



**Niemieckie przewodnictwo w Unii:
podwójna strategia pogłębienia i rozszerzenia
Unii Europejskiej.**

Michael Dauderstädt Barbara Lippert

Wydawca:

Fundacja Friedricha Eberta w Polsce

ul. Podwale 11, 00-252 Warszawa

tel/fax: (++4822) 831 13 03, 831 78 61

e-mail: feswar@supermedia.pl

Copyright 1999 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Spis treści

Streszczenie.....	5
Uwaga wstępna	8
I. Podwójna strategia jako główny składnik niemieckiej polityki europejskiej.....	9
1. Rola Niemiec.....	9
2. Agenda dla niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej.....	10
3. Pogłębienie i integracja: podwójna strategia	11
3.1. "Trójki reform" dotyczących pogłębienia integracji.....	11
3.1.1. Unia Gospodarcza i Walutowa a impulsy gospodarczo-polityczne	12
3.1.2. Inny podział środków zamiast ich zwiększania.....	12
3.1.3. Reformy instytucjonalne	13
3.2. „Trójki reform” a różnicowanie	13
3.3. Stopniowe rozszerzenie oraz porozumienie dotyczące wzrostu gospodarczego z kandydatami do Unii i innymi siadami.....	14
4. O przewadze podwójnej strategii	15
II. Konieczność reform wewnętrznych i zewnętrznych.....	16
1. Europa po 1989 roku: większa różnorodność, otwartość, niepewność.....	16
1.1. Zjednoczone Niemcy: nowy ódek Europy	16
1.2. Określone zasady: Traktat Amsterdamski i Szczyt Luksemburski (Agenda 2000).....	16
1.3. Rosnący sceptycyzm wobec Unii w krajach członkowskich.....	17
1.4. Różne orientacje polityczne wobec procesu integracji w ramach UE.....	18
1.5. Rosnące różnicowanie w UE.....	19
1.6. Gospodarka Unii: stabilność przy utrzymującym się bezrobociu	20
1.7. Kraje kandydujące do członkostwa: postępy, ale wciąż brak decydujących rozstrzygnięć.....	21
1.8. „Biedni” siadzi między reformą a kryzysem systemu	21
2. Cele: centralne położenie Niemiec a ich narodowe interesy	22
3. Problemy i zagrożenia: dezintegracja w UE, niestabilność wokół niej.....	23
3.1. „Sceptycyzm europejski”, stagnacja czy regres integracji	23
3.2. Konieczność reform polityk Unii w obliczu jej rozszerzenia	25
3.3. Jednostronna integracja rynków a problemy społeczne.....	26
3.4. Polityczne zagrożenia stabilności w krajach przystępujących do Unii.....	27
3.5. Kryzysy w pozostałych krajach siadujących z UE.....	28
III. Opcje reformatorskie między pogłębieniem a rozszerzeniem.....	29
1. Pogłębienie	29
1.1. Głęboka reforma sposobów działania, instytucji i polityk Unii	29
1.1.1. Ratyfikacja i implementacja Traktatu Amsterdamskiego.....	30
1.1.2. Reforma sposobów podejmowania decyzji.....	30
1.1.3. Reforma instytucji	34
1.1.4. Zwiększanie budżetu Unii nie jest już aktualne.....	42
1.1.5. Inicjatywy gospodarczo-polityczne	43
1.2. Opcje różnicowania	46
1.2.1. Cięższa współpraca	46
1.2.2. Uelastycznienie <i>a la carte</i>	47
1.2.3. Rdzeń Europy z niemiecko-francuskim „napędem”	47
1.2.4. Polityka zagraniczna pod dyktando „dużych” krajów.....	48
2. Rozszerzenie	48

2.1. Strategie rozszerzenia.....	49
2.1.1. Rozszerzenie za wszelk ¹ cenê.....	49
2.1.2. Rozszerzenie oparte o ocenê na podstawie ściśle określonych kryteriów	49
2.1.3. Rozszerzenie po pog ³ êbieniu.....	52
2.1.4. Odwlekanie i zablokowanie rozszerzenia / „Twierdza europejska”	53
2.2. Strategie towarzyszenia-wspierania kandydatów do przyst ¹ pienia.....	54
2.3. Strategie wobec s ¹ siadów bez bliskiej perspektywy przyst ¹ pienia.....	54
Wykaz tabel.....	56
Wykaz używanych skrótów	57
O autorach.....	58

Streszczenie.

1 stycznia 1999 Niemcy przejęły przewodnictwo w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. Rząd niemiecki powinien wykorzystać tę okazję, by jednoznacznie określić swoją pozycję wobec partnerów z UE i krajów kandydujących. **Wiarygodna polityka europejska** ³¹ **czy oświadczenie do kluczowej roli Niemiec z gotowością związania się z Europą, podparciem działania wspólnotowym regułem decyzyjnym i wyraźnym wniesienia nowych sił twórczych na europejską arenę polityczną**. Z tych zasadniczych powodów Niemcy powinny realizować „**podwójną strategię**” jednoczesnego pogłębienia i rozszerzenia UE, którą określają następujące czynniki składowe:

Pogłębienie: Niemiecka polityka pogłębienia integracji mieści się w „**trójce reform**” **określanych przez impulsy gospodarczo-polityczne** (silniejsza koordynacja polityki gospodarczej i społecznej), **nowe priorytety wydatków** (zmiany w budżecie Unii na korzyść sektorów innowacyjnych i zorientowanych na wzrost, środków kwalifikacyjnych oraz efektywnych strategii przybliżania i towarzyszenia-wspierania) oraz **reformy instytucjonalne**. Niemcy dążą do **bardziej proporcjonalnego udziału przedstawicieli krajów członkowskich w organach unijnych**. Przyniosłoby to większą, formalną rolę Niemiec w Parlamencie Europejskim i w Radzie Unii Europejskiej. Jednocześnie są one gotowe zaakceptować **decyzje większościowe na innych obszarach**. Nie blokują już reformy Wspólnej Polityki Rolnej i zgłaszają poparcie dla efektywniejszego i bardziej

skoncentrowanego wykorzystania środków strukturalnych.

Rozszerzenie: Niemcy dążą do **stopniowego rozszerzenia UE opartego o określone kryteria**. W ich interesie leży szczególnie przystąpienie **Polski, Czech i Węgier**. Proces przyłączenia powinien zostać zakończony sprawnie, aczkolwiek nie za cenę niekonsekwentnego przyjęcia i realizacji *acquis communautaire* (dorobku wspólnotowego). Dlatego też winny zostać uzgodnione **jedynie ograniczone czasowo odstępstwa od zasad unijnych i generalnie nie dłużej niż dziesięcioletnie regulacje przejściowe**. Granice procesu rozszerzenia, które oświadczenie pozostawia się otwarte, określają warunki instytucjonalnej modernizacyjnej oraz wymogi transformacji kandydatów. Jeśli chodzi o politykę rozszerzenia w wąskim sensie, Unia Europejska musi zaproponować program przyłączenia kandydatów do struktur unijnych. Dlatego musi ona **jeszcze przed przystąpieniem opracować strategię przybliżania i towarzyszenia-wspomagania integracji sędziów**. Celem niemieckiej polityki powinno być stworzenie **silnej koalicji popierającej podwójną strategię**. **Krajami o znaczeniu kluczowym są tutaj Francja i Wielka Brytania**, które każdorazowo wpływają na związane z nimi grupy krajów członkowskich.

Niemcy w Europie: interesy i zagrożenia

Pierwszoplanowe gospodarcze i polityczne interesy Niemiec, także w nowym politycznym kształcie kontynentu, wiążą się z integracją Europy Zachodniej.

Integracja ta nie jest obecnie zagrożona, ale pojawiają się pewne oznaki groźnych niebezpieczeństw: zachodni siedzi muszą się „przyzwyczać” do większych, zjednoczonych Niemiec; tylko częściowo dzielają oni niemieckie zaangażowanie na Wschodzie; kraje członkowskie z południa Europy niepokoją się o sytuację w Afryce Północnej i w basenie Morza Śródziemnego; interesy krajów członkowskich mimo pogłębiania się integracji uległy dalszemu zróżnicowaniu (*opt-outs*, zasada elastyczności); trudno oceniać problemy przystosowawcze związane z procesem wprowadzania unii walutowej; masowe bezrobocie i relatywne ubożenie wzmocniły populistyczne, eurosceptyczne i nacjonalistyczne siły w Europie.

Naprzeciw tych priorytetowych, związanych z sytuacją w Europie Zachodniej interesów Niemiec, stoją relatywnie słabsze, ale o rosnącym znaczeniu interesy w Europie Środkowej i Wschodniej, gdzie zagrożenia dla pokoju, pewności, stabilności i dobrobytu są znacznie większe. Niemcy potrzebują przede wszystkim stabilności najbliższych sąsiadów. Co prawda Polska, Czechy i Węgry należą do najbardziej zaawansowanych krajów reformujących się, ze skutecznie działającą demokracją, ale ekonomiczne i społeczne problemy wciąż jeszcze będą dla nich politycznym balastem. Dalej na wschód lub południowy wschód przeważają jednak kraje z opóźnionymi reformami albo demokracjami fasadowymi, prowadzonymi często do wybuchów potężnych konfliktów na tle narodowościowym. **Stabilność Rosji jest przy tym tak dla Niemiec, jak i całego**

regionu Europy Środkowo-Wschodniej elementem o kluczowym znaczeniu.

Opcje reformatorskie

Zaproponowana na wstępie podwójna strategia jest najodpowiedniejsza, by sprostać interesom Niemiec i kosztom związanym z zagrożającymi im niebezpieczeństwami. Musi ona być w stanie wykazać swoją przewagę nad innymi opcjami, proponowanymi przez inne strony podczas debaty europejskiej albo pojawiającymi się samorzutnie jako rezultat zewnętrznych bodźców.

Pogłębianie: Przede wszystkim należy ratyfikować i wprowadzić w życie **Traktat Amsterdamski. Przewidziane w nim reformy nie wystarczą jednak, by uczynić UE bardziej efektywną i bliższą obywatelowi, w domyśle: zdolną do procesu rozszerzenia. Rozmiary Parlamentu i Komisji nie powinny przekroczyć określonych granic, dlatego klucz przyporządkowujący przedstawiciele musi być ponownie zdefiniowany.** Generalnie, w przypadku Parlamentu Europejskiego maksymalnie 700 miejsc powinno zostać podzielonych w sposób bardziej proporcjonalny do liczby ludności krajów członkowskich. Należy również zlikwidować deficytów proporcjonalności, jeśli chodzi o wagę głosów w Radzie. Prezydenta Komisji winno się wybierać jako konkretną osobę, by osiągnąć silniejszy profil polityczny i legitymizację. Za reformę polityki w dziedzinach pochodzących wytkniono duże ilości środków, dotyczy to szczególnie Wspólnej Polityki Rolnej, powinno stać powiększenie wolumenu finansowego. Przede wszystkim zaś, w ramach unii walutowej Unia Europejska wymaga takich inicjatyw gospodarczo-politycznych, które będą w stanie oszanić coraz bardziej zliberalizowane rynki za pomocą instrumentów podatkowych, społeczno-politycznych i związanych

z polityk¹ zatrudnienia. Powinny one zapewnić udział³ wszystkich obywateli w podziale rosn¹ych dochodów. W obliczu rosn¹cej heterogeniczności Unii Niemcy s¹ zainteresowani w zróżnicowaniu i uelastycznieniu jej struktur, co w odniesieniu do systemu politycznego UE i obszarów jej polityki zapewnić może lepsze metody rozwijania problemów oraz/lub rozszerza możliwości niemieckiej polityki europejskiej. **Rozdrobnienie albo zastopowanie integracji w jej głównych obszarach jest sprzeczne z niemieckimi interesami.**

Rozszerzenie: Abstrahuj¹c od sytuacji kryzysowych, towarzyszących np. antydemokratycznemu i agresywnemu w sferze polityki zagranicznej prze³omowi w Rosji, **nie ma powodów, by forsownie przyspieszać proces rozszerzania Unii.** Z drugiej strony należy przeciwstawić się ksenofobicznej i niechętniej wobec przystosowań tendencji do zamknięcia się w obecnych strukturach („Twierdza europejska”), która przyniosłaby ze sobą wysokie koszty polityczne i ekonomiczne. Trudnym byłoby także danie do zrozumienia krajom kandydującym, że pogłębianie integracji ma absolutny priorytet. Zamiast

tego **należy nieprzerwanie kontynuować procedury zmierzające do przystąpienia nowych członków, przy czym więcej uwagi poświęcić trzeba dotychczas tłumionym konfliktom interesów między UE a kandydatami do Unii.** Warianty przystąpienia muszą zostać ukształtowane w taki sposób, by ekonomiczne i społeczne skutki głębszej integracji gospodarczej były akceptowalne dla obu stron. **Przed podjęciem dalszych negocjacji należy sprawdzić kandydatów szczególnie pod kątem kryteriów kluczowych dla politycznej i społecznej stabilności oraz kompatybilności.** Pomoc przed przystąpieniem i strategia przybliżania powinny służyć wyżej wymienionym celom. **Z pozostałymi krajami siedzącymi, które nie stanowią się niepoprawnymi członkami w bliskiej perspektywie, UE powinna zawrzeć „porozumienie dotyczące wzrostu”, które byłoby w stanie osiągnąć i wspierać ważne wysiłki reformatorskie poprzez mniej protekcjonistyczną politykę handlową, kooperację walutową i zmodernizowane formy pomocy.** Szczególnie Turcja musi zostać w wiarygodny sposób zapewniona, że ze strony Unii nie istnieje żadne fundamentalne przeszkody na jej drodze do przystąpienia.

Uwaga wstępna

1 stycznia 1999 Niemcy przejęły przewodnictwo Unii Europejskiej. Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami następna niemiecka prezydencja będzie miała miejsce dopiero w roku 2006. **Rząd niemiecki powinien więc wykorzystać okazję, aby jednoznacznie określić swoją pozycję wobec partnerów**

z Unii Europejskiej i krajów kandydujących.

Rozdział I prezentuje zasadnicze elementy proponowanej tutaj podwójnej strategii, bazującej na krytycznej ocenie stanu UE z niemieckiego punktu widzenia (rozdział II) i rozważeniu różnych opcji reformatorskich (rozdział III) między pogłębieniem a rozszerzeniem.

I. Podwójna strategia jako główny składowy element niemieckiej polityki europejskiej

Niemcy widzą się w nowej roli w Europie. Wyciągają sobie przy tym osiągnięcia takiej pozycji w Unii Europejskiej, jaka należy im się ze względu na ich realne znaczenie.

Jest to stanowisko znacznie bardziej wiarygodne dla sił opozycyjnych niż, być może w przekonaniu Niemców prawdziwa, lecz zbudowana lub wręcz udawana siła z ukrytymi ambicjami do przewodnictwa. **Z drugiej strony Niemcy wyrażają gotowość do „zakotwiczenia się” w Europie**, podparcia w ważnych możliwościach działania wspólnotowym regulacjami decyzyjnym i wniesienia nowych sił twórczych na europejską arenę polityczną.

Pogłębienie: Niemiecka polityka pogłębienia integracji mieści się w „**trójce reform**”, określonym przez:

- 1. impulsy gospodarczo-polityczne** (większa skala koordynacji polityki gospodarczej i społecznej),
- 2. nowe priorytety w sferze wydatków** (zmiany w budżecie Unii na korzyść sektorów innowacyjnych i zorientowanych na wzrost, nowe metody kwalifikacyjne oraz efektywne strategie przybliżania i towarzyszenia),
- 3. reformy instytucjonalne.**

Niemcy dążą do bardziej proporcjonalnego udziału krajów członkowskich w organach unijnych.

Skutkiem tego byłoby silniejsze formalne znaczenie Niemiec w Parlamencie i Radzie Unii Europejskiej. Jednocześnie są gotowe zaakceptować rozwiązania wiążące także i w innych obszarach. Nie blokują już reformy Wspólnej Polityki Rolnej i zgłaszają poparcie dla efektywniejszego i bardziej

skoncentrowanego wykorzystania strukturalnych środków pomocowych.

Rozszerzenie: Niemcy dążą do stopniowego rozszerzenia UE w oparciu o określone kryteria. W ich interesie leży szczególnie przystąpienie Polski, Czech i Węgier.

Proces negocjacyjny powinien zostać zakończony sprawnie, aczkolwiek nie za cenę niekonsekwencji w przyjęciu i realizacji *acquis*. Dlatego też winny zostać uzgodnione jedynie ograniczone, tymczasowe odstępstwa od zasad unijnych i generalnie nie dłuższe niż dziesięcioletnie regulacje przejściowe. Granice procesu rozszerzenia, które świadomie pozostawia się otwarte, określają warunki polityczno-instytucjonalne oraz wymogi procesów transformacji i modernizacji kandydatów. **Także poza politykę rozszerzenia w węższym sensie Unia Europejska musi przedstawiać politykę „włączenia” (*inclusion*) krajów kandydujących do struktur unijnych. Dlatego powinna ona opracować strategię przybliżania i towarzyszenia-wspierania integracji sił opozycyjnych jeszcze przed ich przystąpieniem.**

1. Rola Niemiec.

Republika Federalna Niemiec musi także w przyszłości definiować swoją rolę w zmienionej Europie i w świecie przede wszystkim w kontekście uczestnictwa w Unii Europejskiej.

Niemiecka polityka zagraniczna zachowa w zmienionych warunkach i przy odmiennym rozłożeniu akcentów swój dotychczasowy wielostronny charakter.

Powrót do opcji wyraŹnie nacjonalistycznej oraz opartej na jednej dominuj¹cej zasadzie nie jest ani poŹ¹dany ani moŹliwy. W sferze polityki zagranicznej, ale i wewnêtrznej (np. polityka wewnêtrzna, polityka sprawiedliwoœci) zjednoczone Niemcy opieraj¹ siê na strategii „zakotwiczenia” w systemie UE. Wraz z wprowadzeniem euro proces integracji uderza w kolejny istotny element pañstwa narodowego. Niemcy inwestuj¹ politycznie i materialnie w pog³êbienie Unii. Ze wzglêdu na rozmiary i intensywnoœæ integracji, ale takŹe wobec rezygnacji z alternatywnych opcji i *opt-outs* zaleŹy im w ogromnym stopniu na duŹych zdolnoœciach funkcjonalnych i wydajnoœci instytucji unijnych. RównieŹ dlatego dalszy rozwój systemu UE naleŹy, obok treœci konkretnych polityk, do kluczowych tematów niemieckiej agendy Unii.

Znikniêcie militarne groŹenia w Europie spowodowa³o, Źe wiêksze znaczenie uzyska³y z jednej strony cywilne symbole w³adzy (pieni¹dz, dyplomacja, handel), z drugiej zaêglobalizacja zadañ i ambicji Unii oraz jej rola jako nadzoruj¹cej i kontroluj¹cej si³y w Europie Œrodkowej i Wschodniej wymagaj¹ nowej jakoœci polityki UE – **musi ona jako ca³oœæ reprezentowaæ konsekwentn¹ politykê, która bêdzie akceptowana i wspierana przez jej obywateli oraz europejsk¹ sferê publiczn¹ tworzon¹ poprzez wiêszoœciowe racje dyskursów narodowych.**

Dawny system zagraŹania i odstraszenia bêd¹cy wynikiem konfliktu na linii Wschód – Zachód negatywnie wp³ywa³ na pozycjê poszczególnych krajów cz³onkowskich Unii. Po roku 1989 ta pozycja w wewnêtrznej strukturze UE uleg³a znacznemu zwiêkszeniu. **Coraz bardziej oczywista staje siê centralna pozycja Niemiec,**

wynikaj¹ca z ich wewnêtrznego rozwoju, ale i zewnêtrznych zdolnoœci przetargowych. Wymaga ona od nich gotowoœci do przyjêcia politycznego przywództwa. Przejrzysta polityka Niemiec oparta na w³asnym interesach i poczuciu odpowiedzialnoœci, moŹe przynieœæ wiêcej zaufania i wykreowaæ lepsze polityczne rozwi¹zania niŹ rola przywódcy ukrywaj¹cego siê pod p³aszczykiem zmarginalizowania.

2. Agenda dla niemieckiego przewodnictwa w Unii Europejskiej

W pierwszej po³owie 1999 roku rz¹d niemiecki przejmuje przewodnictwo Unii Europejskiej.

Pod niemieckim przewodnictwem:

- **wprowadzony zostanie trzeci etap Unii Gospodarczej i Walutowej a przez to euro jako waluta rozrachunkowa,**
- **zostanie ustalony – byæmoŹe w trakcie specjalnego szczytu – program finansowy na lata 2000-2006,**
- **okreœlone zostan¹ wartoœci graniczne dla reformy strukturalnej i agrarnej,**
- **odbêd¹ siê pi¹te bezpoœrednie wybory do Parlamentu Europejskiego,**
- **w konsekwencji zastosowane zostan¹ procedury mianowania cz³onków Komisji,**
- **zostanie zakoñczony *screening* krajów kandyduj¹cych,**
- **kontynuowany bêdzie dialog z krajami azjatyckimi (Asia-Europe Meeting),**
- **dalej toczyœiê bêdzie Proces Barceloñski,**
- **wprowadzone zostan¹ w Źycie za³¹czone do Traktatu Amsterdamskiego protoko³y dotycz¹ce organów Unii, a odnosz¹ce siê do kwestii zwi¹zanych z rozszerzeniem.**

Unia pod przewodnictwem Niemiec musi zaproponować jasny program wobec tych wszystkich mniejszych lub większych problemów, które znalazły się w agendzie, program, jakiego wymaga pogłębienie i rozszerzenie Unii.

Na szczególną uwagę zasługuje mobilizacja i motywowanie wyborców w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Przynajmniej w Niemczech, poparcie wobec Unii i samego Parlamentu winno zależeć od owocnego startu Unii Ekonomicznej i Walutowej. Niemcy, przewodzący w Unii powinny przyjąć rolę politycznego stróża „europrocesu”. Choć obywatele UE zostaną postawieni przed faktem całkowitego wprowadzenia euro dopiero w roku 2002, bagatelizowanie i odsuwanie na przyszłość związanych z tym problemów byłoby strategią krótkowzroczną.

3. Pogłębienie i integracja: podwójna strategia

Niemiecka polityka musi się opierać na tym, by **podjąć równoległe za procesami pogłębienia integracji i jej rozszerzenia**. Każde wycofanie się z któregoś z tych projektów wiązałyby się ze znacznymi kosztami dla niemieckiej polityki. **Są to procesy, które muszą być określone i dostrajane ze świadomości ich wzajemnego oddziaływania**. Oba są istotnymi etapami dostosowawczymi w obliczu zmian określanych przez procesy globalizacji gospodarki światowej i nowego systemu międzynarodowego, w systemie tym Europejczyk musi chcieć i umieć reprezentować swoje interesy w stopniu znacznie większym niż przed 1989. Wymagania polityczne i gospodarcze nie pozwalają na prowadzenie zaściankowej polityki, która nie jest w stanie zapewnić ani określonego stylu życia, ani dobrobytu.

Celem **polityki europejskiej** pozostaje uczynienie **systemu Unii Europejskiej zarówno bardziej demokratycznym, jak i bardziej sprawnym**. Integracja rynkowa to instrument determinujący w dużym stopniu pewne zachowania życiowe. Wymaga to jednak reform zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym. Rozszerzenie, podobnie jak pogłębienie, spowoduje w krótkim okresie koszty – związane z użytecznymi inwestycjami w ramach określonych reform strukturalnych UE. Punktem wyjścia zalecanych działań jest pogłębienie Unii.

Proponowana tutaj podwójna strategia zaleca konsolidację i program reform Unii oraz stopniowe rozszerzanie oraz przeprowadzenie w roku 2000 konferencji rządowej dotyczącej politycznych i integracyjnych (szczególnie instytucjonalnych) skutków rozszerzenia.

3.1. „Trójka reform” dotyczących pogłębienia integracji

Punkt wyjścia: Kształt Unii Europejskiej nie może zostać opracowany na nowo w taki sposób, jak tworzy się projekt na desce kreślarskiej. Wiele przemawia za tym, że kraje członkowskie będą się kierować wizją powolnego pogłębienia Unii, a w dłuższej perspektywie będą żyć z „dziwnym tworem” unijnym (*strange animal*).

Pragmatyczna polityka nie będzie więc stawiać na centralnym miejscu projektów dotyczących zasadniczych problemów konstytucyjnych, lecz poszukiwać praktycznych rozwiązań następujących trudnych problemów:

- utrata zdolności konkurencyjnych poszczególnych gospodarek UE,
- rozmiary bezrobocia w ramach Unii, ale i w coraz większym stopniu w krajach kandydujących,

- deficyty demokratyczne w strukturach UE,
 - wydajność i efektywność systemu unijnego,
 - ograniczone zewnętrzne zdolności do działania,
 - konsolidacja demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej poprzez rozszerzenie i strategię towarzyszenia.
- Dlatego wskazana byłaby konsolidacja i dalsze pogłębianie procesów integracyjnych.

Cel: Nowoczesna Unia Europejska musi być nie tylko **bardziej demokratyczna, ale i bardziej skuteczna w sensie politycznym i gospodarczym** niż obecnie. Powinna nadać **większe znaczenie problemom społecznym i związanym z ochroną środowiska, nie zamykać się jednocześnie i tracić przez to zdolności konkurencyjne.**

Temu celowi służy następujący „trójkąt” impulsów gospodarczo-politycznych, nowych priorytetów związanych z polityką budżetową i reformami instytucjonalnymi.

3.1.1. Unia Gospodarcza i Walutowa a impulsy gospodarczo-polityczne

Największym projektem kolejnych lat związanym z pogłębieniem integracji staje się wprowadzenie wspólnej waluty („euro”) w 1999 roku. Trudno będzie przy tym oszacować niepieniężne skutki Unii Gospodarczej i Walutowej. Dlatego też zadaniem o największym priorytecie jest **zapewnienie politycznej osłony i polityczne kierowanie jej rozwojem.**

Wspólny obszar walutowy zmusza do **pogłębienia skali koordynacji polityki ekonomicznej i społecznej w ramach Unii Europejskiej.** Dla przyszłych reform systemu socjalnego i podatkowego kontekst europejski nabiera coraz większego

znaczenia. Należy odnaleźć **wyważoną proporcję między deregulacją a bezpieczeństwem socjalnym.** Należałoby zdefiniować, np. w formie „węża socjalnego”, minimalny poziom obciążenia socjalnych dla krajów członkowskich, który odpowiadałby poziomowi ich rozwoju gospodarczego. Trzeba jednocześnie prowadzić politykę zmierzającą do uelastycznienia rynków pracy. W innych obszarach, np. w sferze polityki zatrudnienia, Unia może prowadzić bieżące działania wspierające bądź przesyłać bodźce, ale właściwe działania muszą mieć miejsce na poziomie narodowym. Ofensywne programy innowacyjne i kwalifikacyjne, które są proponowane na szczeblach krajowych albo przez międzynarodowe projekty kooperacyjne powinny być wspierane przez programy Unii (pożyczki). Niezbędne jest przeniesienie środków budżetowych, zwłaszcza w celu odciążenia budżetu rolnego.

3.1.2. Inny podział środków zamiast ich zwiększania

Przy ustalaniu **zasad finansowania na lata 2000-2006** powinny zostać uwzględnione następujące cele:

- określenie górnej granicy środków własnych na 1,27 % produktu narodowego brutto UE,
- poprawa relatywnej pozycji Niemiec jako partnera netto i bardziej znaczącego uwzględnienie produktu krajowego brutto *per capita* przy określaniu każdorazowego wkładu,
- przededefiniowanie rozmiarów wydatków przez stopniowe ograniczanie unijnych nakładów na rolnictwo (do 30%),
- likwidacja możliwości korzystania z funduszy spójności dla uczestników trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej,

- koncentracja i wzrost efektywności polityki strukturalnej, której, także w toku dalszego rozszerzania, powinno zostać przypisane 0,46% PNB Unii,
- zmniejszenie kosztów przystąpienia nowych członków przez ograniczenie transferów do 5% PKB odbiorcy,
- oddanie do dyspozycji środków na strategię towarzyszącą (pakt modernizacyjny).

3.1.3. Reformy instytucjonalne

Aby rozpocząć istotne reformy i procesy dostosowawcze różnych obszarów polityk i poradzić sobie z większą ilością członków, Unia musi zreformować zarówno swe instytucje, jak i sposoby podejmowania ostatecznych decyzji. **Celem jest stworzenie dwuizbowego systemu z Radą jako przedstawicielem rządów i parlamentem jako reprezentantem obywateli Unii.**

Najbliższym zadaniem jest zwołanie **w roku 2000 konferencji rządowej**, która byłaby poświęcona wyłącznie kwestiom instytucjonalnym. Na tej konferencji rząd niemiecki powinien mieć na uwadze następujące cele:

- ponowne określenie liczby głosów w radzie zgodnie z modelem stopniowania, co przyniesie efekt silniejszej reprezentacji krajów dużych: więcej proporcjonalności, ale nie jednoznaczne przyznanie dominacji Niemcom;
- nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim (postulowana maksymalna liczba miejsc 700) na podstawie zasady proporcjonalności;
- wybory do Parlamentu zgodnie z zasadami jednolitego europejskiego prawa wyborczego;
- ustalenie górnej granicy liczby komisji na 20; wybór przez Parlament prezydenta Komisji zaproponowanego przez Radę Europejską; wyposażenie prezydenta

Komisji we władzę dotyczącej kwestii organizacyjnych i personalnych; ocena i poparcie Parlamentu dla całej Komisji;

- generalne wprowadzenie kwalifikowanego wotum większości podczas mianowania przez Radę;
- odejście od rotacyjnego systemu przewodnictwa na rzecz prezydencji wybieralnej.

Nowy podział miejsc w parlamencie staje się problemem palącym ze względu na proces rozszerzenia. Jest to najważniejszy

przyczynkiem do nowego etapu instytucjonalnego UE. Celem reformy jest **drugookresowe zabezpieczenie większościowego poparcia dla polityk Unii i redukcja możliwości ich zablokowania.**

Im silniej rozbudowany jest Parlament jako druga izba, tym silniej jego układ musi odpowiadać **zasadom proporcjonalności.**

W kontekście zwiększenia efektywności korzystne byłoby **zredukowanie wielkości Komisji.** W porównaniu do obu innych celów reformy jest to jednak kwestia drugorzędna.

Znaczenie pierwszorzędne ma natomiast **rozpowszechnienie kwalifikowanego wotum większości** w filarach UE w połączeniu z zasadami współdecydowania (kodecycji) zgodnie z artykułem 251 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej.¹ W odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) zakres możliwości działania zależy przede wszystkim od większej zgodności poglądów między Wielką Brytanią, Niemcami a Francją (wkrótce także Polską?).

3.2. „Trójkąt reform” a różnicowanie

W „trójkąt reform” trzeba zainwestować więcej energii politycznej niż dotychczas.

¹ Tu i w kolejnych cytatach chodzi o Traktat z Amsterdamu.

Także dla niemieckiej polityki współpraca ad-hoc poza Unią będzie bardziej interesująca, kiedy w ramach samej UE niemożliwe jest osiągnięcie zgodności. Opcja różnicowania powinna być wykorzystywana szczególnie w konkretnych przypadkach na obszarze polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa (WPZiB), tak jednak, by nie stało się to instrumentem wykorzystywanym nadmiernie. Tak jak rozważa się, że większa i bardziej różnicowana Unia nie może trzymać się zasady uniformizacji, tak również niewiele pragmatycznych argumentów przemawia za praktycznym różnicowaniem i uelastycznieniem. Generalnie, najsilniejsze ruchy różnicujące w rozszerzonej Unii **powinny wiązać się ze stopniową integracją według modelu różnicowanego tempa integracji**. Dotyczy to określonego przez odpowiednie wskaźniki uczestnictwa bądź nieuczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwłaszcza jeśli zostaną uwzględnione cechy społeczne i polityczne o mniejszym znaczeniu. Dotyczy to przeniesienia zasad polityki socjalnej i polityki ochrony środowiska a wkrótce także *acquis* z Schengen dotyczącego filarów Unii na nowych członków. Regulacje przejściowe i wyjątkowe będą tworzone według zasad wynikających ze skali różnicowania, w którym niewątpliwie dorobek wspólnotowy nie zostanie zachowany. Inne znaczenie ma przewidziana w traktatach Wspólnoty i Unii Europejskiej ścisła współpraca nad intensyfikacją obecnych polityk i sfer aktywności. Dla Niemiec interesujące są te możliwości uelastycznienia, które wprowadzają do Unii inicjatywy reformatorskie i nowatorskie rozwiązania.

3.3. Stopniowe rozszerzanie oraz porozumienie dotyczące wzrostu gospodarczego z kandydatami do Unii i innymi sąsiadami

Niemcy nie są zainteresowane takimi strategiami rozszerzenia, która mogłaby zagrozić unijnej zdolności do działania. Z drugiej strony podane jest przystąpienie **Polski, Czech i Węgier** wypracowane na rozważanych warunkach. Z niemieckiego punktu widzenia przyjęcie dalszych krajów nie jest wprawdzie priorytetowe, ale po odpowiednich reformach UE przede wszystkim mniejsze kraje, takie jak Słowenia czy Estonia, nie byłoby dużym obciążeniem politycznym i ekonomicznym. W przypadku Cypru przed jego przystąpieniem musiałyby mieć miejsce rozmowy z Turcją i Grecją, które mogłyby zapewnić, że nie powstaną nowe ogniska zapalne oraz zlikwidowane zostaną dotychczasowe.

Aby w jasny sposób ograniczyć obciążenia i uzmysłowiać skalę kandydatom, winny zostać sformułowane twarde i przejrzyste kryteria, które uczyniłyby bardziej przejrzystymi niemieckie i europejskie interesy dotyczące pokoju, spójności socjalnej i zdolności do działania instytucji UE. Kryteria etniczne i te o podłożu kulturowym muszą zostać odrzucone.

Kandydatom do przystąpienia i innym krajom sąsiadującym z Unią należałoby zaproponować **pakt modernizacyjny i porozumienie dotyczące wzrostu**, które uwzględniałyby ich materialne interesy, nie stawiając jednocześnie przed nimi wizji prawdopodobnie przedwczesnego i nieprzemysłowego przystąpienia w najbliższej przyszłości. Komponentami takiego paktu byłyby:

- **otwarcie rynku Unii,**
- **kooperacja walutowa,**

- konkretna, **za spraw¹ lokalnych kryteriów, ulokowana pomoc**, nie zwiększaj¹ca jednak zad³użenia.

4. O przewadze podwójnej strategii

Sukcesy pozwol¹ uzyskać poparcie wyborców i opinii publicznej dla podwójnej strategii pog³ębienia i rozszerzenia. Musz¹ one zostać osi¹gniête na polu ekonomicznym i spo³ecznym, ale tak²e w dziedzinie polityki zagranicznej. Wynikaê powinno z tego, ²e i niemiecka polityka europejska sta³aby siê bardziej realistyczna. Obywatele musz¹ wprawdzie nauczyc² siê ²yc w z³ożonym systemie UE, maj¹ jednak tak²e dostêp do wiêkszej iloœci informacji i wgl¹d w struktury decyzyjne.

Rz¹d niemiecki powinien w jasny sposób broniæna forum publicznym swojego stosunku do reformy instytucji i procedur decyzyjnych, ale w jeszcze wiêszym stopniu zawartoœci polityki agrarnej, strukturalnej, socjalnej, zatrudnienia i WPZiB. Parlament Europejski nie mo²e byæ machin¹ do uzyskiwania konsensu zacieraj¹c¹ rozpoznawalne róŹnice miêdzy duŹymi frakcjami. Obywatele Unii musz¹ dostrzegac² alternatywy wœród róŹnych koncepcji partyjnych i frakcyjnych. Tradycyjnie waznym miejscem forsowania niemieckich interesów w Unii by³a Komisja. **Celem niemieckiej polityki musi byæ stworzenie silnej koalicji popieraj¹cej**

pog³ębienie integracji i rozszerzenie Unii. Krajami o kluczowym znaczeniu s¹ Francja i Wielka Brytania, które wywieraj¹ wp³yw na bliskie im ugrupowania krajów cz³onkowskich.

Poniewa² wykluczone jest znacz¹ce przeci¹gniête na drug¹ stronê sceptyków rozszerzenia, a uŹycie prawa weta (np. w przypadku polityki strukturalnej) by³oby skuteczne tylko warunkowo, powinien zostać zdefiniowany ostroŹny w swoich za³oŹeniach i pragmatyczny pakiet. Niemcy okaza³yby przychylnoœæ przy przydzielaniu funduszy spójnoœci dla czterech krajów po³udniowo europejskich, zgodzi³yby siê przyj¹æ koszty z tytu³u polityki rolnej i wspierania obszarów objêtych realizacj¹ 2-go celu (*Ziel-2-Gebieten*), ale zachowa³yby wstrze³liwoœæ przy stosowaniu nowych kryteriów i ograniczaniu nak³adów. W zwi¹zku ze swoimi konkretnymi postulatami co do reform (nowe zasady zatwierdzania budŹetu Unii, zahamowanie reformy WPR, predefiniowanie zasad przyznawania g³osów w Radzie), przede wszystkim w kombinacji z celem rozszerzenia, Niemcy znaleŹli siê w roli petenta. **Rz¹d niemiecki musi mieæwp³yw na cele i etapy reform, które s¹ definiowane na poziomie europejskim i d¹ ²yc do unikania rujnuj¹cej konkurencji miêdzy w¹sko pojêtymi interesami narodowymi.**

II. Konieczność reform wewnętrznych i zewnętrznych

1. Europa po 1989 roku: większa różnorodność, otwartość, niepewność

1.1. Zjednoczone Niemcy: nowy ośrodek Europy

Upadek komunizmu i likwidacja bloku wschodniego zmieniły podstawowe parametry określające integrację europejską i niemiecką politykę europejską. Unii Europejskiej przypada tym samym historyczna rola jako siły określającej układ na kontynencie. Rozpad bloku wschodniego i Związku Radzieckiego zmienił również w sposób odczuwalny wewnątrz europejską sytuację polityczną. Minął czas, gdy za priorytet uznawano wewnątrz europejski konsensus. Wyraża się to po pierwsze w bardziej zdecydowanym postępowaniu wobec słabszych pod względem socjalnym, po drugie w zaostrzeniu regionalnych konfliktów (np. we Włoszech).

Nawet jeśli niektóre grupy lub siły dostrzegają zagrożenia ze strony nowych globalnych problemów (islam, Chiny, „*clash of civilisation*”), to nie są one na tyle przekonujące, by ustumią tendencje odwrótkowe w Europie.

Wraz ze zjednoczeniem Niemiec dokonano się pierwsze rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. W tradycji niemieckiej polityki zagranicznej poparcie państw i krajów zagrożonych uzyskiwano za sprawą koncesji, przeważnie finansowej natury, ale też, szczególnie wobec Francji,

poprzez zgodę na szybkie unie walutowe.

Obciążenia przejęły Niemcy w dużym stopniu samodzielnie, choć zostały one też włączone do Unii (wspieranie rozwoju nowych państw w ramach polityki regionalnej itp.).

Szczególnie po rozszerzeniu EFTA zjednoczone Niemcy stały się, za sprawą swojego położenia i wielkości, politycznie potężniejsze niż dawna Republika Federalna Niemiec, ale jednocześnie, przynajmniej przejściowo, słabsze gospodarczo. **Ich interesy uległy dywersyfikacji w kierunku wschodnim.** I tak w porównaniu z rokiem 1991 udział UE w niemieckim handlu zagranicznym spadł z 63,1% do 55,5% (eksport) oraz z 59,5% do 54,1% (import), podczas gdy odpowiednio udział Europy Środkowej i Wschodniej wzrosł z 5,6% do 9,3% (eksport) i z 5,1% do 9,0% w roku 1997. Jednocześnie jednak granice opartej na finansach polityki zagranicznej stały się bardziej dotkliwe. **Niemcy potrzebują „zakotwiczenia się” w Europie, by przezwyciężyć ryzyko centralnego położenia w „nowej Europie” i przenieść ciężar kosztów stabilizacji swych wschodnich państw na inne kraje czonkowskie.**

1.2. Określone zasady: Traktat Amsterdamski i Szczyt Luksemburski (Agenda 2000)

Traktat Amsterdamski i postanowienia Szczytu z Luksemburga są szczytowym osiągnięciem procesu reformowania Unii zmierzającego do przystosowania jej do zmienionych warunków.

- **Rozszerzenie:** Po tym, jak Unia Europejska stopniowo i pod ciążącym

naciskiem Niemiec zaakceptowa³a ideê rozszerzenia na wschód – istotnymi etapami by³y umowy i postanowienia szczytów z Kopenhagi i Essen – od grudnia 1997 roku jest jasne, ¿e w roku 1998 Unia rozpocznie postêpowanie zmierzaj¹ce do przyst¹pienia piêciu krajów Europy Êrodkowo-Wschodniej oraz Cypru. Piêæ wstêpnie okreœlonych krajów (*pre-ins*) otrzymuje dodatkow¹ pomoc w zwi¹zku ze „zblizaniem” siê do Unii Europejskiej i bierze udzia³ w Konferencji Europejskiej obejmuj¹cej kraje 15-ki i 12-ki wnioskodawców (w tym Turcjê) – por. Tabela 1.

- **Pog³ebienie:** Traktat z Amsterdamu jest wynikiem wieloletnich obrad konferencji miêdzyrz¹dowych i kontynuuje za³o¿enia traktatu z Maastricht. Nie przynios³ jednak oczekiwanych reform, niezbêdnych do procesu rozszerzenia. Uproszczono jedynie w niektórych punktach procedury decyzyjne. Umo¿liwiono uelastycznienie, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Zasady z Schengen zosta³y przeniesione do pierwszego filaru. Wielka Brytania podpisa³a Europejsk¹ Kartê Socjaln¹.

Tabela 1. S¹siedzi „Piêtnastki”: od niechêci do niemo¿noœci przyst¹pienia.

Cz³onkowie EWG i kraje, które wycofa³y wniosek o cz³onkostwo	Kraje kandyduj¹ce, w toku procesu wstêpowania do UE	Kraje kandyduj¹ce, jeszcze przed rozpoczêciem procesu przystêpowania	Kandydaci do podpisania traktatów europejskich	Umowy partnerskie i kooperacyjne
	Proces wstêpowania i negocjacji 15+11		Albania	Armenia
Islandia	Estonia	Bu³garia	Bosnia-Hercegowina	Azerbejd¿an
Norwegia	Polska	£otwa	Chorwacja	Bia³oruœ
Szwajcaria	Czechy	Litwa	Macedonia	Gruzja
Malta	Wêgry	Rumunia	Serbia-Czarnogóra (Jugos³awia)	Kazachstan
	S³owenia	S³owacja		Mo³dawia
	Cypr			Rosja
		Turcja		Ukraina
	Konferencja europejska 15+12			

1.3. Rosn¹cy sceptycyzm wobec Unii w krajach cz³onkowskich

Coraz mniejszy procent obywateli Unii Europejskiej ma pozytywne nastawienie wobec uczestnictwa swojego kraju w Unii.

W roku 1997 by³o to 46% (w roku 1990 jeszcze 70%). **Niemcy przewodz¹ tej tendencji z 70% (powy¿ej przecietnej) w 1990 i 36% (poni¿ej œredniej) w 1997.** Podobnie, choæ ju¿ w mniejszym stopniu, spad³ procent badanych, którzy uwa¿aj¹, ¿e ich kraj móg³by osi¹gn¹æ korzyœci z bycia

członkiem Unii: 41% w 1997 wobec prawie 60% w 1990 (por. tabela 2).

1.4. Różne orientacje polityczne wobec procesu integracji w ramach UE

Rozszerzenie i pogłębienie integracji znajduje różnorakie poparcie wśród krajów członkowskich. Zaangażowanie wobec pogłębienia jest najłatwiejsze do odczytania w przypadku Unii Walutowej: przede wszystkim Wielka Brytania, Dania oraz w mniejszym stopniu nowy członek Szwecja podchodzi do niej z rezerwą, podczas gdy kraje śródziemnomorskie podjęły intensywny wysiłek, by od samego początku mieć udział w trzecim etapie integracji. Z drugiej strony wszystkie kraje członkowskie są świadome, że Unia Gospodarcza i Walutowa jest projektem w dużej mierze politycznym, tak więc możliwość ograniczania swojego uczestnictwa i wpływu w inicjatywach unijnych (*Opt-out*) jest poważnie ograniczona. W Niemczech zarysowuje się nowy sposób akcentowania problemów, w którym silniej niż wcześniej podkreśla się znaczenie kwestii politycznych zaemniejsz

uwagę poświęca się aspektom instytucjonalnym. Trzej członkowie założyciele Wspólnoty Europejskiej występują otwarcie jako rzecznicy pogłębienia przed rozszerzeniem – w szczególności w to rozszerzenie zakresu decyzji podejmowanych większością. Niemcy w zasadzie są z nimi zgodni, ale chcieliby uniknąć zbiegnięcia się w czasie reformy Unii i agendy rozszerzeniowej. W innych krajach członkowskich sporne są raczej konkretne warianty a nie sama potrzeba reformy. Wielka Brytania, patrz na rozszerzenie, powierzchownie traktuje ewentualne niepowodzenie procesu pogłębienia i podkreśla raczej strategiczne oraz polityczne znaczenie rozszerzenia, podczas gdy kraje Europy południowej, ze względu na skutki finansowe i gospodarcze są raczej sceptyczne. Typowa jest w tym przypadku postawa Hiszpanii wobec polityki finansowej Unii: żadnej górnej granicy, czyli żadnych ograniczeń środków do podziału. Stoi ona na stanowisku, że przyjęcie biedniejszych krajów Europy Środkowo-Wschodniej nie powinno dokonać się kosztem obecnie uprzywilejowanych regionów.

Tabela 2. Członkostwo w Unii Europejskiej w odbiorze opinii publicznej.

Wskaźnik/rok	1990	1994	1995	1996	1997
Odbiór pozytywny (Niemcy)	73%	61%	51%	39%	36%
Odbiór pozytywny (cała UE)	70%	58%	53%	48%	46%
Uczestnictwo w Unii wpływa korzystnie na mój kraj (Niemcy)	61%	50%	40%	38%	34%
Uczestnictwo w Unii wpływa korzystnie na mój kraj (cała UE)	59%	48%	44%	45%	41%

•ródło: Eurobarometr 47/1997.

1.5. Rosnące zróżnicowanie w UE

Także przed planowanym rozszerzeniem trudno byłoby uznać **Unię Europejską za obszar homogeniczny**. Z polityką różnicowania i elastycznego podejścia podczas negocjowania traktatów, tak by odpowiadały indywidualnym interesom i problemom krajów członkowskich (nie wszystkim) mieliśmy do czynienia już przed podpisaniem Traktatu Amsterdamskiego. Należyaby wymienić tutaj:

- Unia Gospodarcza i Walutowa: różne tempa przystąpienia i warunki dla poszczególnych krajów wewnątrz Unii (opcja *opt-in* dla Wielkiej Brytanii i Danii);
- Protokół dotyczący kwestii socjalnych w formie *opt-out* dla Wielkiej Brytanii;
- Autoryzacja zastosowań wyższych standardów (ochrona środowiska) na podstawie artykułu 95 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej;
- Ograniczone czasowo, rzadziej długotrwałe odstąpienia od *acquis communautaire* w ramach układów dotyczących przystąpienia;
- Przy wprowadzeniu jednolitego rynku nie wszystkie kraje wyczuły regulacje prawne Unii do własnych narodowych

systemów prawnych, co prowadzi do faktycznego zróżnicowania i jest formalnym pogwałceniem postanowień Traktatu (por. tabela 3).

Wynika stąd, że w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa (WPZiB) oraz trzeciego filaru należy uwzględniać zróżnicowanie związane z uczestnictwem w UGiW oraz konwencji z Schengen.

Następujące czynniki wzmacniają **presję w kierunku zróżnicowanego podejścia**:

- rozszerzenie Unii: liczba kandydatów, którzy otrzymali obietnicę przystąpienia (12), są to przeważnie małe i stosunkowo ubogie kraje; znaczne jest spektrum heterogeniczności politycznej, gospodarczej, kulturalnej;
- dywergencja ekonomiczna;
- uczestnictwo porozumieniach i grupach regionalnych poza Unią;
- „ekscentryczność” poszczególnych krajów członkowskich;
- zmiany w politycznym układzie sił w ramach Unii: a) w toku jednoczenia się Niemiec, b) w toku rozszerzania UE;
- ciągłe zainteresowanie utrzymaniem dotychczasowego kształtu Unii.

Tabela 3. Zróźnicowanie w obrêbie UE

Cz³onek UE	Cz³onek NATO	Cz³onek UZE	Porozumienie z Schengen	Unia Walutowa	Deficyt implementacji wspólnego rynku ¹⁾
Belgia	Tak	Tak	Tak	Tak	8,74
Niemcy	Tak	Tak	Tak	Tak	9,26
Francja	Tak	Tak	Tak	Tak	8,14
Luksemburg	Tak	Tak	Tak	Tak	6,97
Holandia	Tak	Tak	Tak	Tak	2,91
Portugalia	Tak	Tak	Tak	Tak	6,50
Hiszpania	Tak	Tak	Tak	Tak	5,30
W³ochy	Tak	Tak	Tak	Tak	7,84
Wielka Brytania	Tak	Tak	Nie	Nie	5,00
Austria	Nie	Nie	Tak	Tak	9,34
Grecja	Tak	Tak	Tak ²⁾	Nie	7,07
Dania	Tak	Nie	Tak ²⁾	Nie	2,46
Irlandia	Nie	Nie	Nie	Tak	4,85
Finlandia	Nie	Nie	Tak ²⁾	Tak	3,44
Szwecja	Nie	Nie	Tak ²⁾	Nie	5,97

1) Udzia³ wytycznych prawa unijnego nie w³aczonych do narodowych systemów prawnych.

2) Regulacje prawne formalnie przyjête, ale nie stosowane.

1.6. Gospodarka Unii: stabilnoœæ przy utrzymaniu siê bezrobociu

W Unii Europejskiej wci¿ mamy do czynienia ze wzglêdnie niskim poziomem wzrostu i wysokim bezrobociem. Dziêki aprecjacji dolara polepszy³ siê poziom

konkurencyjnoœci cenowej, ale brakuje silnych eksportowo sektorów high-tech. Za pozytywne uznaæ nale¿y, w³aciwie w obrêbie ca³ej Unii, niskie stopy inflacji oraz niskie stopy procentowe (por. tabela 4).

Tabela 4. Rozwój gospodarki UE (w %).

WskaŹnik/rok	1995	1996	1997	1998
Stopa wzrostu PKB	2,4	1,6	2,3	2,8
Wzrost zatrudnienia	0,5	0,1	0,6	0,9
Stopa bezrobocia	10,9	10,9	10,8	10,4
Poziom inflacji	3,0	2,6	2,2	2,2
Deficyt bud¿etowy (w % PKB)	-5,0	-4,4	-3,0	-2,5

•ród³o: Europäische Wirtschaft, nr 63/1997.

1.7. Kraje kandydujące do członkostwa w Unii: postępy, ale wciąż brak decydujących rozstrzygnięć

Dziesięć krajów kandydujących przechodzi procesy transformacji, o różnym co prawda stopniu zaawansowania, lecz i tak znacznie bardziej owocne niż to ma miejsce w przypadku innych krajów wschodnio- i południowoeuropejskich. Kryzys walutowy w Czechach pokazał jednak dobitnie, że nawet rzekomi „prymusi” tego procesu mają wciąż poważne problemy. Kraje „pre-ins”, biorące udział w drugiej rundzie (5) ze względów politycznych i gospodarczych wciąż nie są zbyt silne. Handel zagraniczny wyprzedził już w dużym stopniu ich przystąpienie do Unii. Prawie dla wszystkich

z tych krajów Niemcy są najpoważniejszym partnerem handlowym, który zwiększył swój handel z tym regionem na poziomie około 10%.

W przypadku żadnego z nich nie można mówić o zakończonej transformacji (por. tabela 5). Dużych wysiłków wymaga przede wszystkim modernizacja sektora bankowego i przedsiębiorstw. Podwyższyła ona dodatkowo już od lat wysokie bezrobocie. Ubóstwo i coraz częściej kwestionowany podział dochodu i środków zagraża społecznemu konsensowi. **Ze względów politycznych, systemy partyjne i zachowania wyborcze cechują jeszcze większe wahania, które mogą być przyczyną niemiłych niespodzianek w momencie kryzysu społecznego.**

Tabela 5. Gospodarki krajów kandydujących w 1997 r. (w %)

Kraj	Wzrost PKB	Inflacja	Stopa bezrobocia	Bilans handlowy/PKB
Estonia	5,2	10,8	3,7	-27,8
Łotwa	3,5	8,5	7,1	-20,7
Litwa	5,0	9,2	5,9	-18,7
Polska	6,0	15,0	10,3	-9,8
Czechy	1,2	8,9	4,9	-10,5
Słowacja	5,3	6,4	13,0	-9,6
Węgry	3,1	18,2	10,1	-6,5
Słowenia	3,4	9,2	7,1	-5,2
Bulgaria	-7,4	1000,0	13,6	4,1
Rumunia	-3,0	125,0	7,6	-5,5

•ródło: euro-east, nr 62 styczeń 1998.

1.8. „Biedni” siedzi między reformą a kryzysem systemu

Także po rozszerzeniu na wschód Unia pozostanie, tak jak ma to miejsce obecnie, otoczona kręgiem ubogich siedzących, z którymi związana jest poprzez ich dążenie do przystąpienia do Unii, porozumienia celne, układy handlowe i dotyczące

współpracy. **Pozostanie ona dla nich najważniejszym partnerem handlowym**, nawet jeśli ich gospodarcze znaczenie dla Unii jest niewielkie. **Ich powolny wzrost, zwłaszcza w porównaniu z bardziej odległymi konkurentami Unii tj. Stanami Zjednoczonymi i Japonią, hamuje także rozwój samej UE.**

W krajach tych reformy znajdują się na różnym poziomie zaawansowania. W niektórych

krajach komunistycznych dominuj¹ często si³y nacjonalistyczne albo autorytarne, które dodatkowo zabezpieczy³y sobie kontrolę nad istotnymi częściami maj¹tku narodowego. W krajach arabskich po³udniowej części basenu Morza Śródziemnego za³ama³a się co prawda tradycyjna gospodarka oparta o uk³ady klientelistyczne, ale demokratyzacja i liberalizacja maj¹ wci¹ż bardzo powierzchowny charakter. Kryzysy w tych krajach maj¹ tendencję do przekształcenia się w kryzysy systemowe, obejmuj¹ce zarówno politykę jak i ekonomię oraz stwarzaj¹ce silne naciski migracyjne w kierunku Europy (np. Algieria, Albania).

2. Cele: centralne po³ożenie Niemiec a ich narodowe interesy

Narodowe cele Niemiec nie różni¹ się zasadniczo od interesów innych krajów:

- **Pokój i stabilność** Unia Europejska powinna zagwarantować – obok NATO i OBWE – pokój i stabilność w Europie. **Dotyczy to kwestii wewnętrznych, ale także, w coraz większym stopniu zewnętrznych.** Do tego Niemcom potrzebna jest zdolna do działania Unia, w której procesy decyzyjne i instytucje nie byłyby blokowane przez zbyt du¹ różnorodność interesów. Unia musi dysponować politycznymi kompetencjami i środkami finansowymi umożliwiającymi realizację polityki wspólnotowej.
- **Dobrobyt:** Niemiecki dobrobyt zależy od rynków otwartych na niemiecki eksport, który w przeważającym stopniu wysy³any jest do Unii Europejskiej. **Najpóźniej wraz z wprowadzeniem unii walutowej główne cele niemieckiej polityki gospodarczej będą możliwe do osiągnięcia tylko w ramach Unii.** Jak dot¹d, znaczenie Unii dla interesów Niemiec widziane jest przez pryzmat pozycji p³atnika netto. Rz¹d Kohla

podda³ w w¹tpliwocie niemiecki wk³ad do unijnych finansów. Jest zupełnie oczywiste, że usprawiedliwione s¹ niemieckie interesy zmierzaj¹ce do osiągnięcia korzystnej relacji koszty-zyski, tzn. wyższych korzyści czerpanych z uczestnictwa w Unii (*output*) w zamian za niemiecki wk³ad (*input*) do jej budżetu.

- **Rozszerzenie:** Niemcy wykazuj¹ szczególne zainteresowanie ale i ostrożność wobec procesu rozszerzenia. **Z jednej strony, Niemcy jako najważniejszy partner handlowy Europy Środkowej i Wschodniej s¹ zainteresowane w zabezpieczeniu dotychczasowego otwarcia poprzez przyst¹ąpienie do Unii krajów tego regionu. Z drugiej strony maj¹ też specyficzne obawy, dotyczący na przykład swobodnego dostępu do rynków, co może dotkn¹ąć szczególnie sposób niemiecki rynek pracy.** Obawy te dotyczą w największym stopniu przyst¹ąpienia Turcji. W obliczu rozszerzenia na wschód Niemcy muszą mieć dodatkowo na względzie swój stosunek do Rosji.
- **Europa socjalna i ekologiczna:** Obok ogólnych, narodowych celów Niemiec w polityce europejskiej, potrzeba nowych akcentów podkreślających znaczenie socjalnych, ekologicznych i prawnych poziomów integracji. **Liberalizacja rynków nie może zostać okupiona rezygnacją z realizacji zadań w sferze socjalnej i ochrony środowiska.**

Jednakże specyfika niemieckiego po³ożenia w centrum Europy oraz ich historyczna odpowiedzialność za dwie nieudane próby podporządkowania sobie kontynentu wymagaj¹ szczególnie delikatnej realizacji tych celów. Muszą one odnaleźć równowagę między swoimi głównymi celami politycznymi (bezpieczeństwa)

i gospodarczymi tzn. między zachodnioeuropejską integracją a coraz bardziej istotnymi innymi interesami w Europie Wschodniej, w swoich stosunkach z Rosją i na obszarze pozaeuropejskim (USA, gospodarka światowa, basen Morza Śródziemnego).

Szczególnie po zjednoczeniu Niemcy potrzebują Unii. Co prawda zjednoczone Niemcy mogłyby ze względu na swoją silniejszą pozycję realizować swoje interesy w większym stopniu niż dawna Republika Federalna Niemiec (np. w sferze polityki walutowej), ale mogłoby to stworzyć zagrożenie, że ich siedziby postrzegane będą jako niebezpiecznego hegemonów.

I stąd, w sensie politycznym, Niemcy oczekują od Unii „zakorzenienia się” w Europie, co pozwoli zeuropeizować ich narodowe interesy i zharmonizować je z dążeniami rządów.

3. Problemy i zagrożenia: dezintegracja w UE, niestabilność wokół niej

Problemy i zagrożenia dla niemieckiej polityki wynikają z uchybień w realizacji wyżej wymienionych celów. Konkretyzacja tych interesów podlega przy tym procesowi dostosowawczemu, który wiąże się z licznymi problemami. **Pomimo to, należy wyjść od tego, że w dającym się przewidzieć czasie głównym zagrożeniem dla Niemiec jest przerwanie procesu integracji zachodnioeuropejskiej i stopniowy powrót do historycznych konfliktów – oznaczałoby to dla Niemiec funkcjonowanie w otoczeniu sąsiednich państw, którzy czuli by się zagrożeni.** Z drugiej strony niebezpieczeństwem jest niestabilność w sąsiednich regionach i w Rosji.

3.1. „Sceptycyzm europejski”, stagnacja czy regres procesu integracji

Kryzysy społeczne w wielu krajach członkowskich, przejawiające się w rosnącym bezrobociu i przecięciu systemów socjalnych, które pogłębiają biedę i wykluczenie (socjalne) w nie mniejszym stopniu wzmocniły skrajne i ekstremistyczne siły polityczne. Zagrożają one demokracji nie tylko w rodzimych krajach, ale i w Unii Europejskiej. Przypisują one winę za społeczne problemy Unii otwarciu narodowych gospodarek i społeczeństw.

W wielu wypadkach pojawiają się głosy za ograniczeniem napływu imigrantów, często także za pozbyciem się obywateli obcego pochodzenia i wypiciem z Unii.

Najpotężniejsze i najbardziej wpływowe elity w krajach członkowskich tzn. przedsiębiorstwa, zwiazki zawodowe, rzady, partie były w przeważającej części nastawione przyjaźnie wobec Unii, co też odpowiada ich interesom. Może się to jednak zmieniać, przynajmniej w tych dziedzinach, gdzie opinie wyborców oddalają się coraz bardziej od opinii elit. **Demokratyczne partie będące podstawą systemu wahały się jeszcze, czy podchwycić antyeuropejskie nastroje wyborców. Jeśli jednak te eurosceptyczne postawy utrzymają się dłużej, masowe partie będą albo przejmować jej elementy do swoich programów albo ulegnie wzmocnieniu pozycja małych partii plasujących się na pozycjach antyeuropejskich** (por. tabela 6). Ponieważ nie da się uniknąć koalicji z takimi właśnie małymi partiami, może dojść do nacisków na rząd poszczególnych krajów zmierzających do prowadzenia mniej konstruktywnej polityki wobec Brukseli. W skrajnym przypadku oznacza to, że zyskujące na znaczeniu własne interesy narodowe utrudniają sformułowanie

polityki wspólnotowej. Integracja nie posunie się naprzód albo wręcz utraci uzyskany stopień zaawansowania.

Model porównuj¹cy zasadę europejskiego procesu integracyjnego do jazdy na rowerze („Fahrradmodel”) zakłada, że Unia Europejska bez postępów integracji „przewróci się”. Do takiego „upadku” wystarczyłyby różne czynniki: od skomplikowania procedur decyzyjnych poprzez mniej lub bardziej systematyczne odstąpienia od zasad traktatowych ze strony poszczególnych krajów

członkowskich aż do ich wystąpienia bądź wykluczenia.

Tego typu **samodzielne działania krajów członkowskich Unii** mogłyby być także skutkiem niewystarczających zdolności do działania UE, w sytuacjach kiedy uznaj¹one za zagrożone żywotne interesy narodowe a Unia nie jest w stanie spójnie i konsekwentnie zareagować. Za modele tego typu sytuacji kryzysowych uznaje można epidemię choroby wściekłych krów (w perspektywie wewnętrznej) czy kryzysy w Bośni, Albanii i Algierii (w perspektywie zewnętrznej).

Tabela 6. Skrajne ugrupowania polityczne w UE i ich wyniki wyborcze.

Kraj	Partia	Procent głosów	Rok
Belgia	Vlaamse Blok	10% *	1995
Dania	Dänische Volkspartei	Ok. 8%	1998
Niemcy	Republikaner PDS	1,9% 4,4%	1994
Finlandia	-		
Francja	Front National PCF (komuniści)	14,9% 9,9%	1997
Grecja	Pola KKE (komuniści)	2,9% 11%	1996
Włochy	Nationale Allianz Lega Nord Forza Italia Rifondazione (kom.)	15,7% 10,1% 20,6% 8,6%	1996
Irlandia	-		
Luksemburg	-		
Holandia	Centrumsdemokraten	2,5%	1994
Austria	FPÖ	21,9%	1995
Portugalia	CDU (komuniści)	8,6%	1995
Szwecja	-		
Hiszpania	Zjednoczona Lewica	10,6%	1995
Wielka Brytania	-		

*Flamandowie

•ródło: Munziger-Archiv.

3.2. Konieczność reform polityk Unii w obliczu jej rozszerzenia

Liczne „przejrzyste historycznie” kierunki działania i polityki Unii wymagają reform. Nie realizowane są już pierwotnie założone cele, dochodzi do nadmiernych kosztów, które podważają legitymizację Unii i szkodzą istotnym interesom w i poza krajami członkowskimi:

Zaliczają się do nich przede wszystkim następujące najważniejsze polityki:

- **Wspólna Polityka Rolna:** także po reformach MacSharry’ego **pozostaje ona polityką skrajnie kosztowną, która w takim zakresie nie jest niezbędna do zabezpieczenia potrzeb żywnościowych UE. Obciąża ona stosunki z krajami trzecimi, faworyzuje w sposób jednostronny zamkniętych producentów**, których metody produkcyjne są z reguły mniej ekologiczne (szczególnie jeśli chodzi o produkcję zwierzęcą). **WPR służy obecnie takim celem, jak zabezpieczenie socjalne rolników czy ochrona krajobrazu, które są dalekie od jej pierwotnie założonych celów.**
- **Fundusze regionalne:** Chociaż wyznaczenie ich celów jest ważniejsze niż kiedykolwiek, metody ich wykorzystania są wątpliwej jakości. **Po dziesięcioleciach ich wykorzystywania różnice między regionami europejskimi prawie się nie zmniejszyły.** Przykład Irlandii pokazuje wprowadzenie, że przemiana poszczególnych regionów z obszarów wspieranych w „przodowników” wzrostu jest możliwe, ale pozostaje otwartą kwestią, czy sukces ten nie jest raczej zręczną strategią, mającą służyć przyciągnięciu zagranicznych inwestorów. **Fundusze muszą być bardziej efektywne, wymagają lepszej kontroli,**

mechanizmu gradacyjnego i innowacyjnych rozwiązań, wykraczających poza tradycyjne kwestie inwestowania w infrastrukturę.

- **Finanse: System wkładów poszczególnych krajów członkowskich i ich podziału działa niesprawiedliwie** i daje sposobność do wcielenia powracającego sporu. Uprzywilejowanie Wielkiej Brytanii jest trudne do usprawiedliwienia i jest zaproszeniem dla innych krajów do podobnych działań. **Przejrzyste i sprawiedliwe sposoby finansowania wzmocniłyby legitymizację Unii Europejskiej.** Ścisłe trzymanie się raz określonej górnej granicy środków własnych (1,27 % PNB, co daje w 1998 roku 84 mld ECU) jest w mniejszym stopniu wyrazem sensownej kontroli finansowej niż podejrzliwość wobec sposobów wykorzystania środków. Nieufność koncentruje się nie tyle na specyficznych instrumentach polityki (co byłoby pożyteczne), ale na narodowych kwotach (będąc jest oznaką postawy sceptycznej wobec integracji).
- **Instytucje:** Stworzone i uformowane dla wspólnoty związanej z sześciu członków, **osiągnięty w międzyczasie rozmiary zmuszają do postawienia pytania o stosunek między kosztami i dochodami.** Duża liczba parlamentarzystów, komisarzy i języków musi zostać zweryfikowana. Cykle prezydencji w Unii związanej z piętnastu krajów są już zbyt długie. Komisarze w dużym stopniu uważają się za przedstawicieli swoich rodzimych krajów. Legitymizacja deputowanych do Parlamentu Europejskiego jest podważana przez fakt, że istnieje ogromne różnice w liczbie głosów niezbędnych do uzyskania mandatu w poszczególnych krajach. Zbyt słaba jest demokratyczna kontrola ze strony

parlamentu. Realny wpływ poszczególnych reprezentacji jest więc wyważony.

W Unii zróżnicowanej z 21 albo 26 krajów znaczenie tych problemów zwiększyłyby się w stopniu o wiele większym niż mogłoby to wynikać z liczby nowych członków. Możliwe koalicje różnych interesów przy wypracowywaniu poszczególnych rozwiązań stałyby się mniej przewidywalne. Cykl przewodnictwa w Unii przekroczyłby 10 lat. Ponieważ wszystkie nowe kraje członkowskie byłyby wyraźnie biedniejsze niż obecna średnia unijna, przy utrzymaniu obecnych regulacji trzeba by zachować znaczne transfery finansowe (por. tabela 7). Także rolnictwo Europy Środkowej i Wschodniej skrajnie obciążony unijnym funduszem rolnym. Bez ograniczenia rozszerzenia aktualnych członków i bez

uwzględnienia zdolności absorpcyjnych nowych członków budżet Unii musiałby się wydatnie zwiększyć.

Pomimo oczywistych problemów, **trudno jest znaleźć w Unii większość popierających reformy i rozszerzenie.** Słowa co prawda kraje, dla których rozszerzenie jest w dużym stopniu korzystne, są one też relatywnie pozytywnie nastawione do reform. To pozytywne nastawienie nie wykracza jednak poza pewne granice (np. niemiecka niechęć wobec reformy polityki rolnej i podejmowanie decyzji opartych na większości głosów). Ta proreformatorska i popierająca rozszerzenie grupa zróżnicowana jest jedynie z Niemcami i Holandią. Przeciwnicy rozszerzenia nie życzą sobie także reform sfery finansowej.

Tabela 7. Przegląd: szacunki kosztów rozszerzenia na Wschód (w mld ECU/rok).

Kraj / region	Fundusze strukturalne ¹⁾	Polityka rolna	Suma	Suma netto ²⁾	•ródło
Grupa Wyszehradzka (4)		37,6			Anderson/Tyers
Grupa Wyszehradzka (4)	26,0	17,0	43,0		Courchene i inni
Grupa Wyszehradzka (4)	45,0	6,6	51,6		SBG (NZZ)
Grupa Wyszehradzka (4)	7,2	2,4	9,6	7,8	Begg
Grupa Wyszehradzka (4)				10,8	Baldwin
10 krajów zrzeszonych				26,7	Baldwin
10 krajów zrzeszonych	42,2				Grabbe/Hughes
10 krajów zrzeszonych		9-12			Fischler, Komisja UE
Dla porównania:					
UE-15 (1996)	27,6	39,5	68,1		
Całkowity budżet UE			81,0		

1) Wraz z funduszami spójności.

2) Po uwzględnieniu wkładów nowych członków.

•ródło: Grupa robocza Fundacji im. Friedricha Eberta ds. integracji europejskiej: „Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt”, Bonn, grudzień 1997.

3.3. Jednostronna integracja rynków a problemy społeczne

Za wzrostem narodowych egoizmów w ramach Unii i wstrzeźliwości¹

w stosunku do rozszerzenia (i związonymi z tym obciążeniami przystosowawczymi) stoi kryzys gospodarek i społeczeństw krajów Unii. Jego korzenie wiążą się w sabboci procesu wzrostu i związonym z tym masowym bezrobociem. Wprawdzie

w latach 1985-1990 Unia zanotowa³a na tym polu pozytywne tendencje, ale od tego czasu nie uda³o siê jej do nich powróciæ. Nadzieje na trwa³y powrót na t¹ „æiekê wzrostu” wi¹ç¹ siê z faktem wprowadzenia w życie unii walutowej, czyli momentem, gdy zostan¹ usuniête b¹d¹ os³abione przeszkody stoj¹ce na drodze wzrostu a zwi¹zane z ryzykiem stabilizacyjnym i wahaniami kursów walutowych.

Proces integracji w Unii Europejskiej dokonuje siê poprzez liberalizacjê rynków i harmonizacjê polityk. Liberalizacja rozszerza przede wszystkim obszar dzia³ania (pole gry) dla przedsiêbiorców i – w nastêpnej kolejnoœci – konsumentów. Rz¹dy i pracobiorcy powinni dostosowaæ siê do tych zmian. Harmonizacja polityk powinna wprawdzie zapobiec sytuacjom, w których przedsiêbiorcy i organy rz¹dowe dzia³aj¹ przeciwko sobie, ale czêsto dochodzi jedynie do harmonizacji wed³ug standardu najni¿szego wspólnego mianownika. Cele spo³eczne i ekologiczne znajduj¹ w Unii przewa¿nie mniejsze zainteresowanie ni¿ Unia Gospodarcza i Walutowa. I tak konsolidacja bud¿etów krajów cz³onkowskich w celu wype³nienia kryteriów z Maastricht, zwi¹zana z wyraŹnymi ciêciami i ograniczeniami, doprowadzi³a do podwy¿szenia stopy bezrobocia i uszczupli³a skalê œwiadczeñ socjalnych.

3.4. Polityczne zagro¿enia stabilnoœci w krajach kandyduj¹cych do Unii

Systemy polityczne w m³odych demokracjach nie poradzi³y sobie jeszcze ze spo³ecznymi i politycznymi konsekwencjami zmiany systemowej.

G³êboki kryzys transformacyjny do tego stopnia uwsteczni³ rozwój wiêkszoœci

krajów, ¿e dopiero dzisiaj ponownie powoli osi¹gaj¹ poziom dochodu per capita z roku 1989. Wyborcy „ukarali” w pierwszej kolejnoœci pierwsze rz¹dy reformatorskie. W miêdzy czasie, w niektórych krajach, do opozycji przeszli proreformatorscy komuniæci, którym wczêœniej sukces wyborczy umo¿liwi³ sprawowanie w³adzy. Mimo niestabilnoœci i s³aboœci systemu partyjnego wiêkszoœæ z tych przesuniêæ odby³a siê w uporz¹dkowany, demokratyczny sposób a ugrupowania skrajne nie osi¹gnê³y niepokoj¹cych sukcesów. Mog³oby ulec to zmianie wraz z reformu³owaniem g³ównych tematów politycznych w toku przyst¹pienia do Unii. Poszczególne partie mog³yby uczyniæ kwestie zwi¹zane z przyst¹pieniem tematem walki wyborczej. W szczegôlnœci referendum dotycz¹ce przyst¹pienia do Unii Europejskiej bez w¹tpienia przynios³oby ze sob¹ polaryzacjê, która – podobnie jak w Europie Zachodniej – zmieni³aby dotychczasowy uk³ad si³ partyjnych. **Przeciwko przyst¹pieniu mog³yby wystêpowaaenie tylko te si³y, które obawiaj¹ siê spo³ecznych kosztów i strat o charakterze ekonomicznym, ale tak¿e wystêpuj¹ce przeciw liberalizmowi w ró¿nych jego odmianach. By³yby to ugrupowania narodowo-konserwatywne, które odrzucaj¹ „westernizacjê” a w cz³onkostwie w UE widz¹ zagro¿enie w postaci nie tylko utraty suwerennoœci, ale równie¿ rozpadu narodowych wartoœci.** Wielu mieszkañców Europy Œrodkowej i Wschodniej nieufnie odnosi siê do zachodnioeuropejskich wzorców i ¿yczy³aby sobie rozwoju opartego o w³asne wartoœci i tradycje (63% w Czechach, 58% na S³owacji, 63% na Wêgrzech).

3.5. Kryzysy w pozostałych krajach siadujących z UE

W porównaniu do zagrożonych niestabilności krajów kandydujących do Unii, inne kraje z otoczenia UE wciąż jeszcze tkwią głęboko w procesie transformacji z dużymi niedoborami zarówno w sferze demokratyzacji, jak i rozwoju gospodarczego. **W wielu przypadkach chodzi o „demokracje fasadowe”, czyli de facto dyktatury, które jedynie udają, że są instytucjami demokratycznymi. Ich ekonomia polityczna funkcjonuje zgodnie ze schematami mafijnymi bądź zasadami systemu klientelistycznego opartego na patronażu. W systemie takim dochody i wielkie fortuny koncentrują się na szczycie struktury a poplecznicy korzystają z nich w wyniku dystrybucji na niższe szczeble hierarchicznej struktury. Dochody nie są uzyskiwane w wyniku działalności i innowacyjności przedsiębiorców, lecz dzięki politycznej kontroli.** Ponieważ z powodu spadających cen na surowce zewnętrzne źródła zysków wysychają, systemy te pogrążają się w kryzysie, w którym niemożliwe jest już „kupienie” lojalności zwolenników: zaostrzone represje zwiększają napięcie, kryzys ekonomiczny i przeładowania polityczne wpływają na dążenia migracyjne, przede wszystkim w kierunku Unii Europejskiej. Wydaje się, że w podobnym kierunku zmierza **Rosja. Stabilizacja Rosji ze względu na jej wielkość potencjał ludnościowy i militarny jest priorytetowym celem Niemiec. Niebezpieczeństwa, wynikające z politycznej niestabilności niezdolnego do działania albo nieprzewidywalnego rzędu w Moskwie, są przy tym istotniejsze niż ewentualne zagrożenia ekonomiczne.**

III. Opcje reformatorskie między pogłębieniem a rozszerzeniem

Oczywiste jest, że Unii Europejskiej nie można uczynić odpowiedzialną za wszystkie wyżej wymienione problemy. Nie jest ona także w stanie zaproponować rozwiązań wszystkich problemów. Wiele sytuacji kryzysowych zostało wywołanych przez **złożone związki przyczynowe**, z których jedynie niektóre poddają się krótkookresowemu wpływowi politycznemu. Zarówno globalizacja gospodarki światowej, jak i zmierzch systemu sowieckiego są nieodwracalne. Nawet wtedy, gdy polityka mogłaby mieć szansę wpływu na rozwój wydarzeń, istnieją silne grupy, które zainteresowane są utrzymaniem niezmiennego stanu rzeczy. Dotyczy to szczególnie krajów kandydujących i innych państw. W końcu, ich problemy można rozwiązać jedynie poprzez wewnętrzne reformy, które Niemcy i Unia Europejska mogły w najlepszym przypadku inicjować, wspierać i im towarzyszyć, ale nie mogły do nich kogokolwiek zmuszać lub ich same przeprowadzać.

W tych realistycznych ramach trzeba szukać opcji reformatorskich. **Obiecujemy sobie strategię, które jednocześnie zdążają w kierunku pogłębienia i rozszerzenia integracji, obejmują pakiety rozwiązań i dla których możliwe jest uzyskanie choćby czasowego poparcia.** Generalnie, i zgodnie z kopenhaskim kryterium absorpcyjnym, forma i tempo rozszerzenia są zależne od odpowiednich zdolności (tj. zdolności do rozszerzenia) Unii. Aby rozpocząć realizację tego zadania niezbędną jest silne polityczne przewodnictwo. **Wśród krajów członkowskich Unii musi zostać stworzona koalicja, działająca w niej jako**

forpocząta: podane jest „zaprogramowanie” podwójnej strategii pogłębienia i rozszerzenia na okolicznie 10 lat. Z punktu widzenia niemieckich interesów należy przedyskutować następującą kwestię:

1. Pogłębienie

W dalszej części pod określeniem „pogłębienie” rozumiane będą dwie opcje dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Podczas gdy z pierwszą opcją związane są kroki zmierzające do „intensywniejszego pogłębienia” obejmujące wszystkie kraje członkowskie, opcja druga akcentuje możliwość politycznego, funkcjonalnego i instytucjonalnego zróżnicowania.

1.1. Głęboka reforma sposobów działania, instytucji i polityk Unii

Pogłębienie albo „coraz ściślejsze unię narodów” (Preambuła, art. 1 TUE) definiuje się zwykle odróżniając je od kooperacji międzyrządowej jako **rozszerzenie i wzmocnienie metod wspólnotowych w ramach instytucji Unii Europejskiej czy Wspólnot Europejskich.** Dalsze pogłębienie jako cel sam w sobie nie wydaje się jednak przekonujące. Zmierzające ku temu kroki należałoby raczej odnieść do trzech kryteriów:

- Poprawa **sprawności działania** przy przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji;
- Poprawa **efektywności rozwiązywania problemów** poprzez ulepszenie instrumentów regulujących i sterujących;

- Zwiększenie **poziomu legitymizacji** dla Unii i krajów członkowskich, jak również zwiększenie akceptacji poprzez doskonalenie procedur demokratycznych i zwiększenie **zdolności rozwiązywania problemów**.

Szczególne znaczenia, w obliczu coraz bardziej utylitarystycznej postawy niemieckiego społeczeństwa, nabierają sukcesy Unii Europejskiej. Oczekiwane sukcesy w wielopoziomym systemie Unii zależą od złożonych, mało przejrzystych narodowych i europejskich części składowych procesu podejmowania decyzji – ich przygotowania, wprowadzania w życie i kontroli wykonania.

W spojrzeniu na pogłębienie, centralne znaczenie miałyby **pięć obszarów tematycznych**, na które mniejszy lub większy wpływ ma także cel polityczny, **jakim jest rozszerzenie**:

1.1.1. Ratyfikacja i implementacja Traktatu Amsterdamskiego

W odniesieniu do wyżej wymienionych kryteriów opracowanie i uzupełnienie Traktatu z Amsterdamu nie przyniosło zadowalających efektów (por. przede wszystkim punkt 2 i 3). Jednakże ratyfikacja traktatu w krajach piętnastki do początku 1999 roku i jego konstruktywna implementacja stanowi warunek minimum dla dalszego procesu integracji. Historia traktatów pokazała, że jako polityki UE oceniane mogą dopiero w oparciu o praktyczne zastosowania postanowień traktatowych.

Oceniając pogłębienie procesu integracji, na szczególną uwagę zasługują nowe rozwiązania i ustalenia Traktatu Amsterdamskiego oraz Układu Wspólnoty

Europejskiej zawierającej następujące założenia strategiczne:

- **Powiększenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i prawa** w perspektywie europejskiej polityki wewnętrznej i polityki wynagrodzeń sprawiedliwości;
- **Poprawa ochrony zasadniczych praw obywatelskich** (ale jeszcze brak sformułowanego katalogu praw zasadniczych); niedyskryminowanie obywateli Unii poza sferą bezpośrednich interesów gospodarczych;
- **Dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia** i skoordynowane strategie zatrudnienia krajów członkowskich;
- **Ochrona środowiska jako cel związany z wszystkimi innymi dziedzinami życia** i częściowe rozszerzenie wielostronowej procedury decyzyjnej poprzez procedurę współdecydowania;
- **Zwiększenie wpływu Parlamentu Europejskiego na ustawodawstwo** poprzez rozszerzenie wielostronowej procedury decyzyjnej;
- **Instytucjonalne i odnoszące się do metod postępowania nowe rozwiązania w WPZiB** polegające na wprowadzeniu instytucji Wysokiego Przedstawiciela / Sekretarza Generalnego Rady, Specjalnego Pełnomocnika, jak również jednostki planowania strategicznego i wczesnego ostrzegania;
- **Rozszerzenie zadań WPZiB** przez przyjęcie tzw. misji petersberskich (misje humanitarne i ratunkowe), współpraca polityczna.

1.1.2. Reforma sposobów podejmowania decyzji

Reforma sposobów podejmowania decyzji musi uwzględniać trzy wyżej określone kryteria. Kryterium legitymizacyjne zmierza w szczególności do **zmniejszenia**

niedostatków procedur demokratycznych w UE.

W centrum koncepcji „demokratyzacji” znajdują się dwa postulaty:

- zwiększenie znaczenia wiążącej procedury decyzyjnej (WPD) w Radzie w postępie
- rozszerzeniem skali, obecnie traktowanej marginalnie procedury współdecydowania (wg art. 251 Traktatu o WE).

1.1.2.1. Procedury decyzyjne

Widoczny jest trend do redukcji liczby sposobów podejmowania decyzji do trzech zasadniczych typów: współdecyzji (kodecyzji), konsultacji i opinii. Przyczynia się to do wynikającej z uproszczenia procedur większej efektywności i przejrzystości. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego procedura współpracy (art. 252) została ograniczona do czterech tylko dziedzin Unii Gospodarczej i Walutowej (art. 99(5), 102(2), 103(2), 106(2) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Inaczej jest w przypadku procedury współdecydowania, przyznanej Parlamentowi pozycji równiej Radzie, która w Amsterdamie została rozszerzona na 8 nowych i 15 wcześniej uchwalonych przepisów traktatowych, czyli obejmuje ich łącznie 38. **Dlatego też Parlament Europejski określany bywa często jako „zwycięzca” z Amsterdamu. Procedura kodecyzji może zostać odniesiona do tych dziedzin, które do tej pory podlegały „czystej” procedurze konsultacji.** Zaliczają się do nich min.:

- aktywne i bierne prawo wyborcze obywateli Unii (art. 19(1) TWE);
- zasadnicze linie / reforma WPR i Wspólna Polityka Rybołówstwa (art. 37 TWE);
- uchylenie ograniczeń w przepływie usług (art. 52 TWE);
- rozporządzenia i wytyczne dotyczące polityki konkurencji (art. 83 TWE);

- wydawanie rozporządzeń wykonawczych dotyczące subwencji państwowych (art. 89 TWE);
- harmonizacja podatków pośrednich (art. 93 TWE);
- harmonizacja prawa w odniesieniu do Jednolitego Rynku (art. 94 TWE);
- przemysł: wspólnotowe środki wspierania zdolności konkurencyjnej (art. 157(3) TWE);
- fundusze strukturalne i spójności: działania poza funduszami (art. 159 TWE);
- ochrona środowiska (art. 175(2) TWE), w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego, wykorzystania terenów, zagospodarowania zasobów wodnych i zaopatrzenia w energię;
- środki własne (art. 269 TWE): określenie systemu środków własnych Wspólnoty Europejskiej;
- budżetowy (art. 279 TWE);
- nowe rozwiązania: zasadnicze kierunki polityki zatrudnienia (art. 128 TWE);
- nowe rozwiązania: autoryzacja dla zasady uelastycznienia filarów Unii (art. 11(2) TWE).

Procedura współdecydowania Parlamentu Europejskiego z punktu widzenia pogłębienia byłąby szczególnie połączona na obszarach:

- **harmonizacji podatkowej,**
- **zasad Wspólnej Polityki Rolnej,**
- **systemu środków własnych,**
- **ochrony środowiska.**

W odniesieniu do budżetu Parlament Europejski dąży do rozróżnienia wydatków obligatoryjnych (w szczególności wydatki związane z WPR) oraz nieobligatoryjnych (np. instrumenty strukturalne, polityki zewnętrzne). Tylko w przypadku wydatków obligatoryjnych (np. środki strukturalne) ostatnia decyzja należy do PE. Powstający nowy budżet finansowy na lata 2000-2006, reformy WPR i polityki strukturalnej to

kluczowe obszary reform. Będą one trwać dłużej niż jedna kadencja Parlamentu. Większy udział Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym mógłby być ponadnarodowy przeciwwagą wobec widocznych różnic narodowych interesów i związanych z nimi napięć między krajami członkowskimi.

Z drugiej strony w przypadku większego wpływu PU trzeba by pogodzić się z ewentualnie dłuższymi rokowaniami i jeszcze bardziej złożonymi obszarami problemów.

Procedura opiniowania, przewidziana dla aktów quasi-konstytucyjnych np. przyjęcia nowych członków, powinna zostać rozszerzona w pierwszej kolejności na następujące dziedziny:

- **środki własne** (art. 269 TWE) – dotychczas: konsultacja;
- **generalne pełnomocnictwa** (art. 308 TWE) – dotychczas: konsultacja;
- **zmiany traktatów** (art. 48 TWE) – dotychczas: konsultacja w ramach konferencji międzyrządowej.

Przy przyjęciach nowych członków (art. 49 TWE) i zmianach traktatów można by zrezygnować z zasady jednomyślności w Radzie. Zamiast tego decyzje mogłyby być podejmowane przez kwalifikowaną większość (plus 10 krajów – zgodnie z modelem przeprowadzania wspólnych akcji i określaniu stanowiska w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa). Wyjaśnia należałoby poza tym, w jakim stopniu określone muszą być procedury ratyfikacyjne w krajach członkowskich.

O ile zostaną one zachowane, należałoby określić kworum zapewniając wejście w życie podejmowanych decyzji. W ten sposób można by uniemożliwić ewentualne próby blokowania procesów rozszerzenia Unii i działań reformatorskich.

Zarówno obecnie, jak i wcześniej, brakuje traktatom Unii konsekwentnej systematyki określającej konkretne procedury decyzyjne. Deficyt ten wiąże się między innymi z brakiem hierarchizacji norm.

1.1.2.2 Procedury decyzyjne: większe znaczenie kwalifikowanej większości głosów

Jak na razie istnieje dokładnie dwadzieścia (a po Amsterdamzie nawet trzydzieści do czterdziestu) różnych sposobów głosowania, które w wydatny sposób przyczyniają się do większej złożoności i mniejszej przejrzystości systemu decyzyjnego.

Aby rozszerzyć zakres procedury KW w Radzie – wraz z procedurą wspólnego decydowania – muszą być one stosowane częściej i w sposób bardziej zdecydowany. Metody jednogłosowego podejmowania decyzji w Radzie przynoszą bowiem w przeciwieństwie do nich znaczne ograniczenia skutecznego działania (np. gdy działanie nie zostaje podjęte).

Reguła jednogłosowości stosuje się obecnie w 50 dziedzinach. **Proste i kwalifikowane głosowania większościowe wykorzystywane regularnie mogłyby w krótkim okresie wywołać efekt psychologiczny, a z czasem wpłynęłyby na styl i taktykę działań opartych na swego rodzaju przetargu delegacji i organów, na korzyść bardziej efektywnych większości.** Pozytywnym skutkiem mogłyby być również **szybciej podejmowane decyzje.** Rada funkcjonowałaby w mniejszym niż dotychczas stopniu jako „maszyna” do uzyskiwania konsensu i otwierałaby nowe możliwości tworzenia się koalicji reformatorskich między krajami członkowskimi.

WPZiB: przypadek szczególny

Procedura kwalifikowanej większości g³osów znajduje jak na razie zastosowanie wy³1cznie w przypadku wspólnotowego filaru Unii.

W przypadku WPZiB może ona zostać w³1czona jedynie w odniesieniu do rezolucji wykonawczych dotyc¹cych wspólnych dział³ań i wspólnych stanowisk, możliwo³ść ta nie została jednak jeszcze nigdy wykorzystana. KW (zasada kwalifikowanej większości) nie dotyczy więc polityki bezpieczeństwa. Wprawdzie WPZiB dysponuje możliwo³ci¹ „konstruktywnego wstrzymania się od g³osu”, tak, że możliwe jest obej³cie blokady (wariant uelastycznienia WPZiB). Ale w³amnie w przypadku WPZiB d¹żenie do konsensu niesie ze sob¹ taki skutek, że w przypadku jego braku nie zapada w ogó¹le żadna decyzja (np. *demarche*, o³wiadczenie, wspólna strategia) i Unia Europejska w sensie polityki zewnętrznej albo zupełnie nie dział³a albo dział³a niekonsekwentnie (np. dział³ania wobec Iraku). Wprowadzenie procedury KW na obszarze, który nie jest zasadniczo zwi¹zany z prawodawstwem jest kwesti¹ bardzo delikatn¹. Wiarygodno³ść wspólnych wyst¹pień Unii w kontek³cie polityki zagranicznej cierpi³aby szczególnie w tych przypadkach, kiedy przeg³osowane by³yby duże kraje, w szczególności Niemcy, Francja, Wielka Brytania, W³ochy albo grupy krajów np. kraje skandynawskie czy po³udniowo-europejskie. **Dochodzi do tego fakt, że największej przeszkody kształtowania wspólnej woli Unii i wspólnych akcji w ramach WPZiB w największym stopniu szuka³trzeba w różnicach pogl¹dów dużych krajów (Francja, Wielka Brytania, Niemcy).** W przypadku WPZiB wydaje się więc, że wprowadzenie procedury KW – z wy³ej nazwanych względów – jest ma³o prawdopodobne. Należy d¹żać do wprowadzenia w życie innych

instytucjonalnych postanowień Traktatu Amsterdamskiego, zmierzaj¹cych do wzmocnienia ponadnarodowych możliwo³ści planowania i przygotowywania decyzji.

Filar wspólnotowy Unii: generalne rozszerzenie procedury KW

W zasadzie znacznie mniej problematyczne jest rozszerzenie znaczenia procedury KW w procesie decyzyjnym w przypadku filaru wspólnotowego. Zasada jednomyślności zost³aby zarezerwowana dla decyzji konstytucyjnych i maj¹cych powa³ne konsekwencje finansowe.

Ogólnie procedura KW winna znaleźć zastosowanie we wszystkich przypadkach w³ó³decydowania, zgodnie z art. 251 Traktatu o WE. Jest to przeważaj¹ca, ale nie ca³kowita liczba przypadków. Strategiczne znaczenie mog³oby mie³ rozszerzenie jej w po³aczeniu z procedur¹ w³ó³decydowania na takie sfery jak: formu³owanie celów i organizacja funduszy strukturalnych i spójności (art. 161), polityka ochrony środowiska (art. 175(2)), zasady budżetowe (art. 279) i Wspólna Polityka Rolna (art. 36).

Dziedziny wprowadzone do filaru wspólnotowego z trzeciego filaru za spraw¹ Traktatu Amsterdamskiego – polityka azyłowa, migracyjna, dotyc¹ca swobodnego przep³ywu osób (*acquis* Schengen) – mog¹ zostać obj³te procedur¹ KW i w³ó³decydowania po pięcioletnim okresie przejściowym. Potrzeba do tego jednog³o³mej decyzji Rady, w której określone zostaną¹ także dziedziny, w których obowi¹zywać b³d¹ nowe zasady.

Stanowisko rz¹du Kohla, które przy zawieraniu Traktatu Amsterdamskiego nie przewidywa³o automatycznego przej³cia do procedury KW po up³ywie okresu przejściowego, doprowadzi³o również do znacz¹cego zmniejszenia nacisku na zawieranie przedwcześnie

kompromisów, co może doprowadzić do wyhamowania procesu integracyjnego.

W sensie merytorycznym musiałyby chodzić w szczególności o „europejską politykę migracyjną i azylową”, która miałaby pierwszorzędne znaczenie dla sytuacji prawnej Niemiec.

Rozszerzenie procedury KW na dziedziny trzeciego filaru – współpraca policyjna i śledcza, zwalczanie terroryzmu i wrogości wobec obcych – mogłyby mieć miejsce w związku ze stopniową integracją z filarem wspólnotowym.

Generalnie, należałyby się zastanowić, czy **rozszerzenie procedury KW na dziedziny związane z wysokimi kosztami**, takie jak polityka strukturalna, przynosi dla Niemiec więcej strat czy korzyści. Korzyści powinny przeważać, ponieważ bardziej perspektywiczne jest **uzyskanie większości popierającej bardziej zdyscyplinowane prowadzenie budżetu wśród krajów dużych i dysponujących dużymi wagami głosów oraz „patników netto” niż „przekupienie” kraju blokującego.**

Niebezpieczeństwo, że „patnicy netto” musieliby częściej finansować politykę, przeciwko której głosowali w Radzie jest raczej mało prawdopodobne, ponieważ w najgorszym razie byłoby w stanie zgromadzić konieczną kwalifikowaną mniejszość (23 do 26 głosów) i tym samym obalić tego typu propozycję.

Rozszerzenie procedury KW stawia w centrum uwagi podział głosów wśród krajów członkowskich. Przy reformie instytucjonalnej należy poza tym przeanalizować składy organów Unii.

1.1.3. Reforma instytucji

W pierwszej kolejności powinien zostać sprawnie wprowadzony w życie amsterdamski „**Protokół dotyczący**

organów Unii”. Nie podano tam żadnej precyzyjnej daty odnośnie reform. Określono następujące przepisy i warunki:

- Od czasu wejścia w życie pierwszego rozszerzenia do Komisji powinno należeć po jednym przedstawicielu z każdego kraju członkowskiego, „...o ile do tego czasu nie zostanie zmieniony podział głosów w Radzie...w sposób obejmujący wszystkie kraje członkowskie”.
- Najpóźniej rok przed momentem, w którym liczba członków Unii przekroczy dwudziestu, winna zostać zwołana konferencja międzyrządowa, mająca na celu szeroko rozumiane zbadanie sposobów wypracowania i metod pracy organów Unii.

Tylko na podstawie tego określenia liczba 20 członków Unii stanowiłaby punkt progowy podjęcia reform. W skrajnym przypadku, jeśli nie zostałaby osiągnięta jednomyślność Rady i Komisji co do reformy, stary system mógłby pozostać niezreformowany. Na skutek trudnych dzieł do określenia i wzmocnienia się wraz z przyjęciem każdego nowego członka **problemów związanych ze sprawnością, zdolnością do działania i legitymizacją** byłoby to w najwyższym stopniu ryzykowne i wywołałoby raczej rozmycie idei niż pogłębienie. Nie brakuje propozycji reform i modeli szacujących ich koszty. Obok niezależnych ekspertów także kraje członkowskie przedłożyły swoje propozycje już w raporcie Grupy Refleksyjnej. Ugoda jest dlatego tak trudna, gdyż określony zostanie, po raz pierwszy od 1957 roku, fundamentalnie nowy stosunek sił i tym samym zweryfikowana zostanie formalna siła krajów członkowskich w dłuższej perspektywie. Propozycje reform – z formalnego punktu widzenia – idą w kierunku większego obciążenia obywatelkami mniejszych krajów członkowskich.

1.1.3.1 Prezydencja

Ze względu na ciągłe działania i postrzeganie Unii na zewnątrz obecny model półrocznej rotacji w przewodnictwie Unii (prezydencji) szczególnie przed rozszerzeniem jest niezadowolający. Dotyczy to szczególnie WPZiB. „Trojka” składa się z urzędującego, byłego i przyszłego kraju obejmującego przewodnictwo, została wraz z wejściem w życie Traktatu

Amsterdamskiego zlikwidowana.

W przypadku WPZiB składa się ona z przewodniczącego, odpowiedzialnego członka Komisji i Sekretarza Generalnego jako Wysokiego Pełnomocnika WPZiB.

Przedłużanie dotychczasowego status quo oznacza, że w Unii składają się z 15 członków każdy kraj uzyskuje

przewodnictwo co siedem i pół roku,

w Unii składają się z 26 krajów – co

trzydzieści. Tym samym prezydencja traci

swoją identyfikacyjną i motywacyjną

atrakcyjność dla narodowych rządów.

Za spraw przedłużenia czasu trwania

przewodnictwa na okres jednego roku, co

jest w zasadzie podane, cykl byłby

stanowczo zbyt długi. Dochodzi do tego

fakt, że dokonana w 1994 roku manipulacja

przy alfabetycznej kolejności obejmowania

prezydencji, a mająca na celu eliminację

następującego po sobie przewodnictwa

więcej niż trzech państw krajów, w wyniku

rozszerzenia Unii nie będzie już możliwa.

Przy każdej reformie należy myśleć o tym, by

zsynchronizować przewodnictwo w UE

i w Unii Zachodnioeuropejskiej.

Nasuwać się następujące opcje

reformatorskie:

Prezydencja zespołowa byłaby swego

rodzaju kontynuacją „trojki”. Formowanie

złożonego z trzech osób zespołu odbywać się

może według różnych kryteriów np. liczby

mieszkańców, PKB, okresu bycia członkiem

Unii albo prostszych: zgodnie z podziałem na

kraje małe, średnie i duże. Ustalony powinien zostać również system rotacyjny.

- **Zalety:** doceniony zostaje postulat reprezentatywności, wszystkie kraje częściej obejmują przewodnictwo. Możliwe jest również wydłużenie okresu prezydencji do jednego roku.
- **Wady:** procedura jest skomplikowana w związku z przyporządkowaniem krajów do trzech kategorii – i tak na przykład w systemie tym Holandia zostałaby zakwalifikowana jako kraj duży. Każde rozszerzenie wiązałoby się z koniecznością definiowania rotacji. System rotacyjny z trzema pozycjami kierowniczymi jest mniej przejrzysty. Prezydencji brakowałoby jednoznacznego oblicza i tego, co nazywamy mówieniem jednym głosem.

Prezydencja wybieralna wymaga podjęcia

decyzji odnoszącej się do konkretnego kraju

i jego rządu. Rada albo Rada Europejska

wybiera ze swojego gremium prezydenta

na jednoroczny okres urzędowania.

W Radzie Europejskiej decyzja musi zostać

podjęta zgodnie z regułą konsensu, w Radzie

istnieje możliwość głosowania zgodnie

z regułą KW.

- **Zalety:** wzmocniona pozycja polityczna i lepsze postrzeganie prezydenta Unii. Zasadniczo wszyscy mają równe szanse, by zostać wybranym. Kalendarz polityczny (np. wybory, wyroki Trybunału Konstytucyjnego, referenda) i inne wewnętrzne wydarzenia polityczne w krajach członkowskich mogłyby zostać uwzględnione, inaczej niż przy dotychczasowym sztywnym systemie. Wybory prowadziłby do nowych zachowań krajów członkowskich i silniejszego upolitycznienia przewodnictwa w Unii.
- **Wady:** Członkowie Unii tracą prawo do obejmowania przewodnictwa. Programowanie wykraczałoby poza daną

prezydencję nie może być koordynowane ze względu na nieznaną wyniki wyborów. Upolitycznienie funkcji działa destrukcyjnie na założenie o równouprawnieniu krajów członkowskich. Energia jest wykorzystywana raczej do podejmowania decyzji personalnych niż aplikacji konkretnych programów.

Po namyśle stwierdza trzeba, że system wybieralnej prezydencji jest rozwinięciem racjonalnym i prowadzi do silniejszej personalizacji, która może pozytywnie wpływać na funkcjonowanie Unii Europejskiej.

1.1.3.2 Znaczenie poszczególnych krajów w Radzie

Rada reprezentuje z jednej strony kraje członkowskie a z drugiej strony jest ponadnarodowym organem Wspólnoty. Dotychczasowy udział poszczególnych krajów w podziale głosów nie daje jej legitymizacji jako reprezentującej wyście interesy poszczególnych państw (zgodnie z modelem Senatu amerykańskiego z równą liczbą głosów dla każdego kraju zwińzkowego). Wyrańniej niż np. w przypadku niemieckiej rady zwińzkowej (Bundesrat - 2 do 6 głosów dla poszczególnych krajów zwińzkowych) zasada proporcjonalności dochodzi do gosu w formie stopniowanego prawa gosu (2 do 10). **Już niemieckie zjednoczenie sprawiło, że pogębiło się naruszenie zasady proporcjonalności w obu organach, czyli w Parlamencie Europejskim i Radzie. Niemcy s od czasu zjednoczenia stanowczo największym krajem (81 milionów mieszkańców) przed Francją i Wielką Brytanią, które liczą po 58 milionów. Mają największą potencją gospodarczą (27% PKB Unii)**

i największy wkład do budżetu Unii (około 28%). Pozycja ta nie przenosi się na podział głosów w Radzie, w której cztery największe kraje – Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy dysponują tak samo liczbą głosów (po 10).

Ze względu na postępujące procesy integracji europejskiej Niemcy, podobnie jak dotychczas, nie powinny dążyć do maksymalizacji swej przewagi.

Doprowadzioby to do kontrproduktywnego osłabienia pozycji Niemiec. W toku rozszerzania Unii dysproporcja na niekorzyść dużych krajów ulegnie jednak jeszcze dalszemu pogębieniu. Pierwotne uprzywilejowanie małych krajów i kroki instytucjonalne mające zapobiec zdominowaniu małych i średnich krajów muszą zostać przedyskutowane z jednej strony w kontekście zachowania reguł demokratycznych a z drugiej zagwarantowania efektywności działania.

Na takim tle należy dążyć do peńniejszej gwarancji zasady proporcjonalności i zapewnienia **większego znaczenia krajów dużych** przy uwzględnieniu odpowiednich proporcji między krajami małymi, średnimi i dużymi. Formuła taka musiałaby uwzględniać możliwość osignięcia konstruktywnych większości (ok. 70 – 71 % głosów) i unikania blokujących decyzji mniejszości.

Istnieją **następujące możliwości:**

- **Kontynuacja zasady status quo względem formuły podwójnej większości;**
- **Linearna proporcjonalność** liczba głosów wprost proporcjonalna do liczby mieszkańców;
- **Proporcjonalność stopniowana**, tzn. stopniowanie liczby głosów w organach Unii w zależności od liczby mieszkańców: do 18 milionów mieszkańców jeden głos za każdy rozpoczęty milion, od 18 do 45 milionów

jeden g³os na ka¿de 3 miliony
mieszkañców, przy powy¿ej 45 milionach
jeden g³os na ka¿de 5 milionów
mieszkañców.²

- **Proporcjonalnoœæ oparta na
pierwiastku kwadratowym:** liczba
g³osów bazuje na pierwiastku
kwadratowym z liczby mieszkañców, tzn.
przy cztery razy wiêkszej liczbie
mieszkañców dwa razy wiêksza liczba
g³osów.³

Konsekwencje powy¿szych mo¿liwoœci
przedstawia tabela 8.

Z wy¿ej wymienionych powodów pierwsza
i druga opcja s¹ dysfunkcjonalne w sensie
merytorycznym i politycznym. Opcja druga,
jako wariant pierwszej, dzieli z ni¹ jej

s³aboœci. **Z politycznego**

i uwzglêdniaj¹cego zasadê federalistyczn¹

punktu widzenia stopniowana

proporcjonalnoœæ przedstawia

przekonuj¹cy i, przy stopniowym

rozszerzeniu, praktyczny model. Dotyczy

to mo¿liwoœci tworzenia konstruktywnych
wiêkszoœci i blokuj¹cych mniejszoœci. Opcja
czwarta jest bardziej skomplikowana i mniej

zró¿nicowana, je¿li chodzi o zasadê
przyznawania g³osów. Mog³aby znaleŹæ

zastosowanie w kombinacji z systemem
kolegialnym (*Collegien-System*): dla

kwalifikowanej wiêkszoœci g³osów w Unii

z³o¿onej z 27 cz³onków obok kwalifikowanej

wiêkszoœci 71 % g³osów nale¿¹cych do

tak¿e zwyk³e wiêkszoœci w co najmniej

dwóch kolegiach. **System kolegialny**⁴

wed³ug obecnego systemu podzia³u g³osów

w Unii z³o¿onej

z 27 krajów przedstawia tabela 9.

² Josef Janning, Am Ende der Regierbarkeit?
Gefährliche Folgen der Erweiterung der
Europäischen Union, w: Europa-Archiv 22 (1993), s.
645-652.

³ Philippe Schmitter, Jose I. Torreblanca, Old
„Foundations” and „New Rules” for an Enlarged
European Union, The Roman Schuman Centre:
Policy Paper 97/1, European University Institute,
Florence.

⁴ Za: Schmitter, Torreblanca, op.cit..

Tabela 8. Głosy w Radzie Unii Europejskiej przypadające poszczególnym krajom członkowskim

Kraj członkowski	Liczba mieszkańców w milionach	Obecny status quo	Proporcjonalność liniowa	Stopniowanie	Proporcjonalność oparta na pierwiastku kwadratowym przy 27 członkach
Niemcy	81,6	10	40	28	10
Wielka Brytania	58	10	29	24	8
Francja	58	10	29	24	8
Włochy	57	10	29	24	8
Hiszpania	39,6	8	20	19	7
Holandia	15,5	5	8	10	4
Grecja	10,5	5	6	7	3
Belgia	10,1	5	5	7	3
Portugalia	9,8	5	6	7	3
Szwecja	8,8	4	5	6	3
Austria	7,8	4	4	6	3
Dania	5,2	3	3	4	2
Finlandia	5,1	3	3	4	2
Irlandia	3,6	3	2	3	2
Luksemburg	0,4	2	1	1	1
EU-15	371,2	87	190	174	-
Polska	38,4	8	20	19	7
Rumunia	22,8	6	12	14	5
Czechy	10,3	5	6	7	3
Węgry	10,1	5	6	7	3
Bulgaria	8,8	4	5	6	3
Słowacja	5,4	3	3	4	2
Litwa	3,7	3	2	3	2
Łotwa	2,6	3	1-2	2	2
Słowenia	1,9	2	1	2	1
Estonia	1,5	2	1	1	1
Cypr	0,7	2	1	1	1
Malta	0,4	2	1	1	1
Plus 12	106,6	45	60	67	-
EU-15+12	477,8	132	250	241	198

Tabela 9. System kolegialny w przypadku Unii składającej się z 27 członków

Kolegium	Kraj członkowski 1)	Głosy
I	Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania, Polska , Rumunia	Po 10 Po 8 6
II	Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia, Czechy, Węgry , Austria, Szwecja, Bulgaria	Po 5 Po 4
III	Dania, Finlandia, Irlandia, Łotwa, Litwa, Słowacja Luksemburg, Estonia, Malta, Słowenia, Cypr	Po 3 Po 2

1) Tłustym drukiem wyróżnieni kandydaci do członkostwa w UE.

1.1.3.3 Skład Parlamentu Europejskiego

W Traktacie Amsterdamskim **górną granicą** miejsc w Parlamencie została ustalona na **700 miejsc**. Nie ma jednak nowego klucza przydziału miejsc dla rozszerzonej Unii. Samo przystąpienie Polski doprowadzioby Parlament z 686 członkami (626 plus 64) do wymienionej wyżej skrajnej wartości. **Przyjęcie status quo nie jest więc możliwe. Przy reprezentacji narodów w większym stopniu niż w przypadku Rady należy uwzględnić zasadę proporcjonalności.** Jest to istotne zwłaszcza wtedy, gdy dąży się

będzie do rozbudowy systemu dwuizbowego opartym o Parlament i Radę oraz zaakcentowania roli Rady jako izby reprezentującej interesy krajów członkowskich. W tabeli 10 przedstawione zostały proponowane opcje. Poza podziałem miejsc we wszystkich krajach członkowskich musiałyby być praktykowany taki sam mechanizm wyborczy. **Parlament Europejski powinien być rozbudowywany w sposób konstruktywny i dlatego należy ściśle trzymać się granicy 700 reprezentantów.**

Tabela 10. Skład Parlamentu Europejskiego

Kraj członkowski	Liczba mieszkańców w milionach	Status quo (bez określenia górnej granicy liczby członków)	Proporcjonalność liniowa	Proporcjonalność stopniowana¹⁾	Proporcjonalność oparta na pierwiastku kwadratowym przy 27 członkach
Niemcy	81,6	99	120	96	67
Wielka Brytania	58	87	84	72	56
Francja	58	87	84	72	56
Włochy	57	87	84	72	56
Hiszpania	39,6	64	58	55	47
Holandia	15,5	31	23	30	29
Grecja	10,5	25	15	21	24
Belgia	10,1	25	15	20	23
Portugalia	9,8	25	14	20	23
Szwecja	8,8	22	13	18	22
Austria	7,8	21	11	16	21
Dania	5,2	16	8	10	17
Finlandia	5,1	16	8	10	17
Irlandia	3,6	15	5	7	14
Luksemburg	0,4	6	1	1	5
EU-15	371,2	626	543	520	
Polska	38,4	64	56	53	46
Rumunia	22,8	42	34	37	35
Czechy	10,3	25	15	20	24
Węgry	10,1	25	15	20	23
Bulgaria	8,8	22	13	18	22
Słowacja	5,4	16	8	11	17
Litwa	3,7	15	5	7	14
Łotwa	2,6	15	4	5	12
Słowenia	1,9	15	3	4	10
Estonia	1,5	15	2	3	9
Cypr	0,7	6	1	1	6
Malta	0,4	6	1	1	5
Plus 12	106,6	266	157	180	
EU-15+12	477,8	892	700	700	700

1) Zasada proporcjonalności stopniowanej: do 15 milionów mieszkańców jedno miejsce na każde pół miliona, powyżej - jedno miejsce na jeden milion mieszkańców.

1.1.3.4 Skład Komisji

Wielkość Komisji (dwudziestu członków) może być krytykowana już dzisiaj ze względu na **słabą efektywność działania i zbyt liczną „obsadę”**. W przypadku

rozszerzenia problemy te nabierają dodatkowego znaczenia. W przyszłości, zgodnie z zapowiadaniem w Amsterdamie sposobem przydziału miejsc, każdy kraj członkowski mógłby wytypować jednego członka Komisji. Oznacza to, że przy pierwszym możliwym rozszerzeniu o sześć krajów, liczba członków Komisji wzrosłaby jedynie do 21 (15 dotychczasowych i 6 nowych), w przypadku rozszerzenia o mniejszej skali liczba ta mogłaby nawet przejściowo spaść poniżej 20.

Trzeba uwzględnić następujące **opcje możliwych reform:**

- **po jednym członku Komisji o takim samym statusie z każdego kraju,**
- po jednym członku Komisji z każdego kraju ze zróżnicowanym, stopniowanym statusem („*Junior-Kommissare*”), aby ograniczyć rozmiary Komisji i zwiększyć efektywność jej działania;
- **wybór przez Parlament Europejski na wniosek Rady odcieło ograniczonej, niezależnej od liczby krajów, liczby członków** (np. 15), w składzie w to prezydenta. Wybierany powinien być maksymalnie jeden członek Komisji z każdego kraju członkowskiego.

Dwie pierwsze opcje mają zagwarantować interesy w Radzie każdemu krajowi członkowskiemu, podczas gdy trzecia podkreśla charakter Komisji jako organu wspólnotowego i wzmacnia jej legitymizację poprzez procedurę wyboru. Formą rekompensaty dla krajów, których reprezentanci nie znaleźliby się w składzie Komisji, mogłyby być stanowiska na innych poziomach działania Komisji np. odpowiednio większa liczba dyrektorów generalnych. Komisja stałaby się przykładem

stosowania zasady, że poprzez określenie zakresu i form organów i instytucji oraz innych pozycji należy zapewniać odpowiednią i wyważoną reprezentację krajów członkowskich.

Jednakże to nie charakter reprezentacji krajów członkowskich (która jest stosowana w przypadku także innych organów Unii – Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Audytorów), lecz niska jakość efektywności pracy naraża na szwank ponadnarodowy charakter Komisji (która nie ma być jedynie organem reprezentującym interesy krajów członkowskich). Dlatego należałoby w każdym przypadku dążyć do zatwierdzenia całej Komisji przez Parlament Europejski oraz wyboru prezydenta Komisji, tak by w kolegium zasiadały kompetentne osoby. Generalnie, także w przypadku innych decyzji personalnych (np. funkcje Wysokiego Pełnomocnika, prezydenta Europejskiego Banku Centralnego) w coraz większym stopniu zastosowanie powinna znajdować procedura przewidująca podejmowanie decyzji za pomocą procedur wielostronnych i zatwierdzanie przez Parlament Europejski zamiast konieczności osiągnięcia konsensu w Radzie.

1.1.3.5 Języki – zachowanie różnorodności i bliskości wobec obywateli, co powinno przeważać nad argumentacją dotyczącą wysokich kosztów

W rozszerzonej Unii będzie 11 plus „x” (tej liczby nie sposób określić) języków urzędowych. Ograniczenia na tym polu, ze względu na konieczne publikacje dokumentów prawnych Unii, a przynajmniej tych, oddziaływających bezpośrednio (np. rozporządzenia) w językach narodowych, są niemożliwe. Trzy używane w Unii języki robocze – angielski, francuski i z ograniczeniami niemiecki – powinny zostać zachowane także

w rozszerzonej UE. Jeden z 11 nowych języków narodowych nie może uzyskać statusu *lingua franca* w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej i zostać czwartym językiem roboczym Unii. Podczas gdy sytuacja ta nie stwarza żadnych problemów w przypadku Komisji, w **Parlamencie Europejskim** tłumaczenie z oczywistych względów objąć musi wszystkie języki. Choćby możliwe byłoby znalezienie bardziej efektywnych technicznie rozwiązań, powstają dodatkowe koszty, które jednak może legitymizować zasada przejrzystości i „bliskości” wobec obywateli. Wielość języków podkreśla heterogeniczność rozszerzonej Unii i wynikające z tego faktu problemy kształtowania polityki na obszarze od Morza Barentsa aż do Morza Czarnego i Śródziemnego.

Rada jest organem wielojęzycznym. Zasadniczo każdy z jej członków ma prawo przemawiać w ojczystym języku, ewentualnie otrzymywać tłumaczenia wystąpień i innych tekstów.

W rzeczywistości osiągnięto dużą elastyczność. Delegacje z krajów nieanglosaskich i frankofońskich, ewentualnie spoza niemieckiego obszaru językowego rezygnują często z tłumaczeń w języku ojczystym (dotyczy to np. Duńczyków, Holendrów). Poprzez rozszerzenie Unii zwiększyłyby się zasadniczo różnorodność języków w Radzie i wytworzyłaby zupełnie nowa sytuacja.

W każdym razie maszynaria ta mogłaby stać się bardziej ociążalą. W szczególności za chwilę pojawi się, przynajmniej przejściowo problemy formalne i organizacyjne związane z przeprowadzaniem posiedzeń.

Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) pracuje przeważnie posługując się językiem angielskim i francuskim (rzadko niemieckim).

W toku procesu rozszerzania nie należy oczekiwać zasadniczych zmian. W

przeciwieństwie do tego potrzeba bardziej licznych tłumaczeń mogłaby pojawiać się w przypadku technicznych grup roboczych Rady, w których uczestniczą także mniej „zeuropeizowani” urzędnicy narodowi. Ogólnie należy obawiać się przy tym, że posługujący się wieloma językami przedstawiciele na szczeblu ministerialnym i niższym mają wyraźną przewagę w sferze możliwości działania. Przejście do jednego języka roboczego, jak było np. w przypadku EFTA (angielski) albo do ograniczonej liczby języków konferencyjnych i urzędowych na wzór innych organizacji międzynarodowych (np. OBWE) jest całkowicie wykluczone.

1.1.4. Zwiększanie budżetu Unii nie jest już aktualne

W związku z postępującymi procesami konwergencji krajów członkowskich i stosowania zasady subsydiarności podwyższenie budżetu Unii wymaga szczególnie przekonujących argumentów. Mogłoby to być nowe zadania albo wymagające większych nakładów realizacje zadań dotychczasowych, które mogłoby ewentualnie iść w parze z odciążeniem narodowych budżetów.

Unia Europejska mogłaby osiągnąć wyższe dochody na trzy sposoby:

Większość krajów członkowskich, między innymi Niemcy, jest przeciwna zwiększaniu wielkości swych wkładów w latach 2000-2006. Budżet Unii powinien natomiast rosnąć za sprawą jej wzrostu gospodarczego. W swojej „Agendzie 2000” Komisja założyła optymistyczne 2,5% przeciętnego wzrostu gospodarczego. Dałoby to więc łącznie 745,5 mld ECU.

Zalecana jest redukcja, ewentualnie zmiana sposobu wykorzystania środków, które dotychczas przypadają na Wspólną Politykę Rolną (ok. 50%) i politykę

strukturaln¹ (ok. 33%), aby uzyskać środki możliwe do wykorzystania na inne cele. Rozszerzenie Unii zwiększy nacisk, by osiągnąć większą koncentrację i wydajność polityki strukturalnej oraz dążyć do bardziej prorynkowej wersji WPR. **Dla Niemiec zmiana struktury wydatków, szczególnie redukcja nakładów na WPR przyniosłaby poprawienie stosunku między wkładem a wydatkami z budżetu unijnego.** Założenie dotyczące normalizacji niemieckiej pozycji jako p³atnika netto, wynikające z dotychczasowej struktury wydatków Unii, jest podporządkowane dążeniu do redukcji wkładów (np. *Kappungsmodell*). Pomimo to większą wiarygodność i siłę przekonywania mógłby uzyskać mechanizm korekcyjny po stronie wpływow. **Generalnie przy ustalaniu wkładów do budżetu Unii w większym stopniu winien być uwzględniany poziom PKB per capita.** Należałoby również przetestować możliwość przeniesienia części wydatków związanych z WPR do budżetów poszczególnych krajów.

Nie można tymczasem pominąć potrzeby „horyzontalnego wyrównania finansowego” (*horizontales Finanzausgleich*) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej. Niektórzy obserwatorzy przypuszczają, że w unii walutowej – podobnie jak w przypadku Niemiec – konieczne będzie wyrównania finansowe między bogatymi i biedniejszymi krajami członkowskimi, gdyż trzeba będzie kompensować straty wynikające z niemożności stosowania monetarnych, podatkowych i kursowych instrumentów sterowania gospodarką. Gdyby tego typu

zadania były powszechne, konieczne byłoby poważne zwiększenie budżetu Unii.

1.1.5. Inicjatywy gospodarczo-polityczne

Ważnym krokiem integracji gospodarczej jest **zbliżać się unia walutowa**, którą w tym opracowaniu nie będziemy się zajmować. Ograniczymy się do głównych dziedzin polityki strukturalnej i regionalnej oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Obecna **polityka strukturalna i regionalna Unii Europejskiej wyróżnia się celami, które mają swoje historyczne uwarunkowania, i dużą różnorodnością wydajnych instrumentów.** I tak, doszło do tego, że ponad połowa obywateli Unii mieszka w wspieranych regionach. Funkcjonuje sześć do siedmiu obszarów celowych składających się z większej ilości funduszy składowych. Koncepcje reform sięgają od inspirowanego przez myślenie neoliberalne odrzucenia każdej polityki strukturalnej i regionalnej poprzez wprowadzenie regionalnej równowagi finansowej aż do pragmatycznego doskonalenia obecnej polityki. Model proponowany przez Wulf-Mathies i Samlanda przewiduje nadal istnienie pięciu wspieranych obszarów, które jednak rozumiane już są w inny sposób (por. tabela 11). W przypadku aplikacji propozycji Komisji, dotyczącej **reformy Wspólnej Polityki Rolnej** i jej stopniowego rozszerzenia na nowe kraje członkowskie od roku 2002 wydatki na WPR w sensie absolutnym będą nadal rosły (por. tabela 12).

Tabela 11. Dziedziny wspierane środkami europejskiej polityki strukturalnej i regionalnej (model Wulf-Mathies/Samlanda)

Obszar działania	Mld. ECU ¹⁾	Procent	Udział ludności
Ubóstwo / bezrobocie	96,2	65%	26% (dotychczas 42%)
Obszary wiejskie	13,2	9%	8% (tak jak dotychczas)
Zmiany strukturalne	14,7	10%	
Kandydaci	15,6	11%	
Inicjatywy wspólnotowe	7,3	5%	

1) Ceny z 1992.

•ródło: Heinz-Jürgen Axt, Strukturpolitik der Europäischen Union. Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung, Duisburg 1997.

Tabela 12. Rozwój wydatków na rolnictwo według Agendy 2000 (mld ECU w bieżących cenach)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Zasadnicza linia wydatków	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,9	59,2
Wydatki na rolnictwo		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
UE-15	41,7	43,5	45,4	47,4	49,3	49,3	50,0	50,0
Nowi członkowie		0	0	1,7	2,2	2,7	3,3	3,9
Pomoc poprzedzająca przystąpienie		0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Rezerwa		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	1,5	4,7

Udział WPR w budżecie Unii będzie w 2006 roku bliski 44% (w roku 1999 około 48%). Niemcy w 1996 roku były jednoznacznie największym płatnikiem netto WPR (- 10,2 mld ECU netto). W tym samym roku największym odbiorcą netto funduszy WPR była Francja z 5,2 mld ECU. Każde zwiększenie wydatków na rolnictwo oznacza duże obciążenie Niemiec, które jest skutkiem ich wysokiego udziału w tworzeniu budżetu Unii. Komisja nie podaje jeszcze żadnych liczb dotyczących przedziału czasowego 2000-2006, ale można przypuszczać, że wzrosną płatności na rzecz nowych członków. Dalsze regulacje

i ograniczenia produkcji w duchu reformy Mac-Sharry'ego mogłyby, jak w 1992 roku, dodatkowo jeszcze pogorszyć niemiecką pozycję płatnika netto. Dodatkowo uwzględnione musi zostać zróżnicowanie stanu reform obszarów byłych Niemiec Wschodnich i Zachodnich.

Wyraźne ograniczenie udziału WPR w budżecie Unii wymagałoby, szczególnie w kontekście rozszerzenia, znacznie bardziej drastycznych działań niż te, które zostały zaproponowane przez Komisję. Tego typu alternatywy idą zasadniczo w kierunku przekazania dotychczasowych kompetencji na poziom narodowy.

Odcislenie budżetu rolnego Unii wywołaoby w przypadku renacjonalizacji znaczne obcislenie budżetów narodowych. Kraje czonkowskie decydowaby samodzielnie, w jakim stopniu gotowe s ponosiakoszty subwencji umotywowanych politycznie lub spoecznie.

Na poziomie UE mozna by przede wszystkim kontynuowaa szeroko zakrojon¹ deregulacjê wi¹c¹ siê z postanowieniami kolejnych rund Œwiatowej Organizacji Handlu. Deregulacja ta mogaby mieæ duæe skutki spoeczne przynajmniej w Niemczech i najbardziej rolniczych krajach czonkowskich. Tabela 13 prezentuje rone scenariusze reformy WPR.

Tabela 13. Reforma WPR wedug ronych scenariuszy (dla lat 2000-2010)

	Scenariusz A ¹⁾	Scenariusz B ²⁾	Scenariusz C ³⁾
W mld ECU (ceny 1992)	2000 / 2005 / 2010	2000 / 2005 / 2010	2000 / 2005 / 2010
UE (15) Polityka rolna	40,1 / 44,3 / 48,9	40,1 / 44,3 / 48,9	40,1 / 23,7 / 7,3
Plus CEFTA (5) Polityka rolna	6,7 / 7,3 / 7,9	1,0 / 1,1 / 1,2	1,0 / 1,1 / 1,2
Plus kraje Europy Œr.- Wschodniej (10) Polityka rolna	14,5 / 15,9 / 17,0	2,2 / 2,4 / 2,6	2,2 / 2,4 / 2,6

- 1) utrzymanie WPR, pe³ne przeniesienie na nowych czonków;
- 2) utrzymanie WPR, czæciowe przeniesienie na nowych czonków;
- 3) reforma WPR (ca³kowita, ale stopniowa renacjonalizacja p³atnoœci wyrównawczych), ca³kowite przeniesienie na nowych czonków.

•ród³o: Christian Weise (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU --Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforchung, zeszyt 167, 1997, s. 276.

Wraz z rozwojem unii gospodarczej i walutowej powinien wytworzyæ siê silny nacisk na wiêksze wyrównanie podatków bezpoœrednich. Poprzez udoskonalenie zasad harmonizacji i lepsze funkcjonowanie mozna by, przynajmniej w obrêbie UE, unikn¹æ rujnij¹cej konkurencji miêdzy krajami czonkowskimi. Przyjêty w Luksemburgu „kodeks zachowania” ma zbyt ma³y zasiêg.

Podobnie jak systemy podatkowe, takæe systemy socjalne zostan¹ wystawione na silniejsz¹ konkurencjê w strefie euro. Jak dot¹d kompetencje w tej dziedzinie s¹

okreðane na poziomie narodowym. **Na pierwszym planie niemieckiej polityki powinno znaleŹæ siê osi¹gniêcie moæliwego do zaakceptowania stosunku miêdzy p³acami netto i brutto poprzez redukcjê podatków i op³at oraz koncentracjê œwiadczeñ z kasy pañstwowej.** P³ace w Niemczech mog¹ staæ siê przez to znów konkurencyjne. Takæe **strategie i inicjatywy prozatrudnieniowe** s¹ planowane przede wszystkim na poziomie narodowym i powinny byæ silniej koordynowane na poziomie Unii.

1.2. Opcje zróżnicowania

Alternatywa ta przewiduje **pogłębianie Unii Europejskiej w zależności od zróżnicowanego udziału poszczególnych krajów członkowskich i zróżnicowania struktur integracyjnych. Zasada uniformizacji wspólnoty byłaby podważona silniej niż dawniej.** Trzeba jednak ponownie stwierdzić, że rozszerzenie Unii wzmacnia tendencję do większego zróżnicowania, ale jej nie usprawiedliwia.

Na tle istniejącej różnorodności i heterogeniczności oraz w obliczu osłabienia w wyniku postanowień z Amsterdamu stanu integracji, **każde działanie zmierzające do pogłębiania jest potencjalnie krokiem w kierunku zróżnicowania.** Zapisy Traktatu Amsterdamskiego, dotyczące wzmożonej współpracy traktują elastyczność przede wszystkim jako sposób podejmowania decyzji, a nie jako określenie struktury integracyjnej. W przeciwieństwie do tego, skutki tego typu decyzji w toku przejścia do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej mogą już wkrótce doprowadzić do trwałego instytucjonalnego a przez to strukturalnego zróżnicowania w UE (jako wstępnego tzw. Rada-Euro-X). Mimo różnego rodzaju nacisków na dywersyfikację, sama koncepcja, podobnie jak agenda polityczna wobec opcji zróżnicowania /elastyczności pozostaje wciąż otwarta. Nasuwają się następujące możliwości:

1.2.1. Głębiejsza współpraca

Głębiejsza współpraca (*closer cooperation*) wykorzystana w pierwszym rzędzie postanowienia Traktatu Amsterdamskiego. Przewidziano w nim elastyczność jako „rodzaj ostatniej szansy” w sytuacjach, gdy większość krajów członkowskich

(co najmniej osiem) pragnie wprowadzić nowości w ramach celów przewidzianych przez Traktat o UE, w których w danym lub dłuższym czasie wszystkie kraje członkowskie by nie mogły, by nie chciały udziału. Umożliwienie podjęcia takiej decyzji odbywa się poprzez decyzję Rady podjętą procedurą kwalifikowanej większości i przy możliwości weta argumentowanego zagrożeniem żywotnych interesów narodowych. Pogłębianie współpracy jest w głównych założeniach zgodne z **koncepcją stopniowej integracji.**

W centrum leży postulat jednolitej ram instytucjonalnych i prawnych. Siła koncepcji opiera się na primacie przyjęcia *acquis* (ważne także ze względu na ryzyko „rozmiękczenia” w toku rozszerzania). Środki bezpieczeństwa sprawiają jednak, że praktyczne zastosowanie idei elastyczności jest wyjątkowo trudne, jeśli nawet nie niemożliwe. I tak w ramach filarów Unii musi zostać spełnionych osiem ogólnych i pięć specjalnych kryteriów, zanim Komisja przedłoży wnioski krajów członkowskich jako oficjalną propozycję. Mimo tych restrykcji dodatkowe postanowienia z Amsterdamu mogłyby zostać rozszerzone do postaci, która umożliwiłaby elastyczne działanie zainteresowanych krajów. Celem byłoby, przy zachowaniu ram UE, wbudowanie większych możliwości przekształcania systemu za sprawą elastycznych rozwiązań. W tym celu rozszerzony musiałby być zakres przypadków, gdzie „elastyczność” może być stosowana, tak by uzupełniła by ją precyzowa cel Unii Europejskiej. Mogłaby być wykorzystywana także na wysoko zintegrowanych obszarach polityki. Kolejnym postulatem byłaby redukcja minimalnej liczby uczestników takiego projektu. W ten sposób, również w perspektywie rozszerzenia, powstaje możliwość Unii rozwijającej się wielotorowo

i na wielu poziomach.

1.2.2. Uelastycznienie *a la carte*

Koncepcja ta „łegna się” z *acquis*: poszczególne ramy prawne i instytucjonalne zostają przeniesione na ponadnarodowo rozumiany centralny obszar np. wspólny rynek. **Maksymalnym przewodnikiem byłoby uczynienie Unii „mniejszą” (w danej dziedzinie) a przez to bardziej skuteczną i efektywną**. Sfery działalności oraz środki uległyby drastycznej redukcji. Obok organizowałyby się grupy funkcjonujące samodzielnie **lub związane z określonymi sektorami, działające na zasadach międzyrządowej kooperacji** (wzór: Schengen przed Amsterdamem). Prawdopodobnie możliwa byłaby szybsza i mniej kosztowna integracja, ponieważ nowi członkowie nie musieliby wchodzić w tak kosztowo intensywne obszary, jak WPR czy polityka strukturalna. Siła „uelastycznienia *a la carte*” mogłaby być możliwością tworzenia optymalnie efektywnych i politycznie homogenicznych grup. Słabością „zdrowego gospodarczego obszaru europejskiego” byłoby znaczne nakłady na organizację elastycznej kooperacji, która mogłaby uzasadniać kosztowny bilateralizm. Negatywnie oceniane należą przewidywane straty na polu politycznego „magnetyzmu” (wobec krajów spoza Unii) i wpływu na kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W tego typu konstelacji kraje małe i średnie, nie tylko w Europie Środkowej, ale i Zachodniej, mogłyby zostać w drastyczny sposób zmarginalizowane i potencjalnie zdominowane. Zostałyby zmuszone do szukania „obrońców”, na których mogłyby się „opierać”.

1.2.3. Rdzeń Europy z niemiecko-francuskim „napędem”

Układ przewidziany w projekcie Schäblego/Lamersa, zgodnie z którym kraje gotowe i zdolne do integracji będą tożsame z grupą stanowiącą rdzeń Unii Gospodarczej i Walutowej (pięć plus x) **nie zaistnieje w takiej formie**. Strefa Euro obejmie 11 krajów, które wcześniej reprezentowały raczej wszystkie typy krajów należących do Unii niż stanowiły jej homogeniczną awangardę. Pod tym względem funkcja napędowa tego rdzenia zmierzająca do pogłębienia i rozszerzenia nie jest możliwa do osiągnięcia bez udziału dalszych krajów. Mimo to zasadnicza koncepcja pogłębienia w obrębie w sensie rozumianego „rdzenia” może zostać zrealizowana w innym układzie. W centrum tego typu stabilnego „rdzenia” stałaby **niemiecko-francuska „osieć**. Jej zadaniem byłoby przygotowywanie konkretnych **inicjatyw dotyczących pogłębienia i rozszerzenia Unii oraz „organizacja” popierających większości**. Inicjatywy takie mogłyby mieć, na mocy układu z Münster, bilateralny charakter. Kooperacja rozciągałaby się na sfery obejmujące wszystkie trzy filary. Zalety i wady tej koncepcji nie są zbyt od siebie odległe. Wymiar niemiecko-francuskiej dywergencji interesów umożliwia z jednej strony korytarz, w którym uzgadniane byłyby kompromisy możliwe do zaakceptowania dla pozostałych krajów członkowskich. Z drugiej strony różnice interesów i tradycji często uniemożliwiają powstanie wspólnych propozycji. Dla potrzeb takiego niemiecko-francuskiego „napędu” musiałby zostać zdefiniowany wspólny projekt, np. unia polityczna, w której zaangażowani byłiby szefowie rządów obu krajów. Godna rozważenia byłoby także rozbudowanie tej „osi” do formy „trójkąta” poprzez włączenie Wielkiej Brytanii. Z niemieckiego punktu widzenia korzystne mogłyby być impulsy

reformatorskie dotycz¹ce Jednolitego Rynku lub polityki zatrudnienia wychodz¹ce ze strony brytyjskiego, laburzystowskiego rz¹du. Wielka Brytania powinna w mo¿liwie najkrótszym czasie staæ siê cz³onkiem strefy Euro, by móc graæ silniejsz¹ rolê w polityce integracji.

1.2.4. Polityka zagraniczna pod dyktando „du¿ych” krajów

Obok albo ponad Rad¹ Europejsk¹ stworzono by **nowe (nieformalne) gremium kierownicze, z³o¿one z Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii**. Celem tego typu dyktanduma by³aby przede wszystkim kreacja europejskiej **zdolnoœci do dzia³ania w sferze polityki miêdzynarodowej**.

W pierwszym rzêdzie kooperacja ta dotycz³aby dziedzin zwi¹zanych z WPZiB. Unia Europejska nie inwestowa³aby ju¿ (w sensie politycznym) w rozwój WPZiB a w najlepszym wypadku, zamrozi³aby stan bież¹cy. Postulowana trójka mog³aby w koniecznych przypadkach prowadziæ dzia³ania zwi¹zane z obszarami WPZiB i nie kierowaæ siê zobowi¹zaniem lojalnoœci i solidarnoœci. Z punktu widzenia Niemiec, oraz w szczegó³noœci Wielkiej Brytanii nale¿a³oby okreœliæ transatlantyckie ramy takiej kooperacji.

Te trzy kraje ustosunkowywa³yby siê do decyzji lub dzia³añ podejmowanych wobec Unii, przemawia³y i dzia³a³y w jej imieniu.

Z opcj¹ t¹ wi¹¿¹ siê jednak¿e tak¿e **liczne zagrożenia**:

- Likwidacja WPZiB i jej politycznego wp³ywu na gosowania „piêtnastki”;
- Powstrzymanie rozbudowy Unii Zachodnioeuropejskiej (odejœcie od idei stworzenia europejskiego filaru NATO);
- Roz³am miêdzy gospodarczymi i politycznymi (w kontekœcie polityki

zewnêtrznej) aktorami Unii z wyraŹnymi stratami, jeœli chodzi o ich znaczenie;

- Odejœcie od modelu struktury opartej na filarach.

Tak¿e w tym przypadku, kiedy nie zostanie zastosowana strategia zmierzaj¹ca do stworzenia dyktanduma, rozwój polityki móg³by przybli¿aæ tego typu wspó³pracê (jak w przypadku Boœni). W tym celu w ramach Unii winny zostaæ stworzone regu³y, umo¿liwiaj¹ce tego typu przejœcie do podejmowania szczegó³nych akcji przez aktorów Unii Europejskiej. Ogólnie, do grupy kontaktowej winny zostaæ w³¹czone nie tylko W³ochy, ale i Stany Zjednoczone oraz Rosja. Kwesti¹ otwart¹ jest, jakie stanowisko wobec bardziej niezale¿nej od Unii i bardziej jednoznacznie zorientowanej niemieckiej polityki zagranicznej przyjêliby dwaj inni potencjalni cz³onkowie dyktanduma.

Wyjaœniaæ trzeba miêdzy innymi: w jak du¿ym stopniu Niemcy potrzebuj¹ dywergencji, by móc realizowaæ cele zwi¹zane z pog³êbieniem i rozszerzeniem? Czy Niemcy winny aktywnie propagowaæ opcjê ró¿nicowania czy w œrednim okresie nie odrzucaæ i innych opcji rozwojowych?

Na pierwszym planie niemieckiej polityki powinien staæ cel, by poprzez dywergencjê optymalizowaæ swój wp³yw na kształtowanie systemu i wyniki Unii. Inne cele, jak np. cel minimalizowania finansowego wk³adu powinny mieæ znaczenie drugorzêdne. Dodatkowo trzeba zdaæ sobie sprawê z faktu, ¿e ka¿da innowacja w obrêbie politycznych struktur integracyjnych i obszarów dzia³alnoœci musi poci¹gn¹æ za sob¹ najpierw dodatkowe nak³ady finansowe.

2. Rozszerzenie

Rozszerzenie Unii Europejskiej dopuszcza istnienie **różnorodnych opcji w trzech wymiarach: w wyborze nowych członków, w określeniu momentu ich przyjęcia i formy przystąpienia** tzn. w skali regulacji przejściowych i wyjtkowych. Te ostatnie określają także, przynajmniej na czas ich działania, granicę pogłębienia Unii albo stopień jej dywergencji. Wymiary te nie są od siebie niezależne. **Im więcej kandydatów zostanie wcześniej przyjętych, tym bardziej konieczne będzie większe zróżnicowanie. Im mniejszy stopień dywergencji jest tolerowany przez Unię, tym surowszy będzie wybór albo tym dłużej trwać będzie faza przygotowawcza.** Następujące warianty strategii wyróżnia w tym spektrum malejąca skłonność do szybkiego i zakrojonego na szeroką skalę rozszerzenia

2.1. Strategie rozszerzenia

2.1.1. Rozszerzenie za wszelką cenę

Strategia ta byłaby do pomyślenia przede wszystkim w kontekście **głębokiego kryzysu we wschodniej Europie, który przenosi się na kraje sąsiednie, mógłby dotknąć również Unię Europejską**.

I tak np. gdyby w Rosji doszło do umocnienia się niedemokratycznych elementów obecnego państwa, co mogłoby pociągnąć za sobą nieprzewidywalne zagrożenia wewnętrzne oraz ryzyko neoimperialistycznej ekspansji na zachód, Niemcy mogłyby zwrócić się przede wszystkim do szybkiego przystąpienia Polski.

Drugim możliwym kontekstem i bodźcem byłoby **zagrożenie porządku demokratycznego i orientacji prozachodniej wśród krajów kandydujących**, któremu zapobiec mogłoby

przyjęcie ich do Unii. Jest jednak raczej mało prawdopodobne, że Unia byłaby gotowa do takiego kroku i również nie do końca jasne, w jakim stopniu dzięki takiej decyzji można by uniknąć takiego zagrożenia. **Przykład Słowacji pokazuje, że na wewnętrzne problemy kraju kandydującego, Unia reaguje raczej zdystansowaniem się niż przyspieszeniem integracji i oczekuje stabilizacji przed przystąpieniem.**

Gdyby pomimo to, w wyjtkowych okolicznościach, strategia ta została wybrana, jej **korzyści** szukać trzeba byłoby przede wszystkim w symbolicznym znaczeniu aktu przyjęcia, który mógłby skłonić pozostałych aktorów do rozsądniejszego zachowania. Korzyści te okupione byłyby jednak **kosztami** polityczno-integracyjnymi: w sytuacji takiej Unia rezygnuje z sprawliwych wyjtków i regulacji przejściowych z zachowania *acquis* i oszczędza w ten sposób spójność własnego procesu integracji. Na precedens taki mogłoby powoływać się w przyszłości zarówno obecni członkowie, jak i przyszli kandydaci. W najlepszym przypadku Unia Europejska może uniknąć specyficznych kosztów poprzez fakt, że nie tylko uwolni kraj przyjęty w takim wyjtkowym trybie od części obowiązków, ale i w odpowiedzi ograniczy pewne jego prawa, szczególnie te dotyczące transferów finansowych.

2.1.2. Rozszerzenie oparte o ocenę na podstawie ściśle określonych kryteriów

Obecna strategia Unii Europejskiej jest zorientowana na **kryteria**, które musi wypełniać kandydat do przystąpienia oraz sama Unia, tak by rozszerzenie było możliwe. Na szczycie w **Kopenhadze** w roku 1993 Rada postanowiła, że wszystkie stowarzyszone kraje z Europy Środkowo-Wschodniej mogły zostać członkami, o ile

same sobie tego życ¹ i wype³ni¹ konieczne warunki. Jako warunki przyst¹pienia określone zosta³o pięć kryteriów:

- 1) demokracja i państwo prawa;
- 2) gospodarka rynkowa;
- 3) zdolno³ do konkutowania na wspólnym rynku;
- 4) przyjęcie *acquis communautaire* i zgodno³ w³asnej polityki z celami unii politycznej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej;
- 5) zdolno³ci integracyjne Unii Europejskiej.

Bardziej wymagaj¹cy katalog kryteriów mógłby i powinien obejmowa³ dodatkowo:

- **kraj przystępuj¹cy powinien miec³ uporządkowan¹ politykê zagraniczn¹** i nie kierowa³ siê zbyt różnymi od unijnych interesami. Konkretnie oznacza to, że nie powinien miec³ nierozwi¹zanych kwestii granicznych i konfliktów z s¹siadami (dotycz¹ych np. mniejszo³ci narodowych), które mog³yby zosta³ jego spraw¹ „wniesione” do Unii. Nie powinien byc³ nastawiony nieprzyja³nie do krajów zaprzyja³zionych z Uni¹ lub pozostawa³ w zwi¹zkach z krajami wrogimi wobec niej lub jej cz³onków. Zgodnie z tym kryterium Grecja nie by³aby zdolna do przyst¹pienia bez uregulowania swojego stosunku do Turcji. Cypr mo³że zosta³ przyjęty dopiero wówczas, gdy nie b³dzie to za sob¹ poci¹ga³o zagro³zenia konfrontacj¹ z Turcj¹.
- **w sensie spo³ecznym** (tzn. je³di chodzi o podzia³ dochodu, bezrobocie i ubóstwo) kraj przystępuj¹cy **nie powinien w zbyt du³ym stopniu odbiega³ od przeci³tnego poziomu Unii** lub przynajmniej nie znajduwa³ siê poni³żej warto³ci w³aciwych dla najs³abszych w tym wzgl³dzie krajów cz³onkowskich. Co prawda zasadnicze prawa socjalne s¹ ju³ chronione przez zawart¹ w *acquis* Kartê Socjaln¹, ale

rzeczywisto³ spo³eczna wci¹ jeszcze dopuszcza znacz¹c¹ swobodê dzia³ania w tej materii. Aby unikn¹ silnego nacisku migracyjnego, Unia powinna w nie mniejszym stopniu stawia³ wymagania i w tej kwestii.

- **orientacja polityczna wobec Europy**, przy czym nie chodzi tu tylko o elity, lecz równie³ o wi³kszo³ mieszka³ców, która w przypadku ka³dego kraju powinna reprezentowa³ **jasne stanowisko wobec integracji oraz zasadniczych celów i warto³ci unijnych**. Sprawdzia³ mo³na to za pomoc¹ odpowiedniego referendum, którego poziom uczestnictwa i poparcia powinien przekroczya³ określone poziomy minimalne.

Problem, który pojawia siê w przypadku stosunkowo surowych kryteriów polega na tym, że nie s¹ one wype³niane tak³e przez niektóre obecne kraje cz³onkowskie. Naturalnie, sytuacj¹ optymaln¹ dla Unii by³aby taka, kiedy przystępuj¹ do niej jedynie p³atnicy netto z ponadprzeci³tnym dochodem *per capita* bez wi³kszych problemów strukturalnych, jak to by³o w przypadku rozszerzenia o kraje EFTA. W przypadku rozszerzenia na wschód tylko jedno kryterium okre³daj¹ce minimalny poziom dochodu *per capita* w wysoko³ci najni³szej warto³ci w³ród krajów cz³onkowskich, wyeliminowa³oby wszystkich kandydatów w ich obecnym stadium rozwojowym.

Spo³ród dziesięciu stowarzyszonych krajów kandyduj¹cych z Europy Ćrodkowo-Wschodniej Komisja wybra³a w 1997 pi³ę, by rozpocz¹æ z **nimi rokowania dotycz¹ce przyst¹pienia**. Podstaw¹ wyboru by³y wnikliwe analizy badaj¹ce zdolno³ wnioskodawców do przyst¹pienia. Miernikiem by³y kryteria ustalone w Kopenhadze. **Z pi³ciu odrzuconych**

w pierwszym etapie krajów wiêkszoœæ rozbi³aby siê o barierê zdolnoœci do konkurowania na wspólnym rynku i zdolnoœci przyjêcia *acquis*

communautaire. Jedyne w przypadku S³owacji Komisja dostrzeg³a problemy równie¿ w sferze demokracji, pañstwa prawa i ochrony mniejszoœci narodowych. Pi¹te kryterium, czyli zdolnoœæ integracyjna samej Unii, zosta³a oceniona przy optymistycznych za³o¿eniach „Agendy 2000” pozytywnie w dziedzinie finansowej i instytucjonalnej.

Bardziej precyzyjna ocena tej zdolnoœci by³aby mo¿liwa dziêki zastosowaniu odpowiednich **kryteriów**. W sektorze finansowym ocena taka jest jeszcze mo¿liwa do okreœlenia w formie górnej granicy dodatkowych wydatków. Granica ta zosta³a ju¿ podana (1,27% PNB Unii), pomimo tego, ¿e nie wszystkie kraje d¹¿y³y do takich ustaleñ. Zale¿y ona rzecz jasna od osi¹ganego poziomu wzrostu gospodarczego. Trudniej okreœlaæ jest kryteria na obszarze polityczno-instytucjonalnym, choœby dlatego, ¿e bardziej problematyczne jest osi¹gniêcie konsensu.

Ogólnie rzecz bior¹c w przypadku oceny zdolnoœci do rozszerzenia musi chodziæ o analizê zdolnoœci do dzia³ania. Zale¿y ona od kilku czynników:

- **Zasady dzia³ania i instytucje:** ró¿ne instytucje (Rada, Parlament, Komisja) formu³uj¹ politykê Unii Europejskiej wed³ug formalnie i realnie wprowadzanych zasad (w¹¿one prawo g³osu, kwalifikowana wiêkszoœæ, prawo weta, proporcje w odniesieniu do konkretnego kraju, *package deals* itp.). Im wiêcej krajów uczestniczy w tym procesie, tym trudniejsze jest osi¹gniêcie konsensu. Pozostaje jedynie albo najni¿szy wspólny mianownik, albo niektóre kraje ustêpuj¹, poniewa¿ zostaje im to zrekomensowane w inny sposób.

- **œrodki:** Zdolnoœæ do dzia³ania zale¿y równie¿ od posiadanych œrodków, szczególnie finansowych. Umo¿liwiaj¹ one miêdzy innymi rekompensaty dla tych cz³onków, którzy podejmuj¹ okreœlone decyzje, które mog¹ naruszaæ ich interesy finansowe. Za spraw¹ oferty finansowego wsparcia, Unia mo¿e równie¿ zdobywaæ wp³ywy na zewn¹trz. Oczywiste jest, ¿e miernikiem stosunku do procesów integracyjnych w Unii Europejskiej mo¿e byæ te¿ gotowoœæ krajów cz³onkowskich do tego, by dokonywaæ wp³at do kasy unijnej i d¹¿yæ do tego, by otrzymywaæ z niej pewne wyp³aty.
- **Interesy:** Zarówno zasady, jak i stosunek do œrodków jest w ostatecznym rozrachunku wyrazem interesów. Jeœli s¹ zbli¿one, zasady dzia³ania kieruj¹ce siê zasad¹ jednog³oœnoœci i ochrony mniejszoœci mog¹ prowadziæ do okreœlonych wyników a uczestnicy s¹ gotowi oddaæ do dyspozycji œrodki, które maj¹ s³u¿yæ realizacji tych wspólnych celów.

Unia Europejska ma o tyle wiêsz¹ zdolnoœæ do dzia³ania, im bardziej zgodne s¹ interesy jej cz³onków. Szanse na to zmniejszaj¹ siê wraz ze wzrostem liczby krajów cz³onkowskich. Zgodnoœæ ta nie zale¿y jednak wy³¹cznie od liczby uczestników, ale równie¿ od ich strukturalnego podobieñstwa. Austria i Niemcy maj¹ bardziej zbli¿one interesy ni¿ Estonia i Hiszpania. Wraz z t¹ kwesti¹ pytanie o zdolnoœæ do dzia³ania nawi¹zuje do problemu kryteriów. **Kryteria s³u¿¹ miêdzy innymi temu, by wyeliminowaæ kandydatów, którzy s¹ zbyt ró¿ni w sensie strukturalnym i dlatego mog¹ zagra¿aæ zdolnoœci Unii do podejmowania dzia³ania i zaspokajaniu zale¿nych od niej interesów krajów cz³onkowskich i jej obywateli.**

Niektórzy obserwatorzy posługują się kulturowo-historycznymi argumentami widząc granicę na linii Estonia – Polska – Chorwacja: na południowy wschód od niej leżą tylko kraje z niewielkimi tradycjami społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ dominują tam albo elementy ortodoksyjne albo islamskie (osmańskie), podczas gdy na zachód od niej rozpowszechniona była tradycja rzymsko-łacińska. Unia Europejska przekroczy już jednak tę granicę wraz z przyjęciem Grecji i stowarzyszeniem (oraz perspektywą przystąpienia) Bułgarii i Rumunii.

Na ostateczny wynik będzie miały wpływ działania obu stron: **Unia Europejska może i musi pozostać zdolna do działania, poprzez to, że przyjmie jedynie takich kandydatów, którzy są z nią w dużym stopniu zgodni oraz poprzez to, że sama zreformuje się w takim stopniu, że będzie w stanie funkcjonować tak jak w rozszerzonej formule. Rozszerzenie sterowane poprzez kryteria w zasadzie to umożliwi.**

- Jego **zalety** polegają na jasnej orientacji na określone parametry i efektywności działania oraz na większym bezpieczeństwie odnośnie mechanizmów sterowania Unii. Rozszerzenie dokonuje się w naturalny sposób w rytmie uzależnionym od wypracowania kryteriów. Interesy i wiarygodność krajów członkowskich Unii mogą mieć wpływ na proces przystąpienia nowych członków.
- Zakres swobody wyboru krajów członkowskich określa także **wady** tego modelu: Unia Europejska może w ten sposób odwlekać proces rozszerzenia, by uniknąć bądź przesunąć przystosowania, które byłyby w jej własnym, przynajmniej długookresowym, interesie. Poprzez to zredukowaniu ulega nacisk na przeprowadzenie reform pomimo ich pilnej konieczności.

2.1.3. Rozszerzenie po pogłębieniu

Rzecznicy tej opcji pragnęliby **przesunąć rozszerzenie do czasu, aż zakończony zostanie obecny proces reform i pogłębienia Unii**. Oznacza to co najmniej wprowadzenie w życie postanowień traktatowych z Maastricht i Amsterdamu, w szczególności w to unię walutową.

Prawdopodobnie proces ten objąłby również zaległe reformy w zakresie polityki rolnej, funduszy strukturalnych i instytucji.

Implicite, oznacza to, że rozszerzenie wchodzi w grę najwcześniej w roku 2003 lub raczej znacznie później.

Trudne mogłoby być dokładne określenie stadium, w jakim powinna znaleźć się Unia, zanim rozpocznie proces rozszerzania. Czy np. wszystkie obecne kraje członkowskie musiałyby osiągnąć ten sam poziom zaawansowania integracji, czyli w szczególności stać się już członkami unii walutowej. Podobne pytania nasuwają się na innych obszarach objętych pogłębieniem (np. Schengen). Jeśli odpowiedź będzie pozytywna, dojść może do daleko sięgających przesunięć.

- **Zaletą** tej strategii byłaby skonsolidowana i zdolna do działania Unia – po zakończeniu procesu pogłębienia. A taki interes mają w końcu i kraje kandydujące. Przede wszystkim jednak to dla krajów członkowskich Unia złożona z 15 krajów jest wyraźnie ważniejsza niż Europa Środkowa i Wschodnia. Jej stabilizacja chroniłaby istotne interesy ekonomiczne i polityczne. Dzięki reformom następującym po nich rozszerzenie można by przeprowadzić bez problemów. W szczególności, dzięki nim możliwe byłoby ograniczenie kosztów.
- **Wadą** tej strategii byłaby przede wszystkim dramatyczna utrata politycznej wiarygodności, gdyż implikuje ona daleko idące odejście od aktualnych,

uzgodnionych z partnerami z Europy Środkowo-Wschodniej i powszechnie znanych metod postępowania. Dodatkowo także cel reformy i stabilizacja Unii byłyby nie do osiągnięcia, ponieważ bez perspektywy rozszerzenia nacisk na reformy w Unii byłby znacznie mniejszy i kraje członkowskie związane w szczególności z Europą Środkowo-Wschodnią, mogłyby i musiałyby podjąć samodzielne inicjatywy, by zabezpieczyć swoje interesy.

W samej Europie Środkowo-Wschodniej z pewnością doszłoby do znaczącego rozczarowania się reformatorskich i prozachodnich. Mogłoby dojść do prób przeorientowania polityki zagranicznej i eksperymentów społeczno-politycznych z „trzecią drogą”. Niewątpliwie, realistyczne alternatywy tych krajów dla przystąpienia do UE są poważnie ograniczone. Z pewnością nie chcemy one zaakceptować nowej dominacji Rosji. Najbardziej prawdopodobny byłaby jeszcze jedna próba integracji regionalnej, która może mogłaby przynieść pewne pozytywne efekty.

2.1.4. Odwlekanie i zablokowanie rozszerzenia / „Twierdza europejska”

Opcja ta jest nie tyle strategią, co **możliwym scenariuszem, który mógłby zaistnieć w przypadku głębokiego kryzysu ekonomicznego i społecznego w Unii Europejskiej.** Poszczególne kraje członkowskie mogłyby kierować się strategią blokady i przesunięcia rozszerzenia także w normalnej sytuacji, kiedy nie poświęcano by należytej uwagi ich interesom. Dotyczy to szczególnie Hiszpanii, ale i w mniejszym stopniu Portugalii, Irlandii i Francji. Kraje te nie reprezentują strategii zasadniczego

odrzucenia rozszerzenia, ale byłyby prawdopodobnie za pragmatycznie umotywowanym stanowiskiem postawienia zbyt wysokich wymagań krajom kandydującym i ustalenia takich warunków negocjacyjnych, które poważnie liczyłyby się z możliwością niepowodzenia.

Problemem byłby kryzys w Unii Europejskiej z ekonomiczną recesją i dalej zwiększającym się bezrobociem, który w odbiorze coraz bardziej populistycznie nastawionej opinii publicznej przypisany zostałby zewnętrznym czynnikiem, takim chociażby jak konkurencja ze strony tańszych producentów. Mogłoby z tego wynikać **zadanie ograniczenia się do sfery handlu zagranicznego**, które byłoby łatwiejsze do zastosowania w Unii złożonej z 15 członków, w mniejszym stopniu zależnej od czynników zewnętrznych. Skierowane byłoby ono najprawdopodobniej przeciwko krajom Europy Środkowo-Wschodniej, która jako geograficznie bliski obszar cechujący się niskim poziomem życia i wysłajający migrantów jest postrzegana jako szczególnie niebezpieczna.

Zalety tej opcji są w najlepszym przypadku takie same jak w przypadku „rozszerzenia po głębieniu”, jeśli równoległe do opisanych działań miałyby miejsce pogłębienie i inne reformy Unii. Szczególną zaletą byłoby, jeżeli Unia i jej członkowie ofensywnie wykorzystaliby tego rodzaju kryzys do restrukturyzacji gospodarki i reformy polityki rynku pracy i polityki zatrudnienia. Jak wynika jednak z doświadczeń – okresy kryzysów i recesji są niezbyt sprzyjającym momentem dla pogłębienia i przeprowadzania reform. Dotychczas były one czasem narastających narodowych egoizmów i odpowiadającej im walki o podział środków bez skłonności do podejmowania rozwiązań opartych na kooperacji zainteresowanych stron.

Występują jednak również poważne wady tego typu rozwiązań. Nie tylko trzeba by obawiać się wszystkich problemów związanych ze strategią „rozszerzenie po pogłębianiu”, ale i dodatkowych procesów dezintegracyjnych. Ksenofobiczny, populistyczny wirus, który sprzyja zamykaniu się, mógłby także zatruć stosunki wewnętrznotowarzystwa. „Twierdza europejska” może chronić się w ograniczonym stopniu, ale pogarsza swoje zdolności konkurencyjne i pozycję międzynarodową poprzez wzrost cen surowców i produktów z krajów trzecich, poprzez działania odwetowe ze strony partnerów handlowych i niemożność kontynuowania polityki protekcjonistycznej na rynkach eksportowych.

2.2. Strategie towarzyszenia-wspierania kandydatów do przystąpienia

Każda strategia potrzebuje komponentu przygotowawczego dla krajów kandydujących a do momentu ich przystąpienia, szczególnie wobec tych, które nie od razu zostaną uznane za gotowe do przystąpienia, ale uzyskały już tak obietnicę. Agenda 2000 przewiduje, że w toku corocznych kontroli pierwszy wybór Komisji może zostać przewidziany i podczas rokowań wszyscy kandydaci powinni zbliżać się do Unii za sprawą układow o partnerstwie, członkostwa w „Konferencji Europejskiej” oraz szczególnego rodzaju pomocy.

Działania te powinny ułatwiać późniejsze przystąpienie przez to, że kandydaci już teraz zostaną włączeni w bliższą kooperację z krajami Unii i wspierane będą dokonujące się w nich reformy. Ta pomoc w przygotowaniu do przystąpienia powinna być jednak w większym stopniu skierowana na aspekty transformacyjne,

które przedstawiają dla Unii szczególne zagrożenie. Instrumenty, które dotyczą problemów społecznych nie grają jak dotąd prawie żadnej roli, gdyż także w UE obszar ten pozostaje w tyle za integracją rynków. W dalszej perspektywie pomoc ta mogłaby się koncentrować w większym stopniu na takich obszarach, w przypadku których po przystąpieniu do Unii należy liczyć się z wyższymi kosztami (np. polityka rolna).

2.3. Strategie wobec słańców bez bliskiej perspektywy przystąpienia

Także po kolejnej rundzie rozszerzenia wokół Unii Europejskiej pozostanie grupa uboższych krajów, które słańcy nie powinni przez długi czas do przystąpienia, stowarzyszenie, unie celne, układy handlowe, kooperacyjne białej umowy o partnerstwie. Z wielu, leżących po obu stronach, powodów, szybkie członkostwo tych krajów w pełnym wymiarze nie wchodzi w grę. Pomimo to los ich nie może być obojętny UE, ponieważ pokój, bezpieczeństwo i dobrobyt Europy zależy w szczególnym stopniu od rozwoju krajów słańskich.

Ostatecznie, to narodowe wysiłki zadecydują o powodzeniu procesu rozwoju. Owocna kombinacja polityki proeksportowej, poziomu oszczędzania, wysokiej stopy inwestycji, stosunkowo bardziej sprawiedliwego podziału dochodu i działań państwa skierowanych na rozwój w przypadku większości ubogich krajów rozbija się jednak o interesy elit, wrogo nastawionych do reform.

Polityka handlowa Brukseli nie oferuje słańcom optymalnych warunków do wzrostu opartego o działalność eksportową. Jej piramida preferencji spłaszcza się a system obowiązuje układów handlowych preferuje centrum. W przeciwieństwie do NAFTA brakuje precyzyjnych reguł zapewniających

bezpieczeństwo inwestorom i eksporterom. Rozszerzenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego z w³1czeniem w to gospodarki rolnej wysz³oby w największym stopniu naprzeciw potrzebom s¹siadów. Polityka handlowa jest jednak tylko jednym – ze względu na coraz intensywniejsz¹ liberalizacjê trac¹cym na znaczeniu – czynnikiem mog¹cym stymulowaæ handel.

Ważniejsze dla rozmiarów handlu s¹siadów stopy wzrostu i relacje kursowe zaangażowanych gospodarek narodowych. Szybszy rozwój gospodarczy samej Unii byłby najlepszym wsparciem dla s¹siadów.

Ich proces wzrostu za³amuje siê czêsto jednak nawet przy osi¹gniêciu stosunkowo duzych sukcesów (np. Meksyk, Czechy, Tajlandia) pod naciskiem kryzysów bilansów p³atnicznych, poniewaŹ rynki finansowe zbyt póŹno i gwa³townie reaguj¹ na polityczno-ekonomiczne b³êdy. W toku rozwoju Unii Gospodarczej i Walutowej œciêdsza kooperacja polityki walutowej mog³aby zapobiegaæ tego rodzaju kryzysom i u³atwiaæ nieprzerwane zaopatrzenie krajów s¹siaduj¹cych w kapita³. Jej istotnym celem musi byæ **stabilizacja oczekiwañ inwestorów poprzez dzia³ania informacyjne, przejrzystoœci poparcie ze strony polityki. Przez to zmniejszy siê równieŹ szeroko rozpowszechnione zjawisko ucieczki kapita³u.**

Raczej ostroŹnie naleŹa³oby zaotraktowaæ dodatkowe publiczne kredyty dla s¹siadów, co wynika z ich problematycznych efektów ubocznych (zad³uŹenie, aprecjacja).

Liberalizacja handlu, zapewnienie popytu i stabilizacja kursów walutowych nie pomagaj¹ w oczekiwanym stopniu, jeœli brakuje konkurencyjnej oferty eksportowej. Jako rozwi¹zanie nasuwa siê tutaj za³oŹenie o strategii wspieraj¹cej a ukierunkowanej na

kwalifikacjê lokalizacyjn¹. Kooperacja spo³eczno-polityczna powinna próbowaæ wzmacniaæ si³y opozycyjne przeciwko antyreformatorsko nastawionym elitom i tworzyæ warunki spo³eczne dla polityki prorozwojowej. Tego typu proeksportowa polityka rozwojowa by³aby najlepszym panaceum na problemy zwi¹zane z ruchami migracyjnymi, które nie maj¹ jednoznacznie pozytywnego wp³ywu ani na kraje wysy³aj¹ce ani przyjmuj¹ce migrantów. **Polityka prewencyjna** (otwarcie rynków, kooperacja walutowa, pomoc oparta na kwalifikacji lokalizacyjnej) **moŹe powodowaæ znaczne koszty, ale niekoniecznie musi byæ droŹsza niŹ „fuszerka” prezentowana jako zar¹dzanie sytuacjami kryzysowymi.**

W najbardziej optymalnej formie opiera siê ona o zrozumienie idei odpowiedzialnego s¹siedztwa i zasadnicz¹ otwartoœæ Unii wobec wszystkich s¹siadów, co niestety jest obecnie podkopywane za spraw¹ etnicznych i kulturowych przes¹dów. Szczególnie w basenie Morza Œródziemnego tworzy¹ one nowe, nieuzasadnione wzglêdami historycznymi, granice.

Taka pryncypialna postawa unormowa³aby takŹe **stosunki z Turcj¹**, os³abione szczególnie poprzez z formalnego punktu widzenia nieszczêdliwe decyzje z Luksemburga. Jasna wypowiedŹ skierowana przeciwko geograficznym, religijnym czy kulturowym kryteriom przyst¹pienia powi¹zana z równie oczywistymi warunkami ekonomicznymi i politycznymi, które jednak bêd¹ stosowane wobec wszystkich kandydatów, mog³aby polepszyæ te stosunki. MoŹna przy tym wyjœæ z za³oŹenia, Źe takŹe Turcji – podobnie jak krajom Europy Œrodkowej i Wschodniej – nie pozostaje ostatecznie Źadna inna alternatywa niŹ orientacja proeuropejska.

Wykaz tabel

Tabela 1. S¹siedzi „Piêtnastki”: od niechêci do niemo¿noœci przyst¹pienia.....	s. 17
Tabela 2. Cz³onkostwo w Unii Europejskiej w odbiorze opinii publicznej.....	s. 18
Tabela 3. Zr³unicowanie w UE.....	s. 20
Tabela 4. Rozw³ój gospodarki UE (w %).....	s. 20
Tabela 5. Gospodarki kraj³w kandyduj¹cych w 1997 r. (w %).....	s. 21
Tabela 6. Skrajne ugrupowania polityczne w UE i ich wyniki wyborcze.....	s. 24
Tabela 7. Przegl¹d: szacunki koszt³w rozszerzenia na Wsch³d (w mld ECU/rok).....	s. 26
Tabela 8. G³osy w Radzie Unii Europejskiej przypadaj¹ce poszczeg³olnym krajom cz³onkowskim.....	s. 38
Tabela 9. System kolejalny w przypadku Unii sk³adaj¹cej siê z 27 cz³onk³w.....	s. 39
Tabela 10. Sk³ad Parlamentu Europejskiego.....	s. 40
Tabela 11. Dziedziny wspierane œrodkami europejskiej polityki strukturalnej i regionalnej (model Wulf-Mathies/Samlanda).....	s. 44
Tabela 12. Rozw³ój wydatk³w na rolnictwo wed³ug Agendy 2000 (mld ECU w bie¿¹cych cenach).....	s. 44
Tabela 13. Reforma WPR wed³ug r³³nych scenariuszy (dla lat 2000-2010).....	s. 45

Wykaz używanych skrótów

ASEM	Asia-Europe Meeting
COREPER	Komitet Stałych Przedstawicieli
EFTA	European Free Trade Area
KW	kwalifikowana większość
NAFTA	North American Free Trade Area
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
PKB	Produkt Krajowy Brutto
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	Traktat o Wspólnocie Europejskiej
UGiW	Unia Gospodarcza i Walutowa
UZE	Unia Zachodnioeuropejska
WPR	Wspólna Polityka Rolna
WPZiB	Wspólna Polityka Zagraniczna i Polityka Bezpieczeństwa

O autorach

Dr Michael Dauderstädt, ur. 1947, jest pracownikiem Wydziału ds. Dialogu Międzynarodowego Fundacji im. Friedricha Eberta w Bonn.

Dr Barbara Lippert, ur. 1962, jest zastępc¹ dyrektora Instytutu Polityki Europejskiej w Bonn.