

*Jerzy Stańczyk**

Polska w procesie integracji europejskiej – osiągnięcia, potrzeby i wyzwania

Wiele się mówiło ostatnio o symbolicznym powrocie naszego kraju do rodziny narodów europejskich oraz o powrocie na liczące się miejsce na mapie kontynentu, utracone pod koniec XVIII wieku. Przystępując do Unii Europejskiej Polska dołącza do ugrupowania skupiającego najbardziej rozwinięte kraje Europy, a w dodatku odgrywającego rosnącą rolę na świecie, nawet jeśli jeszcze nie na płaszczyźnie politycznej, to z pewnością gospodarczej. Nasza pozycja nie będzie słaba. Z 38 mln ludności będziemy szóstym pod względem wielkości państwem UE, a więc nie tylko wielkim rynkiem zbytu i produkcji, lecz także uczestnikiem mającym tyle samo głosów w Radzie Europejskiej co Hiszpania.

Spośród obecnych dziesięciu kandydatów do Unii Polska jest krajem największym – stąd największa skala problemów wiążących się z jej przyjęciem, ale także nasz potencjał jest największy. W pewnym stopniu wnosimy do Unii także nowe wyzwania dla jej dotychczasowych członków. Polska postrzegana jest bowiem jako kraj silnie katolicki (świadczy o tym m.in. domaganie się przez nas odniesienia do chrześcijańskiego dziedzictwa Europy w preambule konstytucji unijnej), a ponadto jako kraj proamerykański (obserwatorzy zagraniczni twierdzą, że bliski jest nam amerykański idealizm, przynajmniej jeśli chodzi o kwestie międzynarodowe). Taki stan rzeczy nie powinien dziwić, jeśli weźmie się pod uwagę nasze doświadczenia historyczne: państwa europejskie bądź napadały na Polskę, bądź pozostawiały ją w potrzebie samą, natomiast Stany Zjednoczone pomagały, poczynając od Woodrowa Wilsona, aż po Ronalda Reagana. Silne przywiązanie do tradycji narodowych i duma z wywalczonej ponownie pełnej suwerenności nie pozwolą Polsce na uległe wyzbywanie się jej na rzecz enigmatycznej biurokracji europejskiej. Na Zachodzie ocenia się, że stanowisko takie może zapobiec wprowadzaniu w życie zbyt daleko idących pomysłów federacyjnych.

* Dr **Jerzy Stańczyk** – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Procesy dostosowawcze

W ciągu minionej dekady Polska przeszła długą drogę w procesie integracji europejskiej.¹ Szeregu przedsięwzięć gospodarczych i politycznych dokonaliśmy niezależnie od naszych unijnych aspiracji, gdyż wiązały się z całym procesem przeobrażeń ustrojowych. Analizując ten proces wskazać można bowiem na cel transformacji systemowej, którym stało się odrobienie zaległości rozwojowych w stosunku do grupy państw zachodnich oraz wprowadzenie liberalnego modelu ustrojowego, a w konsekwencji trwałe włączenie się w struktury współpracy zachodnioeuropejskiej.² Celem generalnym tych przedsięwzięć jest zapewnienie wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu, które można ująć w triadę żywotnych interesów państwa składających się na zakres racji stanu.

Przystosowanie do wymogów członkostwa w UE było przejawem wielkiej determinacji. Przypomnijmy chociażby, że dostosowanie polskiego prawa do unijnego *acquis communautaire* wymagało przyjęcia przez Sejm ponad dwustu ustaw. Podczas niełatwych rokowań akcesyjnych udało się nam otrzymać dziesięć okresów przejściowych (spośród 31 obszarów negocjacyjnych), w takich dziedzinach jak: budżet i finanse, energia, podatki, polityka konkurencji, polityka społeczna i zatrudnienie, polityka transportowa, rolnictwo, swobodny przepływ kapitału, swobodny przepływ usług oraz ochrona środowiska. Do dokonań ostatniego okresu przygotowań zaliczyć można m.in. ograniczenie deficytu handlowego w wymianie z UE, dostosowanie zasad pomocy państwowej do norm unijnych, przygotowanie liberalizacji rynku energii i transportu lotniczego, wprowadzenie minimalnych stawek podatkowych dla przedsiębiorców, dostosowanie specjalnych stref ekonomicznych do unijnych reguł konkurencji, uchwalenie prawa o ochronie środowiska, opracowanie programu restrukturyzacji hutnictwa i zakończenie przygotowań do wprowadzenia wiz dla naszych wschodnich sąsiadów.

W trakcie negocjacji akcesyjnych rządowi polskiemu przyświecał cel, aby sytuacja finansowa kraju w pierwszym roku członkostwa była korzystniejsza niż w roku poprzedzającym nasze przystąpienie do UE. Zakładano, że składka do budżetu unijnego powinna być niższa od otrzymywanej pomocy i że dopłaty bezpośrednie dla rolników muszą być wyższe – innymi słowy, abyśmy w pierwszych latach członkostwa byli tzw. płatnikiem netto. Miało to bowiem na celu zagwarantowanie warunków stabilnego wzrostu gospodarczego.³

¹ Szerzej patrz: J.M.Fiszer, *Unia Europejska a Polska – dziś i jutro*, Toruń 2003.

² Por.: J.Stańczyk, *Zmiany systemowe w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, „*Studia Europejskie*”, nr 3/1997, s.27-43.

³ Szerzej patrz: J.Borkowski, *Strategia integracji Polski z Unią Europejską w: Integracja europejska. Wybrane problemy*, red. D.Milczarek, A.Z.Nowak, Warszawa 2003, s.613-631;

Dramatyczny przebieg finału negocjacji w Kopenhadze pokazał, jak twarde jest stanowisko Polski. Negocjacje toczyły się jeszcze długo po tym, kiedy pozostali kandydaci już je zakończyli i kiedy wydawało się, że eskalacja żądań i nieustępliwość mogą doprowadzić do zerwania obrad. Ostatecznie w osiągniętym pod znamioną datą 13 grudnia 2003 r. porozumieniu uzyskaliśmy dodatkowe ustępstwa ze strony Unii:⁴

- szybszą wypłatę miliarda euro z pomocowych funduszy strukturalnych, które już w latach 2005-06 trafią wprost do budżetu państwa (jest to część z ogólnej kwoty 8,635 mln euro, jakie przeznaczono dla Polski na cele strukturalne i które otrzymalibyśmy dopiero po 2007 r.);
- dodatkowe 108 mln euro (do wcześniej oferowanych 172 mln) na wzmocnienie granicy wschodniej;
- zgodę na dopłaty dla rolników w kolejnych trzech latach w wysokości 55, 60, i 65% tego, co otrzymują rolnicy w Unii (dużą część tych kwot, bo ponad poziom 40%, musimy jednak do 2006 r. dopłacić z budżetu państwa);
- utrzymanie niższej niż w Unii, bo siedmioprocentowej stawki VAT na usługi budowlane i nowe mieszkania do 2007 r.;
- wzrost hurtowej kwoty sprzedaży mleka o 1,5 mln ton w ramach limitu 8,5 mln ton mleka dostarczanego mleczarniom (to w zakresie ogólnego limitu jego produkcji w 2006 r. na poziomie 9,38 mln ton, którego Unia nie zgodziła się zwiększyć);
- 1 250 euro (zamiast planowanego wcześniej 1 tys euro) dotacji rocznie przez 5 lat dla małych i średnich gospodarstw rolnych, które chciałyby zacząć produkować na rynek;
- uznanie kwalifikacji zawodowych polskich pielęgniarek na unijnym rynku pracy.

Z pierwszych wyliczeń wynika, że w latach 2004-06 zysk netto Polski powinien wynieść corocznie około 2 mld euro (w pierwszym roku członkostwa otrzymamy m.in. ponad 400 mln euro rekompensaty z tytułu składki członkowskiej, a wpłacamy ją w wysokości 7/12 pełnej składki). W tym okresie czasu unijna pomoc finansowa miałyby być o około 6,4 mld euro wyższa od naszej składki (stanowiącej około 1,1% polskiego PKB, tj. 2,4 mld euro). Poza kwotą 1,5 mld euro na poprawienie sytuacji budżetowej w pierwszych trzech latach członkostwa, reszta tych pieniędzy przeznaczona będzie na finansowanie przedsięwzięć samorządowych oraz na dopłaty bezpośrednie dla rolników.⁵

A.Z.Nowak, *Polska gospodarka w procesie integracji z Unią Europejską w: Integracja europejska...*, op.cit., s.633-657.

⁴ Por.: „*Rzeczpospolita*”, 14-15.12.2002, s.A1-A6.

⁵ J.Oleksy, *Polskie prawo do partnerstwa*, „*Rzeczpospolita*”, 29.11.2002, s.A10.

Największą część pomocy unijnej dla Polski będą stanowić fundusze strukturalne (środki pomocowe dla najsłabiej rozwiniętych regionów Unii). W latach 2004-06 mamy otrzymać z tego tytułu 13,8 mld euro, z czego 1/3 stanowić będzie tzw. fundusz spójności. To z niego finansowane są (do 85% wartości) duże inwestycje infrastrukturalne (drogi, mosty, oczyszczalnie ścieków itp.). Pozostałe środki zasilą sześć programów strukturalnych dotyczących: zwalczania bezrobocia, zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw, ogólnej ochrony środowiska, ochrony środowiska o znaczeniu lokalnym, rozwoju regionalnego oraz rolnictwa i rybołówstwa.⁶

Na rozwój obszarów wiejskich Polska będzie otrzymywać rocznie około 800 mln euro. Z tej kwoty 1/5 (na mocy ostatecznych ustaleń z Kopenhagi) będzie mogła być jednak przekazana na dopłaty bezpośrednie dla rolników. Pozostałe środki zostaną przeznaczone na modernizację gospodarstw, rozwój przyjaznych dla środowiska metod produkcji i zalesianie użytków rolnych. Rolnicy nie produkujący dziś na rynek, a decydujący się na taką działalność, otrzymają po 1250 euro rocznie przez 5 lat oraz dodatkowo 200 euro na hektar upraw, gdy ich żywność będzie spełniać unijne normy jakości.

Produkcja części artykułów rolnych (m.in. zboża, mleka, roślin oleistych, cukru) oraz hodowla bydła są w Unii Europejskiej limitowane. Formą rekompensaty są dopłaty bezpośrednie dla rolników. Unia przejmie odpowiedzialność za te dopłaty w Polsce do poziomu 40% w latach 2004-06, zezwalając nam przy tym na wspomniane dopłaty własne jeszcze do poziomu: 55, 60 i 65% w tych trzech kolejnych latach. Dopłaty te mają rosnąć w kolejnych latach aż do osiągnięcia w 2013 r. poziomu w dotychczasowych krajach Unii.⁷

Z dniem członkostwa, czyli 1 maja 2004 r., uzyskamy swobodny dostęp do rynków unijnych, znikną wszelkie cła między Polską a Unią. Te cła praktycznie już nie obowiązują, poza handlem rolnym i to tylko w skali 10%. Z tego względu czekające polskie rolnictwo otwarcie na zachodnią konkurencję powinno się okazać wyzwaniem, któremu będziemy w stanie sprostać. Po przyjęciu przez Polskę zewnętrznej taryfy celnej UE nastąpi średnio trzykrotne obniżenie ceł. Przystąpimy do porozumień o wolnym handlu, jakie Unia ma m.in. z Turcją, USA, krajami Ameryki Łacińskiej i Afryki. Stanowi to dla

⁶ Por.: J.Bielecki, *Czy miliardy euro pozostaną na papierze?*, „Rzeczpospolita”, 17.07.2003, s.A1.

⁷ Szerzej patrz: Ł.Hardt, *Propozycje Komisji Europejskiej zreformowania Wspólnej Polityki Rolnej a potrzeby rozwojowe rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Europejskie”, nr 4/2002.

polskich firm szansę na pozyskiwanie tańszych surowców, ale też wystawia je na większą konkurencję na rynku gotowych wyrobów w obrocie bezcłowym.⁸

W związku z mającą nastąpić liberalizacją rynku gazu i energii elektrycznej, a także zapowiadaniem zniesieniem zerowej stawki VAT na paliwa, przewiduje się wzrost cen towarów konsumpcyjnych. Ceny nieruchomości nie powinny przez najbliższe lata wzrastać, gdyż swobodny ich zakup ograniczony jest na 12 lat okresem przejściowym. W kwestii swobodnego przepływu siły roboczej obowiązuje siedmioletni okres przejściowy dla naszych obywateli w krajach Unii, przy czym Dania, Grecja, Holandia, Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania zdecydowały o otwarciu swych rynków pracy dla Polaków już od pierwszego dnia naszego członkostwa (choć w ostatnim czasie niektóre z nich zapowiedziały jednak ograniczenia). Może to mieć paradoksalnie swe dobre strony, gdyż zapobiegnie tzw. drenażowi mózgow na większą skalę.

Nastąpi radykalna reforma hutnictwa. Pomoc unijna o wartości 3,3 mld złotych ma być wykorzystana na zmniejszenie produkcji o 10% i ograniczenie zatrudnienia w tym sektorze. Zintegrowana strategia rozwoju hutnictwa przewiduje wprowadzenie holdingów po to, aby minimalizować konkurencję między hutami i ułatwić ich przyszłą prywatyzację. Reforma ta miałaby przywrócić rentowność polskiego hutnictwa do 2006 r. Czeka nas jeszcze pełna liberalizacja rynku gazu od 2005 r. Ograniczenia w obrocie ziemią dla cudzoziemców znikną dopiero od 2016 r. Także dopiero od owego roku obowiązywać będą w pełnym zakresie kosztowne (około 40 mld euro) unijne zasady ochrony środowiska naturalnego.

Szansą rozwojową dla Polski powinien być pełnoprawny udział w VI Ramowym Programie Współpracy Naukowej. Jest to największe tego typu przedsięwzięcie na świecie, dysponujące budżetem w wysokości 17 mld euro w latach 2002-06. Polski wkład finansowy ma wynieść w bieżącym budżecie 250 ml euro. W zamian uzyskamy jednak dostęp do najnowszych zdobyczy naukowych, najkosztowniejszych rozwiązań technologicznych i udział w swobodnej wymianie doświadczeń.

Jak wynika chociażby z przedstawionych wyżej danych, proces integracji z Unią Europejską nie zakończy się z dniem 1 maja 2004 r. Poza zarysowanymi licznymi reformami czekają nas jeszcze tak poważne wyzwania, jak przystąpienie do strefy euro oraz porozumienia z Schengen. Wszyscy nowi członkowie Unii zobowiązali się do przystąpienia do unii walutowej tak szybko, jak to będzie możliwe. Po ustaleniu kursu złotego do euro (prawdopodobnie pod koniec 2004 r.) będzie on mógł się wahać tylko w granicach 15%. Minie jeszcze kilka lat zanim euro zastąpi złotówkę. Koniecznymi warunkami przystąpienia do

⁸ Por.: A.Müller, *Konkurencyjność polskiej gospodarki w warunkach integracji z Jednolitym Rynkiem Europejskim w: Wizje i perspektywy Unii Europejskiej a polska polityka integracyjna*, red. J.M.Fiszler, Warszawa 2003.

unii walutowej są: utrzymanie wyznaczonego kursu przynajmniej przez dwa lata, obniżenie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB, zachowanie poziomu długu publicznego poniżej 60% PKB, powstrzymanie wzrostu inflacji i stóp procentowych przed przekroczeniem o 1,5% średniej unijnej. Spełnienie tych warunków mogłoby najwcześniej nastąpić w 2007 r., co nie przesądza jeszcze o przejściu na euro. Jego skutki mają bowiem nie tylko charakter gospodarczy, lecz również – w szerokim rozumieniu tego słowa – polityczny i społeczny.⁹

Wymogi integracyjne zakładają uszczelnienie wschodniej granicy Polski, która stanie się najdłuższą granicą zewnętrzną Unii, liczącą blisko 1,1 tys. km; porównywalną jedynie z granicą fińsko-rosyjską. Pociąga to za sobą wprowadzenie obowiązku wizowego dla naszych wschodnich sąsiadów, zastąpienie strażników granicznych z poboru kadrą zawodową, zwiększenie o 1/3 liczby funkcjonariuszy Straży Granicznej (do około 18 tys.) oraz rozbudowę nowoczesnej infrastruktury granicznej (strażnice co 20 km, nowoczesne środki łączności i systemy kontroli). O ile z dniem naszej akcesji do Unii znikną wszelkie kontrole towarów na naszych granicach z krajami UE, to jednak pozostaną kontrole paszportowe aż do czasu naszego przystąpienia do układu z Schengen, co wymagać będzie odrębnych ratyfikacji przez wszystkich jego sygnatariuszy.¹⁰

Przedstawiony zakres integracji pokazuje jej wymiar nie tylko gospodarczy, polityczny czy społeczny, lecz także swego rodzaju wymiar cywilizacyjny. Idea jedności kontynentu wprowadzana jest stopniowo w życie.¹¹ Znaczenie symboliczne tych przedsięwzięć ustępuje stopniowo miejsca integracyjnym konkretem. Droga integracyjna nowych członków będzie powolniejsza niż ta, którą przebyły dotąd najbiedniejsze kraje unijne: Hiszpania, Grecja czy Portugalia. Dopłaty dla rolników będą niższe, mniejszy też będzie udział w innych unijnych funduszach. Wynika to zarówno z konieczności rozłożenia środków na dużo większą liczbę krajów niż to bywało przy poprzednich poszerzeniach, ale także jest skutkiem recesji, jaka dotknęła kraje Unii w ostatnich latach (na większą solidarność mogliśmy liczyć jeszcze trzy lata temu). Jednocześnie Unia Europejska przedstawia obecnie formę bardziej zintegrowaną niż przed laty, dlatego też zadania dla nowych członków są trudniejsze niż niegdyś dla Grecji, Hiszpanii czy Portugalii.

Nasz średni dochód narodowy wynosi 40% średniej unijnej (najbiedniejsza w obecnej Unii Grecja ma 68%). Mamy prawie 18-procentowe bezrobocie; 27% osób czynnych zawodowo pracuje w branżach związanych z rolnictwem. Wzrost

⁹ Szerzej patrz: K.Kołodziejczyk-Konarska, *Znaczenie i perspektywy wejścia Polski do unii gospodarczo-walutowej w: Wizje i perspektywy Unii Europejskiej...*, op.cit.

¹⁰ Por.: A.Gruszczak, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*”, nr 2/2002.

¹¹ Szerzej patrz: K.Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003.

gospodarczy od kilku lat jest słaby. Występują bardzo poważne problemy z korupcją. Składki do budżetu unijnego, Europejskiego Banku Centralnego i Banku Inwestycyjnego oraz współfinansowanie, niezbędne przy korzystaniu z funduszy strukturalnych, mogą spowodować w pierwszym roku członkostwa zagrożenia dla budżetu państwa. Wskazać należy, że jako normę traktowany byłby przewidywany wzrost inflacji w nowych państwach członkowskich o 1-2% w pierwszym roku integracji. Także szok wolnej konkurencji może okazać się w pierwszym okresie po akcesji bardzo bolesny. Pierwsze skutki integracji nie powinny być jednak uciążliwsze od wieloletniego procesu dochodzenia do członkostwa. Takie są zresztą realia konieczności rozwojowych. Pokrzepiające powinny być dla nas następujące fakty: Irlandia, która w 1973 r. wstępowała do Wspólnot Europejskich osiągała wówczas zaledwie 60% przeciętnego PKB na głowę mieszkańca – dziś jest na poziomie około 120% unijnej średniej; Hiszpania będąca członkiem WE od 1986 r. także wykorzystwała swoją szansę, mając obecnie powyżej 80% średniej unijnej; nawet Grecja, podawana jako przykład nieodpowiedniego wykorzystania funduszy unijnych, wytwarza dziś PKB na poziomie prawie 70% średniej unijnej.¹²

Z uwagi na potrzeby związane z integracją europejską, Polskę czeka poważna reforma finansów publicznych. To powodować może początkowo bolesne skutki, gdyż ograniczeniu musiałyby ulec dotychczasowe duże obciążenia na świadczenia społeczne. Polski system rentowy jest jednym z najbardziej rozbudowanych we współczesnym świecie (świadczenia rentowe w proporcji do płac są o około 30% wyższe niż średnia w UE). 70% wydatków publicznych to płace dla sfery budżetowej, emerytury i zasiłki rodzinne.¹³ Niewiele państw stać na takie wydatki, zwłaszcza gdy priorytetem jest nadrabianie zaległości rozwojowych, inwestycje i zdynamizowanie wzrostu gospodarczego. Tylko drogą rozwoju możliwy będzie wzrost PKB, a w konsekwencji – wzrost zamożności społeczeństwa.¹⁴

Na tej drodze są jeszcze liczne przeszkody. Przypomnijmy, że PKB w Polsce kształtuje się na poziomie 8,9 tys. euro *per capita*, podczas gdy w najbiedniejszym kraju UE, Grecji, wynosi on 15,6 tys. euro. (Najbogatsze państwa to Irlandia z 26,7 tys. euro, Niemcy – 23,7 tys. euro, Wielka Brytania – 22,9 tys. euro oraz Francja – 22,3 tys. euro.) Sytuację komplikuje dodatkowo wysoki stopień bezrobocia – prawie co piąty Polak czynny zawodowo pozostaje bez pracy! Dla

¹² Por.: J.Higgins, *Irlandzka droga do sukcesu w UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 4/2003; J.Fitzgerald, *Porażka, spóźniona konwergencja i sukces – gospodarka irlandzka i jej przemiany*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 2/2003.

¹³ „Financial Times”, 09.12.2002 oraz 10.06.2003.

¹⁴ *Analiza i ocena wpływu integracji Polski z Unią Europejską w sferze społeczno-ekonomicznej, Synteza*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Raport Zespołu Zadaniowego nr 29 powołanego przez Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998.

wyraźnego zmniejszenia bezrobocia potrzeba stałego wzrostu PKB na poziomie co najmniej 5%. Tymczasem prawie 2 tys. przedsiębiorstw, zatrudniających ¼ siły roboczej i wytwarzających tyle samo produktu narodowego brutto, wciąż jest własnością państwa, zaś podatki należą do najwyższych wśród wszystkich krajów OECD. Wciąż dokuczliwa jest długotrwałość procedur sądowych. Całe sektory polskiej gospodarki pozostają jeszcze niezmodernizowane (energetyka, metalurgia) i mogą przeżyć szok na unijnym rynku. Dostrzegać należy przy tym konieczność stopniowego przechodzenia na gospodarkę opartą na kapitale ludzkim (wiedzy i kreatywności) oraz nowoczesnych technologiach (innowacje).

Przewiduje się, że nawet przy zachowaniu wysokiego tempa wzrostu kraje środkowoeuropejskie będą potrzebowały 15-20 lat na nadrobienie zaległości rozwojowych w stosunku do Europy Zachodniej. Tego czasu nie można zmarnować. Warto pamiętać, że w pierwszym roku obowiązywania unijnej „Agendy 2000”, obejmującej budżet na lata 2000-06, większość krajów unijnych wykorzystało tylko połowę unijnych funduszy (jedynie Irlandia i Portugalia około 80%). Średnia unijna wynosi 65-70% i jeśli tyle osiągniemy, mając o wiele mniej sprawną administrację,¹⁵ będzie to bardzo dobrym wynikiem. Jeśli zaś wykorzystamy mniej niż 45%, to w pierwszym roku członkostwa możemy wyjść na minus w stosunku do składki do unijnego budżetu.

Dotychczasowe postępy w reformach gospodarczych po 1989 r. rozłożyły się w kraju nierównomiernie, gdyż najwięcej zyskały głównie większe ośrodki miejskie. Wynika to m.in. ze słabości polskiej administracji szczebla centralnego i lokalnego, odpowiedzialnej za wykorzystanie unijnej pomocy. Opóźnienia w rozbudowie infrastruktury i wykorzystaniu funduszy strukturalnych mogą spowodować, że przez kilka pierwszych lat Polska byłaby członkiem drugiej kategorii, mogłoby mieć miejsce dopłacanie do budżetu unijnego, trudności na wspólnym rynku i opóźnienia z wypłatami pomocy dla rolników.¹⁶

W ostatnim roku miało miejsce wdrażanie unijnych norm towarowych, socjalnych regulacji zatrudnienia, kontroli finansowej wykorzystania środków unijnych, jak również dostosowanie mleczarni i zakładów mięsnych do wymogów sanitarnych UE, unijnych zasad połowów oraz norm sanitarnych w rybołówstwie. Według Unii, najtrudniej nam dostosować się do regulacji w rolnictwie, m.in. w zakresie wdrażania systemu kontroli produkcji żywności IACS. Uszczelnienie granicy wschodniej warunkuje z kolei zniesienie kontroli towarów na naszej zachodniej granicy, co stwarza np. problem komputeryzacji służb celnych. Jeśli natomiast nie zostanie zmodernizowana krajowa sieć transportowa, to drogi zostaną zniszczone przez najcięższe ciężarówki z krajów Unii.

¹⁵ Szerzej patrz: T.G.Grosse, *Rola administracji publicznej w procesie integracji europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 4/2003.

¹⁶ Por.: R.Sołytk, *Unia bije na trwogę*, „Gazeta Wyborcza”, 17.17.2003, s.3.

Z uwagi na spadek ryzyka inwestycyjnego po przystąpieniu do UE, należy się spodziewać podniesienia oceny inwestycyjnej kraju. Trzeba mieć jednak na uwadze, że konieczność równego traktowania inwestorów zagranicznych (w tym rezygnacja z zakładania specjalnych stref ekonomicznych) spowodować może pewne trudności prawne w relacjach z dotychczasowymi partnerami i że możliwy jest nawet odpływ części inwestycji. W długoterminowej perspektywie udział w integracji europejskiej zapewniać powinien jednak stabilność rozwojową i stwarzać wiele zachęt inwestycyjnych.¹⁷

Dokonująca się właśnie kolejna faza rozszerzenia UE jest bez precedensu. Nigdy wcześniej nie przyjmowano aż tylu nowych państw, spośród których zdecydowana większość to kraje postsocjalistyczne. Jest to więc największe, ale też najtańsze rozszerzenie Unii: jego koszt w latach 2004-06 nie przekroczy 45% jednorocznego budżetu UE. Można też powiedzieć, że na nowo, tym razem w sposób pokojowy, Europa wyznacza swe granice. Skala przedsięwzięcia spowodowała, że w obawie przed niepowodzeniami ze wdrażaniem zasad wspólnego rynku, powstał w Unii pomysł dołączenia do traktatów akcesyjnych z nowymi członkami tzw. klauzul bezpieczeństwa, pozwalających na zastosowanie restrykcji i zawieszania niektórych praw członkowskich.¹⁸ Od sukcesu dokonującego się właśnie rozszerzenia zależeć będzie perspektywa dalszego otwarcia Unii na kolejnych kandydatów: najpierw Bułgarię i Rumunię (2007 r.), następnie kraje bałkańskie (lata 2010-15) i być może także Turcję oraz Ukrainę. Skalę wyzwania oddaje również fakt, że nowi członkowie nie godzą się na rolę drugiej kategorii w Unii, zaś w przypadku niepowodzeń integracyjnych i ewentualnych kryzysów wewnętrznych, po akcesji nastąpić może u nich wzrost zagrożeń populizmem, demagogią i nacjonalizmem.

Wraz z podpisaniem 16 kwietnia 2003 r. traktatu akcesyjnego wступujemy 1 maja 2004 r. do innej Unii Europejskiej niż tej, z którą negocjowaliśmy. Powojenna Europa odeszła już w przeszłość. Tworzy się na naszych oczach nowa Europa, do której nowi członkowie wnoszą rozliczne problemy, ale także nadzieje. To oni bowiem bardziej od „starych” członków powołują się na wspólne dziedzictwo kulturowe i bardziej są skłonni do dyskusji o wizjach integracji niż o kwotach mlecznych. W trakcie wieloletniego okresu negocjacji kraje środkowoeuropejskie miały możliwość lepszego poznania swych zachodnich partnerów, jak również własnych sąsiadów i wyrażać można tylko żal, że brakowało ich wspólnego, silnego stanowiska w kwestiach integracyjnych.

Poza szeregiem przedsięwzięć wynikających z procesów dostosowawczych, Polska powinna w sposób jednoznaczny włączyć się aktywnie w nurt najważniejszych debat unijnych, a nawet gier interesów. Od naszej aktywności

¹⁷ Patrz: M. Weresa, *Rola zagranicznych inwestycji bezpośrednich w kształtowaniu struktury i konkurencyjności polskiej gospodarki w: Wizje i perspektywy Unii Europejskiej...*, op.cit.

¹⁸ „Forum”, 16.12.2002, s.7.

zależać będzie międzynarodowa pozycja państwa i realizacja najważniejszych interesów narodowych. Kraj takiej wielkości i o takim potencjale jak nasz nie może sobie bowiem pozwolić na odgrywanie jedynie roli trybika w unijnej machinie. Oznacza to konieczność wzięcia czynnego udziału w przedsięwzięciach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także w reformach wewnętrznych Unii Europejskiej (Konstytucja, reforma instytucjonalna) i tworzeniu wizji jej perspektyw rozwojowych. W tym ostatnim przypadku znaczący może być polski wkład na rzecz utworzenia postulowanego przez nas „wymiaru wschodniego” (środkoeuropejskiego) Unii, który byłby komplementarny wobec istniejących już wymiarów: północnego i śródziemnomorskiego. Polska przedstawiła już koncepcję Wspólnej Polityki Wschodniej UE po jej rozszerzeniu.¹⁹

Problemy międzynarodowe

Polska, która była w dalekiej przeszłości mocarstwem, nie ma współcześnie kompleksu małego narodu – jej dumą są mający wpływ na europejskie dzieje papież Jan Paweł II oraz „Solidarność”. Podkreślenia wymaga regionalna pozycja Polski nie tylko jako kraju największego, lecz również prowadzącego bardzo aktywną i, jak się okazało w ostatnim roku, skuteczną politykę zagraniczną.²⁰ Na uwagę zasługują polskie doświadczenia w relacjach z państwami poradzieckimi. Niektórzy komentatorzy zachodni twierdzą wręcz, że Polska może pomóc w „europeizowaniu” państw na wschód od niej, pełniąc rolę pasa transmisyjnego zachodnich wartości.²¹ Dostrzegane jest nasze świadome wyciąganie Ukrainy z rosyjskiej strefy wpływów i przyciąganie jej do współpracy europejskiej (liberalna polityka wizowa, ułatwienia w kontaktach z USA). Ta polityka może budzić kontrowersje, ale skoro kandydatura Turcji do Unii jest rozważana na serio, to dlaczego nie brać pod uwagę Ukrainy?

Aktywna rola Polski w regionie znajduje odzwierciedlenie także w aktywizowaniu ugrupowań regionalnych powstałych po 1989 r. (wskazać można m.in. na zamiar ożywienia współpracy wyszehradzkiej w ramach UE). Jakkolwiek nasz kraj postrzegany jest już w regionie jako silny gracz polityczny,²² to jednak jego sąsiedzi dotąd nie chcieli, aby występował on w roli lidera. Fakt jednoznacznego i czynnego zaangażowania po stronie USA w konflikcie irackim wiosną 2003 r.

¹⁹ *Non-paper z polskimi propozycjami ws. przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, MSZ (<http://www.msz.gov.pl/start.php>).

²⁰ A. Severin, *Gdyby Polski nie było, trzeba by ją wymyślić*, „Rzeczpospolita”, 17.06.2003, s.A9.

²¹ W. Hutton, *Why I back this Warsaw pact*, „The Observer”, 01.06.2003, s.2.

²² T. Nemeček, *Sąsiad wagi ciężkiej. Polska może być głównym sojusznikiem Czech w zjednoczonej Europie*, „Gazeta Wyborcza”, 06.06.2003, s.14.

zmienił jednak międzynarodową pozycję Polski w sposób znaczący – czy się to komuś podobało, czy też nie.

O ile deklaracja tzw. Grupy Wileńskiej oraz list ośmiu przywódców europejskich, nawołujące do jedności ze Stanami Zjednoczonymi podczas konfliktu z Irakiem (choć wywołały wiele kontrowersji), pozostały w sferze werbalnej, o tyle wysłanie przez Polskę dwuosobowego oddziału GROM przyniosło rezultat w formie przyznania jednej z czterech stref stabilizacyjnych w Iraku.²³ Naiwnością byłoby przy tym twierdzenie, że stanowić to może cios dla jedności Europy, której nie było już wcześniej, co ujawniły wspomniana deklaracja i list. Z uwagi na fakt marginalizacji roli Francji i Niemiec, tracących w dodatku wpływy na kontynencie (nowe państwa członkowskie są bardziej proamerykańskie), spotkać się to musiało z irytacją, wyrażaną m.in. obraźliwymi wypowiedziami prezydenta Francji Jacquesa Chiraca czy obelgami prasy zachodnioeuropejskiej. Zarzucano nam, że aspirując do udziału w strukturach europejskich, chcemy być jednocześnie reprezentantem interesów amerykańskich w Europie, co postrzegane jest jako rzekomo sprzeczność sama w sobie.²⁴ Faktem przepełniającym swego rodzaju „czarę goryczy” była przy tym decyzja o zakupie przez Polskę nie europejskich samolotów dla naszych sił powietrznych (Francuzi chcieli nam sprzedać Mirage a Szwedzi Gripena), lecz amerykańskich F-16.²⁵ Także Niemcy, którzy wcześniej podarowali nam czołgi Leopard oraz samoloty Mig, mogli poczuć się zawiedzeni naszą jednoznacznie proamerykańską polityką.

Od dawna jednak Polska nie była tak widoczna na scenie międzynarodowej i faktu tego nie można już było zmienić. Podczas gdy nasz kraj stał się aktywnym uczestnikiem rozgrywania interesów w Iraku, Francja i Niemcy mogły się temu tylko przyglądać. Nasze wyróżnienie odbierane było jako upokorzenie przeciwników wojny, stanowiąc m.in. sygnał dla Francji i Niemiec, że Stanom Zjednoczonym nie brakuje nowych sojuszników, którzy mogą przejąć rolę „starej Europy”. Sygnał ten skierowany był także wobec Rosji.

Rzucając Polskę „na głęboką wodę” USA mogły chcieć wypromować ją tak, aby zajęła pozycję w UE równą Hiszpanii czy Włochom. Zmienia to wewnętrzny układ sił, w tym w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; ponadto należy zauważyć, że w zasadzie tylko nasz kraj ma jakiegokolwiek strategiczne znaczenie dla Amerykanów spośród

²³ Pojęcie „sił okupacyjnych” ma znaczenie prawne i odnosi się wyłącznie do USA oraz Wielkiej Brytanii, zaś Polska uczestniczy w siłach stabilizacyjnych.

²⁴ „Forum”, 09.06.2003, s.4-6.

²⁵ Kontrakt dotyczył kupna 48 samolotów za 3,5 mld dolarów oraz inwestycji towarzyszących (tzw. offset) wartości 7,5 mld dolarów w ciągu 10 lat – bezprecedensowy kontrakt w historii rozszerzenia NATO, okrzyknięty największą umową offsetową w dziejach.

wszystkich nowych członków Unii.²⁶ Jakkolwiek podtrzymane zostaną specjalne stosunki Polski z USA, to jednak nie wydaje się, aby była konieczność wybierania między dobrymi stosunkami ze Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (chyba, że Unii udałoby się rzeczywiście stworzyć wspólną obronę).

Fakt, że Polska stała się sojusznikiem USA i Wielkiej Brytanii, narażając nas w konsekwencji konfliktu irackiego na pogardliwe oceny w Niemczech i we Francji, udowadnia jasno, że jesteśmy aktywnym graczem na arenie międzynarodowej, z którym należy się już liczyć. To właśnie brak uświadomienia sobie tego faktu powodować musiał pierwsze francuskie i niemieckie nerwowe reakcje. Państwa te, występujące w roli adwokatów i nauczycieli na drodze do UE, muszą pogodzić się z faktem, że nowe demokracje środkowoeuropejskie aktywnie zabiegać będą o własne interesy. Obrady Trójkąta Weimarskiego w maju 2003 r. we Wrocławiu pokazały, że zniknął dotychczasowy paternalizm w stosunku do Polski, a ta zajmuje dojrzałą pozycję na arenie międzynarodowej. Stanowi to przedsmak równoprawnych relacji i obala mity o utracie suwerenności wraz z naszym wejściem do Unii Europejskiej. (Wydaje się jednak, że formuła tego forum, ważnego w kontekście dziejowego pojednania, już się wyczerpała.)²⁷

Nowa pozycja europejska Polski spowoduje także, że Rosja oceni nas zapewne jako istotnego członka UE, z którym należy mieć dobre stosunki. Od ułożenia relacji z krajami środkowoeuropejskimi zależeć będzie przyszłość stosunków rosyjsko-unijnych. Znakomite kontakty z krajami Europy Wschodniej i wiedza o nich są z kolei naszym wielkim atutem.

Polska nie może natomiast odgrywać roli swego rodzaju pomostu pomiędzy Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, gdyż nikt od nas tego nie oczekuje (zwłaszcza Francja i Niemcy nie potrzebują w stosunkach transatlantyckich pośredników).²⁸ Faktem jednak staje się przesuwanie swego rodzaju środka ciężkości integracji europejskiej na Wschód, gdzie możemy stanowić jedno z kluczowych ogniw nowych więzi ogólnoeuropejskich. Jakkolwiek nie ma „starej” i „nowej” Europy, o której w przypiływie goryczy mówił amerykański sekretarz obrony Donald Rumsfeld, to jednak przyszedł czas na zrozumienie, że dawna Europa (z wpisaną w nią integracją) zmienia się, co dostrzegają już obserwatorzy zachodni. Zachodnia część Starego Kontynentu odkrywa na nowo Europę Środkową, dostrzegając, że kraje takie jak Polska samodzielnie

²⁶ Por.: D.Moisi, *The Real Crisis Over the Atlantic*, „*Foreign Affairs*”, July/August 2001.

²⁷ Patrz: J.Oleksy, A.Schwall-Düren, D.Strauss-Kahn, *Ponowne zjednoczenie Europy* oraz P.Jendroszczyk, *Trójkąt Weimarski z Irakiem w tle*, „*Rzeczpospolita*”, 09.05.2003, s.A8 i A6; K.Bachmann, *Pomost runął, trójkąt żyje*, „*Rzeczpospolita*”, 13.05.2003, s.A2.

²⁸ Szerzej patrz: J.Stevenson, *How Europe and America defend themselves*, „*Foreign Affairs*”, March/April 2003; A.Merkel, *Nie jest możliwe budowanie jedności Europy w opozycji do USA*, „*Międzynarodowy Przegląd Polityczny*”, nr 2/2003.

podjmują decyzje na arenie międzynarodowej. Dla osłabienia francusko-niemieckiego rdzenia UE, a tym samym dla uniknięcia jego ewentualnej dominacji nad przyszłymi przekształceniami w Unii, nowi członkowie mogą zabiegać o zbliżenie z Wielką Brytanią. Pozycja tego kraju wzrosła w następstwie konfliktu w Iraku, kiedy to przeciwstawiając się USA Francja i Niemcy wspólnie zepchnęły się na margines polityki międzynarodowej, torując mimowolnie miejsce dla Zjednoczonego Królestwa, dotychczas stosunkowo marginalnego mocarstwa europejskiego. Berlin i Paryż będą musiały zmienić swe dotychczasowe stanowisko, gdyż zmienia się cała Unia Europejska.²⁹ Dla wzmocnienia Europy potrzebne stają się dziś silniejsze więzi między Francuzami, Niemcami i Brytyjczykami – nowa Europa potrzebuje konsensusu i kompromisów.

Zależać powinno nam na tym, aby w łonie owej nowej Europy nie wykształcił się hermetyczny krąg złożony z kilku najbardziej zintegrowanych państw Europy Zachodniej, które nowym, słabszym uczestnikom pozostawiałyby jedynie miejsce we wspólnej strefie wolnego handlu i traktowałyby je jako wygodny „bufor bezpieczeństwa” na Wschodzie, gdzie sytuację zaczęło „porządkować” NATO.³⁰ Istnieje realne prawdopodobieństwo takiego scenariusza. Głośne rozdzźwięki wokół konfliktu w Iraku w 2003 r. ujawniły skalę europejskich podziałów nie tylko w kwestiach dotyczących charakteru więzi transatlantyckiej, lecz także zapatrywań na przyszły kształt organizacyjny Unii Europejskiej. Znamiennym tego przykładem była debata na temat europejskiej obrony z udziałem Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga, jaka odbyła się 29 kwietnia 2003 r. Spotkanie to miało na celu tworzenie załączka europejskiej armii w formie liczących 60 tys. żołnierzy sił szybkiego reagowania. Tego rodzaju projekt został zgłoszony podczas obrad Konwentu Europejskiego, jako inicjatywa powołania tzw. Europejskiej Unii Obronnej i przewidywał przejście od NATO obowiązków wynikających z postanowień artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego oraz kwestie obrony terytorialnej.

Pomysły te jednoznacznie odzwierciedlają odmienną interesów różnych grup państw europejskich. Pomysłodawcy tych nowych, zawężonych (i po części konkurencyjnych wobec istniejących czy planowanych) struktur europejskich pochodzą z Europy Zachodniej, tak więc obce są im problemy związane z graniczeniem z państwami poradzieckimi, nie odczuwają żadnych zagrożeń militarnych ani niebezpieczeństw dla swej suwerenności. Do zwalczania terroryzmu, zorganizowanej przestępczości i nielegalnej migracji nie potrzebują NATO ani wojskowej obecności USA w Europie. Łatwiej im radzić sobie z tymi problemami we własnym wąskim gronie niż na forum rozrastającego się już do wielkości 25 państw ugrupowania. Znamiennym jest,

²⁹ Ph.H.Gordon, *Bridging the Atlantic Divide*, „*Foreign Affairs*”, January/February 2003.

³⁰ Por.: R.D.Asmus, *Rebuilding the Atlantic Alliance*, „*Foreign Affairs*”, September/October 2003.

że zdobyto się na te przedsięwzięcia dopiero po wybuchu konfliktu w Iraku. Ujawnione w jego trakcie podziały i różnice interesów zmobilizowały bowiem zwolenników federacji zachodnioeuropejskiej.

Tego typu inicjatywy są przejawem dążeń do wcielania w życie koncepcji „Europy o dwóch prędkościach” czy też „twardego jądra” integracji.³¹ Pomysły te wydawać się mogą kontrowersyjne, lecz uświadamiać sobie trzeba, że w ramach UE już istnieją grupy państw prowadzące zintegrowaną politykę w określonych dziedzinach (przykładem porozumienie z Schengen i strefa euro). Mogą więc powstawać swoiste „kluby w klubie”, stanowiące swego rodzaju odpowiedź starych członków na przyjęcie nowych, co w efekcie rozmywa elitarny charakter całości ugrupowania. Choć nie można zabronić ściślejszej integracji silniejszym jej uczestnikom, to jednak należy zwracać uwagę na rysujące się zagrożenie – nowa Europa może nie być już tak solidarna jak dawniej.³² Z uwagi na fakt, że Polska leży na obrzeżach UE, w naszym interesie powinna być jak największa jej spoistość, dzięki której łatwiej powinno osiągać się europejską solidarność. Prędzej niż może sądziliśmy, przyszło się nam zmierzyć z koniecznością odpowiedzi sobie na pytanie: jakiego modelu integracji europejskiej potrzebujemy?³³

Kierunki ewolucji Unii Europejskiej znajdują odzwierciedlenie w formułowanych w Europie Zachodniej projektach konstytucji unijnej oraz nowych rozwiązań instytucjonalnych.³⁴ Zmiany zapowiadał już „szczyt” w Nicei w grudniu 2000 r. Tam jednak postanowiono o przyznaniu Polsce 27 głosów w Radzie UE, tj. tyle ile Hiszpanii, a tylko 2 mniej niż Francji i Niemcom.³⁵ Tymczasem przewodniczący Konwentu Europejskiego Valery Giscard d’Estaing zaproponował radykalną, idącą w kierunku federacyjnym, reformę Unii, obejmującą m.in.:

– zmniejszenie liczebności Komisji Europejskiej do 12 członków, co byłoby zerwaniem z zasadą, że każde państwo ma jednego komisarza, jak również zgłaszanie kandydata na przewodniczącego Komisji przez Radę Europejską (czyli szefów państw i rządów), którego zatwierdzałby Parlament Europejski;

³¹ Szerzej patrz: *Two Tiers or Two Speeds? The European Security Order and the Enlargement of the European Union and NATO*, ed. J.Sperling, Manchester 2000.

³² K.Bachmann, *Między ironią a zachwytem*, „Rzeczpospolita”, 06.05.2003, s.A10.

³³ J.Stańczyk, *Model integracji europejskiej – perspektywy i dylematy w: Roczniki*, t. 4., Stacja Naukowa Polskiej Akademii Nauk w Paryżu, Paryż 2001.

³⁴ Szerzej patrz: A.Michalski, M.Heise, *Państwa europejskie wobec prac Konwentu*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 3/2003.

³⁵ Szerzej patrz: K.Michałowska-Gorywoda, *Miejsce Polski w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej w: Wzje i perspektywy Unii Europejskiej...*, op.cit.

- nowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim: odebranie pewnej ich liczby niektórym państwom, m.in. Polsce, a zwiększenie innym, zwłaszcza Francji i Niemcom;
- ustanowienie stałego przewodniczącego Rady, zamiast dotychczasowego rotacyjnego przewodnictwa w formie Prezydencji;
- wprowadzenie nowego sposobu podejmowania decyzji w Radzie Ministrów: system ważenia głosów zastąpiony byłby zasadą „podwójnej większości”, zgodnie z którą decyzja jest przyjęta, gdy głosuje za nią połowa krajów reprezentujących 60% ludności UE.

Szereg państw, w tym zwłaszcza Polska i Hiszpania, ale także Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Irlandia, Austria, Litwa i Cypr, sprzeciwiły się takiej reformie Unii, która naruszyłaby ustalony w Nicei podział władzy.³⁶ Na nowych regułach najwięcej zyskałyby Francja i Niemcy, dysponujące nieomal monopolem na blokowanie decyzji Unii, zaś najwięcej straciłyby Polska i Hiszpania. Nowością byłoby też utworzenie funkcji ministra spraw zagranicznych UE, będącego jednym z wiceprzewodniczących Komisji, jak również funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej. (Ten ostatni pomysł nie podoba się szczególnie Brytyjczykom.)

O skali zmian w układzie sił w zjednoczonej Europie, jaki dokonałby się w następstwie przyjęcia nowych rozwiązań instytucjonalnych, świadczy fakt, że Rada Europejska podejmowałaby decyzje w przypadku opowiedzenia się za nimi połowy członków dysponujących 3/5 ludności Unii. Dziś Polska ma niemal tyle samo głosów co Niemcy, po proponowanej reformie miałyby ich dwa razy mniej ze względu na różnice w potencjale demograficznym obu państw. Są to doniosłe kwestie, gdyż tylko w kilku przypadkach (jak polityka zagraniczna i podatki) utrzymana miałaby zostać zasada jednomyślności. Dziś do zablokowania decyzji w Radzie Europejskiej wystarcza porozumienie państw mających 28% ludności Unii, gdyby zaś weszły w życie proponowane reformy potrzeba byłoby porozumienia państw, w których zamieszkuje 40% ludności UE. Dlatego w przedostatnim dniu prac Konwentu Europejskiego Polska sprzeciwiła się niekorzystnym dla niej rozwiązaniom,³⁷ a jej sprzeciw poparło 17 innych delegacji. Nasz kraj przyłączył się również do deklaracji podpisanej przez 16 państw sprzeciwiających się powołaniu stałego przewodniczącego Rady UE (rotacyjne przewodnictwo przejmowane na okres pół roku może być mniej skuteczne, za to gwarantuje równość wszystkim krajom). Protestowano także przeciwko ograniczeniu do 15 liczby członków Komisji Europejskiej

³⁶ R.Sołtyk, *Historia pisana od nowa?*, „Gazeta Wyborcza”, 31.05.2003, s.7; J.Bielecki, *Nie ruszać przywilejów. Projekt konstytucji europejskiej zablokowany*, „Rzeczpospolita”, 02.06.2003, s.A6.

³⁷ R.Trzaskowski, *Dlaczego bronimy Nicei?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 4/2003.

i w zamian proponowano, aby ich liczba odpowiadała liczbie państw członkowskich, zgadzając się co najwyżej na to, aby 15 rotacyjnie wyznaczanych komisarzy miało w danym czasie prawo udziału w głosowaniach. (Tego typu reprezentację uznano za warunek bezstronności podejmowanych decyzji.)³⁸

Ostatecznie, projekt konstytucji przedstawiony szefom państw i rządów w czerwcu 2003 r. w Salonikach przewiduje:

- reformę instytucji unijnych dopiero w 2009 lub w 2012 r. (a nie, jak planowano, w 2004 r.);
- zachowanie 15-osobowej Komisji; przy desygnowaniu kandydata na jej przewodniczącego będzie uczestniczył także Parlament;
- nadanie funkcji raczej koordynatora niż roli rzeczywistego szefa Rady jej stałemu przewodniczącemu.³⁹

Istnieje wiele kontrowersji co do tego, czy federalizm służy umacnianiu unijnej solidarności i należy go popierać, czy też wręcz przeciwnie.⁴⁰ Preferowanie wizji Unii federalnej zamiast luźnego związku państw wydaje się bardziej sprzyjać osiągnięciu korzyści z unijnej solidarności, a także wychodzi naprzeciw oczekiwaniom w zakresie gwarantowania bezpieczeństwa (kwestie zabezpieczenia wschodnich granic Unii). Szybkie przekształcenie UE ze związku państw w jeden organizm polityczny i gospodarczy mogłoby zapobiec tworzeniu się Europy „o dwóch prędkościach”, dzielącej się na „twarde jądro” (rozwijająca się część sfederalizowana) oraz swoiste peryferia. Szybka federalizacja wydaje się jednak nierealna, choćby z uwagi na doświadczenia historyczne nowych członków, bardzo uczulonych w kwestii ochrony swej niedawno odzyskanej suwerenności. Potrzeba więc czasu na okrzepnięcie członkostwa, nabycie doświadczeń, uświadomienie swych interesów w nowych uwarunkowaniach międzynarodowych oraz wykształcenie się tożsamości europejskiej.⁴¹ Wymaga to też unijnej solidarności, w tym wspólnego przeprowadzania federalizacji tak, aby eliminować obawy o dokonywanie kolejnych podziałów Europy, możliwych w przypadku dokonywania szybkiej federalizacji przez najsilniejszych. Jeśli więc rozważać stopniowe wdrażanie tzw. wzmocnionej współpracy, to tylko w ramach struktur unijnych (jak strefa euro czy porozumienie z Schengen), a nie poza nimi.

³⁸ Szerzej patrz: J.Bielecki, *Polska wszczyna bunt. Konstytucja Unii: Nie chcemy tracić wpływów w Radzie UE*, „Rzeczpospolita”, 13.06.2003, s.A6.

³⁹ „Gazeta Wyborcza”, 24.06.2003, s.12.

⁴⁰ Szerzej patrz: A.Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2003.

⁴¹ J.Stańczyk, *Integracja europejska z punktu widzenia polskich interesów narodowych w: Polska między Zachodem a Wschodem w dobie integracji europejskiej*, red. M.Marczewska-Rytko, Lublin 2001.

Zadawać można oczywiście pytanie: na ile wewnętrzne reformy UE są wyrazem jej dążenia do przyjmowania optymalnych rozwiązań, a na ile są one skutkiem gry interesów największych unijnych potęg w sytuacji zmieniającego się, wraz z przyjęciem nowych członków, układu sił? Wraz z ogłoszeniem wyników naszego referendum unijnego kraje „Piętnastki” uświadomiły sobie, że wkrótce zmieni się ów układ sił, gdyż trzeba będzie się liczyć z nowymi członkami, zwłaszcza z Polską.⁴² To za jej sprawą centrum Europy przesuwają się na Wschód, gdyż wraz z Czechami i Węgrami będziemy mieli taką samą liczbę głosów w Radzie Europejskiej jak Francja i Niemcy. I właśnie dlatego na wzór wymiarów północnego i śródziemnomorskiego powinien wykształcić się unijny wymiar środkowoeuropejski. Polska w nowym układzie sił w łonie UE może prowadzić aktywną i skuteczną politykę, wykorzystując możliwości dyplomatyczne, jakie Unia stwarza swobodnej grze interesów jej członków.⁴³ I tak dla przykładu popierać będziemy w kwestiach rolnych Francję (protekcjonizm na rynku żywności), zaś w polityce zagranicznej zapewne Wielką Brytanię (sojusz z Ameryką); z uwagi na własną politykę wschodnią promować będziemy także Ukrainę. Kwestia polskich propozycji w zakresie polityki wobec wschodnich, poradzieckich sąsiadów nowej Unii stanowić może istotny wkład we wspólną europejską politykę zagraniczną. Mogą pojawiać się tu różne propozycje, jak np. tworzenie systemów stypendialnych czy europejskiego odpowiednika amerykańskiego Korpusu Pokoju, czyli wolontariuszy zaangażowanych w budowę społeczeństwa obywatelskiego.⁴⁴

Przystępujemy do UE w chwilach jej wielkich przeobrażeń – decyduje się jej nowa struktura wewnętrzna, zwiększa się jej zasięg terytorialny, niektóre wyzwania wykraczają daleko poza granice integrującej się wspólnoty. Wymaga to zajmowania własnego stanowiska i także każdorazowego określania pozycji, jaką chcielibyśmy wypracowywać dla naszego państwa w nowym europejskim układzie sił.

Nastąpić ma radykalna zmiana Wspólnej Polityki Rolnej UE. Według uzgodnień z Luksemburga z 26 czerwca 2003 r., wysokość subwencji dla rolników nie będzie zależała od ilości wyprodukowanej żywności (bez względu na to, co i ile produkują). Skomplikowany system dopłat zostanie zastąpiony jednolitym systemem, mającym zapobiegać powstawaniu nadmiernych zapasów. Po takiej reformie nie będzie jednak możliwe zwiększenie dopłat, choć w tym czasie zwiększyć się może wydajność produkcji. Radykalnie spadną ceny skupów interwencyjnych wyrobów mleczarskich (w ciągu 4 lat o 15-25%), zaś

⁴² J.Bielecki, *Polska zmienia układ sił*, „Rzeczpospolita”, 10.06.2003, s.A5.

⁴³ Szerzej patrz: S.Parzymies, *Polska wobec projektu traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2/2003.

⁴⁴ Por. wypowiedzi/wykłady J.Buzka, J.Oleksego, J.K.Bieleckiego i W.Cimoszewicza w: „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, styczeń-luty 2003, marzec-kwiecień 2003, maj-czerwiec 2003.

straty z tego powodu miałyby być zrekomensowane podwyższeniem dopłat bezpośrednich. O pozycji Polski po wprowadzeniu w życie tej reformy zadecydują powodzenia bieżąco realizowanych przekształceń, które muszą doprowadzić do znaczącej intensyfikacji produkcji.

Konsekwentnej postawy wymaga też stanowisko wobec wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. 19 maja 2003 r. ministrowie „Dwudziestki Piątki” ogłosili gotowość do wystawienia w razie potrzeby w ciągu 60 dni do dyspozycji Unii 60 tys. żołnierzy sił pokojowych, zdolnych do przeprowadzenia zamorskiej operacji trwającej rok. Polska zgłosiła kontyngent składający się z 1,5 tys. żołnierzy.⁴⁵

Istnieje także międzynarodowy aspekt integracji europejskiej. Początkowo przemiany w Unii miały głównie charakter wewnętrzny; obecnie Europa, co jest wymogiem globalizacji, musi się określić wobec świata zewnętrznego.⁴⁶ Tzw. Strategia Lizbońska z czerwca 2000 r. zakłada przekształcenie Unii do 2010 r. w najbardziej konkurencyjną gospodarkę w skali globalnej.⁴⁷ Na mocy decyzji podjętej na „szczyście” w greckim Porto Carras 21 czerwca 2003 r. Unia pozostanie otwarta dla innych kandydatów do członkostwa: Bułgaria i Rumunia mają szansę na członkostwo około 2007 r., Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Macedonia i Albania – w latach 2010-2015. Pozostają jeszcze pytania o innych ewentualnych członków, takich jak Turcja i Ukraina, będących dla Europy swego rodzaju krajami pogranicza. Ukraina może związać się politycznie, gospodarczo, a nawet wojskowo z Rosją i krajami Azji Centralnej (dążeniem Rosji jest utworzenie własnego ugrupowania międzynarodowego, konkurencyjnego wobec UE i Chin). Dlatego przyciągnięcie Ukrainy do NATO miałyby bardzo ważne znaczenie strategiczne. Bowiem w efekcie tego mogłaby umocnić się proeuropejska polityka Rosji. Przyjęcie Turcji byłoby zaś otwarciem Unii na Bliski Wschód i oznaczałoby jej wspólną granicę z Iranem i Syrią, co tylko obrazuje skalę problemu.⁴⁸ Wykluczenie jednak Turcji

⁴⁵ W jego skład ma wchodzić 18. Batalion Powietrzno-Desantowy z 6. Brygady Powietrzno-Desantowej, 7. Batalion Kawalerii Powietrznej z 25. Brygady Kawalerii Powietrznej, lotniczą grupę poszukiwawczo-ratowniczą, samolot AN-28 do działań rozpoznawczych, trałowiec „Krogulec” i okręt ratowniczo-pomocniczy „Pias”. Szerzej patrz: J.Bielecki, *Sojusz pomaga Polsce, „Rzeczpospolita”*, 20.05.2003, s.A5.

⁴⁶ Szerzej patrz: D.Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003 oraz R.Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

⁴⁷ Por.: J.Szomburg, *Jaka Europa? Jaka Polska w Europie?*, „Gazeta Wyborcza”, 03.07.2003, s.22.

⁴⁸ Szerzej patrz: *Wizja i możliwości. O nowy kierunek integracji europejskiej*, Wystąpienie ministra spraw zagranicznych W.Bartoszewskiego w Centre for European Policy Studies w Brukseli 25 lipca 2000 r.; M.S.Teitelbaum, Ph.L.Martin, *Is Turkey ready for Europe?*, „Foreign Affairs”, May/June 2003.

z Europy spowodować może umocnienie tam wpływów fundamentalistycznych. Znaną są europejskie obawy o przyjęcie Turcji ze względu na islam. Pamiętać jednak trzeba, że wyrazem odwagi było niegdyś przyjęcie Grecji, kraju prawosławnego i należącego do kultury bizantyjskiej. Z drugiej strony uświadomić sobie również należy, że jeśli poważnie rozpatrywana byłaby kandydatura Turcji, to pojawić się może wkrótce kwestia członkostwa Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu.

W kontekście europejskiej gry sił Polska powinna być przeciwna porozumieniom osłabiającym naszą pozycję w Unii Europejskiej, a w szczególności tym nawiązywanym ponad naszymi głowami. Dotyczy to w szczególności osi Francja-Niemcy-Rosja (tzw. Trójkąt Strasburski).⁴⁹ Państwa te oznajmiły, że tworzą grupę inicjatywną ds. budowania wielkiej Europy. Gdyby nie udział Francji w tym porozumieniu, to mogłoby być ono odbierane jako swego rodzaju wskrzeszenie układu z Rapallo; gdyby porozumienie rosyjsko-francuskie dokonało się bez Niemiec, mogłoby być tam odbierane jako wymierzone przeciw nim, natomiast gdyby nie było w nim Rosji, to trudno byłoby mówić o jego ogólnoeuropejskim charakterze. Tego typu porozumienie próbowano wdrożyć już w latach 90. i już wówczas Polska była mu przeciwna. Niejako wypadkową niepokoju związaną z ożywieniem zbliżenia francusko-niemiecko-rosyjskiego może być wzmocnienie więzi z USA, o czym decyduje w dodatku słabość obronna Europy. Można oczywiście przyjmować, że jakkolwiek trójkąt Paryż-Berlin-Moskwa jest niewiele znaczący czy wręcz słaby, gdyż Rosja nic do niego nie wnosi.⁵⁰ Patrząc jednak w szerszej perspektywie na dokonujące się przemiany należy widzieć, że Europie nie są dziś potrzebne różne podziały, ale jedność, przy czym można jednocześnie dodać, że próby jej jednoczenia przeciwko Ameryce mogą tylko ją osłabić i podzielić.

Konkluzje

Reasumując, Polska już dziś jest postrzegana jako jeden z sześciu największych krajów Unii Europejskiej,⁵¹ największe z państw kandydujących, bliski sojusznik USA (posiadający własną strefę stabilizacyjną w Iraku), ważny członek NATO, prowadzący aktywną politykę wschodnią i zaangażowany w sprawy regionalne. Pomimo europejskich sporów w kwestiach transatlantyckich, mamy wciąż bliskie stosunki z Niemcami i Francją oraz dobre stosunki z Rosją.

⁴⁹ „Forum”, 10.03.2003, s.7.

⁵⁰ Tezy prof. Z.Brzezińskiego wygłoszone na Uniwersytecie Warszawskim 15 maja 2003 r.

⁵¹ T.Garton Ash postrzega Polskę w ramach „Wielkiej Szóstki” europejskiej: „Superliga to Wielka Brytania, Francja i Niemcy, a dalej jest I liga: Hiszpania, Włochy i Polska” (*Polska jako regionalna potęga. Czy warto było iść na wojnę?*, „Gazeta Wyborcza”, 22.04.2003, s.15).

W rezultacie udziału w powojennym administrowaniu Irakiem, a może bardziej w następstwie pokazania samodzielnej i zdecydowanej, a jak się okazało, także liczącej się postawy, Polska przestała być ignorowana na arenie międzynarodowej, nie będąc już tylko państwem, które powinno korzystać z „*prawa do milczenia*”.⁵² W Unii Europejskiej – której zaletą jest niewystępowanie żadnego supermocarstwa, co umożliwia swobodną grę interesów – będziemy liczącym się partnerem. Poprzez przystąpienie do UE Polska zyskuje także na atrakcyjności dla Stanów Zjednoczonych, przy czym nasza ranga wzrosła dodatkowo na skutek rozłamu między Ameryką a Europą w kwestii Iraku. Pozostaje oczywiście pytanie o instrumentalne traktowanie nas, ale bez wątpienia szereg faktów już się dokonało.

Miejsce Polski jest w Europie – tu są nasze najważniejsze interesy. Wymaga to utrzymania dobrych stosunków z bliskimi regionalnie Niemcami i Rosją. Nie można też zapominać, że w procesie integracji europejskiej potrzebować będziemy przychylności Francji i Niemiec, chociażby w kwestii przyjęcia do układu z Schengen czy strefy euro. Z punktu widzenia naszych interesów narodowych korzyści z członkostwa w UE nie mogą jednak ograniczać się tylko do gospodarki, gdyż w takim przypadku pozostałaby nam drugorzędna pozycja. Racją stanu Rzeczypospolitej powinno być włączanie europejskich strategii obronnych w strategię atlantycką. Wiąże się to z koniecznością utrzymania więzi transatlantyckiej i przełamywaniem impasu między Europą a USA. To są nowe wyzwania dla polskiej dyplomacji, jakie pojawiły się zwłaszcza w następstwie konfliktu w Iraku i dotyczą konieczności likwidacji rozłamów w UE i NATO. Niezbędne jest bowiem postrzeganie Polski jako kraju, któremu zależy na tworzeniu silnej Europy, a nie tylko na czerpaniu z unijnych funduszy. Nasz kraj nie może dopuścić do politycznego oddalenia się Ameryki od Europy, ale w tym celu musimy mieć silną pozycję europejską, a więc musimy w pełni uczestniczyć we wszystkich przedsięwzięciach na rzecz wspólnej polityki Unii Europejskiej.

⁵² Według wypowiedzi J.Chiraca z 17 lutego 2003 r. – por.: „*Gazeta Wyborcza*”, 19.02.2003, s.11.