

### III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

#### KONSTYTUCJA ZJEDNOCZONEJ EUROPY - MIT CZY RZECZYWISTOŚĆ? SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI "EUROPEAN POLICY FORUM"

Bruksela, XII 1993

Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht 7 lutego 1992 r. stanowi nowy etap w procesie integracji Europy. Dla realizacji jego postanowień koniecznym jest podjęcie szeregu dalszych kroków, w szczególności stworzenie silnych podstaw ustrojowych przyszłej Europy<sup>1</sup>. To ostatnie zadanie staje się tym istotniejsze, że w postanowieniach traktatowych przewiduje się poszerzenie Unii o nowych jej członków. Jednym z głównych zagadnień staje się sprawa przyszłych struktur organizacyjnych, jak i prawnej formy, która by struktury te ustanawiała. Wyłonił się więc problem przygotowania projektu spójnego kształtu ustroju zintegrowanych państw europejskich. Ogólne ramy proceduralne dla tego przedsięwzięcia nakreślił już Traktat z Maastricht, który zlecił Wspólnocie Europejskiej zwołanie w 1996 roku międzynarodowej konferencji, mającej ustalić instytucjonalne i konstytucyjne propozycje dla Unii Europejskiej.

Przygotowania na różnych płaszczyznach i w różnym zakresie są w toku. Szczególnie godny odnotowania z prawnego punktu widzenia jest fakt podjęcia dyskusji i prac nad "Konstytucją Europejską". Inicjatywa i bardzo zdecydowany udział w tym zakresie przypada niezależnej organizacji EUROPEAN POLICY FORUM z siedzibą w Londynie. Organizacja ta latem 1992 r. powołała grupę niezależnych od rządów oraz organów Wspólnoty Europejskiej specjalistów: European Constitutional Group i powierzyła jej zadanie przygotowania koncepcji podstawowych rozwiązań ustrojowych oraz projektu Konstytucji. Zadanie to zostało już wykonane<sup>2</sup>. Na dwóch kolejnych konferencjach, z rozszerzonym udziałem dyskutantów zaproszonych z wielu krajów Europy, Grupa ta przedstawiła podstawowe założenia i projekty rozwiązań konstytucyjnych.

Konferencje te odbyły się: pierwsza we wrześniu 1993 w Bad Homburg (RFN), druga w grudniu 1993 w Brukseli. Na tej ostatniej przedłożony został obszerny raport, obejmujący także tekst prawny Konstytucji. Składa się on z 36 artykułów, mających raczej charakter wyczerpujących rozdziałów aktu prawnego.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu przybliżenie niektórych tylko wątków rozpoczętej na szeroką skalę dyskusji.

Podstawowe kierunki propozycji i zmian w porównaniu z obowiązującym traktatem, stanowiącym podstawę Wspólnoty Europejskiej, można by sprowadzić do następujących:

1. Nowym jest już samo założenie podstawowe, że Europa potrzebuje Konstytucji. Głównym uzasadnieniem formalno-prawnym jest to, że rozwój Europy i budowanie nowych konstrukcji nie może się opierać na zmianach Traktatu Rzymskiego, który już został dwukrotnie nowelizowany i przestał być aktem spójnym i zrozumiałym. Przede wszystkim jednak uważa się, że model tam stworzony już się przeżył. Obecnie nie wskazano byłoby realizowanie unii politycznej "tylnymi drzwiami" (jak to określono), tzn. przez unię monetarną, nie podejmując dyskusji nad kluczowymi jej założeniami. Trwała struktura Unii powinna być oparta na podstawowych wartościach, wyra-

<sup>1</sup> *Treaty on European Union*, Title I Common Provisions. W szczególności Art. A i Art. B zawarte w tej części Traktatu zawierają podstawowe założenia i cele Traktatu i powołanej na jego podstawie Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> W skład European Constitutional Group wchodzi kilkunastu członków. Grupa ta w celu przygotowania raportu odbyła dwa posiedzenia w Londynie, w grudniu 1992 i w Berlinie, w marcu 1993.

zonych w Konstytucji. Tworzone instytucjonalne rozwiązania powinny je w pełni odzwierciedlać. Dalszy rozwój Unii nie może uniknąć rozstrzygnięcia tak zasadniczych kwestii, jak zagwarantowanie historyczną pozycję państwa narodowego, demokratyczne podstawy Unii, a jak wyeliminować możliwość kumulacji władzy w Centrum Unii.

2. Przedstawiony projekt Konstytucji i poszczególne jej postanowienia uwzględniają szersze niż obecne członkostwo państw w Unii. Zakładają dopuszczenie do Unii wszystkich państw europejskich, ustanawiając bardziej elastyczne formy przyjmowania nowych członków. Dotyczy to także stowarzyszonych państw centralnej i wschodniej Europy<sup>3</sup>. Zdaniem projektodawców tylko takie rozwiązania mogłyby uchronić przed pojawianiem się nowych rodzajów barier w Europie. Przyszli członkowie powinni więc także uczestniczyć w dyskusji nad Konstytucją Unii.

3. Postanowienia Konstytucji są budowane na zasadzie nienaruszalności praw jednostki i niepodzielności indywidualnej wolności. Uznanie tych podstawowych praw powinno stanowić punkt wyjścia Konstytucji. Legitymacja struktur Unii opiera się na władzy, płynącej od jednostek a nie odwrotnie.

4. Dążeniem projektu jest stworzenie równowagi między działaniem kolegialnym Unii Europejskiej a działaniem jednostkowym państwa członkowskiego. Temu celowi służyć ma szereg nowych instytucji, m.in.:

a) ustanowienie dwu-izbowego parlamentu, z izbą delegatów wysuwanych przez parlamenty narodowe,

b) powołanie nowej formy sądu Unii, zbliżonego w swym charakterze do trybunału kontroli ("The Union Court of Review"), którego zadaniem byłoby orzekanie we wszystkich sprawach konstytucyjnych, dotyczących podziału władzy między Unię a państwa członkowskie oraz badanie, czy kompetencje Unii nie są przekraczane,

c) powołanie Komitetu Regionalnego, jako organu doradczego dla Izby Parlamentarzystów Narodowych. Komitet ten stanowiliby przedstawiciele poszczególnych regionów, co umożliwiłoby silniejsze oddziaływanie oddolne na centralne organy Unii.

5. "Wykonywanie władzy przez Unię Europejską powinno być oparte na zasadzie subsydiarności, znajduje ona wyraz już w samym sposobie określania celów Unii. Projekt zakłada precyzyjne rozróżnienie tego, co mogłyby być w sposób najlepszy realizowane przez Unię, a między tym, co powinno być pozostawione władzy państwa członkowskiego. Odnosi się to w równym stopniu do pozycji prawa Unii Europejskiej, które mogłyby zajmować pozycję nadrzędną wobec prawa krajowego tylko w wyraźnie określonych dziedzinach.

6. Celem szeregu postanowień jest zapewnienie skutecznej obrony przed narastaniem centralizacji w strukturach i funkcjonowaniu organów Unii. Skierowane są one także do jurysdykcji europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W dotychczasowej działalności Trybunału wyraźnie zaznaczyły się tendencje do takiego sposobu orzekania, który sprzyjał poszerzaniu władzy organów Wspólnoty i umocowywaniu ich władzy nad poszczególnymi państwami członkowskimi.

7. Z punktu widzenia zagwarantowania właściwej pozycji państwa członkowskiego w Unii istotnym jest ustanowienie procedury dopuszczającej przywracanie władzy państwa członkowskiego w przypadku, kiedy uzna ono, że wspólne (kolegialne) działanie nie jest skuteczne, albo że działanie indywidualne może być bardziej efektywne. Zmienia to zasadniczo stan aktualnie obowiązujący, który hołduje zasadzie ścisłego związku i który w zasadzie przewidywał tylko "jedną drogę" przekazywania władzy, tzn. od państw członkowskich do Wspólnoty, a nie odwrotnie.

Tb bardzo krótkie sprawozdanie nie mogło wyczerpać całej złożonej i bardzo bogatej problematyki związanej z przyszłym ustrojem Unii Europejskiej, zarówno politycznym, jak i gospodarczym. Chodziło tu jedynie o odnotowanie ważnego wydarzenia, otwierającego pewien etap wspólnego budowania przyszłych konstrukcji europejskich.

Głównym celem pocięcia prac przez "European Constitutional Group" nad koncepcją nowych układów ustrojowych przyszłej zjednoczonej Europy i nad projektem Konstytucji było pobudzenie szerokiej dyskusji, wyprzedzającej jakiegokolwiek formalne ustalenia międzyrządowe. Przyświeca temu założeniu pogląd, że społeczna wcześniejsza akceptacja pewnych rozwiązań może się w spo-

<sup>3</sup> Załączona do Raportu dla celów ilustracyjnych tabela wskazuje przykładowo, że w Izbie delegatów krajowych parlamentów Polsce przypadłoby 12 miejsc na ogólną liczbę 175. Udziały te obliczane są w oparciu o kryterium ilości mieszkańców kraju. W drugiej Izbie pochodzącej z bezpośrednich wyborów, delegaci z Polski zajmowałiby 55 miejsc na ogólną liczbę 750.

sób zasadniczy przyczynić do ich urzeczywistnienia. Z tego też względu w przedłożonych propozycjach główny nacisk położony został na wyjściowe, podstawowe zasady, leżące u podstaw całej, przyszłej konstrukcji ustrojowej.

Projektodawcy w swych projektach nie nawiązują do koncepcji ustrojowej "federacji", czy innego typu związku. Chodzi o wypracowanie całościowo nowej struktury, wynikającej z tradycji państw członkowskich i dostosowanej do specyficznych cech europejskich. Struktura ta powinna "być oparta" o głęboką decentralizację, dającą możliwości zachowania zróżnicowanych tożsamości narodowych.

Zapoznanie się z nowymi tendencjami może mieć również znaczenie dla naszego Państwa, i to zarówno na pozycję Państwa w stosunkach zewnętrznych, jak i na kształtowanie struktur wewnętrznych. W czasie gdy buduje się nową Konstytucję RP, należałoby wnikliwiej przeanalizować i zapoznać się szczególnie z przedkładanymi propozycjami. Cennym też byłoby pocięcie współpracy w procesie ustalania nowej struktury europejskiej, która dla Polski w niedalekiej przyszłości może ogrywać rolę.

*Teresa Rabska*

## KONFERENCJA NAUKOWA NA TEMAT PRYWATYZACJI

Zakrzewo, 10 - 11 XII 1993 r.

Celem konferencji zorganizowanej przez Fundację Friedricha Naumanna i Oddział Poznański PTE była naukowa ocena wyników normatywnych, ekonomicznych i świadomościowych procesu Prywatyzacji w Wielkopolsce. Nauka bowiem - jak powiedział na wstępie przewodniczący Oddziału PTE w Poznaniu prof. J. Orczyk - ma przenosić zmiany w świadomości na posunięcia władzy odwrotnie, a przede wszystkim łączyć oczekiwania praktyków gospodarczych ze światem teorii nauk ekonomicznych. Konferencja miała szansę spełnić te cele, ponieważ spotkali się na niej zarówno naukowcy (AE, PTE, Niemiecki Instytut Badań Gospodarczych), jak i praktycy (firmy konsultingowe, WBK).

Fakt, iż spotkanie odbyło się w Wielkopolsce, a więc na terenie najbardziej zaawansowanym procesach prywatyzacyjnych, zaznaczył w swoim wystąpieniu pierwszy z referentów, dyrektor delegatury Ministerstwa Przekształceń Własnościowych dr R. Szulc. Mówił on o 33 firmach, które wniosły akces do Narodowego Funduszu Inwestycyjnego. Razem z 30 dalszymi, które szykują się do przystąpienia, stanowiąc będą 10% wszystkich przedsiębiorstw Funduszu. O prężności gospodarczej Wielkopolski świadczy także fakt, iż miejscowy kapitał uczestniczy w prywatyzacji w innych regionach kraju. Równocześnie jednak Wielkopolska charakteryzuje się dużym stopniem różnicowania procesów gospodarczych - np. w województwach leszczyńskim i pilskim upadły aż przedsiębiorstwa państwowe, gdy w tym samym czasie na pozostałym obszarze tylko 12. Wojewoda pilski mógłby - zdaniem referenta - z przyczyn upadłości ekonomicznej sprywatyzować 90% tamtejszych przedsiębiorstw. Sytuacja taka związana jest ściśle z charakterem przedsiębiorstw województwa pilskiego. Większość z nich to Państwowe Gospodarstwa Rolne bądź firmy nastawione na obsługę licznych obiektów wojskowych, poligonów etc. Zmniejszenie nakładów na obronę postawiło te ostatnie w kłopotliwym położeniu finansowym.

konkretnych danych pozwalających ocenić skuteczność ekonomiczną różnych typów prywatyzacji dostarczył kolejny referent - dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego dr K. Kruska, Z jego ocen wynika, że najefektywniejsze są spółki powstałe z likwidacji przedsiębiorstw państwowych z kapitałem zagranicznym (28% rentowności wykazuje np. Przedsiębiorstwo Wód Mineralnych "Ralco" w Grodzisku czy "Wavin-Metalplast" w Buku). Niezłą efektywność mają też jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (13,1% rentowności).

Takie wyniki niekoniecznie jednak muszą świadczyć o słuszności wyboru określonej ścieżki prywatyzacyjnej. Z taką tezą wystąpił dr M. Hamrol z firmy consultingowej "Frackowiak i partnerzy" twierdząc, iż kapitał zagraniczny i Skarb Państwa jako jedyni przeprowadzają rzetelną, gruntowną analizę ekonomiczną przedsiębiorstw, które chcą prywatyzować. Unikają dzięki temu interesów ryzykownych, inwestując jedynie tam, gdzie można uzyskać wysoką efektywność.

Referenci podkreślali trudności w zebraniu odpowiednich danych statystycznych. Abstrahując od istnienia "szarej strefy" oraz przestępstw i wykroczeń podatkowych, niemożliwe jest dokonanie rzetelnej oceny skutków prywatyzacji po upływie tak krótkiego czasu. Mimo to z szeregu liczb, zestawień i tabel wyłania się obraz kilku realnych efektów prywatyzacji, do których zaliczyć można: wzrost liczby jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (z 11 w 1991 r. do 20 w 1993 r.), wzrost liczby zlikwidowanych i postawionych w stan likwidacji przedsiębiorstw państwowych (z 34 w 1991 r. do 83 w 1993 r.) oraz wpływ do budżetu państwa z tytułu sprzedaży akcji i udziałów (326,5 mld zł).

Dobrym materiałem do porównań w tym względzie był referat dr Doris Cornilssen z Niemieckiego Instytutu Badań Gospodarczych w Berlinie. Prywatyzacja w Niemczech przeprowadzana jest przez Urząd Powierniczy, przejmujący wszystkie przedsiębiorstwa państwowe w byłym NRD. Efektem tych działań było wydzielenie ok. 12.000 firm, z których pozostało dziś jedynie 2100. Trzeba jednak dodać, przeprowadzono 3000 postępowań likwidacyjnych kończących się zamknięciem przedsiębiorstwa. W ciekawy sposób uniknięto w Niemczech roszczeń ze strony byłych właścicieli — utrzymano po prostu w mocy okupacyjne dekrety wywłaszczeniowe, zamykając tym samym tę drogę prywatyzacji.

O społecznych skutkach prywatyzacji mówił dr H. Januszek. Generalnie można te skutki określić jako świadomość szybkich zagrożeń i znacznie wolniej następujących za nimi korzyści. Do zagrożeń należą przede wszystkim: redukcja zatrudnienia, gorsze wynagrodzenie, upadek ekonomiczny przedsiębiorstw. Główną groźbą, jaką niesie ze sobą prywatyzacja, wydaje się jednak polaryzacja świadomościowa i majątkowa Polaków. Realną staje się wizja podziału na "Polskę A" - nowoczesną, europejską, i "Polskę B" - zacofaną i biedną. Są jednak także świadectwa powstawania nowej świadomości, zwłaszcza wśród pracowników-akcjonariuszy. Coraz częściej uświadamiają sobie oni zależność między sytuacją ekonomiczną zakładu a własnym statusem materialnym.

Daleka od euforii w ocenie zmian świadomościowych była mgr U. Jarmużek, prezes Izby Spółek Pracowniczych. Według prelegentki, pracowników wciąż jeszcze trzeba uczyć myślenia ekonomicznego. Za szkołę takiego myślenia uważa ona właśnie spółki pracownicze.

Pod znakiem dialogu praktyków z naukowcami toczyła się część dyskusyjna. Teoretykom zarzucano, że ich analizy są wprawdzie lotne i kolorowe, ale w niewielkim stopniu odpowiadają rzeczywistym potrzebom. Częściową odpowiedź na te zarzuty dał już na wstępie prof. J. Orczyk twierdząc, iż ekonomia jest nauką bazującą na doświadczeniach przeszłości, a u nas takiej przeszłości po prostu brak. Związki, a ściślej mówiąc: rozbieżności między teorią i praktyką, trafnie określiła prof. L. Wojtasiewicz stwierdzając, iż z reguły teoretycy piszą książki o racjonalnym życiu, a praktycy oczekują przepisów kulinarnych.

W sporze praktyków z naukowcami nieustannie przewijał się motyw kosztów transformacji. Oprócz tak oczywistych problemów, jak brak odpowiednich uregulowań prawnych czy inflacja, wskazywano na niedostatek informacji. Przede wszystkim nie ma informacji branżowej; podczas gdy na Zachodzie również wąskie specjalności branżowe są na bieżąco obserwowane i rankingowane, u nas nawet duże nie mają swoich notowań. Nie najlepiej wygląda też ochrona krajowego towaru i jego producenta.

W trakcie dyskusji próbowano udzielić odpowiedzi na pytania o zakres i tempo prywatyzacji w Polsce. Dominował pogląd, że spowolnienie tego procesu może zdemobilizować te przedsiębiorstwa, które przygotowują się lub już są w trakcie przekształcania. Jeśli chodzi o zakres, to pojawiły się nawet głosy mówiące o potrzebie sprywatyzowania monopolii naturalnych (woda, gaz, energia elektryczna).

W ocenie większości uczestników dyskusji niezbędne jest dalsze doskonalenie procesów prywatyzacyjnych i wyszukiwanie dla nich podstaw teoretycznych. Konferencja w Zakrzewie wychodzi tym potrzebom na przeciw.