

PIOTR ALBIŃSKI

Warszawa

## POLSCY POLITYCY WOBEC NIEMIECKO-FRANCUSKIEJ DEBATY O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

### NOWY ETAP INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Pogłębienie procesu integracji europejskiej stało się faktem po wprowadzeniu 1 stycznia 2002 r. nowej waluty *euro* w 12 państwach Unii Europejskiej. Perspektywa jej rozszerzenia w ciągu kilku lat o następnych członków wzmaga procesy pogłębienia zmian prawnoustrojowych i rozpoczyna nowy etap integracji po traktacie nicejskim z grudnia 2000 r. (proces ponicejski). Traktat ten usankcjonował rozszerzenie i wprowadził znaczne modyfikacje w funkcjonowaniu organów UE, z uwzględnieniem udziału w nich nowych państw. Ważniejsze z nich polegały na rozszerzeniu zakresu głosowania większością kwalifikowaną, między innymi w sprawach funduszy strukturalnych, dokonaniu zmian w systemie ważenia głosów w Radzie UE, ustaleniu alokacji miejsc i mandatów w instytucjach unijnych dla przyszłych członków, a także określeniu warunków wzmocnionej współpracy państw; obecnie wystarczy ich 8 do zainicjowania takiej współpracy. Muszą one jednak przestrzegać praw, kompetencji i obowiązków państw nie uczestniczących przy zachowaniu dla nich klauzuli otwartości, gdyby te ostatnie chciały przyłączyć się do inicjatorów pogłębionej integracji. Osiągnięta zgoda w sprawie rozszerzenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej była poprzedzona debatą nad przyszłym modelem Europy. Wizja przedstawiona przez niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschkę Fischera – to 30 państw połączonych konstytucją, wspólnym parlamentem i wybieranym przez obywateli prezydentem. Zbulwersowała ona jednak czołowych polityków europejskich, wywołując otwarty spór o przyszłość Europy.

Zagadnieniu temu poświęcona została deklaracja Rady Europejskiej ogłoszona w Laeken w grudniu 2001 r. zatytułowana „Przyszłość Unii Europejskiej”<sup>1</sup>. Sformułowano w niej wiele pytań dotyczących między innymi podziału przyszłych kompetencji między organami UE i jej członkami w związku z reformami, których szczegółowy projekt przygotowuje do 2003 r. nowo powołany Konwent,

<sup>1</sup> <http://ue.euintnewsroom>.

aby przedłożyć go konferencji międzyrządowej w 2004 r. Prace Konwentu powinny rozstrzygnąć istniejący również w Polsce dylemat, czy przyszła Europa ma być Europą Ojczyzn, czy Federacją Europejską? Tę ostatnią przedstawia się często jako superpaństwo wchłaniające państwa narodowe. Pojawiają się pytania – czym jest i czym powinna być federalna Europa oraz w jaki sposób Polska powinna się w niej określić? Problemy te wymagają wyjaśnienia, a postawione pytania próby odpowiedzi.

#### NIEMIECKIE I FRANCUSKIE GŁOSY O PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Zgodnie z propozycją ministra Joschki Fischera z maja 2000 r. finałem integracji europejskiej powinna stać się federacja państw narodowych powstała z przekształcenia się związku państw wchodzących w skład Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

W modelu ustrojowym takiej federacji ważną rolę odgrywałby parlament federalny. Reprezentowałby zarówno Europę państw narodowych, jak i obywateli, odpowiednio w dwóch izbach. Do pierwszej – wszyscy obywatele Unii wybieraliby deputowanych będących zarazem posłami do parlamentów narodowych; dzięki temu nie byłoby sprzeczności między parlamentami narodowymi a parlamentem europejskim. Do drugiej – w wyborach bezpośrednich wybierani byłiby senatorowie państw narodowych bądź przedstawiciele państw narodowych, analogicznie do *Bundesratu*, w którym reprezentowane są kraje federacji. Jeśli rozszerzenie Unii o kolejne państwa nastąpi szybko, to reforma wielkiej Unii staje się nieunikniona wobec konieczności zapewnienia zdolności jej funkcjonowania. Rozwiązaniem staje się przejście od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci Federacji Europejskiej, w której powołane na mocy traktatu konstytucyjnego parlament i rząd europejski sprawowałyby władzę ustawodawczą i wykonawczą. Rząd europejski wg Fischera można utworzyć w dwojaki sposób: albo Rada Europejska przekształci się w rząd europejski składający się z rządów narodowych, albo w wyniku wyborów bezpośrednich wybrany będzie prezydent z szerokimi uprawnieniami wykonawczymi.

Kompetencje organów Federacji Europejskiej byłyby ustalone w nowym ładzie kompetencyjnym zarówno w układzie poziomym, czyli między instytucjami europejskimi, jak i pionowym, czyli między Europą, państwami narodowymi i regionami. Fischer uznaje, że ład ten uwzględniać musi istnienie instytucji narodowych – nastąpi podział suwerenności między Europą a państwami (instytucjami) narodowymi zgodnie z zasadą subsydiarności. Fischer podkreśla, że państwa narodowe będą niezastąpione ze swymi kulturowymi i demokratycznymi tradyc-

<sup>2</sup> J. Fischer, *Quo vadis, Europo* (wykład *Od związku państw do federacji – rozważania na temat finalizacji integracji europejskiej z dnia 12 V 2000 r.* wygłoszony na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie), „Gazeta Wyborcza” 25 V 2000, s. 17.

jami, a na rzecz instytucji europejskich będą oddane tylko te elementy suwerenności, które w wyniku uzgodnień powinny być regulowane na poziomie ponadnarodowym. W ten sposób uzyska się zdolność do działania i „szczupłość” federacji europejskiej oraz pogłębienie demokracji i wzrost znaczenia państw narodowych.

Konstytucja europejska, której podstawą będzie traktat konstytucyjny, ureguluje stosunki między Federacją a państwami narodowymi. Za pomocą takiej konstytucji dokona się przejrzystego dla obywateli Unii, poziomego i pionowego podziału kompetencji, który umożliwi przezwycięzenie odczuwanego przez nich deficytu demokracji. Zasada subsydiarności uzyska rangę konstytucyjną. Traktat umożliwi określenie rdzenia podstawowych praw człowieka i obywatela, a także pozwoli na wyraźne oddzielenie gestii Federacji i zakresu właściwości państw narodowych. Osiągnięciem w ten sposób przejrzystą strukturę zdolnej do działania Federacji w pełni suwerennej, lecz opartej na państwach narodowych.

Model integracji w ramach zróżnicowanej i rozszerzonej Unii może być zdaniem Fischera dwu- lub trzyetapowy. W pierwszym etapie nastąpi intensywniejsza współpraca między państwami, które tego zechcą (np. między członkami Unii Gospodarczej i Walutowej), w celu stworzenia ugrupowania gospodarczo-politycznego. Stanowić ono będzie środek ciężkości, którego członkowie zawrą traktat podstawowy – rdzeń konstytucji Federacji – i powołają własne instytucje: rząd, silny parlament i bezpośrednio wybieranego prezydenta. Państwa te staną się awangardą w procesie pełnej integracji wszystkich członków. Awangarda przyciągałaby w kolejnym etapie nowych członków w ramach traktatów unijnych, umożliwiających pogłębianie integracji w tempie, w jakim państwa okalające jądro europejskiej grawitacji będą się rozwijać. W ten sposób ostatnim etapem, finałem integracji, stanie się federacja europejska.

Wizja przyszłości Europy Fischera znalazła poparcie i rozwinięcie w wiodącym projekcie programu na jesienny zjazd *SPD* w 2001 r. autorstwa jej przewodniczącego Gerharda Schrödera pt. „Odpowiedzialność za Europę”<sup>3</sup>.

Model ustrojowy w tym projekcie przewiduje przekształcenie Komisji Europejskiej w Egzekutywę. Otwartą kwestią pozostaje, jak będzie ona wybierana i komu będzie podlegać. Prawa Parlamentu Europejskiego powinny ulec wzmocnieniu poprzez rozszerzenie współdecydowania i przekazania zwierzchności budżetowej. Rada Europejska winna stać się Europejską Izbą Państw. Do określenia pozostaje liczba i waga głosów w tej izbie. Tak więc przyszła UE byłaby państwem federalnym.

Kompetencje w tym projekcie powinny być tak podzielone, aby rozgraniczały odpowiedzialność UE i każdego z państw członkowskich. Zgodnie z zasadą

<sup>3</sup> *SPD* – Bundesparteitag, Nürnberg 19-23 Nov. 2001, Leitantrag: Verantwortung in Europa, Entwurf (Stand 30 IV 2001). <http://www.spd.de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa.html>.

subsydiarności część zadań należy ponownie przekazać na szczebel narodowy, jak np. politykę rolną i strukturalną. Troska o istnienie państw narodowych powinna leżeć w ich gestii.

Natomiast zdolność działania w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego, imigracji oraz polityki zagranicznej powinny być wzmocnione poprzez ich uwspółnotowanie.

Konstytucja przyszłej UE powinna się opierać na Karcie Praw Podstawowych. Jej uwzględnienie w traktatach unijnych powinno doprowadzić do tego, aby jednolita konstytucja europejska obowiązywała już za 10 lat.

Model integracji proponowany przez Schrödera zakłada, iż za 10 lat Europa będzie bardziej wzajemnie powiązana niż obecnie, posiadać będzie jedną walutę, a także wspólne wartości wśród wielu języków i współżyjących ze sobą kultur. Negocjacje w sprawie rozszerzenia UE powinny być sprawnie wspierane, tak aby najbardziej zaawansowane kraje kandydackie mogły wziąć udział w wyborach do parlamentu europejskiego w 2004 r. Planowana na ten rok konferencja rządów nie może stać się kolejnym warunkiem wstępnym dla rozszerzenia UE.

Jak się wydaje, dominującą cechą modelu Schrödera i Fischera jest oparcie wizji przyszłej Europy w części na wzorcu Republiki Federalnej Niemiec, z wyraźną tendencją przeniesienia na szczebel narodowy dotacyjnego finansowania wielu dziedzin, jak np. rolnictwa i polityki strukturalnej. Odciążenie w ten sposób budżetu UE zmniejszyłoby przede wszystkim obciążenie Niemiec jako płatnika netto, zwiększyłoby natomiast wydatki Francji i innych krajów, dotychczasowych głównych beneficjentów funduszy unijnych.

Nic dziwnego, że wcześniej zarówno prezydent Francji Chirac<sup>4</sup>, jak i jej minister spraw zagranicznych Vedrine<sup>5</sup>, a później premier Jospin<sup>6</sup> odrzucili niemiecką koncepcję europejskiego państwa związkowego oraz propozycję re-negocjacji ważnych kierunków polityki unijnej. Podobnie przeciw utworzeniu superpaństwa w miejsce UE wypowiedział się w Warszawie premier Wielkiej Brytanii Tony Blair<sup>7</sup>.

W swym przemówieniu w *Bundestagu* w czerwcu 2001 r. prezydent Chirac ważną rolę przypisał państwom narodowym. Rola ich parlamentów oraz parlamentu europejskiego w modelu ustrojowym jednoczącej się Europy powinna – jego zdaniem – ulec wzmocnieniu wobec niedoboru demokracji, jaki występuje w UE.

Institucje unijne powinny być dostosowane do wymogów podniesienia sprawności działania parlamentu europejskiego i jego egzekutywy.

<sup>4</sup> *Europa in schwindelnder Höhe*, „Die Zeit” 6 VII 2000.

<sup>5</sup> *Nein zum Bundesstaat*, „Der Spiegel” 17 VII 2000.

<sup>6</sup> *Die Europarede des französischen Premierministers Jospin*, „Föderation von Nationalstaaten”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 29 V 2001.

<sup>7</sup> *Europa, ale jaka?*, „Gazeta Wyborcza” 14-15 X 2000.

Kompetencje pomiędzy różnymi szczeblami struktury UE powinny być rozdzielone zgodnie z zasadą subsydiarności, a rola tak dużego państwa, jak Francja nie może być pomniejszona. Chirac nadaje w związku z tym wysoką rangę międzyrządowej metodzie integracji.

Konstytucja europejska powinna według niego powstać dopiero po kilku latach przygotowań przez zespół „mędrców” lub powołany do tego celu konwent.

Model integracji powinien uwzględniać, zdaniem Chiraca, utworzenie grupy państw awangardy, które powołując własny sekretariat zmierzać będą do szybszej integracji, nawet wykraczającej poza traktaty europejskie. Stanowisko francuskie jest tutaj zbieżne z propozycją Fischera, dotyczącą utworzenia grupy państw środka ciężkości integrujących się intensywniej od pozostałych.

W swym wystąpieniu w maju 2001 r. premier Jospin postulował, aby w strefie wspólnej waluty euro utworzyć prawdziwy rząd gospodarczy oraz zawrzeć europejski traktat socjalny. Do kompetencji tego rządu należałoby dążenie do wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej tych państw, tak by konsultowały się wzajemnie i uwzględniały swoje zalecenia. Powinny one utworzyć fundusz koniunktury gospodarczej (otwarty dla każdego państwa), który wspierać będzie kraje w sytuacjach depresyjnych i kryzysowych. Należy także stworzyć europejską policję i prokuraturę.

Modelem ustrojowym UE w przyszłości powinna być według Jospina federacja państw narodowych z zachowaniem instytucjonalnego trójkąta: Komisja – Rada – Parlament i stałą radą ministrów. Francja nie mogłaby zaakceptować roli niemieckiego kraju federacji lub amerykańskiego stanu. Jeśli natomiast pod pojęciem federacji rozumie się stopniowy i kontrolowany podział kompetencji między wspólnotą a krajami członkowskimi, to należy wyjaśnić, które z nich i komu byłyby przydzielone. Na przykład kultura i oświata powinny być zawsze domeną państw narodowych. Współpraca między parlamentami narodowymi a parlamentem europejskim powinna być wzmocniona instytucjonalnie poprzez utworzenie stałej konferencji parlamentarnej lub kongresu, który sprawowałby nadzór nad działalnością instytucji unijnych. Z jednej strony rola Parlamentu Europejskiego winna być lepiej spełniana przez korzystanie z możliwości wyrażania wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej, z drugiej strony należy stworzyć możliwość odwoływania tego Parlamentu na wniosek Rady Europejskiej (której rola powinna ulec wzmocnieniu), Komisji lub państw członkowskich.

Konstytucja europejska powinna opierać się na karcie praw podstawowych i zawierać ramy i sposoby działania instytucji europejskich.

Model integracji nie powinien doprowadzać do powstania Europy o dwóch prędkościach; jednak dopuścić należy pogłębioną integrację państw, które są w stanie pobudzić rozwój Unii Europejskiej.

Z porównania stanowisk polityków niemieckich i francuskich wynika, że ci ostatni nie zaprezentowali alternatywnej, wewnętrznie zgodnej wizji rozwoju integracji europejskiej.

Propozycja prezydenta Chiraca powołania pionierskiej grupy państw, która utworzyłaby własny sekretariat, określana była jako projekt dezintegracji niweczący jedność krajów UE<sup>8</sup>.

Nie wspominając o Komisji Europejskiej, Chirac wyraźnie preferował międzyrządową metodę współpracy, która gdyby zdominowała praktykę podejmowania decyzji w UE, cofnęłaby proces jej integracji. Spór o przyszłość Europy toczyć się będzie nadal, ale zgodnie z deklaracją z Laeken przeniesiono go na szczebel Konwentu.

#### POLSKIE GŁOSY W DYSKUSJI O PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Rząd Polski głosami swoich przedstawicieli, ministrów Kułakowskiego<sup>9</sup>, Bartoszewskiego<sup>10</sup>, a także w 2002 r. Cimoszewicza<sup>11</sup>, zajął stanowisko w dyskusji o wizji Europy przedstawionej przez Fischera.

Minister Kułakowski wyraził wiele wątpliwości dotyczących Federacji i Unii, które zawarte były w punktach:

- w jaki sposób zapewnić spójność Unii i Federacji, aby nie doszło do poważniejszych tarć pomiędzy ich instytucjami?

- czy federacja nie zdeintegruje Unii i nie rozbije jednolitego rynku w sytuacji, gdy realizując swój projekt z częścią państw, inne pozostawi na zewnątrz?

- czy można dopuścić do sytuacji, w której jakkolwiek awangardowa grupa państw nie będzie identyczna ze składem Unii Gospodarczej i Walutowej, co mogłoby doprowadzić do jej podważenia?

Pytania te wskazywały na zasadniczy dystans do koncepcji federacji w formie, która wzbudziła tyle wątpliwości.

Z kolei minister Bartoszewski odrzucił sens poszukiwania „ostatecznej” reformy Unii, wskazując na celowość jej kontynuowania po rozszerzeniu UE. Wyraził też postulat, aby awangarda integracyjna była zawsze otwarta na przyjęcie nowych członków oraz aby fundamentalne zmiany proponowane przez Fischera czy Chiraca dokonywały się w sposób ewolucyjny.

W swym kolejnym wystąpieniu w 2001 r.<sup>12</sup> Bartoszewski wskazał, że produktem finalnym reform nie może stać się rodzaj federacji europejskiej, gdyż państwo federalne zasadza się na konstytucji narodowej. Proces integracji formuje się

<sup>8</sup> J. Bielecki, *Kłótnia w starym małżeństwie*, „Rzeczpospolita” 29 I 2001.

<sup>9</sup> J. Kułakowski, *Solidarność dla Europy*, wystąpienie z 16 VI 2000, „O przyszłość Europy. Głosy polityków”, Warszawa, Fundacja im. S. Batorego, 2000, s. 47.

<sup>10</sup> Tamże, s. 61.

<sup>11</sup> Wystąpienie ministra spraw zagranicznych na X Forum Polska-Niemcy, Warszawa 25 I 2002. „Dlaczego potrzebujemy Europy?” (referat niepublikowany).

<sup>12</sup> W. Bartoszewski, Wystąpienie w SGH w Warszawie 28 V 2001, „Gazeta Wyborcza” 29 V 2001.

natomiast na podstawie umowy międzynarodowej, podobnie jak współpraca związków państw, jakimi są i powinny zostać wspólnoty i UE. Kompetencje tych organów i państw członkowskich należy tak określić by utrwalić legitymację demokratyczną, zaś przy konstruowaniu Traktatu Konstytucyjnego, określającego reguły podziału i wykonywania kompetencji, ugruntować zasadę subsydiarności i proporcjonalności. Warunki te powinny być również spełnione w przypadku powołania Izby Wyższej Parlamentu Europejskiego. Nie należy także dążyć do regresu integracji poprzez unarodowienie polityk wspólnotowych (rolnej, regionalnej itp.), Europa potrzebuje intensywnego poczucia solidarności.

Również minister Cimoszewicz zapowiedział, iż polski wkład do debaty będzie dotyczył demokratycznego wymiaru UE, w której odczuwa się deficyt demokracji. Uwzględnić należy wolę społeczeństw w procesach integracji, stosując reguły przejrzystości, dostępności i czytelności informacji. Mechanizmy decyzyjne UE wymagają nasycenia rywalizacją polityczną, np. wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski. Decyzje podejmowane w UE wymagają właściwego komunikowania się, a kierunki jej działania powinny być wytyczane przy zaangażowaniu partnerów społecznych.

W tym kontekście federalizm nie cieszy się obecnie powszechnym poparciem społecznym i politycznym, choć funkcjonująca Unia Gospodarcza i Walutowa jest rozwiązaniem federalistycznym. Mimo iż przedwcześnie jest jeszcze mówić o społeczeństwie europejskim, to federalizm jako zbiór zasad rządzenia nie powinien odstraszać, a federacja jako sposób radzenia sobie ze złożonością problemów powinna zawierać tyle różnorodności, ile możliwe i tyle jednorodności, ile potrzebne.

Rozwiązania federalne są szansą dla Unii, ale nie ma obecnie ani potrzeby, ani społecznego przyzwolenia na powstanie europejskiego państwa federalnego. Debata o *finalité politique* zyska na znaczeniu dopiero po rozszerzeniu, po którym państwa członkowskie zawrą traktat konstytucyjny.

Prezydent Kwaśniewski w 2001 r. w artykule dla „European Voice”<sup>13</sup> przedstawił wizję Europejskiej Unii Politycznej oraz powołał grupę refleksyjną zajmującą się przyszłym kształtem UE. Utworzenie w przyszłości Europejskiej Unii Politycznej nie miałyby oznaczać odstąpienia suwerenności państw narodowych na jej rzecz. Postulując zwiększenie rywalizacji politycznej, Kwaśniewski wskazał, iż może się to dokonać w drodze reformy silniej wiążącej Parlament Europejski z elektoratem (z elektoratami państw narodowych).

W nowym ustroju UE można by utworzyć drugą izbę Parlamentu, składającą się z posłów parlamentów narodowych. Tak upoważniony Parlament Europejski wybrałby Komisję jako europejską egzekutywę. Tylko Komisja, a nie żaden nowy sekretariat, miałaby za zadanie zapewnienie spójności w UE w sytuacji, gdyby mniejsza grupa zdecydowała się na pogłębioną integrację. Wyrażając nadzieję, że

<sup>13</sup> Aleksander Kwaśniewski, *Towards a political Union*, „European Voice” 11-17 I 2001.

Unia zdecyduje się na rozszerzenie, prezydent Kwaśniewski zastanawiał się, czy Unia będzie wierna zasadom solidarności, czy też będzie jedynie Unią regulacyjną.

Wzmocnienie więzi między parlamentem europejskim a narodowymi elektoratami umożliwiłoby zbudowanie relacji równowagi i kontroli między Parlamentem i Komisją oraz Komisją i Radą. To byłby pierwszy krok do scalenia międzyrządowej i wspólnotowej metody integracji, o które toczy się obecnie spór w debacie o przyszłość Europy.

W debacie tej strona polska nie wypowiada się jednostronnie za federacją lub związkiem państw narodowych. Stwierdzić jednak należy, że stanowisko zaprezentowane przez ministra Bartoszewskiego w SGH w 2001 r. jest bliższe koncepcji premiera Jospina. Z kolei prezydent Kwaśniewski wskazuje, iż federacja, na rzecz której przekazana byłaby część władzy, nie będzie zagrażać istnieniu państw narodowych.

Minister Cimoszewicz, akceptując istniejące federalne zasady rządzenia w UE, odrzuca identyfikowanie ich z centralizmem i dopuszcza ich stosowanie w takim zakresie, w jakim są potrzebne, przy zachowaniu zasady: tyle różnorodności, ile możliwe i tyle jednorodności, ile potrzebne. W tym kontekście pozostają aktualne wątpliwości ministra Kułakowskiego co do rozwiązań rozbijających spójność UE przez powoływanie nowych instytucji federacji europejskiej bądź pozostawianie części państw poza granicami pogłębionej integracji, np. utworzenie awangardy nie pokrywającej się z państwami członkami Unii Gospodarczej i Walutowej. W tym samym nurcie myślenia mieści się sprzeciw prezydenta Kwaśniewskiego wobec powołania proponowanego przez prezydenta Chiraca nowego sekretariatu obsługującego grupę państw awangardy.

Wskazując na konieczność rozszerzenia, minister Bartoszewski apeluje o solidarność europejską, z kolei minister Cimoszewicz zwraca uwagę na korzyści wypływające z rozszerzenia, stwarzające szansę przyspieszenia wzrostu gospodarczego UE.

#### MIĘDZYRZĄDOWA A WSPÓLNOTOWA METODA INTEGRACJI

Dyskusje o przyszłym kształcie Europy toczą się obecnie między zwolennikami międzyrządowej i wspólnotowej metody integracji. Pierwsza polega na tym, że formułowanie celów polityki i procesy decyzyjne należą do rządów państw członkowskich (z zachowaniem prawa weta), a nie do instytucji europejskich. Druga oznacza podejmowanie decyzji z udziałem instytucji europejskich, takich jak Komisja i Parlament pod kontrolą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na zasadzie kwalifikowanej większości, bez prawa weta.

W dotychczas obowiązującym w UE porządku instytucjonalno-prawnym opierającym się na trzech filarach stosowano obie metody. W filarze pierwszym dotyczącym wspólnego rynku i związanych z nim transferów finansowych, a także



kontrolą granic obowiązuje metoda wspólnotowa. W drugim filarze obejmującym wspólną politykę zagraniczną oraz w trzecim dotyczącym polityki wewnętrznej i sprawiedliwości obowiązuje głównie metoda międzyrządowa.

Metoda wspólnotowa oparta jest na finansowaniu z budżetu UE, którego głównymi beneficjentami są państwa mniej zamożne. Państwa zamożniejsze świadczą więcej do budżetu UE, podporządkowując się zasadzie solidarności przy uwzględnieniu wspólnych interesów. W ten sposób dodatkową pomoc otrzymują obszary zapóźnione w rozwoju lub dziedziny produkcji objęte polityką wspólnotową.

Metoda międzyrządowa jest korzystna dla dużych i bogatych państw. Na decyzje rządów nie ma wpływu Parlament Europejski i Komisja; gdy duże państwo zgłasza weto projekt upada, gdy małe państwo zgłosi weto popada w izolację.

Metoda wspólnotowa wymusza solidarność; jeśli bogate państwa chcą przekonać biedniejsze do swych celów, muszą im to wynagrodzić na zasadzie respektowania wzajemnych interesów.

#### KRYTYKA STANOWISKA POLSKIEGO

Sprzeczność w stanowisku polskim według Klaus Bachmana<sup>14</sup> polega na tym, że z jednej strony popiera się koncepcje Europy ojczyzn, a z drugiej strony żąda się, by Europa była solidarna, co wydaje się wzajemnie wykluczać. Uważa on, że solidarność, transfery i wzajemna pomoc są konieczne jedynie w metodzie wspólnotowej. Cechy te nie są konieczne w metodzie międzyrządowej, przy której pomoc biedniejszym przyznawana jest przez bogatszych na zasadzie „co taska”. Natomiast solidarność federalnej Europy to prawo do pomocy i mechanizm egzekwowania tego prawa przez biedniejszych od bogatszych.

Po długim okresie braku suwerenności i izolacji od procesów integracyjnych oraz doświadczeń sprzyjających ewolucji postrzegania państwa narodowego jako jedyne go gestora można zrozumieć polskie reakcje niechętnie wobec federalizmu. Polska ma dobre doświadczenia z czasów, gdy funkcjonowała unia polsko-litewska, natomiast złe, gdy jako centralistyczne, jednoetniczne państwo polegała tylko na sobie. W interesie Polski leży, aby jak najwięcej obszarów polityki podlegało w przyszłości Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej. Innymi słowy, wpływ Polski na rozwój Europy będzie tym większy im bardziej będzie ona federalna. Do polskich sprzeczności Bachman zalicza fakt, że wszyscy polscy ministrowie spraw zagranicznych wyciągnęli z tego dokładnie odwrotny wniosek.

Zgodzić można się z Bachmanem, że obrona interesów Polski, która zgodnie z traktatem nicejskim będzie miała dla swoich przedstawicieli 27 miejsc w Radzie UE, 50 miejsc w Parlamencie Europejskim, po 21 miejsc

<sup>14</sup> K. Bachman, *Gdzie są polscy federaliści*, „Rzeczpospolita” 4 I 2002, s. A7.

w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i w Komitecie Regionów, a także reprezentację w Komisji Europejskiej, może być tym skuteczniejsza, im większy zakres decyzji włączony będzie w gestię tych organów. Mając tam taką, jak np. Hiszpania liczbę miejsc, Polska może tworzyć sojusze i wpływać na decyzje znacznie skuteczniej niż wynikałoby to z jej własnych, ograniczonych możliwości gospodarczych, politycznych i militarnych, które plasują ją raczej w grupie krajów słabych.

Doświadczenia takich krajów, jak Belgia, Holandia i Luksemburg, które opowiadają się obecnie za federalizmem, mogą być dobrym przykładem dla Polski ukazującym, że działanie w strukturze federalnej nie prowadzi do erozji państwa narodowego. W konsekwencji Polska powinna się opowiadać za rozwiązaniami federalistycznymi na tyle intensywnie, by wzbogacać intelektualnie dialog z ich zwolennikami, szczególnie w Niemczech, lecz z ostrożnością, aby uzyskanie przez nią statusu członka UE w 2004 r. nie zostało zablokowane przez europejskich przeciwników federalizmu. Niezbędne jest także prowadzenie konstruktywnego dialogu opartego na sile argumentów z polską opozycją wobec tej koncepcji. W tym kontekście podjęta przez Bachmana krytyka oficjalnego stanowiska Polski wydaje się przesadzona i prowokująca raczej intelektualistów do przygotowania odpowiedzi na koncepcje niemieckie i francuskie.

#### OCZEKIWANIA WOBEC KONWENTU I WYZWANIE DLA POLSKI

Udział trzech polskich przedstawicieli, po jednym z Sejmu, Senatu i rządu, w pracach Konwentu pod kierownictwem b. prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estaing, grupującego ponad 100 przedstawicieli rządów i parlamentów europejskich stanowi nie tylko wyzwanie dla władz Polski, ale również dla wielu środowisk naukowych i społecznych.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z Nicei Polska będzie mogła wziąć udział w konferencji przygotowującej reformę UE niezależnie od tego, czy w 2004 r. będzie jej członkiem czy jeszcze nie. Dlatego też ważne jest bliższe sprecyzowanie polskiego stanowiska w sprawie modelu integracji przyszłej Europy i odegranie w ten sposób aktywnej roli w pracach Konwentu.

Pierwszą kontrowersją, która pojawiła się zanim Konwent rozpoczął swą pracę, było podanie w wątpliwość przez przewodniczącego V. Giscarda d'Estaing, czy traktat nicejski w ogóle wejdzie w życie 1 stycznia 2005 r. Gdyby reforma unijna zakończyła się przed tym terminem, wtedy Polska nie będąca jeszcze członkiem UE nie miałaby wpływu na kształt uzgodnionej przez Konwent reformy i nie mogłaby np. zablokować uszczuplenia korzystnych, wynikających z traktatu nicejskiego, zasad swej reprezentacji w organach unijnych. Co więcej, możliwość odrzucenia przez drugie referendum w Irlandii traktatu nicejskiego mogła spowodować ograniczenie liczby przyjętych członków do czterech i opóźnić wejście Polski do

UE<sup>15</sup>. Warto podkreślić, że w Konwencji około 60% stanowią będą pełnomocnicy rządów państw członkowskich (15), posłowie ich parlamentów (30) i posłowie Parlamentu Europejskiego (16). 12 państw kandydackich oraz Turcja mają po 3 przedstawicieli, jednak bez praw blokowania ustaleń Konwentu przyjętych przez członków UE.

Konwent otrzymał od Rady Europejskiej następujące główne zadania do opracowania:

1. Ustalenie nowego podziału kompetencji między Unią i jej członkami,
2. Ustalenie statusu Karty Praw Podstawowych,
3. Uproszczenie politycznych instrumentów Unii (traktatów),
4. Wyjaśnienie roli narodowych parlamentów w przyszłej Europie.

Biorąc pod uwagę orientacje polityczne kierownictwa Konwentu, należy stwierdzić, że V. Giscard d'Estaing reprezentuje pogląd pośredni między europejskim państwem związkowym a Europą narodów, jest jednak zwolennikiem federacji dla krajów strefy *euro* i zróżnicowania stopnia integracji dla innych krajów<sup>16</sup>. Spośród pozostałych członków kierownictwa – Giuliano Amato, b. premiera Włoch i Jean-Luc Dehaene'a z Belgii, ten ostatni znany jest jako orędownik belgijskiego federalizmu<sup>17</sup>.

Powstaje pytanie, jakie mogą być szanse uzyskania zgodnego stanowiska w kwestii przygotowania dokumentu reformującego traktaty unijne, czy też dokumentu o charakterze Konstytucji Europejskiej. Zetrą się tutaj poglądy zwolenników metod międzyrządowej i wspólnotowej, w szczególności francuskich i niemieckich. Za metodą międzyrządową opowie się zapewne także Wielka Brytania i Szwecja, ale kraje te mogą poprzeć stanowisko niemieckie w dążeniu do zwiększenia zakresu unarodowienia polityki rolnej, strukturalnej i regionalnej. Za tym opowiadają się zgodnie wszystkie orientacje polityczne w Niemczech; panuje tam również zgoda co do przekazania na szczebel unijny kompetencji w takich dziedzinach, jak polityka zagraniczna, bezpieczeństwo i ochrona granic, międzynarodowa polityka gospodarcza, ekologia i zwalczanie zorganizowanej przestępczości. Federalistyczne propozycje niemieckie dotyczące wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego oraz powołania drugiej izby jako przedstawicielstwa państw, analogicznie do *Bundesratu*, napotkać mogą na opór Francji, która opowiada się za utworzeniem izby grupującej przedstawicieli narodowych parlamentów.

Dla Polski rysuje się w Konwencji trudne zadanie samookreślenia zbioru kompetencji, które gotowa byłaby przekazać na szczebel unijny, oraz tych, jakie pozostaną w gestii narodowej. Wychodząc z założenia, że do 2005 r. Polska może

<sup>15</sup> J. Pawlicki, *Traktatowa pułapka*, „Gazeta Wyborcza” 2-3 II 2002.

<sup>16</sup> Valery Giscard d'Estaing i Helmut Schmidt, *Wysokie pokoje i przedsiwonek, O przyszłości Europy...*, s. 21.

<sup>17</sup> B. Neuss, *Die Krise als Durchbruch* „Internationale Politik” Januar 2002, nr 1, s. 11.

stać się członkiem Unii Europejskiej, a około 2008 r. członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej, powinna ona preferować te rozwiązania, które nie tylko umożliwią jej uczestnictwo w tych ugrupowaniach, ale także wyjdą naprzeciw powstaniu Eurofederacji, jaka z dużym prawdopodobieństwem wyłoni się w perspektywie kilku lat z krajów Eurolandu. Za powstaniem awangardy państw (członków UGW) lub jądra europejskiej grawitacji opowiadają się zarówno czołowi politycy francuscy, jak i niemieccy.

Trzeba się liczyć z faktem, że obecne zjawiska recesji w gospodarce światowej, a szczególnie pogorszenie koniunktury w USA i Japonii, mogą przyspieszyć procesy integracyjne w Unii Gospodarczej i Walutowej. Choć do tej pory polityka słabego euro łagodziła jej sprzeczności wewnętrzne, to jednak przyczyniała się do spadku koniunktury w tych dwóch krajach i odbiła się spadkiem popytu na towary unijne.

Tendencje recesyjne lub inflacyjne wśród członków Unii Gospodarczej i Walutowej były dotąd na ogół opanowywane drogą korekt deficytu budżetowego zalecanych przez Radę EU. Doświadczyły tego Irlandia, a ostatnio Niemcy. Może się teraz okazać, że zaistnieje pilna potrzeba wprowadzenia obok jednolitej polityki monetarnej, jednolitej polityki fiskalnej, szczególnie w sytuacji, gdy niektóre kraje o wyższej inflacji nie będą w stanie utrzymać kryteriów Maastricht. Wspólna polityka fiskalna pozwoli bowiem na utworzenie wspólnego budżetu Unii Gospodarczej i Walutowej oraz jednolitych systemów podatkowych. W takim kierunku, niezależnie od sytuacji gospodarczej, dokonywać się będzie pogłębiona integracja UGW.

Budżet UE, obejmujący zaledwie 1,27% PKB całej Piętnastki, nie jest do dyspozycji Unii Gospodarczej i Walutowej, a dopiero w ramach jej budżetu można by, zgodnie np. z propozycją francuską, utworzyć fundusz koniunktury gospodarczej przeciwdziałający recesji.

Tak więc decydenci polskiej gospodarki, która przeżywa obecnie spadek tempa wzrostu i pogorszenie koniunktury, powinni brać pod uwagę fakt, że członkostwo w Unii Gospodarczej i Walutowej będzie miało w niedalekiej przyszłości inny wymiar niż obecnie, bowiem w jej gestii spocznie zarówno polityka monetarna, jak i fiskalna, a także gospodarcza – z własnym budżetem i wspólnymi podatkami. Jeśli Polska stałaby się członkiem takiego ugrupowania, oznaczać to może w przyszłości szansę współdecydowania o skorzystaniu z pomocy środków jego budżetu dla zintensyfikowania jej rozwoju gospodarczego.

W sytuacji, gdy polityka makroekonomiczna stanie się domeną organów ponadnarodowych, konieczne będzie powołanie organów przedstawicielskich – ustawodawczych i wykonawczych, czyli unii politycznej federalnego państwa składającego się z członków Unii Gospodarczej i Walutowej. Groźba załamania procesów integracyjnych w UE i presja problemów gospodarczych w Unii Gospodarczej i Walutowej przełamać może opory niektórych państw wobec takiego biegu wydarzeń. Większość opinii publicznej opowiedzieć się może wtedy za związaniem unii politycznej w perspektywie kilku lat. Jeżeli wewnątrz Unii

Gospodarczej i Walutowej nie wystąpią większe perturbacje gospodarcze, droga do unii politycznej może się wydłużyć<sup>18</sup>.

Biorąc jednak pod uwagę możliwy ponad sześćioletni harmonogram dojścia Polski do członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, trzeba sobie zdać sprawę z faktu, że najpierw będzie musiała ona zapewne stać się członkiem unii politycznej – federacji państw członków Unii Gospodarczej i Walutowej i dopiero wtedy możliwe będzie przystąpienie do tej ostatniej. Chociaż Polska już prowadzi politykę mającą na celu spełnienie docelowo wymogów członkostwa w UGW, to obecnie problem polega na tym, iż może dojść do ustalenia w Konwencji nowego podziału kompetencji pomiędzy powstającą unią polityczną krajów UGW a UE. W rezultacie nastąpić może określenie niekorzystnych dla Polski parytetów reprezentacji w czasie, gdy nie będzie ona mogła o nich równoprawnie współdecydować, nie będąc jeszcze członkiem tych struktur. Państwa kandydackie, w tym Polska, powinny starać się przekonać w Konwencji członków UE do tego, żeby zasady głosowania, alokacja mandatów i miejsc w organach UE, jako podstawy nowego podziału kompetencji dyskutowanego na Konferencji Międzyrządowej w 2004 r., nie odbiegały od ustaleń traktatu nicejskiego, a ważne decyzje ustrojowe ostatecznie zostały podjęte dopiero po rozszerzeniu – z udziałem nowych członków.

<sup>18</sup> J. Krakowski, *W drodze od Eurolandu do Eurofederacji*, „Gazeta Wyborcza” 9-10 VI 2001, s. 28.



**Tomasz Budnikowski**

## **BEZROBOCIE NA ŚWIECIE I W POLSCE**

Seria: Prace Instytutu Zachodniego nr 69

Streszczenie w języku angielskim

Str. 236, cena 22 zł

Bezrobocie, to bez wątpienia jedno z największych wyzwań, przed jakim dziś stają państwa półkuli północnej. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy prawie miliard ludzi na świecie pozbawionych jest pracy lub musi się zadowalać niepełnym jedynie zatrudnieniem. Postępująca pauperyzacja znacznych grup społecznych, „dziedziczenie” bezrobocia, radykalizacja nastrojów społecznych powodują, że identyfikacja przyczyn doprowadzających do wzrostu rozmiarów bezrobocia jest jednym z ważniejszych problemów globalnych, którym zajmują się obecnie nauki społeczne. Istotnego znaczenia nabiera także odpowiednie skonstruowanie systemu zabezpieczeń społecznych. Winien on z jednej strony zapewnić godną egzystencję poszkodowanym, z drugiej zaś skłaniać ich do podjęcia trwałej pracy zarobkowej.

Rosnące bezrobocie jest od kilku lat jednym z głównych problemów, przed jakimi staje polska klasa polityczna. Analiza kształtowania się tego zjawiska w naszym kraju winna pozwolić na sformułowanie wniosków, które umożliwią podejmowanie działań, mogących się przyczynić do ograniczenia rozmiarów tego zjawiska.