principle to complying with the canons of the Bologna Process, does not give rise to any legally binding commitments. This “compromises evasive behavior” (Witte, Huisman and Purser, 2008)³³ and leaves room for uncertainty and non-compliance. Understanding that different members of the EHEA have various rationales for adopting the Bologna reforms, different governance and public policy capacities, and distinctive HEI institutional dynamics, it becomes obvious that the voluntary process of implementing

³¹ Kerr, C. (1994) *Higher Education Cannot Escape History: Issues for the Twenty-First Century*. State University of New York Press, Albany, NY.

³² Chekmareva, L., Dixon, J. and Ahn, E. (2016) “*Per Aspera ad Astra*”: *Building University Autonomy in Kazakhstan*. Almaty Academpress, Almaty, Kazakhstan. Available at: https://www.academia.edu/30333195/Building_University_Autonomy_in_Kazakhstan_Per_Aspera_Ad_Astra

³³ Witte, J., Huisman, J., and Purser, L. (2009) *European Higher Education Reforms in the Context of the Bologna Process: How did We Get Here, Where We Are and Where We Are Going?* (an OECD report: *Higher Education to 2030 – Vol. 2: Globalization*. OECD Center for Educational Research and Innovation, Paris, France.

Bologna Process has a multivariate nature and pace. Arguments about the incapability of “peripheral countries” to work out their own educational policies (see: Zgaga, Teichler, and Brennan, 2013, p. 14)³⁴ should be assigned to the category of hasty conclusions. Rather, it is more appropriate to speak about the problem recognition issue and the desire to have quick transformations when transplanting alien policies and practices.

In essence, the Bologna modernization agenda comes down to:

- curricular reform: implementing the three-cycle system (bachelor-master-doctorate degrees), competency-based teaching and learning, flexible learning paths, award recognition processes, and student mobility programs;
- governance reform: implementing HEI autonomy, strategic partnerships (including enterprises), and quality assurance; and
- funding reform: diversifying the sources of HEI revenue (including tuition fees, student loans, and student grants), which are better linked to achieve equity, access, and efficiency.

The Implementation of the Bologna Process: The Current Shortfalls and the Advancement of the Internationalization

The HE reform question confronting all EHEA member-states, but particularly the 23 post-Soviet-sphere countries has moved well beyond whether the Bologna Process reforms should be instituted — although the experience of the Russian Federation, suggests that there has been “a strong polarization over the Bologna Process within the country’s academic community” (Ahn, 2013, 58,³⁵ see also Plantonova and Seemyonov, 2017³⁶) — to how those reforms are actually being sustainably implemented.

The European Commission, et al.’s *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*³⁷ lays out the HE architectures within the EHEA. It also provides a comprehensive and thought-provoking descriptive comparative analysis of the current state of implementation of the Bologna Process.

³⁴ Zgaga P., Teichler U., and Brennan, J. (2013) *The Globalisation Challenge for European Higher Education: Convergence and Diversity, Centres and Peripheries*. Peter Lang, Bern, Switzerland. DOI: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-06508-4>.

³⁵ Ahn, E., Dixon, J. and Chekmareva, L. (2017) “An Overview of Higher, I Education Transformation in Kazakhstan”, in: *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity* (eds. Froumin, I., Huisman, J. and Smolentseva, A.). Palgrave, London.

³⁶ Plantonova, D. and Seemyonov, D. (2017) “Russia: The Institutional Landscape of Russian Higher Education”, in: *25 Years of Transformations of Higher Education Systems in Post-Soviet Countries: Reform and Continuity* (eds. Huisman, J., Smolentseva, A. and Froumin, I.). Palgrave, London.

³⁷ European Commission, /EACEA/Eurydice, 2018. *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

Tibor Navracsics, the EU Commissioner for Education, Culture, Youth and Sport, in his *Forward* concluded:

The Bologna Process has brought us a long way towards achieving the goals for European higher education set two decades ago. This third edition of the Bologna Process Implementation Report provides clear evidence of change in the higher education landscape. It shows where progress has been made, but also points to the gaps that need to be filled if we are to strengthen European higher education cooperation on the basis of quality and mutual trust.³⁸

The implementation gaps identified include:³⁹

- National qualifications frameworks were not in formally place in 22 member-states (46% of all member-states), of which are 9 (41%) are post-Soviet-sphere countries.
- The preparedness of graduates for employment remains a challenge still to be met. Students generally consider that they are ill-prepared for employment. Interestingly, Georgia was one of three member-states where students judged that they were so prepared.
- The wide divergence of practices with respect to internal and external HE quality assurance, indicates the Bologna Process's quality assurance requirements have not been widely implemented. A majority of post-Soviet-sphere countries are certainly not in conformity with these requirements.
- Practices with respect to the recognition of foreign qualifications and/or study periods abroad generally fall short of Bologna Process expectations with regard to transparency, consistency and fairness. A majority of post-Soviet-sphere countries are not in conformity with these requirements.
- The inclusiveness of higher education — equal access to higher education for students of different backgrounds (such as students with a low socio-economic background, with a migrant or foreign background, with disabilities, and of a mature age) — is far from being a reality, particularly in post-Soviet-sphere countries.

Not too surprisingly, the post-Soviet-sphere countries are, generally, lagging behind the other EHEA member-states in implementing the Bologna Process reforms. These implementation gaps constitute quite specific barriers to be overcome before the internationalization of their HE provision can be advanced.

However, the implementation of the Bologna Process reforms are, at best, a necessary but not sufficient condition for successful HE internationalization at the

³⁸ European Commission, /EACEA/Eurydice, 2018. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

³⁹ European Commission, /EACEA/Eurydice, 2018. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

institutional level. Other requirements include English language proficiency, vibrant research capacity, adequate HEI funding.

English language proficiency has an important role to play, as English is the *lingua franca* in Europe (Seidlhofer, 2007)⁴⁰, which is central to the development of international HE partnerships, the internationalization of degree curriculum and course syllabuses, to conduct of joint research, and to attracting foreign students. EHEA member-states are generally quite well positioned on this front, although some post-Soviet-sphere countries are lagging behind. According to Education First's⁴¹ 2016 international English proficiency survey of 72 countries, of which 29 were EHEA member states (60% of all EHEA member-states), 21 EHEA countries surveyed have an English proficiency graded very high and high, to which must be added the two native English-speaking member-states (the UK and Ireland), which means 48% of EHEA countries surveyed have very high/high levels of English proficiency. The English proficiency levels achieved in Western European countries surveyed is, generally, better than in post-Soviet-sphere countries surveyed. The conspicuous exceptions being Slovenia (ranked 9th in the very high category) and then in high category are Poland (13th), Romania (16th), Croatia (17th), Serbia (18th), Czech Republic (20th), plus four other member-states. On this front, many post-Soviet-sphere countries are lagging well behind.

Another precondition for internationalization success is the existence of a vibrant research ethos and capacity at the institutional level. According to the SCImago Journal and Country Rank⁴², which ranks countries globally according to research publication outputs and citations, out of the 48 EHEA member states, 21 (44%) were in top 50 in 2018, with UK, Germany, France, and Italy in the top 10⁴³. Of the 23 post-Soviet-sphere member-states, only six (26%) were in the top 50, with Russia and Poland ranked highest, 11th and 17th respectively. On this front, most the post-Soviet-sphere countries are lagging well behind.

HEI funding has been identified as one of the major external challenges facing HEIs in the EHEA by the European Association for International Education⁴⁴ (EAIE), which maps the state of internationalization of HE in Europe reports regularly on how universities in the EHEA experience internationalization processes. The problem of insufficient internal budgets in HEIs is the most acute in Eastern Europe (46% of respondents), followed by South Europe (44%) and Western Europe (41%).⁴⁵

⁴⁰ Seidlhofer, B. (2007) "Common Property: English as a Lingua Franca in Europe", in: *International Handbook of English Language Teaching* (eds. Cummins, J. and Davison, C.). Springer, Dordrecht, NL.

⁴¹ Education First (2016) *English Proficiency Index (2016) EF Education First Report*, Available at ww.ef.com/epi.

⁴² See: <https://www.scimagojr.com/index.php>.

⁴³ See: <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>.

⁴⁴ See: <https://www.eaie.org/>.

⁴⁵ The European Association for International Education (EAIE) (2019) *The EAIE Barometer: Internationalisation in Europe (second edition) – Money matters*. EAIE, Amsterdam, NL.

With respect to research funding one of the barometers that measures the national priority given to research and development is the percentage of GDP invested in research and development. According to the US National Science Board⁴⁶, the EU member-states invest on average 1.96% of their GNP in research and development (2015)⁴⁷, only post-Soviet sphere countries that equal or exceed this benchmark are Slovenia (2.21%) and the Czech Republic (1.95%).⁴⁸ The balance of such countries for which data is available (14 countries) invest either between 0.17% (Kazakhstan) and 0.99% (eight countries) or 1.00% and 1.50% (six countries).⁴⁹ On this front, some post-Soviet-sphere countries are, again, lagging behind.

The attitude of HE staff with respect to the internationalizing of HE in their HEI is another crucial success factor. The EAIE highlights the evident lack of commitment among the staff for the internationalization goals of their institution.⁵⁰ This is lowest in Western Asia, including Kazakhstan (where only 19% of respondents indicated that they lacked a commitment to HE internationalization). This stands in quite stark contrast with same attitude being expressed by a significant minority of respondents (43%) in Northern and Western Europe, which suggests that staff inertia and resistance to HE internationalization is a barrier to be overcome in this region. To some extent, this is disappointing, as universities in these countries in this region constitute the HE internationalization vanguard, as they most attractive destinations for international students and staff in Europe. Perhaps it is an issue of staff who resist internationalization feeling that they bear the costs of internationalization with reaping any of the benefits it generates for their institution. So, they consider the inbound mobility of students to be irrelevant to the real goals at their university. Indeed, across the EHEA the staff perception is that internationalization efforts should focus on increasing outbound mobility of students (68% of respondents) rather than on international student recruitment (53%).⁵¹ Interestingly, the support for the internationalization of home curriculum is very humbly supported (21%).⁵²

⁴⁶ See: <https://nsf.gov/nsb/about/index.jsp>.

⁴⁷ Obtained from: <https://nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/cross-national-comparisons-of-r-d-performance#country-and-regional-patterns-in-total-national-r-d>.

⁴⁸ Obtained from: <https://nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/cross-national-comparisons-of-r-d-performance#country-and-regional-patterns-in-total-national-r-d>.

⁴⁹ Obtained from: <https://nsf.gov/statistics/2018/nsb20181/report/sections/research-and-development-u-s-trends-and-international-comparisons/cross-national-comparisons-of-r-d-performance#country-and-regional-patterns-in-total-national-r-d>.

⁵⁰ Sandström, A.M and Hudson, R. (2018) *The EAIE Barometer: Internationalisation in Europe (second edition)*. The European Association for International Education, Amsterdam, NL.

⁵¹ Sandström, A.M and Hudson, R. (2018) *The EAIE Barometer: Internationalisation in Europe (second edition)*. The European Association for International Education, Amsterdam, NL.

⁵² Sandström, A.M and Hudson, R. (2018) *The EAIE Barometer: Internationalisation in Europe (second edition)*. The European Association for International Education, Amsterdam, NL.

Discussion

That HE systems were made full-fledged participants in the global economy brings more challenges to national governments by raising issues related the protection of national interests, the gaining of competitive edges, the enhancing of systemic and institutional recognition, demonstrating quality enhancement, and, in some instances, achieving institutional autonomy. HEIs — universities — are now expected to be entrepreneurial in competitive global environment. This means that the best must be cost-effective and ambidextrous (excellence in both teaching and research) learning organizations that contribute to the building of a high-profile sector of a national HE system.

While seeking to build capacity and to increase attractiveness for HE in the EU, the EC has been able to spread its influence into the former Soviet Republics, particularly in Eurasia under the auspices of the EHEA. The internationalization strategy incorporated into the Bologna Process, however, brings new challenges to HE and universities in the EHEA (de Wit et al., 2015⁵³). Indeed, de Wit and Rumbley (2018⁵⁴) have observed that there is an increasing disconnect between the notion of the relevance of HE internationalization, and recent anti-global and anti-international tendencies at the societal level, manifesting as trends toward universities having a greater inward focus.

Brandenburg and de Wit (2011⁵⁵) have concluded that the government-lead top-down reform approach appears to be a triggering mechanism for centralized commencement of wide-scale reform, but, it is a bottom-up — university-led with staff support — process that turns reforms into workable courses of action. In this regard, managing internationalization at universities has become a critical instrument for empowering universities to drive national HE strategies and Bologna Process reforms. Undoubtedly, HE policy making speed and mode of implementation differ from country to country. Hence, the unevenness of the implementation of the Bologna Process reforms across the EHEA. According to Börzel and Risse (2000⁵⁶), Europeanization can result in the following scenarios for policy borrowing countries: absorption, accommodation, or transformation. However well-defined these scenarios of international policy borrowing might seem, the consequences and

⁵³ de Wit, H., Hunter, F., Howard, L., and Egron-Polak, E. (2015) *Internationalisation of Higher Education, a Study for the European Parliament*. European Parliament Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels, BE. Available in: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/.../2015/.../IPOL_STU (2015).

⁵⁴ de Wit, H. and Rumbley, L. (2018) “Emerging Paradoxes of Internationalization in Higher Education”, in: *Mapping Internationalization Globally: International Briefs for Higher Education Leaders* (No. 7). American Council on Education, Washington, DC.

⁵⁵ Brandenburg, U. and de Wit, H. (2010) “The End of Internationalization in International Higher Education”. Pp. 15-16, in: *International Higher Education*, No. 62: winter 2011. Boston, Boston College Center for International Higher Education.

⁵⁶ Börzel, T.A. and Risse, T. (2000) “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration Online Papers*, 4, 15.

impact of implementation of Bologna principles are contingent on strategic goals of participating universities and particularly the interests of constituent faculties and departments — and their staff — most notably, their willingness to support what they see as the novelties in the Bologna Process reforms (such as 3-4 year bachelor's degrees, the ECTS credit system, the notion of quality assurance, student-centered learning, and graduates competences and their employability).

This raises an important issue. If a university in non-EU member-states of the EHEA adopt all the Bologna requirements, and if the monitoring reports reassuringly indicate that a particular university acceptably has become the Bologna ideal-type university (see: Dixon, 2013⁵⁷), will its graduates enjoy the same employment opportunities as EU students in Europe? Or will its graduates be more highly ranked at their own labor markets simply because they are graduates of a university that has standards comparable to those of a European university? The answer to the first question starts with issues related to obtaining a working visa. Once that is resolved, the answers to both questions turn on whether the international or national status and the rank of the university is a more important employment decision consideration than whether it has graduation standards comparable to that of a European university. It would seem that international rankings and the gaining prestige international accreditations seem to produce more value for the institutional brands than mere adherence to the prescribed standards. Remarkably, “European standards” are embedded in the minutiae in the Bologna Process, however, European universities are as yet not all fully in compliance with them.

Financial issues are, as could be expected, one of the most sensitive barriers to the implementation of the Bologna Process reforms and to making the internationalization projects feasible. The inadequate funding of universities in the light of their goals, and absence of financial autonomy (Chekmareva, Dixon and Ahn, 2016), and makes it problematic for universities seeking to internationalize their HE provision by providing the required support, of, for example, students and staff mobility programs, visiting professors and international HE leaders, or joint or dual degree programs, without detriment to core university functions. This pushes universities into commercialization of their international activities, such as by opening a campus abroad, or participating in international students' fairs to deal with international recruitment. Such efforts will make them champions of the university sector and so become the core of national competitiveness. Bearing in mind the scarcity of resources and opportunity cost of those resources, it is quite understandable that national governments may be inclined to substantially finance the internationalization of a limited group of selected public universities, requiring the rest to survive on their own by granting them enough of management and financial autonomy to develop, adopt, and implement commercialization strategies. This disincentivizes universities

⁵⁷ Dixon, J. (2013) “A Bologna-style University: the Vision and the Opportunities”, in: *Implementing Bologna in Kazakhstan: A Guide for Universities*, (eds. Dixon, J. and Soltys, D.). Academpress, Almaty, Kazakhstan. Available at: http://www.academia.edu/3741936/Implementing_Bologna_in_Kazakhstan_A_Guide_for_Universities.

with internationalisation aspirations that are outside the elite group of centrally funded for that purpose. This, of course, diminishes their enthusiasm for adopting the Bologna Process reforms to facilitate the Europeanisation of their teaching programs that would better enable them to engage with EHEA universities. This could well contribute to an even greater degree of non-compliance or non-conformity across in EHEA with respect to the Bologna reforms.

At this point it is worth mentioning that funding for Erasmus+ projects (with an impressive budget of some €18bn for the 2014–2020 period that is likely to triple for the 2021–2027 period⁵⁸) is based on selective criteria and in many cases only a selected 36 “programme” countries⁵⁹, including all 28 EU member-states and two EU candidate countries (North Macedonia and Serbia) — totaling 30 EHEA member-states (63% of all member-states) — can apply directly for financial support. The remaining 18 EHEA member-states have to prove to be worthy “partners” for the international consortiums⁶⁰, which requires the approval of the necessary inter-institutional agreements by EU Erasmus+ national agencies. It means that EHEA member-states committed to implementing Bologna Process reforms do not have equal access to Erasmus+ financial support.

Conclusion

The implementation of the Bologna Process at the governmental and institutional levels across the EHEA has been uneven as has been the capacity of HEIs to gain desirable benefits from those reform because they create opportunities for HEIs to be interconnected internationally and so become more “responsive to the requirements and challenges related to the globalization of societies, economy and labor markets” (Kalvemark and Wende, 1997, 19). This persisting implementation imbalance has occurred, despite a well-devised set of guidelines, because of a set of underlying problems, including: differential societal governance capacities, degrees of cohesion among HEIs, levels of governmental financial support of reforms, levels of HEI reform motivation and implementation capacities, differential commitments of HEI’s and their staff to the internationalization of HE.

When examining the phenomenon of HE internationalization and its precursor HE reform, they should be studied through the prism of, but not limited to, public administration, international law, international relations, organizational management, and educational theory and practice, all of which should be taken as an indivisible whole. The reform and internationalization of HE has a more complex character than any other area of HE, both at national and at university levels, particularly for non-EU members of the EHEA. They impact on all existing HEI functions and services, which is made complicated by institution, national, and international dimensions.

⁵⁸ <https://www.eusa.eu/news?erasmus-2021-2027-budget-approved>

⁵⁹ See: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/who-can-take-part_en.

⁶⁰ See: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about/who-can-take-part_en.

- At the institution level, staff inertia and resistance to HE internationalization and reform is a barrier to be overcome.
- At the national level, the barrier is the reluctance of agencies administering HE to embrace the need to change how they relate — administer, manage, and control — HEIs and their management (appointments and terminations) and finances (budget formation, approval, and execution), and their degree programs (structure, courses, syllabuses and credit weighting).
- The international dimensions — such as, visas for students studying overseas, migration and tax laws for visiting staff, the admittance and enrolment of foreign student enrollment, harmonizing the curriculum with partner universities moving towards joint or dual degree programs university, and foreign languages preparation for staff and student mobility — all raise issues related to university autonomy, international relations, cross-cultural inter-institutional communications, cross-cultural education practice, and numerous areas of national law. These are issues that are beyond the experience of a university that has never taken on the challenges of internationalization.

Undoubtedly, the EC has achieved its goal of creating the EHEA and so spreading its impact at neighboring countries through HE reform. There is, however, too much room for ambiguity on how the EHEA will develop further, considering that the implementation gaps are the product of the processes which are governed and managed at the national and institutional levels in the EU and beyond.

Sieć Europe Direct w Polsce

EUROPE DIRECT – BIAŁYSTOK

ul. Brukowa 28, lok. 8, 15-889 Białystok, Poland
punkt@ed.bialystok.pl
+48857442443
<http://ed.bialystok.pl/>

EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ

ul. Garbary 2, 85-229 Bydgoszcz, Poland
europedirect-bydgoszcz@byd.pl
+48525670018
www.europedirect-bydgoszcz.byd.pl

EUROPE DIRECT – DZIERZGOŃ

ul. Wojska Polskiego 3, 82-440 Dzierzgoń, Poland
europedirect-dzierzgon@dzierzgon.com.pl
+48552760037
www.europedirect-dzierzgon.com

EUROPE DIRECT – GDAŃSK

ul. Jaśkowa Dolina 7, 80-252 Gdańsk, Poland
europedirect-gdansk@morena.org.pl
+48583444111
<http://www.europedirect-gdansk.morena.org.pl>

EUROPE DIRECT – KATOWICE

ul. Kościuszki 6, 40-049 Katowice, Poland
europedirect-katowice@europedirect-katowice.pl
+48327021164
www.europedirect-katowice.pl

EUROPE DIRECT - KIELCE

ul. Warszawska 25, lok. 4, 25-512 Kielce, Poland
europedirect-kielce@wp.pl
+48413445001
www.europedirect-kielce.szpp.eu

EUROPE DIRECT - KOŁOBRZEG

ul. Ratuszowa 13, 78-100 Kołobrzeg, Poland
europedirect-kolobrzeg@kolobrzeg.eu
+48943551533
www.europe-direct.kolobrzeg.eu

EUROPE DIRECT - KRAKÓW

ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków, Poland
europedirect-krakow@transfer.edu.pl
+48126282681
www.europe-direct-krakow.pl

EUROPE DIRECT - LUBLIN

ul. T. Zana 38, 20-601 Lublin, Poland
europedirect-lublin@europe-direct.lublin.pl
+48511403171
www.europe-direct.lublin.pl

EUROPE DIRECT - ŁÓDŹ

ul. Sienkiewicza 55, 90-009 Łódź, Poland
europedirectlodz@newtechlodz.com
+48605420320
europedirect-lodz.pl

EUROPE DIRECT - OLECKO

al. Zwycięstwa 10, 19-400 Olecko, Poland
europedirect-olecko@europedirect-olecko.pl
+48876210583
www.europedirect-olecko.pl

EUROPE DIRECT - OLSZTYN

ul. Towarowa 1, 10-416 Olsztyn, Poland
europedirect-olsztyn@europedirect-olsztyn.pl
+48895354843
www.europedirect-olsztyn.pl

EUROPE DIRECT – OPOLE

ul. Krakowska 38, 45-075 Opole, Poland
europedirect-opole@ocrg.opolskie.pl
+48774033641
www.europe-direct.ocrg.opolskie.pl

EUROPE DIRECT – OSTROŁĘKA

ul. Baśniowa 14, 07-410 Ostrołęka, Poland
europedirect-ostroleka@europedirect-ostroleka.pl
+48608487333
www.europedirect-ostroleka.pl

EUROPE DIRECT – PIOTRKÓW TRYBUNALSKI

ul. Dąbrowskiego 20, 97-300 Piotrków Trybunalski, Poland
europedirect-piotrkow@piotrkow.info.pl
+48446497662
www.europe-direct.piotrkow.info.pl

EUROPE DIRECT – POZNAŃ

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, Poland
europedirect-poznan@irpoznan.com.pl
+48618521670
www.europe-direct.poznan.pl

EUROPE DIRECT – RYBNIK

ul. Żużłowa 71, 44-200 Rybnik, Poland
europedirect-rybnik@europedirect-rybnik.pl
+48781408997
<https://europedirect-rybnik.pl/>

EUROPE DIRECT – RZESZÓW

ul. H. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, Poland
europedirect-rzeszow@wsiz.rzeszow.pl
+48178661111
<http://www.europe-direct.rzeszow.pl>

EUROPE DIRECT – SŁUPSK

ul. Partyzantów 31A, 76-200 Słupsk, Poland
europedirect-slupsk@bgsw.pl
+48794725448
<https://europedirect-slupsk.pl>

EUROPE DIRECT – SZCZECIN

pl. Kilińskiego 3, pok. 251, 71-414 Szczecin, Poland
europedirect-szczecin@wzp.pl
+48914211261
www.europedirect-szczecin.eu

EUROPE DIRECT – TORUŃ

ul. Grunwaldzka 25b, 87-100 Toruń, Poland
europedirect-torun@byd.pl
+48574767875
www.europedirect-torun.byd.pl

EUROPE DIRECT – WARSZAWA

pl. Defilad 1, Warszawa 00-901, Poland
europedirect-warszawa@um.warszawa.pl
+48224430969
www.europedirect.um.warszawa.pl

EUROPE DIRECT – WROCŁAW

ul. Legnicka 65, 54-206 Wrocław, Poland
europedirect-wroclaw@europedirect-wroclaw.pl
+48717237351
www.europedirect-wroclaw.pl

EUROPE DIRECT – ZIELONA GÓRA

ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra, Poland
europedirect-zielonagora@lubuskie.uw.gov.pl
+48684527144
www.europedirect-zielonagora.lubuskie.uw.gov.pl