
Integracja europejska w teorii i praktyce

Tomasz Grzegorz Grosse*

Teoretyczne modele przyszłości

Unii Europejskiej

Po upadku bloku wschodniego Stany Zjednoczone Ameryki są jedynym mocarstwem na skalę światową. Wielu politologów dostrzega jednak rozliczne oznaki kryzysu przywództwa tego państwa, oczekując w perspektywie nadchodzących dziesięcioleci nowego ładu ponadnarodowego¹. Wśród potencjalnych liderów światowych wymienia się Chiny i poszerzoną Unię Europejską.

Pozycja Europy w tej rywalizacji o przywództwo na świecie zależy od kilku zasadniczych czynników. Po pierwsze - od określenia dalekosiężnej wizji rozwojowej i jej roli na arenie globalnej. Po drugie - od wprowadzenia niezbędnych zmian instytucjonalnych i rozstrzygnięcia dylematu ustrojowego wspólnoty. Po trzecie - od zdynamizowania rozwoju ekonomicznego w celu skutecznego rywalizowania ze Stanami Zjednoczonymi i krajami Azji Wschodniej. Istotnym uwarunkowaniem przyszłej pozycji Unii Europejskiej będą również rezultaty procesów niwelowania różnicowań społecznych i regionalnych oraz integracji krajów Europy Środkowej. Słabe ich efekty w połączeniu z brakiem reformy instytucji unijnych mogą doprowadzić do paraliżu decyzyjnego i fiaska projektu europejskiego.

Według znakomitego historyka brytyjskiego Arnolda Toynbee'ego² do zmięczenia największych imperiów w dziejach przyczyniły się rutyna i brak kreatywności elit społecznych. Zabrakło wspólnej wizji przyszłości i ogólnie akceptowalnych wartości, stanowiących podstawę ładu społecznego i samoidentyfikacji społeczeństwa. Narastające podziały wewnętrzne doprowadziły do upadku autorytetów i erozji przywództwa elit. Instytucje coraz słabiej na-

* *Dr Tomasz Grzegorz Grosse jest ekspertem Instytutu Spraw Publicznych i Centrum Badań Regionalnych.*

wiązywały do rzeczywistej struktury społecznej i gospodarczej. Bezład instytucjonalny i nieumiejętność dokonywania strategicznych wyborów spotęgowały sprzeczności systemowe, których przejawem było narastanie konfliktów interesów, partykularyzm poszczególnych grup i utrata sterowności nad całym systemem.

Spróbujmy przyrzeć się uwarunkowaniom przyszłości Unii Europejskiej w podobnym kontekście. Głównym czynnikiem integracji europejskiej i jej strategicznej wizji przyszłości był dotychczas szok wywołany konsekwencjami drugiej wojny światowej i rolą, jaką w tym konflikcie odegrały Niemcy. Spragnione pokoju i wykrwawione społeczeństwa europejskie miały po zakończeniu wojny silną motywację do zbudowania modelu współpracy, który, z jednej strony, miał służyć odbudowie gospodarczej, a z drugiej - na trwałe wykluczać konflikt na zachodzie Europy. Ważnym czynnikiem integracyjnym okazał się także zimnowojenny podział świata, w ramach którego zjednoczona Europa pełniła funkcje stabilizujące.

W chwili obecnej omówione wyżej czynniki są już nieaktualne. Rozpadł się system dwubiegunowy. Wspomnienie drugiej wojny światowej wyblakło. Unia Europejska w coraz mniejszym stopniu równoważy potęgę ekonomiczną i polityczną zjednoczonych Niemiec. Po upadku Muru Berlińskiego, na fali ogólnej euforii społecznej i pomyślnej koniunktury ekonomicznej, podjęto decyzje o rozszerzeniu Wspólnoty Europejskiej i wprowadzeniu euro. Znaczenie tych historycznych decyzji, jak się wydaje, powoli się już wyczerpuje. Dekoniunktura gospodarcza osłabia impulsy integracyjne i strategiczne myślenie. Czy narastająca rywalizacja ekonomiczna z Ameryką oraz zarysowująca się konkurencja z krajami azjatyckimi będą wystarczającym impulsem dla odważnych decyzji? Czy może stanie się nim coraz silniejsza dominacja Niemiec w Europie? Jest mało prawdopodobne natomiast, aby takim czynnikiem mogło się stać zagrożenie terroryzmem.

W dotychczasowej historii świata Europa była widownią krwawej rywalizacji o przywództwo. Okresy pokoju były tu stosunkowo rzadkie i wynikały z układu wzajemnej równowagi sił, narzucanej często przez układ globalny. Mocarstwa światowe (np. Wielka Brytania w XIX wieku i USA w wieku XX) zostały zbudowane na akumulacji zasobów pozaeuropejskich. Natomiast dwukrotnie podjęta przez Niemcy próba uzyskania mocarstwowej pozycji w oparciu o zasoby europejskie zakończyła się rujnującym konfliktem. Dwubiegunowy układ polityki światowej był też czynnikiem zapewniającym pomyślność dotychczasowej integracji europejskiej. Po jego rozpadzie mamy do

czynienia z nawrotem ruchów nacjonalistycznych w Europie. Akcentowanie wąsko rozumianych interesów narodowych jest poważną przeszkodą w dalszej integracji. Co więcej, jakkolwiek próba zdominowania Unii dla realizacji korzyści jednego lub grupy najsilniejszych państw może doprowadzić do całkowitego upadku idei integracji.

Cztery wymiary prognozowania losów Europy

Istnieją co najmniej cztery możliwe aspekty analizy przyszłości Europy. Po pierwsze, aspekt ideowy, dotyczący fundamentalnych wartości i odniesień symbolicznych. Główny dylemat Europejczyków dotyczy dziś wyboru między wartościami solidaryzmu społecznego a zapewnieniem dobrobytu najlepiej sytuowanych grup obywateli. Zasada solidaryzmu jest równoznaczna ze zgodą na redystrybucję dochodów na rzecz peryferiów, tj. sprzyja wspieraniu obszarów słabiej rozwijających się, a także grup społecznych, które nie mieszczą się w średniej europejskiej.

Wybór zasady solidaryzmu będzie skutkować zwiększonym wsparciem regionów problemowych, kosztem tzw. lokomotyw wzrostu. W praktyce oznaczałoby to ograniczenie pomocy strukturalnej dla dotychczasowych członków wspólnoty na rzecz nowo przyjmowanych krajów. Oznaczałoby również rezygnację z krańcowej formy doktryny liberalnej w gospodarce i polityce społecznej oraz zachowanie wielu rozwiązań charakterystycznych dla modelu państwa opiekuńczego. Przyjęcie tej zasady skutkowałoby ponadto zbudowaniem nowych, solidnych instytucji ponadnarodowych, odpowiedzialnych za realizację polityk społecznych i modernizacyjnych w UE oraz modelem gospodarki opartym tak na mechanizmach deregulacji i urynkowania, jak i silnego interwencjonizmu publicznego.

Omawiany wybór jest ściśle związany z innym fundamentalnym wyborem ideowym - między indywidualizmem a wspólnotą obywatelską, między przybierającą coraz bardziej wyostroszoną formę ochroną praw jednostkowych a nadrzędnością interesu dobra wspólnego. Kolejnym możliwym wyborem ideowym przyszłej Europy jest postawa tolerancji i otwartości wobec odmienności kulturowej albo zamknięcie się na różnorodność i homogenizacja kulturowa.

Powszechnie podzielane wartości są nieodzownym warunkiem wspólnoty narodów europejskich i samoidentyfikacji Europejczyków. Są niezbędne dla znalezienia wspólnych odniesień historycznych i kulturowych, tworzących podstawę dla przyszłej tożsamości europejskiej. Stworzenie nowej jakości społecznej w Europie jest zadaniem długofalowym i niezwykle trudnym. Będą

temu sprzyjać raczej zasady solidarności i społeczeństwa obywatelskiego niż indywidualizmu lub liberalizmu.

Drugim aspektem oceny przyszłości europejskiej jest płaszczyzna gospodarcza, zwłaszcza czynniki sprzyjające osiągnięciu pozycji konkurencyjnej UE na arenie globalnej. Integrację europejską traktuje się często jako sposób osiągnięcia lepszej pozycji konkurencyjnej w gospodarce globalnej. W takim ujęciu regionalizacja gospodarcza jest odpowiedzią państw narodowych na pojawiające się wraz z globalizacją problemy polityczne i ekonomiczne. Integracja regionalna jest więc strategią władz publicznych, dążących do poprawy pozycji narodowych gospodarek i osiągnięcia określonych celów politycznych i ekonomicznych w ramach gospodarki globalnej. Lepsze rezultaty przedsiębiorstw krajowych umożliwi szersza skala działalności gospodarczej, a także ochrona przed konkurencją zewnętrzną³.

Wielu badaczy podkreśla znaczenie procesów globalizacji i wzrastającej konkurencji ekonomicznej dla integracji europejskiej. Alec Stone Sweet i Wayne Standholtz uważają, iż proces decyzyjny w Europie jest w ogromnym stopniu inspirowany przez wzrastające znaczenie społeczności międzynarodowej, w tym również ponadnarodowych podmiotów gospodarczych. Ekspansja światowej wymiany gospodarczej, coraz większe znaczenie prawa międzynarodowego regulującego tę wymianę oraz związane z nimi instytucje i osoby wywierają nieustanną presję na Europę, aby sprostać wyzwaniom globalizacji⁴. Według Andrew Moravcsika najważniejszym czynnikiem dla rozwoju integracji europejskiej po II wojnie światowej była presja ze strony korporacji narodowych i eksporterów, którzy dążyli do ekspansji rynkowej, jednakowych dla całej Europy regulacji gospodarczych i stabilizacji kursowej walut⁵.

Jak wskazuje doświadczenie kształtowania się Unii Europejskiej, sojusze regionalne powstają z inicjatywy najsilniejszych państw i w oczywisty sposób służą realizacji ich interesów politycznych i gospodarczych. Poza celami *stricto* politycznymi, państwom europejskim zależało na poprawie ich pozycji ekonomicznej. Na podkreślenie zasługuje więc fakt, że główną rolę w procesach integracji ekonomicznej pełnią państwa narodowe i w nadchodzącej przyszłości pozostaną głównymi graczami na tym polu.

Oprócz państw, aktywną rolę w omawianych procesach odgrywają podmioty gospodarcze. Według niektórych badaczy, nawet większą aniżeli elity polityczne państw narodowych⁶. Ich wpływ na integrację europejską jest jednak bardzo zróżnicowany i niejednoznaczny. Część dużych przedsiębiorstw państwowych (jak np. francuskie przedsiębiorstwa telekomunikacyjne i ener-

getyczne) będzie kooperowała z własnymi administracjami narodowymi w obronie uprzywilejowanej pozycji na rynku. Niektóre europejskie koncerny (np. europejski przemysł stalowy, maszynowy, samochodowy i stoczniowy) będą z kolei dążyły do dalszej liberalizacji wspólnego rynku, a jednocześnie do ochrony protekcyjnej tego rynku przed konkurencją zewnętrzną. Odrębną kategorią jest lobby rolnicze, opowiadające się za barierami protekcyjnymi i opóźniające dalszą integrację. Ta grupa interesu jest silnie powiązana z narodowymi elitami politycznymi, podobnie jak część koncernów europejskich, związanych z sektorem obronnym. Te ostatnie, w odróżnieniu od lobby rolniczego, będą jednak pozytywnie wpływać na integrację ponadnarodową. Generalizując, można powiedzieć, że większość europejskich przedsiębiorstw silnie powiązanych z elitami narodowymi szuka raczej wsparcia państw, a nie Unii Europejskiej. Część przedsiębiorców popiera dalszą liberalizację i deregulację, ale tylko w niewielkim stopniu sprzyja budowie ponadnarodowych instytucji rynkowych.

Trzecią płaszczyzną analizy przyszłości Europy jest aspekt instytucjonalny. Europejczycy mogą urzeczywistnić jeden z kilku potencjalnych modeli ustrojowych. Od lat dyskutuje się nad możliwością zbudowania jakiegoś wariantu ustroju federalnego. Prowadzą doń trzy scenariusze. Po pierwsze, „ucieczka od polityki” i państwa narodowego oraz konsekwentne wzmocnienie administracji brukselskiej. Taki wariant możemy nazwać federalizmem technokratycznym. Przejawem tego rodzaju strategii było wprowadzenie w latach 80. reformy polityki strukturalnej UE, która, z jednej strony, miała na celu osłabienie znaczenia państw narodowych, a z drugiej - wzmocnienie kompetencji Komisji Europejskiej oraz regionów samorządowych. Po drugie, istnieje możliwość budowy federalizmu ekonomicznego, poprzez stopniowe wprowadzanie wspólnych instrumentów gospodarczych, takich jak wspólny rynek lub euro. Zgodnie z tym scenariuszem ponadnarodowe instrumenty rynkowe mają wymusić z czasem prowadzenie skoordynowanych polityk ekonomicznych, a w rezultacie - konieczność działania politycznego na poziomie ogólnoeuropejskim. Istnieje, wreszcie, możliwość budowy federalizmu obywatelskiego, w oparciu o parlament wyłaniany w wyborach ogólnoeuropejskich. Taki scenariusz, zakładający silną tożsamość Europejczyka, jest najmniej prawdopodobny.

Kolejnym modelem instytucjonalnym jest konfederacja państw narodowych według słynnego projektu Charlesa de Gaulle'a⁷. Dominującą rolę w jego koncepcji odgrywają państwa narodowe, zaś wspólnota europejska służy przede wszystkim zabezpieczeniu interesów narodowych. W praktyce model ten

prowadzi do wzmocnienia roli najsilniejszych organizmów politycznych. Jeszcze innym modelem wspólnoty europejskiej jest układ sieciowy, w którym państwa narodowe dzielą suwerenność tak z innymi podmiotami tego samego szczebla, jak i z regionami i samorządami lokalnymi oraz grupami lobbystycznymi i Komisją Europejską. Zdaniem wielu specjalistów, ten model już funkcjonuje w Unii⁸. W mojej opinii, pomimo sieciowej struktury władzy w Europie, dominujący wpływ na decyzje zachowują państwa narodowe. Przejawia się to zwłaszcza w momencie podejmowania kluczowych decyzji, związanych np. z przyjęciem nowych członków, budżetem lub reformą wewnętrzną. Model sieciowy, bez instytucji federalnych, może mieć tendencje do rutyny, utracić sterowność i zdolność do podejmowania strategicznych reform. Według Davida Calleo jest to model „niczyjej Europy”, który nieuchronnie będzie zmierzać do anarchii oraz konfliktów interesów grupowych, instytucjonalnych i narodowych⁹.

Decyzja o poszerzeniu stawia Unię Europejską przed poważnym dylematem instytucjonalnym: albo zostaną zbudowane nowe instytucje właściwe ustrojowi federalnemu, albo nadrzędną rolę zachowają państwa narodowe. Wybór tej drugiej opcji, sprzyjający wpływom najsilniejszych krajów Wspólnot, popchnie zjednoczoną Unię „25” w kierunku podziału na państwa pierwszej i drugiej kategorii.

Czwartą, wreszcie, płaszczyzną analizy przyszłości Europy są zagadnienia związane z elitami politycznymi. Czy są one w stanie stworzyć nową jakość w ponadnarodowych stosunkach, czy też nadal są silnie powiązane z narodowymi elektoratami? Czy istnieje wspólnota ideowa partii socjaldemokratycznych lub konserwatywnych w Europie, która mogłaby stać się podstawą ogólnoeuropejskiej więzi politycznej?

Procesy integracyjne w tej sferze znajdują się dopiero w początkowym stadium. Elity polityczne są nadal silnie związane z narodowymi elektoratami, które decydują o ich pozycji. Można też prognozować, że ta sytuacja szybko nie ulegnie zmianie. Politycy, podobnie jak ich wyborcy, będą spoglądali na integrację europejską przede wszystkim z perspektywy narodowych interesów. Trudno także znaleźć przykłady wspólnego frontu partii europejskich wobec przyszłości europejskiej. Socjaldemokraci brytyjscy, francuscy i niemieccy patrzą na integrację UE raczej z punktu widzenia specyficznych interesów narodowych oraz własnych tradycji politycznych. Rozmyciu pokrewieństwa ideowego bratnich partii europejskich sprzyjają ponadto zwrot w kierunku pragmatyzmu politycznego, krótkowzroczność perspektywy decyzyjnej oraz

zacieranie się różnic programowych między lewicą i prawicą. Trudno więc sobie wyobrazić, by socjaldemokraci niemieccy i brytyjscy zdecydowanie opowiedzieli się za zwiększonym transferem funduszy strukturalnych na rzecz nowych członków, choć powinno to zbliżać ugrupowania lewicowe. Jest natomiast niemal pewne, że ich stanowisko w tej sprawie określi w praktyce wymiar finansowy, zwłaszcza fakt przynależności obu krajów do kategorii największych płatników netto do budżetu europejskiego.

Liberalny model integracji ekonomicznej

Jednym z najważniejszych uwarunkowań przyszłości Unii Europejskiej jest konkurencyjność gospodarcza. Według Lestera Thurowa, Europa przegrywa rywalizację z Ameryką i Japonią. Obecne zróżnicowanie między obszarami centralnymi a peryferiami, zdaniem tego ekonomisty, nieuchronnie pogłębi się wraz z poszerzeniem Unii o znacznie słabiej rozwijające się kraje Europy Środkowej. Tu warto przypomnieć, że dochód narodowy Polski stanowi jedynie 40% średniej UE, plasując nas wśród peryferiów zjednoczonej Europy. Bez zdecydowanej polityki likwidującej nierówności, mogą one stać się czynnikiem, który w perspektywie długofalowej zakłóci rozwój całej Europy.

Poważną barierą rozwojową jest także duże, strukturalne bezrobocie. W porównaniu z rynkiem pracy Stanów Zjednoczonych rynek europejski charakteryzują niska mobilność i niewielki przyrost nowego zatrudnienia. Do rozwiązania problemu bezrobocia, zdaniem Thurowa, powinny się przyczynić większa elastyczność prawa pracy i ograniczenie pozycji związków zawodowych¹⁰. Europa nie radzi sobie również ze stosowaniem nowoczesnych technologii na szerszą skalę przemysłową. Obecnie nie ma tutaj np. ani jednego przedsiębiorstwa specjalizującego się w budowie i projektowaniu mikroprocesorów. W niedalekiej przyszłości może to zahamować rozwój całego sektora wysokich technologii. Pomimo starań, w Europie nie zbudowano potężnych koncernów konkurencyjnych na skalę globalną. Obowiązujące przepisy utrudniają fuzje przedsiębiorstw. Największe korporacje międzynarodowe są w większości kontrolowane przez kapitał amerykański i - w mniejszym stopniu - azjatycki.

Wysokie opodatkowanie i duże koszty pracy powstrzymują inwestorów zewnętrznych. Z tych samych przyczyn kapitał wypływa ze Starego Kontynentu: europejskie firmy, co zrozumiałe, szukają bardziej korzystnych lokalizacji inwestycyjnych. Do poprawy sytuacji w tym względzie może przyczynić się poszerzenie wspólnoty na wschód. Międzynarodową konkuren-

cyjność Europy może więc poprawić przeniesienie europejskiej produkcji do nowych krajów członkowskich.

Orędownikami modelu rozwoju współpracy ekonomicznej w Europie są Brytyjczycy. Jednocześnie zdecydowanie sprzeciwiają się oni rozwiązaniom o charakterze ponadnarodowym i traktowaniu Unii Europejskiej jako przyszłego państwa federalnego. Unia miałaby być jedynie luźnym związkiem państw, którego celem byłaby współpraca gospodarcza i liberalizacja rynku, przy zachowaniu wszystkich atrybutów suwerenności¹¹. Z tego względu Brytyjczycy konsekwentnie powstrzymują się od wspólnej waluty, która mogłaby osłabić możliwości oddziaływania władz na gospodarkę narodową i znaczenie Londynu jako centrum finansowego.

Model wspólnoty ekonomicznej w Europie ma wielu zwolenników wśród elit politycznych. Należy jednak pamiętać, że wizja liberalizacji rynku europejskiego jest jedynie jedną z kilku propozycji ekonomicznej integracji. Równie silna jest bowiem tendencja do protekcyjnizmu europejskiego, którą dodatkowo wzmacniają przedłużająca się recesja gospodarcza na świecie oraz rywalizacja handlowa ze Stanami Zjednoczonymi i krajami azjatyckimi. Wizja integracji ekonomicznej jest wykorzystywana do realizacji określonych celów gospodarki narodowej. Jednym z głównych motywów skłaniających rząd niemiecki do wspierania unii monetarnej była, zdaniem specjalistów, chęć „podzielenia się” kosztami niemieckiego zjednoczenia z innymi państwami¹².

Integracja ekonomiczna w Europie jest więc przejawem zasady **pragmatycznego liberalizmu**¹³, łączącej chęć otwierania zewnętrznych rynków zbytu z jednoczesną ochroną rynku wewnętrznego. Firmy europejskie prowadzą np. rozliczne inwestycje bezpośrednie na świecie, w tym poprzez przejęcia firm zagranicznych. Jednocześnie wiele państw członkowskich UE kwestionuje podobną praktykę na Starym Kontynencie. Wspierając największe narodowe koncerny i chroniąc branże wrażliwe społecznie, kraje europejskie domagają się jednocześnie wobec zewnętrznych partnerów gospodarczych postępów prywatyzacji i liberalizacji rynku. Według Davida Calleo nawrót do praktyki merkantylistycznej w Europie osłabia dalszą integrację ekonomiczną. Na dłuższą metę będzie bowiem sprzyjał narastaniu sprzeczności między poszczególnymi członkami Unii Europejskiej¹⁴.

W ostatnich latach działania integracyjne coraz wyraźniej zmiernają w kierunku poprawy konkurencyjności gospodarczej UE w skali światowej. Naśladując Amerykę, politycy europejscy starają się stworzyć równie dynamiczny obszar rozwoju gospodarczego. „Dogonienie Ameryki wciąż jest możliwe.

Wymaga jednak podjęcia radykalnych reform. Od tego zależy wiarygodność Unii” - twierdzi przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi. Temu celowi służą wspólna waluta, jak również pogłębiająca się liberalizacja gospodarki europejskiej. Na szczycie w Lizbonie (2000 r.) przyjęto harmonogram zmian, zmierzających do oparcia rozwoju Unii na technologiach elektronicznych i społeczeństwie informatycznym. Nakreślono plan zwielokrotnienia inwestycji publicznych w naukę, wspierania rozwoju innowacji przemysłowych, szybkiej liberalizacji sektora usług finansowych, transportowych, energetycznych oraz otwarcia narodowych rynków zamówień publicznych dla przedsiębiorców z całej UE.

W Lizbonie ujawniła się zarazem niespójność wizji integracji ekonomicznej Europy. Strategia lizbońska była swoistym kompromisem między różnymi nurtami politycznymi i doktrynami ekonomicznymi. Obok propozycji liberalnych, znoszących monopole państwowe i regulacje narodowe, znajdujemy w niej postulat interwencjonizmu publicznego. Na liście priorytetów - obok budowy gospodarki opartej na wiedzy - znalazły się priorytety związane z modernizacją opieki społecznej, rozwojem polityki zatrudnienia itp. W rezultacie, w Lizbonie nie udało się wypracować kompromisu w sprawie całościowej strategii gospodarczej, prowadzącej do poprawy konkurencyjności UE. Kością niezgody stał się spór między zwolennikami kontynentalnego i anglosaskiego modelu społecznego.

Tymczasem pełna integracja gospodarki europejskiej nie może się powieść bez jednoczesnego zreformowania instytucji unijnych. Trudno bowiem naśladować Amerykę, nie korzystając z jej doświadczenia instytucjonalnego. We wzorcu amerykańskim rozwój gospodarczy opiera się nie tylko na liberalnych regulacjach prawnych, ale i na sprawnym systemie instytucji politycznych i administracyjnych szczebla federalnego, stanowego i lokalnego. System ten zapewnia stabilność całego układu, wspierając strategiczne gałęzi rozwoju gospodarczego, a w sytuacji kryzysowej energicznie przeciwdziała zagrożeniom ekonomicznym i społecznym.

Szczyt lizboński ujawnił również sprzeczności między interesami poszczególnych krajów członkowskich UE. Ich stanowisko spowolniło (a w niektórych obszarach wręcz zablokowało) ambitny plan przyjęty w Lizbonie. W efekcie, na szczycie w Barcelonie (2002 r.) nie wprowadzono pełnej liberalizacji przewozów kolejowych, przesunięto termin liberalizacji rynku usług pocztowych i zamówień publicznych. Opór Francji uniemożliwił pełną deregulację rynku energetycznego, a sprzeciw Niemiec zablokował liberalizację usług finan-

sowych. Niemożliwe okazało się uzgodnienie wspólnego wzoru patentu, a także ograniczenie skali dotacji z budżetów krajów członkowskich dla rodzimej przedsiębiorczości. Co więcej, w opinii specjalistów, niektóre państwa członkowskie jedynie markują reformy, manipulują danymi, a podczas okresowych przeglądów realizacji reform lizbońskich uprawiają propagandę sukcesu¹⁵.

Dla przyszłości Unii Europejskiej wyniki szczytu w Barcelonie mają symboliczne znaczenie. Unaoczniając faktyczną siłę państw narodowych, pokazują zarazem trudności we wprowadzaniu zmian systemowych w UE, szczególnie zmian niekorzystnych dla gospodarek krajów członkowskich. Szczyt w Barcelonie potwierdził także wyższość krótkoterminowych interesów krajów (a nawet niektórych branż ich gospodarek) nad interesem całej wspólnoty europejskiej.

Szansy modelu federalnego w Europie

Najbardziej spójną wizję federalnej Europy przedstawiają politycy niemieccy. Jest to związane z ustrojem i kulturą polityczną Republiki Federalnej Niemiec. Ale warto pamiętać, że Niemcy mają dwie całkowicie różne tradycje integracyjne. Jedna jest oczywiście związana z najnowszą historią tego państwa. Druga nawiązuje do zjednoczenia pod egidą dominujących Prus, które narzucały rozwiązania prawne i polityczne reszcie niemieckojęzycznych prowincji. Zwrócenie się elit niemieckich w stronę tradycji pruskiej wydaje się obecnie mało prawdopodobne, a z pewnością okazałoby się na dłuższą metę rujnujące dla procesów integracyjnych w Europie.

Strategia działania Niemiec na arenie europejskiej opiera się obecnie na czterech fundamentach. Po pierwsze, na doraźnej próbie wzmocnienia pozycji Niemiec w Radzie UE. Po drugie, na długofalowym wzmocnieniu roli parlamentu oraz rządu europejskiego przy jednoczesnym osłabieniu rangi Rady Unii Europejskiej. Po trzecie, na taktyce **zmiennej geometrii** członkostwa, tj. skupianiu wokół siebie państw, które pogłębiają integrację europejską zgodnie z wizją strategiczną i interesami niemieckimi. Po czwarte, na traktowaniu poszerzenia UE jako powrotu do koncepcji *Mittleurop*y i wykorzystaniu platformy europejskiej do odbudowy niemieckiej strefy wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej.

Powszechnie uważa się, że Traktat Nicejski (2001 r.) jest sukcesem dyplomacji niemieckiej. Zgodnie z postulatami tego kraju wzmocniono pozycję przewodniczącego Komisji Europejskiej, wyposażając go w szersze kompetencje

koordynacyjne i możliwość nadawania kierunku pracom komisji. Przyjęto niemiecki postulat uwzględnienia czynnika demograficznego przy podziale głosów w Radzie UE. Na życzenie Niemiec wprowadzono wymóg większości przynajmniej 62% ogółu ludności Europy przy głosowaniu kwalifikowanym, co daje Niemcom ogromną przewagę wobec innych krajów członkowskich, znacznie słabiej zaludnionych. Dzięki swemu potencjałowi demograficznemu Niemcy uzyskały także prawo do największej liczby mandatów (99) w Parlamencie Europejskim. Dyplomacja niemiecka przeforsowała ponadto postulat pogłębionej integracji wybranej grupy państw, praktycznie wykluczając blokowanie tego mechanizmu przez państwa członkowskie. Prawo wprowadzenia tej procedury przyznano zaledwie ośmiu krajom, co przy poszerzonej do 25 członków Unii daje im duże możliwości praktycznego działania. Zdaniem politologów, szczyt w Nicei otworzył w ten sposób drogę do zróżnicowanego członkostwa w Unii Europejskiej¹⁶.

Taktyka zmiennej geometrii członkostwa otwiera wprawdzie możliwości bardziej skutecznego realizowania niektórych pomysłów integracyjnych, pozostaje jednak niewiadomą, czy tą drogą uda się ustanowić instytucje federalne. Wzmacnia jednocześnie Niemcy, które zyskały możliwość realizowania własnych koncepcji politycznych, uwzględniających przede wszystkim interesy niemieckie w zjednoczonej Europie. Zdaniem specjalistów, poparcie Francji było podyktowane chęcią kontroli inicjatyw niemieckich i niedopuszczenia do powołania struktur w pełni federalnych¹⁷.

Taktyka zmiennej geometrii członkostwa przypomina koncepcję integracji regionalnej Lloyda Grubera. Zachodzi ona, w jego opinii, najczęściej pod dyktando najsilniejszych państw i jest korzystna głównie z punktu widzenia ich interesów. Kraje tworzące instytucje i reguły gry współpracy regionalnej zyskują przy tym ogromną przewagę nad innymi podmiotami, zwłaszcza tymi, które początkowo nie uczestniczą w porozumieniu. Jednak, jak podkreśla Gruber, nieprzyłączenie się do systemu współpracy regionalnej może skutkować znacznie większymi problemami.

Dobłą ilustracją tej tezy jest stanowisko Włoch. Politycy włoscy obawiali się, że ich kraj spadnie do gorszej kategorii krajów europejskich. Dlatego - mimo iż mechanizm europejskiego systemu monetarnego (ESM) był korzystny przede wszystkim dla Niemiec i Francji - postanowili włączyć się do tego systemu. W przeciwnym razie Włochy mogłyby stracić zainteresowanie inwestorów międzynarodowych, co grozi masowym odpływem środków finansowych z tego rynku. Politycy włoscy obawiali się też politycznych następstw pozostawiania

poza ESM (trwałego podziału Wspólnot Europejskich na państwa lepsze i gorsze) oraz nadmiernej emancypacji Niemiec, doskonale wiedzieli bowiem o korzyściach, jakie ten kraj mógł odnieść w wyniku wprowadzenia systemu monetarnego. Włosi wolli więc uczestniczyć w ESM i w wypracowywaniu jego decyzji, by w ten sposób pośrednio kontrolować zachowanie Niemiec i silniej związać ten kraj ze Wspólnotami Europejskimi¹⁸.

Ten znamieny z punktu widzenia integracji regionalnej przykład ilustruje zasadę, w myśl której integracja jest korzystna przede wszystkim dla krajów najsilniejszych. Kraje słabsze nie mają po prostu zbyt wielkiego wyboru. Podejmują wyzwanie, chociaż osiągają mniejsze korzyści. Pozostawanie poza strukturami regionalnymi wiąże się bowiem ze znacznie większymi zagrożeniami.

Długofalowa strategia wprowadzania ustroju federalnego Europy została najpełniej zaprezentowana w przemówieniach Joschki Fischera¹⁹ i kanclerza Gerharda Schrödera²⁰. Przewiduje ona wzmocnienie władzy wykonawczej w Europie poprzez powołanie prezydenta przyszłej federacji, wybieranego przez kolegium elektorów wyłanianych w wyborach powszechnych. Prezydent stałby na czele rządu, którego trzonem byłaby Komisja Europejska. Ostateczna wersja tej propozycji została uzgodniona z Francją w połowie stycznia 2003 r. i przewiduje wybór szefa Komisji przez Parlament Europejski. Oznacza to nie tylko usprawnienie działania KE, ale również wzmocnienie pozycji politycznej Parlamentu.

Propozycje niemieckie obejmują również osłabienie roli Rady UE (w koncepcji Schrödera utworzyłaby ona drugą izbę parlamentu, w koncepcji Fischera - przestałaby w ogóle istnieć). Funkcje legislacyjne federacji przejąłby dwuizbowy parlament, wybierany w części w wyborach powszechnych, a w części - pośrednio, przez narodowe parlamenty (koncepcja Fischera) lub rządy narodowe (Schrödera). Całościowa realizacja wizji polityków niemieckich jest mało realna. Przeciwstawia się temu szereg państw, przede wszystkim Francja, według której Unia Europejska powinna pozostać konfederacją suwerennych państw.

W efekcie, postępy reform instytucjonalnych są powolne i, jak dotąd, nie widać szans na gruntowną zmianę. Potwierdza to próba ograniczenia prawa weta wobec decyzji podejmowanych przez Radę UE. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim (1997 r.) i Nicejskim (2001 r.) głosowanie kwalifikowaną większością należy do wyjątków. Charakterystyczny dla funkcjonowania Unii jest sposób dalszego jego ograniczenia. Na wniosek Wielkiej Brytanii z listy

spraw podlegających głosowaniu większościowemu wykreślono kwestie opodatkowania i bezpieczeństwa socjalnego. Na wniosek Niemiec usunięto zeń problematykę swobody zatrudnienia. Francja z kolei zażądała usunięcia zagadnień związanych z handlem dobrami kultury, usługami audiowizualnymi, edukacją, ochroną zdrowia itp. Ponadto, praktyka funkcjonowania Rady pokazuje, że niejednokrotnie nawet w sprawach objętych głosowaniem większościowym stosuje się tryb jednomyślnego podejmowania decyzji²¹.

Po Nicei obowiązują ponadto reguła tzw. trzech większości w wybranych sprawach objętych głosowaniem większościowym. Obok kwalifikowanej większości głosów (powyżej 73%), konieczne jest poparcie przynajmniej 50% krajów członkowskich i ponad 62% ludności UE. W praktyce poważnie utrudnia to głosowanie w Radzie, dając szczególnie mniejszym państwom możliwość blokowania decyzji. Zachowanie prawa weta jako reguły funkcjonowania Rady UE po raz kolejny potwierdza znaczenie państw narodowych w strukturach europejskich. Podejmowanie decyzji w takich warunkach zależy od kultury negocjacyjnej członków wspólnoty politycznej i, wraz ze wzrostem liczebności tej wspólnoty, staje się coraz trudniejsze. Jednocześnie należy pamiętać, że długotrwałe blokowanie decyzji w Radzie może w rezultacie sprzyjać zwiększeniu dyskrejonalnej władzy innych instytucji wspólnotowych, przede wszystkim Trybunału i Komisji Europejskiej. Dlatego też brak zasadniczej zmiany umożliwiającej skuteczniejsze podejmowanie decyzji w Radzie po rozszerzeniu UE może w praktyce osłabić pozycję rządów narodowych.

O faktycznej roli państw narodowych w Europie decyduje pozycja polityczna trzech instytucji szczybla unijnego, tj. Parlamentu, Komisji i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Częściowe przesunięcie władzy legislacyjnej z Rady do Parlamentu Europejskiego stanowi niewątpliwie znaczący krok w kierunku ustroju federalnego. W ramach procedury współdecydowania, która została Traktatem Amsterdamskim rozszerzona na więcej obszarów polityki unijnej, propozycje Komisji Europejskiej mogą zostać zmienione w Parlamencie absolutną większością głosów. Rada może zrewidować te poprawki jedynie głosując jednomyślnie. Jeśli jednak nie uda się wprowadzić w Radzie odpowiednich zmian, wówczas może zostać powołany specjalny komitet konsultacyjny złożony z przedstawicieli Rady i Parlamentu, który dąży do kompromisowej wersji legislacyjnej. Jeżeli nie uda się osiągnąć kompromisu - całość procesu kończy się bez żadnego rozstrzygnięcia. Można więc powiedzieć, że począwszy od Traktatu z Maastricht (1992 r.), kiedy wprowadzono instytucję współdecydowania, nastąpiło wyraźne wzmocnienie pozycji

politycznej Parlamentu. Jednocześnie państwa mogą w dalszym ciągu kontrolować całość procesu legislacyjnego i w razie niepomysłnego dla nich kierunku zmian prawnych mogą doprowadzić do fiaska całego procesu legislacyjnego.

Poważną przeszkodą w dalszym wzmacnianiu pozycji parlamentu jest słabo ukształtowana tożsamość europejska wyborców. Społeczeństwa Europy nie tworzą jednego narodu. Trudno więc oczekiwać, aby uformowały reprezentację polityczną, która nie będzie odzwierciedlała przede wszystkim różnicowań terytorialnych i narodowych. Nie wykształcił się też ogólnoeuropejski system partii politycznych, który mógłby stworzyć klimat przyjazny dla rozwoju parlamentaryzmu unijnego.

Komisja Europejska, która ma być załącznikiem federalnego rządu europejskiego, jest powszechnie krytykowana za słabość strategicznego działania, coraz większą bezwładność proceduralną i brak legitymacji demokratycznej. Zamiast osłabiać znaczenie państw narodowych, staje się ekspozyturą narodowych interesów. Model władzy opartej na silnej pozycji Komisji Europejskiej, ale bez odpowiedniego nadzoru ze strony ogólnoeuropejskich instytucji przedstawicielskich, będzie więc prawdopodobnie dalej oscylował w kierunku dominacji rządów narodowych w procesie podejmowania decyzji. Dotyczy to zwłaszcza silnych organizmów państwowych. Warto pamiętać, że w Komisji Europejskiej od wielu lat funkcjonują swoiste „lenna”, przynależne określonym krajom. Niemal od początku istnienia wspólnot Francuzi „kontrolowali” rolnictwo, Brytyjczycy – politykę konkurencji. Narodowe parytety i przeciwstawne interesy poszczególnych segmentów komisji blokują skuteczność tej instytucji. W rezultacie Komisja staje się coraz mniej autonomicznym graczem na polu strategicznej wizji reformy instytucjonalnej.

O pozycji politycznej Komisji decyduje również sposób realizowania polityk wspólnotowych. Są one potencjalnym instrumentem pogłębiania integracji w Europie. Jednocześnie w dalszym ciągu strategiczne decyzje kierunkowe, finansowe i instytucjonalne podejmuje w tej sferze Rada. W ramach poszczególnych polityk ujawniają się także silne interesy narodowe, a ostateczny sposób realizacji tych polityk odzwierciedla wynegocjowaną równowagę interesów między poszczególnymi państwami. Dobrym przykładem ilustrującym omawiane zjawiska jest próba zreformowania polityki zagranicznej UE. Propozycja francuska w tej mierze zakłada powołanie unijnego szefa dyplomacji i podejmowanie decyzji o polityce zagranicznej Unii kwalifikowaną większością głosów. Jest to powszechnie odbierane jako umożliwienie dyplomacji fran-

cuskiej wykorzystywania polityki europejskiej do silniejszego prezentowania własnych pomysłów na forum światowym.

W podobny sposób funkcjonują także inne struktury europejskie. Nawet taka technokratyczna instytucja, jaką jest Europejski Bank Centralny (gdzie decyzje są podejmowane przez profesjonalistów a nie polityków), pozostaje pod wpływem interesów narodowych. „Bank Centralny ma wprawdzie funkcjonalną niezależność, ale - tak jak wszystkie instytucje w UE - jego działania i poszczególni przedstawiciele odpowiadają przed rządami narodowymi i muszą uwzględniać specyficzną równowagę sił między nimi”²².

Większość ekspertów przyznaje, iż duże znaczenie dla procesów politycznych w Europie uzyskały w ostatnich latach instytucje poziomu ponadpaństwowego. George Tsebelis i Geoffrey Garrett podkreślają zwłaszcza kompetencje Parlamentu Europejskiego w zakresie wspólnej z Radą Europejską procedury legislacyjnej. Wskazują także na kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie inicjatywy prawnej oraz implementowania polityk europejskich, chociaż jednocześnie uznają, iż w latach 90. zakres realnej władzy Komisji uległ wyraźnemu ograniczeniu. Dostrzegają także znaczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przy rozstrzyganiu sporów dotyczących prawa europejskiego. Przyznają na przykład, że blokowanie decyzji w Radzie sprzyja wzmocnieniu roli Trybunału w praktyce funkcjonowania wspólnoty²³.

Tsebelis i Garrett dowodzą jednocześnie, iż to właśnie państwa narodowe nadal odgrywają w Unii Europejskiej zasadniczą rolę polityczną. Przewidują one konsekwencje podejmowanych decyzji instytucjonalnych, prawnych i finansowych. Kształtują ramy działania instytucji szczebla wspólnotowego i starają się określić sposób wypełniania przez nie swojego mandatu. Delegują do nich swoich przedstawicieli i skrupulatnie monitorują ich działalność. Mają decydujący wpływ na zasadnicze decyzje polityczne i prawne. A w sytuacji, kiedy inne podmioty (np. Trybunał) interpretują prawo niezgodnie z intencjami państw członkowskich, Rada zawsze może je zmienić w sposób bardziej odpowiadający ich interesom. Ponadto, według obu autorów, Trybunał rzadko występuje w kwestiach, które naruszają szczególnie wrażliwe interesy państw członkowskich.

Model konfederacyjny

Dyskusja nad rolą państw członkowskich w Unii Europejskiej toczy się w środowisku politologów od dawna. Wśród najczęściej wymienianych koncepcji teoretycznych wypada wskazać trzy główne nurty: neofunkcjonalizm, podejście „sieciovie” oraz międzyrządowe.

Szkoła neofunkcjonalna rozwinęła się w latach 50. zeszłego stulecia. Jej czołowym przedstawicielem był Ernst Haas. Ze szczególnym zainteresowaniem analizował on integrację regionalną w Europie. Według omawianego kierunku podstawową cechą tego procesu było funkcjonalne skupienie się w pierwszym rzędzie na zaspokajaniu potrzeb społecznych, głównie w sferze gospodarczej. Partykularne interesy poszczególnych krajów i grup społecznych wzmagaly presję na polityków w celu utworzenia odpowiednich instytucji ponadnarodowych na Starym Kontynencie. Dla skutecznego zaspokojenia tych interesów państwa delegowały sukcesywnie swoje uprawnienia na instytucje europejskie. W rezultacie rozpoczęto proces stopniowej integracji, która - zainicjowana w sprawach ekonomicznych - wraz z upływem czasu nabiera coraz bardziej ustrojowego i quasi-federalnego wymiaru.

Pogłębiająca się integracja ekonomiczna wywierała coraz większą presję na dalszą integrację o charakterze politycznym i wzmacnianie instytucji poziomu europejskiego. Jest to bowiem według neofunkjonalistów proces naturalny. Wzmocnienie instytucji ponadpaństwowych powinno zapewnić większą koordynację i skuteczność współpracy na płaszczyźnie gospodarczej. Integracja polityczna jest niejako „efektem ubocznym” rozwijającej się współpracy ekonomicznej. Dlatego też integracja ekonomiczna dokonywana w poszczególnych sektorach, której rzecznikiem był Jean Monnet, może w rezultacie zaowocować utworzeniem unii o charakterze federalnym. Podejście neofunkcjonalne jest więc ściśle związane z myśleniem „wspólnotowym” o integracji europejskiej, które czyni z instytucji poziomu europejskiego głównych beneficjentów i czołowych graczy tego procesu²⁴.

Kolejną szkołą teoretyczną jest podejście „sieciorowe” do integracji europejskiej (*multi-level governance*). Według przedstawicieli tej szkoły sferę polityki w Unii Europejskiej tworzą wzajemnie powiązane podmioty różnego szczebla: ponadnarodowe, państwowe, jak również regionalne i lokalne. W ten sposób badacze tego kierunku polemizowali zarówno ze zwolennikami podejścia międzyrządowego, które zakładało dominację rządów państw członkowskich, jak również neofunkcjonalistami, którzy zakładali dominujące znaczenie instytucji szczebla europejskiego dla procesów integracji na Starym Kontynencie.

Według Gary Marksa, Liesbet Hooghe oraz Kermita Blanka w procesie integracji europejskiej państwa narodowe stopniowo tracą suwerenne kompetencje na rzecz współdecydowania nie tylko z innymi państwami, ale również z rozmaitymi instytucjami poziomu ponadnarodowego i samorządowego. Państwa delegują swoje uprawnienia do innych podmiotów i jedynie współdecydują

w sprawach dotąd zastrzeżonych wyłącznie do ich kompetencji. Co więcej, przestają mieć zdolność kontrolowania procesu decyzyjnego, a nawet przestają pełnić rolę pośrednika w kontaktach pomiędzy instytucjami unijnymi a władzami lub organizacjami z obszaru danego kraju członkowskiego. W ten sposób tracą monopol do reprezentowania interesów narodowych na forum polityki europejskiej. W coraz większym również stopniu tracą pełną kontrolę nad działaniami podejmowanymi na ich terytorium i jedynie współdecydują o normach prawnych obowiązujących na własnym obszarze²⁵.

Wreszcie, nurtem teoretycznym podkreślającym znaczenie rządów narodowych w procesach integracji europejskiej jest **liberalny intergovernmentalizm**, którego najsłynniejszym przedstawicielem jest Andrew Moravcsik²⁶. Według niego historia współpracy politycznej w Europie nie miała na celu utworzenia unii federalnej. Dominującą rolę w tych procesach miały rządy narodowe, szczególnie krajów najsilniejszych politycznie i ekonomicznie. Moravcsik analizuje najbardziej przełomowe decyzje członków wspólnoty, poczynając od Traktatów Rzymskich, aż do Traktatu z Maastricht i ustanowienia Unii Europejskiej. Były to pragmatyczne decyzje polityczne podejmowane przez rządy zainteresowanych państw, które miały na uwadze głównie własne interesy, a nie górnolotne ideały. Inne czynniki, takie jak zagrożenia geopolityczne, działania urzędników europejskich, międzynarodowych lobbystów lub korporacji miały zdecydowanie drugorzędą rolę w tych procesach.

Integracja europejska wynikała więc z gry interesów państw członkowskich. Zależała ona z jednej strony od postawy elit politycznych, a więc umiejętności identyfikowania i reprezentowania interesów narodowych. Z drugiej strony, wynikała z faktycznej pozycji negocjacyjnej danego państwa, co wiązało się z jego siłą ekonomiczną i polityczną na arenie międzynarodowej, a w szczególności europejskiej. W praktyce decydujące znaczenie miały takie czynniki, jak wysokość składki do budżetu wspólnotowego, siła głosów, liczba reprezentantów w instytucjach europejskich itd.

Wspomniana gra interesów nie była więc prowadzona między równorzędnymi partnerami międzynarodowymi, ale wynikała z asymetrycznej współzależności (*asymmetrical interdependence*) poszczególnych państw. Oznacza to, że współpraca na Starym Kontynencie uwzględniała wzajemne relacje między poszczególnymi krajami, a także dążenie do kompromisu zainteresowanych stron i przeciwdziałania decyzjom podejmowanym jednostronnie. Jednocześnie współpraca uwzględniała jednak nierównomierną siłę nego-

cyjną poszczególnych podmiotów. Asymetryczna współzależność w praktyce prowadziła więc do tego, że najbardziej wpływowe rządy narodowe, które były zainteresowane przeforsowaniem określonego ustalenia traktatowego, były skłonne do ustępstw w sprawach mniej istotnych lub marginalnie związanych z zasadniczym przedmiotem negocjacji. Tego typu ustępstwa pozwalały im osiągnąć korzyści w najważniejszych obszarach współpracy. Ustępstwa zapobiegały wetowaniu porozumienia przez mniej zainteresowanych (lub poszkodowanych) partnerów, ale były prowadzone jedynie do pewnego momentu: takiego mianowicie, który nie zagrażał zasadniczym celom porozumienia i którego koszty nie przewyższały ewentualnych korzyści negocjowanego kompromisu.

Moravcsik spogląda na zmiany polityczne w Europie z punktu widzenia integracji regionalnej w dobie globalizacji ekonomicznej. Podkreśla, iż powiększająca się konkurencyjność światowej gospodarki po drugiej wojnie światowej stanowiła podstawowy czynnik pogłębiania integracji europejskiej. Była ona w istocie odpowiedzią rządów europejskich na globalizację. Dlatego też wzmacnianie instytucji ponadnarodowych w Europie nie miało na celu budowania ustroju federalnego, ale tworzenie efektywnych instrumentów dla obrony interesów gospodarczych i skutecznego realizowania porozumień ekonomicznych. Interesy gospodarcze, przede wszystkim handlowe, stanowią według Moravcsika klucz do zrozumienia integracji europejskiej.

Podstawową regułą działania było przy tym wspieranie przez określone państwa liberalizacji lub deregulacji w sferach, w których ich gospodarka narodowa była najbardziej konkurencyjna i mogła odnieść zdecydowane korzyści z powiększenia rynku. Moravcsik dowodzi również, że państwa uważnie kalkulują opłacalność delegowania swoich kompetencji na poziom europejski. Pogłębiająca się integracja europejska nie jest więc produktem ubocznym lub mimowolnym, ale przemyślanym i najczęściej zgodnym z interesami narodowymi poszczególnych państw. Przewidują one zarówno pozytywne, jak również negatywne konsekwencje swoich decyzji. Są skłonne oddać część swoich suwerennych uprawnień, o ile ich narodowe interesy będą dobrze współgrały z politykami wspólnotowymi. W przeciwnym razie odnoszą się niechętnie do integracji lub ją spowalniają. Jednocześnie Moravcsik wskazuje liczne przykłady wprowadzania przez rządy instrumentów kontrolnych nad instytucjami europejskimi, takich jak na przykład system komitetów zarządzających, regulacyjnych i doradczych, sprawujących nadzór nad działaniami Komisji (*comitology*).

Inne niż ekonomiczne czynniki odgrywały zdecydowanie drugoplanową rolę w procesach integracyjnych. Na przykład znaczenie bezpieczeństwa i suwerenności narodowej wzrastało jedynie w trakcie negocjowania kwestii niemających znaczenia gospodarczego. Także czynniki kulturowe wpływały niekiedy na wyniki dyskusji integracyjnej. Przykładem są tutaj związane z tradycją danego państwa propozycje rozwiązań instytucjonalnych (np. lansowane przez Niemcy rozwiązania quasi-federalne). Interesy ekonomiczne, zdaniem Moravcsika, pozostawały jednak zawsze dominujące dla procesów integracyjnych w Europie.

Unia Europejska jest więc organizacją hybrydalną, w której dominuje układ konfederacyjny z pewnymi elementami ustroju federalnego. Być może zmiany konstytucyjne przygotowane przez Konwent wzmocnią nieco nurt federalistyczny w UE, co nie zmienia faktu, że w nadchodzącej przyszłości Europa pozostanie tworem głównie konfederacyjnym, w którym dominującą pozycję będą miały Niemcy i Francja. Jest znamienne, że wspomniana już wcześniej propozycja instytucjonalna Niemiec dotycząca wzmocnienia Parlamentu i KE została niemal natychmiast zrównoważona przez propozycję francuską dotyczącą wzmocnienia pozycji Rady. Obejmuje ona wprowadzenie funkcji prezydenta Rady Europejskiej, wyłonionego przez rządy narodowe, którego kadencja trwałaby od 2,5 roku do nawet 5 lat. W zamian zrezygnowano by z sześciomiesięcznego przewodniczenia pracom Rady przez kolejnych szefów rządów państw członkowskich. W rezultacie kompromis zawarty przez Niemcy i Francję równoważy interesy obu krajów. Z jednej strony próbuje wzmocnić instytucje wspólnotowe i wprowadzać rozwiązania federalistyczne, z drugiej zaś broni tradycyjnej pozycji rządów narodowych. Jednocześnie, co jest charakterystyczne dla specyfiki integracji europejskiej, kompromis ten nie uwzględnia efektywności funkcjonowania całego systemu w przyszłości i może okazać się konfliktogenny. Zapewne wzbudzi również wiele kontrowersji, zwłaszcza ze strony mniejszych krajów członkowskich, które słusznie mogą obawiać się nadmiernego wzmocnienia pozycji największych państw europejskich.

Przez wiele lat współpraca Francji i Niemiec była „silnikiem” napędzającym rozwój całej organizacji. W ostatnim okresie delikatna równowaga między obu partnerami została jednak naruszona, do czego przyczyniła się integracja Niemiec. Po powiększeniu Unii prognozowane jest dalsze wzmocnienie siły politycznej tego kraju, co może zachwiać współpracę obu krajów, a w konsekwencji - utrudnić dalszą modernizację Unii Europejskiej.

Jest wielce prawdopodobne, że w nadchodzącej przyszłości główną rolę w UE nadal będą pełniły rządy najsilniejszych państw członkowskich. Prace

konwentu nad reformą systemu instytucjonalnego Unii nie przyniosą prawdopodobnie większego przełomu, gdyż nie życzą sobie tego najsilniejsze kraje członkowskie. A to one właśnie będą zatwierdzać rezultaty tych prac. Niektóre propozycje prominentnych polityków Unii unaoczniają chęć zwiększenia kompetencji Rady UE (złożonej z przedstawicieli rządów narodowych) kosztem Komisji Europejskiej. Nic nie wskazuje natomiast na chęć powołania w pełni demokratycznych instytucji federalnych w Europie.

Wynika to z kilku podstawowych przesłanek. Po pierwsze, w Europie brakuje ideowych podstaw harmonijnego rozwoju instytucjonalnego. Odniesienia do europejskiej historii, wspólnych europejskich interesów lub zagrożeń są nieliczne. Brakuje europejskiej ideologii, na której można by zbudować wspólną tożsamość i identyfikację obywatelską. Jej powstanie utrudnia ją stereotyp Unii zbiurokratyzowanej i technokratycznej, dalekiej od problemów zwykłych mieszkańców oraz dominujące obecnie krótkowzroczne i partykularne myślenie. Taka postawa wyborców i polityków jest nastawiona na doraźne zyski. Dlatego w dyskusji nad przyszłością Unii wyraźnie wyróżniają się głosy poszczególnych państw i grup lobbystycznych, a nawet pojedynczych polityków. Znamienny jest tu przykład Valery'ego Giscarda d'Estaing, który jako przewodniczący konwentu konstytucyjnego zażądał w pierwszej kolejności miesięcznej pensji w wysokości 20 tysięcy euro.

Po drugie, Europie brakuje wspólnej wizji przyszłości. Postulaty dogonienia Ameryki są daleko niewystarczającymi pomysłami na integrację europejską. Są ogólnikowymi deklaracjami bez pokrycia, bowiem nie ma powszechnego konsensusu w sprawie celów działania oraz środków prowadzących do ich osiągnięcia. Brakuje odwagi politycznej dla zaprojektowania instytucji dla przyszłej Europy.

Sukcesy polityków skrajnej prawicy (Jörga Haidera, Silvio Berlusconi, a ostatnio - Jeana Marie Le Pena) nie są tylko powierzchownym zjawiskiem. Świadczą o coraz większym społecznym rozczarowaniu wizją programową establishmentu politycznego państw europejskich. Jest to wizja utrzymana w tonie poprawności politycznej, lecz bezbarwna i - co najważniejsze - nie rokująca nadziei na rozwiązanie problemów społecznych i politycznych. Dla rozczarowanych wyborców radykalnej prawicy wspólna Europa jest tylko zbiorem pustych sloganów. Dlatego sięgają do propozycji nacjonalistycznych.

Szczególnym przejawem braku dalekosiężnej wizji strategicznej jest sposób poszerzania Unii Europejskiej na wschód. Negocjacje w dużym stopniu były podporządkowane drobiazgowym interesom dotychczasowych członków UE.

Dobłą tego ilustracją jest presja wywierana na polski rząd przez Holandię i Komisję Europejską w sprawie liberalizacji zasad inwestowania za granicą polskich funduszy emerytalnych czy prywatyzacji PZU. W rezultacie integracja z Europą staje się bardziej kosztowna i niekorzystna dla krajów kandydackich. Warunki coraz większej liczby rozdziałów negocjacyjnych zdają się zapowiadać członkostwo drugiej kategorii. Brak strategicznej wizji sprzyja upowszechnianiu się postawy wyższości silniejszych nad słabszymi oraz chęci maksymalnego zdyskontowania korzystniejszej pozycji przez dotychczasowych członków Unii. Może to w przyszłości stanowić poważne zagrożenie dla stabilności wewnętrznej UE, a nawet grozi jej rozpadem.

Po trzecie, Unia Europejska staje się organizmem coraz bardziej zbiurokratyzowanym. Procedury stają się ważniejsze niż cele. Gęszcz regulacji prawnych, skomplikowany tryb konsultacji i rozrastająca się administracja Komisji Europejskiej sprawiają, że Unia przestaje być organizmem sprawnie realizującym program polityczny. Będzie to jeszcze trudniejsze w chwili poszerzenia Unii do 25 krajów. W chaosie organizacyjnym, jaki wówczas zapanuje, skuteczne mogą okazać się jedynie sprawne podmioty, przede wszystkim silne państwa.

Po czwarte, za zachowaniem dotychczasowej roli państw i biurokracji europejskiej przemawiają długoletnie tradycje, szczególnie bismarkowska i napoleońska, preferujące system władzy oparty na sile biurokracji. Do tych właśnie tradycji będą się odwoływać zarówno zwolennicy usprawnienia egzekutywy europejskiej, jak i orędownicy pozostawienia kluczowej roli dla rządów narodowych.

Integracja Polski z UE

Podsumowując dotychczasowe rozważania, zatrzymajmy się na moment nad kwestią integracji Polski ze strukturami europejskimi. Niewątpliwie dominujące znaczenie dla procesu negocjacji przedakcesyjnych miały rządy państw kandydackich i członkowskich. Obok szczytnych idei, przedstawianych opinii publicznej zwłaszcza w początkowym okresie negocjacji, widoczne były także racjonalne kalkulacje i interesy poszczególnych państw. Zgodnie z teorią Moravcsika, najważniejsze decyzje dotyczące przyszłości Unii (a do takich niewątpliwie należy kwestia poszerzenia wspólnoty) zapadają przede wszystkim przy udziale państw członkowskich, pod wpływem ich ekonomicznych interesów. Negocjacje zdają się potwierdzać tę teorię. Ujawnienie tych tendencji przed opinią publiczną w ostatniej fazie negocjacji doprowadziło do swoistego

„odarcia ze złudzeń” dużej części sympatyków integracji europejskiej w krajach kandydackich. Europa straciła swoją niewinność i idealizm. Okazało się bowiem, że integracja nie jest procesem historycznego zadośćuczynienia krajom bloku wschodniego ich przymusowego oddzielenia od Europy po drugiej wojnie światowej, ale raczej bezlitosną kalkulacją i skrupulatnym liczeniem pieniędzy ze strony europejskich partnerów.

Decyzje dotyczące poszerzenia wspólnoty podejmowały przede wszystkim kraje członkowskie. Pozycja negocjacyjna państw ubiegających się o członkostwo była generalnie słaba, a w dodatku – jak się wydaje – nie potrafiły one wykorzystać swoich skromnych atutów. Według Franka Schimmelfenniga, kraje Europy Środkowej i Wschodniej utraciły większość swoich atutów przetargowych już w momencie podpisania układu stowarzyszeniowego z Unią Europejską. W ten sposób otworzyły w zasadzie swój rynek dla dużej części towarów europejskich. Co więcej, od samego początku umowy liberalizacyjne krajów kandydackich z UE były asymetryczne i generalnie niekorzystne dla państw akcesyjnych. Unia stosowała rozmaite formy protekcji dla swoich wrażliwych sektorów producenckich lub usług. Jednocześnie utrudniała dostępność do własnego rynku dla tych towarów produkowanych w krajach kandydackich, które mogły być najbardziej konkurencyjne, na przykład dla produktów rolniczych, tekstyliów, węgla i stali. W rezultacie kraje kandydujące mają od wielu lat permanentny deficyt w wymianie handlowej z UE²⁷.

Zdaniem tegoż autora, niektórym krajom UE (zwłaszcza tym, które nie graniczą z rynkami wschodnimi albo mogą utracić część dotychczasowych korzyści finansowych, np. część transferów z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności) poszerzenie wspólnoty nie przynosi żadnych dodatkowych korzyści. Dlatego przewidywał, iż ostatnia faza negocjacji może być wyjątkowo trudna i niekorzystna dla krajów ubiegających się o wstąpienie do UE. W istocie tak się stało, a warunki finansowe akcesji zostały wynegocjowane na wyjątkowo niskim poziomie. Zamiast szacunkowego 30 euro rocznie obywatele „15” zapłacą na rzecz nowych członków Unii tylko po ok. 9 euro. Co więcej, dotychczasowy pułap wsparcia krajów dotychczas korzystających z pomocy finansowej Unii zostaje zachowany niemal bez zmian, co daje im kilkukrotną przewagę w poziomie dofinansowania w porównaniu z nowymi członkami²⁸.

Nieprzypadkowo również właśnie z inicjatywy Niemiec przełamano impas negocjacyjny w Kopenhadze między Polską a UE. Jak się wydaje, największe korzyści ekonomiczne wynikające z poszerzenia wspólnoty odniosą właśnie

Niemcy. Eksperti niemieccy szacują, że po rozszerzeniu UE mogą one wynieść nawet 1,5% wzrostu PKB rocznie²⁹.

Według Schimmelfenniga o rozpoczęciu negocjacji członkowskich zdecydowała swoista moda na poszerzenie wspólnoty, która zapanowała w Europie po historycznym upadku Muru Berlińskiego. Autor określa to mianem „retorycznego zaangażowania” liderów europejskich, ograniczającego się jedynie do ogólnikowych deklaracji i szumnych wypowiedzi medialnych. Żaden z polityków państw europejskich nie chciał być ponadto uznany za przeciwnika integracji, co hamowało ewentualne opory wobec tego procesu. Poszerzenie było jednak korzystne również dla samych państw członkowskich, co kraje aplikujące do UE mogły lepiej wykorzystać w trakcie negocjacji. Największych korzyści ekonomicznych mogą spodziewać się Niemcy i Austria, a także unijne kraje skandynawskie. Z punktu widzenia Niemiec rozszerzenie wspólnoty daje nie tylko wyraźne korzyści natury gospodarczej, ale znacząco wzmacnia także ich pozycję polityczną w zjednoczonej Europie.

Ponadto, poszerzenie Unii ma strategiczne znaczenie z punktu widzenia pozycji Starego Kontynentu na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza w nadchodzącej konkurencji o hegemonię światową ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Według Hansa Noltego Polska oraz inne kraje naszego regionu staną się wewnętrzną peryferią UE. Będą dostarczać taniej siły roboczej i staną się źródłem akumulacji kapitału niezbędnego dla rywalizacji Europy w skali globalnej. Jednocześnie kraje peryferyjne nie osiągną pułapu modernizacji umożliwiającego odrobienie zaległości i dorównanie Zachodowi. Zbyt niskie koszty finansowe procesu poszerzenia wspólnoty będą, jego zdaniem, oznaczały rozpoczęcie właśnie takiego scenariusza dla wschodniej części Europy³⁰.

Trudności negocjacyjne krajów kandydujących wynikały niewątpliwie w dużym stopniu z trudnej sytuacji ekonomicznej w Europie i na świecie. Znaczący deficyt budżetowy najważniejszych płatników netto do budżetu UE, przede wszystkim Niemiec, spowodował pogorszenie pozycji negocjacyjnej kandydatów. W pewnym jednak stopniu wina za niezbyt korzystny proces akcesji spada na same państwa Europy Wschodniej i Centralnej. Jak słusznie zauważył Ryszard Legutko, w procesie integracji polskie władze poprzestawały na celach minimalistycznych i dostosowywaniu się do struktur europejskich. Nie były zainteresowane tym, co stanie się po owym dostosowaniu, jakie cele strategiczne staną wówczas przed Polakami³¹. Jak się wydaje, Unia Europejska nie skorzystała z okazji związanej z poszerzeniem, aby w sposób zasadniczy

przebudować swoje polityki. Nie wsparła tego procesu również kandydująca Polska, nie zaproponowała bowiem odpowiednich zmian w tym zakresie, z punktu widzenia własnych interesów.

W trakcie procesu integracyjnego ujawniły się zatem cechy charakterystyczne polskiej administracji i elit politycznych, takie jak brak umiejętności właściwego identyfikowania narodowego interesu i przygotowywania strategicznych programów politycznych rządu. Wbrew założeniom Moravcsika³² rząd polski nie dysponował pełną informacją na temat problemów negocjacyjnych i przygotowanymi w perspektywie długofalowej strategiami działania w poszczególnych sektorach. Bardziej korzystną sytuację pod tym względem miała Komisja Europejska, która posiadała nie tylko niemal wszystkie raporty przygotowane przez stronę polską (najczęściej na wniosek KE), ale również różnorodne opracowania eksperckie przygotowane na własny użytek. Dawało to niekiedy stronie unijnej możliwości manipulowania negocjacjami i wymuszania na Polakach kolejnych ustępstw.

Przykładem braku strategicznej wizji i elementarnej koordynacji polityki polskiej jest działalność polskich przedstawicieli w Konwencji opracowującym przyszłą konstytucję zjednoczonej Europy. Są to, jak wiadomo, niezwykle istotne prace, nie tylko z punktu widzenia przyszłości Europy, ale również Polski. Jak wynika z relacji obserwatorów działalności tego gremium, polskie stanowisko jest wyrażane w sposób spontaniczny, bez należytego przygotowania, a nawet uzgodnienia między nielicznymi przecież przedstawicielami strony polskiej. Co więcej, poszczególne wypowiedzi Polaków są niekiedy wzajemnie sprzeczne. Nie wyrażają również spójnej koncepcji lub myśli strategicznej. Nie wydają się powstawać w oparciu o analizę polskich interesów³³. Polscy przedstawiciele wydają się być bardziej zainteresowani zaprezentowaniem własnej osoby aniżeli stanowiska polskiego.

Innym przykładem tych zjawisk jest zaangażowanie militarne Polski po stronie amerykańskiej w wojnie przeciwko Irakowi. Nadrzędnym celem strategicznym kolejnych rządów w Polsce jest, jak wiadomo, uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej. W końcowej fazie tego procesu należałoby zmobilizować wysiłki w tym kierunku i unikać wszystkich przedsięwzięć politycznych, które mogłyby utrudnić osiągnięcie tego celu. Tymczasem udział wojskowy i polityczny państwa polskiego po stronie koalicji antyirackiej jest przykładem działania, które może przynieść negatywne skutki z punktu widzenia polskiej integracji z UE. Po pierwsze, przyczynia się do osłabienia naszej pozycji na arenie europejskiej, co może opóźnić lub zaszkodzić procesowi ratyfikacji traktatu

europęjskiego przez kraje członkowskie. Po drugie, osłabia ocenę polskiego rządu w oczach obywateli, którzy gremialnie sprzeciwiają się udziałowi naszego kraju w tym konflikcie. Wystawia to na niepotrzebne ryzyko wynik referendum akcesyjnego. Socjolodzy zwracają bowiem uwagę na wyraźną tendencję łączenia głosowania w referendum u części społeczeństwa z chęcią głosowania przeciwko gabinetowi Leszka Millera. Ponadto, odciąga działania administracji publicznej od zagadnień związanych z należyтым przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej, czego najlepszym dowodem jest słaba kampania rządowa przygotowująca do referendum.

Wracając do problematyki negocjacji członkowskich, polskie elity polityczne zachowywały się w ich trakcie w sposób, który można nazwać za Erichem Frommem „ucieczką od wolności” czy też próbą „ucieczki od kłopotów” ekonomicznych i społecznych. W ramach tego myślenia Unia stanowi remedium na polskie kłopoty oraz pomysł na przerzucenie ciężarów finansowych i politycznej odpowiedzialności na Europę. Osiągnięcie członkostwa w UE było traktowane jako cel sam w sobie, bez należytego namysłu nad późniejszą obecnością w strukturach europejskich. Pomoc unijna niewątpliwie zapewni możliwość modernizacji polskiej gospodarki i administracji publicznej, ale zakres wykorzystania tej pomocy może być bardzo różny. Decydujące znaczenie ma tutaj właśnie umiejętność odpowiedniego wykorzystania polskiego członkostwa w strukturach zjednoczonej Europy.

Już w trakcie negocjacji rząd próbował wykorzystać Europę do wzmocnienia swojej pozycji na arenie wewnętrznej i usprawiedliwienia niektórych niepopularnych decyzji politycznych (jak np. restrukturyzacja hutnictwa, rolnictwa, ograniczanie deficytu budżetowego itd.). Takie postępowanie jest zgodne z tezami Moravcsika o okresowym wzmocnieniu pozycji rządów narodowych w wyniku współpracy europejskiej. Część decyzji polskiego rządu była podejmowana poza wiedzą opinii publicznej, a także z praktycznym wyłączeniem parlamentu. Niewątpliwie wzmacniało to pozycję rządu (przynajmniej w stosunku do władzy ustawodawczej) i ułatwiało pracę polskim negocjatorom. Później prezentowano już tylko ostateczne efekty negocjacji – jako rezultat wyższej konieczności, historycznej szansy lub potrzeby dostosowania się. Niekiedy była to raczej próba maskowania własnej niekompetencji, nadmiernego optymizmu i niepotrzebnego pośpiechu.

W ten sposób w zachowaniu polskich elit odbija się echem tradycja polityczna z czasów II Rzeczypospolitej. W okresie wolnych elekcji rodziny magnackie „uciekały” pod skrzydła dworów zagranicznych, szukając tam patronów

i wsparcia w polityce wewnętrznej. Może to być jeden z wielu dowodów na trwałość sarmackiej obyczajowości w życiu politycznym Polski współczesnej.

Myślenie o integracji europejskiej w kategoriach „ucieczki od kłopotów” lub przerzucenia odpowiedzialności za sytuację w kraju po uzyskaniu akcesji na elity europejskie jest niezwykle krótkowzroczne. Obowiązkiem polskiej klasy politycznej jest przygotowywanie się do obecności w Europie. Dlatego tak niezwykle istotne jest wypracowanie polskiego stanowiska wobec zmian instytucjonalnych w Unii oraz - w ich konsekwencji - zmian w poszczególnych politykach europejskich. Strategiczne stanowisko w tych sprawach musi być umiejętnie prezentowane, przy współpracy całej klasy politycznej. Poszczególne zagadnienia muszą być gruntownie przemyślane i przedyskutowane w kraju. Polska powinna również wypracować wizję własnego miejsca w Europie, swojej narodowej specjalizacji. Postawa bierna albo „ucieczka” od odpowiedzialności za losy kraju skazuje nas definitywnie na rolę peryferii europejskiej - zarówno w sensie gospodarczym, politycznym, jak i intelektualnym.

Debata na temat polskiej wizji zmian politycznych i instytucjonalnych w Europie, a także polskiego miejsca we wspólnocie będzie mieć także niezwykle korzystne znaczenie z punktu widzenia referendum akcesyjnego. Trzeba bowiem zakładać, że taka debata będzie przykładem pozytywnego i konstruktywnego myślenia o sprawach europejskich, określi wspólne narodowe cele po akcesji oraz możliwości realizowania polskich interesów po uzyskaniu członkostwa w UE. W polskim interesie leży na przykład popieranie propozycji wzmacniających rolę Parlamentu Europejskiego i Rady, gdyż Polska będzie dysponowała w obu instytucjach stosunkowo znaczną siłą polityczną. Należy też pamiętać, iż dalsze wzmacnianie pozycji parlamentu będzie prowadziło do stopniowego wzmacniania tendencji federalistycznej w Unii Europejskiej.

W polskim interesie leży również wspieranie głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie, gdyż ogranicza to prawo weta państw słabiej zaludnionych niż Polska. Dzięki temu pozycja negocjacyjna naszego kraju relatywnie wzrasta, zaś rządy mniejszych państw mogą w niektórych sprawach szukać sojuszy korzystnych dla Polski. Głosowanie większością głosów służy ponadto wzmocnieniu pozycji politycznej Rady (a więc rządów narodowych) wobec innych instytucji unijnych. Wzajemne blokowanie procedury podejmowania decyzji w łonie Rady nieuchronnie sprzyja bowiem wzmocnieniu władzy dyskrecjonalnej Komisji Europejskiej i Trybunału. Polacy nie powinni natomiast popierać rozwiązań służących pogłębionej integracji wybranej

grupy państw (tzw. zmiennej geometrii członkostwa). Przypieszyłoby to wprawdzie zmiany ustrojowe w Europie, ale może być niekorzystne dla polskich interesów.

Kluczowe znaczenie dla polskiej obecności w Europie będą mieli wysoko wykwalifikowani urzędnicy, którzy na co dzień będą reprezentować polskie interesy w instytucjach europejskich. Niezbędne będzie również odpowiednie przekształcenie krajowej administracji, by była bardziej sprawnym instrumentem w rękach polskiego rządu. Należy zwłaszcza pomyśleć o powołaniu struktur odpowiedzialnych za przygotowywanie programów działań strategicznych, a także wzmocnić funkcje monitorujące sprawność realizowanych polityk rządu. Konieczne będzie także powołanie struktur odpowiedzialnych za monitorowanie współdziałania na forum europejskim i w relacjach z instytucjami tego szczebla. Istotną pomoc w realizacji tych funkcji powinno zapewnić odpowiednie zaplecze intelektualne dla działań administracyjnych w postaci instytutów badawczych i ośrodków akademickich stale współpracujących z urzędnikami.

PRZYPISY

- 1 Zob. m.in. J. J. Mearsheimer: *The Tragedy of Great Power Politics*. W. Norton & Company, New York 2001; G. Arrighi: *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times*. Verso Books 1994. Na temat kryzysu przywództwa Ameryki i nowego ładu ponadnarodowego zob. M. Hardt, A. Negri: *Empire*. Harvard University Press, Cambridge Mass. 2001.
- 2 A. J. Toynbee: *Stadium historii*. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000, s. 222-290.
- 3 Zobacz więcej na ten temat m.in. w: R. Gilpin: *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century* (Princeton University Press, Princeton 2000), s. 182; A. Zorska: *Globalization and regionalization. The impact of TNCs on integration of Central Europe*, w: H. Bunz, A. Kukliński (red.): *Globalization. Experiences and Prospects* (Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2001).
- 4 Zob.: A. Stone Sweet, W. Sandholtz: *European Integration and Supranational Governance*, „Journal of European Public Policy” 4 (3) / 1997, s. 297-317.
- 5 A. Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca New York 1998, s. 474-475.
- 6 Zob. S. Strange: *The Retreat of State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, Cambridge 1996; N. Hertz: *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*. Free Press, New York 2002.
- 7 E. Dominik: *Charles de Gaulle: polityk i wizjoner*. Wydawnictwo Trio, Warszawa 2001, s. 114-124.
- 8 G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck: *Governance in the European Union*. Sage Publication, London 1996.
- 9 D. Calleo: *Rethinking Europe's Future*. Princeton University Press, Princeton-Oxford 2002, s. 142-143.
- 10 L.C. Thurow: *Building Wealth. The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in Knowledge-Based Economy*. HarperCollins Publishers, New York 2000, s. 89-98.
- 11 F. Golebski: *Brytyjskie koncepcje Unii Europejskiej*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.): *Unia*

- Europejska - nowy typ wspólnoty międzynarodowej*. Instytut Stosunków Międzynarodowych UW, Warszawa 2002, s. 130-141.
- 12 D. Calleo: *Building Wealth...*, s. 188-190.
 - 13 Więcej na ten temat zob. L. Emmerij: *Major Development Challenges Globally and Regionally*, w: H. Bunz, A. Kukliński (red.): *Globalization. Experiences and Prospects*. Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 2001.
 - 14 D. Calleo: *Building Wealth...*, s. 227-231, 244-246.
 - 15 M.J. Radło: *Strategia Lizbońska. Konkluzje dla Polski*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002, s. 21-24.
 - 16 S. Parzymies: *Proces instytucjonalizacji wspólnot europejskich i Unii Europejskiej, czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.): *Unia Europejska...*, s. 83.
 - 17 Zob. A. Szeptycki: *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.): *Unia Europejska...*, s. 163-175.
 - 18 L. Gruber: *Ruling the World. Power, Politics, and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton University Press, Princeton 2000, s. 171-212.
 - 19 *O przyszłości Europy. Głosy polityków*. Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2000, s. 27-36.
 - 20 Zob. S. Parzymies: *Proces instytucjonalizacji wspólnot europejskich...*, s. 87-88.
 - 21 J. Golub: *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*. „International Organization”, t. 53, nr 4 (1999).
 - 22 D. Calleo: *Building Wealth...*, s. 286.
 - 23 G. Tsebelis, G. Garrett: *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. „International Organization”, t. 55, nr 2 (2001).
 - 24 B. Rosamond: *Theories of European Integration*. St. Martin's Press, New York 2000, s. 51-53.
 - 25 G. Marks, L. Hooghe, K. Blank: *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 3, 1996. Zobacz również inne wypowiedzi zwolenników podejścia „sieciowego” do integracji europejskiej, np. G. Marks, F. Nielsen, F. Ray, J. Salk: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in European Union*, w: G. Marks, F. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck (eds.), *ibidem*; G. Marks, L. Hooghe (eds.): *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishing 2001.
 - 26 A. Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca New York 1998.
 - 27 F. Schimmelfennig: *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*. „International Organization”, t. 55, nr 1 (2001), s. 47-80.
 - 28 T. Fuller: *EU gets a 'bargain' in expanding east. Read fine print and it's only 10 billion Euros*. „International Herald Tribune”, 17 December 2002.
 - 29 Zob. J. Saryusz-Wolski: *Der Osten zahlt die Zeche*. „Die Welt”, 28.11.2002. Na ten sam temat również: J.M. Nowakowski: *Drang nach osten. Niemcy kolonizują Wschód uciekając przed Zachodem*. „Wprost”, 10 listopada 2002.
 - 30 H.H. Nolte: *Unia Europejska w nowoczesnym systemie światowym*. „Przegląd Dyplomatyczny”, t. 2, nr 4 (8) (2002).
 - 31 R. Legutko: *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, w: U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka (red.): *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?* Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002.
 - 32 A. Moravcsik: *The Choice for Europe...*, s. 479-480.
 - 33 Więcej na ten temat zob. K. Bachmann: *Gołębie na dachu Konwentu*. „Unia & Polska”, 5 grudnia 2002, s. 4-6.