

*András Inotai**

Dlaczego rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód stanowi nową jakość?¹

1. Uwagi wstępne

U schyłku XX wieku i po blisko pięćdziesięciu latach integrowania się, Unia Europejska stanęła przed piątym z kolei poszerzeniem. Sześciu sygnatariuszy Traktatu Rzymskiego - ze względu na weto Francji - musiało czekać aż 15 lat na przyjęcie nowych członków: Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii. Kolejne rozszerzenia następowały już w krótszych odstępach czasu - do drugiego (Grecja) doszło w osiem lat później, do trzeciego (Hiszpania i Portugalia) w pięć lat potem i wreszcie 10 lat później do czwartego (Austria, Finlandia i Szwecja). Zgodnie z obecnymi prognozami - zakładającymi udane przygotowania i rozmowy akcesyjne – około roku 2000 może dojść do piątego poszerzenia, kiedy to pełnoprawnymi członkami UE będą mogły zostać, spełniając wszystkie kryteria, wybrane państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

Unia obecnie stoi nie tylko przed nowym, ale też najtrudniejszym, a jednocześnie - moim zdaniem - w dłuższej perspektywie najbardziej obiecującym procesem rozszerzenia. A to dlatego, że zarówno cele, jak i środki zastosowane w tym procesie będą w o wiele większym niż dotychczas stopniu określały nie tylko przyszłość nowych członków UE, ale przede wszystkim przyszłość integracji europejskiej oraz pozycję naszego kontynentu w XXI wieku.

Doświadczenia wynikające z dotychczasowego procesu rozszerzania UE – zdobyte zarówno przez państwa członkowskie, jak i kraje kandydujące - są

* Prof. **András Inotai** - dyrektor Instytutu Gospodarki Światowej Węgierskiej Akademii Nauk i szef Strategicznej Grupy ds. Integracji przy Urzędzie Premiera Republiki Węgierskiej.

¹ Niniejszy tekst ukazał się w publikowanym przez wspomnianą wyżej Strategiczną Grupę ds. Integracji dwumiesięczniku "*Európai tükör*" ("*Zwierciadło europejskie*") w numerze z czerwca 1997 r.

wciąż interesujące. Można te doświadczenia wykorzystać, ale trudno zaprzeczyć, że nadchodzące piąte poszerzenie (które można by określić mianem rozszerzenia na Wschód) ma wiele nowych cech. Nie można sobie wyobrazić wypracowania skutecznej strategii akcesyjnej przez państwa kandydujące bez zrozumienia przez nie specyfiki obecnej sytuacji. Jeśli chcą one sprecyzować i doprowadzić do realizacji swoich podstawowych interesów, muszą znaleźć właściwe argumenty dostosowane do zmieniających się systematycznie warunków. Muszą jasno widzieć i ukazywać swoje możliwości oraz ograniczenia zarówno Unii i jej państwom członkowskim, jak też własnym społeczeństwom. Muszą podkreślać, że do rozszerzenia na Wschód dochodzi wprawdzie w trudniejszych warunkach, ale zarazem jest ono o wiele bardziej obiecujące.

W niniejszym opracowaniu, w większości ujętym w tezach i punktach, pragnę zwrócić uwagę właśnie na tę specyfikę. Czynniki określające zmienioną - i częściowo nadal zmieniającą się - sytuację dzielę na trzy grupy. Rozpaczynam od cech zewnętrznych, a następnie przedstawiam nowe warunki przyjęcia, nie stawiane dawniej przez Wspólnoty Europejskie przyszłym członkom. Na koniec przedstawiam porównanie państw dążących aktualnie do przyjęcia z krajami wcześniej przyjętymi do WE i zwracam uwagę na ich odmienności.

2. Zmieniona sytuacja zewnętrzna

2.1. To, że zbliżające się poszerzenie na Wschód jest pierwszym w historii integracji europejskiej, do którego dochodzi w ramach procesów globalizacji, można traktować jako prezent lub – jak kto woli - karę historii. W latach 90. stało się jasne, że Europa jest nie tylko częścią polityki i gospodarki światowej, ale że jest zarazem kontynentem i rynkiem coraz bardziej kurczącym się oraz tracącym wpływy. Mechanizmy integracyjne w minionych dziesięcioleciach, włączając w to klasyczne odmiany regionalizmu, nie były w stanie zahamować procesu utraty znaczenia naszego kontynentu.

Kolejne rozszerzenia kompensowały co prawda na pewien czas utratę wpływów, ale nie były w stanie wyzwolić aż takiej energii, dzięki której Europa byłaby w stanie rywalizować z najbardziej dynamicznymi regionami w świecie oraz nie przyczyniały się do zapewnienia jej trwałego wzrostu. Zaledwie wpływały na zwiększenie wydajności oraz międzynarodowej konkurencyjności, ale nie były w stanie zapobiec stopniowemu traceniu pozycji w dziedzinie badań i rozwoju. To prawda, że w zakresie wskaźników ilościowych pozycja rozszerzających się Wspólnot Europejskich rosła tak pod względem udziału w produkcji światowej, jak też - tymczasowo - w handlu światowym. Jednakże w perspektywie średniokresowej te pozytywne zjawiska nie mogły konkurować z dynamicznym rozwojem innych regionów świata. W efekcie, ukształtowała się

taka forma integracji, która funkcjonowała przy największych kosztach produkcji, przy zachowaniu najkosztowniejszego systemu świadczeń społecznych oraz przy zastosowaniu protekcjonizmu w handlu zagranicznym, co ograniczało oddziaływanie ze strony zewnętrznej konkurencji.

Tego rodzaju strategia integracyjna - pomimo występowania pewnych napięć widocznych w przypadku pierwszego rozszerzenia - wydawała się korzystna przynajmniej do chwili, gdy stopień globalizacji gospodarki światowej pozostawał poniżej poziomu krytycznego. Jednakże od momentu, kiedy globalizacja ta, a szczególnie rewolucja naukowo-techniczna oraz związana z nią liberalizacja międzynarodowego przepływu kapitału, weszła w jakościowo nowy etap, źródła energii zasilające klasyczny regionalizm okazały się w kontekście globalnym niewystarczające.

Biorąc pod uwagę powyższe względy podkreślić należy, że przystąpienie państw Europy Środkowej i Wschodniej do UE jest pierwszym rozszerzeniem nie będącym wyłącznie "sprawą wewnętrzną" Europy Zachodniej, lecz w o wiele większym stopniu stanowi czynnik wpływający na wzrost konkurencyjności całej Europy w gospodarce światowej. Dlatego też zasadniczą kwestią w procesie przyszłego rozszerzenia UE jest nie tyle to, jakie będą krótkoterminowe zyski czy koszty integracji lecz to, w jakim stopniu wpłynie ona na zwiększenie konkurencyjności nowej, poszerzonej Europy w świecie.

2.2. Pod względem strategicznym, ideologicznym, gospodarczym czy w zakresie polityki bezpieczeństwa, wcześniejsze rozszerzenia dokonywane były wewnątrz "własnej orbity". Trzy pierwsze włączały w ramy integracji te państwa, które po 1945 r. (a najpóźniej po 1948 r.) jednoznacznie stanowiły część systemu zachodniego i wyznawały ideologię Zachodu. Od początku stały one na uprzywilejowanych pozycjach dzięki otrzymywaniu pomocy w ramach "planu Marshalla" czy członkostwu w OECD (lub jej poprzedniczce OEEC). Większość z nich była również członkami-założycielami NATO.

Tak więc o ich przyjęciu decydowały dwa jasne kryteria. Po pierwsze, dzięki ich przyjęciu rosła rola Europy Zachodniej we współzawodnictwie dwóch światowych systemów. Po drugie, do poszerzenia mogło dojść bez żadnego ryzyka retorsji w dziedzinie bezpieczeństwa, ponieważ w zasadzie nie stawiało ono pod znakiem zapytania (co więcej - raczej umacniało) ukształtowany po 1945 r. dwubiegunowy układ sił na kontynencie. Nie jest przypadkiem, że w trakcie kolejnych poszerzeń członkami WE stawały się geograficzne peryferie, podczas gdy "twarde jądro" - od samego zarania będące założycielem, inspiratorem i przez dziesięciolecia siłą napędową integracji - znajdowało się na geograficznej linii dzielącej obydwie systemy.

Ostatnie, czwarte rozszerzenie o państwa EFTA już częściowo odzwierciedlało dokonujące się przemiany. Z jednej strony, przyjęto państwa, które od dziesięcioleci były gospodarczo związane z integracyjnym "jądrem".

Z drugiej jednak strony swoją kandydaturę zgłosiły również takie państwa, których wcześniejsze przyjęcie ze względów politycznych i bezpieczeństwa mogło się wiązać z poważnymi konfliktami. Mimo że przynajmniej na pewien czas zachowały one wojskową neutralność, ich stanowiska polityczne nie stanowiły już ryzyka dla przeobrażającego się, a dokładniej rzecz biorąc, rozluźniającego się europejskiego *status quo*.

Natomiast rozszerzenie na Wschód będzie pierwszym nie wynikającym ze ściśle kontrolowanego dwubiegunowego podziału świata. Wręcz przeciwnie, będzie ono wynikiem rozpadu tego dwubiegunowego systemu ukształtowanego w Europie po 1945 r. Z tych też względów rozszerzenie to nie jest po prostu kolejnym krokiem, którego dokonanie nie podaje w wątpliwość ukształtowanego układu sił na arenie światowej i które umacnia własne pozycje. Będzie ono stanowiło reakcję na nową sytuację powstałą w wyniku rozpadu poprzedniego systemu bezpieczeństwa czy też wypełni ono wynikającą stąd próżnię polityczną. Tak więc, przyszłe rozszerzenie nie będzie środkiem służącym do mniejszej czy większej modyfikacji pozycji przeciwstawnych systemów, lecz zasadniczym warunkiem ukształtowania się nowego systemu gospodarczego i bezpieczeństwa w Europie.

2.3. Z powyższych względów wynika być może największy dylemat związany z poszerzeniem Unii Europejskiej na Wschód. Podczas gdy poprzednie poszerzenia łączyły w jeden system dotychczas jeszcze nie zintegrowane i stanowiące swoistą jedność "peryferie", to w trakcie rozszerzenia na Wschód - z powodu braku długofalowej strategii - dojdzie równocześnie i do integracji, i do tworzenia nowych linii podziału w Europie. Tu właśnie kryje się kluczowy dylemat rozszerzania: Jak stopniowo iść na Wschód, nie tworząc przy tym - nawet na pewien czas - nowych linii podziału? Ponieważ z wielu różnorodnych przyczyn całego regionu Europy Środkowej i Wschodniej nie da się zintegrować za jednym posunięciem, kwestii tej nie można pominąć. Naturalnie, odwołanie (lub sabotowanie) owego rozszerzenia czy też wręcz chorobliwa obawa przed określeniem pierwszego kręgu kandydatów nie są odpowiednimi sposobami rozstrzygnięcia tego problemu. Wręcz przeciwnie, dzięki nim problemy zarówno państw oczekujących na przyjęcie, jak też samej Unii tylko się pogłębią. Można jedynie wyrazić nadzieję, że w duchu "szczytu" madryckiego z grudnia 1995 r. i zgodnie z jego ustaleniami wkrótce ujrzy światło dzienne jasna i przejrzysta strategia określająca harmonogram rozszerzenia na Wschód.²

² Artykuł był przygotowywany przed wytypowaniem w lipcu 1997 r. przez Komisję Europejską pierwszej grupy państw stowarzyszonych do rokowań akcesyjnych oraz przed opublikowaniem dokumentu "Agenda 2000", w którym dokonano oceny stopnia przygotowania tych państw do członkostwa w UE. Dwie części tego dokumentu zamieszczone zostały w poprzednim oraz niniejszym numerze "Studiów Europejskich". (przyj. red.)

3. Zmieniająca się Unia Europejska

3.1. Po raz pierwszy dochodzi do tego, że Unia Europejska uzależnia przyjęcie nowych członków od spełnienia określonych, dostatecznie ogólnych kryteriów. Traktat Rzymski stawiał tylko dwa podstawowe warunki: państwo kandydujące musiało być europejskie i posiadać demokratyczny porządek.

W porównaniu z sytuacją wcześniejszą, zmiana była widoczna już w przypadku układów stowarzyszeniowych, kiedy to Bruksela odzegnała się od dążeń państw środkowoeuropejskich (Czechosłowacji, Polski i Węgier) do zinstytucjonalizowania stosunków pomiędzy państwami członkowskimi UE a kandydatami do niej. Jak wiadomo, w układzie stowarzyszeniowym z Grecją sprzed 30 lat (i do pewnego stopnia z Turcją) znajdowały się konkretne obietnice dotyczące pełnego członkostwa, które w przypadku Grecji zmaterializowały się, a w przypadku Turcji pozostały na papierze. Specyficzne traktowanie nowych kandydatów nabrało konkretnych form podczas “szczytu” w Kopenhadze w czerwcu 1993 r., kiedy to - w niemalym stopniu pod naciskiem środkowoeuropejskich państw stowarzyszonych - Unia określiła warunki przyjęcia. Faktem jest, że część z nich to “gumowe zasady”, które można interpretować różnorako. Nie oznacza to jednak, że można kryteria te interpretować jako mniej zobowiązujące i nie będące po naszej myśli. Raczej należy zakładać, że mogą być one zastosowane jako pretekst dla uniemożliwienia lub utrudnienia rozszerzenia UE na Wschód.

3.2. Nowym elementem jest także wprowadzenie kryteriów przyjęcia, które udowadniają, że Unia w procesie własnego rozwoju podnosi coraz wyżej poprzeczkę przed państwami ubiegającymi się o członkostwo. Podczas poprzednich poszerzeń także trzeba było przystosować się do wspólnotowego systemu prawnego, nawet jeśli dochodziło do tego (lub w ogóle nie dochodziło, bo i na to są przykłady) po pewnym okresie przejściowym. Działo się to jednak w warunkach stawiania mniejszych wymagań, a ponadto w trakcie długich okresów przejściowych wspomagano kandydatów poważnymi dotacjami.

Państwa środkowoeuropejskie, biorące na siebie historyczne zadania rozłożone na całą generację a związane ze zmianą systemu oraz modernizacją swych społeczeństw, stają przed o wiele poważniejszymi wyzwaniem, a muszą je pokonać o własnych siłach. Przyjęcie wzbogacających się z każdym dniem mechanizmów regulujących integrację, dostosowanie się do wymogów rynku wewnętrznego UE, przygotowanie się do unii gospodarczej i walutowej (nawet jeśli przystąpienie do niej nie jest warunkiem członkostwa) – wszystko to stawia kraje stowarzyszone przed ogromnie trudnymi zadaniami adaptacyjnymi. A przecież są to państwa ubogie w kapitał, niejednokrotnie mające skomplikowaną sytuację wewnętrzną, dźwigające wszystkie obciążenia i nadzieje wiążące się z procesem przeobrażeń. Podczas gdy kraje, które

wcześniej przystąpiły do Wspólnot otrzymały od nich wsparcie znajdując się w znacznie mniej skomplikowanej sytuacji, a poważną część okresu adaptacyjnego przechodziły już jako członkowie WE, to od aktualnych kandydatów oczekuje się tego, żeby dojrzeli do członkostwa poza Unią. Wygląda to tak, jakby nauczyciel pływania chciał nauczyć kogoś pływać bez wody, w formie bezlitosnych treningów "na sucho". (Nawet jeśli ktoś wytrzyma te masochistyczne mordęgi, to później na sam widok wody będzie miał nienawiść.)

3.3. Podczas poprzednich rozszerzeń integracja przez dłuższy czas stanowiła zawczasu znany, stały punkt odniesienia, swego rodzaju kotwicę modernizacyjną. Niewątpliwie również wszystkie bez wyjątku zapóźnione państwa Europy Środkowej i Wschodniej postrzegają UE jako taką kotwicę. Jednakże obecnie nie jest ona tak dobrze osadzona i pewna jak dziesięć czy piętnaście lat temu przy przyjmowaniu Grecji lub Hiszpanii i Portugalii. Właśnie u progu rozszerzenia na Wschód i równoległe z nim (oddziałując zarazem na formułowanie warunków przyjmowania nowych członków) toczą się istotne, ale niepewne co do ostatecznego wyniku, procesy transformacyjne wewnątrz Unii.

Z tego względu w trakcie przygotowań akcesyjnych należy brać pod uwagę przede wszystkim ruchome cele (*moving targets*), zamiast koncentrować się wyłącznie na jasno określonych momentach rozwojowych (*targeted moves*). Należy uwzględniać prowadzone ostrożnie od lat, a przy tym trudne do przewidzenia, jeśli chodzi o rezultaty, reformy dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej, kwestie instytucjonalne poruszane podczas Konferencji Międzyrządowej, przyszłość funduszy strukturalnych czy unii gospodarczej i walutowej. Wszystko to razem może postawić pod znakiem zapytania nie tylko spójność i skuteczność przygotowań do przyszłego członkostwa, ale również jeszcze bardziej zwiększyć niepewność oraz koszty przygotowań; jak też - co może jest ważniejsze - opóźnić rokowania. Trudno bowiem dojść do kompromisu, jeśli państwa ubiegające się o członkostwo w Unii nie będą wiedziały, na co mogą liczyć w polityce agrarnej lub w ramach funduszy strukturalnych. Tymczasem na początku 1998 r., kiedy to niemal z pewnością rozpoczną się rozmowy, Bruksela raczej nie będzie miała wypracowanej jednej linii działania, jak też mandatu państw członkowskich w odniesieniu do powyższych kwestii.

3.4. Jedną z podstawowych nowości procesu rozszerzenia na Wschód jest to, że nie jest już ono ważnym (co najwyżej tylko efektywnym) elementem polityki zagranicznej państw członkowskich UE. W istocie, przyszłość procesu integracyjnego zamienia się w ściśle sprecyzowaną kwestię narodową. Mówiąc inaczej, integracja europejska "zinternacjonalizowała się", stała się kwestią wewnętrzną państw członkowskich. W okresie Europy dwubiegunowej za rozszerzeniem przemawiały głównie argumenty bezpieczeństwa, ekspansji, zwiększania wpływów. Już w trakcie przyjmowania państw EFTA

dostrzeżono, że system wartości ulega przemianom. Przystąpienie Austrii, Finlandii i Szwecji nie przyniosło Brukseli większych problemów dlatego, że nowymi członkami stawały się kraje rozwinięte, wzbogacające netto wspólnotową kasę.

Z dwóch zasadniczych względów dalsze rozszerzenia stały się czynnikami bezpośrednio wpływającymi na politykę i interesy państw członkowskich UE. Po pierwsze, utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego wprowadziło do politycznego, gospodarczego i społecznego systemu państw członkowskich wiele elementów wcześniej włączanych do sfery międzynarodowej. Po drugie, Europa Zachodnia musi sprostać coraz większej liczbie wyzwań. W większości państw członkowskich UE mamy do czynienia z dwucyfrowym wskaźnikiem bezrobocia, brakiem możliwości sfinansowania rozbudowanego w minionych okresach systemu świadczeń socjalnych, niejasnościami wokół - czy wręcz odrzuceniem - celów globalnego współzawodnictwa. Dostrzega się też obawy związane z coraz bardziej skomplikowanym oraz biurokratycznym sposobem tworzenia prawa wspólnotowego.

Wszystko to znacznie zwiększa niepokój o kierunek dalszych przemian. W warunkach szybkiego wzrostu i niskiego poziomu napięć społecznych stosunkowo łatwo można było znajdować argumenty na rzecz wspólnoty ekonomicznej i politycznej. Teraz jednak większość państw członkowskich Unii zgadza się co do tego, że rozszerzenie na Wschód wiąże się nie z jednym, a kilkoma "zagroženiami": zachwianiem bezpieczeństwa, wzmożoną konkurencją, ponownym podziałem dostępu do surowców i faktem, że w większości kandydują państwa małe.

3.5. Ponadto coraz trudniejsze staje się obecnie harmonizowanie interesów państw członkowskich z dobrem Wspólnoty. Wynika to nie tylko stąd, że część ważnych kwestii zamieniła się w "sprawy wewnętrzne", ale także stąd, że przed przyjęciem kolejnych pięciu krajów należy pogodzić ze sobą interesy dotychczasowych 15 państw członkowskich. Nie ma wątpliwości, że jest to zadanie trudniejsze niż w przypadku 5, 6 czy 10 krajów. Przecież przyjęcie nowych członków, bez względu na przebieg reform instytucjonalnych, nadal będzie wymagało jednomyślnego głosowania. Biorąc pod uwagę wymóg uzyskania większości kwalifikowanych w parlamentach, nie da się niestety wykluczyć poważnych problemów związanych z procesem ratyfikacji traktatów akcesyjnych.

3.6. Jedną z najbardziej oryginalnych właściwości rozszerzenia na Wschód jest fakt, że od grudnia 1991 r. podpisano umowy stowarzyszeniowe już z dziesięcioma państwami. Weszły one w życie i w pewien sposób już oddziałują na interesy państw członkowskich UE. Wcześniejsze rozszerzenia (z wyjątkiem ostatniego z państwami EFTA) gwarantowały im dostęp do rynków, systemu bankowego itd. (w istocie do całej gospodarki) nowych

członków dopiero po ich przyjęciu. W przypadku państw Europy Środkowej i Wschodniej taką możliwość - bez istotnych rekompensat – stworzono już w umowach stowarzyszeniowych. W ten sposób, bez zapewnienia gwarancji członkostwa, tworzy się nowy system handlu artykułami przemysłowymi, który do roku 2001 może doprowadzić do sytuacji charakteryzującej się asymetrią w wymianie handlowej na niekorzyść dużej części państw stowarzyszonych. Faktem jest bowiem, że w eksporcie tych ostatnich do Unii dominują towary rolne i spożywcze, a ponieważ układy stowarzyszeniowe nie przewidują wprowadzania w tej dziedzinie reguł wolnego handlu, większa część eksportu państw stowarzyszonych może napotkać przeszkody, których nie będzie w odwrotnym kierunku.

Liberalizacja usług i prywatyzacja, którą zresztą z przyczyn obiektywnych można uznać za naturalną, także przyczyniły się do umocnienia pozycji państw UE w gospodarkach krajów stowarzyszonych, zanim jeszcze kwestia rozszerzenia Unii stała się na porządku dziennym. Jeszcze nigdy w trakcie poprzednich rozszerzeń nie było tak dużego odstępstwa w czasie pomiędzy uzyskaniem przez WE wymiernych korzyści a właściwym terminem rozszerzenia składu członkowskiego. Zbieżność interesów państw członkowskich Unii i krajów-kandydatów kryła się wówczas w tym, że te ostatnie również osiągały korzyści, wymiennie odczuwalne, gdy przyjmowano je na nowych członków i zapewniano im dostęp do pełnego zasobu środków UE czy też sukcesywnie tworzone nowe, specjalne źródła finansowania. W istniejących obecnie warunkach takiego rozwiązania nie da się już powtórzyć. Natomiast po Unii raczej trudno się spodziewać tego rodzaju "oświeconego egoizmu", który umożliwiłby państwom ubiegającym się o członkostwo osiągnięcie przynajmniej w przybliżeniu poziomu rozwoju państw wcześniej przyjmowanych (zarówno wówczas, gdy rozpoczynały rokowania, jak i wtedy, gdy już wstępowały do WE).

3.7. Wreszcie, na Wschód przesuwa się środek ciężkości ogółu europejskich procesów i struktur integracyjnych, w ramach których w ostatnich latach zasadniczo zmienił się układ sił. Zjednoczenie Niemiec, umowy stowarzyszeniowe podpisane z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (a w ich efekcie dynamiczny rozwój stosunków politycznych i gospodarczych z tym regionem) oraz ostatnie, czwarte rozszerzenie, kiedy to dołączyły państwa Europy Północnej i Środkowej, przesunęły środek ciężkości Unii na Wschód i na Północ. Proces rozszerzenia obejmuje wprawdzie także obszar śródziemnomorski (Cypr) oraz region Morza Bałtyckiego, ale centrum Europy wyraźnie przesuwa się znad Oceanu Atlantyckiego w głąb kontynentu. Niemcy, usuwając pozostałości po podziale, znalazły się w centrum geograficznym Europy i prawdopodobnie jest tylko kwestią czasu, kiedy zamienią się również w centrum polityczne

i gospodarcze. Przeniesienie stolicy do Berlina oraz nowoczesne inwestycje we wschodnich landach prędzej czy później spowodują odpalenie "drzemiącej rakiety".

W trakcie poprzednich rozszerzeń brano przede wszystkim pod uwagę międzynarodowy układ sił, licząc się czy to z zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa, czy też z łatwymi do przewidzenia korzyściami natury politycznej i gospodarczej. Do rozszerzenia na Wschód dochodzi natomiast w warunkach utrzymywania się swoistej równowagi sił w ramach UE. Mamy bowiem do czynienia równocześnie z dwoma zjawiskami. Aktualny proces rozszerzania popierają Niemcy oraz w mniejszym stopniu także Szwecja, Finlandia i Austria, które bezpośrednio stykają się z regionem Europy Środkowej i Wschodniej i spodziewają się stąd znacznych korzyści. Proces ten *de facto* opóźniają natomiast wszystkie pozostałe państwa członkowskie UE, które albo nie wierzą, że uzyskają po poszerzeniu odczuwalne korzyści, albo też są przekonane, iż rozszerzenie to spowoduje wyraźne umocnienie Niemiec w ramach Unii, a nawet przyniesie jej szkody. Podczas dwóch "śródziemnomorskich" rozszerzeń Niemcy popierały ideę integracji, a nawet zobowiązały się ponieść dodatkowe nakłady finansowe. Teraz jednak, w zmienionej rzeczywistości geopolitycznej w Europie, trudno spodziewać się podobnej "wspaniałomyślności" ze strony partnerów Niemiec. Nie ma jednak wątpliwości, że z przyczyn strategicznych właśnie rozszerzenie na Wschód jest najlepszym środkiem do skutecznego zintegrowania Niemiec z europejską wspólnotą XXI wieku.

Z powyższych powodów, rozszerzenie na Wschód może nastąpić w sytuacji zarysowania się o wiele bardziej podzielonych interesów państw członkowskich Unii, co z kolei może wywołać znacznie większe niż dotychczas konflikty wewnętrzne, a nawet - co trudno sobie wyobrazić - zahamować historycznie konieczny proces rozszerzenia. Nie można jednak wykluczyć, że ze względu na "drażliwość" tych zagadnień dla państw członkowskich, może w ramach tego procesu dojść do bardzo skomplikowanego szukania trudnych kompromisów wymagających zachowania najwyższej ostrożności.

Taki bieg spraw może natomiast pod wieloma względami oddziaływać negatywnie na kandydatów do członkostwa. Po pierwsze, pojawia się groźba spowolnienia procesu rokowań, a tym samym samego rozszerzenia. Po drugie, zwiększyć się mogą koszty całego przedsięwzięcia, spowodowane nie tyle pojawieniem się nowych członków, co wysuwaniem wobec nich dodatkowych wymagań, które służyć by miały jako swego rodzaju "rekompensaty". Wreszcie, w istotny sposób mogą zmniejszyć się spodziewane korzyści dla nowych członków, którzy mogą stać się ofiarami kompromisu zrodzonego wewnątrz UE, do jakiego dojdzie w celu umożliwienia ich przyjęcia.

4. Dlaczego i czym różnią się kandydaci z Europy

Środkowej i Wschodniej?

4.1. Od samego początku integracja zachodnioeuropejska z różną mocą przyciągała kraje znajdujące się poza jej obszarem. Wprawdzie pod koniec lat 50. i na początku lat 60. ukształtowały się dwa centra integracyjne: Wspólnoty Europejskie (zwłaszcza EWG) i EFTA, ale szybko okazało się, że przyszłość należy do integracji kierowanej z Brukseli. Francja co prawda przez dziesięć lat skutecznie odrzucała starania nowych kandydatów do członkostwa, ale dynamika rozwoju gospodarczego, wyższy stopień zorganizowania integracji oraz strategiczna rola EWG już wówczas przemawiały za integracją w wersji wspólnotowej. Im bardziej Wspólnoty się rozszerzały, tym stawały się atrakcyjniejsze dla państw spoza nich.

Ważną rolę w tym względzie odgrywała nie tylko coraz większa siła gospodarcza EWG i coraz większe korzyści kryjące się w “filozofii integracyjnej”, ale także fakt, że państwa pozostające poza WE i dążące do członkostwa w nich uznawały pozostawanie poza procesami integracji za coraz większą stratę w warunkach szybko narastającej globalizacji i jednocześnie regionalizacji w świecie, a tym samym obawiały się ryzyka marginalizacji. Tego podejścia nie zmieniło nawet to, że każde kolejne rozszerzenie pociągało za sobą coraz większe wymagania stawiane kandydatom, a realizacja interesów państw później dołączających napotykała coraz większy opór ze strony systemu opartego na ochronie interesów dawniejszych państw członkowskich.

Powyższy paradoks sięgnie szczytu w chwili pojawienia się na porządku dnia sprawy poszerzenia na Wschód. Wcześniej nie zdarzyło się bowiem, aby o przyjęcie prosiło na raz aż 11 państw i to w sytuacji stawiania kandydatom coraz wyższych wymagań. Europejska integracja jest wprawdzie “przyzwyczajona” do tego, że poszerzenia dokonuje się grupowo, w czym decydującą rolę odgrywają interesy geostrategiczne. Nieprzypadkowo jednocześnie przyjęto kraje Europy Północno-Zachodniej oraz Południowo-Zachodniej i to nie z winy Unii nie udało się w jednej grupie przyłączyć państw północnoeuropejskich. (Jak wiadomo, Norwegia w referendum odrzuciła członkostwo w UE.)

Jednakże w trakcie poprzednich rozszerzeń, liczba nowo przyjmowanych państw wahała się od jednego (Grecja) do czterech (pierwsze i czwarte rozszerzenie). Tymczasem obecnie na przystąpienie czeka aż trzykrotnie większa grupa państw. Nie ma wątpliwości, że ze względów administracyjnych i technicznych Unia nie jest w stanie zapewnić im wszystkim jednoczesnego członkostwa. Dlatego też nie ma innej możliwości niż przyjmowanie sukcesywnie kilku grup, co - z racji braku odpowiedniej i wiarygodnej dla kandydatów strategii rozszerzenia - będzie powodować nowe napięcia, wątpliwości, a nawet tworzyć nowe linie podziałów w Europie. Jednak

zatrzymanie procesu rozszerzania czy też jego odkładanie w czasie mogłoby stać się źródłem jeszcze poważniejszych konfliktów - i to nie tylko dla kandydatów, ale i samej UE w jej obecnym kształcie.

4.2. Poszerzenie Unii Europejskiej na Wschód, bez względu na to w ilu grupach i zgodnie z jakim harmonogramem nastąpi, spowoduje przyjmowanie państw coraz mniej rozwiniętych. Ten model rozszerzania nie jest wprawdzie Wspólnotom obcy, wszak wcześniej już przyjmowały państwa słabiej rozwinięte i wówczas pomyślnie stosowano zestaw środków z zakresu "integracji rozwojowej". W rzeczywistości do integracji włączały się albo jednocześnie państwa bardziej i mniej rozwinięte (pierwsze rozszerzenie) albo też dochodziło do integracji z takimi państwami, z których jedno było mniej rozwinięte, a inne przewyższały przeciętny poziom w WE. Rozszerzenie na Wschód oferuje już jednak tylko jedną możliwość, a mianowicie następujące kolejno przyjmowanie państw słabiej rozwiniętych, co musi wzmocnić "integracyjno-rozwojową" rolę Unii. Przykre jest to, że źródła finansowania rozwoju zdają się wysychać właśnie w chwili, gdy z punktu widzenia dalekosiężnych interesów Europy i w porównaniu ze wszystkimi poprzednimi rozszerzeniami, zdają się być najbardziej potrzebne.

4.3. Dochodzi do tego specyfika środkowoeuropejska, tzn. fakt, że na członkostwo nie oczekuje po prostu 11 nowych kandydatów, lecz państwa regionu, w którym istnieją znaczne różnice gospodarcze, społeczne i świadomościowe, mające określone korzenie historyczne. Wcześniejsze rozszerzenia, chociaż grupowe, obejmowały zespoły homogeniczne lub takie, które można było traktować jako homogeniczne. Wśród nowo przyjmowanych członków nie było, ogólnie rzecz biorąc, istotnych różnic w rozwoju ekonomicznym i w sferze wyznawanych wartości społeczno-kulturowych. Było tak nawet w przypadku, gdy ich wzajemne stosunki gospodarcze i polityczne ze Wspólnotami pozostawały na skromnym poziomie (wystarczy spojrzeć na poziom obrotów handlowych pomiędzy państwami EFTA i WE, który bez trudu można porównać z obrotami CEFTA-UE) albo też nieomal nie istniały (z Hiszpanią i Portugalią przed 1985 r.).

W przypadku rozszerzenia na Wschód po raz pierwszy zdarzyło się, że nie można wobec wszystkich kandydatów stosować tych samych kryteriów, gdyż spowodowałyby to natychmiast ujawnienie się zbyt poważnych różnic między nimi. Część tych różnic można wskazać chociażby na podstawie statystycznych porównań pomiędzy kandydatami z Europy Środkowej i Wschodniej a Unią. Stąd przyjmowanie kandydatów w kilku grupach jest uzasadnione nie tylko wewnętrznymi ograniczeniami w UE, ale także istnieniem - często ogromnych - różnic pomiędzy państwami kandydującymi (które to różnice z czasem mogą stać się jeszcze bardziej zauważalne).

4.4. Jeden z głównych argumentów strony zachodniej na rzecz ostrożnej

realizacji procesu rozszerzenia na Wschód można sprecyzować następująco: w przeciwieństwie do czterech poprzednich, w trakcie piątego rozszerzenia oczekuje się przystąpienia tych państw, które po 1945 r. na dziesięciolecia wyrwane zostały z zachodnioeuropejskich procesów budowy demokracji i gospodarki rynkowej. Co prawda przyłączenie Irlandii, Grecji i Portugalii zmuszało do zastosowania integracji rozwojowej, jednakże model ten zastosowano do państw zasadniczo demokratycznych i mających doświadczenie w gospodarce rynkowej.

Trudno negować powyższą argumentację. Jednakże przeczą jej szybkość i głębia zmian zachodzących po 1989 r. w Europie Środkowej i częściowo także Wschodniej. Unia sama popada w sprzeczność, gdy z jednej strony powołuje się na brak tradycji demokratycznych, a z drugiej uzasadnia konieczność rozszerzenia na Wschód tym, że w tym regionie właśnie w zaskakująco szybkim czasie ukształtowały się trwałe demokracje. W każdym razie są one nie mniej trwałe czy kruche niż były, 10-15 lat temu, w chwili przystępowania do WE - ale nie przedtem! - demokracje grecka, hiszpańska czy portugalska.

Naturalnie prawdą jest, że gospodarki Grecji, Hiszpanii i Portugalii miały charakter kapitalistyczny także przed przystąpieniem do integracji. We wszystkich tych krajach prawo, instytucje oraz społeczny system wartości kształtowane zgodnie z systemem kapitalistycznym. Wszystkie kraje południowoeuropejskie należały do OECD i były członkami międzynarodowych organizacji ekonomicznych. W rezultacie krótszych lub dłuższych procesów liberalizacji zaczęły włączać się do międzynarodowego podziału pracy, czy to w handlu i usługach (turystyce), czy też w przepływie kapitału.

Tak więc część powyższej argumentacji trudno podważyć, pozostałej części zaprzeczyło jednak samo życie. Można też wskazać na pojawiające się już zalety państw Europy Środkowej i Wschodniej. Harmonizacja ich systemów prawnoinstytucjonalnych ze standardami wspólnotowymi, aczkolwiek niezbyt szybka, wymaga narzucenia bardzo szybkiego tempa, często nawet trudnego do zaakceptowania przez społeczeństwa. Mimo to włączanie się do prac organizacji międzynarodowych, w tym przyjęcie trzech państw środkowoeuropejskich do OECD, wskazuje na zanikanie różnic wcześniej oczywistych, a obecnie coraz bardziej domniemanych. W każdym razie osiągnięcia przodujących w reformach państw Europy Środkowej pod wieloma względami przewyższają rezultaty, jakimi legitymowały się przed przystąpieniem do UE wcześniej przyjmowane, słabiej rozwinięte państwa zachodnioeuropejskie. Prywatyzacja znajduje się już w wielce zaawansowanym stadium. Obroty z UE w całości handlu wskazują na duży stopień przystosowania do standardów Unii.

Niektóre wskaźniki *per capita* są w krajach Europy Środkowej już na takim samym, a nawet wyższym poziomie niż we wspomnianych krajach Europy Południowej - i to nie przed ich przystąpieniem do WE, ale obecnie, w 10-15 lat

po uzyskaniu przez nie członkostwa. Pomimo niebywale trudnych warunków społecznych i gospodarczych, deficyt budżetowy oraz dług publiczny w państwach naszego regionu nie odbiegają od kryteriów z Maastricht, podobnie jak wskaźniki Grecji, Portugalii czy Hiszpanii. Jeśli jeszcze weźmiemy pod uwagę, że wskaźniki te dodatkowo podnosi dopływ kapitałów z UE, to wówczas analiza porównawcza wcale nie wskazuje na opóźnienia lub duże trudności wynikające z opóźnionego wprowadzenia gospodarki rynkowej. Wręcz przeciwnie, późne przybycie i przymus dościgania najlepszych wyzwoliły taką energię oraz taką społeczną elastyczność, jakich nawet w przybliżeniu nie było we wcześniej przyjmowanych państwach (a w niektórych przypadkach, nawet w państwach założycielskich EWG).

Naturalnie prawdą jest, że nieistnienie gospodarki rynkowej w ostatnich dziesięcioleciach oraz ograniczony rozwój "społeczeństwa obywatelskiego" stanowiły w momencie startu poważny problem. Obraz jednak nie jest wcale jednostronny i negatywny, gdyż wyższa dynamika przemian jednoznacznie przemawia za tymi kandydatami. Trzeba wreszcie brać pod uwagę i to, że do chwili przystąpienia do UE musi upłynąć jeszcze kilka lat, podczas których do gospodarczego, społecznego i prawnego systemu kandydatów włączone zostaną nowe jakościowo elementy dostosowawcze.

4.5. Jeśli chodzi o stopień przeobrażeń rynkowych, państwa Europy Środkowej i Wschodniej prawie od samego początku pod jednym względem znajdowały się w "uprzywilejowanej sytuacji". Rozpoczęta w 1989 r. i instytucjonalizowana układami stowarzyszeniowymi liberalizacja handlu już w okresie przedczłonkowskim zaowocowała wprowadzeniem wolnego handlu (z wyjątkiem obrotu artykułami rolniczymi). Wcześniej przyjmowane państwa likwidowały przeszkody w handlu dopiero po uzyskaniu członkostwa, czasami nawet po wynegocjowaniu dłuższych okresów przejściowych. Tak więc, otrzymywały członkostwo w zamian za ustępstwa w polityce handlowej, a dodatkowo jeszcze czerpały płynące z niego korzyści.

O takim kompromisie nie ma mowy w związku z przyjmowaniem państw naszego regionu. Wprost przeciwnie, do liberalizacji w handlu dochodzi w sytuacji, gdy nie jest ona związana ze statusem członkowskim, a dokładniej - jest jego wstępnym warunkiem, ale nie tematem rokowań zwiększającym siłę przetargową kandydatów. Jeszcze istotniejsze jest to, że konkurencja pomiędzy gospodarkami o różnym stopniu rozwoju, będąca w naturalny sposób wynikiem liberalizacji handlu, daje w efekcie znaczne deficyty w bilansach handlowych. Wcześniej przyjmowane państwa mogły nie dopuścić lub w znacznej mierze ograniczyć to "oddziaływanie naturalnego braku równowagi", korzystając z transferów finansowych, do których miały dostęp po uzyskaniu członkostwa. Układy stowarzyszeniowe nie łączą już tych dwóch procesów. W rzeczywistości, wolny handel zrodził się bez istotniejszego wsparcia i przy braku jednoznacznej

obietnicy członkostwa. (W wielu przypadkach pojawia się coraz większy rozdziew pomiędzy coraz większymi wymaganiami Unii a brakiem koniecznych do ich spełnienia nakładów.)

4.6. W przypadku piątego rozszerzenia nie tylko stawia się coraz trudniejsze warunki uzyskania członkostwa. W niektórych aspektach stawia ono w nowym świetle całą dotychczasową praktykę pogłębiania europejskiej integracji. Po raz pierwszy zdarza się, że do UE pragną przystąpić takie państwa, które mogą przyczynić się do znacznej poprawy międzynarodowej konkurencyjności Europy dzięki dysponowaniu zarówno wysoko kwalifikowaną, jak i tańszą siłą roboczą. Gospodarki amerykańska i japońska już wcześniej zaczęły przenosić część swej produkcji oraz usług do krajów o niższych kosztach, z czego w minionych latach czerpały znaczne korzyści. Unia Europejska pod tym względem pozostała całkowicie w tyle. Kolejne rozszerzenia w większości przypadków prowadziły do integracji państw o wysokich kosztach produkcji lub też państwa o niższym poziomie owych kosztów natychmiast dostosowywały się do wysokiego poziomu wspólnotowego. Przyszłe rozszerzenie oferuje szansę usunięcia tej niedogodności. Co więcej, właśnie dzięki temu, że Europa Środkowa i Wschodnia może dostarczać taniej i wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, Europa w XXI wieku mogłaby wyprzedzić konkurentów. Ta historyczna szansa może jednak zostać nie wykorzystana z obawy przed wysokim nieomal na całym kontynencie bezrobociem, a także ze względu na teoretyczne i praktyczne niedociągnięcia w wykorzystaniu siły roboczej z krajów naszego regionu.

4.7. Zasadniczą nowością rozszerzenia na Wschód - bez względu na to, w ilu fazach i etapach ono nastąpi - jest to, że w jego efekcie integracja nie sięgnie geograficznych peryferii Europy. Wszystkie wcześniejsze rozszerzania służyły wkomponowaniu w zachodnioeuropejskie "jądro kontynentalne" geograficznych peryferii - kolejno do WE trafiały północno-zachodnie, południowo-wschodnie, południowo-zachodnie i wreszcie północne peryferia geograficzne. Rozszerzenie na Wschód obejmować będzie państwa, które mogą służyć jako ważne kłamry i pomosty tranzytowe w procesie rozbudowy ogólnoeuropejskich więzi gospodarczych. Dlatego rozszerzenie to ma zasadniczo inny charakter, pociąga za sobą inne koszty, wymaga odmiennej efektywności i strategii ekonomicznej. Jak dotychczas, opracowując swoją strategię, Unia nie docenia tych elementów.

4.8. Biorąc pod uwagę perspektywę średnio- i długoterminową można stwierdzić, że rozszerzenie na Wschód wzbogaci integrację o szybko rozwijające się państwa, co w przypadku wielu kandydatów jest zresztą faktem już dzisiaj. To prawda, że również w trakcie poprzednich rozszerzeń do Wspólnoty dołączały kraje rozwijające się szybciej od przeciętnej, co następnie dobroczynnie wpływało na gospodarczy rozwój wszystkich członków.

Oddziaływanie to było jednak przypadkowe i przejściowe. Ponadto, jeśli nie brać pod uwagę ostatniego rozszerzenia, to również całą Unię charakteryzował szybki i zdrowy wzrost, dlatego też różnice w jego tempie pozostawały niewielkie. Obecnie natomiast chodzi o coś innego. Średniodystansowe prognozy wzrostu UE są dość skromne, a spodziewane korzyści po zacieśnieniu unii gospodarczej i walutowej ujawnią się zapewne dopiero w przyszłości, po fazie dalszego zwalniania tempa wzrostu.

Tymczasem duża część Europy Środkowej i Wschodniej weszła już w fazę wysokiego wzrostu (nawet jeśli nie na miarę tego, jaki odnotowywano jeszcze do niedawna w państwach Azji Południowo-Wschodniej). Powolny - oraz prawdopodobnie nadal niewielki - wzrost na Zachodzie Europy oraz przemiany w układzie sił zachodzące na całym kontynencie, podnoszą wartość i wagę wzrostu odnotowywanego w krajach naszego regionu kandydujących do UE. Niewątpliwie ich członkostwo w Unii może nadać nowy poważny impuls wzrostowi gospodarczemu i nadać mu na stałe wysoki poziom. Tak więc, pozytywne rezultaty rozszerzenia na Wschód nie będą tymczasowe, lecz trwałe; nieprzypadkowe, lecz oddziałujące na cały kontynent.