



Determinanty przemian w sposobie funkcjonowania Unii Europejskiej

Aleksander Surdej

Streszczenie

Autor przedstawia dylematy funkcjonowania rozszerzonej Unii Europejskiej. Z analizy dynamiki centralizacji i decentralizacji uprawnień w ramach Unii wynika, że prawdopodobne zmiany w jej funkcjonowaniu będą zwiększać jej wewnętrzną różnorodność. Okazuje się też, że skuteczność tracą określone metody integracji, mające prowadzić do integracji politycznej przez integrację rynków i polityk gospodarczych. Pożądane, z punktu widzenia sprawności zarządzania, przechodzenie do decydowania większością głosów jest niezwykle konfliktogenne, zwłaszcza w politykach redystrybucyjnych. Dlatego nowej Unii łatwiej jest przyjąć jednolitą formę zewnętrznej reprezentacji politycznej niż dojść do porozumienia co do kształtu Europejskiego Modelu Społecznego.

Konkludując, autor stwierdza, że rządy nowo przyjętych krajów powinny akceptować różnicowanie form współpracy w ramach Unii Europejskiej i nauczyć się forsowania własnych spraw, najlepiej działając w tworzonych przez siebie zmiennych i zróżnicowanych koalicjach.

W „Foreign Affairs” ukazał się artykuł poświęcony rozważaniu co będzie, jeśli Wielka Brytania powie „nie” Traktatowi konstytucyjnemu¹. Jego autor analizuje skutki hipotetycznego „nie” z punktu widzenia geopolitycznych interesów Stanów Zjednoczonych. Wprawdzie owo „nie” dla Traktatu konstytucyjnego pojawiło się wcześniej i z niespodziewanego kierunku, lecz tekst ten dobrze identyfikuje być może największą wartość dodaną tego dokumentu, jeśli porównać go z wcześniejszymi unormowaniami traktatowymi: propozycję utworzenia w Unii Europejskiej stanowiska ministra spraw zagranicznych – stanowisko to umożliwiłoby prowadzenie bardziej spójnych polityk: zagranicznej, pomocowej i handlowej, w imieniu UE i jej państw członkowskich².

Paradoksalne, ale potrzeba ściślejszej współpracy między krajami europejskimi jest bardziej widoczna, gdy analizowane są kwestie globalne. Żadne z państw obecnej Unii Europejskiej bowiem nie może być samodzielnie silnym partnerem w rozmowach ze Stanami Zjednoczonymi, Chinami, a przyszłości także Indiami czy Brazylią o regułach globalizacji gospodarczej, problemach ochrony środowiska, czy też problemach społeczno-gospodarczego niedorozwoju. Z globalnego punktu widzenia kraje europejskie są historycznie i geograficznie bliskie, co przekłada się na oczekiwania partnerów UE od „Europy” wspólnego stanowiska i zdolności do wspólnego działania.

W miarę jak przechodzi się od spraw globalnych do spraw regionalnych i debat na temat wewnętrznego ładu w krajach członkowskich UE, zdaje się maleć ich zdolność do uzgadniania interesów i wspólnego działania. Oglądane z bliska i analizowane pod względem preferencji rozwiązań w polityce gospodarczej i społecznej okazują się niejednorodnym tworem, w którym konsensus jest możliwy jedynie za cenę zaniechania wspólnego działania.

Czyżby więc możliwa była następująca paradoksalna reguła: im bardziej pożądana wydaje się ponadnarodowa UE jako podmiot polityki globalnej, tym bardziej okazuje się ona niezdolna do uzgodnienia wewnętrznych reguł współpracy i w rezultacie do stania się podmiotem polityki globalnej.

Zanim zajmę się tym problemem, ogólnie zarysuję niektóre zagadnienia związane z analizą stanu i perspektyw Unii Europejskiej i, szerzej, integracji europejskiej, pomimo że wiem, iż takie analizy łatwo są szufladkowane jako euroentuzjastyczne lub eurosceptyczne. W takiej nagminnej, i na nieszczęście głównie autorstwa publicystów wielkonakładowych gazet, symplifikacji świat dzieli się na bezkrytycznych zwolenników Unii i tyleż jej hiperkrytycznych przeciwników. Łatwo jednak pokazać, że bezkrytycyzm przeważnie jest wrogiem integracyjnej współpracy. Trawestując słowa

¹ Ch. Grant, *What if the British Vote No?*, „Foreign Affairs”, May–June 2005, nr 3, s. 86 i n.

² Warto zauważyć, że UE jako całość jest największym donatorem i przekazuje rocznie około 6 mld euro na realizację programów pomocowych na pięciu kontynentach – zob. *A World Player — The European Union's External Relations*, European Commission, Directorate General for Press and Communication, Brussels 2005.



Bernarda Shawa, można bowiem powiedzieć, że Unię należy chronić od bezkrytycznych zwolenników, gdyż realistyczną krytykę z pewnością wykorzysta do umocnienia współpracy.

Jak wyznaczyć optymalny poziom integracji?

Trzeba zacząć od wieloznaczności pojęcia „integracja”, może bowiem oznaczać zarówno stan: wysoką gęstość interakcji między elementami zbioru, jak i proces, który prowadzi do wzrostu gęstości owej interakcji. Co więcej, maksymalny poziom integracji jest trudny nawet do teoretycznego określenia.

Jeśli przyjąć, że maksymalny poziom integracji oznacza stworzenie na poziomie ponadnarodowym funkcjonalnej kopii państwa narodowego i centralizację kompetencji typowych dla takiego państwa, to po pierwsze, w społeczeństwach państw członkowskich nie ma wystarczająco powszechnej zgody na taki cel integracyjnego przedsięwzięcia, a po drugie, byłoby ono prawdopodobnie nieskuteczne w rozwiązywaniu problemów gospodarczych i społecznych ludności połączonych obszarów. Chociaż zwolennicy wspólnego państwa europejskiego wierzą, że poparcie społeczne dla ich ideału kiedyś wzrośnie, zdają się świadomi niebezpieczeństwa stworzenia struktury, która mogłaby się rozpaść pod ciężarem powodowanych przez nią napięć i konfliktów.

Zamieszczona poniżej tabela pokazuje, jak znacząco wzrósł kompetencji na poziomie UE w zarządzaniu politykami. Wprawdzie rola instytucji unijnych jest przede wszystkim regulacyjna, jednak unormowania mają znaczące konsekwencje dla szczegółowych polityk prowadzonych na poziomie państw członkowskich³. Jeśli więc wziąć pod uwagę ograniczenie budżetowe Unii Europejskiej (o czym piszę dalej) i osiągnięty stopień centralizacji (europeizacji), wydaje się, że dalszy wzrost tej centralizacji może być trudny, i nieefektywny z punktu widzenia jakości współpracy w ramach Unii.

³ Analizowanie Unii Europejskiej jako swoistego państwa regulacyjnego zaproponował po raz pierwszy Giandomenico Majone „The European Commission as regulator” w pracy G. Majone (red.) *Regulating Europe*, Routledge, London, New York 1996.



Tabela 1
Ewolucja UE: obszary polityk i poziom zarządzania w UE

	1950	1957	1968	1970	1992	2004	2015
I. Polityki gospodarcze							
1. Rynek dóbr i usług	1	2	3	3	4	4	4
2. Rolnictwo	1	1	4	4	4	4	3
3. Obróty kapitałowe	1	1	1	1	4	4	4
4. Rynek pracy	1	1	2	2	3	4	4
5. Transport	1	2	2	2	2	3	3
6. Energia	1	2	1	1	2	2	3
7. Telekomunikacja	1	1	1	1	2	3	3
8. Ochrona środowiska	1	2	2	2	3	3	3
9. Rozwój regionalny	1	1	1	1	3	3	3
10. Konkurencja	1	2	2	2	3	3	3
11. Polityka przemysłowa	1	2	2	2	2	3	3
12. Bankowość	1	1	2	2	2	4	4
13. Kurs walutowy	1	1	2	2	2	4	4
14. Równowaga makroekonomiczna	1	1	2	3	2	4	4
II. Kwestie społeczno-kulturowe							
1. Warunki pracy	1	1	2	2	2	3	3
2. Ochrona zdrowia	1	1	1	1	2	2	3
3. Warunki życia (polityka społeczna)	1	2	2	2	2	2	2
4. Edukacja i badania	1	1	2	2	2	3	3
5. Stosunki przemysłowe	1	1	1	1	1	3	3
III. Kwestie polityczno-konstytucyjne							
1. Wymiar sprawiedliwości i prawa własności	1	1	1	2	3	4	4
2. Obywatelstwo	1	1	1	1	2	3	3
3. Bezpieczeństwo wewnętrzne	1	1	1	1	1	2	3
IV. Stosunki międzynarodowe/kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego							
1. Negocjacje handlowe	1	1	3	4	5	5	5
2. Pomoc rozwojowa	1	1	1	1	2	4	4
3. Dyplomacja i międzynarodowe organizacje gospodarcze	1	1	1	1	2	4	4
4. Obrona	1	1	1	1	2	3	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Governance in the EU.

1 – wszystkie decyzje na poziomie państw narodowych; 2 – niektóre decyzje na poziomie UE; 3 – decyzje zarówno na poziomie UE, jak i państw narodowych; 4 – decyzje głównie na poziomie UE, 5 – wszystkie decyzje wyłącznie na poziomie UE. Dla roku 2015 tabela zawiera prognozę autora.

Polityka rozszerzania Unii Europejskiej

Obiecując członkostwo krajom środkowoeuropejskim, politycy Unii Europejskiej odkryli, że obietnica ta jest znakomitym narzędziem wpływania na przemiany zachodzące w tych krajach. Początkowo była powiązana z ogólnymi kryteriami (tzw. kryteria kopenhaskie), od których spełnienia zależało uzyskanie zaproszenia do przystąpienia do Unii, a potem ze szczegółowym wymaganie przyjęcia całego *acquis communautaire*. W okresie przygotowywania do członkostwa kraje kandydujące są szczególnie podatne na wpływy Unii Europejskiej. Daje to Komisji Europejskiej i dotychczasowym państwom członkowskim polityczną dźwignię, którą badacze nazwali metodą polityki warunkowania (*politics of conditionality*).

Nie ma w tym nic złego, gdyż warunki stawiane przez Unię Europejską zachęcają kraje do osiągania statusu państwa praworządnego, demokratycznego i akceptującego mechanizmy gospodarki rynkowej. Problem w tym, że skuteczność tej metody kusi do wpływania na coraz to inne państwa graniczące z Unią. Rozszerzanie UE staje się metodą prowadzenia polityki zagranicznej, eksportowania „europejskich zasad” na nowe obszary. Nietrudno zauważyć, że taka chwalebna metoda rodzi podstawowe pytanie: jeśli Unia Europejska ma być czymś więcej niż tylko obszarem respektowania praw człowieka, zasad demokracji politycznej i gospodarki rynkowej, jeśli ma być organizacją zdolną do działania, a nie jedynie strażnikiem respektowania owych ogólnych zasad, to czy rozszerzanie nie jest wrogiem zdolności do wspólnego działania?

Czy Unii Europejskiej grozi różnicowanie form współpracy?

Teoretycznie rozwiązaniem dylematu rozszerzanie czy pogłębianie jest różnicowanie stopnia i form współpracy w obrębie poszerzającej się Unii Europejskiej. Jeśli byłby to kierunek z osiągniętego już wysokiego poziomu europejskiej



współpracy do jeszcze ściślejszej współpracy w węższej grupie krajów, zmiana taka byłaby zgodna z tym, co w publicystyce jest nazywane koncepcją twardego rdzenia. Przed referendum we Francji i w Holandii można było sobie wyobrazić, że taki integracyjny skok do przodu mógłby zostać wykonany przez Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Negatywny wynik referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego zdaje się nie spełniać takich oczekiwań. Jednakże 8 czerwca 2005 r. nowy premier Francji Dominique de Villepin ogłosił pomysł „unii Francji z Niemcami w pewnych dziedzinach”. Miałyby zacieśniać współpracę między tymi dwoma krajami w takich dziedzinach, jak: polityka bezpieczeństwa i obronna, polityka podatkowa i socjalna oraz badania naukowe⁴.

Wprawdzie na propozycję tę rząd w Berlinie dotychczas nie przystał i prawdopodobnie w dającej się przewidzieć przyszłości nie przystanie, ale warto się zastanowić, dlaczego dla potencjalnej współpracy zostały wskazane właśnie te dziedziny?

Propozycję zacieśnienia współpracy w badaniach naukowych można nazwać propozycją ofensywną. Chodzi w niej o zmniejszenie dystansu między francuskimi i niemieckimi uniwersytetami i ośrodkami badawczymi a uniwersytetami i ośrodkami badawczymi Stanów Zjednoczonych. Połączenie potencjałów badawczych i środków na badania miałyby przynieść sukces podobny do sukcesu Airbusa w rywalizacji z amerykańskim Boeingiem.

Z kolei propozycję harmonizacji polityki podatkowej i socjalnej można nazwać propozycją defensywną. W zamyśle francuskim chodzi o obronę europejskiego modelu społecznego przed erozją pod wpływem presji globalizacji gospodarczej. Rząd Francji zdaje się podzielać koncepcję Fritza Scharpfa, zgodnie z którą w dobie otwartości gospodarczej i mobilności czynników produkcji nie jest możliwe zachowanie rozbudowanych polityk redystrybucyjnych przez pojedynczy kraj europejski, ale pozwala na to harmonizacja polityk podatkowej i socjalnej na poziomie UE⁵.

Natomiast zacieśnienie polityki bezpieczeństwa i obronnej jest pomysłem na rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa – zarówno wynikających z wewnątrzunijnej mobilności ludzi, jak i z zagrożeń zewnętrznych. Warto zauważyć, że i w tym obszarze są to propozycje nadbudowania nowych form ściślejszej współpracy nad już istniejącą infrastrukturą prawną i instytucjonalną. Przypomnijmy, że w 2002 r. został wprowadzony w Unii Europejskiej „europejski nakaz aresztowania” – nowy instrument walki z przestępczością. Już w 1999 r. szczyt europejski w Helsinkach opowiedział się za powołaniem namiastki „euroarmii” – sześćdziesięciotysięcznego korpusu sił zdolnego do skutecznego rozwiązywania konfliktów i szybkiego reagowania na kryzysy. Przypomnijmy, że inicjatywa ta została zaproponowana w reakcji na bezsilność Unii Europejskiej wobec konfliktów zbrojnych w państwach byłej Jugosławii. Jednakże, co podkreślają eksperci wojskowi, taka armia byłaby zdolna do wykonywania samodzielnych misji pokojowych w Bośni i Kosowie, lecz nie do pokonania sił serbskich⁶. W proponowanej formie nie może więc być uznana za alternatywną wobec NATO.

W analizie tendencji rozwojowych Unii Europejskiej ważne jest określenie, jakie mogą być implikacje ścisłej współpracy jakiejś grupy państw dla pozostałych państw członkowskich.

Załóżmy, że Francja i Niemcy (albo jakaś inna grupka państw) nawiązują ściślejszą współpracę w każdej z wymienionych dziedzin. Ważne jest, czy ta współpraca stanie się atrakcyjnym przykładem do naśladowania i inne kraje będą mogły się do niej przyłączyć, czy też współpraca w węższym gronie okaże się metodą narzucania innym rozwiązań takimi narzędziami „twardej” władzy, jak „przymus, sankcje czy płatności i kupowanie zgody”⁷.

Jeśli pozostałe kraje będą przyciągały wartości, wzory kulturowe czy pozytywne skutki prowadzonych polityk, współpraca typu „twardego rdzenia” stanie się pożądanym lokalnym eksperymentem, na którego wyniki inne kraje będą patrzeć z zainteresowaniem i aprobatą.

Jeśli pozostałe kraje będą zmuszane do przystępowania do owego „twardego rdzenia”, ich odpowiedzią może się stać wycofanie poza pole takiego nacisku, czyli w ostateczności wystąpienie z Unii Europejskiej.

Może się okazać, że metody przyciągania i przymuszania będą stosowane naprzemiennie. Przyciąganie jest bardziej prawdopodobne, gdy współpraca małej liczby krajów wystarczy do sukcesu przedsięwzięcia, a więc gdy dotyczy na przykład takiej dziedziny jak badania naukowe. Z kolei gdy sukces przedsięwzięcia zależy od uczestniczenia w nim większości lub wszystkich krajów, współpraca typu „twardego rdzenia” może tworzyć przyczółki wywierania nacisku na inne kraje. Taka sytuacja istnieje w dziedzinie polityk podatkowych i socjalnych: sukces hipotetycznego ujednoczenia podatków dochodowych

⁴ *Rzeczowy przegląd prasy*, „Rzeczpospolita” z 10 czerwca 2005 r.

⁵ F. Scharpf, *Governing in Europe Effective and Democratic?*, Oxford University Press 1999.

⁶ M. Walker, *The Tools of EU Foreign Policy*, Europe, Washington, September 2002.

⁷ Rozróżnienie miękkiej i twardej władzy zostało wprowadzone przez Josepha S. Nye'a. Patrz m.in. J.S. Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Publica Affairs, New York 2004, s. 8.



we Francji i Niemczech na poziomie znacznie przewyższającym średnie podatki w innych krajach Unii Europejskiej będzie bowiem zależę od zachowań przedsiębiorstw, które zadecydują, w jakim reżimie podatkowym prowadzić działalność gospodarczą. Rządy Francji i Niemiec będą więc zainteresowane rozciągnięciem swojej „współpracy” na pozostałe kraje Unii za pomocą dostępnych narzędzi „twardej” władzy.

A jeśli jakiś kraj zechce wystąpić z Unii Europejskiej...

Odmienny od scenariusza wewnętrznego różnicowania jest scenariusz głębokiej erozji Unii Europejskiej. Przewidując problemy z ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego w Wielkiej Brytanii czy którymś z nowo przyjętych krajów (np. w Czechach czy Polsce), francuscy zwolennicy integracji politycznej sugerowali, że w takiej sytuacji Wielka Brytania, Czechy czy Polska mogłyby zostać „poproszone” o zastanowienie się nad swoją przyszłością w integrującej się Unii Europejskiej i *de facto* skłonię do jej opuszczenia. Ewentualne wystąpienie któregoś z państw członkowskich z Unii Europejskiej nie byłoby jednak powrotem do *status quo ante*, wiązałyby się raczej ze zmianą statusu z członka Unii na kraj stowarzyszony, jak Norwegia czy Szwajcaria, czyli kraje respektujące podstawowe zasady współpracy gospodarczej określone w Traktacie Rzymskim. Traktat Konstytucyjny miał określić procedurę ewentualnego wystąpienia z Unii Europejskiej. W propozycji Konwentu Konstytucyjnego ważne jest, iż po raz pierwszy autorzy nowych rozwiązań integracyjnych dopuszczają możliwość „secesji” i regresu i tworzą ułatwiające procedury. Jest to zupełnie nowe ujęcie, różniące się od tego, w którym najlepszym bodźcem do kontynuowania integracji jest podwyższenie kosztów jej zerwania.

Wprawdzie wcześniej Dania i Irlandia uzyskały możliwość trwałego wyłączenia spoza działań prointegracyjnych w takich dziedzinach jak polityka monetarna (Dania przed ponownym głosowaniem w sprawie Traktatu z Maastricht) czy wspólna polityka obronna (Irlandia przed ponownym głosowaniem w sprawie Traktatu Nicejskiego), ale dopiero teraz tworzone są procedury ewentualnego „aksamitnego rozwodu”.

Polityczne implikacje integracji gospodarczej

W sporze o przyszły model Unii Europejskiej podstawową sprawą jest zrozumienie implikacji wzrostu integracji gospodarczej dla swobody kształtowania polityk społecznych. Kwestia ta jest dyskutowana w aspekcie zdolności do ochrony europejskiego modelu społecznego. Problem jednakże w tym, że obecne państwa członkowskie Unii nigdy nie stanowiły przykładu jednolitego modelu polityk społecznych, a ich podobieństwo rysuje się jedynie na tle minimalnej skali transferów socjalnych w Stanach Zjednoczonych i nieistnienia tam obowiązkowego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Różnorodność rozwiązań stosowanych w europejskich państwach dobrobytu: socjaldemokratycznych (Dania, Szwecja i Finlandia), konserwatywnych (np. Niemcy, Belgia), śródziemnomorskich (np. Włochy, Grecja, Portugalia), czy liberalnych (Wielka Brytania i Irlandia), sprawia, że odgórna paneuropejska harmonizacja polityk społecznych jest i mało prawdopodobna, i słabo teoretycznie uzasadniona.



Tabela 2

Stan europejskiej integracji gospodarczej

Etapy integracji	Implementacja i typ wymaganej polityki gospodarczej	Stopień realizacji w strefie euro (stan na początek 2005 r.)
Strefa wolnego handlu	zniesienie cel i kontyngentów	osiągnięte w latach 1961–1968
Unia celna	wspólna zewnętrzna taryfa celna wspólna polityka handlowa	osiągnięte w 1968 r. wdrożone
Wspólny rynek	swobodny przepływ towarów swobodny przepływ kapitału swobodny przepływ usług swobodny przepływ pracowników polityka ochrony konkurencji	osiągnięte od 1993 r. osiągnięte od 1993 r. proces niezakończony proces niezakończony wdrożone
Unia gospodarcza	integracja gospodarcza koordynacja polityki gospodarczej polityka dostosowań strukturalnych	proces niezakończony zrealizowana częściowo zrealizowana częściowo
Unia gospodarcza i walutowa	unia gospodarcza i finansowa unifikacja polityki monetarnej i wprowadzenie wspólnej waluty unifikacja polityki podatkowej unifikacja polityki fiskalnej	proces niezakończony wdrożone w 1999 r. proces niezakończony proces niezakończony

Źródło: J.P. Fitoussi, F. Kistoris Padoa Schioppa, *Report on the State of the European Union*, Palgrave Macmillan 2005, s. 35.

Wydaje się, że wiarę w możliwość odgórnej harmonizacji polityk społecznych utraciła także Komisja Europejska – tradycyjny promotor odgórnej europejskiej harmonizacji. Potwierdzeniem tego jest i Strategia Lizbońska, i specyficzna metoda realizacji jej celów – tak zwana otwarta metoda koordynacji (OMK).

Jak wskazują badacze funkcjonowania Unii Europejskiej, cele ustanowione przez przywódców państw członkowskich na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 r. mają charakter woluntarystyczny, a główny cel, jakim jest uczynienie z Unii do 2010 r. „najbardziej konkurencyjnej, opartej na intensywnym wykorzystaniu wiedzy, gospodarki świata”, co oznacza „zapewnienie średniorocznego wzrostu gospodarczego wynoszącego 3% i stworzenie 20 milionów miejsc pracy”, przypomina bardziej planowanie w sowieckim stylu niż wyznaczanie celów przez demokratycznych i odpowiedzialnych liderów⁸.

Nierealistyczność celów lub brak wskazania na skuteczne narzędzia ich realizacji zasługują na krytykę. Podobną tendencję ilustrują także inicjatywy Rady Europejskiej w zakresie wzrostu zatrudnienia (tzw. proces luksemburski) czy w zakresie reform rynków kapitałowych (tzw. proces z Cardiff)⁹. Cechuje je traktowanie podejmowanych działań i uruchamiania procesów jako samowystarczalnego celu, gdyż działania, inicjatywy i procesy rzadko są analizowane z punktu widzenia osiągniętych wyników.

Strategia Lizbońska jest przykładem nie tylko łatwości wyznaczania nierealistycznych celów, lecz także zastosowania nowej metody prowadzenia polityk na szczeblu Unii Europejskiej – tak zwanej otwartej metody koordynacji. Polega ona na stymulowaniu pożądanych zmian przez wskazywanie problemów do rozwiązania, celów do osiągnięcia i wskaźników kontroli postępu wyników. Zakłada, że jeśli państwa członkowskie podzielają te cele, to samorzutnie będą dążyć do ich osiągnięcia, a Komisja Europejska im to ułatwi, gromadząc informacje o działaniach poszczególnych państw i tworząc porównawcze karty wyników. Jeśli więc na przykład kraje skandynawskie przodują pod względem wskaźników poziomu zatrudnienia, to inne kraje będą zmobilizowane do aktywnych działań zmniejszających ten dystans. W ten sposób powstałby wyścig, który prowadzi do realizacji tych pozytywnych i nierywalizacyjnych celów.

Oczywiście pewne cele są powszechnie podzielane. Do nich należy wskazany już wysoki poziom zatrudnienia (szczególnie jeśli wsparcie otrzymują kobiety, które próbują godzić obowiązki rodzinne z aspiracjami zawodowymi). Nie odnosi się to jednak na przykład do celu, jakim jest osiągnięcie finansowania wydatków na badania i rozwój na poziomie 3% PKB. W tym przypadku zasada jednej miary dla wszystkich (*one size fits all*) jest wątpliwa, jeśli nie wprost szkodliwa. Już w momencie określania tego celu wydatki Finlandii na badania i rozwój przekraczały ten poziom, a na przykład Polska miała tak niski poziom wydatków na badania, że mogłaby osiągnąć ten cel jedynie za cenę heroicznego przesunięcia wydatków budżetowych.

Strategię lizbońską i otwartą metodę koordynacji można co prawda potraktować jako ćwiczenie w laboratorium międzynarodowych polityk publicznych. Jednakże coś, co jest interesującym eksperymentem dla badaczy polityk publicznych,

⁸G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford University Press 2005, s. 166.

⁹E. Bomberg, A. Stubb (red.), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press 2003, s. 145.



nie zawsze jest przykładem skutecznego międzynarodowego programu. Być może, na co zwraca uwagę Hellen Wallace¹⁰, otwarta metoda koordynacji sankcjonuje rywalizację rozwiązań w Unii Europejskiej. Propagowanie OMK oznaczałoby powściągliwość Komisji Europejskiej w ich narzucaniu, uzasadnioną wątpliwościami co do istnienia rozwiązań optymalnych dla wszystkich, oraz uznanie zalet oddolnej konkurencji w tworzeniu polityki i opracowywaniu własnych sposobów działania.

Gdyby tak miało być, oznaczałoby to, że Komisja Europejska postrzega swoją rolę jako rolę instytucji tworzącej ogólne ramy innowacyjności w zakresie narodowych polityk.

W klasycznej neofunkcjonalnej teorii integracji, zapoczątkowanej przez Ernsta Haasa pracą z 1958 r. *The Uniting of Europe*¹¹, rozwój integracji wyjaśniany był jako efekt rozlewania (*spillover effect*): rozwój współpracy w jednej dziedzinie pobudza do współpracy w innej dziedzinie. I tak na przykład zniesienie wewnętrznej kontroli przepływu osób w obszarze Schengen rodzi potrzebę harmonizacji polityki azylowej, a stworzenie unii monetarnej wywiera presję w kierunku harmonizacji polityki podatkowej i fiskalnej.

Koncepcja Haasa wydawała się nie tylko dobrze współbrzmieć z hasłem *ever closer union*, lecz także podpowiadać Komisji Europejskiej taktykę integracyjną: należy inicjować procesy selektywnej integracji w dziedzinach, które mają największy potencjał oddziaływania na dziedziny współzależne.

Współzależności rynków

Jednakże, co do niedawna uchodziło uwagi zwolenników wyjaśnienia neofunkcjonalnego, teoretycznie w pewnych dziedzinach mogą się pojawić zmiany, które uniemożliwiają lub osłabiają integrację w innych dziedzinach.

I tak na przykład program tworzenia jednolitego rynku doprowadził do wdrożenia w 1993 r. zasad swobodnego przepływu dóbr. Skutkiem realizacji tego programu był wzrost konkurencji na połączonych rynkach państw członkowskich. Prawo nadzoru nad przestrzeganiem zasad konkurencji uzyskała Komisja Europejska i jest to przykład przeniesienia kompetencji na poziom wspólnotowy pod wpływem wymogów efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku. Jednakże wzrost konkurencyjności rynku produktu wywiera presję na rynki pracy i czyni ekonomicznie nieefektywnymi niektóre tradycyjne rozwiązania na rynku pracy, takie jak umowy zbiorowe, zbiorowe negocjacje płacowe czy płace minimalne. Jak stwierdza Olivier Blanchard: „Wysoki stopień bezpieczeństwa zatrudnienia może nie tworzyć znacznego kosztu dla firmy tak długo, jak długo jest ona chroniona przed konkurencją. Koszt ten prawdopodobnie znacznie wzrasta, gdy firmy znajdują się pod naciskiem intensywnej konkurencji”¹². Paradoks polega na tym, że Jacques Delors, przewodniczący Komisji Europejskiej i jeden z ojców programu jednolitego rynku, był i jest zarazem wielkim orędownikiem „Europy socjalnej”, do której deregulacja rynków stanowi przeszkodę.

Efektywność a redystrybucja

Konflikt między logiką działań tworzących warunki efektywności ekonomicznej w skali całej Unii Europejskiej a negatywnymi skutkami politycznymi, jakie te działania mogą za sobą pociągać w skali państw członkowskich, towarzyszy Unii Europejskiej od początku. Jest dobrze dowiedzione, że każdy nowy etap integracji gospodarczej wywoływał napięcia związane z redystrybucją i opór tych krajów i gałęzi gospodarki, którym rozwój integracji gospodarczej narzucał koszty. Przypomnijmy, że przyspieszenie działań na rzecz tworzenia jednolitego rynku w drugiej połowie lat osiemdziesiątych było możliwe jedynie dzięki specjalnym funduszom kompensacyjnym, czyli strukturalnym. Słabiej rozwinięte kraje bowiem, takie jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, obawiały się, że otwarcie rynków spowoduje bankructwa wielu mniej konkurencyjnych krajowych przedsiębiorstw. Fundusze te zatem powstały nie tyle jako wyraz europejskiej solidarności, ile jako spełnienie wymogu efektywności w rozumieniu Hicksa-Kaldora¹³. Warto zauważyć, że Polska i inne kraje przyjęte do Unii Europejskiej w 2004 r. zyskały prawo do

¹⁰ Uwagi Helen Wallace wygłoszone podczas seminarium Lukasa Tsoukalisa w maju 2003 r. w European University Institute we Florencji.

¹¹ E.B. Haas, *The Uniting of Europe: The Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford University Press, Stanford 1958.

¹² O. Blanchard, *The Economic Future of Europe*, „Journal of Economic Perspectives”, Fall 2004, t. 18, nr 4.

¹³ Na podstawie kryterium Hicksa-Kaldora za efektywne uznaje się zmiany, w wyniku których wzrasta łączny dobrobyt zbiorowości, chociaż może się pogorszyć położenie jednostek należących do niej, gdyż „ci, których dobrobyt wzrasta, mogą zrekompensować straty tracących i mimo to będą się mieć lepiej” – patrz hasło „Hicks” w: J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (red.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, t. 2, Macmillan Press, London 1987, s. 641–646. „Polityka efektywna według kryterium Hicksa-Kaldora to taka, która hipotetycznie mogłaby zostać przekształcona w politykę efektywniejszą według Pareta dzięki nic niekosztującej (*costless*) redystrybucji: od tych, którzy zyskują, do tych, którzy



korzystania z funduszy strukturalnych z tych samych powodów, dla których zostały one utworzone dla Grecji, Hiszpanii i Portugalii, mianowicie dlatego, że dostosowania do członkostwa w Unii Europejskiej i przystąpienie do niej wywołały wewnętrzne napięcia na tle redystrybucyjnym. Kolejne polskie rządy podejmowały kosztowne działania dostosowawcze i decyzje liberalizujące rynki na podstawie mniej czy bardziej *explicite* zobowiązania elit głównych państw członkowskich do utrzymania raz ustanowionych zasad kompensacji z funduszy strukturalnych. Wiarygodność tych zobowiązań testowana jest w czasie negocjacji unijnego budżetu na lata 2007–2013. Nietrudno jednak dostrzec, że przedstawicielom starych państw członkowskich łatwo się uwolnić od części tych zobowiązań, gdyż zachodzi rozbieżność czasowa pomiędzy dostosowaniami a „kompensatami” (kraje nowo przyjęte wprowadziły uzgodnione dostosowania, a „kompensaty” mają napływać w przyszłości), polityczni gwarantcy zobowiązań już nie sprawują władzy (jak Helmut Kohl) lub już nie żyją (jak François Mitterand), ponadto społeczeństwa Europy Zachodniej wydają się silniej odczuwać zagrożenie ze strony krajów nowo przyjętych niż z nimi solidarność.

Warto podkreślić, że fundusze spójności mogą być traktowane jako zarówno transfery kompensacyjne, jak i przejaw europejskiej solidarności. Wieloznaczność interpretacji sprawia, że współistnieją sentymalna wizja budżetu Unii Europejskiej z wizją przetargowo-kompensacyjną. W pierwszej jego wielkość i struktura zdają się falować w miarę wzrostu i spadku euroentuzjazmu, a w drugiej budżet jest wynikiem kompromisu między interesami i siłą przetargową państw członkowskich. Wydaje się, że postawy solidarystyczne zależą od poczucia wspólnotowości, na które z kolei ma wpływ siła tożsamości europejskiej. Rozszerzenie Unii Europejskiej rodzi pytania dotyczące siły owego poczucia wspólnotowości w coraz bardziej heterogenicznej grupie (w klubie) państw oraz przewidywania, że płynąca z europejskiej solidarności skłonność do transferów kompensacyjnych do biedniejszych nowo przyjętych krajów będzie w przyszłości maleć jeszcze bardziej.

Łatwość uwolnienia się od odpowiedzialności za zobowiązania kompensacyjne i niski poziom poczucia solidarności sprawiają, że przyszłość gospodarza Polski w Unii Europejskiej będzie zależeć bardziej od atrakcyjności kraju dla inwestorów zagranicznych niż od napływu środków unijnych. Stanie się to realne, jeśli ponadto za prawdopodobną uznamy ewentualność, że Wspólna Polityka Rolna (WPR) w obecnym kształcie redystrybucyjnym zostanie zarzucona po osiągnięciu przez polskich rolników prawa do pełnych dopłat. Taki scenariusz rysuje się dosyć wyraźnie, WPR jest bowiem postrzegana jako niesprawiedliwa (około 40% budżetu Unii trafia do około 5% ludności), ponieważ Niemcy są coraz mniej skłonni do podtrzymywania umowy z Francją, gwarantującej obecny stan WPR (prawdopodobne odejście kanclerza Schrödera oznacza odejście osoby, która w 2002 r. udzieliła gwarancji prezydentowi Chiracowi), a Wielka Brytania uzależnia rezygnację ze składkowego rabatu od zmian w zasadach WPR. Unia Europejska staje się więc związkiem państw o nastawieniu raczej aktuarialnym niż solidarystycznym.

Podstawy normatywne przetargów o zasady rozdziału środków budżetowych staną się jeszcze bardziej złożone, jeśli przyjmiemy, że niekiedy „otwarcie rynków” jest substytutem transferów kompensacyjnych. Analizując problemy globalnego rozwoju, ekonomiści stwierdzają, że protekcyjnista wspólna polityka rolna blokuje eksport żywności z niektórych krajów nisko rozwiniętych i w ten sposób szkodzi ich rozwojowi. Co więcej, dochody utracone przez te kraje są większe niż wartość oficjalnej pomocy kierowanej tam przez państwa członkowskie¹⁴.

Skutki ewentualnej globalnej liberalizacji handlu żywnością z pewnością wpłyną na przepływy środków z i do budżetu Unii Europejskiej. Stanie się tak zapewne w średnio-długim okresie, to znaczy prawdopodobnie za 8 do 10 lat. Ale już teraz odczuwamy działanie podobnego mechanizmu otwierania lub blokowania możliwości uzyskiwania dochodów na skutek zróżnicowania dostępu obywateli Polski do unijnego rynku pracy. Warto zauważyć, że kraje, które od razu otworzyły swój rynek pracy dla obywateli z nowych państw członkowskich (jak Wielka Brytania), należą do tych, które są mniej skłonne do transferów kompensacyjnych poprzez unijny budżet. Jednakże tylko od 1 maja do 31 grudnia 2004 r. w Wielkiej Brytanii legalnie podjęło pracę 133 tysiące obywateli z 10 nowych państw członkowskich (56% to Polacy)¹⁵. Jeśli ostrożnie przyjąć, że każdy z legalnie pracujących oszczędza i przekazuje do swojego ojczystego kraju miesięcznie 200 funtów brytyjskich (około 300 euro), rocznie przekazują oni 0,5 miliarda euro (Polacy 280 milionów euro), czyli 3,5 miliarda euro w ciągu siedmiu lat obowiązywania jednej unijnej perspektywy budżetowej (Polacy około 2 miliardów euro). W negocjacjach budżetowych przedstawiciele Polski powinni

tracą” – M.D. Adler, *QUALYs and Policy Evaluation: A New Perspective*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper, January 2005, s. 16.

¹⁴ C. Cahill, J. Brooks, *Why agricultural trade liberalisation matters?*, „OECD Observer”, October 2001.

¹⁵ Oficjalne dane brytyjskiego Home Office za: „Gazeta Wyborcza” z 24 lutego 2005 r.



więc rozważyć korzyści, jakie dają aliance z krajami oferującymi większe jawne transfery, a zamykającymi rynki pracy i usług, i realne korzyściami dla obywateli ze stosowania zasad otwartości gospodarczej w praktyce.

Przetargi o rozdział środków budżetowych są czymś normalnym i z pewnością nie zniszczą podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej. Gwarantują to dobrze określone reguły budżetowe, które zakazują deficytowego finansowania i ograniczają wielkość budżetu do 1,27% łącznego dochodu krajów członkowskich¹⁶.

Euro a konflikty polityczne

Paradoksalnie wielkie możliwości powodowania konfliktów mogą mieć Unia Gospodarcza i Walutowa i wspólna waluta.

Przypomnijmy genezę Unii Gospodarczej i Walutowej¹⁷. Ekonomiści dokładnie analizowali warunki, które muszą być spełnione, aby powiodły się wspólna polityka monetarna i wprowadzenie wspólnego pieniądza. Wielu uważało i wciąż uważa, że kraje UE-15, a tym bardziej UE-25, nie stanowią optymalnego obszaru walutowego. Początkowo więc wprowadzenie euro miało być ograniczone do grupy krajów marki niemieckiej oraz Francji. Jednakże z powodów politycznych euro wprowadzono w grupie 11 krajów, a potem do strefy euro przyjęto także Grecję. Wprawdzie Wielka Brytania i Dania zagwarantowały sobie prawo do utrzymania własnych walut, ale nowo przyjęte kraje już zostały zobowiązane do uczestnictwa w strefie euro.

Można więc odnieść wrażenie, że głównym celem Unii Gospodarczej i Walutowej było i jest zademonstrowanie politycznej jedności, pomimo ostrzeżeń wielu ekonomistów, w tym Milтона Friedmana, że wspólna waluta nie przetrwa nawet 15 lat¹⁸.

Przepowiednie takie mogłyby być traktowane jako wyraz złych intencji wobec Unii Europejskiej, gdyby nie to, że poparte są ważkimi argumentami. I tak na przykład analizy ekonometryczne przeprowadzone przez zespół Petera van Elsa pokazują, że każda z gospodarek strefy euro reaguje w inny sposób na taką samą zmianę wysokości stopy procentowej¹⁹. Każdy kraj potrzebowałby więc innej stopy procentowej, ażeby w pełni wykorzystać swój potencjał rozwojowy.

Z badań tych nie wynika, że wprowadzenie euro było fundamentalnym błędem – według niektórych ekonomistów nawet Stany Zjednoczone nie stanowią w pełni optymalnego obszaru walutowego²⁰ – a można oczekiwać, że w miarę upływu czasu będzie się zwiększała konwergencja gospodarek strefy euro. Co więcej, niedostosowanie parametrów polityki monetarnej do potrzeb krajów należących do strefy euro powinno być traktowane jako intencjonalny koszt przystąpienia do tego projektu.

Zachowanie rządów krajów, które najpierw domagały się precyzyjnych reguł polityki fiskalnej w celu ochrony zaufania do wspólnej waluty, a później zwolnienia od tych reguł (czyli Francji i Niemiec), może być traktowane jako wyraz zaskoczenia nieoczekiwanymi konsekwencjami własnych wyborów. Oportunizm rządów nie jest jednak niczym nowym i zaskakującym. Tendencja do oportunistycznych zachowań rządów państw członkowskich Unii Europejskiej wzmacnia się też dlatego, że wspólne polityki i reguły działania rzadko są optymalne z narodowego punktu widzenia. Unia Gospodarcza i Walutowa i Europejski Bank Centralny mogą więc być przedmiotem krytyki zarówno za nadmierną restrykcyjność polityki pieniężnej i zbyt wysoki kurs euro, jak i za wzrost inflacji i słabość euro. Gdy w styczniu 2002 r. jedno euro kosztowało 0,88 centa, rząd włoski nie twierdził, że jest to „sztuczny” bodziec proeksportowy, ale gdy w kwietniu 2005 r. kurs euro wyniósł 1,32 dolara, niektórzy członkowie rządu włoskiego sugerowali, że swoje problemy gospodarcze Włochy łatwiej rozwiążą poza strefą euro. Unia Gospodarcza i Walutowa wystawia więc polityków na pokusę eksponowania odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego, „zrzucenia” winy za problemy gospodarcze na instytucję wykonującą delegowane uprawnienia do prowadzenia polityki monetarnej. Zjawisko to Christopher Hood nazwał grą o przypisanie winy (*the blame game*)²¹. Rzecz w tym, że w strefie euro są, rzec by można, strukturalnie korzystne warunki do prowadzenia takiej gry.

¹⁶ Pomimo opinii, że wzrost integracji wymaga wzrostu budżetu Unii, budżety zarówno na lata 2000–2006, jak i na lata 2007–2013 nie zbliżają się do tej wielkości granicznej, a oczekiwany kompromis w tej sprawie na lata 2007–2013 ma być zawarty na poziomie 1,05–1,06% łącznego PKB krajów członkowskich, czyli około 16% poniżej wielkości granicznej.

¹⁷ Patrz A. Verdun (red.), *The Euro: European Integration Theory and Economic and Monetary Union*, Rowman and Littlefield Publishers, Boulder 2002.

¹⁸ „Myślę, że w ciągu następnych 10 do 15 lat strefa euro się podzieli. Rząd brytyjski powinien utrzymać kraj poza nią”: M. Friedman, „Financial Times” z 6 czerwca 2003 r.

¹⁹ P.J.A. van Els, A. Locarno, J. Morgan i J.P. Villetelle, *The effects of monetary policy in the euro area: evidence from structural macroeconomic models*, [w:] I. Angeloni, A. Kashyap, B. Mojon (red.), *Monetary Policy Transmission in the Euro Area*, Cambridge University Press 2003, rozdz. 5, s. 91–106.

²⁰ M.A. Kouparitsas, *Is the United States an optimal currency area?*, „Chicago Fed Letter”, October 1999.

²¹ Ch. Hood, *The Risk Game and the Blame Game*,



Czy warto odchodzić od jednomyślności i konsensusu?

Teoretyczne zastrzeżenia i praktyczne problemy wynikające z centralizacji kompetencji na poziomie ponadnarodowym były tu już wskazywane. Dodatkowe komplikacje powstają wtedy, gdy takiej centralizacji kompetencji towarzyszy przejście od jednomyślności do zasady podejmowania decyzji większością głosów. Zwiększenie zakresu decyzji podejmowanych większością głosów powoduje, że pojawiają się nieusatisfakcjonowane mniejszości, które mimo niezadowolenia powinny się podporządkować wynikom procesu decyzyjnego. Jeśli te mniejszości są terytorialnie wyodrębnione i jeśli są trwałe, ich położenie zachęca je do wyodrębnienia się z tak ograniczającej całości. Do tej pory potencjalnie destrukcyjne niezadowolenie mniejszości nie miało wpływu na rozwój Unii Europejskiej, gdyż większością głosów decydowano o nielicznych sprawach, a ponadto same mniejszości się zmieniały w zależności od tworzonych w Unii koalicji państw członkowskich²². Jeśli, a takie zapisy pojawiły się w Traktacie Konstytucyjnym, rzeczywiście znacząco wzrosnie zakres spraw, o których będzie się rozstrzygać większością głosów, to przed destrukcyjnym wpływem takich zmian może uchronić Unię Europejską tylko wzrost stopnia legitymizacji instytucji ponadnarodowych (chodzi o to, aby przegłosowani Francuzi podporządkowali się zbiorowej decyzji Unii, tak jak na ogół Kalifornijczycy czynią to w stosunku do rządu federalnego Stanów Zjednoczonych) lub zgoda na wzrost redystrybucji poprzez budżet Unii Europejskiej (chodzi o zwiększenie możliwości zawierania porozumień, dzięki którym kraje będące w mniejszości mogą zbudować większościowe poparcie). Pierwsze rozwiązanie wydaje się mało prawdopodobne z powodu głębokiego historycznego zróżnicowania narodów Europy, drugie natomiast jest możliwe do stosowania w ograniczonym stopniu ze względu na niewielkie zasoby w unijnym budżecie.

Podsumowanie

Tendencje rozwojowe Unii Europejskiej nie poddają się prostej klasyfikacji. Historia pokazuje, że po okresach zastoju (lata siedemdziesiąte) następował dość nieoczekiwane okres integracyjnego przyspieszenia (druga połowa lat osiemdziesiątych). Wiele jest jednak przesłanek, że oczekiwanie na ponowne przyspieszenie integracji byłoby złudne. W tekście tym wskazane zostały trudności, które napotykają próby pogłębienia integracji w dziedzinach już objętych współpracą i rozciągnięcia jej na nowe obszary. Obecny „kryzys” integracji europejskiej wydaje się w mniejszym stopniu kryzysem wywołanym odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego w referendach we Francji i w Holandii, a w większym – kryzysem pewnych integracyjnych aspiracji i oczekiwań. Stan taki nie może zagrażać samemu istnieniu Unii Europejskiej – nawet eurosceptyczny rząd Wielkiej Brytanii potwierdza chęć współpracy w jej ramach, pomimo że kwestionuje projekt budżetu na lata 2007–2013.

Wielką rzeczywistą zmianą jednak jest osłabienie pewników, na których mogły się oprzeć rządy państw przystępujących do Unii Europejskiej w roku 2004. Zakwestionowane okazują się integracyjne przywództwo Francji wspierane przez Niemcy, solidarność budżetowa i Wspólna Polityka Rolna. Również społeczeństwa okazały się skonsternowane ostatecznymi celami Unii, toteż kwestionowana jest stosowana przez unijną elitę metoda „integracji cichaczem” (*integration by stealth*).

Polityka europejska rządów krajów nowo przyjętych musi być zatem polityką udziału w zróżnicowanych formach współpracy i w zróżnicowanych koalicjach, z pełną świadomością własnego interesu narodowego. Polityka taka jest ułatwiona, gdy jej cele są podzielane przez elitę państwa, a sama polityka jest realizowana przez stabilne zespoły polityczne i administracyjne²³.

„Government and Opposition” 2002, t. 37, nr 1.

²² Warto zauważyć, że na przykład Wspólna Polityka Rolna została stworzona przez koalicję Francji i Niemiec w okresie UE-6 i przetrwała do okresu UE-25.

²³ Jak się wydaje, warunki takie są lepiej spełnione w krajach małych, jak Estonia czy Słowenia.