



Hegemon w Unii Europejskiej?

Dlaczego w Unii Europejskiej istnieje zjawisko hegemonii? Jak na to może wpłynąć instytucja współpracy wzmocnionej? Co może zrobić Polska?

Unia Europejska może być pojmowana jako system społeczny działań konceptualizowanych w kategoriach funkcji państwa. System ten nie obejmuje wszystkich funkcji państwa. Te, które obejmuje, regulowane są w *acquis communautaires*. Unia Europejska jest więc nie tylko systemem działań, lecz także komunikacji (znaczenie pojęć, procedur, wartości). Ponieważ jednak polityka międzynarodowa prowadzona jest teraz z bezprecedensowym naciskiem na jej prezentacyjny aspekt, system ten jest społeczny także w sensie perceptywnym. Innymi słowy, mamy do czynienia ze skomplikowanym systemem działań decydujących o przepływach kapitału, towarów, usług, osób oraz informacji, w którym tożsamości zbiorowe, interesy i zasady wpływają na siebie wzajemnie, formując Unię Europejską jako nową jakość podmiotową.

Unia Europejska ewoluje. Kolejne stadium ewolucji będzie wynikiem dyskutowanej obecnie konstytucji. Zanim jednak Unia Europejska przekształci się ewentualnie w konfederację czy federację, albo zanim się rozpadnie, albo popadnie w stagnację instytucjonalną, o dynamice jej procesów decydują – i długo decydować będą – państwa. Obecne zróżnicowanie w Unii Europejskiej jest przede wszystkim funkcją zróżnicowania tworzących ją państw. Najważniejszą hierarchię czynników dynamizujących tworzą właśnie państwa. Tego rodzaju system nie może oczywiście istnieć bez

dynamicznej hierarchii składników konstytuujących system. Innymi słowy, nie da się też wyeliminować aspektu politycznego tej hierarchii. Przejawia się ona przede wszystkim w nierówności oddziaływań poszczególnych państw na proces formowania (funkcjonowania) Unii Europejskiej.

Ta nierówność oddziaływań poszczególnych państw pojawiła się już w momencie wyjściowym procesu budowy Wspólnot Europejskich. Jest ona zasadniczo nieusuwalna, mimo iż ulega daleko idącym zmianom. Te zmiany są częściowo skutkiem polityki rządów, częściowo niezależnych od polityki procesów społecznych. (Dobrze pomyślane prowadzenie polityki polega jednak także na uwzględnianiu oddziaływania tych procesów.

Trzeba też uwzględnić fakt, że Unia Europejska jest skomplikowana nie tylko przez to, że jej dynamika jest pochodną funkcjonowania tych szczególnych podsystemów, jakimi są państwa ją tworzące. Unia jest skomplikowana także przez to, że sama jest częścią systemu szerszego od niej. Ta systemowa pośredniość sprawia, że stabilność Unii Europejskiej jako systemu poddawana jest oddziaływaniu silnych bodźców wewnętrznych i zewnętrznych.

Stabilność ta zależy głównie od stopnia samoreferencyjności Unii Europejskiej, czyli od tego, w jakim tempie będzie się poszerzał zakres pamięci systemowej. Taka pamięć jest kumulatywna i sprawia, że system coraz bardziej wyodrębnia się od otoczenia międzynarodowego, staje się samowystarczalny, a bodźce zewnętrzne docierają do jego elementów składowych poprzez filtr regulacji powszechnie w nim obowiązującej. Innymi słowy, stabilność Unii Europejskiej będzie tym większa, im wyższa będzie jej spoistość w warunkach coraz szerszego obejmowania przez nią funkcji państwa.

W pierwszym przybliżeniu do zrozumienia zjawiska hegemonii za hegemoną należy uznać państwo, które z największym skutkiem oddziałuje na funkcjonowanie systemu.

Hegemonia nie jest przeze mnie rozumiana ani jako dominacja, czyli panowanie, ani jako kierownictwo, czyli albo wynik wyborów, albo działanie samozwańcze. Hegemonia w takim systemie jest pewnego rodzaju przywództwem, wyrazem przewagi, która istnieje w dziedzinach decydujących o położeniu państwa-hegemonia w grupie państw tworzących system i jest uznawana w stopniu tym wyższym, im lepiej zaspokaja ono interesy wspólne uczestników systemu, zajmując miejsce pośrednie między dominacją a legitymizowanym kierownictwem. To samo odnosi się do hegemonia grupowego.

Intuicyjnie rzecz pojmując, jeżeli ośrodek hegemoniczny ma strukturę złożoną, czyli składa się z dwóch albo więcej państw, jego stabilność jest z oczywistych powodów mniejsza od stabilności hegemonia monopaństwowego, natomiast oddziaływanie ośrodka złożonego z większej liczby państw – jest bardziej skuteczne, ponieważ taki ośrodek ma w systemie większy udział od najważniejszego państwa członkowskiego (działanie), lepiej jest osadzony w organach kierowniczych systemu (komunikacja) i dysponuje wyższym stopniem akceptacji w systemie (percepcja).

Skoro żadne państwo Unii Europejskiej nie może aspirować do zajęcia pozycji samotnego hegemonia, a zjawiska hegemonii uniknąć się nie da, postawa racjonalna rządu polega na dążeniu do wprowadzenia państwa do grupy stanowiącej ośrodek hegemoniczny.

Rozszerzenie Unii Europejskiej podwyższa przejściowo jej zróżnicowanie, więc i niestabilność¹. Wpływa to na działanie, a może i kształt ośrodka hegemonicznego.

¹ „Ludność wzrośnie o 30%, a dochód narodowy o 8% – a to tylko niektóre wskaźniki zróżnicowania. Zwiększy się też przecież różnorodność instytucjonalna. Nie brakuje różnic innego rodzaju. Napięcia będą po rozszerzeniu w UE przez pewien czas większe, a nie mniejsze. Prawdą jest, że na rzecz zmniejszenia różnic poziomu rozwoju działa cały system unijny. Z obliczeń symulacyjnych wynika – między innymi – długość okresu potrzebnego do osiągnięcia przez nowych członków przeciętnego poziomu

Skład i oddziaływanie hegemonu grupowego stanowi dla każdego rządu państwa członkowskiego poważny problem. Można mu stawić czoło poprzez naiwne negowanie istnienia fenomenu hegemonii albo demagogiczne protesty, albo ignorowanie hegemonii, albo jej zwalczanie, albo zbywanie kaśliwymi uwagami o dyktatoriatach, dominacji, nowym kolonializmie, imperiach, dyktacie etc, albo stosowanie jakiejś konstelacji tych czy innych środków.

Jeżeli jednak rząd oceni, że już w takiej grupie hegemonicznej się znajduje, albo ma szansę do niej wejść, będzie musiał stosować raczej inne metody działania.

Łatwiej określić dziedziny decydujące o przewadze hegemonu, niż podać pełny opis interesu wspólnego uczestników systemu. Z pewnością jednak o zakresie wspólnego interesu świadczy treść *acquis communautaires*, a o potencjalnej treści –

poszerzonej UE. Mówimy przy tym o różnicy jednego pokolenia. Pierwsze kilkanaście lat po rozszerzeniu będą szczególnie trudne, gdyż negatywne skutki różnicowania będą wtedy najsilniej oddziaływały. Polska półperyferyjność w systemie światowym ma bardzo starą metrykę i właśnie dlatego, mimo obalenia socjalizmu państwowego z jego ukierunkowaniem na system alternatywny, przemieszczanie się Polski w stronę centrum panującego systemu światowego nie może być ani łatwe, ani krótkotrwałe. Nierówność rozwoju zawsze stanowi źródło napięcia. Napięcia międzyregionalne w obrębie państwa mogą być jednym z bodźców rozwoju, podobnie napięcia pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej są wielką szansą dla krajów członkowskich, lecz mogą być także przeszkodą, jeżeli zmiany w stopniu różnicowania mierzone wyrównywaniem się poziomu w obrębie UE będą postrzegane w państwie członkowskim (czy grupie państw) przez długi czas jako niezadowolające. – Regionalne nierównomierności rozwoju zachodzące w obrębie państwa mogą w skrajnych sytuacjach grozić dezintegracją tego państwa. Tym bardziej więc osłabieniem UE mogą grozić nierównomierności rozwojowe – pogłębiające się czy utrzymujące się dłuższy czas. Przy czym liczy się nie tylko ekonomika. Tendencja dezintegracyjna może polegać na odpadaniu krajów źle rządzonych, nieefektywnie kierowanych. Dezintegracja nie musiałaby też polegać na rozpadzie instytucjonalnym. Mogłaby przejawić się w pogłębieniu i utrwaleniu istniejących nierówności". R. Stemplowski, *Wielka koalicja na rzecz udanego debiutu Polski w Unii Europejskiej?*, [w:] U. Kurczewska, M. Kwiatkowska i K. Sochacka (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, PISM, Prognozy, Warszawa 2002, s. 456.

debata o ustroju i funkcjach Unii Europejskiej, w szczególności – o jej konstytucji.

Kiedy rząd odnosi się do zjawiska hegemonii, to musi prowadzić politykę maksymalizowania wyników stosowania *acquis*, kształtowania *acquis* zgodnie z interesami narodowymi danego państwa i jednocześnie musi zajmować takie stanowisko w debacie o konstytucji, żeby jej treść przybrała kształt jak najbardziej sprzyjający osiągnięciu celów stawianych sobie przez dany rząd. Rzuca się w oczy koncyliacyjny charakter stosunków wewnątrzsystemowych Unii Europejskiej, podczas gdy zjawisko hegemonii w systemie światowym jest połączeniem relacji koncyliacyjnych i relacji przemocy.

Unia Europejska wypracowała mechanizmy konwergencyjne. Utrudniają one zajęcie pozycji hegemonia przez jedno państwo albo bardzo małą grupę państw. Istnieje jednak instytucja, która ułatwia formowanie się ośrodka hegemonicznego, obejmującego w długim okresie przeciętnie kilka państw członkowskich Unii po rozszerzeniu. Tą instytucją jest współpraca wzmocniona, rozwinięta w Traktacie Nicejskim².

² Instytucja ta wymaga udziału co najmniej ośmiu państw w każdym projekcie. Na możliwe implikacje długotrwałego oddziaływania tej instytucji, pozostającej na razie raczej w sferze unijnych regulacji niż ich stosowania, zwracamy w Instytucie uwagę od jesieni 2000 r. Ostatnia publikacja pochodzi z 2002 r. „Związek pomiędzy przejściowym wzrostem zróżnicowania rozwoju a działaniem instytucji wzmocnionej współpracy może sprzyjać podwyższeniu skłonności do zawierania sektorowych umów o wzmocnionej współpracy pomiędzy krajami najwyższej rozwiniętości UE. [...] Skumulowany efekt działania narastającej liczby tego rodzaju porozumień pomiędzy najwyższej rozwiniętości krajami może przecież sprzyjać powstawaniu coraz silniejszej awangardy, jądra, czy jakoś inaczej określanej grupy najszybciej integrujących się – a zatem i najpełniej rozwijających się – krajów. Czy nie wytworzy to w UE podziału – głębszego i trwalszego – na kategorie krajów według poziomów, a może i typu rozwoju?” *Ibidem*, s. 457. Zainteresowanie tą problematyką w Polsce jest niewielkie, a konsultacje Instytutu, przeprowadzone w 2003 r. z ekspertami słowackimi i portugalskimi, oraz kwerenda publikacji w innych krajach nie pozwoliły na uchwycenie publicznego zainteresowania tą problematyką.

Jako członek UE Polska powinna dążyć do jak najszybszego włączenia się w system wzmocnionej współpracy, gdy tylko pojawią się jej pierwsze projekty, a może nawet jako inicjator projektu. Można by przecież nadać głębszy sens Grupie Wyszehradzkiej, czyniąc ją inicjatorem projektu współpracy wzmocnionej, ale przede wszystkim należałoby zaprosić polskich partnerów Trójkąta Weimarskiego do wspólnego opracowania projektu współpracy wzmocnionej. Projekt wysunięty przez państwa Trójkąta Weimarskiego stałby się przykładem integracji dawnych i nowych członków UE. Może dałoby się do takiego projektu włączyć całą Grupę Wyszehradzką?

Na możliwość zainicjowania takiego projektu zdają się wskazywać wypowiedzi prezydenta i premiera. Polska Agencja Prasowa doniosła 7 listopada 2002 r., że „według prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, przed obecnym rządem stoi ogromne zadanie określenia strategii dla Polski po wejściu do Unii Europejskiej. Było to tematem [...] posiedzenia Rady Gabinetowej [dnia 6 listopada 2002 r.]. Zdaniem prezydenta, «członkostwo w UE, to nie jest kupienie biletu do pociągu, który jedzie swoim tempem, ale codzienne umacnianie pozycji własnego kraju w strukturach Unii». Podkreślił, że jest to troska o rozwój gospodarczy, o konkurencyjność państwa, o naukę, edukację, kulturę. Premier Leszek Miller podkreślił, że o roli i znaczeniu Polski w rozszerzonej UE zdecyduje wymiar intelektualny, to, co jest związane z nauką, badaniami naukowymi, informatyzacją. Zapowiedział, że w tych kwestiach działania rządu będą się skupiać na pięciu priorytetach: trzeba zbudować stabilny system transferu wiedzy do gospodarki, należy określić polskie specjalności naukowe i technologiczne, zbudować łatwy i tani dostęp do Internetu oraz stabilny system kształcenia ustawicznego, a także system skomputeryzowanej administracji”³.

³ Dziennik internetowy PAP, wydanie e-mail (1131) z 7 listopada 2002 r., cyt. uprzednio w R. Stemplowski, *op.cit.*, s. 458–459

Zamiast bać się hegemonii i czekać na to, co uczynią inni, trzeba uznać nieuniknioną istnienie hierarchii systemowej w Unii Europejskiej i starać się o maksymalizowanie swojej pozycji w systemie, żeby tych hierarchii było więcej, żeby nie reprodukowały istniejących nierówności, żeby się stały czynnikiem prowadzącym do konwergencji, stabilności, spójności, rozwoju instytucjonalnego.

31 stycznia 2004

Ryszard Stemplowski