



Integracja w integracji

Integracja europejska – radykalnie przekształca stosunki międzypaństwowe w Europie. W rzeczywistości, integracja zmienia więcej, ponieważ przekształca stosunki społeczne w integrujących się państwach. Nie na tym wszakże koniec, bowiem zmienia się także treść pojęcia integracja. Po najbliższym rozszerzeniu Unii Europejskiej będzie bowiem postępowała integracja wszystkich państw członkowskich według zasad wiążących wszystkich członków UE i będą się rozwijały związane z nią procesy społeczne w łonie poszczególnych państw, lecz jednocześnie zaznaczy się rozwój państw integrujących się poprzez instytucję współpracy wzmocnionej.

Zasadę współpracy wzmocnionej wprowadził Traktat z Amsterdamu¹, a Traktat Nicejski tę instytucję współpracy rozwinął².

Wprowadzenie instytucji wzmocnionej współpracy wynika ze splotu dwóch przyczyn zasadniczych – nierównomierności rozwoju w UE i dynamiki integracji europejskiej.

¹ Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, T.I, Warszawa 2000, s. 537–549.

² Najpełniejsze omówienie ten instytucji w języku polskim daje Cezary Mik, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, [w:] J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (red.), *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, MSZ, Ośrodek Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 37–54.

Przyjrzyjmy się temu splotowi, gdyż warunkuje on strategię państw członkowskich, także Polski³.

Rozwój społeczno-gospodarczy wielkich obszarów jest zawsze terytorialnie nierównomierny, lecz systemowo istotnym przejawem tej nierównomierności jest w UE przede wszystkim zróżnicowanie pomiędzy krajami członkowskimi.

Nierównomierność 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 zróżnicowania mierzone wyrównywaniem się poziomem 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 dezintegracją UE mogą grozić nierównomierności rozwojowe – pogłębiające się czy utrzymujące się dłuższy czas. System unijny może jednak na rozwojowe nierównomierności i napięcia zareagować poprzez adaptację całego systemu do skutków nierównomierności rozwojowych. Nie byłaby to organizacja całkowicie spontaniczna czyli wynikająca bez reszty z przemian w zakresie nauki i techniki oraz działania sił rynku. Byłaby to organizacja wynikająca także z polityk państw

³ W tekście niniejszym wykorzystuję fragmenty moich wcześniejszych opracowań: Referat „The Concept of a European Vanguard and a Concept of Universality: Implications and Applications” na seminarium Fundacji Cicero (Paryż, 17 listopada 2000 r.) streszczony jako *Zasada uniwersalizmu ułatwi integrację w Unii Europejskiej*, „Unia & Polska” z 22 stycznia 2001 r., *Wzmocniona współpraca a uniwersalizm w Unii Europejskiej*, [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001, s. 131–135, *Strategic Implications of Enhanced Cooperation in the EU*, [w:] J.E. Bigio (ed.), *Europe’s New Destiny. International Conference, 18 & 19 October, 2001*, Lisbon, s. 13–14.

członkowskich. Odpowiedzią na napięcia może być przyspieszona centralizacja, ale może stać się nią dalsza integracja najsilniejszych komponentów Unii, zaistnieć też może kombinacja obydwóch strategii.

Świadomie albo nie, każdy rząd dąży do umocnienia pozycji swego kraju w systemie światowym. Niektóre kraje potrafią wcale skutecznie ją maksymalizować. Rządy najwyższej rozwiniętych krajów mają zresztą ku temu najlepsze warunki i z całą pewnością poszukują nowych sposobów tej maksymalizacji. I oto właśnie integracja europejska w postaci wzmocnionej współpracy taką możliwość stwarza.

Naturalnie, państwa aspirujące do członkostwa w UE stawiają sobie cele podobne jak najwyższe rozwinięte państwa UE, one także upatrują w integracji ważne narzędzie i cel zarazem. Jednakże rozszerzenie UE zwiększa nierównomierności rozwojowe UE. Ludność wzrośnie o 30%, a dochód narodowy o 8% – a to tylko niektóre wskaźniki zróżnicowania. Zwiększy się różnorodność instytucjonalna. 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. Istnieją obliczenia ekstrapolujące obecne tendencje w UE i krajach przygotowujących się do członkostwa; wynika z nich – m.in. – długość okresu potrzebnego do osiągnięcia przez nowych członków przeciętnego poziomu poszerzonej UE. Pierwsze kilkanaście lat po rozszerzeniu będą jednak szczególnie trudne, gdyż negatywne skutki zróżnicowania będą wtedy najsilniej oddziaływały.

Instytucja wzmocnionej współpracy umożliwi pełniejszą integrację, czyli rozwój, państwom z tej instytucji korzystającym.

Wielki problem związany z działaniem instytucji wzmocnionej współpracy polega jednakowoż na tym, że przejściowe zwiększenie poziomu zróżnicowania w UE może sprzyjać podwyższeniu skłonności do zawierania sektoro-

wych umów o bliższej współpracy pomiędzy krajami najwyższej rozwiniętych UE. Czy zatem nie doprowadzi to do wyłonienia się grupy krajów członkowskich, które będą jako jedyne coraz skuteczniej nadawały kierunek rozwoju UE? Skumulowany efekt działania narastającej liczby tego rodzaju porozumień pomiędzy najwyższej rozwiniętymi krajami może 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 trwałego podziału na kategorie krajów według poziomów, a może i typu rozwoju?

Nie wolno nam dopuścić do tego, żeby integracja w łonie Unii Europejskiej prowadziła do odwzorowania struktury centrum-peryferie, która funkcjonuje w systemie światowym ze wszystkimi negatywnymi dla nas skutkami. Cóż bowiem z tego, że jakiemuś krajowi wolno przystąpić do układu zawieranego pomiędzy innymi, jeżeli nie będzie dysponował potrzebnym do tego potencjałem, a może go nie mieć właśnie z powodu zróżnicowanych poziomów rozwoju w UE?

Poszukiwanie rozwiązania tego problemu nie może polegać na konstruowaniu absurdalnych ograniczeń dla krajów wyżej rozwiniętych. Doprowadziłoby to do dezintegracji UE, gdyż instytucja wzmocnionej współpracy to przecież instrument polityki maksymalizowania pozycji danego kraju, a z obowiązku prowadzenia polegającej na tym polityki nie zostanie zwolniony żaden rząd. Skoro więc UE nie jest państwem, które mogłoby centralistycznie i szybko zlikwidować międzyregionalne nierówności i napięcia, musi być wysokowydajnym systemem harmonizowania dążeń państw członkowskich, mającym na celu wyrównywanie poziomu przy jednoczesnym podnoszeniu poziomu średniego.

Warunkiem udanej harmonizacji byłaby zasada uniwersalności, gdyby taka zasada prawna w UE istniała, prowadząca do zaangażowania wszystkich państw członkowskich we

wzmocnionej współpracy – w każdej dziedzinie. Zasada uniwersalności czyli powszechności, a może nazwać ją jeszcze lepiej – zasada solidarności, równoważyłaby się z zasadą subsydiarności czyli pomocniczości. Stosowane łącznie powinny by ograniczać i eliminować państwowy egoizm oraz skłaniać członków Unii Europejskiej do współdziałania na możliwie najwyższym poziomie efektywności procesu integracyjnego.

Tymczasem jednak mamy Traktat Nicejski z jego wymogiem minimum ośmiu państw uczestniczących w każdym przedsięwzięciu wzmacnionej współpracy. Jako członek UE, Polska będzie musiała dążyć do włączenia się w system wzmacnionej współpracy. Zamiast więc pocieszać się myślą, że wprowadzenie tej instytucji nie będzie sprawą łatwą (ani tanią) i nie nastąpi szybko – patrz opracowanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 15 lutego 2001 r. „Traktat z Nicei – polski punkt widzenia”⁴, szukajmy projekty takiej współpracy. Można by w tym celu wykorzystać nasze partnerstwo strategiczne z Litwą⁵, można nadać głębszy sens Grupie Wyszehradzkiej poprzez wykorzystanie jej jako grupy inicjującej odpowiadające tym krajom projekty współpracy wzmacnionej⁶, należałoby też zaprosić polskich partnerów Trójkąta Weimarskiego do opracowania projektu współpracy wzmacnionej i dania tym samym pierwszego przykładu integracji dawnych i nowych

⁴ Por. E. Maziarz, A. Pochylczuk, *Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec wzmacnionej współpracy w Unii Europejskiej – Głos w dyskusji*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 2 (2), 2002, s.143-159; C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, op. cit., s. 53-54.

⁵ R. Stemplowski, *Następny krok w strategicznym partnerstwie litewsko-polskim?* – referat na konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Wileński 29 czerwca 2001 r., „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, t. 1, nr 2 (2), 2001, s. 141-142.

⁶ Patrz M. Krystyniak, R. Morawiec, T. Grabiński, *Czy kraje Grupy Wyszehradzkiej mogą prowadzić współpracę wzmacnioną w ramach Unii Europejskiej?*, „Biuletyn, PISM”, nr 28 - 2001

członków UE, może właśnie z udziałem całej Grupy Wyszehradzkiej. Oczywiście, trzeba najpierw wyznaczyć najbardziej nam odpowiadające dziedziny współpracy wzmocnionej. Nietrudno sobie wyobrazić, że będą to zarówno dziedziny najwyższego rozwoju w Polsce jak i dziedziny czekające na największe przekształcenia. W tych pierwszych możemy być inicjatorami czy współinicjatorami projektów wzmocnionej współpracy, a tych drugich – będziemy dążyć do włączenia się do zainicjowanych projektów i starać się je wyzyskać dla przyspieszenia zmian strukturalnych.

Polska Agencja Prasowa doniosła w dniu 7 listopada br., 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 br.]. 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”⁷.

Oczywistą jest sprawą, że realizacja tych i podobnych im zamierzeń będzie przebiegać w konkretnych warunkach stanowiących dopiero przedmiot prognozowania. Trzeba więc też zapytać o początkowe problemy i kryzysy, jakim będziemy musieli stawić czoła tuż po rozszerzeniu. Polski Instytut

⁷ Dziennik internetowy PAP, wydanie e-mail (1131), 7 listopada 2002 r.

Spraw Międzynarodowych pracuje na rzecz polskiego członkostwa w UE i do związanych z tym instytucyjnych ekspertyz i publikacji zostaną teraz dodane prognozy odnoszące się właśnie do okresu po rozszerzeniu UE⁸. Im bardziej bowiem będziemy w Polsce świadomi możliwych trudności, tym większa będzie nasza szansa na zminimalizowanie skutków pojawienia się przeszkód czy kryzysów i większa możliwość sprostania tym, których przewidzieć nie zdołamy. Rozeznanie w tym zakresie jest też niezbędną częścią projektowania udziału Polski w integracji poprzez uczestnictwo w instytucji wzmocnionej współpracy. Zastanawianie się nad możliwymi przeszkodami niezbędne jest jednak przede wszystkim przy planowaniu przedsięwzięć, o których mowa w komunikacie z posiedzenia Rady Gabinetowej i w szykowanym obecnie projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006.

Systematyczne łączenie rozeznania potrzeb z przewidywaniem przeszkód pozwoli na kroczące konstruowanie kolejnych przybliżeń wizji integracji w Unii Europejskiej i nowego etapu rozwoju Polski.

Ryszard Stemplowski

⁸ U. Kurczewska, M. Kwiatkowska (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, PISM, Warszawa 2002, ISBN 83-915767-9-5 – w druku. Autorzy prognoz: K. Bałon, J. Barcz, C. Błaszczyk, J. Bogusławska, S. Bratkowski, J. Chodor, T. Cizak, J. Dołęga, B. Fedyszak-Radziejowska, B. Górka-Winter, A. Gradziuk, T.G. Grosse, T. Hunek, K. Kociszewski, K. Korzeniewska-Wołek, M. Krystyniak, M. Krzysztofowicz, J. Kurczewska, U. Kurczewska, M. Kwasowski, M. Kwiatkowska, W. Lach, E. Maziarz, D. Milczarek, D. Niedźwiedzki, B. Piasecki, E. Pietras, E. Posel-Częścik, A. Rogut, A. Rosner, A. Rycharz; J. Skubiszewska, K. Sochacka, T. Sporek, R. Tarnogórski, E. Wnuk-Lipiński, E. Wyciszkievicz, A. Żelazo, K. Żukrowska, T. Żylicz; Komentatorzy: W. Borodziej, W. Kuczyński, K. Bobiński, E. Kawecka-Wyrzykowska, R. Legutko, J. Łukaszewski, Z. Najder, A. Smolar, R. Stemplowski, J.J. Wiatr.