

---

---

# Miejsce Polski w Unii Europejskiej

Andrzej Krzeczunowicz\*

## Do jakiej Unii Europejskiej wchodzimy?

13 grudnia 2003 r. szefowie państw i rządów 15 krajów członkowskich Unii Europejskiej i 10 krajów, mających do niej wejść 1 maja 2004 r., uznali, że nie powiodła się próba uchwalenia pierwszej konstytucji jednoczącej się Europy. Brukselska konferencja na szczycie zakończyła się fiaskiem.

Polska odegrała w tym wydarzeniu czołową rolę. Rząd Rzeczypospolitej, jej klasa polityczna łącznie z opozycją są dumne z postawy naszej delegacji w Brukseli. Stanowisko to ma, według ankiet opinii publicznej, poparcie większości społeczeństwa. Uznaje się na ogół, że potrafilismy obronić się przed próbami narzucenia nam woli mocarstw unijnych. Więcej, pokazaliśmy dotychczasowym członkom UE, że Polska jest krajem, który się liczy i z którym trzeba się liczyć.

Popatrzmy teraz na ten problem z punktu widzenia chłodnych realiów politycznych. Analiza fiaska brukselskiego prowadzi większość obserwatorów zagranicznych do kilku wniosków. Po pierwsze, jesteśmy na europejskiej scenie dyplomatycznej prawie całkowicie izolowani. Jedną Hiszpania była naszym wspólnikiem w dokonanym dziele torpedowania konstytucji. Wszyscy bez wyjątku nasi sąsiedzi w Europie Środkowej i Wschodniej inaczej zrozumieli swą przyszłość europejską i stopień domniemanego zagrożenia przez hegemoniczne aspiracje Niemiec i Francji. Po drugie, to my, Polacy, jesteśmy teraz postrzegani jako główny hamulec integracji europejskiej i jako przejmujący rolę przypisywaną od lat Wielkiej Brytanii. Po trzecie, reakcja zwolenników konstytucji była natychmiastowa. Sześć

---

\* *Andrzej Krzeczunowicz* – wieloletni pracownik Radia „Wolna Europa”; w latach 1989–1992 dyrektor Biblioteki Polskiej w Paryżu; w latach 1992–1997 ambasador RP w Belgii i Luksemburgu oraz przy NATO i UZE.

najbogatszych państw Unii opowiedziało się za zmniejszeniem wspólnego budżetu na okres 2007–2013. Oznacza to po prostu, że odbiorcy netto funduszy unijnych, a przede wszystkim Polska i Hiszpania, będą mniej otrzymywać w przyszłości ze wspólnej kasy, niż na to liczyli. Przykra to, ale realistyczna perspektywa. Po czwarte, zanosi się teraz na to, że realizowana będzie – zapewne przez założycielską „szóstkę” wspólnoty – koncepcja „grupy pionierskiej” albo „awangardy” w łonie Unii, prowadząca do Europy o „zmiennej geometrii” lub – jak kto woli – o dwóch czy więcej „prędkościach”. W budowie takiego „twardego trzonu” Unii Europejskiej Polska nie będzie miała nic do powiedzenia, bo sama się z tego procesu wykluczyła. Zauważmy, że właśnie takie intencje kryją się za klauzulą o „wzmocnionej współpracy”, utrwaloną w Traktacie Nicejskim – traktacie, którego tak dzielnie i wytrwale broniliśmy na nieszczęsnym szczycie brukselskim.

Nie chciałbym, aby to, co mówię, brzmiało alarmistycznie. Nie jest to ani pierwszy, ani ostatni kryzys w trwającym już pół wieku procesie jednoczenia Europy. Wszystkie dotychczasowe kryzysy, niektóre znacznie poważniejsze niż obecny, Europa potrafiła przezwyciężyć i następnie kroczyć dalej ku wybranemu celowi. Problem w tym, że postęp był za każdym razem nieco powolniejszy, niż pierwotnie zakładano, koncepcje ojców założycieli były za każdym razem nieco rozważniane, a moment dojścia do pełnej Unii przesuwiał się nieco dalej w przyszłość. Aby odpowiedzieć na tytułowe pytanie, do jakiej Unii wchodzimy, trzeba więc cofnąć się do samego początku, bo jej charakterystyczne cechy, jej plusy i minusy, kształtowały się z biegiem lat i wydarzeń.

Należy rozpocząć opis Unii od stwierdzenia, że jest to organizacja wciąż jeszcze nieustabilizowana, podlegająca stałym zmianom, udoskonaleniom czy przystosowaniom. Powstała w dramatycznych okolicznościach, niemal na zgliszczach wyniszczonej drugą wojną światową Europą, rozwija się zaś od tego czasu w sposób raczej spazmatyczny pod wpływem humorów wewnętrznych oraz wydarzeń na arenie światowej.

W 1946 r. Winston Churchill wezwał w głośnym przemówieniu w Zürichu do powołania do życia Stanów Zjednoczonych Europy. Churchill miał co innego na myśli, niż się na ogół sądzi. Wierny starej koncepcji, że Wielka Brytania to jedno, a Europa to coś zupełnie innego i odrębnego, uważał, że proponowane przez niego nowe Stany Zjednoczone winny objąć kontynent ogarnięty chorobą odwiecznej niestabilności, prowadzącej do

wojen. Wielka Brytania miała wypróbowany system i wcale nie potrzebowała przyłączać się do takich nowych tworów.

Wyrazem innych panujących w tym czasie koncepcji jest słynne przemówienie Roberta Schumana, francuskiego ministra spraw zagranicznych, wygłoszone w 1950 r. Nawiązując do ówczesnych pomysłów na utrzymanie pokoju i zjednoczenie kontynentu, Schuman powiedział: „Europa nie powstanie za jednym zamachem, ale stopniowo, w drodze konkretnych przedsięwzięć, opartych na poczuciu solidarności”. Zaproponował, aby przy realizacji tego zamysłu wziąć na pierwszy ogień przemysł węglowy i stalowy Francji i Niemiec, a więc te gałęzie, które tradycyjnie służyły obu państwom do rozbudowy zbrojeń i rozpętywania wojny. Schuman dodał, że „będą to podstawy federalnej Europy, potrzebnej dla zachowania pokoju”.

Idea Schumana okazała się chwytliwa. Już w następnym roku podpisany został Traktat Paryski ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, pierwszą z trzech wspólnot, liczących pierwotnie sześć państw. Z czasem wspólnoty przekształciły się we Wspólny Rynek, następnie we Wspólnotę Europejską, wreszcie w Unię Europejską, obejmującą wpierrw sześć, potem dziewięć, dziesięć, dwanaście, ostatnio piętnaście i wreszcie teraz – po 1 maja 2004 r. – dwadzieścia pięć państw.

Natomiast federalnej Europy proponowanej przez Schumana jak nie ma, tak nie ma. Samo zaś pojęcie federacji jest w niektórych kołach, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, po prostu „brzydkim” słowem, którego należy unikać w obecności pań. Jest też rzeczą pewną, że nazwa „Unia” jest w dzisiejszych warunkach określeniem na wyrost. Co najwyżej mamy do czynienia z luźną konfederacją państw, pozbawioną jednak zwornika zasadniczego, czyli konstytucyjnego, zwieńczającego jej sklepienie instytucjonalne. Wyraźny kontrast stanowią struktury ekonomiczne Unii. Są one bardzo liczne, nieodwracalne i nadal się rozwijają. Dzięki nim przede wszystkim Unia zyskała ogromne znaczenie polityczne i psychologiczne.

Na długiej już drodze rozwojowej Unii nie obyło się bez porażek. Pierwszą z nich, jeszcze przed powstaniem Wspólnego Rynku, było odrzucenie w 1954 r. przez francuskie Zgromadzenie Narodowe koncepcji Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Stało się tak na skutek nienaturalnego i jednorazowego sojuszu francuskich gaullistów i komunistów, a więc nacjonalizmu sprzymierzonego z agenturą sowiecką, zdecydowaną torpedować wszelkie próby krzepnięcia i jednoczenia się Europy. Gdyby inicjatywa EWO się udała, zanim jeszcze Niemcy weszły do NATO, a Wielka

Brytania do Wspólnego Rynku, kto wie, w jaki sposób potoczyłaby się dalsza historia jednoczenia naszego kontynentu. Czy mielibyśmy np. do czynienia z trapiącym nas stale problemem „tożsamości europejskiej” w Łonie Sojuszu Atlantyckiego, czy EWO nie stanowiłaby swoistego trzonu nowych, bardziej solidnych instytucji europejskich, może nawet federalnych?

Po tej porażce powrócono do polityki małych kroków. W 1957 r. grono tych samych sześciu państw podpisało traktaty o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Warto zauważyć, że w Traktacie Rzymskim wyrażona została stanowcza wola ustanowienia „podstawy coraz ściślejszej unii między narodami Europy”. O federacji już się raczej nie mówiło. Natomiast stopniowo wprowadzało się do traktatu założycielskiego nowe koncepcje, np. procedury konsultacji politycznych, europejski system walutowy i oczywiście kolejne rozszerzenia instytucji zwanej Wspólnotami Europejskimi. W 1986 r. Jednolity Akt Europejski, podpisany w Luksemburgu, wyznaczył na 1993 r. termin finalizacji wolnego rynku wewnętrznego, wprowadził politykę zwaną „strukturalną” na rzecz regionów zapóźnionych w rozwoju, wspólnę politykę w dziedzinach ochrony środowiska, badań naukowych i technologii, wreszcie podstawy wspólnej polityki zagranicznej.

W 1992 r. kolejny traktat, podpisany w Maastricht, poczynił dalsze postępy przy finalizowaniu unii gospodarczej i walutowej i postawił sobie jako cel przygotowanie unii politycznej. Ratyfikacja tego traktatu okazała się bardzo trudna, gdyż państwa członkowskie dopuściły się poważnych zaniedbań w dziedzinie informowania opinii publicznej. Dania nawet odrzuciła traktat w referendum, ale przyjęła go w drugim podejściu po uzyskaniu pewnych wyjątków. Zauważmy, że sama zasada przyznawania wyjątków jest sprzeczna z pojęciem unii. Taki wyjątek uzyskała – gdy chodzi o Kartę Socjalną – Wielka Brytania, która, choć rządzona przez labourzystów, uważa, że elastyczność systemu ochrony społecznej lepiej się nadaje do realizacji celów neoliberalnej gospodarki rynkowej. Wyjątek zastosowano wobec Danii i Wielkiej Brytanii, które nie wprowadziły wspólnej waluty euro. Szwecja nie zażądała wyjątku w sprawie euro. Przeciwnie, zobowiązała się wejść do systemu wspólnej waluty, ale w referendum Szwedzi opowiedzieli się przeciw wprowadzeniu euro. Wyjątek przyznano Irlandii, Austrii, Szwecji i Finlandii, które uważają się za państwa neutralne i nie są zainteresowane wspólną polityką bezpieczeństwa. Wyjątków jest więcej i wszystkie one utrudniają proces integracji europejskiej. W

Maastricht odnotowano jednak spore osiągnięcia. W miejsce trzech Wspólnot Europejskich powołano jedną Unię, wprowadzono mechanizmy współpracy międzynarodowej, opartej na jednomyślności, oraz zasady współpracy ponadnarodowej, opartej na decyzjach większościowych, przede wszystkim zaś ustanowiono przyszłą wspólną walutę – euro.

Po pięciu latach postanowiono znów zwołać Konferencję Międzyrządową, by dokonać reformy instytucji europejskich. W jej wyniku podpisano w Amsterdamie traktat, który nie wniósł prawie nic nowego. Zaczęły coraz wyraźniej dawać znać o sobie egoizmy narodowe, a proces integracji zaczął natrafiać na kolejne bariery. Wyjątkowo burzliwy i niewiele bogatszy w wyniki był szczyt nicejski w 2000 r. Znów nie udało się dokonać poważniejszej reformy instytucjonalnej, choć były pewne osiągnięcia, mianowicie: nowe zasady ważenia głosów w Radzie UE, powiększenie liczby tematów podlegających decyzjom większościowym, ustalenie wielkości Komisji, wprowadzenie zasady wzmocnionej współpracy, niezagrożonej niczymi wetem, między państwami chętnymi do głębszej integracji w zmniejszonym gronie. Nie trzeba podkreślać, że i ta zasada nie będzie w przyszłości sprzyjać równomiernemu rozwojowi Unii. Prawdziwym szokiem było odrzucenie Traktatu Nicejskiego w drodze referendum przez Irlandię. Kraj, który najbardziej skorzystał na wejściu do Unii, zagradzał teraz drogę do Europy całej środkowo-wschodniej części kontynentu. Irlandia wybrnęła z impasu, zarządzając po jakimś czasie nowe referendum, poprzedzone intensywną kampanią uświadamiania społeczeństwa o prawdziwej stawce poszerzenia. Metoda okazała się słuszna i dała pożądane wyniki.

Konieczność reformy stawała się jednak coraz pilniejsza, ponieważ na 2004 r. wyznaczono największe rozszerzenie w historii Unii – przyjęcie naraz aż dziesięciu nowych państw. Istniały uzasadnione obawy, że zarządzanie Unią w gronie 25 państw będzie znacznie trudniejsze, zwłaszcza na kłopoty, na jakie natrafiała „piętnastka”. Sięgnięto więc po ciężką artylerię. Zwołano Konwent Europejski, mający opracować konstytucję dla Unii i przedstawić ją do zatwierdzenia kolejnemu szczytowi, tym razem w Brukseli. Wynik tego szczytu jest znany i pozwala nam wrócić do wstępnego pytania: jaka jest – po zerwaniu szczytu konstytucyjnego – ta Unia, do której wchodzimy 1 maja 2004 r.?

Projekt konstytucji był próbą stworzenia stałej niejako podstawy prawnej, oddzielonej od zbyt licznych i zmiennych tekstów wykonawczych.

Wobec fiaska szczytu brukselskiego struktura prawna Unii pozostaje taka, jaka narosła nieco chaotycznie i przypadkowo w wyniku procesów historycznych. Fasadę tej struktury prawnej stanowią trzy filary: pierwszy, obejmujący dotychczasowe zdobycze ekonomiczne i różne wspólne polityki gospodarczo-finansowe; drugi – wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa; wreszcie trzeci – sprawy wewnętrzne, takie jak wymiar sprawiedliwości, działalność policji itp. Za tą fasadą trzech filarów stoi gmach, którego styl można by nazwać barokowym, a może nawet rokokowym, zważywszy na niesłychanie skomplikowany charakter krzyżujących się współzależności, kompetencji i rywalizacji. Główną cechą charakterystyczną Unii zdaje się być to, że jest ona zbiorowością państw, które wyrzekły się niektórych zębów swojej suwerenności, przy czym zrzeszająca je nadrzędna instancja nie jest zdolna do sprawnego wykonywania ich kolektywnej suwerenności ze względu na swą ociężałość i powolność proceduralną. Zdaniem niektórych państw członkowskich daje to na płaszczyźnie politycznej bilans negatywny i dlatego zwolennicy ścisłej integracji uważają, że środkiem zaradczym jest ustrój federalny.

Struktura prawna Unii Europejskiej ma cztery podstawy: kolejne traktaty założycielskie; normy pochodne wynikające z funkcjonowania instytucji europejskich; układy międzynarodowe zawarte przez Unię; orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. W hierarchii norm prawnych prawo unijne ma pierwszeństwo przed normami prawa narodowego tam, gdzie zaistnieć mogą konflikty. Działa zarazem zasada subsydiarności, czyli pomocniczości, przewidująca – w wielkim skrócie – że nie należy załatwiać w centrali spraw, które mogą być rozwiązane w terenie. Przeciwno decyzjom władz unijnych rządy, samorządy, instytucje i zrzeszenia oraz indywidualni obywatele państw członkowskich mogą się odwoływać do Trybunału Sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że od kiedy Polska należy do Rady Europy, skargi wnoszone przed Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przez obywateli polskich przeciwko własnemu rządowi biją rekordy w porównaniu z innymi krajami należącymi do tej organizacji. Jest to spowodowane fatalnym stanem polskiego wymiaru sprawiedliwości. Wolno więc przypuszczać, że także Trybunał Unii w Luksemburgu będzie miał w przyszłości do czynienia z wieloma skargami polskimi.

Unia Europejska jest instytucją demokratyczną, która jednak zawiera w swojej strukturze różne osobliwe wyjątki od klasycznego trójpodziału

władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą. Najwyższym organem jest Rada Europejska, zbierająca się co najmniej dwa razy w roku na najwyższym szczeblu i zmieniająca swego przewodniczącego co pół roku na zasadzie rotacji. Wydaje ona dyrektywy i zalecenia Komisji Europejskiej, będącej organem wykonawczym Unii w dziele codziennego jej zarządzania. Komisja miała dotąd 20 komisarzy, co już teraz uważa się za zbyt wielką liczbę. Po rozszerzeniu ma ich 25, co z pewnością nie usprawni jej działania. Komisja ma ponadto 23 dyrekcje generalne i 16 tys. urzędników. Wielu obserwatorów uważa, że jest to dowodem monstrualnego rozrzedzenia biurokracji brukselskiej, przy czym zapominają oni, że jeszcze więcej urzędników mają niezliczone samorzady, np. hrabstwo Surrey w Anglii czy miasto Hamburg w Niemczech. Urzędnik unijny ma w teorii być bezstronny i zapomnieć na okres pracy w Brukseli o swej przynależności narodowej. Krótko mówiąc – ma działać jak prawdziwy Europejczyk. W jakim stopniu mu się to udaje, pozostaje w sferze domysłów.

Ważnym organem ustawodawczym Unii jest Rada UE, która zatrudnia dalsze 2 tys. urzędników w swym sekretariacie generalnym. Wydaje ona rozporządzenia wykonawcze i dyrektywy w porozumieniu z Komisją i Parlamentem Europejskim. Tam, gdzie decyzje zapadają nie na zasadzie konsensusu, tylko większością głosów, głosy te są wazone według uzgodnionych zasad. To właśnie zasady przyjęte w Nicei, niezwykle korzystne dla Polski i Hiszpanii, wzbudziły tyle emocji. Stąd podjęto próby ich zmiany, a w następstwie doszło do fiaska szczytu brukselskiego.

Trzeba sobie zdać sprawę, że przy wszystkich deklaracjach jedności i solidarności, jakie ustawicznie słyszymy ze wszystkich stron, egoizm narodowy nadal odgrywa przemożną rolę w polityce unijnej wszystkich prawie bez wyjątku państw członkowskich. Decyzje większościowe siłą rzeczy nie zadowolają tych, którzy głosowali przeciw. Dlatego stosuje się tę procedurę w sprawach mniej ważnych, we wszystkich ważnych natomiast obowiązuje konsensus, czyli prawo weta. Najprędzej dał o tym znać partnerom europejskim niezrównany w swej dumie narodowej generał Charles de Gaulle. W 1966 r. wymusił on tzw. kompromis luksemburski, który sprowadzał się do stałej groźby użycia weta w razie domniemania naruszenia interesu narodowego danego państwa. W następnych latach wiele decyzji instancji europejskich zostało w ten sposób poważnie utrudnionych, jeżeli nie wręcz sparaliżowanych. Zbliżony los spotkał procedurę podejmowania decyzji większością głosów. W 1994 r. „kompromis z

Joanniny” ustanowił liczebność tzw. mniejszości blokującej decyzje większościowe Rady Ministrów/Rady UE. Wynosi ona 23 głosy na 87. Przez zwolenników szybszej integracji europejskiej te dwa kompromisy są uznawane za przykłady zwycięstwa polityki nad prawem.

Parlament Europejski także ma swoje osobliwości. Nie ma np. jednej ordynacji wyborczej obowiązującej na całym obszarze Unii. Każde państwo ustala swoją. Jedyne cechy, które łączą wybory w poszczególnych krajach członkowskich, to ich charakter bezpośredni i tajny oraz fakt, że odbywają się w tym samym dniu we wszystkich państwach Unii, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie tradycyjnie głosuje się w czwartki (w tym wypadku 3 dni wcześniej niż reszta Europy). Posłowie tylko w bardzo szeroko rozumianym przybliżeniu reprezentują swoje kraje w sposób proporcjonalny do ich wielkości. Np. Niemcy mają prawie 200 razy więcej ludności niż Luksemburg, ale tylko 6 razy więcej posłów. Na początku Parlament miał bardzo ograniczone funkcje. Podlegają one jednak stałej rozbudowie. Parlament może obecnie zatwierdzać budżet Unii, pełnić pewne funkcje kontrolne w stosunku do instytucji unijnych, a nawet rozpatrywać wnioski o wotum nieufności dla Komisji. Rośnie też zakres jego funkcji ustawodawczych, ale prymat ma nadal w tej dziedzinie Rada UE.

Nowatorski charakter z punktu widzenia klasycznego prawa konstytucyjnego mają inne rozwiązania przyjęte w Unii Europejskiej. Budżet Unii, uchwalany co roku, ale według siedmioletniego programu ramowego (tzw. perspektywa finansowa), jest sam w sobie niejako „instytucją” unijną. Jego zatwierdzenie wymaga ścisłej współpracy Rady Unii Europejskiej, Komisji i Parlamentu, przy czym główne decyzje podejmuje Rada UE. Źródłem dochodów budżetu są wkłady państw członkowskich, ustalone według wielkości ich PKB, odsetki od podatku VAT pobieranego przez państwa członkowskie oraz opłaty celne pobierane na granicach zewnętrznych Unii. Po stronie wydatków budżet Unii wynosił w 2000 r. 91 mld euro i rozkładał się w sposób szczególnie oryginalny. Składał się bowiem w bardzo znacznym stopniu z różnego rodzaju subwencji: 41 mld przeznaczano na subwencje dla rolnictwa, 32 mld na wydatki strukturalne i społeczne, 7 mld na pomoc zagraniczną i humanitarną (1 miejsce w świecie), 6 mld na różne wspólne polityki i 4,5 mld na wydatki administracyjne. Unia ma swój własny Trybunał Obrachunkowy, Komitet Gospodarczy i Społeczny oraz Komitet Regionów.

Prawie pół wieku trwała ewolucja od Wspólnego Rynku do Unii Gospodarczej i Walutowej. Celem pierwotnym Wspólnego Rynku było zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi dla podniesienia stopy życiowej ich ludności. Celowi temu służyły wymienione już w Traktacie Rzymskim cztery filary wspólnoty, a mianowicie: swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób. Do Wspólnego Rynku dochodzono stopniowo poprzez wprowadzanie unii celnej, wspólnych barier celnych na granicy zewnętrznej, harmonizację tysięcy norm i procedur we wszystkich dziedzinach produkcji, dystrybucji i konsumpcji, a wreszcie wprowadzenie jednolitego rynku, choć nawet to dzieło nie jest jeszcze na 100% ukończone.

Szczególnie ważnym rozdziałem jest swobodny przepływ osób, który przecież nie kończy się na bezwizowym przekraczaniu granicy. Chodzi tu także o swobodę podejmowania pracy, zakładania przedsiębiorstw czy otwierania praktyk, osiedlania się, głosowania w wyborach w innym kraju, uzyskiwania uznania dyplomów uczelnianych czy zawodowych, nabywania obywatelstwa europejskiego itd. I w tej dziedzinie pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Istnieje nawet projekt, aby Unia Europejska miała poza swymi granicami wspólne dla wszystkich państw członkowskich przedstawicielstwa czy placówki dyplomatyczne.

Unia Gospodarcza i Walutowa, która także podlega ciągłym przemianom, ma swą genezę w odejściu USA od standardu złota na początku lat siedemdziesiątych i wprowadzeniu płynnych kursów walutowych, dyktowanych prawem podaży i popytu. Aby uniknąć wojen walutowych w łonie wspólnoty, ustanowiono w 1972 r. tzw. wąż walutowy, ulepszony po siedmiu latach wprowadzeniem Europejskiego Systemu Walutowego. Celem tych zabiegów było ustalenie dość ścisłych granic fluktuacji walut, przy jednoczesnym ustanowieniu wspólnej jednostki rozliczeniowej zwanej ecu. Dopiero Traktat z Maastricht zapowiedział powstanie wspólnej waluty – euro. Aby uniknąć zaburzeń na tak wielkim rynku wewnętrznym, uzgodniono Pakt Stabilności narzucający kandydatom do wspólnej waluty granice zadłużenia publicznego, równowagę wydatków publicznych oraz maksymalną stopę inflacji, czyli stabilność cen. Ostatnio, jak wiemy, państwa Unii zgodziły się uczynić wyjątek dla Niemiec i Francji, które od paru lat naruszają Pakt Stabilności. Doprowadziło to do bezprecedensowej sytuacji prawnej, w której Komisja Europejska zaskarżyła wszystkie państwa

członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości za tolerowanie takiego pogwałcenia Paktu Stabilności. Orzeczenie może zapaść w ciągu 2004 r.

Od 1 stycznia 2002 r. w obiegu znajduje się nowa waluta – euro. Zniknęło tym samym niebezpieczeństwo szkodliwych fluktuacji walutowych na obszarze Unii Walutowej, euro zaś stało się konkretnym symbolem przynależności do Unii. Trzy państwa dotychczasowej UE piętnastu nie wprowadziły euro, a Europejski Bank Centralny nosi znamiona instytucji federalnej, gdyż równoległe do niego istnieją nadal narodowe banki centralne. Euro jest więc walutą bez państwa. W istocie rzeczą jest walutą pewnej przestrzeni gospodarczej, a nie walutą mocarstwa gospodarczego. Gdyby istniało państwo europejskie, można by zakładać, że euro byłoby poważnym konkurentem dla amerykańskiego dolara. Stany Zjednoczone produkują najwięcej wyrobów i usług, Europa zaś jest pierwszym w świecie mocarstwem handlowym. W tej sytuacji „bezpieczeństwo” Europejski Bank Centralny nie ma normalnego zaplecza demokratycznego, charakterystycznego dla instytucji tego rodzaju. Odpowiedzialność za politykę finansową jest rozproszona, a formułowanie wspólnej polityki gospodarczej jest znacznie utrudnione.

Z tego wszystkiego wynika, że unia ekonomiczna, do której wchodzimy, jest – także pod tym względem – niedoskonała. Sformułowanie traktatowe, które mówi, że „państwa członkowskie prowadzą swe polityki ekonomiczne we wspólnym interesie”, może niekiedy brzmieć jak pobożne życzenie. Rada UE i Komisja mogą wydawać zalecenia i nawet ostrzeżenia, ale nie pomniejsza to rozziewu między istnieniem wspólnej polityki walutowej a brakiem wspólnej polityki gospodarczej. Każde państwo prowadzi bowiem własną politykę gospodarczą, a w Radzie UE przysługuje w tej szczególnie ważnej sprawie prawo weta. Z kolei polityka handlowa podlega instancjom unijnym. W teorii wspólna waluta winna była być ostatnim etapem unii gospodarczej i pierwszym etapem unii politycznej. Do powstania unii politycznej brak jednak nadal woli ... politycznej.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią była zawsze wspólna polityka rolna Unii. Założeniem pierwotnym było, że powinna ona doprowadzić do zwiększenia wydajności, zapewnienia godnej stopy życiowej mieszkańcom wsi, ustabilizowania rynku produktów rolnych, zagwarantowania zaopatrzenia ludności i zapewnienia konsumentom przystępnych cen. Po kilkudziesięciu latach prowadzenia wspólnej polityki rolnej widać, że jej wyniki rozminęły się z wytyczonymi celami. Sukces produkcyjny był wprawdzie

ogromny, ale doprowadziło to do akumulacji olbrzymich i niezmiernie kosztownych nadwyżek. Jeśli chodzi o sferę społeczną, to mała liczba rolników bardzo się wzbogaciła, znacznie większa zaś była zmuszona do migracji i zasilenia biednych dzielnic wielkich miast. Nadużywanie środków chemicznych w rolnictwie doprowadziło z kolei do dewastacji środowiska, uszczuplenia fauny, zanieczyszczenia wód, niekiedy do de- zertyfikacji. Od dziesięciu lat trwają próby reformy tej polityki, natrafiające jednak na duże opory ze względu na nieproporcjonalnie wielką siłę polityczną lobby rolnego. Główne punkty reformy to: położenie kresu dopłatom za produkcję, rozszerzenie systemu dopłat bezpośrednich, ochrona środowiska oraz nacisk na jakość, a nie ilość produkcji. Obraz powoli się zmienia. O ile jeszcze dziesięć lat temu dwie trzecie budżetu Unii przeznaczano na rolnictwo, o tyle obecnie wskaźnik ten wynosi mniej niż 50% i wciąż się obniża.

\*

\*

\*

Jaka jest więc ta Unia, do której przystępujemy: pełna i głęboka czy fasadowa? Od pół wieku pojawiają się w Europie coraz to nowe impulsy zjednoczeniowe, ale towarzyszą im stale czynniki pracę w przeciwnym kierunku – ku rozkładowi. Pierwotny plan Jeana Monneta był *par excellence* polityczny, bo mówił o konieczności stworzenia federacji dla zachowania pokoju. Cel zawarcia „unii” jest stale powtarzany we wszystkich dokumentach, ale koncepcja federacji oddala się, a środki stosowane w procesie jednoczenia stały się celami samymi w sobie. Strach przed konfliktem przemiął, pokój uważamy za rzecz normalną, przyzwyczailiśmy do tego stanu rzeczy amerykański parasol ochronny, a także upadek komunizmu i rozpad Związku Radzieckiego.

Panujący na ogół dobrobyt jest postrzegany jako wynik dynamiki liberalnego kapitalizmu. Wzmacnia on wiarę w siły ultrawolnego rynku i coraz mniej troszczy się o jego ujemne efekty społeczne. Jesteśmy świadkami przypływu globalizacji liberalnej po odpływie tak modnej pół wieku temu – także na Zachodzie – gospodarki planowej i kierowanej. Założycielska solidarność Unii cierpi z powodu tolerowania w wielu krajach wysokiego wskaźnika bezrobocia.

Obecny etap rozszerzenia Unii na Europę Środkową nie jest wszędzie postrzegany jako błogosławieństwo. We Francji np. przeciwna rozszerzeniu

jest większość opinii publicznej. Argumenty „przeciw” są dwojakie. Po pierwsze, trudno było dotąd zarządzać Unią piętnastu państw, a co dopiero będzie z Unią dwudziestu pięciu, w tym dziesięciu nowych, na ogół niesłynących z wielkiego wyrobienia politycznego. Po drugie, będzie to zbyt kosztowne, bo nowi członkowie to bez wyjątku kraje biedniejsze i trzeba będzie im pomagać. Ponadto widzi się też stopniowe osłabianie początkowego idealizmu integracyjnego. Wielka Brytania od trzydziestu lat zwalcza koncepcje federalne i chciałaby poprzestać na usunięciu wszelkich barier handlowych. Ostatnie wydarzenia zwiększyły też podejrzania, że niektóre państwa – zarówno dawni, jak i nowi członkowie – stają się końmi trojańskimi Stanów Zjednoczonych w Europie. Nie brak obserwatorów, którzy widzą w niemożności reformy instytucjonalnej początek erozji Unii. Podobny efekt przypisuje się mnożącym się wyjątkom – *opt-outs* czy *dérogations*.

Dawny konflikt między federalistami a zwolennikami Europy narodów daleki jest od zażegnania. Francja przedstawia siebie jako siłę napędową dalszej integracji i nie wyklucza rozwiązania federalnego. Ale przecież to jej legendarny mąż stanu, generał Charles de Gaulle, był autorem idei Europy narodów, która znajduje spore poparcie, m. in. w Polsce. Nieprzejrzystość regulaminów i procedur sprawia, że przeciętny Europejczyk widzi wokół siebie Unię cierpiącą na poważny deficyt demokratyczny. Stąd spadek zaufania i zainteresowania Unią, przejawiający się w niskich frekwencjach w wyborach europejskich. Na arenie międzynarodowej cechą charakterystyczną Unii jest bezsilność, którą maskuje gadulstwo unijnych księgowych i bełkot urzędowych komunikatów.

Polska ostatnio wskoczyła do ugrzecznionego piekielka szczytów europejskich. Jednym dała się poznać jako niezłomny kontrahent, drugim jako szkodliwy hamulec, wszystkim zaś jako potencjalny pożeracz funduszy unijnych. Czy mamy więc do czynienia z Europą rozczarowań? Sądzę, że w sumie nie. Łatwiej jest zawsze dostrzec aspekt negatywny wydarzenia czy sytuacji niż aspekt pozytywny. Widzimy to na co dzień w mediach na całym świecie. Zapominamy jednocześnie o długim okresie pokoju i rosnącego dobrobytu, zbiegającego się historycznie z narodzinami i dojrzewaniem Unii Europejskiej. Nie zastanawiamy się nad tym, że – bez względu na powtarzające się kryzysy i konflikty – żadnemu państwu nie przyszło do głowy, by zabiegać o wyjście z Unii. Byłoby to po prostu zbyt kosztowne, zważywszy na daleko posunięty stopień współzależności oraz korzyści

płynące z Unii, nawet dla tych, którzy są płatnikami netto do wspólnej unijnej kasy. Rosnące zagrożenia i konkurencja w świecie współczesnym sprawiają, że żadne państwo – małe lub średnie – nie upora się już samo z wyzwaniem epoki. Musimy zatem patrzeć nieco dalej w przyszłość niż doraźne zyski, takie jak dopłaty dla rolników czy fundusze strukturalne. Musimy też wyjść poza obecne dystrakcje, takie jak bizantyjskie kłótnie o słowa i liczby. Przestrogi te dotyczą nie tylko Polski, lecz wszystkich. Bo przecież naszą myślą przewodnią winna być świadomość, że nie ma w Unii takich kategorii jak „my” i „oni”, lecz że my wszyscy jesteśmy Europejczykami, że im bardziej będziemy Unię wzmacniać, tym bardziej sami siebie wzmocnimy. Do osiągnięcia tego celu trzeba jednak dużego wysiłku wychowawczego zarówno wśród naszej młodzieży, jak i wśród naszej klasy politycznej.

*luty 2004 r.*