

KAROL J. BŁAHUT

Wrocław

PROCESY ZACHODNIOEUROPEJSKIEJ INTEGRACJI JAKO OBIEKT ZAINTERESOWAŃ BADAWCZYCH

Nie jest celem niniejszej refleksji przedstawianie długiej już historii badań nad procesami zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej, które szczególnie w latach siedemdziesiątych wiążą się z osobą Zdzisława Nowaka z Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Prawie ćwierć wieku mojej obecności w badaniach podówczas zespołowych, prowadzonych i koordynowanych w kraju i poza jego granicami przez Instytut Zachodni w Poznaniu, to dostatecznie długi okres dla postrzegania ewolucji w podejściu do interesujących nas procesów. Dodać trzeba, że zawsze dostrzegano tu potrzebę badania tych procesów, choć w ówczesnych warunkach dominowały w nich aspekty poznawcze i objaśniające. Mocno reprezentowany w nich nurt zainteresowań ekonomicznych i prognostycznych sprawił, że zachodnioeuropejskiej integracji nie postrzegano – jak to często zdarzało się w ówczesnej publicystyce – jako procesu w przededniu jego załamania się, a jako układ integrujących się państw (EWG) w przededniu rozpadu. Dominował w tych badaniach nurt autentycznie naukowego zainteresowania tymi procesami, ich perspektywą i relacjami do typu i instytucji integracji w krajach RWPG. Ten ostatni wątek owocował niekiedy negatywną oceną i sceptyczną postawą wobec perspektywy zachodnioeuropejskiej integracji.

Punktów odniesienia w tym zarysie analizy porównawczej współczesnych problemów zachodnioeuropejskiej integracji, będących przedmiotem zainteresowań nauki i polityki, z różnych powodów nie należy poszukiwać jedynie w ówczesnym piśmiennictwie przedmiotu, czy zwłaszcza w publicystyce. Bardziej zobiektywizowany punkt widzenia na zachodnioeuropejską integrację gospodarczą uzyskano wówczas w wyniku eksperymentu heurystycznego, zainicjowanego w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych przez wrocławski zespół. Trzeba dodać, że wdrożenie i pomyślne zakończenie tego eksperymentu w międzynarodowej grupie specjalistów Akademii Nauk prawie wszystkich krajów RWPG było możliwe dzięki inicjatywie Z. Nowaka – koordynatora badań nad tym tematem w skali międzynarodowej, wspomaganej przez przychylnie stanowisko kierownika węgierskiego zespołu badawczego. Wyniki

tego sondażu zamieszczono w zespołowej publikacji z 1979 r.¹ Są one reprezentatywne dla ówczesnego oglądu stanu i perspektywy zachodnioeuropejskiej integracji w ujęciu fachowców w dziedzinie procesów międzynarodowej integracji gospodarczej. Dotyczą m.in. oceny zdarzeń (zaszłych i przyszłych) mających znaczenie dla zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej, geograficznego rozszerzania strefy wpływu mechanizmu integracyjnego i głównych sprzeczności towarzyszących rozwojowi EWG.

Nie jest też zamiarem tego opracowania weryfikacja ówczesnych poglądów i ocen stanu i perspektywy zachodnioeuropejskiej integracji. Na tle ówczesnego postrzegania jej stanu i perspektywy lepiej widać głębię przeobrażeń różnych aspektów samej koncepcji integracji i postęp w jej urzeczywistnianiu, jakie dokonały się w tym czasie i jakie zamierza się jeszcze w tym stuleciu dokonać. Dzisiaj też bardziej potrzebne są badania nad istotą tych przemian i ich bieżącymi i perspektywicznymi konsekwencjami. Współcześnie badania takie z założenia powinny mieć aplikacyjny charakter, wspomagając bieżącą, jak i perspektywiczną politykę gospodarczą i stosunki ekonomiczne z tym ugrupowaniem i poszczególnymi jego uczestnikami (krajami).

Wśród zdarzeń zaszłych największe znaczenie dla przyszłości integracji przypisywano w latach siedemdziesiątych utworzeniu unii celnej, wspólnego rynku rolnego, rozszerzeniu EWG oraz decyzji o utworzeniu unii gospodarczej i walutowej, której jednakże w zaplanowanym terminie nie urzeczywistniono. Rozszerzenia EWG nie traktowano jednak jako zaszłości skutkującej w krótkim czasie, lecz w dającej się przewidzieć przyszłości. Z uwagi na przyszłość badanych procesów najbardziej prospektywny charakter miały jednakże pytania o zdarzenia przyszłe mające znaczenie dla zachodnioeuropejskiej integracji. Do takich zdarzeń, co do których można było oczekiwać, że staną się ważne dla zachodnioeuropejskiej integracji, zaliczono m.in.: utworzenie unii gospodarczej i walutowej (w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych), przyjęcie nowych członków do EWG (już w latach 1975-1980), utworzenie unii politycznej (w drugiej połowie lat osiemdziesiątych), nowy światowy system walutowy (przyjmowano, że nastąpi to w drugiej połowie lat siedemdziesiątych) czy zaostrenie sprzeczności w świecie w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych.

Niezwykle związane i kategoryczne sformułowania zdarzeń, uzyskane w omawianym eksperymencie heurystycznym, respondenci często relatywizowali i uściślali. Tak więc „utworzenie unii gospodarczej i walutowej” rozumiano jako uruchomienie większości właściwych dla niej mechanizmów, a utworzenie w przyszłości unii politycznej sprowadzano do jej zasadniczych zrębów, co oznaczało, że urzeczywistnienie w pełni tych konstrukcji jest kwestią odległej

¹ K. J. Błahut (red.), *Perspektywy zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej. Problemy i metody prognozowania*. „Prace Komisji Nauk Humanistycznych” nr 8/1979.

jeszcze przyszłości. Niektórzy eksperci uważali, że zakończenie budowy unii gospodarczej i walutowej to kwestia odległej przyszłości (po 1990), mianowicie gdy Wspólny Rynek poszuka nowych jej form. Podkreślano przy tym, że istotne jest – z punktu widzenia prognozowania rozwoju zachodnioeuropejskiej integracji – określenie charakteru zależności wspomnianych dwóch przyszłych zdarzeń, jakimi są unia ekonomiczna i unia polityczna.

Przyjmowano też, że budowa unii politycznej w porównaniu z unią ekonomiczną – później się rozpoczyna i w konsekwencji później się kończy, mianowicie kiedy dalszy postęp w zjednoczeniu ekonomicznym nie jest już bez niej możliwy. Czasami jednak otoczenie, w którym przebiega proces zachodnioeuropejskiej integracji, powoduje, że niektóre polityczne przedsięwzięcia są realizowane w pierwszej kolejności, tj. bez względu na stopień przygotowania ekonomicznych podstaw. Ten problem przejawia się i współcześnie w fachowym piśmiennictwie, i poruszany bywa zwłaszcza przez tych autorów, którzy krytycznie oceniają niektóre aspekty rozwiązań przyjętych np. w Traktacie z Maastricht, do czego przyjdzie nam jeszcze powrócić.

Zjawisko rozszerzania przestrzennego EWG budziło zainteresowanie nie tylko ze względu na tempo, ale i zasięg w Europie oraz różnorodność jego konsekwencje. Duża była zbieżność poglądów w kwestii ekonomicznego, a zwłaszcza politycznego wzmocnienia się Wspólnoty w wyniku jej rozszerzenia. Tendencję do rozszerzania się tego regionalnego ugrupowania uważano wówczas za trwałą, z możliwością objęcia swym zasięgiem całej zachodniej Europy. Fakt istnienia RWPG wykluczał możliwość znalezienia się krajów tego bloku w sferze wpływów zachodnioeuropejskiej Wspólnoty. Obiektywną trwałość tendencji do rozszerzania EWG wiązano z rozwojem i tendencją do internacjonalizacji gospodarek. Przyjmowano też, z wysokim stopniem zgodności poglądów, że w dającej się przewidzieć przyszłości (zwłaszcza odległej przyszłości) wpływ rozszerzonej Wspólnoty na jej wzrost gospodarczy będzie rosnący.

Wiele miejsca w badaniach nad rozwojem i pogłębianiem się zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej poświęcano dawniej sprzecznościom w obrębie i na zewnątrz EWG. Wewnątrz Wspólnoty do głównych zaliczano sprzeczności: między państwami członkowskimi tego ugrupowania na tle kierunków rozwoju i podziału korzyści, na tle polityki walutowej i monetarnej, na tle polityki regionalnej i wspólnej polityki agrarnej, między społeczeństwem krajów EWG a robotnikami cudzoziemskimi, między celami a możliwościami. Ogólnie przyjmowano, że – poza sprzecznościami „na tle kierunków rozwoju” i „między celami i możliwościami” – będą się one zaostrzać wraz z rozwojem i pogłębianiem się integracji.

Niekiedy opcje na rzecz zaostrzania się sprzeczności rozumiano w ten sposób, że będzie to miało miejsce tylko do pewnego punktu (np. do czasu utworzenia unii politycznej), odkąd nastąpi w przyszłości ich złagodzenie.

Podkreślano przy tym, że z założenia pogłębianie się integracji implikuje, iż szereg sprzeczności, przynajmniej czasowo, rozwiązano lub złagodzone. W świetle tej dominującej oceny wewnętrznych sprzeczności EWG istotne jest pytanie o konsekwencje ich zaostrzenia się; przyjmowano więc, że mogą się one ujawnić w zahamowaniu rozwoju EWG, zmianie charakteru bądź w rozpadzie Wspólnoty. Uczestnicy omawianego eksperymentu heurystycznego preferowali zmianę charakteru lub zahamowanie rozwoju Wspólnoty, zdecydowanie odrzucając możliwość jej rozpadu; warto tu nadmienić, że publicystyka owych lat często zdecydowanie preferowała ten ostatni wariant konsekwencji zaostrzania się wewnętrznych sprzeczności EWG.

W latach siedemdziesiątych największy walor informacyjno-praktyczny i użyteczny badań nad zachodnioeuropejską integracją gospodarczą miały próby wyjaśnienia konsekwencji rozwoju Wspólnoty dla stosunków z krajami RWPG. Prezentowany tu nurt badań dotyczących zachodnioeuropejskiej integracji zdecydowanie negował w owym czasie możliwość autarkizacji integrującej się Wspólnoty. W uzasadnieniu takiej opinii odwoływano się do pogłębiających się procesów internacjonalizacji, oznaczających wzrost zależności rozwoju także EWG od rozwoju sytuacji gospodarczej w innych częściach świata. To nie wykluczało realnej możliwości zwiększania się samowystarczalności surowcowej i żywnościowej. Przyjmowano więc, że generalnie – zwłaszcza w perspektywie – zwiększać się będzie znaczenie zewnętrznych czynników w kształtowaniu procesów integracyjnych w zachodniej Europie. Tę okoliczność interpretowano jako korzystną dla perspektywy ogólnoeuropejskiej współpracy, w tym i z krajami RWPG. Abstrahując od sformułowanych w odpowiedziach uczestników eksperymentu heurystycznego konkretnych form i przejawów stosunków Wspólnoty z krajami RWPG, główne kierunki rozwoju tych stosunków przedstawiały się następująco:

- 1) wymiana handlowa, jej intensyfikacja,
- 2) kooperacja przemysłowa,
- 3) współpraca naukowo-techniczna
- 4) stosunki kredytowe.

W sprawie bieżących i perspektywicznych celów wspólnotowej koncepcji rozwoju stosunków gospodarczych z krajami RWPG, wysoki stopień zgodności opinii ekspertów uzyskały korzyści: ekonomiczne, polityczne, a także ideologiczne.

Początek lat siedemdziesiątych obfitował w formułowane globalne prognozy rozwoju Europy i świata zachodniego. Prognozy takie – wybiegające w przyszłość, w której przewidywano pierwotnie zakończenie budowy unii gospodarczej i walutowej – obejmowały naturalnie swym zasięgiem i kraje zachodnioeuropejskiej Wspólnoty. Dotyczyły one najczęściej ludności, dochodu narodowego ogółem oraz w przeliczeniu na 1 mieszkańca, traktowane w uproszczeniu jako syntetyczne wskaźniki wzrostu gospodarczego.

W pewnej mierze, gdyż kraje EWG nie były głównym obiektem owych predykcji, można za ich pomocą rozpatrywać istotne aspekty perspektywy także tego ugrupowania, z punktu widzenia osiągniętego stopnia integracji. Zgodnie z ogólnym założeniem każdego procesu integracji gospodarczej, te syntetyczne wskaźniki wzrostu gospodarczego nie mogą wykazywać typu gospodarki stagnacyjnej i, co więcej, powinny one być wyższe od stóp wzrostu uzyskiwanych przez kraje o podobnej strukturze, a nie uczestniczących w procesach integracji ekonomicznej. Efekty weryfikacji jednej z długookresowych prognoz globalnych przedstawia tabela 1.

Na uwagę zasługuje wysoki stopień trafności długookresowej prognozy demograficznej, tak co do kierunku, jak i rozmiarów zjawiska. Na gruncie europejskim odchylenia stanu faktycznego od prognozy mieszczą się w przedziale (+)1,7-(−)1,8. Niezwykle ostrożne, niekiedy wręcz pesymistyczne – zapewne pod wpływem sytuacji społeczno-gospodarczej drugiej połowy lat sześćdziesiątych – były prognozy wzrostu dochodu narodowego i rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, mierzonego wielkością dochodu narodowego na głowę mieszkańca. W pierwszym przypadku w krajach europejskich odchylenia stanu faktycznego w 1985 r. od prognozy wzrostu dochodu narodowego dla tego roku mieściły się w przedziale od +185% (Grecja) do +420% (Norwegia) oraz +495% poza kontynentem europejskim (Japonia). W przypadku natomiast wielkości dochodu narodowego na 1 mieszkańca skalę odchyżeń wyznaczał przedział od +185% (Grecja) do +656% (Norwegia) i +468% (Japonia).

Generalnie więc sprawdzili się przewidywania, że na tle światowych tendencji wzrostu globalnej wielkości dochodu narodowego nastąpi osłabienie pozycji EWG, szczególnie w stosunku do USA i Japonii. O ile w 1965 r. globalny dochód EWG-6 stanowił 44% dochodu USA i 357% dochodu Japonii, to dwadzieścia lat później odsetki te wynosiły odpowiednio: 45,2% i 134%. W tym układzie rozszerzenie geograficzne Wspólnoty (EWG-12) wydatnie wzmacnia jej pozycję w stosunku do jej głównych rywali w świecie: do 64,2% dochodu USA i 190,7% dochodu Japonii.

Gdy idzie o pozycję na kontynencie europejskim EWG-6 oraz pozostałych państw zachodniej Europy pod względem wielkości dochodu narodowego na 1 mieszkańca, wyrażającej poziom rozwoju gospodarczego, omawiana prognoza wykazała wysoki stopień trafności, tak co do kierunku, jak i skali. Sprawdziły się przewidywania wzmocnienia pozycji EWG-6 w stosunku do średniej w zachodniej Europie wielkości dochodu narodowego na głowę mieszkańca, kosztem grupy pozostałych krajów tego obszaru. Małą precyzję wykazała natomiast prognoza rozwoju wewnątrz tych dwóch grup krajów. W obrębie EWG-6 przewidywano bowiem wzmocnienie pozycji wszystkich krajów oprócz Holandii. W rzeczywistości właśnie Holandia, a zwłaszcza Włochy, i w mniejszym stopniu niż przewidywano Niemcy, legitymowały się

cd. TABELI 1

Kraje	Ludność (w mln)				Dochód narodowy							
	1985		ogółem (w mld USD)		na 1 mieszkańca (w USD)			1985				
	1965	proгноza	stan faktyczny	1965	1985		1965	proгноza	stan faktyczny	% do średniej europejskiej		
					proгноza	stan faktyczny				proгноza	stan faktyczny	
USA	196,8	260,0	241,6	681,2	1 450,0	3 967,0	3 461	5 660	16 419	241,0	215,9	224,9
Kanada	19,9	27,0	25,6	48,1	105,0	348,4	2 417	3 900	13 609	168,3	148,7	186,5
Japonia	98,0	116,0	121,5	83,9	270,0	1 356,6	856	2 350	11 001	59,6	89,6	150,7

ŹRÓDŁO: Opracowano na podstawie: G. Gregory, *Business 1985*, „Analyse and Prevision” nr 3/1969, (SEDEIS Paris) za: S. Różycki, *Prognoza ogólnych kierunków rozwojowych w latach 1985 - 2000*. CIINTE, WIT 95, 1969, Warszawa 1969; EUROSTAT, *Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, 26. Ausgabe, Luxemburg*. Ami für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1989.

w tym czasie szybszym od przeciętnego w zachodniej Europie wzrostem gospodarczym. W pozostałych krajach tego obszaru, ujmowanych w prognozie jako obiekty pozostające poza Wspólnotą, szczególnie Norwegia, Szwajcaria i Austria oraz Dania i Hiszpania, odnotowano ponadprzeciętny wzrost dochodu narodowego na głowę mieszkańca. Ogólnie więc wejścia do Unii Europejskiej nie traktowano w tych krajach jako sposobu przezwyciężenia trudności wzrostu, co zapewne zaowocowało w późniejszych latach w trudnościach, na jakie natrafiła w nich ratyfikacja Traktatu z Maastricht.

Na tle zarysowanych wyżej problemów absorbujących w latach siedemdziesiątych specjalistów badających procesy zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej, dalszy ich rozwój – choć w zarysie oczekiwany – zarówno, gdy idzie o tempo, jak i zasięg osiągnął współcześnie ogromny postęp i nowe wymiary. Główne elementy tego ciągu rozwoju to: Europejski System Walutowy, Jednolity Akt Europejski, Jednolity Rynek, Europejski Obszar Gospodarczy i Unia Europejska wraz z całym programem i kalendarzem pogłębiania integracji zapisanym w Traktacie z Maastricht, przynoszącym nowe rozwiązania i nową jakość. Zachodnioeuropejska Wspólnota wykazała też, choć nie bez oporów, trwałą już tendencję do przestrzennej ekspansji: EWG-6, EWG-9, EWG-12 i niebawem Unia Europejska – 16; tak więc sprawdza się prognoza, że proces rozszerzania się Wspólnoty obejmie swym zasięgiem całą zachodnią Europę.

W warunkach istnienia dwóch wrogich sobie obozów militarno-gospodarczych, rozdzielonych żelazną kurtyną, nie sposób było przewidzieć, że w dającej się określić przyszłości mechanizm zachodnioeuropejskiej integracji obejmie w zasadzie całą Europę. Staje się to realne w wyniku głębokich przeobrażeń ustrojowo-politycznych na tym obszarze z jednej strony i siły przyciągającej tkwiącej w modelu zachodnioeuropejskiej integracji z drugiej. Wejście zaś procesów integracji na wyższy poziom rodzi nowe problemy, które wymagają systematycznej obserwacji i wnikliwych badań, których aplikacyjna wartość jest pilnie pożądana; zwłaszcza w krajach środkowej i wschodniej Europy już stowarzyszonych i starających się o pełne członkostwo w Unii Europejskiej. Zasięg problemów jest oczywiście znacznie szerszy. W wyniku bowiem załamania się systemu społeczno-gospodarczego wschodniej Europy przestarzały stał się tradycyjny, bipolarny ogląd spraw, wysuwając na pierwszy plan pytanie o sposób konstrukcji ustroju gospodarczego dla całej już Europy.

Ogólnie panuje duża zgodność poglądów co do tego, że EWG – z jej celami i mechanizmami – stanowi wzorzec dla innych krajów². W urzędowych materiałach informacyjnych Komisji eksponuje się zresztą modelową funkcję

² B. Błahut, *Wspólna polityka rolna EWG jako wzorzec dla polskiej polityki agrarnej*. W: A. Marszałek (red.), *Transformacja rolnictwa polskiego w perspektywie integracji ze Wspólnotami Europejskimi*. Łódź 1993, ss. 173-185.

zachodnioeuropejskiej Wspólnoty i cytuje stanowisko rządów i znanych osobistości krajów środkowo-wschodniej Europy, przyznających priorytet przyszłemu członkostwu tych państw w Unii Europejskiej. Zaslugom Wspólnoty dla demokracji i wyważonego wzrostu gospodarczego przypisuje się siłę przyciągającą tego modelu dla wschodnioeuropejskich reformatorów. Często jednak podkreśla się, że wczesne członkostwo tych krajów w Unii Europejskiej należy wykluczyć ze względów politycznych, a zwłaszcza gospodarczych.

W tym kontekście chętnie też przytacza się stanowisko polityków czeskich, że należy odczekać jakiś czas, dla dokonania głębokich reform i niezbędnej restrukturyzacji. Tę tezę popierają też znane osobistości życia politycznego zachodniej Europy, prominentne zachodnioeuropejskie instytuty badawcze polityki zagranicznej i in. W konsekwencji często słuszność tej tezy uważa się za ewidentną do tego stopnia, że nie widzi się potrzeby jej uzasadnienia³. Praktycznie powyższy punkt widzenia wzmacniają sformułowane przez Radę Europejską – na podstawie raportu Komisji (Lizbona 26-27 VI 1992) – twarde wymogi dla kandydatów do EWG⁴. To oznacza, że ubieganie się o członkostwo EWG odnosić się będzie do zmienionej już Wspólnoty w wyniku utworzenia Jednolitego Rynku, Unii Europejskiej, Unii Gospodarczej i Walutowej...; coraz trudniej przyjdzie więc kandydatom do Unii Europejskiej spełnić sformułowane w nich liczne kryteria członkostwa tego ugrupowania.

W związku z powyższym ważny jest warunek przystąpienia do Unii Europejskiej polegający na obowiązku przejęcia wszystkich obecnych i przyszłych praw i obowiązków Wspólnoty, wraz z jej instytucjonalnymi ramami: czyli treścią, zasadami i politycznymi celami traktatów, włącznie z Traktatem z Maastricht⁵. Przy tej generalnie nienaruszalnej zasadzie przejmowania ustroju Unii Europejskiej „z dobrodziejstwem inwentarza” dopuszcza się jednak możliwość wynegocjowania technicznych aspektów adaptacji oraz czasowych odchyień od przejściowych regulacji. Dziwi niekiedy fachowców⁶ dlaczego w stosunku do nowych członków postępuje się zupełnie inaczej niż w stosunku do tych państw członkowskich, które nie przystąpiły do Europejskiego Systemu Walutowego, i prawdopodobnie nie przystąpią też do Unii Walutowej, gdyż nie mogą lub nie chcą spełnić wymaganych do tego warunków. Z drugiej strony postulat przejęcia przez nowych członków Wspólnoty jej modelu „z dobrodziejstwem inwentarza” jest w świetle doświad-

³ Tamże, s. 179.

⁴ *Die Erweiterung Europas: eine neue Herausforderung, Kommission der Europäischen Gemeinschaften*. „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften” nr 3/1992.

⁵ Tamże, s. 12; P. M. Schmidhuber, *Niemcy i Polacy w procesie integracji europejskiej*. W: *VII Forum Polsko-Niemieckie*. „Studia i Materiały” nr 54/1993, ss. 29-38, szczeg. s. 33.

⁶ H. Willgerodt, *Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft*. „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik”, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, 41 Jg. nr 2/1992, (ss. 95-123), s. 109.

czeń logiczny. Rozszerzenie Wspólnoty w przeszłości dokonywało się bowiem kosztem pogłębiania tych procesów⁷.

W konsekwencji państwa starające się o członkostwo w Unii Europejskiej, szczególnie dotyczy to krajów środkowowschodniej Europy, znajdując się w następującej sytuacji: akceptując model społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej nie będą mogły zrealizować swych aspiracji w dającym się przewidzieć terminie z uwagi na wspomniane wyżej twarde wymogi. Nie będą też mogły partycypować w korzyściach płynących z mechanizmów modelu zachodnioeuropejskiej integracji (wzrost gospodarczy, przekształcenia systemowe...), jak to miało miejsce w przypadku Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii. Praktycznie więc rygorystyczne egzekwowanie wspomnianego wyżej wymogu osiągnięcia odpowiedniej „dojrzałości” tych krajów do integracji oznaczałoby odsunięcie w czasie wejścia tych krajów do Unii Europejskiej oraz konieczność rozwiązywania trudnych problemów transformacji i adaptacji poza Wspólnotą, czyli o własnych siłach. Gdyby to miało być realne, wówczas odpadłby bardzo ważny, a może i najważniejszy motyw do integrowania się tych krajów z Unią Europejską.

Nawet przy akceptacji postulatu przejęcia modelu Unii Europejskiej mogą pojawić się trudności z odczytaniem „wzorca” poszczególnych jego elementów, tj. zdefiniowanie w kategoriach pragmatycznych polityk sektoralnych jako wzorca dla polityki gospodarczej krajów ubiegających się o pełne członkostwo w tym ugrupowaniu. Dobrym przykładem może być pojmowanie regulacji rynku rolnego (wspólna polityka rolna), jeśli nie miałyby ona zaszkodzić np. naszej gospodarce. Trudność zdefiniowania takiej polityki (wzorca) wynika stąd⁸, że wspólną politykę rolną Wspólnoty określają postanowienia Traktatu Rzymskiego oraz wytyczne Komisji, z lipca 1991 r., dotyczące reformy wspólnej polityki rolnej. O ile w pierwszym wypadku preferowano zwiększenie wydajności produkcji rolnej przez postęp techniczny, racjonalizację produkcji rolnej, optymalne zastosowanie czynników wytwórczych, to drugi dokument akcentuje potrzebę dostosowania produkcji do utrzymującej się globalnej nadwyżki i potrzebę zastosowania środków utrudniających intensyfikację produkcji. Przy czym każde z tych rozwiązań przynosi inne efekty ekonomiczne i strukturalne. Przejęcie pierwszego wzorca polityki rolnej (Traktat Rzymski) prowadzi do wzrostu produkcji rolnej i zwiększenia kłopotliwych nadwyżek, jak to ma miejsce we Wspólnocie. Taka perspektywa byłaby realna zwłaszcza w Polsce, która dysponuje wysokim odsetkiem powierzchni uprawnej, wyższym aniżeli we Francji czy w Niemczech. Nękające już obecnie polskie rolnictwo nadwyżki produktów rolnych osiągnęłyby ogromne rozmiary, gdyby

⁷ B. Błahut, *Rozwój zachodnioeuropejskiej integracji gospodarczej w latach 1970-1980. Propozycja pomiaru*. Wrocław 1991.

⁸ B. Błahut, *Wspólna polityka rolna...*, s. 183.

podnieść wydajność polskiego rolnictwa do poziomu zachodnioeuropejskiego, i potrzebę finansowania tych bezsensownych nadwyżek, z czym nawet zamożne kraje Wspólnoty radzą sobie z trudem. Wzorzec natomiast zreformowanej wspólnej polityki rolnej Wspólnoty oznacza głęboką ingerencję w strukturę agrarną Polski, znacznie głębszą i rozleglejszą aniżeli w krajach Unii Europejskiej.

Zaangażowanie polityki EWG w kwestię nierównowagi regionalnej ma już także długą historię. Z punktu widzenia krajów słabo rozwiniętych i regionów zacofanych coraz większego znaczenia nabiera polityka regionalna, która jest ważnym elementem w globalnej polityce strukturalnej Wspólnoty, przed którą postawiono następujące cele:

- 1) popieranie regionów opóźnionych w rozwoju,
- 2) reorientację regionów granicznych i ich części,
- 3) przyspieszenie adaptacji struktur agrarnych i popieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Na powyższe cele Rada Europejska przeznaczyła w latach 1987-1993 znaczne środki, a założenia Komisji na lata do 1997 r. przewidują wzrost środków na te cele od 50-100%. Na początku 1993 r. Komisja uchwaliła projekt zmian reguł funduszy strukturalnych, uwzględniając nowe polityczne priorytety oraz wytyczne zawarte w protokole do Traktatu z Maastricht. Niektóre z nich dotyczą ponadgranicznej współpracy i tworzonych euro-regionów wzdłuż polsko-niemieckiej granicy, która za sprawą zjednoczenia Niemiec stała się wschodnią granicą Unii Europejskiej. Nadal w centrum uwagi pozostaną regiony zapóźnione w rozwoju, zwiększy się natomiast koncentracja środków na ten cel: z 63% (1993) do 70% (1999) wszystkich środków funduszy strukturalnych. Wzrost ten wynika głównie z uwzględnienia w wydatkach na ten cel nowych niemieckich krajów i wschodniego Berlina.

Warto w tym miejscu dodać, że na szczęblu EWG podjęto już stosunkowo wcześniej pewne kroki na rzecz międzynarodowych struktur regionalnych. W 1980 r. państwa członkowskie Rady Europy uchwaliły europejski układ o ponadgranicznej współpracy regionalnych korporacji. W 1988 r. Parlament Europejski w Karcie Wspólnoty na temat regionalizacji zobowiązał państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty do wspierania międzynarodowej współpracy ponadgranicznej. Z utworzeniem Jednolitego Rynku w obrębie Wspólnoty zniesiono wewnętrzne granice, ograniczające swobodny transfer czynników wytwórczych w obrębie tego ugrupowania. Spełniony więc został jeden z podstawowych warunków pogłębiania procesów integracji oraz nieskrępowanej realizacji kulturalnej i gospodarczej jedności ponadgranicznych dotąd regionów. W konsekwencji nastąpiło też przemieszczenie problematyki identyfikacji (delimitacji) i kreowania ponadgranicznych regionów na obrzeże obecnie już Unii Europejskiej, tj. na obrzeże pogranicza tego ugrupowania z krajami oczekującymi na pełne członkostwo w Unii Europejskiej. Doświad-

czenie funkcjonujących dotychczas ponadgranicznych regionów mogłoby być w pewnej mierze spożytkowane w procesie pogłębiania więzi tych obszarów z Unią Europejską, np. w istniejących już i planowanych ponadgranicznych regionach dorzecza Odry.

Jeśli jednak konstrukcję euroregionów rozpatrywać w kategoriach regionalizacji a nie politycznych, dla osiągnięcia doraźnych celów, wówczas trzeba by odwołać się do określonej definicji regionu, bowiem konsekwencje praktyczne przyjęcia określonej opcji teoretycznej mogą być daleko idące i w dodatku nie zawsze korzystne dla wszystkich uczestników takiej konstrukcji. W miejsce regionu jako obszaru jednolitego geograficznie, spójnego ekonomicznie i ukształtowanego w historycznej przeszłości proponuje się skrajnie subiektywne ujęcia; sugeruje się np., że z regionem mamy do czynienia wówczas, gdy społeczności lokalne wiążą się wzajemnie zależnością w elastyczną strukturę, pozwalającą optymalnie wykorzystać szanse rozwojowe i osiągnąć dla wspólnoty regionalnej maksymalne korzyści. Konstrukcje tego typu nie powinny tworzyć alibi dla praktyki tworzenia regionów, szczególnie w obszarze pogranicza. Toczony natomiast spór o euroregiony – ujawniający się u nas nawet przydawaniem etykiet jego uczestnikom jako „narodowych konserwatystów” bądź „europejczyków” – nie dotyczy istoty rzeczy, bowiem rejestr spraw, które postuluje się rozwiązać w ramach tych struktur musi być – i jest istotnie – niezwykle wąski, jeśli granice państwowe nie miałyby być zniesione. Problemy takie mogą być rozwiązywane w drodze normalnej dwu- lub wielostronnej współpracy, której potrzeba nie może być kwestionowana. Lecz autentyczna (ekwiwalentna) współpraca gospodarcza i inna jest realna przy możliwie wyrównanym poziomie rozwoju gospodarczego jej uczestników.

W obecnych warunkach realizacja jednego z głównych celów euroregionów, jakim jest „usuwanie negatywnego oddziaływania granic państwowych” leży w gruncie rzeczy poza zasięgiem tej ponadgranicznej struktury. Bariery bowiem nieskrępowanego przepływu czynników wytwórczych (warunek wzrostu dobrobytu po obu stronach granicy) nie jest w przypadku obrzeża Unii Europejskiej (np. na jej granicy z Polską) głównie niedostateczna przepustowość granicy, lecz regulacje obronne obowiązujące poza granicą. Znane są powszechnie krytyczne punkty zachodnich strategii i instrumentów regulacji polegające na niewielkim stopniu otwarcia rynków tego ugrupowania, utrzymujący się protekcjonizm we wrażliwych dziedzinach rolnictwa, węgla i stali oraz tekstyliów; bardzo wreszcie restrykcyjna jest regulacja swobody przenoszenia się czynnika pracy z krajów wschodniej i środkowej Europy na teren Unii Europejskiej. Te właśnie ograniczenia stanowią zasadniczą trudność w powstaniu autentycznych regionów na obrzeżu Wspólnoty, pozwalających skutecznie rozwiązywać trudne problemy strukturalne i rozwojowe tych ziem, tak jak nie mogły tego uczynić najuboższe kraje Unii Europejskiej przed przystąpieniem do tego ugrupowania. Mogą natomiast złagodzić niedogodno-

ści w różnych dziedzinach gospodarki, kultury i nauki, wynikające z peryferyjnego położenia tych obszarów.

Tworzeniu nowych struktur i instytucji integracyjnych towarzyszy w zachodniej Europie spór o to, czy Maastricht stanowi, jak widzi to kanclerz H. Kohl, decydujący etap zjednoczenia Europy, na wzór Stanów Zjednoczonych Europy – o czym marzyli ojcowie nowoczesnej Europy po II wojnie światowej – czy też, jak widzą to krytycy Maastricht, Unia Europejska pozostaje nadal przede wszystkim Wspólnotą Gospodarczą? Wbrew pozorom spór o charakter społeczno-ustrojowy Unii Europejskiej ma ważne odniesienia i do krajów zabiegających o stałe w niej członkostwo, czyli obecnie już prawie wyłącznie do krajów środkowej i wschodniej Europy. Kto bowiem postrzega unię polityczną docelowo jako bardziej lub mniej scentralizowane państwo związkowe, ten będzie traktował stosunki gospodarcze z innymi krajami europejskimi przede wszystkim z punktu widzenia ich wpływu na polityczną zawartość i rozbudowę dzisiejszej Wspólnoty dwunastu⁹. Przystąpienie do państwowo-federacyjnej Wspólnoty tworzy więc znacznie więcej problemów niż przystąpienie do Wspólnoty gospodarczej, opartej na wolnym handlu i swobodnym przepływie czynników wytwórczych; może zatem być ujmowana jako organizacja samodzielnych państw; inne też są wówczas kryteria członkostwa.

Niezależnie od tego ciekawego merytorycznie i nieakademickiego sporu, zachodnioeuropejska Wspólnota weszła – co podkreślono już wyżej – w fazę nowych rozwiązań i nowych jakości. Tak głęboka ingerencja w ukształtowany historycznie stan rzeczy nie może się dokonywać – i faktycznie nie dokonuje się – bez oporów, gdyż dotyczy żywotnych interesów państw – uczestników tego procesu oraz rozmaitych grup interesów pragnących tę nową konstrukcję ukształtować odpowiednio do preferowanych przez siebie celów. Znalazło to już wyraz w licznych, dołączonych do Traktatu z Maastricht dodatkowych protokołów, sankcjonujących odstępstwo od generalnych traktatowych regulacji na obszarach poszczególnych państw tego ugrupowania (w sumie 17 dodatkowych protokołów i 33 deklaracje). Dotyczą one m.in.: respektowania art. 40.3.3 irlandzkiej konstytucji na jej obszarze, odmiennego kształtowania polityki socjalnej w W. Brytanii i Irlandii, które nie są sygnatariuszami Karty Socjalnej, respektowania zapisu konstytucji Danii, zgodnie z którą przejście tego państwa do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej mogłoby wymagać przeprowadzenia referendum; przyjęcia do wiadomości, że W. Brytania nie jest zmuszona ani zobowiązana wchodzić do trzeciego etapu realizacji Unii Gospodarczej i Walutowej bez odrębnej uchwały swego rządu i inne. Potwierdziły to następnie trudności, na jakie w niektórych państwach

⁹ Ch. Watrin, *Europas ungeklärte Ordnungsfragen*. W: *Die personale Struktur des gesellschaftlichen Lebens*. Festschrift für Anto Rauscher. Berlin, s. 172.

członkowskich natrafiła ratyfikacja Traktatu, a także przebieg zakończonych już pomyślnie rokowań z czterema państwami-kandydatami na pełnych członków Unii Europejskiej.

W świetle tego jest więc zupełnie zrozumiałe, że w fachowej literaturze coraz częściej pojawiają się wątpliwości i zastrzeżenia co do trafności rozwiązań w głównych instytucjonalnych konstrukcjach tworzących nowy wymiar procesów zachodnioeuropejskiej integracji, jak chociażby kreowany z dniem 1 stycznia 1993 r. Jednolity Rynek, czy zwłaszcza sam Traktat z Maastricht.

W przypadku Jednolitego Rynku wątpliwości i uwagi krytyczne są następujące: czy instytucja ta jest istotnie drogą do unii politycznej? i dalej, czy wraz z nią rzeczywiście nastąpił przełom w dziedzinie handlu w obrębie Wspólnoty? czemu zdają się przeczyć fakty. W stosunku do Traktatu z Maastricht podnosi się kwestię nie tylko nie obcych mu drobnych mankamentów; dostrzega się tkwiący w nim konflikt między narodowymi interesami a europejską polityką stabilizacji. Źródło takiego konfliktu tkwi w przyporządkowaniu polityki pieniężnej i kredytowej szczeblowi Wspólnoty, pozostawiając pozostałe dziedziny polityki gospodarczej na szczeblu państw narodowych¹⁰. Do tego dochodzi jeszcze kwestia kosztów, które trzeba będzie ponieść przy tworzeniu unii politycznej. Uwzględnienie w tych sporach ogólnoeuropejskiej perspektywy prowadzi niekiedy do wniosku¹¹, że z ekonomicznego punktu widzenia lepszą odpowiedzią na wydarzenia 1989 r. byłaby ogólnoeuropejska unia gospodarcza, nie zaś ponadpaństwowa integracja gospodarcza. Dla krajów wschodnioeuropejskich bowiem tylko otwarte rynki zachodnioeuropejskie tworzą szansę ekonomiczną, która umacnia nową demokrację i osadza je w zachodnim modelu demokracji i gospodarki rynkowej.

Obok sporów ogólnoustrojowych, dotyczących perspektywy Europy, bardzo mocno ujawnia się nurt krytyki z punktu widzenia interesów poszczególnych państw-członków Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej, zmieniając Traktat Rzymski, oznacza pogłębienie integracji, rozszerzenie ram działalności Wspólnoty, rozciągnięcie jej polityki na nowe obszary. Przynosi zarazem niepewność i ryzyko dla samej Wspólnoty i szkody dla poszczególnych państw. Zastrzeżenie do Traktatu, jakie zgłaszały niektóre państwa, usunięto w drodze dodatkowych protokołów i negocjacji, które nie dotyczą pozostałych uczestników ugrupowania ani też przyszłych jego członków.

Zastrzeżenia i krytyka Traktatu zasługują na wnikliwe ich zbadanie. Mogą one bowiem wpłynąć na ostateczny kształt Unii Europejskiej, jeśli pojawią się na przewidzianej w Traktacie na 1996 r. międzyrządowej konferencji poświęconej rewizji Traktatu. Szczególna rola przypada zastrzeżeniom i krytyce w Niemczech. Nie tylko dlatego, że Niemcy już dzisiaj są najsilniejszym

¹⁰ Tamże, s. 183.

¹¹ Tamże, s. 188.

ekonomicznie uczestnikiem tego ugrupowania. Mają one także wartość praktyczną dla polskiej orientacji gospodarczej; wskazują bowiem na możliwe bieżące i przyszłe preferencje w niemieckiej polityce, których nie sposób pominąć w kontaktach gospodarczych z tym największym partnerem handlowym Polski, a także w kontekście naszych starań o pełne członkostwo w Unii Europejskiej.

Zastrzeżenia niemieckie dotyczą bez wątpienia bardzo ważnych obszarów aktywności Unii Europejskiej¹²: polityki przemysłowej i konkurencji, polityki badawczej i technologicznej, zasady subsydiarności, a zwłaszcza kosztów, jakie ponoszą Niemcy w związku z realizacją licznych programów Wspólnoty. Udział Niemiec w jej wpływach wynosi ponad 28%, co w przeliczeniu na niemiecką walutę wynosiło prawie 37 mld DM (1993), i ma wzrosnąć do z górą 41 mld DM w 1997 r. Do tego dochodzą jeszcze¹³ obciążenia wynikające z wpłat na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Rozwoju (około 5,1 mld DM), z tzw. efektu Rotterdamsko-Antweperskiego oraz z wewnątrzspółnotowego handlu rolnego.

Ważniejsze są przy tym obciążenia netto, które mają wzrosnąć z 4,2 mld DM w 1980 r. do 30 mld DM w 1997 r., chociaż według niemieckiego planu finansowego obciążenie netto Niemiec ma już w 1994 r. wynieść 31,2 mld DM. W 1992 r. rozkład obciążeń netto w Unii Europejskiej był następujący: Niemcy – 18 mld DM, W. Brytania – 6 mld DM, Francja – 3 mld DM i Holandia 0,2 mld DM. Ocenia się, że wyliczenia te są znacznie zaniżone, jeśli uwzględnić obszary aktywności ujęte w preambule Traktatu, tj. zasadę gospodarczej i socjalnej zwartości, i utworzenie Funduszu Kohezyjnego, którym w planie finansowym do 1997 r. przyznano priorytet.

Skutkiem natomiast polityki przemysłowej i konkurencji może być zredukowanie przewagi konkurencyjnej niemieckich przedsiębiorstw w dziedzinie np. kwalifikacji ich pracowników i wzrost znaczenia tych aspektów, w których Niemcy lokują się poniżej średniej dla Wspólnoty (np. wysokość płac, nakładów okołopłacowych, podatki, roczny wymiar pracy). Podobne skutki w dziedzinie konkurencyjności niemieckiego przemysłu mogą spowodować preferencje przewidziane w polityce badawczej i technologicznej. Ponadto, podkreśla się dalej, Wspólnota zamierza wspierać przedsiębiorstwa w dziedzinach, które powinny i należą do samych przedsiębiorstw. W ten sposób Wspólnota w praktyce daje pierwszeństwo polityce przemysłowej przed zapisanym w Traktacie celem, jakim jest ochrona przed zniekształcaniem konkurencji. Tkwi w tej polityce groźba wejścia Wspólnoty na drogę protekcjonizmu. Środki odwetowe – w odpowiedzi na protekcjonizm – mogą

¹² K. von Laun, *Zum Vertrag über die Europäische Union*. „Zeitschrift für Wirtschaftspolitik” 43 Jg. nr 1/1994 (ss. 69-87), s. 76 i nast.

¹³ Tamże.

natomiast dotknąć przedsiębiorstwa niezależnie od tego, czy odniosły z takiej polityki korzyść, czy nie i mogą szczególnie dotknąć Niemcy – wielkiego eksporterera, które są zainteresowane w nieskrępowanym handlu.

W świetle powyższych zastrzeżeń, zdaniem cytowanego autora¹⁴ Niemcy nie powinny były ratyfikować Traktatu z Maastricht, lecz zaangażować się na rzecz budowy Wspólnego Rynku, który – niezależnie od Traktatu z Maastricht – był celem krajów Wspólnoty, a także na rzecz Europejskiej Strefy Wolnego Handlu, czyli na rzecz wyeliminowania zniekształceń konkurencji, protekcjonizmu i subwencji, w tym protekcjonizmu agrarnego i subwencjonowania rolnictwa. Zaś dla ochrony przed nadmiernymi żądaniami wobec Niemiec uważa za celowe prawo umożliwiające wystąpienie ze Wspólnoty.

Oto niektóre tylko tematy, których zbadanie może dostarczyć nowej wiedzy o procesach zachodzących w Unii Europejskiej. Może ona być pomocna w polskiej polityce gospodarczej, zwłaszcza zaś w niedalekich wszak negocjacjach dotyczących pełnego członkostwa Polski w tym ugrupowaniu.

¹⁴ Tamże, s. 84.