



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

„BIULETYN OPINIE”

Nr 9/2010

**Wpływ kryzysu gospodarczego
na proces integracji politycznej
w ramach Unii Europejskiej**

Tomasz NIEDZIÓŁKA

Warszawa, 1 marca 2010 roku

Lesław Paga, jeden z wybitnych polskich ekonomistów, stwierdził przed laty, iż „(...) o przyszłości Unii Europejskiej przesądzą kwestie ekonomiczne”¹. Współcześnie teza ta zyskała na aktualności w związku z kryzysem gospodarczym, jaki wstrząsnął Wspólnotą na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy. Wstrząs ten był na tyle poważny, iż pozwala dziś na postawienie pytania o zakres wpływu tego rodzaju perturbacji na ekonomiczną oraz polityczną przyszłość Unii Europejskiej.

Kryzys okazał się dla Unii sprawdzianem trwałości jej struktur oraz wypracowanych pieczołowicie mechanizmów i procedur działania. (www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/FAE_POLICY_PAPER_Kryzys_a_pozycja_a_geopolityczna_UE.pdf). Gwoli prawdy jednak, wcześniej Wspólnocie nie było dane zweryfikować wspomnianych teorii w praktyce (www.kwasniewskialeksander.pl/attachments/BIULETYN_OPINIE_Kryzys_jako_katharsis_dla_UE.pdf). Warto zatem przyjrzeć się w jaki sposób Unia Europejska poradziła sobie z kryzysem gospodarczym. Tym, co uderza już na pierwszy rzut oka, jest duża bezradność Unii wobec problemu, który dotyczy wszystkich bez wyjątku jej państw członkowskich, a zatem całego organizmu Unii Europejskiej. Problematyczna w tym przypadku okazuje się też kwestia dynamicznego podejmowania decyzji, dokonywanych ostatecznie z kilkunastomiesięcznym opóźnieniem w stosunku do reakcji Stanów Zjednoczonych, gdzie kryzys objawił swe najstraszniejsze oblicze. Warto więc postawić pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy oraz zastanowić się nad możliwymi na nie odpowiedziami.

Dlaczego Unia Europejska, w której proces integracji trwa już od kilkudziesięciu lat, nie potrafiła zareagować w sposób dający jej możliwość właściwego poradzenia sobie z wyzwaniami, które pojawiają się w związku z jej obecnością na rynku międzynarodowym? Odpowiedź wydaje się jednoznaczna: Unii brakuje politycznych mechanizmów i możliwości decydowania o kwestiach regulujących politykę każdego z państw członkowskich. To zjawisko z kolei jest bezpośrednim następstwem braku zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii

¹ L. Paga, „Ekonomiczne uwarunkowania przyszłego kształtu Integracji Europejskiej”, [w:] „Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia”, J. Barcz, K. Żukrowska, Wyd. Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001 r., s. 57

Europejskiej. Do dziś nierozstrzygniętą kwestią jest bowiem to, w którą stronę zmierza Wspólnota; czy ma być ona federacją, czy konfederacją? Pozostawiony margines swobody w kwestii interpretacji przyszłych losów Unii sprawia, iż nie są wewnątrz niej podejmowane zdecydowane działania, które byłyby swoistym sterem i żaglem prowadzącym ją w odpowiednim kierunku dla jej nieustannego rozwoju.

Faktem jest, że o Unii Europejskiej stanowią społeczeństwa państw ją tworzących, a także ich przedstawiciele wybierani w demokratycznych wyborach. Warto jednak zwrócić uwagę na zależność jednych względem drugich. Społeczeństwa państw członkowskich UE uzależnione są od swych przedstawicieli, ponieważ to właśnie od nich w głównej mierze czerpią wiedzę na temat korzyści i zagrożeń wynikających z członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej. Politycy natomiast, chcąc zapewnić sobie oraz swoim ugrupowaniom silną reprezentację w krajowych i europejskich gremiach decyzyjnych, wpływają na wyborczy wynik manipulując odpowiednio informacjami na temat Unii Europejskiej, interpretując poszczególne fakty w korzystny dla siebie sposób. To błędne koło nieustannej rotacji poglądów i reprezentujących je osób sprawia, że proces integracji w ujęciu graficznym od wielu już lat przypomina sinusoidę, która dodatkowo nie jest spójna w poszczególnych państwach w danej jednostce czasu. Wszystko to powoduje, że wola rozproszonej opinii publicznej od lat już uniemożliwia zdecydowane rozstrzygnięcie czy i w jakim tempie zmierzać będziemy w stronę federacji, czy też pozostaniemy konfederacją ze wszystkimi negatywnymi następstwami tego stanu rzeczy, widocznymi dzisiaj przez pryzmat dość chaotycznej, bo rozproszonej i nierównej, walki poszczególnych państw członkowskich Unii z kryzysem gospodarczym.

To właśnie w związku z kryzysem gospodarczym, który pokazał, że Unia na obecnym poziomie integracji nie jest w stanie skutecznie przeciwstawić się niekorzystnym dla niej zjawiskom, należy zastanowić się, jaki wariant przyszłości Unii Europejskiej jest dla niej bardziej korzystny. Czy doświadczona kryzysem gospodarczym Unia Europejska zmierzała będzie do zacieśnienia panujących wewnątrz niej relacji, stając się w szybkim tempie federacją, czy też długo jeszcze pozostanie ona na obecnym etapie politycznej integracji, pozostając związkiem państw.

Rozważając wariant pierwszy – Europę funkcjonującą jako federacja, należy zastanowić się w jaki sposób można szybko i skutecznie doprowadzić do tego stanu rzeczy. Nie wydaje się przecież, by w jednakowym czasie społeczności wszystkich państw

wchodzących w skład Unii Europejskiej były zgodne co do tego, aby zjednoczyć Europę także w sferze politycznej.

Jak zatem sprawić, by mimo istniejących różnic wyrażanych w kolejnych krajowych wyborach parlamentarnych, ostatecznie zapadła decyzja o zawiązaniu federacji? Czy oddanie decyzji bezpośrednio w ręce samych obywateli znajdujących się wszakże pod wpływem swych reprezentantów, będących często zręcznymi siewcami populistycznej retoryki, jest rozwiązaniem optymalnym? Być może warto wsłuchać się w tej sprawie w słowa znamienitego polskiego filozofa profesora Leszka Kołakowskiego, który stwierdził przed laty, iż: „(...) w obliczu nieuleczalnej niekompetencji głosujących, wynik, jakikolwiek będzie, będzie aktem nieoświeconej woli, nie zaś rozumu i gdyby był pozytywny, wcale nie będzie oznaczał, że jest korzystny dla tego państwa, albo dla całej Europy; większość narodu nie musi mieć racji; polowanie na czarownice, a potem kara śmierci zostały zniesione przez parlamenty wbrew woli większości społeczeństwa”².

Zgodnie z duchem tych słów można by więc postulować, aby to same parlamenty państw członkowskich porozumiały się co do zawiązania federacji unijnych państw. Takie rozwiązanie przyniosłoby Unii szereg korzyści. Z pewnością przyczyniłoby się bowiem do ułatwienia procesu kierowania wspólnotą jako całością, to zaś z kolei przyczyniłoby się do wzrostu konkurencyjności Unii na arenie międzynarodowej. Z pewnością o wiele łatwiej byłoby Unii konkurować ze światowymi potęgami gospodarczymi takimi jak USA, Japonia, czy Chiny. Należy pamiętać, że obecnie utrzymanie wysokiego stopnia konkurencyjności wymaga od rozproszonej pod względem ilości ośrodków decyzyjnych Unii wiele energii, która w warunkach federacji mogłaby zostać spożytkowana dla uzyskania gospodarczej i politycznej przewagi nad już dzisiaj silną międzynarodową konkurencją.

Obserwując z perspektywy czasu dotychczasowy proces integracji należy jednak zauważyć, że wszystkie podejmowane dotąd działania zmierzają w pewnej dalszej perspektywie czasu do pełnej, politycznej integracji, której bezpośrednim i naturalnym następstwem jest stworzenie federacji państw Unii Europejskiej. Problematiczne jest jednak tempo zachodzących w ten sposób zmian. Wciąż także żywe są w społeczeństwach państw członkowskich obawy odnośnie utraty swej niepodległości, oraz

² L. Kołakowski, „Czy Europa może zaistnieć?”, [w:] „Wizje jedności europejskiej”, Wyd. Elipsa, Warszawa 2003 r., s. 105

zdominowania suwerennego państwa przez siły z zewnątrz. Wszystko to powoduje, że w dniu dzisiejszym Unia jako federacja wydaje się być wciąż jeszcze bardzo odległą perspektywą.

Nieco inaczej rysuje się natomiast integracja europejska w jej dzisiejszej formie: konfederacji. Najbardziej wyraźną różnicą, jaka zarysowuje się w tym modelu integracji w stosunku do modelu federacyjnego jest to, że realizacja wspólnych celów dokonuje się tutaj nie przy pomocy wspólnego organu decyzyjnego, ale za pomocą organów krajowych każdego z państw wchodzących w skład konfederacji. W modelu federacyjnym kompetencje te przejmuje natomiast organ decyzyjny wspólny dla wszystkich państw tworzących federację³. W modelu konfederacyjnym powolne zacieśnianie współpracy w ramach kolejnych polityk zbliża państwa członkowskie do funkcjonowania w ramach określonego wzorca. Ujednolicanie działań państw członkowskich kooperujących ze sobą na zasadzie konfederacji niesie więc za sobą pewne pozytywne rezultaty. Następuje tu m.in. kodyfikacja prawa w kluczowych dla poszczególnych państw dziedzinach. Jest to proces długotrwały, którego efekty widoczne są dopiero w odległej perspektywie czasu. Niemniej jednak, gdy konkretne rozwiązania zaczynają obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, pozytywne efekty ułatwiają koordynację określonych działań w całej Wspólnocie.

Odnosząc się do kwestii tempa przemian prowadzących od dzisiejszej konfederacji do nieco odległej w czasie federacji państw warto zwrócić uwagę na zagadnienie „*finalite politique*”, które interpretuje proces integracji w pewien charakterystyczny sposób⁴. Zjawisko to zakłada bowiem, iż integracja europejska rozpoczyna się od „Europy ojczyzn”, zaś jej finalnym etapem jest „Ojczyzna europejska”. Kolejne fazy określić można jako etapy równowagi, współpracy i unii. Każdy z nich określa coraz bardziej zaawansowany poziom integracji, który prowadzi od uzyskania równowagi pomiędzy poszczególnymi państwami, poprzez etap współpracy i kooperacji między nimi, aż do uzyskania całkowitej unii, charakteryzującej się wszystkimi cechami federacji.

W chwili obecnej Europa wciąż jeszcze zdaje się pozostawać na etapie „równowagi”. Biorąc pod uwagę kolejne rozszerzenia Unii oraz związaną z nimi

³ E. Osmańczyk, „Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych”, Warszawa 1982 r., s. 254

⁴ S. Konopacki, „Komunikacyjna teoria integracji politycznej Karla Deutscha”, „Studia Europejskie” 1998, nr 1, s. 44.

konieczność równania w górę przez nowoprzyjęte państwa, etap równowagi trwał będzie nadal na przestrzeni kolejnych lat. Biorąc pod uwagę obecne tempo przemian zachodzących na tym etapie, do kolejnej fazy – etapu współpracy, dojdziemy zapewne za ok. 50 lat, do ostatniego etapu – unii, za ok. 100 lat.

W tych okolicznościach międzynarodowi konkurenci z pewnością wyprzedzą Unię tak dalece, że nadrobienie strat może stać się dla niej już niewykonalne. Warto więc zastanowić się w szerokim gremium państw tworzących Unię, czy manifestacyjne trwanie przy modelu konfederacyjnym faktycznie służy wspólnocie. Czy nie lepiej byłoby, gdyby poszczególne państwa członkowskie podjęły samodzielną decyzję o zawiązaniu federacji, osiągając stan „unii” będącej ostatnim etapem „*finalite politique*”, wcześniej niż u progu XXII wieku.

Rekomendacje dla Unii Europejskiej

- należy zainicjować publiczną debatę na temat dalszej drogi rozwoju Unii Europejskiej, odpowiadając na pytanie, czy droga zmierzająca ku federacji lub konfederacji będzie bardziej korzystna dla Unii i jej państw członkowskich;
- należy prowadzić obiektywną akcję informacyjną o korzyściach i zagrożeniach płynących z przyjęcia każdej z tych dróg rozwoju;
- bez względu na ostateczną decyzję należy nieustannie dążyć do zacieśniania współpracy w ramach poszczególnych polityk prowadzonych w Unii Europejskiej tak, aby rozstrzygnięcia i decyzje zapadające na poziomie centralnym Unii Europejskiej wiązały w jak największym stopniu poszczególne państwa członkowskie. Tylko wówczas przeciwdziałanie w skali ogólnoeuropejskiej zjawiskom takim jak światowy kryzys gospodarczy będzie przynosiło o wiele bardziej wymierne efekty.

* * *

Tomasz Niedziółka – ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, autor analiz z zakresu polityki zagranicznej Unii Europejskiej. W swojej dotychczasowej karierze współpracował m.in. z Marszałkiem Sejmu RP Markiem Borowskim, a także Deputowanym do Parlamentu Europejskiego prof. Dariuszem Rosatim.

Tezy przedstawiane w „Biuletynie OPINIE” Fundacji *Amicus Europae*
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16

www.kwasniewskialeksander.pl

e-mail: fundacja@fae.pl