

Ewolucja i perspektywy Unii Europejskiej

Aleksander Łukaszewicz, profesor, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

Wprowadzenie

Unia Europejska doczekała się olbrzymiej literatury analitycznej i publicystycznej, a sama dokumentacja sporządzana przez jej organy jest również olbrzymia. Niestety, do tej pory nie powstało syntetyczne dzieło o jej historii. Dlatego syntetyzujące rozważania o fundamentalnych cechach i celach tego ugrupowania są stale potrzebne. Ciągłe ważne bieżące kwestie funkcjonowania i rozwoju Unii, kwestie prawne, finansowe, organizacyjne itd. z powodu rozmiarów ugrupowania i złożoności spraw, jakim Unia bez przerwy stawia czoło, potrafią przyćmiewać i czasem spychać w cień problemy podstawowej natury*.

Ten tekst jest próbą zaakcentowania niektórych, ale chyba najważniejszych spośród tych problemów. Z perspektywy Polski, zaledwie kilkuletniego członka Unii, problemów tych nie można tracić z oczu, chociaż i tutaj lawina spraw bieżących przyćmiewać potrafi sprawy zasadnicze. Dlatego, zdaniem piszącego, uporczywe powroty do kwestii zasadniczych istnienia i rozwoju Unii są absolutnie konieczne pod rygorem utraty perspektywy, a to groziłoby marginalizacją Polski w jednoczącej się Europie.

O ile, dla rozmiarów tekstu, można starać się usprawiedliwić liczne skrót i pominięcia, to znacznie trudniej usprawiedliwić brak choćby powierzchownej analizy światowego otoczenia Unii oraz wzajemnych wpływów, jakie tu rozlicznie występują. Jednakże usprawiedliwieniem są tu dostępne rozmiary tekstu, a także — może bardziej — ogromny obszar natury politologicznej, a to wymagałoby odpowiednich kompetencji, do których piszący nie pretenduje.

Podnosząc w rozważaniach także kwestie trudności i barier na drodze ewolucji Unii, rozważania te starają się wydobyć to, co według określenia Jeremy Rifkina jest, czy staje się, Europejskim Marzeniem. Jak dowodzi wieloletnia praktyka, droga do tego jest długa i wyboista, o czym na chwilę nie można zapominać. Natomiast rzeczą krajów członkowskich, ich społeczeństw

* Skrócona wersja tego tekstu była referatem na konferencji zorganizowanej we wrześniu 2006 przez Katedrę Strategii i Polityki Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wersja rozwinięta została opublikowana w: *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji Europejskiej*, Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2006. Obecny tekst jest rozszerzoną wersją tego artykułu.

i rządów, jest — w ich najlepiej pojętym interesie — dążenie do wygładzania wybojów na tej drodze.

Dziejowy proces integracji ekonomicznej i społecznej

W toku istnienia i ewolucji europejskiej integracji pojawił się pogląd, że Unia Europejska jest kolejną historyczną próbą tej integracji¹. Pogląd ten trzeba uznać za fałszywy naukowo, wynika on bowiem z ignorowania omawianego procesu historycznego w ogóle, a zwłaszcza jego przebiegu i rezultatów w ciągu ostatnich kilku stuleci. Nie tylko europejski kontekst ekonomiczno-społeczny uległ w tym czasie dramatycznej zmianie — to samo dotyczy kontekstu gospodarki światowej. Przede wszystkim powstała — przy wydatnym udziale krajów europejskich — gospodarka światowa, ale jej wyłonienie się na scenie historycznej otworzyło drogę do takiego jej integrowania się, które trafnie nazwano globalizacją. Integracja europejska jest organiczną częścią składową integracji światowej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Zjawiskiem pochodnym jest wyższy niż gdziekolwiek stopień jej zaawansowania oraz organizacyjnej i instytucjonalnej dojrzałości.

Krótkie refleksje w żadnej mierze nie zastąpią ogromnie bogatego i różnorodnego procesu historycznego, dotyczącego Europy i świata. W sposób najbardziej syntetyczny, powszechnie zresztą podzielany przez analityków, przypomnieć wypada, że procesy integracyjne mają swoją przyczynę w rozwoju społecznego i międzynarodowego podziału pracy, zawsze zwrotnie sprzężonego z postępem technologicznym i organizacyjnym, kreowanym przez gospodarującego człowieka społecznego. Z tego przecież wyłoniła się gospodarka towarowo-pięniężna, wymiana dóbr i usług między podmiotami gospodarczymi, regionami, wreszcie społeczeństwami zorganizowanymi w formę określaną mianem państwa narodowego.

Społeczny, a następnie międzynarodowy podział pracy, zawsze — jak się rzekło — sprzężony zwrotnie z postępem technologicznym i organizacyjnym, permanentnie tworzy i przekształca struktury gospodarcze oraz społeczne, kształtuje ich komplementarność. Ta ostatnia w dynamice jest zarówno podstawą, jak i mechanizmem sprawczym integracji ekonomicznej i społecznej w każdej skali i każdym wymiarze.

Ten wysoce uogólniony obraz daje podstawę do obserwacji i analizy procesów integracyjnych zarówno w ujęciu modelowym operującym czasem logicznym, jak też w ujęciu empirycznym, posługującym się czasem rzeczywistym. Doświadczenie historyczne dobitnie poucza, że procesy integracyjne są wysoce zawiłe, obfitują w rozliczne zwroty, a nawet regresy, ale trwają nieprzerwanie. Wynika z tego, że — pominąwszy jakieś nadzwyczajne wydarzenia (np. losowe jak katastrofa kosmiczna) — procesy integracyjne na świecie i w Europie są nieodwracalne.

¹ Notabene ten pogląd pochodzi głównie od przeciwników Unii Europejskiej, którzy —wołując się na fałszywe skądinąd analogie historyczne — wróżą klęskę Unii.

Sprawą otwartą, właściwie niemożliwą do przewidzenia, jest forma ich materializacji, kształty instytucjonalne i organizacyjne. Nie oznacza to bynajmniej, że ich podmioty i kreatorzy — tak czy inaczej zorganizowane społeczeństwa — są biernie skazane na bieg wypadków. Właśnie jako kreatorzy mają wybór, rozpoznają jego uwarunkowania po to, aby podjąć decyzje i wzmocnić swoją kreatywną rolę. Ale też z natury rzeczy, ze względów i obiektywnych i subiektywnych, są narażeni na popełnianie błędów. Coraz wyższy stopień uzbrojenia analityczno-poznawczego, technologicznego oraz informacyjnego redukuje, co prawda, stopień błędu w wyborach, ale przecież ryzyka takiego nigdy nie usuwa. Tym bardziej że różnice opinii i różnorodnych interesów są sprzymierzeńcem takiego ryzyka, chociaż z drugiej strony nie można niedocenić ich roli inspiracyjnej w poznawaniu i działaniu.

Przesłanki, wola polityczna

Procesom integracyjnym różnych terytoriów towarzyszyła — w sposób sprawczy — wola polityczna. Nader często wola ta przejawiała się w intencji podboju siłą militarną, czy też innego rodzaju wymuszeniem od słabszych przez silniejszych, dla powiększenia zakresu panowania i gromadzenia bogactwa przez podboje, rabunek czy daninę. W epokach przedprzemysłowych takie łączenie terytoriów ułatwiały dość proste i przejrzyste struktury gospodarcze, a w każdym razie brak komplementarności owych struktur nie stanowił przeszkody łączenia.

W epoce przemysłowej, aż do czasów współczesnych, komplementarność struktur gospodarczych, podział pracy, posiadanie zasobów naturalnych i zasobów pracy — stały się decydującą przesłanką połączeń — związków terytorialnych. Na tej podstawie mogły się ukształtować takie instytucje, które te związki legitymowały, utrzymywały i stwarzały szanse ich rozwoju. W wielkim skrócie takie były fundamenty współczesnych układów integracyjnych, także wtedy, kiedy są to zaledwie załączki takich układów, np. w postaci stref wolnego handlu czy unie celne (o różnym zresztą stopniu trwałości).

Występująca tu zawsze wola polityczna nie opiera się z reguły na podboju czy wymuszeniu, ale na dobrowolności, a zasadza się na rozpoznanym dostatecznym stopniu komplementarności umożliwiającym w ogóle podjęcie tego rodzaju przedsięwzięć. W tym kontekście mieści się geneza Unii Europejskiej, jakkolwiek wola polityczna była u jej źródeł wzmocniona zarówno przez intencję zbudowania systemu zabezpieczenia przed powrotem w Europie konfliktów militarnych, jak też obronę ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej.

Jakkolwiek jednoczące się gospodarczo, politycznie i kulturowo narodowe państwa europejskie miały bardzo różne rozmiary i potencjały, ich kształtujące się ewolucyjnie związki (nie bez licznych przeszkód i oporów) miały zawsze charakter dobrowolny, a przedstawiciele rządów zawierających układy mieli legitymizację demokratyczną, powierzaną przez ich społeczeństwa. Taki tryb realizacji procesów integracyjnych nie ma historycznego preceden-

su, a jego europejski kształt i forma stały się dla reszty świata wzorcem na obecnym etapie rozwoju cywilizacji.

Na uwagę zasługuje także instytucjonalizacja tych procesów, znowu nie mająca historycznego precedensu. Choć we wszystkich współczesnych międzynarodowych układach, które są lub zamierzają się stać układami zintegrowanymi, występuje mniej lub bardziej rozbudowana instytucjonalizacja koordynacyjna czy zarządcza, Unia Europejska pod tym względem ma swoje wyraźne cechy specyficzne. Instytucjonalizacja ta wiele zapożycza z tradycji państwa demokracji parlamentarnej oraz z obyczajów demokratycznych w dalekosiężnej intencji (niekoniecznie otwarcie deklarowanej) tworzenia międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego. Widać to w podziale władz Unii i ich funkcji, a także w systemie bankowym i pieniężnym. Jest oczywiście sprawą otwartą, czy i kiedy Unia Europejska stanie się jednolitym organizmem państwowym oraz w jakiej formie mogłoby się to dokonać.

Idea koordynacji gospodarczej i politycznej działań państw narodowych legła u podstaw właściwie wszystkich międzyrządowych organizacji międzynarodowych, które powstały i funkcjonują począwszy od drugiej połowy XX wieku. Można tę ideę uznać również za przejaw i rezultat tendencji globalizacyjnych, mimo że skuteczność działań koordynacyjnych bywa bardzo daleka od doskonałości, czy też intencji autorów tych działań. Fakt, że podjęcie działań koordynacyjnych wynika, a nawet jest zdeterminowane przez stan i presję międzynarodowego podziału pracy jest tu wart podkreślenia. Jest więc mniej lub bardziej uświadomioną potrzebą sprostania wyzwaniom rozwojowym. W tym wyzwaniu ocalenia cywilizacji przed zagrożeniami stwarzanymi przez degradację środowiska naturalnego człowieka.

W dziedzinie koordynacji gospodarczej Unia Europejska różni się od reszty świata nie tylko stopniem zaawansowania i skuteczności działań w tym zakresie, ale także stworzeniem struktur instytucjonalnych i legislacyjnych dla zapewnienia tej skuteczności. Co więcej — formuła koordynacji działań gospodarczych państw członkowskich Unii uzyskała doktrynalny fundament w postaci trzech zasad: subsydiarności, spójności (zwłaszcza w perspektywie przestrzennej) oraz trwałego rozwoju. Oznacza to nie tylko rozwój dla wszystkich członków układu, ale przede wszystkim przyjazny wobec środowiska naturalnego, co przekłada się na wzrost gospodarczy poprawiający jakość życia jego uczestników i beneficjentów².

² Rada Europejska definiuje to następująco: „Rozwój trwały (*sustainable development*) oznacza, że potrzeby obecnej generacji powinny być zaspokajane bez uszczerbku dla zdolności zaspokojenia potrzeb przyszłych generacji. Jest to cel nadrzędny Unii Europejskiej zawarty w Traktacie, który wyznacza wszystkie polityki i rodzaje działalności Unii. Dotyczy on zachowania zdolności Ziemi do wspierania życia w całej jego różnorodności i jest oparty na zasadach demokracji, równości płci, solidarności, rządach prawa oraz poszanowania fundamentalnych praw, włączając wolność i jednakowe szanse dla wszystkich. Zmierza do ciągłego doskonalenia jakości życia oraz dobrobytu na Ziemi dla obecnych i przyszłych generacji. W tym celu promuje dynamiczną gospodarkę przy pełnym zatrudnieniu oraz przy wysokim poziomie kształcenia, ochrony zdrowia, spójności społecznej i terytorialnej, jak też ochronie środowiska naturalnego

W odpowiedzi na wyzwania globalizacyjne w ogóle, w tym zwłaszcza wyzwania natury technologicznej, ekologicznej i socjalnej, została sformułowana przez Unię tzw. Strategia Lizbońska. W największym skrócie jej treść sprowadza się do sterowania procesem kształtowania się gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy, a także do przywrócenia Europie przodownictwa światowego w zapewnieniu postępu technologicznego, jak też w rozwiązaniach kwestii ekologicznych i socjalnych. Bardzo szeroka dyskusja międzynarodowa o tej strategii, głosy krytyki i wątplenia w jej realność nie zmieniają faktu, że podjęcie przez Unię takiego zespołu przedsięwzięć na skalę kontynentalną jest zjawiskiem bez historycznego precedensu. Trwające korekty i rewizje tej strategii i dalsze prace badawcze nad jej doskonaleniem, a zwłaszcza operacjonalizacją jej kroków realizacyjnych, stwarzają nadzieję, że otworzy ona przed członkami Unii nowe perspektywy rozwoju. Nie można mieć złudzeń, że będzie to proces ogromnie trudny, obfitujący w porażki, w tym przeszkody pochodzące z międzynarodowego otoczenia Unii.

W cytowanym dokumencie Rady Europejskiej podkreśla się, że strategia rozwoju trwałego i Strategia Lizbońska wzajemnie się uzupełniają. Ta pierwsza jest wyżej scharakteryzowana; ta druga koncentruje uwagę głównie na działaniach i metodach zmierzających do wzmocnienia konkurencyjności, utrzymaniu wzrostu gospodarczego oraz sprzyjaniu tworzenia nowych miejsc pracy. Obie strategie wymagają niezbędnych zmian strukturalnych, aby kraje członkowskie sprostały wyzwaniom globalizacji przez dynamizm, innowacyjność, kreatywną przedsiębiorczość, a to może rozkwitać w warunkach zapewnienia społecznej równości oraz zdrowego środowiska naturalnego.

Dysproporcje — wyzwania; polityka przestrzennego zagospodarowania i regionalna; ambitne zmagania z dziedzictwem historii.

Od wielu wieków kontynent europejski charakteryzował się wysoce nierównomiernym stopniem rozwoju. Wpływały na to zawsze, silniej lub słabiej okoliczności polityczne, ale równocześnie różnice fizjograficzne, klimatyczne, różna urodzajność gleb, posiadanie zasobów naturalnych, liczebność i gęstość zaludnienia — by wymienić czynniki najważniejsze.

Temu wiekowemu dziedzictwu kontynentu Unia Europejska rzuciła ambitne wyzwanie, tworząc doktrynę konwergencji oraz wdrażając zespół zbiorowych działań skoordynowanej polityki gospodarczo-społecznej, który powinien temu wyzwaniu sprostać. Oczywiście w długim okresie w sposób kroczący. Zważywszy zwłaszcza na to, że działania konwergencyjne nie tylko wymagają olbrzymich nakładów, ale także na to, że mogą one wywołać nowe dysproporcje i asymetrie. Można więc założyć (choćby unijna dokumentacja

w świecie bezpiecznym, respektując różnorodność kulturową”. Council of the European Union, Note: *Renewed EU Sustainable Development Strategy*, Brussels 2006.

o tym wyraźnie nie mówi), że działania konwergencyjne dotyczyć mogą horyzontów czasu niedomkniętych od góry.

Jednakże jednocześnie chodzi o cele bliższe, rysujące się w wyobraźnym horyzoncie czasowym, które sprowadzają się do zatarcia głębokich różnic w poziomie rozwoju cywilizacyjnego występujących na terytorium Unii. Dodać tu trzeba na marginesie, że obecne pojmowanie różnic w poziomie rozwoju cywilizacyjnego może także ulegać zmianie, inspirując przyszłe pokolenia do podejmowania działań dzisiaj niemożliwych do przewidzenia. Na to wszystko nakłada się jeszcze jeden warunek o charakterze zasadniczym, a mianowicie: czy i w jakim stopniu uda się na całym terytorium Unii zahamować lub odwrócić degradację środowiska naturalnego.

Konwergencja jest więc nie tylko zadaniem wysoce złożonym, ale także wymaga ogromnie rozległych poczynań w dziedzinie przestrzennego zagospodarowania i w polityce regionalnej. W tej pierwszej wymaga podjęcia stopniowych i długotrwałych przedsięwzięć korekcyjnych i promocyjnych; stopniowych — bo przecież zagospodarowanie przestrzenne charakteryzuje się znaczną inercją. Także dlatego, że przedsięwzięciom tym muszą towarzyszyć odpowiednie działania w sferze socjalnej. Naruszać one bowiem będą istniejące układy osiedleńcze, stosunki własnościowe, a także różnorakie tradycje historyczne. Technokratyczna postawa ośrodków decyzyjnych, Unijnych czy krajowych, czy też wąsko pojmowana ekonomiczna racjonalność może po prostu całą ideę konwergencji bezpowrotnie zaprzepaścić.

Główną operacyjną częścią działań przestrzennego zagospodarowania jest polityka regionalna. Regionalizacja tradycyjna, oparta na kryteriach etnicznych i kulturowych, jest permanentnie przekształcana (także po prostu łamana) przez regionalizację funkcjonalną — nieuchronny rezultat rozwoju gospodarczego. Jest to zatem sfera nieustannych kolizji, pełna sprzecznych ze sobą kryteriów wyboru lokalizacyjnego, ogromnie złożona w płaszczyźnie koordynacji polityk i preferencji narodowych oraz lokalnych. Jakkolwiek mają długą historię, planowanie przestrzenne i regionalne nigdzie jeszcze nie osiągnęło pożądanej sprawności i skuteczności, a ponadto wiadomo, jak trudno tego rodzaju planowanie pogodzić ze znaczną przecież spontanicznością i swobodą działania sił rynku.

Proces rozwoju gospodarczo-społecznego wywoływał w gospodarkach narodowych, zwłaszcza większych terytorialnie, coraz to nowe delimitacje regionów funkcjonalnych, co pociągało za sobą zmiany w regionalizacji administracyjnej. Tak czy inaczej stopniowo wchłaniane były w te nowe układy tradycyjne regiony historyczne i etniczne.

Wraz z postępującą urbanizacją i metropolizacją wielkich ośrodków miejskich zaczęły się wyodrębniać makroregiony funkcjonalne ponad dotychczasowymi mniejszymi regionami funkcjonalnymi i administracyjnymi. Jeszcze dla poprzednika Unii Europejskiej — Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej — stworzyło to zachętę do organizowania tzw. Euroregionów wzdłuż granic państw członkowskich. Jest ich w Unii bardzo wiele (w tym np. wzdłuż za-

chodnich i południowych granic Polski). Mimo że ta instytucja istnieje już od dłuższego czasu, jej rozwój postępuje powoli i nie odgrywają one jeszcze dla Unii jako całości większej roli. Jednakże proces ich krzepnięcia trwa i stają się one dodatkową płaszczyzną integracji gospodarczej i socjalnej, a także — również stopniowo-integracji kulturowej różnych narodowości i grup etnicznych³.

Trzeba jednak w związku z tymi procesami podkreślić jednocześnie ożywienie kwestii lokalności oraz dążenia do autonomiczności regionów etnicznie się wyodrębniających w obrębie państw narodowych. Przyszłość potwierdzi opinię, że nie są to objawy tendencji odśrodkowych zagrażających integracji unijnej, ale objawy różnych form, dróg i sposobów dojrzewania społeczeństwa obywatelskiego. Międzynarodowe społeczeństwo obywatelskie jest przecież jednym z celów Unii Europejskiej, a demokratyczność jego dojrzewania w różnych formach jest bezwzględny warunkiem jej trwania i ewolucji.

Obecnie, dobitniej niż kiedykolwiek w przeszłości, przestrzenne zagospodarowanie i polityka regionalna wiążą się ze stanem środowiska naturalnego. Zagrożenia stanu tego środowiska, a więc zagrożenia człowieka i jego cywilizacji, zagrożenia jakości życia ludzi mają równocześnie wymiar globalny i lokalny, chociaż na każdym z tych poziomów mogą się przejawiać niejednakowo. To sprawia, że zapobieganie i przewyciężanie tych zagrożeń musi się odbywać na każdym poziomie. Z tego właśnie wynika takie zagospodarowanie przestrzeni i jego korekty, które z działaniami w dziedzinie tzw. polityki ekologicznej są związane organicznie. Skoro więc Unia Europejska deklaruje — pośród innych swoich zadań — rozwój trwały, to strategię i politykę przestrzennego zagospodarowania oraz regionalne są w doktrynę rozwoju trwałego integralnie wbudowane.

Tak więc konwergencja, strategia przestrzenna i regionalna, międzynarodowe społeczeństwo obywatelskie, trwały wzrost i rozwój tworzą nierozdzielny całość i muszą być realizowane równocześnie. To jednak jest postulatem o najwyższym chyba stopniu złożoności, a brak historycznych precedensów nie wymaga dowodu.

Redystrybucja dochodów

Redystrybucja dochodów jako część składowa ogólnego i stale trwającego procesu alokacji zasobów, jest rutyną w każdej polityce budżetowej, realizowanej zarówno w obrębie państw narodowych, jak i organizacji międzynarodowych (np. ONZ). Polityka dochodowa Unii Europejskiej, realizowana przez jej budżet, wykazuje jednak różnice w zestawieniu ze wspomnianymi precedensami, mimo oczywistego podobieństwa organizacji, procedur i technik.

³ Warto w tym miejscu odnotować, że wśród dyskutowanych wizji przyszłości Europy pojawiła się również koncepcja Europy regionów, zastępująca Europę państw i narodów. Nie jest to koncepcja, którą można by z góry wykluczyć, podważając prawdopodobieństwo jej wprowadzenia w życie.

Różnice ilościowe i jakościowe procesów redystrybucyjnych dotyczą przede wszystkim wiązki celów, na które przeznaczone są strumienie finansowania. Wiązka ta bowiem jest wyrazem i materializacją międzynarodowej solidarności krajów członkowskich Unii z myślą o osiągnięciu celów konwergencyjnych z towarzyszącymi im wymienionymi związkami i konsekwencjami. Ważną częścią działań redystrybucyjnych jest ich powiązanie z zasadą subsydiarności. Udział beneficjentów w realizacji przedsięwzięć, wspieranych środkami finansowymi, pochodzącymi z budżetu Unii, ma jednocześnie do spełnienia kilka celów. Przestrzeganie rzetelności beneficjenta oraz wyboru przezeń przedsięwzięć, które pozostają w harmonii ze strategicznymi celami Unii, jest jedną z zasad rygorystycznie przestrzeganych. Chociaż korzystanie ze środków budżetowych Unii nie ma analogii z bankowymi kredytami komercyjnymi, to przecież całość procedur zakłada przestrzeganie zasad ekonomicznej racjonalności. Wybór celów nie wiąże się bezpośrednio z kryteriami komercyjnymi, ale ich realizacja nie odbiega od zasad gospodarki rynkowej.

Praktyki unijne w omawianej dziedzinie nie są — historycznie rzecz biorąc — wyjątkowe, ale skala i zakres tych praktyk — rosnący w czasie (także dzięki rosnącemu budżetowi Unii) — jest większy niż kiedykolwiek się to zdarzało, a cele nader często wykraczające poza ekonomiczne kryteria ich wyboru włączają się w toku realizacji w ogólny nurt i reguły gry gospodarki rynkowej.

Polityka budżetowa i realizacja budżetu Unii posiada kilka cech charakterystycznych, wyróżniających się w porównaniu z długoletnią rutyną posługiwania się budżetami. Wspomnieć tu trzeba wyjątkową zasadę: budżet Unii nie ma nadwyżek ani deficytów, nie jest więc taką „pompą alokacyjną”, którą się wykorzystuje do regulacji koniunktury. Tak więc polityka pieniężna Unii (w strefie euro) i polityka budżetowa są rozdzielne, chociaż oczywisty jest ich wzajemny wpływ w czasie. Następną cechą charakterystyczną jest pełna przedmiotowość transferu środków budżetowych — dokładne ich adresowanie do określonych celów, a nie ogólne subsydiowanie np. instytucji. Adresowanie bowiem wynika ze z góry ustalonych przedsięwzięć wymierzonych w realizację ogólnych celów Unii, a adresatami są instytucje lub przedsiębiorstwa krajów członkowskich.

Za najważniejszą wszakże cechę charakterystyczną procedur budżetowych Unii trzeba uznać niedawne wkroczenie na drogę budżetowania wieloletniego. Żeby nie utracić wypróbowanych zasad transferu środków, powiązano to ze zobowiązaniami krajów członkowskich do formułowania wieloletnich (przy jednolitych dla wszystkich zasadach) programów rozwoju ich gospodarek narodowych. Ponieważ budżety zawsze w jakimś stopniu wywierają wpływ na ogólny w gospodarce mechanizm alokacji zasobów (często jest to wpływ o charakterze mnożnikowym), budżet wieloletni Unii staje się regulatorem tych procesów na skalę całej gospodarki unijnej. Doświadczenie wykazało, że realizacja celów Unii wymaga posługiwania się w programowaniu ich realizacji coraz dłuższymi horyzontami czasowymi. Jednocześnie wieloletnie finansowanie z budżetu i wieloletnie narodowe programy rozwoju społecz-

no-gospodarczego powodują wzmocnienie mechanizmów integracyjnych, nadają im cechy jakościowo nowe i różne — chociaż współzależne — w porównaniu ze spontanicznymi mechanizmami rynkowymi.

Ponieważ cele Unii są zbieżne z ogólnymi celami przetrwania i rozwoju cywilizacji, Unia wskazuje, w płaszczyźnie operacyjnej, wzorce dla reszty świata.

Kolejny, ogromnie ważny krok w kierunku wydłużania horyzontu czasowego w formułowaniu strategii rozwoju został uczyniony przez Radę Europejską w formie postulatu:

Komisja powinna opracować konkretną i realistyczną wizję Unii Europejskiej na jej drodze wzrostu zrównoważonego w ciągu następnych 50 lat. Wizja taka powinna być przygotowana w trybie uczestniczącym, powinna identyfikować główne długookresowe cele, opisywać stadia pośrednie oraz kroki ich osiągnięcia⁴.

Postulat taki pojawia się w skali światowej po raz pierwszy. Oznacza on, że Unia uznała orientację na odległe horyzonty czasowe za fundamentalny czynnik konstytuujący poczynania strategiczne. Niezależnie od powodzenia tego typu działań, narażonych na ryzyko, postawę taką można uznać za przełomową w dotychczasowej praktyce gospodarowania i zarządzania.

Państwo narodowe a internacjonalizacja i globalizacja

Obok innych czynników sprawczych współczesnej globalizacji za taki czynnik uznaje się korporacje między- i ponadnarodowe, zwłaszcza od czasu liberalizacji międzynarodowych przepływów kapitału. Organizacje te, nieraz posiadające olbrzymie rozmiary, dysponujące olbrzymim kapitałem, obrotami, zatrudnieniem, sieciowo rozgałęzione faktycznie na całą gospodarkę światową, wchodzące ze sobą w rozliczne alianse strategiczne, jednocześnie kontrolują znaczną część światowych zasobów. Niektóre z nich funkcjonują w najbardziej strategicznie ważnych i wrażliwych dziedzinach gospodarki światowej, a jednocześnie nader często są technologicznie przodujące i są światowymi centrami postępu technologicznego.

Sytuacja ta doprowadziła do pojawienia się szeroko rozpowszechnianych poglądów, że państwa narodowe są skazane na uwiąd, tym bardziej że działania ich aparatów przeszkadzają w zdrowym i racjonalnym funkcjonowaniu gospodarki rynkowej. Dlatego też, jak się twierdzi, należy ograniczać i redukować rolę gospodarczą i społeczną aparatów państwowych, nieskrępowane bowiem siły rynku najlepiej zapewniają rozwój oraz podnoszą powszechny dobrobyt.

Poglądy takie w literaturze i publicystyce są energicznie kontestowane, co jednak nie podważa tendencji wzrostu siły i znaczenia korporacji. Za tym

⁴ Cyt. Dokument Rady Europy. „Komisja” — to Komisja Europejska, a „tryb uczestniczący” oczywiście oznacza udział odpowiednich instytucji krajów członkowskich.

wzrostem przemawiają nie tylko korzyści wielkiej skali produkcji, przecież nader często technologicznie i organizacyjnie zdeterminowane, ale także światowy transfer technologii oraz silne wsparcie i ochrona ze strony państw narodowych. Korporacje z reguły mają własną strategię rozwoju, a strategie te oraz krótko- i długofalowe interesy organizacji nie muszą być zbieżne, a często są wręcz rozbieżne ze strategią (jeśli taka istnieje) czy interesami państw narodowych.

Wszystko to odnosi się do sytuacji i pozycji krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz do Unii jako całości. W samej Unii toczy się gra interesów między państwami członkowskimi, mniej czy bardziej skutecznie rozwiązywana przez wynegocjowane kompromisy. Nad tym piętrzy się gra interesów między państwami członkowskimi a korporacjami, między korporacjami działającymi w gospodarce Unii, wreszcie między korporacjami a Unią jako organizacją. Niektóre z korporacji są zakorzenione w krajach członkowskich Unii, ale wiele spośród nich jest zakorzenione gdzie indziej. Tworzy to ogromnie złożony obraz i skłania do zadania pytania, czy możliwe jest tutaj działanie względnie zharmonizowane, czy też sytuacja taka może powodować kolizje. Nie jest to pytanie jednorazowe, lecz permanentne.

Dotychczasowa ewolucja Unii Europejskiej odbywała się zasadniczo bez dramatycznych kolizji z korporacjami. Zawdzięczać to należy chyba normom prawnym Unii, w większym lub mniejszym stopniu regulującym stosunki rynkowe na jej obszarze. Zdarzały się, i zapewne będą się zdarzały, przypadki stosowania ograniczeń wynikających przede wszystkim z norm antymonopolowych (np. zakazy połączeń czy przejmowania jednych korporacji przez inne). Dzieje się to przecież przy przestrzeganiu zasady swobodnego przepływu kapitału — i wewnątrz Unii, i z poza nią. Uzupełnieniem takich działań są przecież także regulacje, stosowane odrębnie przez państwa członkowskie Unii. Ponadto Unia zapewnia i realizuje wsparcie drobnych i średnich przedsiębiorstw dla podtrzymania wolnej konkurencji oraz dla przeciwdziałania potędze wielkich korporacji. Nie można w tym kontekście pominąć działań i wysiłków — zwłaszcza Komisji Europejskiej — do regulacji i kontroli jakości i bezpieczeństwa produktów i procesów (głównie dotyczy to powszechnej konsumpcji), pojawiających się na rynkach Unii. Jest to bardzo ważne narzędzie regulacji rynku i produkcji; jest ono stosowane permanentnie, postęp technologiczny bowiem może nieść ze sobą nowe ryzyka.

Tak więc zarówno państwa narodowe, jak i Unia jako wielka instytucja, do tego dysponująca własnym systemem bankowym (Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Inwestycyjny — uwzględniając autonomiczność tych banków), reprezentuje faktycznie potężny układ instytucjonalny, który zapobiega, a co najmniej łagodzi, potencjalne kolizje z układami korporacyjnymi. Te ostatnie zresztą, jak dotąd, takich kolizji raczej unikały.

Taki stan rzeczy nie potwierdza ani poglądów, ani oczekiwań libertariańskich, że państwo narodowe schodzi ze sceny historii. Tym bardziej że ewolu-

cja Unii zmierza do tego, że przejmując stopniowo atrybuty swoich państw członkowskich, wchodzi stopniowo w rolę międzynarodowego suwerena. Otwarta oczywiście pozostaje kwestia przyszłego kształtu i przyszłej formy Unii: nadal zrzeszenie państw narodowych, federacja czy konfederacja państw, czy wreszcie Europa regionów (co bywa określane mianem Stanów Zjednoczonych Europy).

I łączną, i odrębną sprawą jest kwestia ewolucji państw narodowych jako państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejne przyjmowane przez lata akty integracji ekonomicznej i społecznej przyjmują stopniowo-siłą rzeczy — także postać integracji politycznej. Ostatnim spektakularnym wyrazem tego stał się — oczekujący na powszechną ratyfikację (zapewne po licznych korektach) — Traktat Konstytucyjny. Również stopniowo, pokonując kompromisami liczne (i skądinąd zasadne) opory, następuje przekazywanie kolejnych atrybutów narodowej suwerenności państwowej na rzecz organów Unii. Organów przecież dobrowolnie tworzonych z myślą o wspólnym interesie. Trwa jednak nadal gra interesów narodowych, tyle że przybiera ona coraz to nowe formy. Nie są to jednak rezultaty presji i siły wielkich korporacji, chociaż ich istnienie i działanie nie pozostaje bez wpływu na całość procesów integracyjnych w Unii.

W tym kontekście z całą siłą występują kwestie socjalne, zatrudnienia i bezrobocia, instytucji państwa opiekuńczego. Są to i pozostają kwestie zasadnicze i chociaż Unia szeroko traktuje o nich w swoich aktach instytucjonalnych i prawnych z intencją osiągnięcia spójności również w tych dziedzinach, to ich stan i rozwiązywanie pozostaje w głównej mierze przedmiotem działań państw narodowych. Sytuacja w krajach członkowskich jest w tym zakresie wysoce zróżnicowana, dość różne są zasady polityk narodowych oraz dalekie od jednolitości urządzenia państwa opiekuńczego.

W tych dziedzinach odczuwa się silną presję różnych czynników, wewnętrznych i zewnętrznych. Ogromnie złożona jest sytuacja na rynku pracy. Działa stała presja przewagi pracooszczędnego postępu technologicznego nad innymi rodzajami tego postępu. Splata się to z konkurencyjnymi wyzwaniami w grze ekonomicznej między członkami Unii oraz w rywalizacji z resztą świata — zwłaszcza z gospodarkami USA i Japonii, a ostatnio coraz bardziej z gospodarkami Chin, Indii i Brazylii. Nakładają się na to zjawiska demograficzne — starzenie się ludności Europy, co wywołuje dramatyczne wyzwania wobec ukształtowanych systemów emerytalnych oraz systemów ochrony zdrowia. Próby wprowadzenia nowych reżimów regulacji rynków pracy napotykać na ostry opór społeczny, czego nie tłumaczą przecież same nawyki i tradycje. Ważniejsze są tutaj na pewno głęboko ugruntowane poczucie bezpieczeństwa socjalnego oraz — najogólniej rzecz traktując — uzasadnione i powszechnie występujące aspiracje cywilizacyjne i kulturowe.

Zderzenie wyzwań ekonomicznych i technologicznych z wyzwaniami socjalnymi trwa, przejawia się zarówno w fachowych dyskusjach, jak też w tzw. kryteriach ulicznych. Nie można będzie w Unii Europejskiej, może zresztą

wcześniej niż w reszcie świata, nie znaleźć wyjścia z tego zderzenia; kwestie socjalne w społeczeństwie pozostaną zawsze „ostatnią instancją” wszelkich wyborów.

Siłą napędową Unii Europejskiej jest dążenie do ukształtowania międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego. Czynniki ekonomiczne i technologiczne są tu elementami konstrukcji jego podstaw, ale na tych podstawach wyrastają dominujące nad całością kwestie socjalne, kulturowe i kwestie jakości życia w „godnym społeczeństwie” (by użyć określenia J. K. Galbraitha).

Kwestie socjalne

Druga połowa XX wieku była okresem wprowadzania w życie w rozwiniętych krajach europejskich coraz to nowych urządzeń państwa opiekuńczego (jego początki są wcześniejsze). Traktat Rzymski, który formalnie zapoczątkował istnienie Wspólnoty Europejskiej, nie tylko nie zakwestionował państwa opiekuńczego, ale zaadoptował w pełni jego zasady, uznając je i za źródło, i za potwierdzenie fundamentalnych celów Wspólnoty. Jednocześnie poczynania szczegółowe, dotyczące form i metod rozwiązywania kwestii społecznych oraz form i metod polityki społecznej, pozostały w gestii państw narodowych. Faktem jest dość znaczne zróżnicowanie tych form i metod, jakkolwiek takie cele, jak sprawiedliwość społeczna, bezpieczeństwo socjalne jednostki, społeczna spójność i solidaryzm, stały się przecież fundamentalnymi celami Wspólnoty, a dzisiaj — Unii Europejskiej. W toku ewolucji Wspólnoty powstało wiele dokumentów zawierających coraz więcej wskazań dla działań jednolitych na jej terytorium⁵.

Stan kwestii socjalnych oraz rządowe i pozarządowe sposoby ich traktowania i rozwiązywania są w przeważającej mierze funkcją poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, z dodatkowym wpływem tradycji i obyczajów. Stąd też dość znaczne zróżnicowanie tych problemów w krajach dzisiejszej Unii, a także stosunkowo ciągle niezbyt szerokie pole uniwersalizacji rozwiązań na podstawie wspólnych dla Unii ich kształtów instytucjonalnych. Ponieważ rozwiązywanie kwestii socjalnych przez władze państwowe wiąże się organicznie z polityką fiskalną, a w tym zakresie Unia pozostawia autonomię rządów krajów członkowskich, perspektywa ujednoczenia stosunku do kwestii socjalnych oraz metod ich rozwiązywania jest oddalona w czasie.

Na tę sytuację nakładają się kwestie doktrynalne, zmienne w czasie pod wpływem opcji politycznych dominujących w danym okresie w krajach członkowskich; spory w tej dziedzinie mają bogatą i długą historię. Nawet nie kwestionując fundamentalnych założeń Unii Europejskiej w kwestiach społecznych, spór o ich traktowanie dotyczy dylematu: czy i w jakim stopniu kwestie społeczne pozostawić we władaniu spontanicznych sił rynkowych, czy siły te powinny być poddane dość ścisłym regułom instytucjonalnym tworzonemu

⁵ Por. *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997.

i stosowanym zarówno przez rządy państw członkowskich., jak i przez uzgodnione działania organów Unii.

Pojawienie się w fundamentalnych założeniach i celach Unii doktryny trwałego rozwoju znacznie wyostrzyło problematykę społeczną w dokumentach i działaniach Unii. To nie dobrobyt jednostki rozumiany wąsko jako poziom życia — w istocie poziom konsumpcji — ale jakość życia szeroko pojęta, nieodłączna od stanu środowiska naturalnego oraz dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego, wysunęły się na czoło. Stąd hasła starań o likwidację wszelkich form społecznego wykluczenia i ubóstwa, stąd uświadomienie wielorakich wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństw europejskich. Nakładają się na to wszystko jeszcze problemy migracji ludności w obrębie terytorium Unii, a zwłaszcza migracji spoza terytorium Unii, a to przecież komplikuje w nowy sposób sytuację społeczną.

Postulaty tworzenia gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy napotykać na jedną z najważniejszych przeszkód społecznych: rosnąca liczebność ludzi „wykluczonych” (permanentne lub dziedziczne bezrobocie, bezdomni itp.), także w kategoriach braku lub niskich kwalifikacji. Jest to problem niezmiernie złożony, nie tylko dlatego, że nakłada na politykę socjalną dodatkowe obowiązki, ale także ze względu na to, że opóźnienia edukacyjne likwiduje się długo i powoli, a systemy edukacyjne są także dosyć inercyjne. Powstaje więc asymetria w czasie z szybko zmieniającymi się strukturami popytu na pracę kwalifikowaną. Trzeba dodać, że „nowe” w porównaniu ze „starymi” krajami Unii, włącznie z Polską, mają do czynienia z bardzo ostrą postacią tego problemu.

W literaturze pojawiło się pojęcie rozwoju ekosocjalnego, albo ekosocjalnej orientacji rozwoju. Pojęcie to wydaje się — na pierwszy rzut oka — zgodne z zasadami i celami Unii, ale przecież także z tym zgodne są troskliwe przestrzegane zasady konkurencji i wolności gospodarczej. Te ostatnie zaś nie mogą nie polegać na osiągnięciu przez podmioty gospodarujące efektywności ekonomicznej w komercyjnym tego słowa znaczeniu. Wraca więc wspomniany spór, a jego rozstrzygnięcie w kontekście ekosocjalnej orientacji rozwoju wcale nie jest jednoznaczne. Przewaga jednej z opcji w przedmiocie tego sporu nad drugą albo może oznaczać wybór orientacji ekosocjalnej, albo orientacji, która tę pierwszą podważa. Można co prawda hipotetycznie zakładać, że w długim okresie ostatecznie sprzeczność ta ulegnie likwidacji, ale po pierwsze — nie ma takiej pewności, a po drugie — określenie horyzontu czasowego harmonizacji jest po prostu niemożliwe. Trzeba się liczyć z bardzo krytycznymi opiniami w tych kwestiach⁶.

⁶ Np. Jakob von Uexkull, Prezydent Rady Inicjatywy Przyszłości Świata, pisze: „... Obecnie władzę usurpują krótkoterminowe interesy prywatne. Ale kto upoważnia je do zanieczyszczenia naszych umysłów, ciał, powietrza, ziemi i wód? Kto im dał władzę nad wszystkim, od fal radiowych do genetycznych elementów życia? [...] Obecny globalny porządek świata nie jest ani „naturalny”, ani nie jest rezultatem demokratycznych wyborów. Jest rezultatem dobrze zorganizowanego ataku na nasze kultury, wartości i wspólnoty, skoordynowanego przez chciwą mniej-

Surowa krytyka, trafnie kojarząca problematykę, w której obliczu stoi Unia Europejska z problematyką globalną wskazuje wyraźnie, że strategia rozwoju Unii, zwłaszcza w jej członach socjalnych, ostatecznie przecież najważniejszych, napotyka i będzie napotykała bardzo poważne bariery. Jeśli się ponownie przyjrzeć postulatом Strategii Lizbońskiej, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną Unii w gospodarce światowej (poziom technologii, poziom zatrudnienia, jakość życia obywateli, dojrzałość społeczeństwa obywatelskiego), musi się pojawić pytanie: przewaga w tych wszystkich dziedzinach, czy przewaga selektywna. Jak się zdaje, na to pytanie Unia powinna stale poszukiwać odpowiedzi przez podejmowanie adekwatnych działań.

Europejski System Pieniężny

Sam termin „system” dobrze odwzorowuje fakt, że jego powstanie jest rezultatem osiągnięcia przez Unię Europejską nowego stopnia ekonomicznej integracji. Tym bardziej że w skład tego systemu wchodzi zespół banków powołanych do życia przez Unię, a zespół ten ma liczne powiązania ze światową bankowością komercyjną. Za najważniejszy jednak element tego systemu trzeba uznać wspólny pieniądź — euro — mimo że do strefy tego pieniądza wchodzi tylko część krajów członkowskich Unii. Droga wejścia do tej strefy jest jednak dla pozostałych krajów otwarta, oczywiście po spełnieniu przez nie warunków takiego wejścia. Jednak przeszkody w tym są związane nie tylko z owymi surowymi warunkami, ale także z partykularnymi interesami narodowymi oraz oporami mentalnymi (i polityków, i społeczeństw), które niekoniecznie mają racjonalne podstawy.

Poprzestając na wymienionych warunkach (poziom deficytów budżetowych, poziom długu publicznego, poziom inflacji), trudno nie przyznać racji ich autorom (w Traktacie z Maastricht), powodowanym troską o stabilny ład finansowo-pieniężny oraz o przestrzeganie zasad równowagi gospodarczej w krajach o wspólnym pieniądzu, a także troską o siłę międzynarodową tego pieniądza. Trafnie przewidywano, że ten pieniądź stanie się — co nastąpiło — jedną ze światowych walut rezerwowych, konkurujących z długo trwającą dominującą pod tym względem pozycją dolara USA.

Dzisiaj, po paru latach istnienia euro, nie ulega wątpliwości, że wspólny pieniądź stał się nowym i bardzo ważnym impulsem integracji Unii w całości. Systemy pieniężne krajów członkowskich spoza strefy euro są przecież z tym pieniądzem bardzo silnie związane, a ich krajowa polityka pieniężna jest znacznie mniej autonomiczna niż w okresie poprzedzającym powstanie strefy euro oraz przed okresem stosowania przez Europejski Bank Centralny jednolitej polityki pieniężnej dla strefy euro.

szość oraz jej skorumpowanych sojuszników. Ich globalizacja jest ostatnią próbą uniknięcia naturalnych granic przez wkraczanie na ekonomiczną i ekologiczną przestrzeń innych krajów „W: *Civil Society Monitoring the EU Strategy for Sustainable Development* Brussels — EU Chapter European Support Center, Club of Rome, Brussels 2006, s. 17–18.

Krótkie uwagi o Europejskim Systemie Pieniężnym nie zastąpią obfitej literatury, poświęconej zarówno mechanizmom i procedurom jego funkcjonowania, jak też zaletom, wadom i perspektywom jego ewolucji w przyszłości. Trzeba jednak stwierdzić, że już wieloletnia praktyka posiadania wspólnego pieniądza oraz podporządkowania krajowych polityk pieniężnych polityce wspólnej (zresztą mającej stale negocjacyjny charakter, a nie charakter reguł autokratycznie narzuconych) nie wywołała w krajach strefy euro żadnych poważnych zaburzeń procesów gospodarczych i społecznych.

Nie zniknął jednak i nie mógł zniknąć problem związku i współzależności, jaki zawsze istnieje pomiędzy polityką pieniężną i fiskalną. Związek ten przecież nie polega na wynikaniu drugiej z nich z pierwszej, ani na pełnej determinacji jednej wobec drugiej. Także w strefie euro krajową politykę fiskalną cechuje znaczny stopień autonomii wyboru ze strony władz krajowych, zawsze pozostających pod presją ekonomicznych i społecznych zobowiązań. Zharmonizowanie tych zobowiązań z celami bieżącymi i perspektywicznymi Unii jako całości pozostaje niezmiennie bardzo trudnym zadaniem — zwłaszcza w krótkim i średnim okresie.

Wiele okoliczności i faktów z dziedziny przebiegu procesów gospodarczo-społecznych w krajach Unii wskazuje wyraźnie na to, że wymienione kryteria Traktatu z Maastricht wymagają ich ponownego przemyślenia, a — być może — także rewizji. Poziomy tych kryteriów nie są oczywiście ustalone całkowicie arbitralnie; poprzedzały je rozległe badania i dyskusje, ale ostateczne decyzje nie były wolne od wpływu teorii monetarystycznej, bynajmniej niepodzielanej powszechnie przez koła akademickie oraz polityków różnych orientacji.

Kryteria te wykazują cechy, które zarazem są ich słabością. Nie można nie zadać pytania, czy kryteria te mają być trwałe w czasie, niezależnie od ewolucji materii której dotyczą? Dalej: czy mają mieć stałą wartość, uniemożliwiającą ich elastyczną interpretację (pod presją realnych potrzeb i wyzwań), czy też należy dla nich ustalić bezpieczne przedziały zmienności? Nie ulega wątpliwości — a trwające dyskusje to potwierdzają — że Unia stoi w obliczu rozwiązania pojawiających się na tym tle problemów. Od takiego rozwiązania bowiem zależy nie tylko sprawne funkcjonowanie gospodarek strefy euro, ale i rozszerzenie tej strefy aż do objęcia Unii w całości.

W tle tej problematyki tkwi jednak sprawa zasadnicza, górująca nad mniej czy bardziej sprawną technokracją. Jest to mianowicie harmonizacja wszystkich elementów polityki pieniężnej, zwłaszcza jeśli ma to być polityka całej Unii — z jej zasadniczymi hasłami i zadaniami strategicznymi, pośród których miejsce centralne zajmują kwestie socjalne — ekosocjalna orientacja rozwoju. Niestety, cytowany już najnowszy dokument strategiczny Rady Europy nie zajmuje w tych sprawach stanowiska. Sprawa jednak musi powrócić z intencją poszukiwania rozwiązań elastycznych, a nie doktrynalnie sztywnych, a przy tym takich, które nie hamowałyby rozwoju społeczno-gospodarczego oraz dalszej ewolucji europejskiej integracji. Jak się zdaje dojrzał czas

po temu, aby jednocześnie z pracami nad Traktatem Konstytucyjnym i przekonaniem wszystkich społeczeństw Unii do jego wprowadzenia w życie, podjąć badania i dyskusje nad takim systemem pieniężnym, który przynajmniej pod większością jej celów strategicznych będzie formował mocne podstawy.

Kilka sugestii dla Polski

Sama przynależność Polski do Unii Europejskiej nie przesądza o jej miejscu i roli w Unii obecnie i w przyszłości. Stwierdzenie tyle ogólne, co trywialne, sprowadza się do tego, że członek ugrupowania jest zobowiązany do przestrzegania reguł jego funkcjonowania, do jego zasad prawnoinstytucjonalnych, do kierunków jego polityk i strategii rozwoju. Innymi słowy — do różnorodnych przystosowań

Tego rodzaju postawa i podejście, całkowicie naturalne, są jednak postawą i podejściem biernym. Rozmiary kraju, jego potencjał gospodarczy i intelektualny sprawiają, że nie można się ograniczyć do postawy biernej. Trwanie przy tej postawie, mimo zagwarantowanego udziału w stanowieniu reguł gry rozwojowej Unii, na dłuższą metę mogłoby prowadzić do peryferializacji. Potrzebna jest stale postawa czynna, inicjatywna, kreatywna. Poniższe sugestie takie intencje wyrażają, a wyprowadzone są one z rozważań zawartych w tym tekście. Są to oczywiście sugestie wybrane, na pewno — zdaniem piszącego — mają jednak charakter kluczowy, ale także na pewno nie wyczerpują całego zakresu odpowiedniej strategii krajowej oraz różnych preferencji, które mogłyby kształtować i jej treść, i jej konstrukcję

Właśnie problemy strategiczne wysuwają się tu na czoło. Jeśli na Komisję Europejską nakłada się zadanie opracowania wizji rozwoju Unii na 50 lat, polska inicjatywa uczestniczenia w tego rodzaju studium wydaje się sprawą nie tylko oczywistą, ale i konieczną. Znowu chodzi o postawę inicjatywną, o zgłoszenie zasad koncepcji takiego studium, a nie tylko poprzestanie na zaproszeniu do uczestnictwa według jakiegoś mechanicznego klucza.

Jak się zdaje, studium rozwoju Unii na tak odległy horyzont czasowy powinno być nierozłączne od inicjatywnej postawy władz krajowych wobec prac nad Traktatem Konstytucyjnym Unii, prawdopodobnie mniej czy bardziej głęboko korygujących jego obecną wersję. Procesy społeczno-gospodarcze, zwłaszcza odnoszące się do tak złożonej kwestii jak europejska integracja wszystkich dziedzin istotnych dla tego kontynentu, nie mogą być w żadnym stopniu oderwane od kształtów instytucjonalnych tych procesów. Przesłanki kolejnego punktu zwrotnego w dziejach Unii, którym to punktem może się stać Traktat Konstytucyjny, są dojrzałe w stopniu umożliwiającym taki zwrot. Znowu, jak to zawsze w historii Unii bywało, potrzebny jest zespół aktów woli politycznej. Inicjatywy Polski, jeśli pozyskają powszechne uznanie, mogą trwale wpłynąć na jej mocną pozycję w ugrupowaniu. Niektóre spośród takich inicjatyw są zawarte w dalej rozważanych sugestiach.

Jak poprzednio wskazano, istnieje problem zharmonizowania zasad trwałego rozwoju z zawartymi w nich licznymi kwestiami socjalnymi, z zasadami

konkurencji rynkowej, gdzie wybory podmiotów gospodarujących nie są, i nie muszą być, tożsame z preferencjami wyborów wspólnotowych. Jest to jedno z najbardziej zawikłanych wyzwań rozwojowych Unii, wymagających stałej obserwacji oraz rozpoznawania dróg i sposobów ich rozwiązywania zarówno doraźnego, jak długofalowego. Nie można tu wpadać ani w pułapkę doktrynerstwa, ani w pułapkę płytkiego pragmatyzmu. Zagrożenia dla zasad zrównoważonego rozwoju występują także ze strony światowego otoczenia Unii oraz wynikających także stąd wyzwań rozwojowych.

Jak się zdaje, nawiązując do Strategii Lizbońskiej, trzeba zależeć sposób pogodzenia zamierzeń dotyczących pozycji i roli Unii w gospodarce światowej właśnie z zamierzeniami realizacji celów rozwoju trwałego. Nie ma tu prostych zależności i sprzężeń, a — jak dotąd — zadowalających odpowiedzi na te kwestie jeszcze nie ma. Stąd sugestia permanentnych badań tych problemów oraz wykorzystania polskiego potencjału intelektualnego. Znowu więc — postawa inicjatywna w konceptualizacji rozwiązywania tych problemów.

Kolejna sugestia dotyczy problematyki absorpcji strumieni finansowych płynących z budżetu Unii do krajów członkowskich oraz transferu technologii i wzorców organizacyjnych. Jak się zdaje, decyzje budżetowe Unii nie są poprzedzone dostatecznie głębokim rozpoznaniem zdolności absorpcyjnych krajów-beneficjentów, podobnie rzecz się ma z odpowiednimi raportami tych krajów. To, że cała ta problematyka wymaga ciągłego doskonalenia, nie wymaga dowodu. Natomiast na kraje członkowskie, w tym na Polskę, spada obowiązek rzetelnego wkładu w to doskonalenie, zwłaszcza w zakresie zgodności strategicznych krajowych priorytetów ze strategicznymi priorytetami Unii. Jak się zdaje, Polska może i powinna dokonać wkładu w odpowiednie studia, wskazujące na lepsze niż dotychczas wzorce postępowania w dziedzinie absorpcji, jak też na poprawniejszą identyfikację barier absorpcyjnych. Wszystko to przecież może się przyczynić do podniesienia efektywności alokacji zasobów Unii i zasobów krajowych. Nie powinno się tutaj pominąć okazji pożytecznych inicjatyw, a to przecież także wpłynie na wizerunek kraju jako członka Unii.

Wreszcie kwestia Europejskiego Systemu Pieniężnego, a zwłaszcza wspólnego pieniądza i jednolitej polityki pieniężnej całej Unii. Nie podważając racji wymagań procesów dostosowawczych oraz spełniania brzegowych warunków wejścia do strefy euro, niepokoi jednak powolne tempo tego procesu. Przede wszystkim trzeba rozpocząć szerokie badania nad korektą kryteriów z Maastricht i — znowu — nie bez inicjatywnego udziału strony polskiej. Wspólny pieniądz i wspólna polityka pieniężna, a także upodabnianie i koordynacja krajowych polityk fiskalnych staną się w najbliższych latach jedną z najważniejszych dźwigni integracji. Nie można przecież wyobrazić sobie wspólnie uzgodnionej długofalowej strategii Unii, jeśli nie będzie uzgodnionych zasad dotyczących sfery pieniężno-finansowej. Właśnie do pokonania kolejnych barier na drodze europejskiej integracji przyczynią się Traktat Konstytucyjny oraz sfera pieniężno-finansowa. Bez pokonania tych barier

nie jest możliwa ani realizacja strategii trwałego rozwoju, ani zapewnienie Unii kluczowego miejsca w gospodarce światowej.

A b s t r a c t **Evolution and Perspectives of the European Union**

A

The article has been inspired by the Document: *Council of the European Union, 10117/ 06, „Renewed EU Sustainable Development Strategy”* (Brussels, 9 June 2006). The problems discussed are following: Historical process of the economic and social integration; Prerequisites of the European integration and political will; Disproportions and challenges — spatial and regional policies — ambitious struggle with historical heritage; UE budget and specific distributional policies — prolonged time horizons; National states vis-2-vis internationalization and globalization — collisions and/or harmony with MNC and TNC; Social Questions; European Monetary System; Some suggestions and recommendations for Poland's attitudes and policies.