CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Polska – Unia Europejska

W pół drogi

Wybrane problemy

Pod redakcją
Marka A. Cichockiego

Warszawa 2002

© Copyright by Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych

Korekta: Magda Kurkowska

Projekt okładki: AgrafA

**Publikacja powstała dzięki finansowemu wsparciu
Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej
ze środków Republiki Federalnej Niemiec**

ISBN 83-88216-20-1

Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Flory 9, V p., 00-586 Warszawa
Prezes Fundacji: Janusz Reiter
tel. (+48-22) 646 52 67, 646 52 68
fax (+48-22) 646 52 58
adres internetowy: www.csm.org.pl
e-mail:info@csm.org.pl

SPIS TREŚCI

Marek A. Cichocki
Wprowadzenie 7

Piotr Buras
Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk 11

Piotr Buras
Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej 39

Olaf Osica
Polska wobec wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE 67

Tomasz Paszewski
Wymiar Północny UE z polskiej perspektywy 89

Tomasz Paszewski
Polska granica wschodnia a integracja z Unią Europejską 105

Klaus Bachmann
Reprezentacja interesów i negocjacje akcesyjne na przykładzie wybranych obszarów negocjacyjnych 123

Klaus Bachmann
Szybko i miękko czy twardo i długo? Polski margines negocjacyjny w rokowaniach akcesyjnych z Unią Europejską 143

Monika Mazur-Rafał
Proces negocjacji rolnych 157

Marek A. Cichocki

WPROWADZENIE

Niniejsza książka jest próbą przedstawienia tylko wybranych problemów, które, naszym zdaniem, członkostwo w Unii Europejskiej stawia przed polskim państwem i polską demokracją. Truizmem jest stwierdzenie, że integracja europejska zmieni zasadniczo wiele obszarów życia w naszym kraju. Tym bardziej jednak zastanawia fakt, iż tylko w niewielkim stopniu podejmowany jest u nas wysiłek, aby dokładnie przeanalizować, w jaki sposób polskie państwo będzie zachowywać się w nowym, unijnym środowisku, w jakim stopniu integracja wzmocni jego struktury i skoryguje dotychczas uwidocznione patologie, i czy rzeczywiście integracja europejska może rozwiązać wszystkie problemy, z którymi boryka się polskie państwo i demokracja? Wreszcie rzecz niebagatelna, w jaki sposób wejście Polski do Unii odbije się na systemie demokratycznej legitymizacji i kontroli działań instytucji państwowych? Niestety, te zasadnicze kwestie nie stały się jak dotąd głównym nurtem prowadzonej w Polsce politycznej debaty na temat naszego członkostwa w Unii. Dlatego wypada przypomnieć kilka oczywistych zasad kierujących integracją europejską i rolą państw członkowskich.

Integracja jest procesem stworzonym przez państwa europejskie, dlatego wyrasta z tych samych europejskich tradycji politycznych, społecznych, ekonomicznych i wreszcie kulturalnych (oświecenie, pozytywizm prawny, wolna konkurencja, solidarność, itp.). Jest jednak procesem o coraz większej własnej, autonomicznej dynamice, czy jeśli ktoś woli, samodzielnej, specyficznej racjonalności. O tym, jak często integracja europejska kieruje się już własną, wewnętrzną logiką, świadczy tocząca się właśnie dyskusja na temat rozgraniczenia kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz zakresu zasady większościowej przy podejmowaniu decyzji w Radzie. Racjonalność polityk na poziomie ponadnarodowym i polityk państw członkowskich jest inna i tylko umiejętność znalezienia punktów zbieżnych i godzenia odmiennych interesów sprawia, że w dalszym ciągu integracja jest dla państw członkowskich przedsięwzięciem perspektywicznym i otwartym. Nie zmienia to jednak faktu, że wraz z zacieśnianiem integracji

(jednolity rynek, wspólna waluta) rośnie rozbieżność między logiką polityki prowadzonej przez Unię i poszczególne państwa członkowskie. Na poziomie ponadnarodowym podejmowane są decyzje i wprowadzane regulacje zmierzające do liberalizacji rynku i znoszenia kolejnych barier (zgodnie z prawem o wolnej konkurencji), które w zasadniczy sposób ograniczają możliwości państw do prowadzenia ich własnych polityk w sferze publicznej i gospodarczej. Sprawę komplikuje dodatkowo fakt, że różne państwa członkowskie różnie wyobrażają sobie swoje publiczne i gospodarcze zadania, kierując się odmiennymi modelami społecznymi i ekonomicznymi. W zasadniczy sposób jednak rośnie charakterystyczna dla integracji europejskiej asymetria między zdolnością do kreowania zasad wolnego rynku, a zdolnością do korygowania jego skutków. Zawężanie pola narodowych polityk państw członkowskich – czy wręcz próby ingerowania w treść tych polityk jak np. w słynnej już sprawie zakazu przez Unię reklam tytoniu wyłącznie w oparciu o zasadę wolnej konkurencji jednolitego rynku – stawia pod znakiem zapytania zaufanie obywateli państw do swych demokratycznych instytucji reprezentujących. Erozja zaufania do państwa staje się szczególnie widoczna w sferze zadań publicznych (system ochrony zdrowia, zabezpieczeń socjalnych, systemów podatkowych) i tym samym zaczyna stawiać pod znakiem zapytania rację dalszego istnienia narodowych instytucji demokratycznych. Zawężając państwom członkowskim możliwości działania w sferze publicznej, Unia sama nie jest jednocześnie zdolna do przejęcia w pełni publicznych funkcji państwa, korygujących negatywne skutki rynku, gdyż do tej pory, mimo różnych wysiłków, nie znalazły one miejsca w jej logice ani w logice polityki europejskiej prowadzonej przez państwa członkowskie. Ukształtowanie europejskiego modelu socjalnego, uzgodnienie spójnego systemu podatkowego i wynikającego z niego systemu publicznych zadań – wszystko to stanowi bardzo odległą jeszcze i niepewną perspektywę. Gdyby jednak nawet udało się do logiki integracji europejskiej wprowadzić elementy zadań publicznych korygujących skutki rynku oraz mechanizmy ich bezpośredniego finansowania, to w dalszym ciągu nierozwiązana pozostaje kwestia publicznej i demokratycznej kontroli uruchamianych przez integrację procesów, szczególnie ważna, gdyby procesy te dotyczyły kwestii społecznych i dotychczasowego stylu życia państwowych wspólnot demokratycznych.

Różnica racjonalności na poziomie ponadpaństwowym i na poziomie państw członkowskich powoduje więc, że integracja europejska nie jest w stanie zastąpić całkowicie funkcji państwa, ani też nie może być traktowana jako proces wywołujący zmiany modernizacyjne o charakterze całościowym, a więc jako remedium na wszelkie bolączki państw członkowskich. Integracja pozostaje wciąż procesem selektywnego wzmacniania niektórych, istotnych z punktu widzenia swej racjonalności, obszarów (głównie przez fundusze strukturalne). To oznacza, że wiele dziedzin, nawet kluczowych dla wewnętrznej tożsamości i spójności państw członkowskich, może pozostawać poza zainteresowaniem struktury unijnej, a w efekcie nie objętych mechanizmem finansowego wzmacniania przez unijne fundusze. To na tej płaszczyźnie rozgrywa się obecnie podstawowy spór między Unią a państwami członkowskimi (ewentualnie też regionami), które kierując się własną logiką tego co potrzebne i słuszne, domagają się większego wpływu na decyzje, co konkretnie i w jakim zakresie ma być finansowane i wspierane ze wspólnych, unijnych funduszy. Gra toczy się więc między Unią i państwami członkowskimi zdolnymi do rozpoznania istotnych dla ich wewnętrznej tożsamości i spójności elementów i umiejących wykorzystać unijne struktury i środki do ich wzmacniania. Funkcja państw jest tutaj kluczowa, bowiem to one są źródłem przekazanych Unii w traktatach kompetencji, tylko one mogą je zmieniać, one de facto na swój sposób, za pomocą własnej administracji i w zgodzie ze swym wewnętrznym prawem wykonują unijne kompetencje, i to one je finansują. Dodatkowo państwa członkowskie czy to na poziomie orzecznictwa własnych trybunałów konstytucyjnych, czy odpowiednich zapisów w konstytucji starają się zagwarantować element własnej, demokratycznej legitymizacji i kontroli decyzji podejmowanych na poziomie ponadnarodowym. Pozostaje kwestią otwartą, na ile faktycznie integracja europejska wzmacnia a na ile psuje strukturę państw członkowskich. W każdym razie państwa te starają się bronić.

W tym aspekcie niezmiernie istotnym pytaniem staje się oczywiście sposób, w jaki integracja europejska będzie wpływać na polskie państwo i polską demokrację, których kondycja nie może budzić dziś szczególnego optymizmu. Można bowiem przewidzieć, że w państwie, które nie jest świadome swych własnych interesów, a które wkracza w integracyjny proces Unii, wiele obszarów życia dotychczas kluczowych z punktu widzenia państwowej toż-

samości i wspólnotowości obywateli, będzie stopniowo obumierać. Państwo takie nie jest bowiem zdolne do podtrzymania ich na stałym poziomie, a dla Unii mogą być one zwyczajnie nieistotne. Państwo takie nie jest też w stanie skutecznie (w sensie technicznym) oraz sprawiedliwie (w znaczeniu społecznym) wykorzystać możliwości, które daje wzmacniający charakter integracji, ani bronić się przed jej negatywnymi konsekwencjami. Zasadniczą słabość polskiego państwa jako układu instytucji reprezentujących obywateli pokazują, w kontekście negocjacji, zawarte w niniejszej książce teksty Klausa Bachmanna. Wnioski, które z nich płyną, wymagają poważnego rozważenia kwestii, w jakim stopniu (w sensie strukturalnym, nawet nie politycznym) instytucje państwa polskiego są w stanie skutecznie rozpoznawać i reprezentować w procesie negocjacyjnym interesy różnych społecznych grup w naszym kraju. Teksty Piotra Burasa, Olafa Osicy i Moniki Mazur-Rafał ukazują słabość polskiego państwa i politycznych elit, które w bardzo niewielkim stopniu potrafią włączyć się do – na razie tylko intelektualnego, ale wraz z powołaniem na szczycie w Laeken w grudniu 2001 konwentu także coraz bardziej realnego – współtworzenia istotnych europejskich polityk.

Znajdujemy się dopiero w pół drogi do Unii Europejskiej, ale nawet postawiona na podstawie naszej książki diagnoza sytuacji powinna zostać potraktowana jako poważne ostrzeżenie. Pomimo że często mamy, jako Polacy, bardzo ambitne cele, to jednak państwo polskie nadal w dalece niewystarczającym stopniu przygotowane jest do funkcjonowania w procesie integracji europejskiej. O tym fakcie od dwóch lat przypomina nam Komisja Europejska w swych dorocznych raportach o stanie przygotowania do członkostwa. Polskie państwo w wielu obszarach jest niewydolne, źle zorganizowane, skorumpowane i niedofinansowane. To powinno prowadzić do generalnej konkluzji: o ile zaraz po 1989 roku głównym celem wysiłków w polityce kolejnych rządów było przywrócenie w Polsce gospodarczej stabilizacji i rozwoju, to dzisiaj najważniejszym problemem Polski – który już teraz dławi rozwój gospodarczy, a w przyszłości może mieć negatywne konsekwencje dla jakości polskiego członkostwa w Unii – jest stan naszego państwa.

Piotr Buras

DYSKUSJA O *FINALITÉ POLITIQUE* UNII EUROPEJSKIEJ. PRZEGLĄD STANOWISK

WPROWADZENIE

Przemówienie „Od związku państw do federacji", które niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer wygłosił 12 maja 2000 roku na berlińskim Uniwersytecie Humboldta, niemal z dnia na dzień stało się przełomem i najważniejszym punktem odniesienia w dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej. Sama dyskusja, którą zwykło się określać mianem „konstytucyjnej" lub dotyczącej „ostatecznego kształtu politycznego" (*finalité politique*) Unii Europejskiej, ma znacznie dłuższą tradycję. Co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych, tzn. od konferencji międzyrządowej poprzedzającej przyjęcie Traktatu z Maastricht, problem unii politycznej w Europie stale, choć ze zmienną intensywnością, towarzyszy dyskusjom nad najważniejszymi wyzwaniami integracji europejskiej: pogłębieniem, rozszerzeniem, unią gospodarczo-walutową i kształtowaniem wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Stosowane tutaj wymiennie pojęcia dyskusja „konstytucyjna", „finalité politique" czy „unia polityczna" odnoszą się do koncepcji przebudowy architektury integracji europejskiej tak, by można było sprostać nowym problemom, o których nie myśleli „ojcowie-założyciele" EWG. Najważniejszym z nich jest oczywiście rozszerzenie. Obawa przed paraliżem europejskich instytucji i metod funkcjonowania UE po przyjęciu kolejnych 12 (lub więcej) państw jest wspólnym mianownikiem propozycji reform i docelowego kształtu UE[1], zgłaszanych przez unijnych mężów stanu. Właśnie sformułowany w styczniu 1999 roku przez Joschkę Fischera[2] postulat, by określić

---

[1] Por. Simon Taylor, *Searching for a common vision of the EU's future*, „European Voice" z 6–12 lipca 2000. Autor pisze: „Wspólną podstawą wizji Fischera i wezwania Chiraca (...) do budowy 'grupy pionierskiej' była próba odpowiedzi na obawy, że następna fala rozszerzenia sparaliżuje obecne struktury instytucjonalne UE".

[2] *Rede in der französischen Nationalversammlung*. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer am 20. Januar 1999 in Paris. Fischer mówił wtedy: „Czy idea Europy jako nie kończącego się placu budowy jest na dłuższą metę na tyle nośna, by zafascynować naszych obywateli? Czy nie chcą oni stopniowo wiedzieć, jak ten budynek ma kiedyś wy-

cel integracji i zdefiniować formę, jaką Unia Europejska przyjąć miałaby na trwałe, odróżnia obecną dyskusję od wcześniejszych reform instytucjonalnych, które zmierzały do zmian cząstkowych i miały charakter bardziej regulacyjny niż polityczny. Tym razem chodzi więc ni mniej, ni więcej tylko o „konstytucję" Europy, choć nie w rozumieniu *stricte* prawniczym, jak zaznaczał Fischer w innym wystąpieniu, lecz pojmowanej jako „zespół wartości i podstawowych zasad europejskiego współżycia, włącznie z funkcjonowaniem Unii Europejskiej jako konstrukcji *sui generis*"[3]. Niezależnie od tego, czy zasady zostaną spisane w formie quasi-państwowego aktu konstytucyjnego, czy też zdefiniowane w międzynarodowym traktacie, najistotniejsze jest to, że będą wyznaczały punkt dojścia procesu integracyjnego[4]. Fischer już w 1999 roku otwarcie opowiadał się więc za stopniowym odchodzeniem od stosowanej dotychczas tzw. metody Monneta (integracji „krok po kroku" bez widocznego na horyzoncie punktu docelowego). Realizacja tego postulatu oznaczałaby prawdziwą rewolucję w procesie integracji europejskiej[5]. Bardziej ostrożni, opisując stojące dziś przed UE wyzwania, używają pojęcia-wytrychu, „efektywności" Unii Europejskiej, która wymaga poprawy, by Unia mogła rozwiązać problemy wewnętrzne i w stosunkach międzynarodowych. Samo kryterium efektywności odnosi się wszakże wyłącznie do

glądać i gdzie znajdzie się dla nich w nim miejsce? Europa zaszła za daleko, by dać się wcisnąć w kategorie takie jak związek państw czy państwo związkowe. Europa jest i pozostanie konstrukcją *sui generis*. Problemu, który mam na myśli, nie da się też zredukować do kwestii subsydiarności. Chodzi raczej o poszukiwanie przyszłego kształtu (*Verfaßtheit*) Unii Europejskiej, równowagę między unią a państwami członkowskimi, o rolę obywatela w tej unii, a przede wszystkim o kwestię demokratycznej legitymizacji europejskich decyzji" (s. 6).

[3] *Rede zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union*. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999 in Straßburg, s. 5. W podobnym duchu wypowiadał się pół roku później kanclerz Niemiec Gerhard Schröder. Por. Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor der französischen Nationalversammlung am 30. November 1999 in Paris, s. 10.

[4] Por. Ulrike Guérot, *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent*, „Internationale Politik", 2/2001, s. 28–36. Jean-Pierre Froehly, *Nizza – und wie geht es weiter? Paris Berlin und das politische Europa*, „Dokumente", Februar 2001.

[5] W interpretacji natury obecnej dyskusji najdalej idzie chyba Wolfgang Schäuble: „W rzeczywistości słowo ostateczny kształt [Finalität] stawia pytanie o państwowość. Europejska debata nie waży się do niego zbliżyć w obawie przed różnicami w odpowiedziach". Wolfgang Schäuble, *Europa vor der Krise?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung" z 8 czerwca 2000.

celu, a nie do metody. Unia ma być „zdolna do działania", ale nadal nie wiadomo, za pomocą jakich instrumentów[6]. Do pożądanej „efektywności" odwołują się więc zarówno zwolennicy dominacji międzyrządowego charakteru współpracy państw w UE, jak i adwokaci pogłębiania „metody wspólnotowej", w równym stopniu zaciekli obrońcy państwa narodowego, jak zaangażowani euroentuzjaści i federaliści.

Skoro dyskusja trwa od dawna (dość przypomnieć konferencję międzyrządową o unii politycznej 1990–91, dokument Schäuble-Lamers z 1994 roku oraz propozycje zgłaszane nie dalej jak w 1999 roku, a mianowicie: propozycja europejskiej konstytucji wysunięta przez Johannesa Raua) czy budowy „awangardy" zgłoszona przez Jacquesa Delorsa)[7], to skąd to bezprecedensowe poruszenie po majowym wystąpieniu Joschki Fischera? Wydaje się, że sprowokowane przez niego ożywienie dyskusji nad przyszłością Europy ma kilka przyczyn. Po pierwsze Fischer nie wysunął abstrakcyjnego żądania utworzenia federacji lub uchwalenia konstytucji, lecz przedstawił spójną i dopracowaną na pierwszy rzut oka koncepcję z jasno zarysowanymi etapami jej realizacji. W dotychczasowym przebiegu dyskusji był to wyjątek. Po drugie wygłosił swoje przemówienie w krytycznej fazie procesu integracji, tzn. w trakcie konferencji międzyrządowej o reformie instytucji UE (zakończonej przyjęciem Traktatu Nicejskiego na szczycie UE w grudniu 2000), a także w momencie, gdy negocjacje akcesyjne z 12 państwami kandydackimi znalazły się na półmetku. Koncepcja Fischera nie była więc zawieszona w politycznej próżni, lecz odebrana została przez obecnych i przyszłych członków UE jednoznacznie jako głos w „ich sprawie". Po trzecie Fischer – mimo że zręcznie kamuflował się, podając się za osobę prywatną – słuchany był jako minister spraw zagranicznych, przez co słowa jego mia-

[6] Por. Andreas Maurer, *Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit*, w: Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Europa Union Verlag, Bonn 2000, s. 31–59.

[7] O przebiegu dyskusji „przed Fischerem" patrz w: Stefan Krauß, *Europäische Verfassungsdebatte zwischen Deutschland und Frankreich*, w: Bernd Rill (Hrsg.), *Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen*, Hanns-Seidel-Stiftung, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, Nr. 2, München 2001, s. 45–60 (dostępne w Internecie: www.hss.de/upload/master/26/argu21-gesamt.doc).

ły znacznie większy ciężar gatunkowy niż nawet głośny dokument Schäuble-Lamers frakcji parlamentarnej CDU/CSU.

Dyskusja o przyszłości Europy, która toczyła się w roku 2000 między głowami państw, osobistościami życia politycznego i ekspertami w oparciu o luźne propozycje, programowe wystąpienia i koncepcje o różnym stopniu dopracowania, wkroczyła po szczycie UE w Nicei (grudzień 2000) w nową fazę. Zgodnie z zapisami deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego, w roku 2004 przeprowadzona zostanie kolejna reforma UE, której celem będzie tym razem podział kompetencji między Unię, państwa członkowskie i regiony, określenie roli parlamentów narodowych, prawne umocowanie Karty Praw Podstawowych i uporządkowanie traktatów europejskich. Postanowienia te wyznaczają więc czasowy i merytoryczny horyzont obecnej debaty. Ma ona charakter wybitnie polityczny i konstytucyjny, nawet jeśli nie wszystkie – szczególnie te najdalej idące – propozycje zgłaszane przez Fischera i innych będą przedmiotem decyzji podejmowanych już w 2004 r. Z całą pewnością jednak dotychczasowe przemyślenia i koncepcje będą nieodzowną częścią refleksji w ramach „agendy 2004".

CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA

Dyskusja o *finalité politique* Unii Europejskiej – inaczej niż konferencje międzyrządowe o dokładnie sprecyzowanej agendzie przedmiotowej – nie toczy się według jednolitego scenariusza. Ma raczej charakter spontaniczny, a jej uczestnicy sami wybierają zarówno moment swojego wystąpienia, jak i jego merytoryczny zakres. Fakt ten w istotny sposób wpływa na przebieg debaty i sposób interpretacji zgłaszanych w niej propozycji.

Po pierwsze nie wszystkie (raczej nieliczne) wystąpienia zawierają koncepcje całościowe, dające odpowiedzi na większość kluczowych pytań z zakresu konstytucyjno-instytucjonalnej materii UE. Sam dobór przedmiotu wystąpienia jest nierzadko równoznaczny z zajęciem stanowiska, podczas gdy opinie mają znaczenie drugorzędne. Tak jest np. w przypadku przedstawicieli niemieckich landów, którzy, dyskutując o przyszłym kształcie UE, mówią przede wszystkim o podziale kompetencji między Unię, państwa i regiony.

Po drugie pojęcia, takie jak konstytucja, federacja czy awangarda – powszechnie używane przez uczestników dyskusji – za każdym razem znaczyć mogą co innego i tak też powinny być interpretowane. Określanie się mianem zwolennika konstytucji europejskiej lub federacji wcale nie musi oznaczać aprobaty dla dramatycznego pogłębienia integracji, tak samo jak opowiedzenie się za awangardą nie jest automatycznie równoznaczne z wotum na rzecz podziału Europy na część „lepszą" i „gorszą".

Po trzecie w wielu przypadkach niełatwo określić horyzont czasowy, w jakim dyskutanci widzieliby realizację swoich propozycji. Utrudnia to ich interpretację i ogranicza zakres możliwych porównań.

Jeśli, pamiętając o tych trzech wstępnych uwagach, podejmiemy się próby uporządkowania poglądów sformułowanych w dotychczasowej debacie, to wypada zacząć od dwóch najpełniejszych i w dużej mierze przeciwstawnych koncepcji. Pierwszą z nich jest wspomniany już berliński wykład Joschki Fischera[8], drugą – projekt konstytucji europejskiej ogłoszony w czerwcu 2000 roku przez francuskich gaullistów[9].

FISCHER KONTRA GAULLIŚCI

W przemówieniu Fischera równie ważna jak koncepcja federacji europejskiej jest diagnoza sytuacji. Fischer rozumuje tak: by podołać rozszerzeniu, „nie podważając zdolności Unii do działania, potrzebujemy integracji politycznej". Inaczej mówiąc, otwarcie nowego etapu integracji jest warunkiem efektywnego działania „wielkiej Unii". Ale co oznacza integracja polityczna? Jest to „przejście od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci federacji europejskiej", czyli wyposażenie Unii w prawdziwy parlament jako ciało ustawodawcze i rząd jako egzekutywę. Powstaje więc następny problem: klasyczny podział władzy[10] wymaga właściwych procedur

[8] Joschka Fischer, *Quo vadis Europo*, w: *O przyszłości Europy. Głosy Polityków*, Warszawa 2000, s. 27–36.

[9] Obszerne omówienie w: *Un projet de Constitution pour l'Europe*, „Le Figaro" z 16 czerwca 2000, a także: *Eine Verfassung für Europa. Neogaullisten wollen „Verstärkte Gemeinschaft der Nationalstaaten"*, „FAZ" z 17 czerwca 2000.

[10] O władzy sądowniczej Fischer, podobnie jak większość uczestników debaty, nie wspomina.

jej politycznej legitymizacji. Fischer daje odpowiedź: Unia ma charakter podwójny, tzn. jest Europą państw narodowych i Europą obywateli i z tych dwóch źródeł czerpać musi swoją legitymację demokratyczną.

Docelowy kształt UE jako federacji wyglądać mógłby więc według Fischera następująco: Władzę ustawodawczą sprawuje dwuizbowy Parlament Europejski. Izba niższa to reprezentacja Europy obywateli, czyli przedstawiciel parlamentów narodowych. Izba wyższa to reprezentacja Europy państw – albo według modelu senatu amerykańskiego (rząd każdego kraju deleguje równą liczbę przedstawicieli), albo według modelu Bundesratu (liczba przedstawicieli rządów zależna od wskaźnika demograficznego). Władza wykonawcza to albo Rada Europejska (emanacja rządów państw), albo Komisja Europejska i prezydent wybierany w wyborach bezpośrednich. Regulacje te zawarte byłyby w akcie konstytucyjnym, w którym znalazłyby się też zapisy o podziale kompetencji między Unię, państwa i regiony.

I ostatni problem: co zrobić, jeśli nie wszystkie państwa od razu zaakceptują taką „konstytucję"? Realistyczny scenariusz według Fischera wyglądałby tak: uchwalenie konstytucji i powołanie federacji nie nastąpi od zaraz. Etap pierwszy to wzmocniona współpraca kilku państw. Etap drugi to utworzenie przez tę grupę tzw. „centrum grawitacji", czyli zawarcie traktatu (rdzenia przyszłej konstytucji) i powołanie na jego mocy własnych instytucji. Taka awangarda miałaby charakter otwarty i przyciągałaby inne państwa. Etap trzeci i ostatni to konstytucja i federacja w opisanym wyżej kształcie („ufundowanie Europy na nowo").

Przyjrzyjmy się teraz gaullistowskiemu projektowi konstytucji UE, opracowanemu przez Alaina Juppe'a i Jacquesa Toubona. Chodzi w nim również o to, by zapewnić skuteczność UE po rozszerzeniu i „uczynić z Unii mocarstwo polityczne"[11]. W centrum systemu władzy, opracowanego przez polityków RPR, znajduje się Rada Europejska, czyli spotkania szefów państw i rządów UE. Określa ona nie tylko główne kierunki polityki UE, ale wybiera też (i może odwołać) szefa rządu europejskiego (na trzyletnią kadencję) oraz prezydenta UE, którego zadaniem jest reprezentowanie Unii na zewnątrz (kadencja 30-miesięczna). Rada Europejska ma także prawo rozwiązywania parlamentu europejskiego. Parlament składa się z dwóch izb (pierwsza – wybierana w wyborach powszechnych, druga – reprezentacja parlamentów narodowych). Jest on prawdziwą i wyłączną legislatywą oraz sprawuje nadzór nad rządem, który jest przed nim odpowiedzialny[12]. W łonie Unii istnieć musi awangarda, której koncepcja idzie dalej niż formuła tzw. wzmocnionej współpracy. Autorzy opowiadają się za tym, by istniało „serce" wzmocnionej współpracy, czyli stała grupa państw realizujących ją zawsze wspólnie w różnych dziedzinach. Juppe i Toubon określają ją mianem „unii wzmocnionej" (*l'union renforcée*).

Znaczenie koncepcji Fischera i Juppe'a-Toubona polega między innymi na tym, że identyfikują one trzy najważniejsze problemy w dyskusji o *finalité politique*, które na różne sposoby przewijać się będą w wystąpieniach innych uczestników debaty. Po pierwsze – jak rządzić Unią? Chodzi o zasady podziału władzy między instytucjami przyszłej UE, czyli wyważenie proporcji między wspólnotową a międzyrządową metodą integracji oraz/lub określenie relacji między reprezentacją państw a reprezentacją obywateli na forum UE. To problem kluczowy dla przyszłości Unii, zawierający się w pytaniu: „ile państwa narodowego w UE?". Po drugie stawką jest usytuowanie obywatela w przyszłej konstrukcji Unii Europejskiej i w konsekwencji – formy legitymizacji demokratycznej UE (jaki Parlament Europejski?; powszechny wybór prezydenta?). Po trzecie wielkim problemem jest koncepcja awangardy, jej kształtu i funkcji (czy potrzebne są osobne instytucje?; czy ma to być „twarde jądro", czy grupa otwarta na innych?). Odpowiedzi na te właśnie pytania[13] są właściwym kryterium analizy i oceny poglądów na przyszłość Unii Europejskiej. Rozkład opinii i propozycji odzwierciedlających różnice zdań w tych sprawach zaprezentowany zostanie poniżej.

[11] *„Pour provoquer le declic salutaire",* wywiad z A. Juppem i J. Toubonem, „Le Figaro" z 16 czerwca 2000.

[12] Komentator „Le Figaro" zwraca uwagę, że gaulliści sytuują się ze swoimi koncepcjami „niemal w równej odległości od dwóch przeciwległych biegunów: koncepcji federalistycznej i koncepcji podkreślającej suwerenność państwa". *Europe: le project de Constitution Juppe-Toubon*, „Le Figaro" z 16 czerwca 2000.

[13] Ważny kontekst dyskusji o podziale władzy między instytucje UE stanowi problem podziału kompetencji między poszczególne poziomy unijnej struktury (Unia, państwa, regiony). Chodzi przecież nie tylko o to, w jaki sposób funkcjonować będą mechanizmy Unii, ale także, jakie będzie ona miała kompetencje (tzn. jakie dziedziny podlegać będą regulacjom na szczeblu unijnym, a tym samym zostaną odebrane w całości lub częściowo władzom państwowym lub regionalnym). Postulat jasnego określenia zadań, jakie spełniać ma

JAK RZĄDZIĆ UNIĄ?

W swoim berlińskim wystąpieniu Joschka Fischer podważył zasadność dotychczasowego sporu między zwolennikami wspólnotowej i międzyrządowej metody integracji. Uznał wprawdzie metodę wspólnotową (integracja „krok po kroku", centralna rola Komisji Europejskiej w inicjowaniu pogłębiania współpracy) za niewystarczającą do nowych wyzwań. Jednocześnie jednak – głosząc konieczność „pełnej parlamentaryzacji" UE – opowiedział się za podniesieniem integracji na wyższy poziom, który określił mianem federacji[14]. Odejście od metody wspólnotowej nie oznacza więc afirmacji metody międzyrządowej[15]. U Fischera znika opozycja państwo narodowe – Unia, rozpływając się w nowej wartości, jaką jest system polityczny (system rządzenia) federacji. Podstawowym problemem staje się określenie zasad reprezentacji państwa i obywatela – jako dwóch filarów federacji (hasło: „Europa państw i Europa obywateli") – w systemie władz nowej struktury i ich wpływu na proces decyzyjny. Pytanie o Komisję Europejską (może będzie zalążkiem rządu?) staje się drugorzędne, gdyż jesteśmy już przecież na innym etapie: w systemie quasi-państwowym – z rządem/prezydentem i parlamentem (o alternatywnych pomysłach organizacji tych ciał u Fischera mowa była wcześniej)[16].

Unia oraz wyznaczenia granic między uprawnieniami regionów, suwerennością państw i obszarem działania Unii, pojawia się czasami jako warunek wstępny dla późniejszego uporządkowania architektury instytucjonalnej. Najwyraźniej żądanie takie sformułował Wolfgang Schäuble (*Europa vor der Krise*, „FAZ" z 8 czerwca 2000), ale spotkać je można także w wystąpieniach innych polityków. Nieco inaczej ujmuje problem premier Francji Laurent Jospin, kładąc nacisk na sformułowanie „projektu politycznego" Unii, by dopiero potem kształtować korespondujące z nim instytucje (*Jospin geht auf Distanz zu Fischers Europa-Thesen*, „Der Tagesspiegel" z 22 marca 2001). Choć Jospin nie mówi o „katalogu kompetencji", to priorytet udzielany określeniu zadań UE przed przesądzaniem jej kształtu instytucjonalnego zbliża go w tym zakresie do Schäublego i zwolenników jego propozycji.

[14] Por. Heinrich Schneider, *Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?* „Integration", nr 3/2000.

[15] Fischer przyznaje, że tylko na pierwszym etapie realizacji federacji – zawiązania grupy wzmocnionej współpracy – miałaby ona charakter międzyrządowy.

[16] Występując we wrześniu w Brukseli, Fischer powtórzył sformułowane w Berlinie 2 opcje utworzenia rządu europejskiego – albo z Rady, albo z Komisji. Jednocześnie opowiedział się za silną Komisją i potrzebą „przemyślenia" możliwości powszechnego wyboru prezydenta UE, co sugeruje, że bliższe jest mu to drugie rozwiązanie (Komisja jako rząd). Patrz: Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer im belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel, s. 4.

Inaczej w koncepcji Juppe'a-Toubona. Tu też mamy wprawdzie konstrukcję przypominającą system polityczny państwa (jak wspomniano, autorzy nazywają ją „unią wzmocnioną", a nie „federacją"), tak samo jak u Fischera opisaną w akcie konstytucyjnym. Jednak gaulliści przewidują swoistą nadbudowę w postaci Rady Europejskiej, organu stricte międzyrządowego, który odgrywać miałby rolę zbliżoną do pozycji prezydenta w systemie politycznym Francji. Likwidacja Komisji (czyli rezygnacja z metody wspólnotowej) nie prowadzi więc do „parlamentaryzacji" w rozumieniu Fischera. Jej konsekwencją jest raczej wyraźne zaakcentowanie roli współpracy międzyrządowej, dla której tylko słabą przeciwwagą jest wyposażony w kompetencje legislacyjne Parlament Europejski. Cała egzekutywa UE zależna jest od szefów państw i rządów, co oznacza, że pośrednio przejmują oni także dotychczasową „sztandarową" funkcję Komisji – prawo inicjatywy.

Mimo iż Juppe i Toubon, choć należący do grona najbliższych współpracowników Jacquesa Chiraca, podkreślali, że nie konsultowali swoich propozycji z Pałacem Elizejskim, wydają się one bliskie poglądom prezydenta Francji. W jego programowym wystąpieniu 27 czerwca w 2000 roku w Bundestagu[17] nie znalazła się nawet wzmianka o Komisji Europejskiej, a jedyna konkretna propozycja instytucjonalna (powołania „sekretariatu" państw szybciej postępujących w integracji) ma charakter międzyrządowy.

Podobne rozłożenie akcentów znajdujemy w stanowisku premiera Wielkiej Brytanii Tony Blaira, które przedstawił w październiku 2000 roku w Warszawie[18]. Dla Blaira „Europa to sojusz wolnych, niezależnych i suwerennych państw", które razem zdolne są osiągnąć więcej niż w pojedynkę. Choć brytyjski premier zaznacza, że „UE pozostanie wyjątkową kombinacją rozwiązań międzyrządowych i ponadnarodowych", to nie ukrywa wyraźnej preferencji dla członu pierwszego. Przejrzystość unijnej polityki i wypracowa-

---

[17] *Mit Deutschland und Frankreich eine „Avantgarde-Gruppe„ bilden. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag in Berlin*, „FAZ" z 28 czerwca 2000. Tekst polski w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2000, s. 53–60.

[18] Tony Blair, *Europa, ale jaka?* w: *O przyszłości Europy*, op.cit.

nie modelu integracji nie odwołującego się do nieadekwatnych, zdaniem Blaira, wzorców „strefy wolnego handlu" i „federacji", chce on osiągnąć przez silniejsze umocowanie Rady Europejskiej w instytucjonalnej strukturze UE[19]. Powinna ona funkcjonować „tak jak rządy, które występują przed swoim elektoratem, prezentując własny program na kolejne lata". Koncepcja Blaira nie jest tak radykalna, jak w przypadku projektu konstytucji Juppe'a-Toubona. Komisja Europejska zostaje, aczkolwiek Blair wyraźnie widzi ją tylko w roli „strażnika traktatów". Natomiast jej funkcja motoru integracji – i tu widzimy pewną zbieżność z poglądami gaullistów – delegowana jest na Radę Europejską (jej członkiem byłby też przewodniczący Komisji[20]). Oryginalnym projektem Blaira jest bowiem pomysł uchwalania przez Radę Europejską „rocznego programu", któremu przypisuje centralne znaczenie w określaniu kierunku i harmonogramu integracji. Nawet przy założeniu utrzymania inicjatywy ustawodawczej Komisji wydaje się, że jej rola musiałaby w takim układzie zostać ograniczona.

Na przeciwległym biegunie w stosunku do zwolenników dominacji czynnika międzyrządowego w przyszłej Unii znajdują się, obok wizjonera „federacji" Joschki Fischera, także adwokaci utrzymania i doskonalenia obecnego systemu.

W tym kierunku zmierzają przemyślenia przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego, zaprezentowane przed Parlamentem Europejskim 3 października 2000 roku[21]. Jeśli u Blaira i gaullistów centralną rolę w unijnym systemie władzy odgrywać miała Rada Europejska, to według Prodiego, miejsce to musi przypaść Komisji. „Ta siła wykonawcza, która łączy niezależność z uwzględnieniem równowagi sił oraz interesów wszystkich państw członkowskich (zarówno małych, jak i dużych), stanowi warunek konieczny dla skutecznego zachowania suwerenności w ramach Wspólnoty" – mówił Prodi. Komisja ma zostać wzmocniona – Prodi postuluje przekazanie jej uprawnień obecnego sekretarza generalnego ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ma też spełniać funkcję „głosu unijnej polityki gospodarczej" – ale nie na tyle, by zdominować inne instytucje. Bowiem istotą obecnego systemu, która zdaniem Prodiego winna być zachowana, jest równowaga instytucjonalnego „trójkąta" Komisja – Rada UE – Parlament Europejski. Prodi sprzeciwia się *explicite* współpracy międzyrządowej jako projektowi, na którym oprzeć mogłaby się przyszłość Unii. Jej efektem byłoby, jego zdaniem, zatracenie idei „wspólnego interesu" członków Unii i pogłębianie się deficytu demokracji. Równowagi między instytucjami UE w ich obecnym układzie bronią także premier Finlandii Lipponen[22] i komisarz UE ds. reformy instytucjonalnej Michel Barnier[23].

Korektę obecnego systemu przewidują również niemieccy chadecy (CDU/CSU)[24]. Postulują oni wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego (w obecnym kształcie, choć wybierany w wyborach proporcjonalnych w całej UE) poprzez zwiększenie zakresu stosowania procedury współdecydowania oraz przyznanie mu kompetencji wyboru przewodniczącego Komisji[25], którego wszakże później musiałaby zaakceptować Rada Europejska większością kwalifikowaną.

Najdalej idą propozycje francuskiej partii UDF[26] i belgijskiego premiera Guy Verhofstadta. W obu docelowo planowany jest powszechny wybór prezydenta Europy (zarazem szefa Komisji), który stać miałby na czele unijnej egzekutywy. W projekcie konstytucji UDF Rada Ministrów zostaje zlikwidowana, a jej miejsce do pewnego stopnia zajmuje Rada Państw, która występowałaby w dwóch wcieleniach: 1) rola obecnej Rady Europejskiej (im-

[19] Blair mówił: „Proponuję, byśmy robili to [wyznaczanie kierunków polityki przez Radę Europejską] w bardziej zorganizowany sposób, mający oparcie w pewnej strukturze".

[20] Jednak rola przewodniczącego Komisji w ustalaniu postulowanego przez Blaira „rocznego programu" działania UE nie jest jasna. Premier mówi tylko enigmatycznie, że „odgrywałby rolę w tworzeniu programu", który „przedstawiałby szefom rządów w celu jego omówienia, modyfikacji i poparcia".

[21] President Prodi, Plenary Session of the European Parliament, Strasbourg, 3 October 2000, Speech/00/352. Wersja polska w: *O przyszłości Europy*, op.cit., s. 73–80.

[22] W przemówieniu w Kolegium Europejskim w Brugii 10 listopada 2000. Por. Joachim Fritz-Vannahme, *Nizza ist nur der Anfang*, „Die Zeit" z 7 grudnia 2000.

[23] *Barnier defend la Commission*, „Le Figaro" z 17 czerwca 2000.

[24] *Europa zur größten Zone der Stabilität machen. Gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur künftigen Architektur Europas*, 19.09.2000.

[25] Schäuble uważa za coraz bardziej prawdopodobny wybór całej Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski, który stałby się wtedy ciałem znaczenie bardziej „upolitycznionym" niż obecnie, z korzyścią dla demokracji.

[26] *Projet pour une constitution de l'union europeene*, www.udf-europe.fr. Zob. też: *„Europäische Verfassung". Protokoll des Vortrages von UDF-Abgeordneten vor der DGAP*, 12. Januar 2001, (www.dgap.org).

puls polityczny do działania UE) w składzie szefów państw i rządów, 2) udział w procesie legislacyjnym, w składzie przedstawicieli parlamentów narodowych i regionów. Międzyrządowe elementy struktury UE ustępują więc miejsca mechanizmom federalnym.

W dyskusji o podziale władzy w Unii Europejskiej i o jej systemie rządów stawką jest rola państwa narodowego. Różnice między koncepcjami zmian w instytucjonalnym układzie sił w UE mają swoje źródło w odmiennych wyobrażeniach ich autorów o tym, jak duży powinien być bezpośredni udział rządów państw członkowskich w procesach decyzyjnych i kształtowaniu polityki Unii. Zadając sobie pytanie „ile jest państwa narodowego w UE?" można więc wyodrębnić cztery zasadnicze modele systemu politycznego Unii Europejskiej, których realizację postulują protagoniści „sporu o Europę":

- *federacja (I)* – rola rządów państw członkowskich w strukturze władzy UE ograniczona do minimum przez ustanowienie legislatywy wybieranej (pierwsza izba) w wyborach powszechnych (UDF) lub z parlamentów narodowych (Fischer) oraz przekształcenie Komisji w rząd europejski, ew. plus powszechny wybór prezydenta (II wariant Fischera, Verhofstadt, Rau[27], UDF)[28]. Rządy reprezentowane tylko w izbie wyższej parlamentu (Fischer, Rau) lub w Radzie Państwa (UDF).
- *federacja (II)* – większe znaczenie rządów państw niż w modelu *federacja (I)* przez przekształcenie Rady Europejskiej w egzekutywę UE (I wariant Fischera).
- *unia państw narodowych* – kluczowa rola Rady Europejskiej w inicjowaniu i kształtowaniu polityki UE przy marginalizacji (Blair) lub likwidacji (Juppe-Toubon) Komisji Europejskiej. Dominacja RE nad całym układem instytucjonalnym (rząd, prezydent, parlament – Juppe-Toubon, w mniejszym stopniu Blair).

[27] *Rau fordert europäische Verfassung*, „FAZ" z 5 kwietnia 2001. Rau proponuje wybór przewodniczącego Komisji przez dwuizbowy parlament.

[28] Najważniejsza różnica między poszczególnymi koncepcjami zaklasyfikowanymi do tego wariantu zdaje się polegać na sposobie dochodzenia do pożądanego modelu integracji. Podczas gdy Fischer opowiada się za awangardą państw i nowym traktatem założycielskim federacji, to np. Rau jest sceptyczny wobec pomysłu różnicowania tempa integracji, a w swojej propozycji wychodzi z założenia stopniowej przebudowy istniejących instytucji unijnych bez sugerowanego przez Fischera „skoku" do federacji.

- *unia równowagi instytucjonalnej* – model obecny oparty na równowadze między wspólnotową a międzyrządową metodą integracji, którą gwarantuje istnienie „trójkąta" Komisja – Rada UE – Parlament[29] (Prodi, Lipponen, Delors[30]). Zwolennicy tej opcji postulują wzmocnienie „wspólnotowych" instytucji UE (Komisja i Parlament) jako środek na zwiększenie efektywności UE.

OBYWATEL I LEGITYMIZACJA DEMOKRATYCZNA UE

Pytanie o demokratyczną legitymizację UE jest odwrotną stroną sporu o podział władzy. Jeśli pytając „kto sprawuje władzę w Unii?" – w centrum rozważań stawialiśmy rządy *państw członkowskich*, których kompetencje Unia ogranicza, to zastanawiając się nad problemem „kto tę władzę uprawomocnia?" – główną uwagę poświęcić musimy pozycji *obywatela* w systemie politycznym UE. W państwie demokratycznym najważniejszym sposobem legitymizacji władzy są wolne wybory, w których społeczeństwo (obywatele) wybiera swoich przedstawicieli. Od 1979 roku Parlament Europejski wybierany jest wprawdzie w wyborach powszechnych, ale fakt ten w niewielkim tylko stopniu łagodzi dotkliwy deficyt demokracji w UE. Dzieje się tak nie tylko za sprawą skromnych kompetencji Parlamentu Europejskiego, który nie spełnia funkcji prawdziwej władzy ustawodawczej, lecz jedynie w ograniczonym wymiarze uczestniczy w procesie legislacyjnym. W dużym stopniu istota problemu leży głębiej – w braku europejskiej przestrzeni po-

[29] Helen Wallace dowodzi, że w rzeczywistości obecna Unia – w zależności od dziedziny współpracy – opiera się nie na jednej klasycznej metodzie wspólnotowej, ale na 5 różnych. Patrz: Helen Wallace, William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Fourth Edition, Oxford 2000, s. 28–34.

[30] Jacques Delors, *Pour une avantgarde europeenne*, „Le Nouvel Observateur" z 25–31 stycznia 2001. Delors podkreśla konieczność utrzymania metody wspólnotowej w szczególności w dziedzinach, które są przedmiotem współpracy Wielkiej Europy (której częścią byłaby awangarda – patrz niżej). Awangarda byłaby zbudowana na innych zasadach. Delors proponuje, by awangarda miała własną Radę Ministrów i Parlament, a Komisja Europejska byłaby wspólna dla obu części Unii. Lipponen i Prodi nie wspominają natomiast o awangardzie.

litycznej i rzeczywistego „społeczeństwa (elektoratu) europejskiego", czego naturalną konsekwencją jest słabość europejskich partii politycznych[31].

W ten sposób dochodzimy do najważniejszej kwestii, będącej osią dzisiejszych dyskusji o legitymizacji demokratycznej w UE. Większość jej uczestników jest zgodna: deficytu demokracji nie da się zlikwidować przez zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego w obecnym kształcie i powierzenie mu całości kompetencji ustawodawczych. Zadaniem podstawowym jest zbliżenie organu przedstawicielskiego Unii do obywateli, czyli umocowanie go w bliskim im otoczeniu politycznym. Nie dziwią więc pojawiające się zewsząd – zarówno ze strony federalistów, jak i zwolenników „unii państw narodowych" – żądania włączenia parlamentów narodowych w struktury instytucji unijnych. To wokół sposobów realizacji tego postulatu – będącego zresztą jednym z elementów „agendy 2004" – koncentrują się obecnie propozycje reform zmierzających do zapewnienia UE poziomu legitymizacji adekwatnego do stale powiększającego się zakresu jej odpowiedzialności.

Większość propozycji zmierza do ustanowienia parlamentu dwuizbowego, a różnią się one między sobą zazwyczaj w odniesieniu do dwóch kwestii: 1) kogo reprezentują pierwsza i druga izba parlamentu?, 2) jak rozłożyć kompetencje między te dwie izby?

Wyróżnić można cztery modele rozwiązań:

- *I izba wybierana w wyborach powszechnych (jak PE obecnie), II izba – reprezentanci parlamentów narodowych*

Zaletą tego rozwiązania (Fischer w Brukseli[32], Blair, Juppe-Toubon, Verhofstadt) jest utrzymanie powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, które w wymiarze symbolicznym spełniają istotną funkcję w *bezpośredniej* legitymizacji władzy przez *obywateli UE*, a nie obywateli państw członkowskich. Jednocześnie – za sprawą utworzenia drugiej izby z reprezentacją parlamentów narodowych – przezwyciężony zostaje problem politycznej identyfikacji obywateli, o którym mowa była wcześniej. Juppe-Toubon proponują także w tym celu zmianę ordynacji wyborczej w wyborach powszechnych do Parlamentu i ustanowienie 700 okręgów w całej UE, w których wybierano by po jednym deputowanym. Jeśli chodzi o kompetencje, to Fischer, Verhofstadt i gaulliści widzą w przyszłym PE prawdziwą legislatywę. Blair nie wypowiada się jasno w tej sprawie, zaznaczając wszakże, że izba wyższa miałaby kompetencje kontrolne, a nie ustawodawcze.

[31] Guy Verhofstadt, *A vision for Europe – a major speech to the Europan Policy Centre by the Prime Minister of Belgium*, 21.09.2000 (www.theepc.be).

[32] Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer vor dem belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel.

- *I izba – reprezentanci państw narodowych, II izba – albo według modelu Senatu (równa liczba przedstawicieli każdego kraju) albo Bundesratu (liczba przedstawicieli krajów zróżnicowana wg wskaźnika demograficznego)*

Ta propozycja, zgłoszona przez Joschkę Fischera (Berlin), znosi wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego, likwidując tym samym wspomniany element bezpośredniej legitymizacji UE przez jej obywateli. Punkt ciężkości w tym względzie przeniesiony zostaje na poziom narodowy, z którego do europejskiej legislatywy delegowani są zarówno przedstawiciele parlamentów (I izba), jak i rządów (II izba). W Brukseli (w listopadzie 2000) Fischer odszedł od tej propozycji i mówił już tylko o wariancie 1.

- *I izba z wyborów powszechnych, II izba – model Senatu lub Bundesratu*

Model ten (Lipponen, Schäuble, Rau[33]) oznacza w zasadzie przeniesienie na poziom unijny klasycznego rozwiązania stosowanego w państwach federalnych, gdzie obok przedstawicieli wybieranych w wyborach bezpośrednich (I izba) istnieje izba wyższa składająca się z reprezentantów – członów federacji. Schäuble proponuje model Bundesratu, Lipponen opowiada się za Senatem, który najlepiej oddawałby centralną dla koncepcji UE fińskiego premiera zasadę równości państw. Rau podkreśla natomiast konieczność „równego udziału" obu izb parlamentu w procesie ustawodawczym.

[33] *Rau fordert europäische Verfassung*, „FAZ" z 5 kwietnia 2001. Rau opowiada się za przekształceniem Rady Ministrów UE w izbę wyższą parlamentu, czyli uwzględnieniem kryterium demograficznego (inaczej niż Lipponen). Postuluje także zwiększenie kompetencji tak ukształtowanego parlamentu, który miałby wybierać przewodniczącego i całe kolegium Komisji Europejskiej, a także otrzymać prawo inicjatywy ustawodawczej, dotąd zastrzeżone dla Komisji.

- *Parlament Europejski w obecnym kształcie*

Byłby to najdalej idący postulat, jeśli przyjąć, że Parlament miałby zostać podniesiony do rangi władzy ustawodawczej. Wtedy „ominięcie" poziomu narodowego poprzez odrzucenie koncepcji „federalnego" parlamentu (model 3) oraz dwuizbowego parlamentu „mieszanego" (model 1) oznaczałoby, że jedynym źródłem legitymizacji jest „społeczeństwo europejskie". Jednak żadna z dotychczasowych propozycji nie idzie tak daleko. Nawet w projekcie konstytucji UDF władza ustawodawcza wykonywana jest przez wybierany w wyborach powszechnych Parlament i Radę Państw obradującą w funkcji legislacyjnej w składzie przedstawicieli parlamentów narodowych i organów regionalnych. Z oczywistych względów propozycje, w których PE w dzisiejszym kształcie pozostaje częścią funkcjonującego obecnie modelu równowagi instytucjonalnego „trójkąta" (Prodi), także nie zakładają roli Parlamentu jako wyłącznej legislatywy.

AWANGARDA CZY WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA?

Idea awangardy nie jest pomysłem nowym. Nawiązuje przede wszystkim do licznych, zgłaszanych w ostatnim dziesięcioleciu inicjatyw zróżnicowania tempa i form integracji państw w poszerzającej się Unii, np. koncepcja „twardego jądra" (Schäuble-Lamers, 1994) czy „kręgów koncentrycznych" (Balladur)[34]. Podczas gdy pomysły te zostały na papierze, traktatowego umocowania (najpierw w Amsterdamie, potem zmiany w Nicei) doczekała się koncepcja tzw. wzmocnionej współpracy. Wynika ona z przekonania, że przy stale rosnącej liczbie państw UE kraje, które chcą postępować szybciej w integracji, muszą mieć taką możliwość przy zastrzeżeniu poszanowania obowiązujących zasad i wymogu solidarności z innymi krajami. Tak więc według zapisów z Nicei, grupa krajów zamierzających podjąć

[34] Przegląd i typologia różnych koncepcji: Alexander Stubb, *A Categorization of Differantiated Integration*, „Journal of Common Market Studies", Vol. 34, No. 2, June 1996. Por. też: Christian Busse, *Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der euopäischen Integration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte", B47/2000, s. 3–12, oraz: Jerzy Łukaszewski, *Rozwarstwienie Unii Europejskiej a Polska*, „Polska w Europie", zeszyt nr 30 (listopad 1999).

ściślejszą współpracę w jakiejś dziedzinie (niektóre nie podlegają klauzuli o wzmocnionej współpracy), będzie mogła (za zgodą większości państw UE) to uczynić, pozostając przy tym w obowiązujących ramach traktatowych i nie naruszając spoistości Unii.

Mimo iż wynikające z podobnych przesłanek koncepcje awangardy stanowią inną jakość w stosunku do zasady wzmocnionej współpracy, podstawowe różnice są/mogą być (w zależności od koncepcji) dwie. Po pierwsze budowa awangardy musiałaby wiązać się z powołaniem do życia odrębnych instytucji dla grupy tworzących ją państw. W przypadku wzmocnionej współpracy jest to wykluczone ze względu na konieczność zachowania jednolitych ram instytucjonalnych całej Unii. Po drugie inaczej niż wzmocniona współpraca, która może być realizowana przez różne grupy państw w różnych dziedzinach, awangarda zakłada powstanie jednej grupy państw dla wszystkich lub kilku dziedzin współpracy[35].

Wspólnym mianownikiem wszystkich koncepcji awangardy jest przekonanie ich autorów, że dla dobra procesu integracji po rozszerzeniu Unia Europejska powinna oprzeć się na innej strukturze niż dotychczas. Jako założenie wstępne przyjmuje się, że nie wszystkie kraje będą chciały i mogły pogłębiać integrację w tym stopniu, jaki odpowiadać będzie krajom najbardziej do tego zdolnym i zdeterminowanym[36]. Musi nastąpić więc zróżnicowanie – jedni pójdą naprzód, inni pozostaną w tyle. Różnice między wariantami konkretnych rozwiązań odnoszą się do następujących pytań: 1) Czy utworzona w ten sposób awangarda ma być wyposażona we własne instytucje, jaki będą one miały charakter i jaka będzie ich relacja do instytucji całej Unii? 2) Czy awangarda będzie otwarta, czy zamknięta na inne kraje? 3) Czy autorzy koncepcji widzą możliwość zastosowania najwyższego stopnia

[35] Jacques Delors, *„...einer Avantgarde erlauben, voranzugehen..."*, wywiad dla „Le Monde", przedruk w: „Dokumente", nr 3/2000, s. 232–234. Delors mówił: „Wzmocnione współprace – to nie może funkcjonować (...) bo (...) te wzmocnione współprace nie mogą zostać zastosowane na obszarze całego Traktatu z Maastricht. Jeśli chce zmierzać do celu Europy politycznej, to trzeba pozwolić tej awangardzie utworzyć to, co nazywam 'federacją państw narodowych".

[36] Valery Giscard d'Estaing, Helmut Schmidt, *Wysokie pokoje i przedsionek*, „Gazeta Wyborcza" z 13–14 maja 2000. „Pełna integracja nie jest realistyczna dla wszystkich 30 krajów".

integracji na obszarze całej Unii? Innymi słowy – jak długo (a może na trwałe?) istnieć może dualizm (lub większe zróżnicowanie) w stopniu zaawansowania integracji w UE?

Przez pryzmat tych właśnie kryteriów spojrzeć należy na dotychczasowe propozycje powołania europejskiej awangardy. Poniżej przedstawionych zostanie 5 najważniejszych koncepcji zgłoszonych w ubiegłym roku[37]:

- *Jacques Delors*

Delors proponuje utworzenie awangardy na podstawie nowego traktatu założycielskiego, która byłaby wyposażona we własną Radę Ministrów i Parlament. Komisja Europejska pozostałaby jedna i spełniałaby rolę spoiwa między krajami awangardy a resztą państw Unii. Awangarda, definiowana przez Delorsa jako „federacja państw narodowych", to jego zdaniem „jedyny środek, by pogodzić rozszerzenie z pogłębieniem integracji". Delors odwołuje się często do koncepcji konfederacji europejskiej, którą na początku lat 90-ych promował prezydent Mitterand. Oznacza to istnienie „wielkiej Europy" o luźniejszych strukturach i mniejszym stopniu integracji oraz „rdzenia" państw jako awangardy. Odrębność tych dwóch sfer ma być, według Delorsa, trwała (instytucje ściślejszej współpracy z założenia nie są przewidziane dla wszystkich państw, a jedynie dla awangardy[38]), choć charakteryzuje on awangardę jako „otwartą" – dla tych, którzy chcą, ale i mogą (Delors kładzie nacisk właśnie na „zdolność" do udziału w awangardzie[39]).

- *Valery Giscard d'Estaing/ Helmut Schmidt*

Były prezydent Francji i były kanclerz Niemiec widzą awangardę (nie używają tego pojęcia) jako środek uchronienia „początkowych ambicji integracyjnych". Sformułowanie to, jak również postawiony przez nich warunek „identycznych warunków gospodarczych" krajów członkowskich awangardy, niedwuznacznie sugeruje, że w jej skład wejść powinni przede wszystkim członkowie–założyciele EWG. Awangarda miałaby być najściślejszym kręgiem integracji o charakterze politycznym (poza nią byłby jeszcze krąg integracji w dziedzinie obronności oraz – najszerszy – wolnego handlu i gospodarki). Tak pomyślana awangarda miałaby własną Radę, Parlament (powiązany z parlamentami narodowymi), ale nie miałaby Komisji. Jej instytucje nie mogłyby wchodzić w konflikt z istniejącymi instytucjami całej Unii, a wszystkie zobowiązania podjęte przez całą Unię musiałyby być dotrzymywane. Koncepcja Giscarda i Schmidta najbliższa jest propozycjom Delorsa, zarówno od strony instytucjonalnej struktury awangardy, jak i jej trwałego charakteru. W obu tych koncepcjach awangarda nie jest lokomotywą integracji wszystkich, lecz stałym i elitarnym gremium państw, wyraźnie oddzielonym od reszty członków „wielkiej Unii".

- *Joschka Fischer*

Fischer proponuje również osobne instytucje i nowy traktat dla federacji, a nawet dla „centrum grawitacji", będący etapem pośrednim, który wiedzie do finalizacji integracji europejskiej. Różnica z wcześniej przedstawionymi koncepcjami – na którą zwraca uwagę sam Jacques Delors – polega na tym, że Fischer przewiduje, że awangarda będzie etapem przejściowym, a federacja jest strukturą pomyślaną docelowo dla wszystkich członków Unii. Tym samym awangarda kilku państw definiowana jest u Fischera jako lokomotywa integracji, która wyznacza jej kierunek i przygotowuje struktury dla wszystkich państw członkowskich UE. Nie ma być natomiast – inaczej niż u Delorsa i Giscarda-Schmidta – konstrukcją stałą.

- *Jacques Chirac*

„Grupa pionierska", według propozycji prezydenta Francji, wyposażona ma być tylko w „sekretariat", którego rolą miałoby być zapewnianie spójności działań państw ją tworzących. Chirac nie przewiduje więc elementów wspólnotowych dla zaawansowanej współpracy państw tworzących awangardę, przeciwnie – widzi tę kooperację jako opartą na zasadach międzyrządowych, a nawet podkreśla, że jeśli nie udałoby się utworzyć takiej grupy w ramach Unii, to trzeba będzie zrobić to poza nią. Tym samym – inaczej niż w przypadku np. Fischera – pogłębienie współpracy niektórych państw nie oznacza pogłębie-

[37] Por. też zestawienie propozycji w: Joachim Schild, *Über Nizza hinaus. Deutsch-französische Debatten über die Zukunft der EU*, Aktuelle Frankreich-Analysen, Nr. 16, August 2000, Deutsch-Französisches Institut.

[38] *„L'Europe doit se constituer une avantgarde"*, wywiad z Jacquesem Delorsem, „Liberation" z 17–18 czerwca 2000.

[39] Jacques Delors, *Pour une avantgarde europeene*, „Le Nouvel Observateur" z 25–31 stycznia 2001.

nia integracji rozumianego jako wzmacnianie mechanizmów ponadnarodowych lub wspólnotowych. Jako „rozwiązanie przejściowe" określił tak skonstruowaną „grupę pionierską" Alain Juppe, doradca Chiraca i współautor jego przemówienia. Nie jest jednak jasne, do czego miałoby ono prowadzić, tzn. jaki ostateczny kształt miałaby przyjąć konstrukcja UE .

- *Alain Juppe/ Jacques Toubon*

Jeśli wbrew deklaracjom Juppe'a i Toubona traktować ich projekt konstytucji jako komplementarny wobec propozycji Chiraca, to ich „unia wzmocniona" mogłaby właśnie być tym brakującym w przemówieniu Chiraca „punktem dojścia", do którego dążyć miałyby wszystkie kraje. Świadczyć mogłaby o tym wypowiedź Juppe dla „FAZ", że „grupa pionierska" powinna zasysać inne kraje tak, jak stało się to w przypadku euro[40], czyli – powinna być etapem przejściowym, podobnie jak u Fischera. O tym natomiast, że „unia wzmocniona" przewidziana byłaby jako stały element Europy o „zróżnicowanej integracji", świadczyłyby wcześniejsze wypowiedzi Juppe'a i Toubona.

SCHRÖDER I JOSPIN, CZYLI CIĄG DALSZY DYSKUSJI

Choć w dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej z pewnością nie padło jeszcze ostatnie słowo, to na pół roku przed szczytem w Laeken podczas prezydencji belgijskiej, gdzie zarysowany zostanie plan następnych reform UE, główne linie podziałów i punkty sporne wydają się trwałe. Osąd taki uprawniony jest w szczególności po niedawnych wystąpieniach kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera i premiera Francji Lionela Jospina. Niezależnie od istotnych różnic o charakterze formalnym między obiema koncepcjami (Jospin zaprezentował publicznie swój oficjalny pogląd na czekające UE reformy[41], Schröder zaledwie sygnował projekt dokumentu swojej partii, który został

[40] *„Pioniergruppe als Übergang". Ein Gespräch mit Alain Juppe über das Europa von morgen*, „FAZ" z 8 lipca 2000.

[41] Discours du Premier-Ministre [Lionel Jospin], le 28/05/2001, Intervention sur *L'avenir de l'Europe élargie*.

przedłożony do akceptacji na zjeździe SPD w listopadzie 2001[42]), ich waga proporcjonalna jest do znaczenia obu autorów na europejskiej scenie politycznej. Wraz z ich wystąpieniami, na które (szczególnie w przypadku Jospina) z niecierpliwością czekano od wielu miesięcy, zamknięta zostaje lista przywódców największych krajów UE, którzy zajęli stanowisko w dyskusji o *finalité politique* europejskiej integracji. Ich pozycje nie muszą oczywiście być ostateczne i mogą podlegać rewizji. Nie ulega jednak wątpliwości, że dotychczasowe głosy i postulaty stanowić będą centralny punkt odniesienia dla innych uczestników debaty, a dla ich autorów – punkt wyjścia do ewentualnych korekt.

Choć opublikowany na początku maja br. dokument niemieckich socjaldemokratów wzbudził – oczywiście ze względu na osobę podpisanego pod nim kanclerza – duże kontrowersje, jego zawartość merytoryczna nie odbiega zasadniczo od wcześniejszych koncepcji niemieckich prezentowanych dotąd przez ministra Joschkę Fischera. W rzeczywistości wniosek (*Leitantrag*) – przeznaczony do dyskusji na zjeździe SPD – w większym stopniu niż do europejskiej opinii publicznej adresowany był do niemieckich wyborców, a podpis kanclerza podkreślić miał jego znaczenie w formułowaniu celów niemieckiej polityki europejskiej – dotąd domeny ministra Fischera. W omawianym dokumencie znalazły się więc postulaty, które mogą zadowolić zarówno zwolenników głębokiej integracji, jak i tę część niemieckiej opinii publicznej, którą niepokoi zwiększanie kompetencji Brukseli i wydatków budżetowych.

Pierwsi znaleźli więc w nim propozycję przekształcenia Komisji Europejskiej w silną egzekutywę UE i postulat wzmocnienia Parlamentu Europejskiego poprzez rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania i przekazanie mu pełni kompetencji do uchwalania budżetu. W dodatku Rada UE miałaby stać się jedną z izb parlamentu[43], co dodatkowo mu-

[42] Leitantrag: Verantwortung für Europa (Stand 30.04.2001). SPD-Bundesparteitag, Nürnberg, 19.–23. November 2001 (www.spd.de).

[43] Warto zwrócić tu uwagę na pewną niekonsekwencję. Propozycja utworzenia drugiej izby PE z Rady UE podważa sensowność rozszerzenia stosowania zasady współdecydowania PE w procesie legislacyjnym, którą postuluje się w tym samym punkcie. Zasada współdecydowania odnosi się do współdziałania PE i Rady UE w procesie legislacyjnym, która z uwagi na przekształcenia instytucjonalne przestałaby obowiązywać.

siałoby wzmocnić Komisję (stałaby się rządem europejskim) i nadało Unii Europejskiej charakter federacji, w której państwa członkowskie straciłyby swoją dominującą rolę. Propozycje te nie zostały w dokumencie SPD szerzej rozwinięte, nie przedstawiono też głębszego uzasadnienia takich rozwiązań. Ich zbieżność z koncepcją Fischera jest jednak niepodważalna i trudno mówić o różnicach między kanclerzem a ministrem w kwestiach instytucjonalnych.

Być może większe znaczenie od postulatów o charakterze konstytucyjnym, znanych z wcześniejszych wystąpień, miało podniesienie w dokumencie SPD kwestii podziału kompetencji między Unię, państwa członkowskie i regiony (i to przed zagadnieniami instytucjonalnymi). Dotychczas żądania takie – w kontekście dyskusji o reformie instytucji UE – pojawiały się głównie ze strony przedstawicieli niemieckich landów, podczas gdy w debacie na najwyższym szczeblu odgrywały zdecydowanie mniejszą rolę. Tymczasem w dokumencie SPD wyraźnie sformułowano postulat przestrzegania zasady subsydiarności, zapobieżenia niekontrolowanemu okrawaniu kompetencji państw przez UE, uchwalenia jasnego katalogu kompetencji, a przede wszystkim – renacjonalizacji części polityki rolnej i strukturalnej, tak by kraje członkowskie miały większą swobodę w prowadzeniu własnej polityki regionalnej. Jak wspomniano, pierwszym adresatem tych sformułowań był (zaniepokojony m.in. nadmiernym udziałem Niemiec w finansowaniu europejskiej polityki rolnej) niemiecki wyborca. Błędem byłoby jednak interpretowanie tych postulatów wyłącznie w kontekście polityki wewnętrznej Niemiec. Z całą pewnością problem określenia podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami politycznej konstrukcji Unii Europejskiej (kto za co odpowiada?) coraz częściej będzie znajdować się w centrum debaty o przyszłym kształcie UE, dotąd zorientowanej na wąsko pojęte kwestie instytucjonalne.

Jeśli Lionel Jospin mówi o priorytecie określenia „projektu politycznego" Unii Europejskiej przed zagadnieniami instytucjonalnymi, to żądaniem tym zdaje się zbliżać do domagającego się „jasnego podziału kompetencji" Schrödera. W obu przypadkach celem jest przecież wyznaczenie zadań, które najlepiej wypełnić mogłaby Unia i określenie (dopiero) potem zakresu władzy jej poszczególnych instytucji. O ile jednak Schröder kładzie nacisk na – charakterystyczny dla ustroju federalnego – rozkład praw i obowiązków w układzie

wertykalnym (unia–państwa[44]), Jospin koncentruje się na konkretnym projekcie, jakim jest „europejski model socjalny". O wypełnieniu treścią „europejskiego modelu socjalnego" mowa jest także w poświęconym reformie UE dokumencie francuskiej Partii Socjalistycznej. Wymienia się tam ochronę służby publicznej, państwowych gałęzi gospodarki (rynek energetyczny), sztywne reguły dla pracodawców odnośnie zwolnień i oszczędności, a także konieczność budowania Europy jako zapory przeciwko „dzikiemu liberalizmowi" w erze globalizacji[45]. W koncepcji francuskich socjalistów Unia Europejska spełniać ma więc jasno określoną funkcję społeczno-gospodarczą (Jospin powraca w swoim wystąpieniu także do postulatu utworzenia „europejskiego rządu gospodarczego" jako swoistej przeciwwagi dla monetarystycznej polityki Europejskiego Banku Centralnego), podczas gdy problem reform instytucjonalnych traktowany jest jako drugorzędny. Jospin wypowiada się wprawdzie obszernie na ten temat, jednak charakterystyczna dla polityki europejskiej Francji próba pogodzenia ambitnych celów integracyjnych z dążeniem do maksymalnego zachowania suwerenności państwowej[46] wyraźnie utrudnia (jeśli nie uniemożliwia) przedstawienie spójnej koncepcji.

Jospin – opowiadając się za utrzymaniem obecnego „trójkąta instytucjonalnego" – proponuje wzmocnienie wszystkich istniejących instytucji UE (zarówno tych o charakterze wspólnotowym, jak i międzyrządowym) oraz utworzenie nowych. Zgodnie z tą koncepcją Komisja Europejska otrzymałaby przewodniczącego desygnowanego przez Parlament Europejski. Rada Europejska (w jej składzie byłby też przewodniczący Komisji) miałaby prawo rozwiązywania Parlamentu oraz akceptowałaby długoterminowy program legislacyjny. Rada Europejska wzmocniłaby się też przez utworzenie Rady Ministrów ds. Europejskich, która zajmowałaby się sprawami bieżącej polityki. Demokratyzacja UE dokonać miałaby się za pomocą utworzenia kolejnego organu – Kongresu, w skład którego wchodziliby przedstawiciele

[44] W dokumencie wyraźnie podkreśla się, że układ kompetencji między państwem a regionami zastrzeżony ma być dla regulacji wewnątrzpaństwowych.

[45] Michaela Wiegel, *Verbundenheitsbeschwörungen. Vor dem deutsch-französischen Treffen in Paris*, „FAZ" z 11 maja 2001.

[46] Por. Joachim Schild, *„Den Rhein vertiefen und erweitern?" Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel*, Aktuelle Frankreich-Analysen, Nr.17, Februar 2001, Deutsch-Französisches Institut, s. 9.

parlamentów narodowych i PE. Do jego kompetencji należałaby kontrola przestrzegania zasady subsydiarności przez inne organy UE oraz dyskusja nad „stanem Unii" po upływie jednego roku. W ten sposób mógłby odgrywać rolę „w ewolucji reguł UE". Jospin postuluje także ożywienie debaty europejskiej w krajach członkowskich za pośrednictwem stowarzyszeń społecznych, parlamentów narodowych i instytucji „mediatora europejskiego".

Nie ma wątpliwości, że propozycje Jospina zmierzają przede wszystkim do utrzymania *status quo* przy wzmocnieniu elementów współpracy międzyrządowej. Świadczy o tym choćby propozycja powołania Rady Ministrów ds. Europejskich, czyli quasi-rządu europejskiego. „Upolitycznianie" (czytaj: wzmacnianie) Komisji Europejskiej przez wybór jej przewodniczącego przez PE, gdy jednocześnie jej rola musiałaby w tej sytuacji zostać zredukowana do wykonawcy decyzji zapadających na szczeblu międzyrządowym, wydaje się pomysłem wątpliwym[47].

Trudności, jakie na tle rozbieżnych koncepcji UE wystąpiły na przestrzeni ostatniego roku w stosunkach francusko-niemieckich, mają korzenie nie tylko w różnicy interesów dzielącej te kraje w takich dziedzinach integracji, jak rolnictwo czy polityka strukturalna (stąd wyraźny sprzeciw Jospina wobec niemieckich planów częściowej renacjonalizacji tych polityk, która doprowadziłaby do pozbawienia francuskich rolników pokaźnych środków finansowych). W przypadku instytucjonalnej architektury UE to nie narodowe interesy grają pierwszoplanową rolę, lecz sposób pojmowania roli państwa narodowego we współczesnym świecie oraz ocena jego zdolności do zaspokajania potrzeb materialnych i zapewniania szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli. Różnice zdań w tej zasadniczej kwestii znacznie trudniej przezwyciężyć niż różnice mniej lub bardziej doraźnych interesów. Zainicjowany w styczniu 2001 na szczycie francusko-niemieckim w Blaesheim (30.01) proces intensywnych konsultacji międzyrządowych poświęconych przyszłości Unii Europejskiej nie przyniósł, jak na razie, pożądanego zbliżenia stanowisk. Najlepszym dowodem są omówione wyżej stanowiska niemieckiej SPD i premiera Francji Jospina, niemal w każdym punkcie wykazujące zasadnicze różnice poglądów.

[47] Por. Daniel Vernet, *Europe: les oublis de Lionel Jospin*, „Le Monde" z 2 czerwca 2001.

PODSUMOWANIE

W artykule opublikowanym na łamach tygodnika „Die Zeit" były kanclerz Niemiec Helmut Schmidt wymienił pięć podstawowych celów, których osiągnięcie jest, jego zdaniem, nieodzowne dla sprawnego funkcjonowania Unii Europejskiej po rozszerzeniu. Po pierwsze należy ograniczyć liczbę „wcieleń" Rady UE, która obecnie obraduje – w zależności od problemu – w różnym składzie ministerialnym. W traktatach tymczasem istnieje wyłącznie Rada UE i Rada Europejska (w składzie szefów państw i rządów). Powrót do tej sytuacji ograniczyłby biurokrację i naruszanie zasady subsydiarności. Po drugie regułą głosowania w Radzie UE powinna być zasada większości głosów, a rozdział głosów w Radzie powinien być uzależniony od siły gospodarki danego kraju. Po trzecie każdy akt prawny UE musi mieć akceptację Parlamentu Europejskiego, gdyż Komisja i Rada nie mają demokratycznej legitymizacji. Po czwarte należy drastycznie obniżyć liczbę komisarzy (po rozszerzeniu wzrośnie ona z 15 do 27). Po piąte należy wyraźnie określić kompetencje UE zgodnie z zasadą subsydiarności[48]. Choć Schmidt jednocześnie niechętnie odnosi się do projektu europejskiej „konstytucji", który ocenia jako przedwczesny, to nie ulega wątpliwości, że od gruntownej przebudowy instytucji Unii Europejskiej – jakkolwiek nazwałoby się akt prawny, w którym zostanie ona zapisana – nie ma już odwrotu. Wprowadzenie wspólnej waluty czy stopniowa realizacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE (a także rozszerzenie na wschód) są z pewnością najważniejszymi projektami w dziejach integracji europejskiej, które będą odpowiedzią na zmieniającą się funkcję państwa narodowego we współczesnym świecie. Ich pomyślna realizacja zależy wszakże od efektywności przewidzianych do niej struktur oraz społecznej akceptacji wyrażanej za pomocą demokratycznych procedur. W obu przypadkach idzie o najwyższą stawkę: funkcję i kompetencje państwa narodowego. Na obecnym etapie każda istotna zmiana w instytucjonalnej architekturze Unii Europejskiej oznacza już poważną ingerencję w sferę zastrzeżoną dotąd dla państw narodowych. To właśnie skala dopuszczalnej ingerencji (czytaj: ustępstw ze strony państw członkowskich UE na rzecz „wspólnoty") jest jądrem obecnej dyskusji. Decyzje, które za-

[48] Helmut Schmidt, *Lasst den Worten endlich Taten folgen*, „Die Zeit" z 7 czerwca 2001.

padną w 2004 roku, będą pierwszym sprawdzianem zdolności europejskich elit do sformułowania nie tylko nośnej koncepcji Unii Europejskiej, ale i wizji przyszłości państwa narodowego.

Piotr Buras

POLSKA WOBEC DYSKUSJI O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

UWAGI OGÓLNE

„Przedfischerowski" okres debaty o politycznej przyszłości Unii Europejskiej przeszedł w Polsce prawie niezauważony. Nie tylko wcześniejsze koncepcje Schäublego i Lamersa czy Balladura nie spotkały się z większym zainteresowaniem polskiej opinii publicznej. Podobnie stało się też z cytowanymi wypowiedziami Delorsa czy (z początku) Giscarda-Schmidta. O tym, że problemy przyszłego kształtu Unii Europejskiej stały się jednak w roku 2000 przedmiotem dyskusji także w Polsce, przesądziła nie tylko perspektywa coraz bliższego członkostwa Polski w UE, lecz także przypadek, jakim było opublikowanie w tym samym wydaniu „Gazety Wyborczej" relacji z berlińskiego przemówienia Joschki Fischera i starszego o kilka tygodni tekstu Giscarda-Schmidta, promującego ideę różnicowania tempa i form integracji europejskiej[49]. Właśnie m.in. ta kontaminacja dwóch wystąpień spowodowała szereg bardzo sceptycznych komentarzy zarówno ze strony prominentnych polityków, jak i publicystów. Przede wszystkim jednak pierwsze reakcje ujawniły nieprzygotowanie i zaskoczenie polskich decydentów i komentatorów dyskusją, która nie wybuchła przecież z dnia na dzień. Nazajutrz po wystąpieniu Joschki Fischera, w trakcie Spotkań Europejskich Fundacji im. Roberta Schumana, prezydent Aleksander Kwaśniewski ubolewał, że w Unii Europejskiej jest „zbyt wiele egoizmu i krótkowzroczności, nie ma niczego, co dałoby się porównać z wizją Roberta Schumana", oraz krytycznie odniósł się do pomysłów pełnej integracji, w której uczestniczyć będą tylko niektórzy[50]. Jako „odważną, lecz przedwczesną" określił koncepcję Fischera minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek[51], a gazety cytowały przedstawicieli polskich władz zaniepokojonych tym, że wizja federalnej Europy oznacza kolejną przeszkodę na drodze Polski do UE[52]. Adam

[49] „Gazeta Wyborcza" z 13–14 maja 2000.
[50] *Wizja odważna, lecz przedwczesna*, „Rzeczpospolita" z 15 maja 2000.
[51] *Wizja odważna, lecz przedwczesna*, „Rzeczpospolita" z 15 maja 2000.
[52] Jędrzej Bielecki, *Europa dla wybranych*, „Rzeczpospolita" z 15 maja 2000.

Michnik napisał w komentarzu, że „wizja Joschki Fischera kryje w sobie (...) zniewalającą moc utopii", ale „mimo podziwu dla wizjonerstwa niemieckiego ministra, sądzę, że aż do śmierci będę obywatelem niepodległej Polski. Naturalnie, Polski należącej do Unii Europejskiej"[53].

Największe emocje wzbudziła w Polsce koncepcja awangardy lub wzmocnionej współpracy, wcześniej w zasadzie nie komentowana i nie poruszana w dyskusji publicznej. Temat ten miał dla wszystkich jej uczestników nie tylko powab nowości, lecz kontrowersje wokół niego musiały wybuchnąć ze zwielokrotnioną siłą, ponieważ nie były dotąd w żaden sposób rozładowywane. Pierwszą i dominującą cechą polskiej dyskusji o przyszłości UE stała się więc pierwszoplanowa rola, jaką odgrywał w niej problem awangardy. Stał się on przedmiotem największej ilości komentarzy, przyćmiewając inne aspekty debaty europejskiej.

Drugą cechą, o której będzie jeszcze mowa, jest wyraźna przewaga głosów i koncepcji formułowanych w kręgach rządowych (głównie oczywiście MSZ), podczas gdy partie polityczne i parlament w zasadzie nie zajmują w tych sprawach stanowiska[54].

Trzecia wreszcie kwestia, o której warto wspomnieć na wstępie, to fakt, że liczba i wartość merytoryczna oficjalnych wystąpień programowych rządu polskiego w sprawach dotyczących przyszłego kształtu UE wyróżnia Polskę spośród wszystkich pozostałych państw kandydujących do członkostwa w UE.

Dalsza część tego rozdziału obejmuje przegląd najważniejszych dokumentów oficjalnych dotyczących interesującej nas problematyki. Potem omówiony zostanie sposób postrzegania wyzwań stojących przed Unią Europejską przez przedstawicieli polskich władz odpowiedzialnych za prowadzenie polityki zagranicznej (prezydent, premier, minister spraw zagranicznych). Następnie opinie zawarte we wspomnianych dokumentach poddane

[53] „Gazeta Wyborcza" z 13–14 maja 2000. W późniejszych komentarzach dało się już jednak odczuć znacznie większą otwartość na wywołaną przez Fischera dyskusję. Por. wywiad Adama Michnika z Joschką Ficherem, Marek A. Cichocki, *Europa – znikający punkt*, „Życie" z 31 maja 2000. Jerzy Łukaszewski, *Tak dla Joschki Fischera*, „Rzeczpospolita" z 3 lipca 2000.

[54] Na ten temat: Piotr Buras, *Publiczny brak zainteresowania*, „Tygodnik Powszechny", nr 14/2001.

zostaną analizie i – w ostatniej części tego rozdziału – skonfrontowane z publicznymi wypowiedziami polityków, ekspertów i dziennikarzy jako wyrazicieli/kreatorów opinii publicznej[55].

PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH DOKUMENTÓW

Nie istnieje – podobnie zresztą jak w przypadku innych krajów – jeden dokument rządowy przedstawiający polską wizję przyszłości UE[56], stąd rekonstrukcja i analiza owej wizji oparta być musi na wypowiedziach trojakiego rodzaju.

Po pierwsze są to wystąpienia przedstawicieli polskich władz, w których bezpośrednio odnieśli się do toczącej się na forum Unii dyskusji o *finalité politique*. Pierwszym z nich był wygłoszony 16 czerwca 2000 roku w Berlinie wykład głównego negocjatora Jana Kułakowskiego (dalej: *Kułakowski*)[57]. Jego przemówienie skoncentrowane było na Fischerowskim projekcie federacji, jak również podnosiło praktyczne i polityczne problemy jego realizacji. W warstwie programowej było natomiast bardzo oszczędne[58]. Szczególne znaczenie należy przypisać przemówieniu ministra Władysława Bartoszewskiego 25 lipca 2000 roku w Brukseli (dalej: *Bartoszewski I*)[59]. Było to pierwsze programowe wystąpienie

[55] Jeśli chodzi o dyskusję publiczną, to zaprezentowany tu przegląd opinii opiera się na wybranych artykułach prasowych i doniesieniach agencyjnych dostępnych autorowi, a także przeprowadzonych przez niego wywiadach.

[56] Minister Jan Kułakowski mówił w wywiadzie: „Fakt, że nie mamy jednolitego stanowiska w tej sprawie [*finalité politique*] (a który kraj UE ma takie jednolite stanowisko?) nie może znaczyć, że z tej debaty jesteśmy wykluczeni. Będą to głosy z Polski. Nie będzie to i nie musi być jeden głos Polski". *Kto „żywi się" europejskim duchem*, „Unia i Polska" z 11 września 2000.

[57] *Federacja a poszerzona Unia. Próba odpowiedzi Joschce Fischerowi*. Przemówienia Jana Kułakowskiego na spotkaniu Europejskiej Ligi Współpracy Gospodarczej (ELEC), Berlin, 16 czerwca 2000. Zaznaczyć wszakże należy, iż Kułakowski mówił „nie jako dyplomata, lecz jako zaangażowany Europejczyk". Skrócona wersja przemówienia: *Solidarność dla Europy*, „Gazeta Wyborcza" z 19 czerwca 2000.

[58] W swojej konstrukcji i sposobie postawienia problemów przemówienie Kułakowskiego zbliżone jest do listu francuskiego ministra spraw zagranicznych Huberta Vedrine'a do Joschki Fischera, także z czerwca 2000.

[59] *Wizja i możliwości. O nowy kierunek w integracji europejskiej*. Wystąpienie ministra Władysława Bartoszewskiego w Centre for European Policy Studies w Brukseli w dniu

przedstawiciela polskich władz, odnoszące się do kwestii przyszłego kształtu UE. Bartoszewski nie nakreślił w nim wprawdzie polskiej wizji Unii, wskazał jednak na szereg problemów (zasięg geograficzny UE, metoda integracji, awangarda, rola państwa narodowego, zasada solidarności europejskiej), które uznał za kluczowe w debacie o przyszłości UE. Będą one rozwijane w następnych wystąpieniach ministra, a także poruszane przez innych przedstawicieli władz. O awangardzie i wzmocnionej współpracy minister Bartoszewski mówił obszernie w trakcie Forum Europejskiego w Alpbach 30 sierpnia 2000 roku (dalej: *Bartoszewski II*)[60]. Natomiast tezy dotyczące granic przyszłej Unii Europejskiej powtórzone zostały w styczniu 2001 w Berlinie[61]. Najpełniejszy charakter miały rozważania prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, które w grudniu 2000 roku wydrukowała „Frankfurter Allgemeine Zeitung", ale też opublikowane zostały najpóźniej (dalej: *Kwaśniewski*)[62]. W swoim artykule prezydent naszkicował projekt przyszłej architektury instytucjonalnej UE, odnosząc się do zgłaszanych w dyskusji pytań i propozycji.

Po drugie istotne znaczenie dla odtworzenia i zrozumienia stanowiska polskiego MSZ wobec projektów przebudowy konstrukcji UE mają trzy dokumenty przygotowane przezeń w związku z konferencją międzyrządową o reformie instytucjonalnej UE w roku 2000. Pierwszy z nich to tzw. list do Gamy, czyli odpowiedź na zapytanie o stanowisko wobec reform instytucji UE, skierowane przez prezydencję portugalską do państw kandydackich[63]. Drugi to „Konferencja Międzyrządowa 2000 – Polski punkt widzenia" (dalej: *MSZ–KM*), czyli obszerna analiza planowanych reform instytucjonalnych wraz z wyraźnie sformułowanym stanowiskiem Polski w poszczególnych sprawach[64]. Trzecim dokumentem tego rodzaju jest analiza i ocena Traktatu Nicejskiego ogłoszona przez MSZ w lutym 2001 roku (dalej: *MSZ–Nicea*)[65]. Choć opracowania te nie odnoszą się bezpośrednio (z wyjątkiem odpowiedniego rozdziału analizy Traktatu Nicejskiego) do dyskusji o *finalité politique*, to zawarte w nich opinie stanowią kontekst dla rozważań o polskim stanowisku wobec poruszanych w niej problemów.

Po trzecie wreszcie uwzględnić należy także pozostałe publiczne wypowiedzi przedstawicieli rządu lub prezydenta na ten temat. Najważniejsze jest z pewnością sejmowe wystąpienie premiera Jerzego Buzka, poświęcone w całości integracji Polski z UE (dalej: *Buzek*), w którym znalazł się obszerny passus o polskim „sposobie widzenia przyszłej Unii Europejskiej"[66].

EUROPA JUTRA – ZMIANA „AKSJOLOGII INTEGRACJI"?

Prognozowanie i projektowanie przyszłości Unii Europejskiej wymaga przede wszystkim dokładnej analizy punktu wyjścia, czyli etapu integracji, w którym obecnie się znajdujemy. Jakie są najważniejsze wyzwania, przed którymi stoi dziś Unia Europejska? Jakie wartości i zasady współdziałania są nieodzowne dla kontynuacji i powodzenia projektu integracyjnego? Jaka metoda przeprowadzania koniecznych zmian konstrukcji Europy gwarantuje skuteczność tego przedsięwzięcia?

---

25 lipca 2000 (www.msz.gov.pl). Skrócona wersja: *Odwaga europejskiego zjednoczenia*, „Gazeta Wyborcza" z 26 lipca 2000.

[60] Wystąpienie ministra Władysława Bartoszewskiego na Europäisches Forum, Alpbach, Austria, dnia 30 sierpnia 2000 roku (maszynopis).

[61] *Granice integracji*. Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP prof. Władysława Bartoszewskiego na Międzynarodowym Forum Bertelsmanna, Berlin, dnia 20 stycznia 2001 (www.msz.gov.pl).

[62] *Der Weg zur politischen Union Europas*. Von Aleksander Kwaśniewski, Präsident der Republik Polen, „FAZ" z 2 grudnia 2000. Tekst ten – z nieznacznymi zmianami – opublikowany został też w dwóch innych pismach: *W kierunku unii politycznej*, „Unia i Polska" z 23 grudnia 2000 oraz *We should not ask what Europa can do for us. We should ask what we can do for Europe*, „European Voice" z 11–17 stycznia 2001. Według nieoficjalnych informacji, treść artykułu prezydenta Kwaśniewskiego uzgadniana była z MSZ.

[63] *IGC 2000/ Contribution from the government of Poland*, 24.02.2000, CONFER/VAR 3960/0. Obszerna analiza wszystkich „listów do Gamy": Marek A. Cichocki, Olaf Osica, *Listy do Gamy. Stanowiska krajów kandydujących do Unii Europejskiej wobec Konferencji Międzyrządowej 2000*, „Raporty i Analizy" 4/00, Centrum Stosunków Międzynarodowych (www.csm.org.pl).

[64] *Konferencja Międzyrządowa 2000 – Polski punkt widzenia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 12 czerwca 2000 roku. Por. *Poland's position on the 2000 Intergouernmental conference. A critical evaluation*, Working Paper of the Konrad Adenauer-Foundation in Poland, Warsaw, November 2000.

[65] *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 12 lutego 2001 roku.

[66] Stenogram z posiedzenia Sejmu: *3 kadencja, 95 posiedzenie, 3 dzień (22.12.2000), Prezes Rady Ministrów Jerzy Buzek*, www.sejm.gov.pl.

Polskie spojrzenie na te zasadnicze pytania integracji europejskiej z oczywistych względów uwarunkowane jest pozycją tego kraju jako kandydata do członkostwa. Wprawdzie rozszerzenie Unii Europejskiej, także w jej krajach członkowskich, uznawane jest zgodnie za największe wyzwanie w najbliższych latach, jednak rozłożenie akcentów wskazuje na odmienną percepcję tego problemu po dwóch stronach stołu negocjacyjnego. Jeśli wśród „starych" Europejczyków „wyzwanie" oznacza dziś przede wszystkim konieczność głębokiej reformy instytucji i mechanizmów unijnych, czego rezultatem jest debata o *finalité politique*, to w Polsce eksponuje się raczej pojmowanie go w kategoriach geopolitycznych i historycznych, jako „objęcie krajów Europy Środkowej i Wschodniej wspólnotową metodą pokoju – wyjątkowym 'wynalazkiem' Europy XX wieku" (*Kułakowski*)[67].

Te dwa podejścia wzajemnie się nie wykluczają, różnice mają jednak wpływ na odpowiedzi na następne z postawionych tutaj pytań. Polscy politycy sprzeciwiają się przede wszystkim traktowaniu rozszerzenia jako synonimu zagrożenia bytu Unii Europejskiej. Minister Bronisław Geremek sarkastycznie podsumowywał obawy państw Unii: „Wszyscy wielcy Europejczycy rzucili się teraz na nas, że my im obalimy całą architekturę, czarna wizja, że to, co oni przez pół wieku budowali, teraz my, barbarzyńcy ze wschodu, zburzymy", ale – dodawał z uznaniem – „Fischer mówi wprost przeciwnie, że rozszerzenie jest szansą na pogłębienie integracji (...) To nie zdarzyło się do tej pory"[68]. „Obawy strony unijnej, że poszerzenie może doprowadzić do osłabienia procesu integracji, z naszego punktu widzenia nie znajdują uzasadnienia" – mówił premier Jerzy Buzek w Sejmie. Przeciwko demonizowaniu domniemanego bałaganu instytucjonalnego i proceduralnego po rozszerzeniu UE występował też minister Jan Kułakowski: „Ja na to mam odpowiedź trochę oportunistyczną, może trochę populistyczną (...), pamiętam, jak Unia sześciu przyjmowała trzech nowych członków i jakie wówczas były obawy, że to jest koniec Europy (...) Unia dwudziestu państw nie będzie miała identycznych możliwości integracyjnych, jak Unia sześciu, ale to jest cena

[67] W swoim berlińskim przemówieniu Kułakowski mówił też: „Moim zdaniem, warunkiem podstawowym realizacji celów stojących przed Unią, jest sprawne poszerzenie".

[68] *Bronisław Geremek – gość Moniki Olejnik – 16 maja 2000 o 8.10*, Salon polityczny Trójki, www.radio.com.pl/scripts/trojka/salon/def

za zjednoczenie kontynentu, które stało się możliwe po zmianach w naszych krajach". Cena – dodaje Kułakowski – „którą trzeba zapłacić"[69]. Bardziej naprzeciw obawom obecnych członków UE wyszedł minister Władysław Bartoszewski w swoim wystąpieniu w Brukseli. Jego zdaniem, obecnie można mówić w zasadzie o kilkuletniej perspektywie integracji, w której dokonać mają się najważniejsze rozpoczęte już procesy: akcesja nowych członków, stworzenie polityki bezpieczeństwa i obrony, podjęcie rywalizacji globalnej przez UE itd. To, co wykracza poza horyzont 2006 roku, czyli m.in. dyskusja o *finalité politique,* wymyka się jasnym ocenom. „Naszym celem powinno być jednak to – mówił Bartoszewski, wyraźnie odwołując się do obaw przed „rozwodnieniem" Unii – aby przyszła Unia posiadała zdolność do kształtowania swego otoczenia międzynarodowego oraz dysponowała mechanizmami, dzięki którym będzie mogła zająć przysługujące jej miejsce w relacjach globalnych. **Decyzje, które podejmuje Unia dziś, nie mogą umniejszać jej potencjału w przyszłości** [podkr. – PB]"[70].

Rozważania o ostatecznym kształcie Unii Europejskiej interpretowane bywają też jako pretekst do opóźniania procesu przyjmowania nowych członków. Krótko przed szczytem UE w Nicei przewodniczący Sejmowej Komisji Integracji Europejskiej Tadeusz Mazowiecki tak mówił o reformach instytucjonalnych w UE: „Można zrozumieć (...), że takie zmiany muszą poprzedzać rozszerzenie, ale czasem odnosi się wrażenie, że tym argumentem zbyt łatwo się szafuje"[71]. Znacznie ostrzej wypowiadał się na ten temat Roman Kuźniar: „'Europa' ucieka przed rozszerzeniem, zwołując kolejne Maastricht, Amsterdamy czy Nicee lub fundując sobie tematy zastępcze w postaci Karty Praw Podstawowych (...) czy Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (...) To właśnie rozszerzenie jest dzisiejszym wyzwaniem Unii Europejskiej. Pod tym względem przywódcy zachodnioeuropejscy są znacznie mniej wizjonerscy"[72].

[69] *Kto „żywi się" europejskim duchem?* „Unia i Polska" z 11 września 2000.

[70] Podobne stwierdzenia znalazły się w dokumencie przygotowanym przez MSZ na konferencję międzyrządową: „Podstawową kwestią jest, aby proces ten [rozszerzenie] nie osłabił tempa integracji europejskiej, a wręcz przeciwnie – przyczynił się do podniesienia efektywności UE. Leży to w strategicznym interesie Polski."

[71] *Mazowiecki: Dyskusja pretekstem do opóźniania*, „Unia i Polska" z 6 listopada 2000.

[72] Roman Kuźniar, *Nadmiar wizji, brak konkretów*, „Tygodnik Powszechny", nr 45/2000. Autor, dyrektor Departamentu Planowania i Strategii Polityki w MSZ, opublikował ten tekst jako profesor Uniwersytetu Warszawskiego, a nie urzędnik państwowy.

Konsekwencją oczywistego priorytetu rozszerzenia w polskiej polityce europejskiej był także początkowy sceptycyzm, z jakim w kręgach oficjalnych ustosunkowywano się do ewentualności polskiego udziału w dyskusji o przyszłości Unii. Niepisana doktryna mówiła, że zbyt szybkie odsłonięcie naszych kart zrazić może do nas niektórych członków UE, których głosu potrzebujemy przecież do ratyfikacji naszych protokołów akcesyjnych. Wstrzemięźliwość w dyskusji o przyszłości była więc wyrazem dbałości o teraźniejszy wymiar polskiej racji stanu[73].

Próbą uniknięcia szpagatu między nadrzędnym interesem rozszerzenia, a myśleniem o UE w kategoriach państwa członkowskiego był wspomniany komentarz MSZ do Traktatu z Nicei. Robiąc dobrą minę do nie całkiem dobrej gry, MSZ wyraźnie pozytywnie ocenił rezultaty szczytu w Nicei jako otwierające drogę ku rozszerzeniu. Najwyraźniej z premedytacją oceniono reformy instytucjonalne za pomocą wąskiego kryterium gotowości do rozszerzenia[74], w sferze analitycznej pomijając w zasadzie kwestię efektywności zreformowanych struktur *po rozszerzeniu*. Zważywszy na liczne krytyczne głosy w krajach członkowskich UE i Parlamencie Europejskim, stwierdzenie, że „Traktat z Nicei zawiera rozwiązania, które gwarantują efektywność działania Wspólnot i Unii" (s. 3 i 5), uznać należy raczej za polityczną manifestację, niż za wyraz rzeczywistego przekonania. Zawarte w dokumencie MSZ opinie formułowane były w oparciu o rozumienie „aktualnych interesów Polski jako kraju kandydującego do UE" (s. 14), a nie antycypację tego, co mieć będzie miejsce po rozszerzeniu. Stąd też niepełny charakter niektórych reform (np. zwiększenia zakresu głosowania większościowego) przyjęty został z akceptacją jako pozwalający Polsce wpłynąć na ich kształt po wejściu do UE[75].

[73] Por. wywiad z Janem Truszczyńskim, ambasadorem Polski przy UE, *Jesteśmy w ostatniej fazie*, „Unia i Polska" z 6 listopada 2000.

[74] „Traktat z Nicei stanowi istotny etap w rozwoju instytucjonalnym Unii Europejskiej przede wszystkim w tym znaczeniu, że jego wejście w życie będzie równoznaczne z gotowością UE do przyjęcia nowych państw członkowskich" (*MSZ–Nicea*, s. 5).

[75] Krytyka dokumentu MSZ: Zdzisław Najder, *Współgospodarz Europy*, „Rzeczpospolita" z 19 marca 2001. O ile zgodzić należy się z autorem, że „generalna aprobata [Traktatu Nicejskiego] znowu zdradza naszą pozycję kraju kandydującego", to jego negatywna ocena obu dokumentów MSZ wynika chyba w dużej mierze z nadmiernych oczekiwań wobec analiz z założenia dotyczących przecież nie stanowiska Polski wobec dyskusji o *finalité politique*

Po początkowych wyrażanych publicznie obiekcjach co do pomysłów przebudowy Unii Europejskiej i pomimo wspomnianych wyżej konsekwencji „priorytetu rozszerzenia" większa część elit politycznych dostrzega jednak zasadność debaty o politycznym wymiarze integracji. Najwyraźniej konieczność tę sformułował prezydent Aleksander Kwaśniewski: „Nadszedł czas, w którym kierunek, w jakim zmierza integracja europejska, zaczął się bardziej liczyć, niż kiedykolwiek. (...) Jeśli Unia Europejska chce sprostać przyszłym wyzwaniom, musi stać się Europejską Unią Polityczną" (*Kwaśniewski*)[76]. O „dramatycznych problemach wewnętrznych", jakie stoją przed UE, mówił też w Berlinie Jan Kułakowski: „Jak daleko i jak szybko ma postępować integracja? Jak ułożyć stosunki między tymi krajami, które chcą bardziej zaawansowanej integracji, a tymi, które są ostrożniejsze? Jaka powinna być rola państwa narodowego w federalnej Europie?". Kułakowski określił też nowe cele, do których realizacji przyszła Unia powinna być przygotowana. UE musi objąć „przywództwo w procesach integracji na skalę światową", czyli odgrywać większą niż dotychczas rolę w WTO i organizacjach ochrony środowiska, a także być zdolna do rozwiązywania kryzysów przynajmniej w Europie. Wizja silnej i zwartej Unii pojawia się w większości wypowiedzi przedstawicieli polskich władz i partii politycznych. Mówi się więc o UE nie tylko jako „unii politycznej", lecz także „eksporterze stabilności" i „modelu przyciągania dla wszystkich państw" (*Bartoszewski I*) czy „mocarstwie europejskim" (Leszek Miller)[77].

O ile stosunek do debaty o ostatecznym kształcie UE jako takiej warunkowany był/jest w dużej mierze „priorytetem rozszerzenia", to na samą wizję Europy jutra w oczach polskich decydentów silnie wpływa antycypacja miejsca i roli Polski w UE. Gdy mowa o wartościach, na których opiera się

integracji, lecz ograniczonych reform instytucjonalnych i tym samym odnoszących się do innego horyzontu politycznego. Por. Paweł Świeboda, *Polska" postnicea",* „Unia i Polska" z 2 kwietnia 2001.

[76] O politycznym charakterze integracji pisał wiceminister spraw zagranicznych Radek Sikorski: „W istocie rzeczy proces integracji europejskiej zawsze był przedsięwzięciem politycznym, o czym każdy, kto zadał sobie trud przeczytania tekstów jego projektodawców, mógł się przekonać w ciągu pięciu minut". Radek Sikorski, *Polska droga do federalizmu*, „Rzeczpospolita" z 26 lutego 2001.

[77] *MSZ będzie w tle*, wywiad z Leszkiem Millerem, przewodniczącym Sojuszu Lewicy Demokratycznej, „Unia i Polska" 19 marca 2001.

Unia, w Polsce na pierwszym miejscu wymienia się „solidarność". Nie jest to tylko, jak można sądzić, proste odwołanie do preambuły Traktatu Rzymskiego, ale wyraz świadomości, że Polska przez długi czas będzie należała do grona słabszych państw członkowskich i potrzebujących tym samym pomocy potentatów. Najdobitniej wyraził to premier Jerzy Buzek w wystąpieniu sejmowym: „Jako państwu słabszemu gospodarczo, zależy nam szczególnie na spójności społeczno-ekonomicznej Unii i osiąganiu efektu wyrównywania poziomów (...) Naszym celem jest Europa oparta na zasadzie solidarności. Bez solidarności politycznej i ekonomicznej ze środkową i wschodnią częścią Europy Unia zaprzeczy celom, dla których została powołana". Stanowisko to potwierdzają inne wypowiedzi: „Logika wspólnoty interesów załamie się, jeżeli dyskusja o kosztach integracji nowych członków zostanie zredukowana do interesów poszczególnych stron" (*Bartoszewski I*)[78] oraz: „W przeszłości wszystkie państwa członkowskie doświadczyły tej solidarności, a nie jest ona czymś jednostronnym. Zasada przyświeca również Unii i krajom kandydującym w procesie poszerzania UE" (*Kułakowski*). Prezydent Kwaśniewski przeciwstawiał natomiast Europę opartą na zasadzie solidarności „tworowi o roli regulacyjnej".

Drugim elementem jest kwestia roli państwa narodowego. To „sprawa dla nas, ceniących niepodległość, zasadnicza" – mówił premier Jerzy Buzek. Nie ma wątpliwości, że wizja takiej Unii Europejskiej, która dalece ingerowałaby w suwerenność państw członkowskich trudna jest do zaakceptowania dla kraju, który cieszy się nią od niedawna. Błędem byłoby jednak utożsamianie polskich wypowiedzi na ten temat z jednowymiarowym spojrzeniem na proces integracji rozumianym jako konkurencja państw narodowych i Wspólnoty. Właśnie przeciwko takiemu myśleniu wystąpił prezydent Kwaśniewski: „Nadszedł czas, aby sobie jasno powiedzieć, że Unia Europejska nie zagrozi w dającej się przewidzieć przyszłości istnieniu państwa narodowego. Jest jego emanacją w szerszej przestrzeni politycznej". Minister Bartoszewski kładł wprawdzie nacisk na obecność państwa narodowego jako „wciąż trwałego elementu rzeczywistości politycznej" u progu nowego tysiąclecia, zostawiał jednak lekko uchyloną furtkę dla federacji

[78] Bartoszewski mówił też o zasadzie solidarności jako „teście europejskiej koncepcji integracji".

europejskiej Fischera – „o ile będą tego chcieli sami Europejczycy" (*Bartoszewski I*). Przyznać należy jednak, że problem roli państwa narodowego (państwa polskiego), jego kompetencji i funkcji w zjednoczonej Europie, nie był dotąd głębiej dyskutowany. Charakterystyczne jest w tym kontekście, że jedynie marginalne znaczenie w polskiej dyskusji odgrywają – odwrotnie niż np. w Niemczech – postulaty jasnego podziału kompetencji między Unię, państwa i regiony. Najobszerniej wypowiedział się na ten temat w Sejmie premier Jerzy Buzek, nie odnieśli się do niego natomiast Władysław Bartoszewski[79], Aleksander Kwaśniewski i Jan Kułakowski[80].

Biorąc pod uwagę przywiązanie polskich elit do tradycyjnych wartości integracji europejskiej (zasada solidarności) oraz ostrożność w ograniczaniu suwerenności państwowej, za naturalną konsekwencję tego stanowiska uznać należy dystans, z jakim jej reprezentanci ustosunkowują się do Fischerowskiego pomysłu „ufundowania Unii Europejskiej na nowo". Przedstawiciele polskich władz unikają w oficjalnych wypowiedziach deklaracji na temat konstytucji europejskiej[81], która jest przecież na ustach nie tylko zwolenników daleko idącego pogłębienia wspólnotowych elementów współpracy w UE (np. gaulliści). Wstrzemięźliwość w sprawie konstytucji europejskiej interpretować należy więc w polskim przypadku nie jako sprzeciw wobec pogłębiania integracji, lecz raczej jako wyraz nieufności wobec pomysłów określenia „ostatecznego kształtu UE". Zgodnie ze stanowiskiem MSZ „dążenie do „ostatecznej" reformy Unii Europejskiej jest przedsięwzięciem ty-

[79] W opracowaniu MSZ (MSZ–Nicea) przewiduje się, że w procesie ponicejskim – obok kwestii Karty Praw Podstawowych – „najtrudniej będzie osiągnąć porozumienie w odniesieniu do podziału kompetencji między UE i państwami członkowskimi (zasada subsydiarności)" (s. 31).

[80] W publicznej dyskusji jednym z niewielu obszernych wystąpień na ten temat był artykuł b. przewodniczącego Unii Pracy Ryszarda Bugaja. Wystąpił on przeciwko nadmiernemu osłabianiu suwerenności państwowej w procesie integracyjnym (np. w wyniku ew. realizacji propozycji Fischera), gdyż „tylko w ramach suwerennego państwa narodowego (co nie oznacza etnicznego) jest miejsce na społeczną wspólnotę i skutecznie praktykowana może być demokracja". Zbyt duże kompetencje UE w sprawach ekonomicznych zagrażać mogą ponadto, jego zdaniem, państwom słabszym, takim jak Polska. „Polska powinna jasno mówić, że chce wstąpić do Unii, która pozostanie organizacją suwerennych państw narodowych" – konkludował Bugaj. Ryszard Bugaj, *Chcieć – nie musieć*, „Rzeczpospolita" z 23 marca 2001.

[81] Jedynie prezydent Kwaśniewski wspomina o „dokumencie konstytucyjnym".

le szczytnym, co nierealistycznym, trudno bowiem wyobrazić sobie przyjęcie instytucjonalnego *ultima ratio*, który raz na zawsze nadałby Unii Europejskiej kształt, pozwalający jej stawić czoła wszystkim wyzwaniom przyszłości. Nieuniknione jest zatem przyjęcie koncepcji reformy kroczącej, pozwalającej na utrzymanie odpowiedniej dynamiki rozwoju instytucji europejskich" (*MSZ–Nicea*). W programowym wystąpieniu Władysława Bartoszewskiego, w którym wyraźna jest postawa otwartości wobec toczącej się w UE dyskusji i unikanie zbyt jednoznacznych i stanowczych sformułowań, ewentualność zmiany metody integracji nie jest *partout* odrzucana (*Bartoszewski I*). Minister mówił wprawdzie, że „odejście od metody Monneta, o której mówi Fischer, oznacza (...) zmianę dotychczasowej aksjologii integracji", a to – jak widzieliśmy – nie należy do listy polskich priorytetów. Ale – zaznaczał Bartoszewski – „nil desperandum! (...) Europejczycy muszą wynaleźć nową metodę integracyjną – przy zachowaniu niezmiennych traktatowych celów integracji, tj. zapewnienia narodom Europy bezpieczeństwa, dobrobytu i solidarności. Nowa metoda integracyjna musi być metodą dostosowaną do nowych czasów i nowej Unii". Na razie jednak „głębokie zmiany w konstrukcji europejskiej proponowane przez J. Fischera i J. Chiraca muszą dokonywać się w sposób ewolucyjny". Takie „ostrożne otwarcie" na*finalité politique* integracji europejskiej widoczne jest też u Aleksandra Kwaśniewskiego. Prezydent pisał, że dyskutujemy o niej „nie po to, by pozbawić się raz na zawsze tej ożywczej i emocjonującej niewiadomej, zawartej w pytaniu, co dalej z Unią Europejską. Chodzi raczej o to, że Unia Europejska musi się dzisiaj sprawdzać w działaniu politycznym" (*Kwaśniewski*).

Na zakończenie tej części rozważań stwierdzić należy, że wśród przedstawicieli polskich władz odpowiedzialnych za prowadzenie polityki zagranicznej (europejskiej) i reprezentowanie państwa na zewnątrz istnieje zgodność poglądów w zasadniczych kwestiach dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Występujące czasem różnice w rozłożeniu akcentów nie są wyrazem odmiennych punktów widzenia, lecz mogą być interpretowane jako wynik nie zawsze idealnej komunikacji między poszczególnymi ośrodkami (bardziej zdaje się to odnosić do relacji MSZ–Kancelaria Premiera niż MSZ–Kancelaria Prezydenta). Nie można jednak mówić o wzajemnej rywalizacji wspomnianych instytucji i nieporozumieniach podobnych do tych, jakie –

zgodnie z doniesieniami prasowymi – miałyby występować między UKIE a Kancelarią Premiera w odniesieniu do procesu negocjacyjnego[82]. Dlatego również w dalszej części tego opracowania stanowiska konstytucyjnych władz polskich w sprawie przyszłości Unii Europejskiej traktowane będą łącznie, oczywiście z podaniem odpowiedniego źródła.

JAK RZĄDZIĆ UNIĄ?

Koncepcja federacji zaproponowana przez Joschkę Fischera spotkała się ze strony rządu (a także prezydenta) z przyjęciem dwojakiego rodzaju. Z jednej strony wystąpienie niemieckiego ministra spraw zagranicznych uznano – choć nie od razu – za ważny wkład w debatę nad przyszłością Unii Europejskiej. Z drugiej jednak konkretne propozycje Fischera dość jednoznacznie odrzucono[83]. Model federacji nie znajduje dotąd uznania nie tylko dlatego, że oznacza określenie „ostatecznego kształtu" UE (uznawane za iluzoryczne), ale też ze względów ściśle merytorycznych. Opinie wyrażane przez przedstawicieli polskich władz wyraźnie sytuują Polskę w gronie zwolenników „Europy równowagi instytucjonalnej", czyli tych, którzy opowiadają się za utrzymaniem zrębów obecnego systemu przy pewnych zmianach na rzecz większej efektywności i demokratyzacji (Prodi, Lipponen). Drastyczne zmiany, jakie proponują zarówno „federaliści", jak i zwolennicy wzmacniania roli współpracy międzyrządowej, nie cieszą się w Polsce uznaniem.

---

[82] Arkadiusz Dawidowski, *Robin i Batman*, „Unia i Polska" styczeń 2001.

[83] Minister Bronisław Geremek mówił: „Nie sądzę, aby jednym pociągnięciem pióra można było zlikwidować państwa narodowe. Jest parlament europejski, ale w wyborach do niego bierze udział 10–15 procent ludzi, nie ma mocy sprawczych, sądzę, że Unia pozostanie związkiem państw narodowych". *Bronisław Geremek – gość Moniki Olejnik*, op.cit. Jego następca, Władysław Bartoszewski mówił z pobłażaniem: „Joschka Fischer to kochany wizjoner (...) Nie wierzę w gotowość większości państw Unii, by pójść tak daleko, jak niemiecki minister spraw zagranicznych. W każdym razie jest jeszcze za wcześnie". *„Der Volksentscheid wäre nur ein Vorwand". SZ-Interview mit Wladyslaw Bartoszewski*, „Süddeutsche Zeitung" z 8 września 2000. Negatywnie o koncepcji Fischera wypowiadał się Bartoszewski już w lipcu 2000 na Kongresie Amerykanistów w Warszawie. Jego rzecznik relacjonował: Minister „wyraził tym samym swoje tak dla zjednoczonej Europy, nie dla koncepcji Fischera". *Bartoszewski/ Tak dla Europy, nie – dla koncepcji Fischera*, EuroPAP z 11.07.2000.

Przywiązanie do obecnego modelu funkcjonowania Unii Europejskiej jest w dużej mierze konsekwencją wspomnianego wcześniej nacisku, jaki kładzie się na utrzymanie zasad solidarności i spójności w UE. Odnosząc się do debaty o przyszłości Unii Europejskiej, premier Buzek mówił: „Uważamy za główny cel Unii rozwijanie solidarności opartej na wspólnym dziedzictwie i wspólnych interesach. **Celowi temu służyć będzie wzmacnianie wspólnotowej metody podejmowania decyzji** [podkr. – PB]". Buzek mówił dalej, że tendencję wzrostu znaczenia Rady UE, która zaznaczyła się na szczycie w Nicei, należy „równoważyć zwiększaniem znaczenia Parlamentu i Komisji". „Trójkąt" instytucjonalny pozostaje, natomiast szczegółów wzmocnienia elementów wspólnotowych premier nie przedstawia.

Wotum na rzecz wzmocnienia Komisji Europejskiej znajduje się też w MSZ-owskim komentarzu do Traktatu z Nicei. Argumentacja jest podobna, jak u premiera Buzka: „Nie ma powodów, by nowe kraje członkowskie, a zwłaszcza obecni kandydaci, obawiali się metody wspólnotowej. Będzie ona dla nich korzystna, ponieważ traktatowe kompetencje Komisji Europejskiej nakazują jej kierowanie się interesem wszystkich członków Unii Europejskiej. Zanim nowe kraje członkowskie nabiorą doświadczenia (...) będą mogły liczyć przede wszystkim na wsparcie i tzw. pamięć instytucjonalną Komisji Europejskiej" (*MSZ–Nicea,* s. 11). W opracowaniu podkreśla się także konieczność współistnienia metody wspólnotowej i metody międzyrządowej. „Absolutna dominacja jednej z nich oznaczałaby konieczność 'demontażu' Wspólnot Europejskich (w przypadku metody międzyrządowej) lub utworzenie w Europie państwa federalnego (w przypadku metody wspólnotowej)" (s. 12).

W tym samym kierunku idą refleksje prezydenta Kwaśniewskiego. W swoim artykule opowiedział się on za fuzją obu tych metod i skrytykował sztuczny, jego zdaniem, spór między zwolennikami współpracy międzyrządowej i adwokatami supranacjonalizmu. Jak mogłaby wyglądać taka fuzja? Kwaśniewski proponuje wzmocnienie Parlamentu Europejskiego (reforma obecnej izby lub utworzenie osobnej izby z przedstawicieli parlamentów narodowych), który wybierałby Komisję Europejską jako pełnoprawną egzekutywę. Krok ten sprzyjałby, zdaniem Kwaśniewskiego, „ugruntowaniu na płaszczyźnie europejskiej relacji typu 'checks and balances' pomiędzy Parlamentem a Komisją, a także między Komisją a Radą". Współistnienie i współzależność obu metod integracji zakłada też eksponowaną rolę Rady

Europejskiej. Odwołując się do wystąpienia Tony Blaira („szereg zasadnych propozycji"), Kwaśniewski utrzymuje jej kompetencje wyznaczania ogólnej agendy politycznej. Propozycje Kwaśniewskiego nie zmierzają więc do naruszenia istniejących ram instytucjonalnych i mieszczą się w zakresie ograniczonych reform obecnego systemu.

Jeżeli dotychczasowe wystąpienia przedstawicieli rządu[84] oraz prezydenta uznać za zarys polskiego stanowiska w dyskusji nad przyszłością UE, to ma ono charakter ostrożny i zachowawczy wobec zasad, na jakich dzisiaj opiera się UE. W przeciwieństwie do propozycji Fischera czy gaullistów, przedstawiciele Polski nie chcą naruszenia równowagi instytucjonalnej w UE, która prowadziłaby do demontażu obecnego systemu i utworzenia nowej konstrukcji Unii. Oficjalne stanowisko MSZ w sprawie konferencji międzyrządowej 2004 roku, w którym mogą się znaleźć dodatkowe przemyślenia na ten temat, zapowiedziane zostało na czerwiec 2001[85].

OBYWATEL I LEGITYMIZACJA DEMOKRATYCZNA UE

W wypowiedziach polskich oficjeli niewiele można znaleźć na temat przyszłego usytuowania Parlamentu Europejskiego w instytucjonalnej architekturze UE i sposobów zlikwidowania deficytu demokratycznego. Postulat ten pojawia się wprawdzie, ale w zasadzie nie są znane koncepcje jego realizacji. Jedynym oficjalnym głosem była wspomniana propozycja Aleksandra Kwaśniewskiego. Prezydent opowiada się za „upolitycznieniem" Parlamentu Europejskiego, czyli za nasyceniem go rywalizacją polityczną. Pomysł utworzenia drugiej izby parlamentu z przedstawicieli parlamentów narodowych nawiązuje do jednego z dwóch najbardziej rozpowszechnionych rozwiązań,

[84] Por. też: *Saryusz-Wolski/ Trzeba zachować równowagę*, EuroPAP z 5 marca 2001. Szef UKIE mówił, że mechanizm wspólnotowy i międzyrządowy „czerpią swoją demokratyczną legitymizację z innych źródeł i współistnieją w ramach instytucjonalnego trójkąta (...) Mechanizm wspólnotowy sprzyja małym i ubogim". Minister wypowiedział się za utrzymaniem tej równowagi.

[85] Zapowiedział to minister Bartoszewski podczas prezentacji dokumentu „Traktat z Nicei – polski punkt widzenia" 22 lutego 2001. Wystąpienie ministra: *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, „Unia i Polska" z 5 marca 2001.

jakie dotąd zgłoszono (drugie to przekształcenie Rady UE w izbę PE lub stworzenie Senatu). Alternatywnemu postulatowi prezydenta (reforma istniejącego Parlamentu „w kierunku nawiązania silniejszych więzi z elektoratem państw członkowskich") brakuje wskazania metody jego realizacji.

AWANGARDA CZY WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA?

Jak wspomniano na wstępie tego rozdziału, propozycje utworzenia europejskiej awangardy stały się dominującym problemem polskiej dyskusji o przyszłości Europy i przedmiotem najobszerniejszych wypowiedzi oficjalnych przedstawicieli rządu. Stanowisko jednoznacznego sprzeciwu wobec awangardy pod jakąkolwiek postacią (zarówno w „trwałym" rozumieniu Delorsa i Giscarda-Schmidta, jak i „przejściowym" Fischera) ma przyczyny dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze Polska zawsze prezentowała dość nieufne stanowisko wobec projektów „wzmocnionej współpracy". Tym bardziej niechętnie przyjęte zostać musiały propozycje daleko wykraczające poza ograniczoną i obwarowaną licznymi warunkami formułę z Traktatu Amsterdamskiego.

Po drugie w koncepcjach „awangardy" jako środka na „uchronienie początkowych ambicji integracyjnych" dostrzeżono próbę ucieczki Unii Europejskiej poprzez utworzenie „Europy dwóch prędkości", w której Polska znalazłaby się oczywiście w tej wolniejszej grupie.

Już czerwcowe stanowisko polskiego MSZ wobec konferencji międzyrządowej w 2000 roku (*MSZ–KM*) świadczyło o tym, że próby rozluźnienia reżimu „wzmocnionej współpracy" w jego „amsterdamskiej" wersji nie zostaną przyjęte przez Polskę przychylnie. W dokumencie stwierdzono, że zapisy z Amsterdamu stanowią dobry punkt wyjścia i należałoby skoncentrować się przede wszystkim na ich „efektywnym wykorzystaniu". W sytuacji gdy państwa, takie jak Niemcy czy Francja, uskarżały się na nieskuteczność tego mechanizmu z powodu przysługującego każdemu państwu prawa weta, sformułowanie to musiało zostać odebrane jako dalece wstrzemięźliwe[86].

[86] Por. komentarze Reinharda Stutha i Clausa Gieringa w: *Poland's Position on the 2000 Intergouvermental Conference. A Critical Evaluation*, op.cit.

Tym bardziej że później sformułowane zostały polskie preferencje odnośnie przyszłego kształtu klauzuli wzmocnionej współpracy: 1) nie powinna być traktowana jako rodzaj rozluźnienia wymagań wobec wszystkich przyszłych członków UE (innymi słowy: UE musi pozostać efektywna), 2) nie może pociągać za sobą utworzenia grupy państw nie w pełni włączonych w dynamiczny rozwój integracji, 3) ostrożność w kwestii II filara. Zwraca uwagę przede wszystkim drugi punkt, który oznacza jednoznaczne „nie" dla idei awangardy, będącej przecież formą współpracy niektórych państw, która przynajmniej przez jakiś czas wyklucza z niej inne.

Słowa ministra Geremka, który po początkowej niechętnej reakcji na wystąpienie Fischera mówił w Berlinie z uznaniem, iż w jego koncepcji „centrum magnetycznego" jest „miejsce dla Polski"[87], były więc raczej wybiegiem dyplomatycznym niż wyrazem przychylnego awangardzie stanowiska Polski.

Pierwsze publiczne wystąpienie przedstawiciela polskiego rządu (aczkolwiek jako osoby prywatnej), Jana Kułakowskiego w Berlinie, w części zasadniczej poświęcone było kwestii federacji europejskiej. Kułakowski odniósł się przede wszystkim to zagadnienia spójności Unii Europejskiej, w której ramach miałaby zostać utworzona taka struktura. Podobnie jak tydzień wcześniej minister spraw zagranicznych Francji Hubert Vedrine, Kułakowski wskazał na instytucjonalne, polityczne i techniczne bariery zaproponowanego przez Fischera rozwiązania, eksponując przy tym postulat zachowania jednolitych ram instytucjonalnych Unii, które gwarantowałyby utrzymanie podstawowych wartości integracji europejskiej, w tym zasady solidarności. Przeciwko „Europie dwóch prędkości" wypowiadał się jednoznacznie też szef UKIE, Jacek Saryusz-Wolski, wskazując warunki, pod jakimi „wzmocniona współpraca" mogłaby być realizowana: 1) jednolite ramy instytucjonalne, 2) realizacja tylko wtedy, gdy nie wszystkie kraje mogą uczestniczyć w danej współpracy, 3) otwartość na inne kraje, 4) pogłębiona solidarność jednocześnie, czyli instrumenty pomocy dla krajów poza kręgiem wzmocnionej współpracy[88].

[87] *Jesteśmy świetnym kruszcem. Minister Geremek o przyszłości Europy*, „Rzeczpospolita" z 24 maja 2000.

[88] *Saryusz-Wolski/ Polska przeciwna Europie dwóch prędkości*, EuroPAP z 17 lipca 2000.

Wystąpienie ministra Bartoszewskiego w Brukseli (*Bartoszewski I*), otwierające szerokie pole do dyskusji zarówno z partnerami z UE, jak i wewnętrznej dyskusji w Polsce, także w kwestii awangardy usiłowało zatrzeć nie najlepsze wrażenie, jakie pozostawiły początkowe reakcje na propozycje Fischera i innych. Bartoszewski starał się możliwie najdobitniej wykazać różnicę między generalnie pozytywnym stosunkiem Polski do „wzmocnionej współpracy" a niechęcią do „awangardy" mającej charakter wykluczający[89]. Charakterystyczne jest jednak to, że także w jego wypowiedzi wyraźnie pobrzmiewała obawa, że idea „awangardy" musi zwrócić się przeciwko nowym państwom członkowskim. Innymi słowy – i jest to z pewnością jeden z istotniejszych powodów niechętnego stosunku rządu polskiego zarówno do „wzmocnionej współpracy"(przynajmniej przez pewien czas), jak i do awangardy – z góry przyjmuje się, że Polska nie byłaby w stanie dostać się do tego kręgu państw. Bartoszewski zaproponował również, żeby ideę wzmocnionej współpracy połączyć z konkretnym przedsięwzięciem integracyjnym, np. pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego (III filar)[90] i w ten sposób przybliżyć ją obywatelom.

Zamiar przedstawienia stanowiska polskiego („wzmocniona współpraca" – tak, „awangarda" – nie) nie powiódł się jednak do końca. Nie sposób stwierdzić, czy sformułowania zawarte w wystąpieniu ministra Bartoszewskiego na Forum Europejskim w Alpbach (*Bartoszewski II*) były językowym lapsusem, czy też zamierzoną deklaracją, dość, że zostały zinterpretowane dosłownie: „Proces wzmocnionej współpracy, w której udział biorą tylko państwa do tego przygotowane, bądź też tylko te, których obywatele wyrażają zgodę na ściślejszą współpracę, może doprowadzić do marginalizacji krajów, które z jakichś przyczyn nie zdecydują się na udział w awangardzie". Jak widać, idea wzmocnionej współpracy została tu ponownie utożsamiona z awangardą. Poza tym, nie ulega wątpliwości, że zarówno zdolność, jak

[89] „Grupa krajów chcących tworzyć awangardę integracji musi być zawsze gotowa do rozszerzenia się o nowych członków. Mechanizm bliższej współpracy nie może służyć wyłączaniu nowych krajów członkowskich z niektórych dziedzin polityki wspólnotowej".

[90] Podobnie w dokumencie *MSZ–Nicea* wymienia się następujące dziedziny potencjalnej wzmocnionej współpracy: bezpieczeństwo wewnętrzne, a szczególnie polityka migracyjna, zwalczanie narkotyków i zorganizowanej przestępczości i współpraca organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (s. 26).

i wola państwa, są podstawowymi warunkami do realizacji wzmocnionej współpracy. Sprzeciw wobec tych kryteriów oznacza więc podważenie zasadności tego mechanizmu integracji w ogóle. Wymowę odnośnego passusu z wystąpienia ministra łagodził nazajutrz rzecznik prasowy MSZ, deklarując, że w wystąpieniu Bartoszewskiego nie znalazły się krytyczne uwagi dotyczące koncepcji rozszerzenia UE Fischera i Chiraca[91].

Obawy jednak pozostały. Minister Kułakowski wyrażał je w jednym z wywiadów: „w praktyce, pomimo najlepszych intencji, zakładając, że takie istnieją, może się okazać, że de facto stworzy się Europę dwóch szybkości i dwóch kategorii"[92]. Ciepłe słowa o wzmocnionej współpracy znalazły się w wystąpieniu prezydenta Kwaśniewskiego („wierzę, że wzmocniona współpraca będzie oznaczać wzmocnienie Unii Europejskiej"). Prezydent z naciskiem zaznaczył jednak, że koniecznym warunkiem do tego jest wzmocnienie Komisji Europejskiej jako organu zapewniającego spójność Unii. Sprzeciwił się natomiast tworzeniu w tym celu międzyrządowego „sekretariatu", czym w niedwuznaczny sposób zdystansował się od propozycji Jacquesa Chiraca.

Postanowienia szczytu w Nicei, ułatwiające realizację klauzuli wzmocnionej współpracy, wyznaczają koniec pewnego etapu, lecz nie całej dyskusji na ten temat w Polsce. Pomimo wcześniejszych sugestii, że zapisy z Amsterdamu w wystarczający sposób umożliwiają uaktywnienie tego mechanizmu, rząd polski z zadowoleniem przyjął zmiany dokonane w grudniu 2000 roku. Premier Buzek oświadczył w Sejmie, że „z perspektywy Polski najważniejsze jest, aby klauzula ta nigdy nie była używana jako narzędzie do tworzenia członkostwa drugiej kategorii. Obecny kształt klauzuli (...) w dużej mierze likwiduje nasze obawy". O tym, że obecne zapisy zaspokajają potrzeby zarówno obecnych, jak i przyszłych członków UE, pisali także autorzy dokumentu MSZ (*MSZ–Nicea*). Chyba jednak na wyrost dodano tam także, że „Traktat z Nicei oznacza odrzucenie koncepcji zamkniętego, 'twardego jądra' krajów decydujących się na wzmocnioną współpracę, która dla pozostałych państw mogłaby oznaczać członkostwo drugiej kategorii". Przedmiotem dyskusji i decyzji nie była przecież w Nicei koncepcja „awangardy", lecz tylko klauzula o wzmocnionej współpracy z Traktatu Amsterdamskiego. Tym samym Trak-

[91] *Opozycja antygrawitacyjna?* „Unia i Polska" z 11 września 2000.

[92] *Kto „żywi się" europejskim duchem*, „Unia i Polska" z 11 września 2000.

tat Nicejski nie przesądza wcale, czy Unia Europejska nie zostanie ukształtowana na zasadzie „dwóch (lub więcej) prędkości". Koncepcje Delorsa, Fischera czy Giscard-Schmidta będą z pewnością dalej dyskutowane w trakcie „procesu ponicejskiego" i zapewne także po roku 2004.

WIELKIE ZAMIESZANIE – KILKA SŁÓW O DYSKUSJI PUBLICZNEJ

O polskiej dyskusji publicznej na temat przyszłości Unii Europejskiej trudno mówić z kilku powodów. Po pierwsze z oczywistych względów przedmiotem głównego zainteresowania opinii publicznej są negocjacje akcesyjne, a sprawy wykraczające poza horyzont przystąpienia Polski do UE wciąż traktowane są jako abstrakcyjne i przez to mało zajmujące. Po drugie partie polityczne nie mają wyrobionych poglądów w kwestii „ostatecznego kształtu" UE, a większość deklaracji sprawia wrażenie przypadkowych i przeważnie niezbyt spójnych. Przede wszystkim natomiast istnieją wyraźne różnice zdań w zasadniczych kwestiach między przedstawicielami tych samych obozów politycznych. Po trzecie wreszcie na forum publicznym dominują więc przedstawione wyżej propozycje i opinie rządowe, z rzadka tylko kontrowane lub komentowane przez aktorów pozarządowych.

Kilka wątków tej dyskusji zasługuje wszakże na uwagę, jako że wskazują one na istotne elementy percepcji problemów Unii Europejskiej w polskich elitach w dłuższej perspektywie czasowej.

Kwestią podstawową dla polskiej polityki europejskiej jest oczywiście pytanie, czy rząd polski i partie polityczne powinny w ogóle zabierać głos w sprawach dotyczących przyszłości Unii Europejskiej. Jak widzieliśmy, rząd odpowiada na to pytanie twierdząco, starając się wszakże zajmować stanowisko ostrożne i w miarę możliwości niekontrowersyjne. A opozycja? Największa partia opozycyjna, Sojusz Lewicy Demokratycznej, najwyraźniej nie ma w tej sprawie zdania. Podczas gdy prominentni jego przedstawiciele ubolewają nad tym, że głos Polski w debacie nad przyszłością Europy „jest słabo słyszalny"[93], inni uważają, że zbytnia aktywność na tym polu może

[93] *Cimoszewicz/Pasywność w dyskusji o przyszłości UE*, EuroPAP z 16 listopada 2000.

Polsce zaszkodzić[94]. Podobnie jest w sprawie udziału samego SLD w tej dyskusji. Wiceprzewodniczący klubu parlamentarnego SLD Jerzy Jaskiernia uważa, że byłoby „rzeczą dwuznaczną", gdyby siła, która jeszcze nie doszła do władzy, wypowiadała się na ten temat[95]. W tym samym czasie przewodniczący partii Leszek Miller opowiada się za tym, by integracja europejska zmierzała w kierunku federacji, co – jeśli brać pod uwagę ostrożne stanowisko rządu – jest deklaracją zdecydowanie odważną[96].

W sprawie przyszłego kształtu UE również panuje zamieszanie, na które składa się brak precyzji w operowaniu pojęciami oraz niski przeciętny poziom refleksji o pożądanym kształcie relacji państwo–Unia oraz politycznych aspektach integracji. Samo pojęcie „federacji" używane jest nad podziw często, wątpić wszakże należy, czy wiążą się z nim podobne do Joschki Fischera wyobrażenia co do celu integracji. O federacji mówił szef lewicy, ale także sekretarz d/s zagranicznych (a jednocześnie wiceminister spraw zagranicznych) Radek Sikorski[97]. Przemówienie Sikorskiego wygłoszone w Wielkiej Brytanii, to z pewnością jeden z ważniejszych głosów w polskiej dyskusji o UE. „Potrzebujemy nie mniej federalizmu, lecz więcej" – mówił Sikorski, odczytując jednocześnie wystąpienie Fischera jako głos przeciwko niebezpiecznemu eksperymentowi „Europy regionów", a za Europą państw narodowych. Sikorski zaznaczył też, że federalizm oznacza dzielenie władzy, a jego właściwe funkcjonowanie w UE wymagałoby wzmocnienia instytucji demokratycznych (dwuizbowy parlament), które powinny nadzorować Komisję Europejską. Sikorski wyraźnie powiedział, że federalizm europejski gwarantuje utrzymanie podmiotowości państw narodowych, rzecz nieoczywista w kraju takim jak Polska[98].

Stanowisko Sikorskiego nie znajduje jednak wiele zrozumienia w AWS. Ryszard Czarnecki, były szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, twierdzi

[94] Longin Pastusiak w rozmowie z autorem 23.03.2001.

[95] Cyt. za: *UE/Zachęta do dyskusji nad przyszłością UE*, EuroPAP z 20 marca 2001.

[96] *MSZ będzie w tle*, wywiad z Leszkiem Millerem, „Unia i Polska" z 19 marca 2001.

[97] Radek Sikorski, *Polska droga do federalizmu*, „Rzeczpospolita" z 26 lutego 2001.

[98] Nie ulega wątpliwości, że jednym z ciekawszych aspektów tekstu Sikorskiego było to, że jego autor przez długi czas uchodził raczej za sceptyka w kwestii pogłębiania integracji i ograniczania suwerenności państwowej. Tym donośniej i bardziej dojmująco zabrzmiał więc jego tekst na niemal pustym polu polskiej eurodebaty.

np., że „unia federalna to unia słaba, spraktycyzowana, zbudowana głównie na kontrze w stosunku do państw narodowych”[99]. Czarnecki w „stu procentach” podpisuje się pod propozycjami Tony Blaira, uważając, że gwarantują one dostateczną autonomię państw („w kierunku której szedłby każdy rząd polski”) i zapewniają dostateczną legitymizację demokratyczną. Z kolei wiceprzewodniczący Sejmowej Komisji Integracji Europejskiej Wojciech Arkuszewski (AWS) uważa, że wzmocnienie mechanizmów międzyrządowych, jakie nastąpiło w Nicei, jest korzystne dla Polski[100]. Oświadczenie to należy uznać za sprzeczne ze stanowiskiem rządu AWS, który opowiada się – jak widzieliśmy – za wzmacnianiem metody wspólnotowej jako korzystniejszej dla słabszych krajów UE[101].

Jednoznaczne wotum za „Europą ojczyzn” zgłasza natomiast PSL. Jego przywódca Jarosław Kalinowski opowiada się za „zachowaniem przez państwa członkowskie możliwości stosowania własnych instrumentów politycznych”[102].

Co ciekawe, stanowisko MSZ-u popierane jest w największym stopniu przez partie pozostające obecnie w opozycji – Unię Wolności i SLD[103]. Przedstawiciele tych ugrupowań podkreślają konstrukcję *sui generis* Unii Europejskiej i konieczność utrzymania równowagi między metodą wspólnotową a międzyrządową jako filaru „silnej Unii”, za jaką się opowiadają. „Żadne państwo nie jest w stanie samodzielnie zrealizować postulatu suwerenności” – mówił Piotr Nowina-Konopka, argumentując na rzecz przekazywania części kompetencji państwa na szczebel unijny (np. polityka obronna). Jego zdaniem, konstrukcja ponadpaństwowa jest naturalną konsekwencją zmierzania Unii Europejskiej w kierunku unii politycznej. Nie oznaczałaby ona wcale uszczuplenia prerogatyw państw narodowych, przeciwnie – wyręczałaby je tam, gdzie nie są one w stanie wypełnić swych funkcji[104]. Zgodnie z tą argumentacją, za jeden najpoważniejszych problemów uważa się tendencje do osłabiania Komisji Europejskiej i dryfowanie poszerzanej do 27 państw w kierunku współpracy międzyrządowej. Wzmacnianie elementów wspólnotowych traktowane jest jako warunek *sine qua non* trwałości projektu integracyjnego[105].

Kwestią, w której panuje zgoda wśród przedstawicieli elit politycznych, jest odrzucenie – zgodnie ze stanowiskiem rządu – idei awangardy[106]. Nawet zdecydowani zwolennicy zacieśniania integracji politycznej w UE uważają, że należy zrobić wszystko, by brały w niej udział wszystkie państwa Unii na równych prawach. Czarny scenariusz, jakiego obawiają się polscy politycy, to nie tylko awangarda zamknięta dla innych państw, ale także awangarda wyposażona we własne instytucje. Linia podziału między tym, co akceptowalne, a tym, na co zgodzić się nie możemy, przebiegałaby między wzmocnioną współpracą na obecnych zasadach a jakimkolwiek tworem „awangardowym”, który miałby własne instytucje (niezależnie od ich kształtu, kompetencji i charakteru)[107]. W dyskusji publicznej na temat awangardy odrębne stanowisko zajmuje były rektor Kolegium Europejskiego w Brugii i ambasador we Francji prof. Jerzy Łukaszewski. Jego zdaniem, Polska niesłusznie odcina się od koncepcji awangardy, gdyż ignoruje tym samym istotny element europejskiej dyskusji o przyszłości integracji. Tymczasem rozwiązania proponowane przez uczestników debaty różnią się między sobą i pozostawiają pole manewru także dla polskiej dyplomacji. Zdaniem Łukaszew-

[99] W rozmowie z autorem 28 lutego 2001.

[100] *Arkuszewski/ Korzystniejsze dla Polski są mechanizmy międzyrządowe*, EuroPAP z 5 marca 2001.

[101] O wielości różnych poglądów w AWS świadczy także tekst Mariana Piłki (jeszcze jako członka ZChN), w którym przedstawił on geopolityczne spojrzenie na proces integracji i za pomocą takich też argumentów szkicował mapę polskich interesów w UE. *Geopolityka i integracja europejska*, „Unia i Polska” z 6 listopada 2000.

[102] *Kalinowski/ Z Europą ojczyzn*, EuroPAP z 5 marca 2001.

[103] Por. wypowiedzi Bronisława Geremka i Piotra Nowiny-Konopki (UW) oraz Ewy Freyberg (SLD) dla PAP z 5 marca 2001.

[104] W rozmowie z autorem 6 marca 2001.

[105] Mikołaj Dowgielewicz (UW) w rozmowie z autorem 28 lutego 2001.

[106] Wyłamał się z tego chóru przedstawiciel PSL, postulując zróżnicowanie tempa integracji i pozostanie Polski... w strefie wolnego handlu jako sposób na utrzymanie niepodległości. Władysław Chlebowski, *„Tak” dla Fischera, ale zastrzeżeniami Dobrosza*, „Unia i Polska” z 10 lipca 2000.

[107] Tak wynika z rozmów autora z Piotrem Nowiną-Konopką, Ryszardem Czarneckim, Longinem Pastusiakiem, Mikołajem Dowgielewiczem, a także doradcą premiera Buzka – Zdzisławem Najderem. Por. też tekst dyrektora Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych: Ryszard Stemplowski, *Zasada uniwersalizmu ułatwi integrację w Unii europejskiej*, „Unia i Polska” z 22 stycznia 2001, a także artykuł szefa Biura Integracji Europejskiej w Kancelarii Prezydenta: Paweł Świeboda, *Agora narodów społeczeństw i obywateli*, „Unia i Polska” z 25 września 2000.

skiego, dążenia zachodnich Europejczyków do stworzenia stałego kręgu państw szybciej postępujących naprzód w integracji należy brać poważnie, gdyż urzeczywistnienie tego scenariusza jest bardzo prawdopodobne. W żywotnym interesie Polski leży znalezienie się w awangardzie i powinno to być jednym z priorytetów polskiej polityki europejskiej[108].

PODSUMOWANIE

Polska dyskusja o przyszłości Unii Europejskiej pozostaje w dalszym ciągu na bocznym torze polskiej debaty europejskiej. Dominują w niej oficjalne stanowiska rządu i wypowiedzi jego przedstawicieli, natomiast partie polityczne mają niewiele do powiedzenia. O ile ostrożne stanowisko rządu wobec zgłaszanych propozycji, bliskie w duchu opiniom obrońców dotychczasowego dorobku integracji europejskiej, jest zrozumiałe (wypowiedzi na temat *finalité politique* są tylko jednym z wielu elementów europejskiej strategii rządu), to prezentowane w nim poglądy nie wyczerpują całości problematyki i nie mogą być uważane za niepodważalne. Tym bardziej niepokojące jest milczenie i słabość programowa większości sił politycznych, które szukają usprawiedliwienia swojej bezczynności albo w „innych ważnych zadaniach", albo też w wątpliwym argumencie, iż „czas jeszcze nie nadszedł" na tego rodzaju dyskusję. Odwoływanie się do przykładu Francji i Niemiec, gdzie dyskusja o przyszłości Unii rzekomo też posuwa się mozolnie, nie przekonuje. Przede wszystkim dlatego, że kraje te mają już za sobą najważniejsze debaty o politycznym wymiarze integracji europejskiej – spory o Traktat z Maastricht i unię gospodarczo-walutową. W Polsce ze zrozumiałych względów znajdujemy się w odmiennej sytuacji. Właściwy moment na taką dyskusję już nadszedł, a wiąże się on nie tylko z inicjatywą Joschki Fischera, ale także ze zbliżającą się perspektywą członkostwa Polski w UE oraz zaproszeniem Polski do udziału w konferencji międzyrządowej w 2004 roku. Jak pisze Zdzisław Najder – „kandydatami (do Unii) pozostaniemy jeszcze tylko przez parę lat, członkami stajemy się na zawsze"[109]. Od tego, czy jeszcze w okresie przedczłonkowskim Polska (jej elity polityczne i intelektualne) będzie potrafiła określić swoją wizję UE i własne interesy jako państwa członkowskiego, zależeć będzie jakość członkostwa w UE.

Czy główne założenia obecnego stanowiska rządu są słuszne? Zasada solidarności, sprzeciw wobec awangardy, pogłębianie metody wspólnotowej, ale w zasadzie niewiele propozycji, a sporo wątpliwości wobec opinii innych – wydaje się, że w chwili obecnej linia ta nie powinna budzić większych zastrzeżeń. Nie antagonizuje partnerów z UE, ale jednocześnie zgłasza preferencje i delikatnie artykułuje polskie *non possumus*. Jednak to, co dla rządu jest oczywistością ze względów bieżącej taktyki politycznej, nie musi być jedyną właściwą odpowiedzią na problemy, z którymi będzie skonfrontowana Polska po wstąpieniu do UE. Co powinniśmy zrobić, jeśli w awangardzie europejskiej znajdą się Francja i Niemcy? Czy możemy wtedy stać z boku? Czy obstawanie przy metodzie wspólnotowej nie zamyka nam oczu na zmieniającą się funkcję państwa narodowego i rzeczywiste problemy w funkcjonowaniu UE w składzie 27 członków? W rzeczywistości dyskusja o politycznej przyszłości integracji europejskiej nie jest już dyskusją o Europie. Jest przede wszystkim dyskusją o państwie i demokracji, a także o tym, jak te dwa filary porządku społecznego na Starym Kontynencie mogą funkcjonować w zmieniającej się rzeczywistości politycznej i gospodarczej. W tym sensie odnosi się ona nawet w większym stopniu do sfery wewnętrznej polityki państwa niż do jego polityki zagranicznej.

[108] Najważniejsze teksty Jerzego Łukaszewskiego na ten temat: *Widmo 'Konfederacji Europejskiej' a Polska*, „Unia i Polska" z 20 marca 2001, *Tak dla Joschki Fischera*, „Rzeczpospolita" z 3 lipca 2000, *Nadzieja w „grupie pionierskiej"*, „Rzeczpospolita" z 30 września 2000.

[109] Zdzisław Najder, *Współgospodarz Europy*, „Rzeczpospolita" z 19 marca 2001.

Olaf Osica

POLSKA WOBEC WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UE

Gdy w 1991 r. Polska podpisywała Układ Europejski, ustanawiający stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (ang. *Common Foreign and Security Policy*, CFSP) nie istniała. Gdy Układ ten wchodził w życie – w 1994 r. – miała już rok, ale wciąż stanowiła byt bardziej papierowy niż realne narzędzie kształtowania przez UE swego zewnętrznego otoczenia. Zaś po trzech latach od momentu rozpoczęcia przez Polskę negocjacji akcesyjnych wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa zdążyła już nie tylko zaistnieć w świadomości samej „Piętnastki", ale stała się rzeczywistym instrumentem komunikowania się Unii ze światem. Mimo różnic interesów narodowych państw członkowskich i nie najlepszej wciąż koordynacji działań gremiów odpowiedzialnych za CFSP, głos „Piętnastki" słychać nie tylko coraz częściej, ale także w sprawach o pierwszorzędnym znaczeniu dla polityki europejskiej. Obserwowany od kilku miesięcy wyraźny wzrost zainteresowania Kaliningradem jest dowodem tej tendencji.

Gdy zaś Polska dołączy wreszcie do grona pełnoprawnych członków UE, wspólna będzie już nie tylko polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, ale i obronna. Jeżeli przyjęty w Helsinkach w grudniu 1999 roku cel operacyjny – stworzenie liczących 60 tysięcy żołnierzy sił szybkiego reagowania – zostanie zrealizowany, od 2003 roku państwa Unii będą mogły odwołać się do argumentu siły, gdyby dyplomacja nie potrafiła zapobiec wybuchom nowych konfliktów na peryferiach Europy.

Wraz z kształtowaniem się mechanizmów CFSP oraz aktywizacją działań polityki UE w Europie Środkowo-Wschodniej zmieniało się także stanowisko Polski. Sięgający początku lat 90-tych brak rzeczywistego zainteresowania, a także wiary w skuteczność działań Unii, w ostatnich trzech latach przeradza się stopniowo w dostrzeganie wartości i szansy, jaką dla Polski stanowi CFSP. Towarzyszy temu również zmiana w ocenie możliwości współpracy z „Piętnastką" w tym obszarze. O ile przez całą minioną dekadę politycy i dyplomaci polscy zarzucali UE, że utrudnia ona lub wręcz uniemożliwia Polsce uczestniczenie w kształtowaniu wspólnej polityki zagranicznej, o tyle od pewnego czasu wyraźna jest tendencja do wykorzystywa-

nia zasad i mechanizmów, za pomocą których głos Polski może mieć przełożenie na wspólne działania UE. Oba te spostrzeżenia nie odnoszą się do powstającej w ramach CFSP wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej (*Common European Security and Defence Policy*, CESDP). Ten nowy obszar integracji europejskiej jest w Polsce nie tylko przedmiotem nieustającej kontestacji, ale i źródłem sporów politycznych z UE.[110]

OD BRAKU WIARY DO BRAKU MOŻLIWOŚCI?

Gdyby stopień gotowości i zaangażowania Polski we wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE mierzyć ilością deklaracji, można by śmiało stwierdzić, że politycy polscy są gorącymi zwolennikami tej koncepcji. Choć w wielu wystąpieniach poświęconych stosunkom Polski ze Wspólnotami[111], a także, choć już nie tak licznych, wypowiedziach[112] i dokumentach[113] prezentujących polską wizję przyszłości integracji europejskiej, CFSP (a także CESDP) pojawia się na marginesie rozważań, to jest zawsze określana jako istotny element funkcjonowania UE, z którym Polska wiąże wiele nadziei. W praktyce jednak stosunek ten był i jest dość ambiwalentny.

Zainteresowanie koncepcją nadania Europie „jednego głosu" w polityce międzynarodowej łączyło się w Polsce przez wiele lat przede wszystkim z fas-

[110] Na temat stosunku Polski do CESDP zob. O. Osica, *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony w perspektywie Polski*, „Raporty i Analizy" CSM, 5/01, www.csm.org.pl

[111] Dla przykładu wystarczy wskazać na coroczne informacje rządu na temat podstawowych kierunków polskiej polityki zagranicznej prezentowane przez kolejnych ministrów spraw zagranicznych na forum Sejmu RP.

[112] Przede wszystkim trzeba wskazać na wykład ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego w Brukseli 25 lipca 2000 r. zatytułowany „Odwaga europejskiego zjednoczenia" oraz przemówienie ministra Jana Kułakowskiego „Solidarność dla Europy", wygłoszonego w Berlinie 16 czerwca 2000. Oba teksty dostępne są w publikacji *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Warszawa 2000. Ostatnim wystąpieniem było przemówienie ministra Bartoszewskiego na Uniwersytecie Warszawskim (11 maja 2001) zatytułowane *Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia*, www.msz.gov.pl

[113] Są to opracowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych dokumenty: *Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*, 12 czerwca 2000, oraz *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, 12 luty 2001. Dokumenty dostępne są pod adresem internetowym MSZ: www.msz.gov.pl

cynacją ideą integracji europejskiej i staraniami o maksymalnie bliskie związanie Polski z instytucjami euroatlantyckimi.[114] Innymi słowy, atrakcyjność CFSP dla polityki polskiej sprowadzała się głównie do możliwości nawiązania, a następnie zacieśniania współpracy z UE, w mniejszym stopniu traktowana jako element integracji politycznej Europy.

W miarę upływu czasu w postawie tej coraz częściej pojawiały się jednak rozczarowanie i brak wiary.[115] Po pierwsze współpraca z UE w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie spełniała oczekiwań polskich polityków. Po drugie wybuch wojny na Bałkanach potwierdził w jakimś sensie wynikające z doświadczenia historycznego Polski przekonanie, że – jak pisał Zbigniew Brzeziński – „Europejczyk nie zechce umierać za Europę".[116] Nieumiejętność oraz – wynikająca z różnicy interesów – częściowa niechęć państw UE do skoordynowania swoich działań na półwyspie zaciążyły na postrzeganiu w Polsce unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jako iluzorycznej i pozbawionej szans na przyszłość. Z kolei słabość militarna Europy i uzależnienie od pomocy amerykańskiej utrwaliły przekonanie, że obecność USA jest niezbędna dla bezpieczeństwa europejskiego. Ewentualna samodzielność UE w polityce bezpieczeństwa mogła zatem być realizowana jedynie w ramach NATO i pod amerykańskim patronatem.[117]

[114] Jak przekonywał w Sejmie w 1992 r. Janusz Onyszkiewicz, „(...) istniejąca Wspólnota Europejska ze wspólnoty o charakterze gospodarczym staje się coraz bardziej wspólnotą polityczną, która będzie tworzyła własny system obronny, także system wspólnej polityki zagranicznej. Instytucją, która ma zapewnić europejską tożsamość obronną, jest Unia Zachodnioeuropejska. Otóż Unia Zachodnioeuropejska to organizacja o charakterze układu wojskowego, organizacja, która jest czymś innym niż NATO (...). **Jest ważne, iż jest to organizacja, której nie krępują rozmaite uwarunkowania wynikające z karty NATO i że jest ona otwarta na myślenie, które zakłada wprowadzenie statusu członka stowarzyszonego. Ten status byłby zarezerwowany wyłącznie dla tych krajów, które podpisałyby układy o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi**.", zob. 1. kadencja, 15. posiedzenie, 1. dzień (21.05.1992). (podkr. – O.O.).

[115] Jak zauważa M. L. Wenerska: „Mówienie jednym głosem, wspólna prezentacja stanowisk i osiąganie kompromisów przez kraje kandydujące przynosiło korzyści nie tylko tym krajom, ale przede wszystkim było całkowicie trafne z punktu widzenia UE. (...) niemniej jednak nie można nie zauważyć, że działania takie tylko na początku przyspieszały rozwój kontaktów. W miarę upływu czasu ich efekt zmniejszał się.", „Sprawy Międzynarodowe", 2/99, s. 107.

[116] *Jak żyć z nową Europą?*, „Gazeta Wyborcza", 24–25 czerwca 2000, s. 16.

[117] Ilustracją tego myślenia jest opublikowany w 1999 r. wywiad-rzeka z ministrem obrony

Z perspektywy kilku lat widać także, iż negatywne opinie na temat postawy państw UE na Bałkanach – od wojny w Bośni do interwencji NATO w Kosowie – przesądziły w dużej mierze o obecnym stosunku Polski do idei wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. O ile bowiem – w opinii polityków europejskich – „lekcja bałkańska" udowodniła, że Europa potrzebuje więcej wspólnej polityki, a także wspólnej siły militarnej, w Polsce wychodzono z przeciwnego założenia: Europa nie jest w stanie prowadzić wspólnej polityki i powinna zajmować się przede wszystkim pomocą gospodarczą.[118]

narodowej Januszem Onyszkiewiczem, który przekonuje, iż NATO z silnym udziałem Amerykanów jest jedyną gwarancją dla Europy, ponieważ pakt ma przywództwo i „gdy zaangażują się USA, to tym samym masa krytyczna jest przekroczona. Żaden kraj europejski nie jest w stanie wywołać porównywalnego efektu. To wszystko sprawia, że nie Europa, tylko NATO z USA jest strukturą w miarę sprawną, która może odpowiednio szybko i skutecznie zareagować na wyzwania XX wieku." W opinii szefa obrony narodowej nie zmienia to faktu, że „wątek europejski" na pewno będzie w NATO coraz silniejszy. Jego zdaniem, plany budowy wspólnej polityki bezpieczeństwa w UE za pomocą UZE nie miały jednak większych szans ze względu na przynależność krajów neutralnych, których status w tym obszarze nie byłby do końca jasny. Za realizacją europejskich ambicji w NATO przemawiały też – zdaniem Onyszkiewicza – względy ekonomiczne: uniknięcie dublowania struktur oraz słabość Europy, która nie jest w stanie sfinansować „ani infrastruktury, ani zaplecza logistycznego, które pozwalałoby na szybki przerzut na daleką odległość znaczących sił." „Wniosek jest jeden: zwiększona aktywność Europy musi opierać się na strukturach NATO." – *Onyszkiewicz ze szczytów do NATO* – z Januszem Onyszkiewiczem rozmawiają Witold Bereś i Krzysztof Burnetko, Warszawa 1999, s. 246. Zob. też *Dwie Unie, dwa Pakty*, „GW" z 3 kwietnia 1996, s. 7.

[118] Podsumowując wojnę w Kosowie, minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek pisał na łamach „Gazety Wyborczej" (12–13 czerwca 1999, s 16): „Unia Europejska staje wobec wielkiego wyzwania; od odpowiedzi na nie zależy jej przyszłość. Burze, jakie wstrząsają Europą Południowo-Wschodnią, destabilizują cały kontynent. Bałkany nie powinny być dla nikogo miejscem próbowania „politycznych muskułów". Nie sposób odgrodzić się od tych burz murem, trzeba usunąć ich źródła. Przede wszystkim trzeba podjąć walkę z nędzą Bałkanów, stworzyć nadzieję pomyślności gospodarczej. Nie da się tego osiągnąć okruchami z pańskiego stołu, potrzebny jest plan wsparcia rozwoju gospodarczego na miarę planu Marshalla. Chodzi tu nie tylko o rozmiar pomocy, jakiej USA udzieliły Europie po II wojnie światowej, ale o to, że oparta ona była na filozofii szczodrości. Celem planu pomocy dla Europy Południowo-Wschodniej powinna być aktywizacja gospodarcza regionu, nie zaś akt filantropii. Unia Europejska, pomna mechanizmów sprawczych własnego sukcesu, powinna nie tylko tworzyć nadzieję członkostwa dla krajów tego regionu, ale promować i wspierać kooperację gospodarczą między nimi, traktując ją jako przygotowanie do integracji europejskiej."

Na ocenie polityki UE wobec Europy Środkowo-Wschodniej zaciążyły z kolei dwa inne zjawiska. W powszechnej opinii polskich elit politycznych przez wiele lat po upadku komunizmu i rozpadzie ZSRR w działaniach UE brakowało takich inicjatyw, których celem byłoby stworzenie nowej jakości politycznej w regionie poprzez na przykład wyraźne określenie stosunku UE do rozwoju sytuacji w Rosji, na Ukrainie czy Białorusi – państw, dla których perspektywa integracji europejskiej była i jest na tyle odległa, że nie stanowi bodźca do przeprowadzania reform wewnętrznych. To, co było natomiast odnotowywane w Polsce ze szczególnym zainteresowaniem, ale i obawami, to działania poszczególnych członków Unii – głównie Niemiec i Francji – które brały na siebie ciężar ułożenia relacji Europy z państwami byłego ZSRR, w tym przede wszystkim Rosją. Podstawą tych obaw była prezentowana linia polityczna, w której przyszłość Kijowa, Mińska i do pewnego stopnia stolic krajów bałtyckich była uzależniana od polityki Moskwy. Tendencja ta zdawała się nie tylko utrwalać dotychczasowy ład geopolityczny, ale i stanowiła poważne zagrożenie dla euroatlantyckich aspiracji Polski i innych krajów regionu. Jak z niepokojem stwierdzał szef polskiej dyplomacji Bronisław Geremek w grudniu 1997 roku.[119] „Dialog polityczny z Rosją nabiera czasami uprzywilejowanego charakteru. Dziedzina przywilejów międzynarodowych Rosji rozszerza się i Rosja postrzegana jest jako partner przez duże „P", a nie jako jeden z partnerów w obecnej grze politycznej. (...) Zamiast doceniać możliwości wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej, inicjatywy takie zaczęły przybierać kształt raczej dziwnych trójkątów czy też trojek".

W konsekwencji, w polskim myśleniu o „polityce wschodniej UE" – którą utożsamiano z polityką jej największych członków – coraz częściej pojawiała się świadomość różnicy interesów. Odnosiła się ona przede wszystkim do problemu przedkładania lub też uzależniania pewnych kroków w regionie od stanowiska Rosji. Pod tym względem, mimo istotnych zmian w sytuacji Europy Środkowo-Wschodniej – spowodowanych rozszerzeniem NATO, rozpoczęciem negocjacji członkowskich z Polską i krajami bałtyckimi, a także

[119] Na Polsko-Niemiecko-Amerykańskim Forum Bezpieczeństwa zorganizowanym przez Centrum Stosunków Międzynarodowych. Zob. *Polsko-Niemiecko-Amerykańskie Forum Bezpieczeństwa 1997. Dokumentacja*, Warszawa 1998, s. 54–55.

pogłębianiem się kryzysu na Ukrainie i inercją opozycji białoruskiej – wciąż utrzymuje się nieufność wobec działań i koncepcji państw UE, których adresatem jest Rosja. Ostatnim najgłośniejszym sporem na tym tle była kwestia budowy gazociągu z Rosji do Europy zachodniej, który miał omijać Ukrainę.[120] Jak ze smutkiem stwierdzał komentator „Rzeczpospolitej":

„Sprawdziły się zapowiedzi i przypuszczenia, że Unia Europejska, mając do wyboru zaopatrywanie się w gaz w niepewnych pod względem politycznym krajach OPEC albo w Rosji, wybierze raczej Rosję, nie przejmując się specjalnie ani interesami politycznymi Ukrainy, ani angażującej się w jej obronę Polski. Gorzka to dla nas lekcja realnej polityki. Interesy ekonomiczne Unii Europejskiej wzięły górę nad, jak się okazuje lokalnymi dla UE interesami politycznymi krajów, które do niej dopiero aspirują."[121]

Mniej głośnym, choć także przyjętym w Polsce z dużą rezerwą pomysłem był wspólny francusko-niemiecki dokument poświęcony przyszłości UE, liczącej 30 lub więcej członków.[122] Choć opracowanie to nie stanowiło oficjalnego stanowiska Francji i Niemiec zdradzało ten właśnie sposób myślenia o przyszłości m.in. Ukrainy i Białorusi, który Polska odrzuca i za który krytykuje Europę zachodnią. Autorzy wspomnianego dokumentu dowodzą bowiem, że przyjęcie Rosji do UE spowodowałoby rozsadzenie struktur unijnych. Ponieważ zaś Rosja nie może zostać przyjęta do UE, nie należy także próbować ofiarowywać członkostwa Białorusi i Ukrainy. Zamiast tego, w interesie Europy leży stopniowa ewolucja Wspólnoty Niepodległych Państw w stronę czegoś na kształt UE-bis.[123]

W ten oto sposób powstałą próżnię polityczną w Europie Środkowo-Wschodniej wypełniły skutecznie – choć też nie od początku – Stany Zjednoczone. Dla polityki Polski wobec Ukrainy czy Białorusi współdziałanie z administracją waszyngtońską stało się nie tylko o wiele bardziej atrakcyjne niż próba pozyskania pomocy Brukseli, ale było po prostu jedyną możliwością realnego oddziaływania na te państwa.[124] Tym bardziej że – w powszechnej opinii polityków polskich – Waszyngton brał pod uwagę i liczył się ze zdaniem Warszawy, Bruksela zaś nie. Ów swego rodzaju amerykański „patronat" nad polską polityką wschodnią dodatkowo przyczynił się do ugruntowania wśród polskich elit politycznych przekonania o słabości środków i zarazem sprzeczności celów polityki Unii Europejskiej z interesami Polski. Z drugiej strony stał się też podstawą nieufności niektórych państw UE wobec polityki polskiej.

Istotną, choć mało zauważalną zmianę w podejściu UE do problemów Europy Wschodniej, i tym samym stosunku Polski do CFSP, przyniosły dwa wydarzenia: przyjęcie do Wspólnot dwóch krajów nordyckich – Szwecji i Finlandii oraz rozpoczęcie negocjacji z państwami regionu – Polską, Czechami, Węgrami i Estonią, a następnie poszerzenie kręgu kandydatów o Litwę i Łotwę. Te dwie decyzje spowodowały, że nie tylko większe znaczenie zaczęto przywiązywać do spraw środkowoeuropejskich, ale też powstały warunki, by włączyć Polskę do dyskusji o przyszłości polityki europejskiej wobec państw i regionów, które – w dającej się przewidzieć przyszłości – pozostaną poza obszarem działania unijnych instytucji i regulacji.

Pierwsza decyzja oznaczała wzbogacenie polityki Unii Europejskiej o perspektywę, która wcześniej nie była w niej obecna. Zarówno dla Szwecji, jak i Finlandii sytuacja w regionie Morza Bałtyckiego jest bowiem nie tylko kwestią ich interesów, ale przede wszystkim problemem związanym z jakością życia społeczeństw i poczuciem bezpieczeństwa. Oba te kraje, a w szczególności Finlandia, posiadają też najbliższe – spośród pozostałych członków UE – Polsce i krajom bałtyckim doświadczenie historyczne związane z sąsiedztwem Rosji. W sposób oczywisty są one zainteresowane zwiększoną aktywnością UE w regionie, przy czym doskonale zdają sobie sprawę z charakteru zagrożeń oraz trudności związanych z pogłębianiem współpracy z Ros-

[120] Artykuły prezentujące cały spór można znaleźć na stronie www.rzeczpospolita.pl/gaz/

[121] K. Bień, *Interesy wygrały z polityką*, „Rzeczpospolita on-line", 19 października 2000.

[122] *Ein Europa mit dreissig und mehr Mitgliedern. Gemeinsame deutsch-französische Studie. November 1998–Juni 2000*. Dokument został opracowany przez sztab planowania MSZ Niemiec i MSZ Francji.

[123] Ibidem, s. 65.

[124] Jak stwierdził A. Smolar w czasie dyskusji na temat polskiej polityki wschodniej zorganizowanej przez Fundację Batorego i „Tygodnik Powszechny": „Nasze zainteresowanie krajami sąsiednimi nie zawsze znajduje zrozumienie w unijnej Europie. (...) Krajem, który jest zainteresowany naszą współpracą w działaniu na rzecz Ukrainy czy Białorusi są na pewno Stany Zjednoczone. Jest to jedno ze źródeł naszych bliskich stosunków z Waszyngtonem i pewnej podejrzliwości niektórych stolic europejskich". Zapis dyskusji znajduje się na stronie www.batory.org.pl

ją.[125] Ich niewątpliwym atutem jest także neutralność, która umożliwia swobodniejsze działanie w sprawie np. Kaliningradu. Łagodzi bowiem w dużym stopniu istniejące podejrzenia polityków rosyjskich co do rzeczywistych intencji zaangażowania UE w problemy okręgu kaliningradzkiego.

Rozpoczęcie negocjacji między innymi z krajami grupy wyszehradzkiej, a także państwami bałtyckimi, wymusiło z kolei na Unii Europejskiej aktywizację działań wobec Rosji, Białorusi i Ukrainy. Podjęcie poważnych inicjatyw ma na celu z jednej strony umożliwienie sprawnego rozszerzenia Unii, z drugiej zaś – ponieważ granice tych trzech państw będą zewnętrznymi granicami Unii – zaprojektowanie zasad przyszłej współpracy z nimi. Konsekwencją dostrzeżenia Europy Wschodniej było przyjęcie – w czerwcu 1999 roku na szczycie w Kolonii – „wspólnej strategii" wobec Rosji. Pół roku później, w Helsinkach, światło dzienne ujrzała druga strategia, wobec Ukrainy. Zakończona w grudniu 1999 roku prezydencja Finlandii przyniosła też wyraźny postęp w tworzeniu Wymiaru Północnego UE, którego adresatem są państwa Morza Bałtyckiego. Choć obie strategie i wymiar północny nie przyniosły w praktyce zasadniczego przełomu[126], są istotnym sygnałem, że okres zaniedbywania Europy Wschodniej i/lub ograniczania aktywności UE do Rosji minął – wydaje się – bezpowrotnie. Co warte odnotowania, widoczna w działaniach Komisji Europejskiej wobec Kaliningradu, a także podróżach Javiera Solany do Rosji[127] aktywizacja polityki unijnej powoduje, że w Polsce zaczyna się nie tylko odróżniać elementy „wspólnej polityki" Unii od polityki jej członków, ale wobec tej pierwszej formułuje się własne stanowiska.[128]

Zmiana ta nie jest oczywiście zjawiskiem spektakularnym, które odbiłoby się szerokim echem wśród polskich polityków czy opinii publicznej. Nie oznacza też, że wszystko, co do tej pory dzieliło lub zdawało się dzielić Warszawę od Brukseli, stało się nagle podstawą wspólnych inicjatyw obu partnerów. Na to potrzeba jeszcze wiele czasu, w tym przede wszystkim przekonania, że Polska i UE rzeczywiście podążają w wielu sprawach tą samą drogą. Jeżeli w tym pozytywnym trendzie jest coś niepokojącego, co utrudnia formułowanie jakichkolwiek przepowiedni, to brak jasności w odniesieniu do źródeł owej rysującej się zbieżności. Innymi słowy, czy swego rodzaju bliskość stanowiska polskiego i unijnego, a także, co godne podkreślenia, amerykańskiego w sprawie Ukrainy czy Białorusi jest wynikiem postępującego zbliżania się perspektyw tych państw, czy też konsekwencją zachodzących tam negatywnych wydarzeń, wobec których ciężko o tworzenie nowych pomysłów, a zatem i spieranie się. Jeżeli to jedynie chwilowa bezradność wobec wydarzeń na Wschodzie jest spoiwem łączącym Warszawę, Waszyngton i pozostałe stolice europejskie, to za jakiś czas może okazać się, że sprzeczność interesów UE i Polski odżyje ze wzmożoną siłą, utrwalając negatywne stereotypy po obu stronach.

Z drugiej strony ów okres powszechnego rozczarowania rozwojem politycznym Ukrainy (w jakimś sensie również Białorusi) jest doskonałym momentem na wspólną refleksję Polski i jej europejskich partnerów nad tym, co robić i jak robić, aby w przyszłości nie zmarnować szans na wydobycie tych państw z inercji, która nimi zawładnęła. Symbolizowane przez upadek rządu Wiktora Juszczenki fiasko ukraińskich reform jest bowiem – do pewnego stopnia – wspólną porażką Polski i UE, a także administracji waszyngtońskiej.

KIEPSKI SŁUCH BRUKSELI CZY MAŁOMÓWNOŚĆ WARSZAWY?

Opisanemu powyżej stopniowemu dostrzeganiu w Polsce szans na wykorzystanie wspólnej polityki zagranicznej dla realizacji własnych interesów, a także przełamywaniu nieufności wobec działań Unii w Europie Środkowo-Wschodniej, towarzyszy proces uczenia się, jak wykorzystać tę możliwość. Umiejętność skutecznego oddziaływania na politykę Unii, w tym przede wszystkim forsowania własnych postulatów, jest tym trudniejsza, że Polska, pozostając poza Wspólnotami, nie jest formalnie włączona w mechanizmy CFSP. Fakt ten był i wciąż jest podnoszony przez polskich poli-

[125] Zob. tekst wystąpienia ambasadora Królestwa Szwecji w Polsce Matsa Staffanssona nt. stosunków UE z Rosją w czasie prezydencji Szwecji, „Raporty i Analizy" CSM, nr 4/00, www.csm.org.pl

[126] Zob. H. Haukkala, *Succeeding Without Success?, The Northern Dimension of the European Union*, „Northern Dimensions", Yearbook 2001, Forssa 2001, s. 37–48.

[127] Dla przykładu zob. Intervention by Dr. Javier Solana, High Representative of the EU for the Common Foreign and Security Policy, at the EU-Russia Forum for Foreign and Security Policy, http://ue. eu. int

[128] Zob. powstały w MSZ non-paper zatytułowany *Stanowisko wobec Komunikatu Komisji Europejskiej „Kaliningrad a Unia Europejska"*.

tyków oraz dyplomatów jako dowód braku możliwości rzeczywistego współdziałania z UE. Bruksela nie tylko miałaby się zatem bronić przed słuchaniem Warszawy, ale i pomijać ją przy konsultacjach w sprawach, które bezpośrednio zainteresują politykę polską lub jej wręcz dotyczą. Najgłośniejsze konflikty na tym tle związane były ze wspomnianym projektem budowy nowego gazociągu łączącego Rosję z Europą Zachodnią oraz z tworzeniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej bez wystarczającego uwzględniania w tym projekcie europejskich (lecz nie należących do Unii) sojuszników NATO.

Zarzuty o eliminowanie Warszawy lub podejmowanie decyzji ponad głowami Polaków rzadko kiedy znajdują zrozumienie w państwach „Piętnastki", czy samej Unii. Nikt nie kwestionuje oczywiście, że pozostawanie poza Unią implikuje do pewnego stopnia trudności w komunikowaniu się krajów kandydujących z Brukselą, a także nie pozwala im na udział w procesie podejmowania decyzji. Nie oznacza to jednak, że istniejące mechanizmy dialogu politycznego[129] nie pozwalają Polsce na współkształtowanie unijnej polityki zagranicznej, zwłaszcza w tych obszarach, które dotyczą polskich interesów. Problem polega jednak na tym, czy możliwości te polityka polska wykorzystuje. W niemal zgodnej opinii polityków europejskich odpowiedź wciąż brzmi: „nie". Kto ma zatem rację? Obiektywna ocena nakazuje stwierdzenie, że zarówno w polskich pretensjach, jak i w europejskich odpowiedziach, kryje się dużo prawdy.

Przede wszystkim słaba koordynacja działań jest problemem całej unijnej polityki zagranicznej. Trudno zatem oczekiwać, aby funkcjonowała ona lepiej w stosunkach z państwami spoza „Piętnastki", skoro między samymi członkami dochodzi na tym tle do wielu zatargów. Dotyczy to w szczególności uwag, iż np. wspólne stanowiska Unii przedkładane krajom kandydującym do ewentualnego ich wsparcia dostarczane są za późno[130] i państwa te nie mają wystarczająco dużo czasu, aby się z nimi zapoznać. Jest to jednak problem głównie techniczny[131], choć bez wątpienia może on mieć przełożenie na klimat współpracy Unii i Polski w obszarze CFSP.

[129] Zob. M. L. Wenerska, op.cit., s. 105–106.
[130] Zob. M. L. Wenerska, op.cit., s. 115.
[131] Proszący o zachowanie anonimowości urzędnik polskiego MSZ w rozmowie z autorem.

Po drugie konieczność rozróżnienia na członków i państwa pozostające poza Wspólnotami przesądza o konieczności trzymania na pewien dystans państw trzecich. Jest to szczególnie bolesne w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony, w którym przynależność Polski do NATO nie gwarantuje udziału w tworzeniu nowych gremiów i mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysowe.

Z drugiej strony nie jest jednak tak, że dopóki Polska nie stanie się pełnoprawnym członkiem Unii, będzie jedynie biernym obserwatorem polityki europejskiej wobec Ukrainy, Białorusi czy działań w obszarze polityki obronnej. Trzeba jednak najpierw wiedzieć, czego się chce, potem umieć przekazać swoje pomysły i wreszcie nie czekać, aż Unia Europejska poprosi o zajęcie stanowiska, lecz podejmować działania samodzielnie, najlepiej jeszcze zanim państwa Unii osiągną porozumienie. Tych trzech rzeczy w polityce polskiej wciąż brakuje, choć zauważalny jest tu pewien postęp.

Przełomowy pod tym względem był rok 2000, w którym światło dzienne ujrzały dokumenty prezentujące nie tylko polskie pomysły dotyczące funkcjonowania poszerzonej UE, ale i obszarów unijnej polityki zagranicznej. We wrześniu polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych opracowało dokument analizujący sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną na Ukrainie. Został on przekazany prezydencji francuskiej oraz pozostałym członkom UE przed spotkaniem z prezydentem Leonidem Kuczmą. Na początku br. Polska aktywnie włączyła się w projekty Komisji Europejskiej dotyczące wymiaru północnego, w tym przyszłości Kaliningradu. W marcu powstał zaś dokument poświęcony sytuacji na Białorusi. Niewątpliwym ułatwieniem tej współpracy jest także włączenie Polski, jak i innych krajów kandydujących, do sieci komputerowej CORTESI. Umożliwia ona szybkie rozsyłanie opinii Warszawy do europejskich stolic, a także równie szybkie otrzymywanie – choć już nie wszystkich – dokumentów UE.

Działania te, a także ich pozytywny odbiór w państwach „Piętnastki" oraz samej Unii pokazują, że problemem przez długi czas była raczej małomówność Warszawy, w mniejszym stopniu kiepski słuch Brukseli.

SPRZECIW WOBEC EKSPERYMENTÓW CZY LĘK PRZED POLITYKĄ?

Obszarem CFSP, wobec którego politycy polscy formułują najwięcej zastrzeżeń, jest wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Gdy przyjrzeć się uważnie oficjalnemu stanowisku Polski wobec CESDP na przestrzeni ostatnich dwóch lat (od szczytu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 roku do szczytu w Nicei w grudniu 2000 roku), widać, iż uległo ono wyraźnej, pozytywnej ewolucji. Bezpośrednio po szczycie UE w Helsinkach, na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej NATO minister spraw zagranicznych Bronisław Geremek w dość mocnych słowach przestrzegał przed „eksperymentowaniem" i zapominaniem o „trwałej wartości integracji transatlantyckiej".[132] Parę miesięcy później na forum Sejmu szef polskiej dyplomacji powtarzał, że „w całym tym procesie należy unikać kreowania atmosfery konkurencyjności oraz wytracania energii i potencjału państw NATO i Unii na zbędne, naszym zdaniem, spory kompetencyjne. Jeżeli system, do którego dążymy w interesie nas wszystkich i całej Europy, ma być skuteczny, nie może zostać obciążony strukturami biurokratycznymi i zbyt rozbudowywanymi procedurami, które spowolnią jego działanie. Chodzi nam przecież przede wszystkim o sprawne działania w sytuacji kryzysu, a nie o forum dyskusyjne". [133]

Słowa te poprzedzone zostały wprawdzie stwierdzeniem, iż Polska w „pełni popiera" i „z zadowoleniem przyjmuje" postanowienia z Helsinek, ale ilość uwag, zastrzeżeń i obaw zdecydowanie wzięła górę nad elementami pozytywnymi, przyczyniając się do wykreowania wizerunku Polski wśród państw UE jako „hamulcowego" procesu powstawania europejskiej polityki obronnej. Ponadto charakterystycznym rysem polskiego stanowiska był brak spojrzenia na CESDP od strony samej UE i potraktowania tej koncepcji jako nowego elementu integracji europejskiej, a nie tylko kwestii związanej z przyszłością Sojuszu. Zmiana, której wyrazem były dostrzeżenie europejskiego

[132] *On European Security and Defence Identity* (ESDI), NAC (Brussels, December 15, 1999), www.msz.gov.pl

[133] Zob. Informacja Rządu o kierunkach polskiej polityki zagranicznej przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych RP prof. Bronisława Geremka podczas posiedzenia Sejmu w dniu 9 maja 2000. Zob. www.msz.gov.pl

aspektu CESDP oraz wyraźne wyciszenie obaw przed negatywnymi konsekwencjami europejskiej polityki obronnej dla przyszłości Sojuszu, zarysowała się w lecie 2000 roku. Następca ministra Geremka Władysław Bartoszewski wygłosił w Brukseli wykład, w którym m.in. przekonywał, że „realizacja przez Unię Europejską funkcji czynnika stabilizującego w Europie i na świecie wymaga oczywiście wzmocnienia obronnego wymiaru integracji europejskiej. UE wciąż jeszcze nie pozbyła się etykietki 'gospodarczego olbrzyma i politycznego karła'. Słabość Europejczyków ukazała w całej rozciągłości wojna w Zatoce Perskiej i kolejne konflikty w krajach byłej Jugosławii. Kierunki działania wynikające z zapisów Traktatu z Amsterdamu (perspektywa integracji UZE z UE, włączenie do traktatu tzw. zadań petersberskich) i rozwinięte w konkluzjach Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. i Helsinkach w grudniu 1999 r. wydają się ambitne, ale realistyczne. Kraje członkowskie uznały bowiem wiodącą rolę Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego w światowej i europejskiej polityce bezpieczeństwa i jednocześnie potwierdziły swoje dążenie do autonomii działania w sferze militarnej z ewentualnym wykorzystaniem środków i infrastruktury NATO. Powodzenie tego projektu wzmocniłoby pozycję Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i wypełniło treścią koncepcję Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Obrony (WPZiB). Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, będąca w pewnym sensie wyższym stadium WPZiB, powinna stanowić pewien impuls integracyjny dla samej UE. Może mieć to także znaczenie dla polityki wewnętrznej, ponieważ uwiarygodni Unię Europejską w oczach jej własnych obywateli. Działa tu ten sam mechanizm psychologiczny, jak w przypadku siłowych atrybutów państwa narodowego: silne państwo musi posiadać sprawne siły zbrojne."

Akcentowanie pozytywnego stosunku Polski do CESDP przy jednoczesnym wskazywaniu polskich postulatów znalazło także swój wyraz w opracowanych w MSZ dokumentach[134] oraz w – będącym swego rodzaju podsumowaniem dotychczasowej polityki – przemówieniu ministra Bartoszewskie-

[134] Zob. *Konferencja Międzyrządowa – polski punkt widzenia* (czerwiec 2000) oraz *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia* (luty 2001), a także *Propozycje praktycznego rozwinięcia postanowień z Feira w zakresie współpracy UE i non-EU European Allies* (lipiec 2000). Wszystkie dokumenty dostępne są na stronie www.msz.gov.pl

go na Uniwersytecie Warszawskim.[135] Wystąpienie to jest ciekawe m.in. z tego względu, że potwierdza tezę, iż przez dwa lata zrobiono niewiele, aby stanowisko Polski wobec CESDP przybliżyć opinii publicznej i naszym europejskim partnerom. Szef polskiej dyplomacji stwierdza bowiem, że: „Uzasadnione jest pytanie o stosunek Polski do tego ambitnego przedsięwzięcia. Nie tyle dlatego, że nasze stanowisko w tej sprawie jest nieznane, lecz przede wszystkim dlatego, że na podstawie toczącej się w kręgach eksperckich oraz artykułów publikowanych na ten temat, ktoś mógłby odnieść nieuzasadnione wrażenie o istnieniu jakiejś rezerwy czy zastrzeżeń ze strony Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Nic bardziej błędnego!"[136].

I rzeczywiście. Jeżeli oceniać stosunek Polski do CESDP na podstawie publikacji prasowych, to śmiało można by stwierdzić, że jest on zdecydowanie negatywny. Dla Polski bowiem – jak przekonywał jeden z publicystów – „przyszłość jednoczącej się Europy jest sprawą zbyt poważną, aby pozostawić ją wyłącznie w rękach kłótliwych Europejczyków (...) [a] zachowanie obecności USA w Europie jest co najmniej równie ważne, jak dla niektórych francuskich polityków – próby wyeliminowania amerykańskich wpływów z Europy."[137] Pojawiła się też opinia, że Polska, wraz z innymi sojusznikami, powinna stworzyć „blok państw ze Stanami Zjednoczonymi na czele, które zgodnie uznają obecną koncepcję UE za propozycję nie do przyjęcia." [138]

Z drugiej strony jednak głosy, pojawiające się w środowiskach eksperckich oraz na łamach gazet, są często odzwierciedleniem tego, co polskim politykom i dyplomatom zdarza się mówić nieoficjalnie na temat europejskiej polityki obronnej czy sposobu postępowania UE.[139] Mimo bowiem wspomnianej pozytywnej ewolucji stanowiska Polski wobec CESDP, w opinii przeważającej części elit politycznych Polski wspólna polityka obronna jest projektem, którego sensu się nie rozumie, a najczęściej traktuje jako próbę osłabienia obecności amerykańskiej w Europie przez stworzenie konkurencji wobec NATO.

Brak zrozumienia motywów działania członków UE wynika z postrzegania integracji europejskiej jako procesu o charakterze przede wszystkim ekonomicznym. Zadaniem Unii w takim ujęciu jest przyczynianie się do stabilizacji Europy i zasypywania przepaści cywilizacyjnych. Projekty uczynienia z UE „potęgi" i aktora w polityce międzynarodowej, a także pogłębianie integracji w obszarze wspólnej polityki obronnej uważane są za mało istotne, a już na pewno mniej ważne od rozszerzenia UE.[140]

Z kolei silnie rysująca się w polskim stanowisku nieufność wobec europejskich ambicji w dziedzinie bezpieczeństwa jest w dużej mierze wynikiem obaw i lęków, których źródeł szukać należałoby raczej w doświadczeniach historycznych niż w racjonalnej ocenie swojej sytuacji bezpieczeństwa i intencji UE. CESDP nie jest bowiem przejawem „eksperymentowania" ani wynikiem wybujałych aspiracji niektórych członków UE, w pierwszej kolejności Francji. Jest reakcją na zmieniający się układ sił na świecie i na wyraźny proces różnicowania się percepcji bezpieczeństwa po obu stronach Atlantyku. W tym sensie wstrzemięźliwość Polski wobec CESDP jest w istocie rzeczy lękiem przed uprawianiem „polityki", przed angażowaniem się w nowe projekty. Owa swego rodzaju bierność interpretowana jest jako postawa hamująca rozwój polityczny UE, a także ustawia Polskę w rzędzie państw, dla których bezpieczeństwo jest tym, co się wyłącznie „bierze", rzadziej „tworzy".

---

[135] *Europejska polityka bezpieczeństwa – polski punkt widzenia*, przemówienie prof. Władysława Bartoszewskiego, op.cit.

[136] Władysław Bartoszewski, *Odwaga europejskiego zjednoczenia*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Warszawa 2000, s. 66.

[137] J. Jastrzębowski, *Pax Americana*, „Plus-Minus" z 11 kwietnia 2000.

[138] Zob. artykuł Jana Nowaka-Jeziorańskiego, *Czy NATO jest zagrożone*, „Rzeczpospolita" z 14 maja 2001.

[139] Zob. zapis dyskusji na temat Europejskiej Tożsamości Obronnej w Fundacji „Polska w Europie", Polska w Europie, zeszyt XXXII, Warszawa, czerwiec 2000, s. 5 –34. Ciekawym przykładem jest także wypowiedź ministra Władysława Bartoszewskiego dla I programu PR (2 kwietnia 2001), w której stwierdził, iż: „dotychczasowy przebieg dyskusji [nad CESDP – O. O.] wygląda tak, że chciano by uzyskać wszystkie infrastruktury, wszystko to, co wynika z doświadczeń USA, a w zamian za to samemu sobie decydować, co się robi, korzystając z amerykańskich środków. Jest w tym dla mnie coś schizofrenicznego, bo jeżeli Europa nie potrafiła znaleźć recepty, aby skutecznie pomóc w dramatycznych sytuacjach ludziom na terenie Bałkanów, i to od kilku lat, a tylko oglądała się na taką czy inną interwencję USA, po to, aby ją mniej lub bardziej przyjmować z dystansem, a niekiedy nawet krytykować, to widzę w tym jakieś zakłamanie wewnętrzne."

[140] Zob. R. Kuźniar, *Nadmiar wizji, brak konkretów*, „Tygodnik Powszechny", 45/2000.

NOWE SZATY KRÓLA

Podsumowując, na przestrzeni 10 lat w polityce polskiej pojawiło się przekonanie, że mimo obiektywnej słabości instytucji, niewielkiej skuteczności, a także problemów z określeniem „wspólnej" linii, Unia Europejska jest atrakcyjnym partnerem w inicjowaniu i realizacji działań w Europie Środkowej i Wschodniej. Choć nie są to akcje spektakularne, które można by nazwać „wielką polityką", są one istotnym elementem poprawy sytuacji w regionie. Ich ocena zależy oczywiście od stopnia oczekiwań i ambicji. Warto pamiętać, że nadzieje, iż UE zacznie pewnego dnia prowadzić politykę zagraniczną, której spójność i konsekwencja będzie porównywalna do polityki np. Stanów Zjednoczonych, są nierealne. Wspólna polityka zagraniczna jest bowiem polityką „najmniejszego mianownika". Im jest on większy, tym więcej działań może być zaklasyfikowanych jako wspólne. Na to potrzeba jednak wielu lat.

Pierwsza dekada współdziałania z UE w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozwoliła jednocześnie na nabycie – przynajmniej w stopniu podstawowym – umiejętności efektywnego oddziaływania na politykę Unii w obszarze zainteresowania polskiej polityki zagranicznej. Jak pokazały wspomniane inicjatywy – opracowanie dokumentu na temat sytuacji na Ukrainie i w Białorusi, szybkie włączenie się w dyskusję nad przyszłością Kaliningradu – za ich pomocą można, mimo pozostawania poza Unią, współkształtować CFSP. Zależy to przede wszystkim od zdolności szybkiego i sprawnego reagowania na pojawiające się problemy. W tym sensie bezzasadne wydają się być powszechne narzekania na niechęć „Piętnastki" do włączania Polski w projekty realizowane w Europie Środkowej i Wschodniej. Problemy z komunikacją i wzajemnym zrozumieniem były, są i jeszcze długo pozostaną źródłem nieporozumień, ale – nie należy się łudzić – lepiej będzie dopiero wtedy, gdy Polska stanie się pełnoprawnym członkiem UE. Ponieważ najbardziej prawdopodobny scenariusz zakłada, że stanie się to za lat 4 lub nawet 5, polityka polska już w tej chwili musi aktywnie włączać się w dyskusję nad celami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, aby móc uprzedzać działania Unii i proponować własne projekty, gdyż autorstwo inicjatyw w dużej mierze przesądza o możliwościach ich realizacji.

Przyglądając się obecnym działaniom UE, a także polskiej dyskusji nad polityką wschodnią[141], wydaje się jednak, że będzie to niesłychanie trudne. Paradoksalnie bowiem, gdy na początku lat 90-tych polityka polska rzeczywiście posiadała silne atuty i mogła w sposób efektywny kształtować swe wschodnie sąsiedztwo, UE nie miała woli ani pomysłu, jak ową atrakcyjność Polski obrócić na swoją korzyść poprzez działania wiążące politykę Kijowa i Mińska z orientacją europejską. Gdy wreszcie Unia zdaje się dostrzegać problem Kaliningradu, Ukrainy, czy nawet Białorusi, a Polska zdaje się posiadać już minimum umiejętności, aby zwracać wzrok Brukseli na problemy tych państw, okazuje się, że wbrew wielu deklaracjom Polska nie ma pomysłu, strategii czy planu działania wobec wschodnich sąsiadów Rzeczypospolitej. W obliczu dynamiki negatywnych wydarzeń na Ukrainie, apatii społeczeństwa Białorusi oraz – powodowanej przerostem ambicji nad możliwościami państwa – słabości polskiej polityki zagranicznej okazuje się, że „król jest nagi" i nikt nie wie, skąd wziąć – i to szybko – nowe szaty. Krawców jest co prawda wielu, ale żaden nie szyje na tyle sprawnie, aby monarcha dał się namówić na przymiarkę. Wszystko wskazuje zatem na to, że skrzynia z nowym ubiorem przyjedzie – jeżeli w ogóle – z głębi zachodniej części kontynentu. Pytanie tylko, czy królowi zawsze będzie w nim wygodnie i do twarzy.

Podobne uwagi można z powodzeniem odnieść do polityki Polski wobec wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. O ile bowiem powstawanie tej koncepcji w niewielkim stopniu stało się udziałem Polski, o tyle jej wiarygodność – rozumiana jako zdolność do realizacji celów na niej spoczywających – będzie już zależeć także od polskich polityków i polskich sił zbrojnych. W tym sensie niepokojąca jest nie tylko słabość sił zbrojnych Polski, przede wszystkim brak samolotów transportowych, ale i opinie, iż wypełnianie przez Polskę zobowiązań wobec NATO uniemożliwia zaangażowanie się w realizację przyjętego przez UE w Helsinkach Celu Operacyjnego.[142] Zdolność polityki polskiej do zaangażowania się w CESDP ozna-

---

[141] Zob. dyskusję zorganizowaną 23 maja 2001 przez Fundację Batorego i „Tygodnik Powszechny". Zapis dyskusji dostępny jest na stronie www.batory.org.pl/forum/

[142] Przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach tzw. *European Headline Goal* zakłada, iż do końca 2003 państwa UE, na zasadzie dobrowolności, stworzą własne siły reagowania kryzysowego w sile 60 tys. żołnierzy. Państwa spoza UE – jeżeli chcą – także mo-

cza w istocie rzeczy zdolność do spełniania wymogów Sojuszu Północnoatlantyckiego w wymiarze zarówno politycznym, jak i militarnym.[143]

Należy również zerwać z patrzeniem na bezpieczeństwo Polski przez pryzmat jedynie sytuacji za wschodnią granicą. W momencie uzyskania członkostwa w UE rozwój sytuacji w rejonie basenu Morza Śródziemnego będzie bowiem także polskim problemem. Jest to warunek tego, aby wzrost napięcia w Kaliningradzie spotkał się z zainteresowaniem również południowych partnerów Polski w UE.

Z racji swego położenia geopolitycznego, a także aspiracji regionalnych, polityka polska nie może pozwolić sobie zatem na traktowanie tego obszaru integracji europejskiej jako „zła koniecznego". Po pierwsze plany UE zostaną zrealizowane bez względu na polskie obiekcje związane z przyszłością relacji euroatlantyckich i NATO. Lepiej więc, aby polityka polska znalazła w tym obszarze dla siebie rolę, niż pozostawała na marginesie. Po drugie, jeżeli Polska chce w jakimś sensie aktywnie wpływać na kształt europejskiej polityki obronnej, to już w tej chwili należy zacząć wypracowywać własne koncepcje, które wykraczają poza rok 2003 i cele wyznaczone przez Radę Europejską w Helsinkach.[144]

gą zgłosić swój wkład. Minister Bronisław Komorowski zadeklarował na tzw. konferencji kontrybutorów (w listopadzie 2000) brygadę ramową, Lotniczą Grupę Poszukiwawczo-Ratowniczą, samolot transportowy, dwa trałowce, okręt ratowniczy oraz Sekcję Żandarmerii Wojskowej. Zob. wystąpienie na Konferencji Planistycznej Unii Europejskiej, sesja „15+15", Bruksela 21 listopada 2000. Z kolei 15 maja 2001 również na sesji „15+15" minister Komorowski zaproponował UE, że do polskiej brygady ramowej zaprosi ukraiński batalion. Zarazem stwierdził, że brygada ramowa będzie liczyła 1,5–2,5 tysiąca żołnierzy. Ukraina oferuje batalion w sile około 750 żołnierzy. EuroPAP z 15 maja 2001. Minister Komorowski nie ukrywał jednak, że będzie to trudne, ponieważ „pozostaje stały problem, czyśmy się zanadto nie pospieszyli z całym szeregiem deklaracji i zobowiązań wobec NATO. W moim przekonaniu – tak. Polska chęć deklarowania się bez liczenia pieniędzy stwarza trudną sytuację. Oznacza to konieczność przesuwania środków w budżecie obronnym i koncentrowanie ich na celach NATO-wskich." EuroPAP z 21 listopada 2000, a także: „(...) nie da się realizować czy finansować dwóch procesów jednocześnie. Polska ma obowiązek dokonania wielkiego wysiłku finansowego na rzecz realizacji celów uzgodnionych z Kwaterą Główną Paktu(...). To są ogromne obciążenia i nie wierzę, by można było równolegle prowadzić coś jeszcze (...) nie wierzę, by można było w pełni wykorzystać programy wynikające z naszej NATO-wskiej integracji na rzecz uczestnictwa w europejskich siłach zbrojnych. I odwrotnie. Nie wszystkie programy konieczne z punktu widzenia naszego uczestnictwa w europejskich siłach zbrojnych dadzą się w pełni wykorzystać na rzecz realizacji naszych zobowiązań z tytułu uczestnictwa w NATO.", Europejska Tożsamość Obronna zapis dyskusji, „Polska w Europie", zeszyt XXXII, Warszawa 2000, s. 13.

[143] Trudno zatem zrozumieć, dlaczego sześcioletni plan przebudowy i modernizacji Polskich Sił Zbrojnych nie uwzględnia Celu Operacyjnego UE z Helsinek.

[144] Zob. O. Osica, *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony w perspektywie Polski*, „Raporty i Analizy" CSM, 5/01, www.csm.org.pl

Tomasz Paszewski

WYMIAR PÓŁNOCNY UE
Z POLSKIEJ PERSPEKTYWY

Wymiar Północny jest inicjatywą Unii Europejskiej skupiającą całokształt jej polityki wobec Północnej Europy (obejmującej Islandię, Norwegię, cały region Morza Bałtyckiego oraz północnoeuropejskie obszary Federacji Rosyjskiej), a także dotychczasowe formy wielostronnej współpracy międzynarodowej w tym regionie, realizowanej głównie w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, Euro-Arktycznej Rady Barentsa i Rady Arktycznej. Ma on w założeniu stanowić wspólne przedsięwzięcie Unii Europejskiej, jej północnych członków, a także wszystkich innych państw regionu, którego celem jest intensywny rozwój współpracy regionalnej i wspólne rozwiązywanie dotykających ten obszar problemów, takich jak zanieczyszczenie środowiska, ogromne rozpiętości w poziomie życia mieszkańców czy przestępczość zorganizowana. Jednocześnie Wymiar Północny stanowi platformę współpracy z Rosją, która ma dla Unii znaczenie nie tylko regionalne, ale również strategiczne.

Europa Północna jest traktowana w tej koncepcji jako pewna całość, niezależnie od wszelkich istniejących na tym obszarze różnic. Region ten ma duży potencjał rozwoju. Obfituje w zasoby mineralne, w tym surowce energetyczne (Rosja, Norwegia), część państw (kraje skandynawskie, w pewnym stopniu Estonia) należy do światowej czołówki w rozwoju i zastosowaniu nowych technologii (ICT), wreszcie kraje kandydujące obecnie do UE – Polska, Litwa, Łotwa i Estonia, mają szansę na szybki rozwój gospodarczy, po części już ją wykorzystują. Jednocześnie jednak występują tutaj poważne problemy – zagrożenia ekologiczne, przestępczość zorganizowana, duże natężenie, głównie w Obwodzie Kaliningradzkim, chorób zakaźnych. Do tego dochodzą specyficzne, trudne warunki życia na arktycznych obszarach Islandii, Norwegii, Finlandii czy Rosji.

Wymiar Północny ma stanowić kompleksową odpowiedź na te wyzwania, wymagające często współpracy wielu państw czy instytucji w tym regionie. Wykorzystano tutaj długoletnie doświadczenie zarówno Wspólnot Europejskich, jak też i ścisłą współpracę państw skandynawskich, które już w latach pięćdziesiątych utworzyły unię celną i paszportową. Ważne też były doświadczenia z dotychczasowej współpracy regionalnej, realizowanej między

innymi w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, która w niektórych dziedzinach dała zachęcające efekty.

Charakterystyczną cechą tej inicjatywy jest to, że ma ona tworzyć sieć współzależności i współpracy ponad granicami państwowymi, a nawet zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, które przecinają ten obszar. Łączy ona cztery różne kategorie krajów: państwa członkowskie UE – Niemcy, Danię, Szwecję i Finlandię; wysoko rozwinięte państwa skandynawskie silnie związane z Unią Europejską (m.in. przez przynależność do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i strefy Schengen), ale pozostające poza jej strukturą – Norwegię i Islandię; kraje aspirujące do członkostwa w UE – Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię; Rosję, która, pozostając poza Unią Europejską, odgrywa szczególnie istotną rolę w tej części Europy. Dlatego też jednym z ważniejszych celów Wymiaru Północnego w najbliższych latach będzie wspieranie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej w regionie Bałtyku, w taki jednak sposób, aby nie tworzyć linii podziału na nowych granicach UE z Rosją.

Idea stworzenia Wymiaru Północnego została zaprezentowana publicznie po raz pierwszy przez premiera Finlandii Paavo Lipponena na konferencji „Barents Region Today" w Rovaniemi w północnej Finlandii we wrześniu 1997 roku[145]. Według zawartej w wystąpieniu fińskiego premiera koncepcji, Wymiar Północny miał przede wszystkim „arktyczny" charakter, szczególny akcent został położony na ogromne możliwości i wyzwania, jakie stwarzają arktyczne regiony w europejskiej części Rosji. W grudniu tego samego roku projekt ten wszedł pod obrady Rady Europejskiej w Luksemburgu, gdzie został pozytywnie oceniony. Rok później na szczycie Unii Europejskiej w Wiedniu stał się oficjalnie elementem polityki zewnętrznej UE, co nie zmieniało jednak faktu, że nadal istniał przede wszystkim na papierze. Na jesieni 1999 roku sprawująca wówczas prezydencję w Unii Finlandia na specjalnej konferencji przypomniała partnerom z „piętnastki" o swojej inicjatywie. Szczyt w Helsinkach zlecił Komisji Europejskiej przygotowanie na kolejne posiedzenie Rady Europejskiej w Feirze w połowie 2000 roku planu działań dotyczącego realizacji Wymiaru Północnego na lata 2000–2003[146].

[145] Hiski Haukkala, *Succeeding without Success? Northern Dimension of the European Union* w „Northern Dimension" Yearbook 2001, The Finnish Institute of International Affairs 2001, s. 37.

Tak też się stało, przygotowany przez Komisję plan został zaakceptowany przez przywódców „piętnastki". Dokument ten, określający geograficzny i merytoryczny zakres Wymiaru Północnego znacznie szerzej w stosunku do pierwotnego projektu Finów, stał się „samozobowiązaniem" Unii Europejskiej do podjęcia konkretnych kroków zmierzających do jego realizacji. Faktycznie nastąpiło to wraz z rozpoczęciem przez Szwecję prezydencji w Unii Europejskiej od początku 2001 roku. Jak napisali we wspólnym artykule unijny komisarz ds. stosunków zewnętrznych Chris Patten i minister spraw zagranicznych Szwecji Anna Lindh, nadszedł czas „przejścia od słów do działań"[147].

Do realizacji Wymiaru Północnego nie stworzono żadnych nowych instytucji, nie ma też nowych instrumentów finansowych. Rolę koordynacji całego projektu powierzono Komisji Europejskiej, jednak to od państw regionu głównie zależy, w jakim stopniu zostanie on wcielony w życie.

Wartość dodana tej inicjatywy ma przede wszystkim polegać na koordynacji działalności istniejących już międzynarodowych organizacji regionalnych, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS), Euro-Arktyczna Rada Barentsa (BEAC) czy Rada Arktyczna (AC), a także lepszego, skoordynowanego wykorzystania dostępnych środków finansowych, pochodzących z różnych programów pomocowych Unii Europejskiej (INTERREG, TACIS, PHARE, obecnie również ISPA), budżetów państw, międzynarodowych instytucji finansowych oraz sektora prywatnego. Wymiar Północny do realizacji swoich zadań wykorzystuje istniejące już organy wspomnianych wyżej organizacji regionalnych. Zadania, którym służą te organizacje pokrywają się z celami Wymiaru Północnego, choć te ostatnie mają znacznie szerszy zakres. Dlatego też jego realizacja będzie wiązać się z intensywniejszym wykorzystaniem tych struktur, rozszerzeniem pola ich działalności oraz podziałem kompetencji między nimi w celu uniknięcia dublowania działań i środ-

[146] *Action plan for the Northern Dimension with external and cross-border policies of the European Union 2000–2003*, Council of the European Union, Bruksela 14 czerwca 2000.

[147] Chris Patten i Anna Lindh, *The Northern Dimension of EU foreign policy: from words to action*, „Financial Times" z 20 grudnia 2000.

ków. Współpraca Unii Europejskiej i Rosji, kluczowa dla realizacji tej inicjatywy, dokonuje się w ramach przewidzianych w Układzie o Partnerstwie i Współpracy.

Jak już wyżej wspomniano, Wymiar Północny nie dysponuje żadnymi „własnymi" środkami finansowymi, przynajmniej do roku 2003. Inicjatywa ta mimo to prawdopodobnie umożliwi realizację takich dużych i kosztownych przedsięwzięć, jak budowa oczyszczalni ścieków, wpuszczanych obecnie do Bałtyku, czy poprawa bezpieczeństwa poradzieckich elektrowni atomowych. Przykładem projektu współfinansowanego z wielu międzynarodowych źródeł jest budowa oczyszczalni ścieków w St. Petersburgu. W regionie są dostępne dość pokaźne, choć rozproszone, fundusze, które można wykorzystać na realizację przedsięwzięć w ramach Północnego Wymiaru. Najważniejsze z nich to środki pomocowe Unii Europejskiej dla regionów przygranicznych Unii (INTERREG), krajów kandydujących (PHARE, ISPA) i dla Rosji (TACIS) oraz długoterminowe pożyczki z takich międzynarodowych instytucji finansowych, jak EBOiR, Nordycki Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Inwestycyjny czy fundusz NEFCO, wspierający inwestycje ekologiczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jest jeszcze pomoc finansowa ze strony bogatszych, głównie skandynawskich, państw regionu. Rząd Szwecji przeznaczył 120 mln koron na oczyszczalnie ścieków w Kaliningradzie[148]. Finlandia zaś rozważa możliwość ekokonwersji części rosyjskiego długu, tak jak to miało miejsce w przypadku Polski[149].

Do najważniejszych celów Północnego Wymiaru, zgodnie z przyjętym przez Unię Planem Działań, należą:

- rozwiązywanie najważniejszych problemów ekologicznych w regionie – takich jak brak oczyszczalni ścieków w Rosji czy krajach bałtyckich, zanieczyszczenie powietrza zagrażające dziewiczym obszarom arktycznym,
- wzrost bezpieczeństwa nuklearnego m.in. przez zabezpieczenie radioaktywnych odpadów,

[148] Depesze EuroPAP z 12 lutego 2001, Szwecja/„Dagens Nyheter": Czas przełomu dla Kaliningradu.

[149] Kimmo Sasi, *The Northern Dimension: Financing infrastructure and environment investment*, Helsinki 9 marca 2001, tekst dostępny jest na stronie: www.formin.fi/english.

- rozwój współpracy w dziedzinie energii,
- rozwój współpracy transgranicznej m.in. przez ułatwienia w ruchu granicznym i rozbudowę granicznej infrastruktury,
- rozwiązywanie problemów Kaliningradu w kontekście rozszerzenia UE o Polskę i kraje bałtyckie,
- budowa nowych korytarzy i szlaków transportowych – takich jak *Via Baltica*,
- współpraca w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, m.in. walka z przestępczością zorganizowaną i nielegalną migracją,
- przeciwdziałanie takim problemom zdrowotnym i społecznym, jak bezrobocie i bieda,
- rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej oraz rozpowszechnianie technologii informatycznych, co ma ułatwić międzynarodową współpracę i zdynamizować gospodarkę regionu,
- ochrona tradycyjnego stylu życia rdzennych mieszkańców arktycznych regionów Skandynawii i Północnej Rosji.

Oprócz wymienionych powyżej zadań, Wymiar Północny ma jeszcze jeden cel do spełnienia. Inicjatywa ta, której treścią jest pragmatyczna, wielostronna współpraca w bardzo wielu dziedzinach i na różnych szczeblach, stanowi zarazem element polityki Unii Europejskiej wobec Rosji. Rola Rosji w Europie Północnej, gdzie graniczy ona bezpośrednio z UE, jest szczególna – stanowi źródło zarówno potrzebnych Europie surowców energetycznych, jak i wszystkich najtrudniejszych problemów: skażenia środowiska, przestępczości, chorób zakaźnych. Jednak znaczenie Rosji wykracza daleko poza granice regionu. W dwudziestym pierwszym wieku Rosja będzie jednym z ważniejszych partnerów rozszerzonej Unii Europejskiej.

Merytoryczny zakres Wymiaru Północnego obejmuje praktycznie wszystkie ważniejsze dziedziny życia, dlatego też konieczne było ustalenie pewnych priorytetów. Dotychczas działania podejmowane w ramach Wymiaru Północnego skupiają się zasadniczo na czterech obszarach: ochrona środowiska (włącznie z bezpieczeństwem nuklearnym), energia, sprawy wewnętrzne oraz kwestia Kaliningradu (sytuacja wewnętrzna i „zewnętrzna" – po rozszerzeniu UE).

OCHRONA ŚRODOWISKA

Ochrona środowiska była od samego początku jednym z filarów Wymiaru Północnego, można nawet domniemywać, że problemy ekologiczne były ważną przesłanką do powstania tej inicjatywy. Zanieczyszczenie powietrza i wody, bezpieczeństwo elektrowni jądrowych czy kwestia niezabezpieczonych odpowiednio materiałów radioaktywnych nie stanowią jedynie lokalnego problemu, w pewnej mierze dotyczą całego regionu i wymagają zaangażowania wielu państw i instytucji obecnych w tej części Europy.

Największe źródła zanieczyszczeń i zagrożeń dla środowiska naturalnego w Europie Północnej znajdują się w południowo-wschodniej części basenu Morza Bałtyckiego oraz na półwyspie Kolskim, niemal wyłącznie na terytorium Federacji Rosyjskiej. Skala problemów i potrzebnych inwestycji przekracza możliwości finansowe Rosji, nie mówiąc już o tym, że troska o stan środowiska nigdy nie była dla tego kraju priorytetem.

Unia Europejska podjęła decyzję o umożliwieniu Rosji dostępu do kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego na inwestycje w ochronie środowiska na obszarach wchodzących w zakres Wymiaru Północnego. Znaczne środki finansowe, m.in. z budżetu Unii i niektórych państw członkowskich, zostały przeznaczone na budowę oczyszczalni ścieków w Kaliningradzie i Sankt Petersburgu, stanowiących dwa najważniejsze źródła zanieczyszczeń wód Bałtyku. Z funduszu TACIS Unia przeznaczyła 2,4 mln euro na budowę systemu monitoringu powietrza i wody w Kaliningradzie. Wsparcia udzielono też inwestycjom ekologicznym w pobliżu granicy fińsko-rosyjskiej[150].

Poważne obawy Finlandii budzi budowa przez Rosję dużego terminalu naftowego w Primorsku, tuż obok fińskiej granicy. Przez terminal ten ma docelowo przechodzić eksport 40 mln ton rosyjskiej ropy, co wiąże się ze wzrostem zagrożenia ekologicznego w tej części Bałtyku. Szacuje się, że wzrost ruchu tankowców po stosunkowo wąskiej Cieśninie Fińskiej spowoduje trzy - lub czterokrotny wzrost zagrożenia wyciekiem ropy[151]. Unia Europejska postanowiła przeznaczyć środki z funduszu TACIS na analizy, oceniające szczegółowo możliwy wpływ tej inwestycji na środowisko.

Nie udało się jak do tej pory zakończyć rozmów i podpisać z Rosją niezwykle ważnego porozumienia ustanawiającego Multilateral Nuclear Environmental Programme for Russia (MNEPR), które ma na celu zapobieżenie radioaktywnej katastrofie ekologicznej, grożącej północnoeuropejskiej części Rosji. W morzu i na wybrzeżu wokół półwyspu Kolskiego znajduje się około 300 reaktorów atomowych pochodzących z radzieckich okrętów podwodnych oraz tysiące elementów zużytego paliwa nuklearnego.

Jednocześnie Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do wypełniania przez kraje kandydujące, Polskę, Litwę, Łotwę i Estonię, ich zobowiązań w dziedzinie ochrony środowiska wynikających z planowanej akcesji do UE. Jak stwierdza komunikat Komisji, państwa te przyjęły już odpowiednie normy prawne, obecnie ważny jest proces ich implementacji, prowadzący do osiągnięcia unijnych standardów w tej dziedzinie. Unia przeznaczyła ze środków PHARE w okresie 1994–2000 55 mln euro na inwestycje ekologiczne w tych krajach. Dobrym przykładem, wielokrotnie przytaczanym przez Komisję Europejską, jest Łeba. Dzięki wsparciu UE wybudowano w tym regionie szereg oczyszczalni ścieków, przyczyniając się w ten sposób do oczyszczenia przybrzeżnych wód Bałtyku i w konsekwencji do rozwoju turystyki na tym kawałku wybrzeża. Uruchomienie funduszu ISPA pozwoli znacznie zwiększyć unijną pomoc na projekty proekologiczne.

Duże nadzieje na poprawę stanu środowiska naturalnego na obszarze wchodzącym w zakres Wymiaru Północnego rokuje inicjatywa powołania Partnerstwa na rzecz Środowiska Wymiaru Północnego (Northern Dimension Environmental Partnership NDEP) z udziałem szeregu państw, a także międzynarodowych instytucji finansowych – Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Nordyckiego Banku Inwestycyjnego. Komisja Europejska zadeklarowała, że przekaże 50 mln euro na ten program, najprawdopodobniej wydzielonych z funduszu TACIS[152].

Celem partnerstwa byłoby wspieranie finansowe dużych inwestycji na rzecz ochrony lub rekultywacji środowiska naturalnego. Głównym benefi-

[150] *Northern Dimension*, Commission of the European Communities, „Commission Staff Working Paper", Bruksela 29 marca 2001.

[151] Markus Lyra, *The Baltic Dimension*, tekst wygłoszony na konferencji „Mare Nostrum – Cities and Universities in Partnership", Helsinki 8 listopada 2000, s. 2.

[152] *Northern Dimension*, „Commission Staff Working Paper", Bruksela 29 marca 2001, s. 4.

cjantem tej inicjatywy będzie zapewne Rosja, ze względu na najpoważniejsze problemy ekologiczne występujące na jej obszarze. Pokaźne środki finansowe, jakimi będzie dysponować NDEP, mają pozwolić na ich rozwiązanie i tym samym przyczynić się do zdecydowanej poprawy sytuacji ekologicznej w regionie. Inicjatywa ta może jednak stanowić szansę również dla Polski, zwłaszcza regionów nadbałtyckich, dając możliwość uzyskania finansowego wsparcia na korzystnych warunkach.

ENERGIA

Z punktu widzenia zaopatrzenia w surowce energetyczne Europa Północna ma dla Unii Europejskiej szczególne znaczenie. Na Morzu Północnym znajdują się duże złoża ropy i gazu, aktualnie eksploatowane głównie przez Norwegię, w mniejszym stopniu również przez Danię i Wielką Brytanię. Jednak w przyszłości kluczowe znaczenie będą miały nieporównanie większe rosyjskie zasoby gazu, znajdujące się w północno-zachodniej Syberii oraz pod dnem Morza Barentsa i Morza Karskiego. Możliwość korzystania w przyszłości z tych złóż ma dla Unii Europejskiej fundamentalne znaczenie.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, zużycie gazu w Unii w najbliższych dekadach będzie rosnąć, co wynika z jednej strony z faktu, że gaz jest stosunkowo najbardziej przyjaznym środowisku nośnikiem energii, z drugiej wiąże się z chęcią uniezależnienia się od importu ropy naftowej z wciąż niepewnego regionu Bliskiego Wschodu[153]. Według niektórych szacunków, import gazu do Unii Europejskiej wzrośnie z obecnych 40 proc. rocznego zapotrzebowania do 70 proc. w roku 2020. Jednocześnie zwiększeniem eksportu gazu na rynek Unii Europejskiej żywotnie zainteresowana jest Rosja, dla której eksport surowców energetycznych, stanowiący ponad 50 proc. całości eksportu, ma ogromne znaczenie. Obecnie 40 proc. rosyjskiego eksportu gazu trafia do UE, po jej rozszerzeniu wartość ta wzrośnie do ok. 50 proc. Dlatego też Unię Europejską i Rosję łączy w kwestii gazu silna wspólnota interesu. Temat dostaw rosyjskiego gazu zdominował spotkanie prezydenta Putina z przywódcami „piętnastki" w Paryżu 30 października 2000.

Aby rosyjski gaz mógł trafić do odbiorców w Unii Europejskiej, potrzebna będzie budowa nowych gazociągów. Jednym z nich może być transnordycki gazociąg (North Trans Gas Pipeline), który biegłby z ogromnych złóż w rosyjskiej strefie Morza Barentsa przez Finlandię i Bałtyk do Europy Zachodniej. Zanim jednak rozpoczną się inwestycje w wydobycie i transport tego surowca, Rosja będzie musiała, co podkreśla Unia i zachodni politycy, zapewnić odpowiedni klimat inwestycyjny, bazujący na klarownych zasadach i rządach prawa.

Ważnym celem Wymiaru Północnego jest też budowa wspólnego bałtyckiego rynku energii elektrycznej, który zracjonalizowałby zużycie zasobów, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo dostaw w całym regionie. Obecnie istnieje „Nordycka Sieć Elektryczna" (The Nordic Grid) obejmująca Finlandię, Szwecję, Norwegię i częściowo Danię, która stanowi dobry punkt wyjścia do stworzenia jednego, wspólnego rynku energii elektrycznej dla całego basenu Morza Bałtyckiego.

SPRAWY WEWNĘTRZNE

Jednym z celów przyświecających powstaniu Wymiaru Północnego był wszechstronny rozwój współpracy transgranicznej, obejmującej regiony, miasta, przedsiębiorstwa, uniwersytety i placówki naukowe. Aby mogła się ona swobodnie rozwijać, granice państwowe, włącznie z zewnętrzną granicą UE/strefy Schengen, powinny być wprawdzie pod kontrolą, ale nie stanowić jednocześnie barier dla milionów podróżnych. Dlatego też Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do rozbudowy przejść granicznych i usprawniania obowiązujących na nich procedur. W ramach programu TACIS 38 mln euro zostało przeznaczonych na poprawę infrastruktury granicznej, z czego około 40 proc. przypadło na przejścia na granicy rosyjsko-fińskiej. Dalsze 11,5 mln euro zostanie przeznaczone na przejścia łączące Kaliningrad z Polską i Litwą.

Z drugiej strony podejmowane są kroki mające na celu ograniczenie, dzięki międzynarodowej współpracy, przestępczości zorganizowanej, szczególnie

[153] *Strengthening the Northern Dimension of the European Energy Policy*, Commission of the European Communities, Bruksela 1999.

jeśli idzie o handel narkotykami, pranie brudnych pieniędzy, przerzut nielegalnych emigrantów czy skradzionych samochodów.

W maju 1996 roku w Visby Rada Państw Morza Bałtyckiego powołała Grupę do Walki z Przestępczością Zorganizowaną. Zdaniem Komisji Europejskiej, praca jej przynosi już wymierne efekty i nie potrzeba tworzyć żadnych dodatkowych struktur[154].

KALININGRAD

Problem Kaliningradu, który już w 1994 roku został uznany przez UE za region priorytetowy w ramach programu TACIS, cieszył się w pierwszej połowie 2001 roku szczególną uwagą UE, zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i przewodniczącej „piętnastce" Szwecji. W styczniu 2001 Komisja opublikowała komunikat „UE a Kaliningrad"[155], stanowiący impuls do dyskusji nad przyszłością tej enklawy w kontekście rozszerzenia UE. Dokument ten zawierał szereg sugestii podanych do dyskusji wszystkim zainteresowanym stronom. Najważniejsze z nich to:

- opracowanie analizy skutków rozszerzenia UE na wymianę handlową z Kaliningradem,
- rozpoczęcie rozmów między UE, Rosją, Polską i Litwą na temat usprawnienia zarządzania granicą,
- wprowadzenie ułatwień w przyznawaniu wiz, a także zmniejszenie cen wiz i paszportów,
- identyfikacja najbardziej potrzebnych inwestycji w infrastrukturę transportową,
- analiza możliwości zastosowania zasad małego ruchu granicznego na granicy z Obwodem Kaliningradzkim,
- analiza możliwości przyszłego zaspokojenia potrzeb energetycznych Kaliningradu,
- szybkie zawarcie z Rosją umowy o readmisji.

[154] *Northern Dimension*, Commission of the European Communities, „Commission Staff Working Paper", Bruksela 29 marca 2001.

[155] *EU and Kaliningrad*, The Commission of the European Communnities, Bruksela 17 stycznia 2001. Tekst dostępny jest na stronie: www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/index-en.htm.

Komisja odrzuciła jednak możliwość przyznania Obwodowi Kaliningradzkiemu specjalnego statusu w kwestii reżymu celnego i wizowego, czego wcześniej oczekiwała Moskwa.

Strona rosyjska przedstawiła 22 marca 2001 na posiedzeniu rządu Federacji Rosyjskiej raport ministra handlu i rozwoju gospodarczego Germana Grefa i gubernatora Obwodu Kaliningradzkiego Władimira Jegorowa poświęcony przyszłości Kaliningradu. Autorzy dokumentu przedstawili szczegółowy program poprawy sytuacji wewnętrznej enklawy, zakładający przede wszystkim przekształcenie Kaliningradu z obszaru bazującego głównie na imporcie w strefę produkcyjno-eksportową. Planowana jest m.in. budowa elektrowni gazowej w enklawie, która pozwoliłaby Kaliningradowi uniezależnić się od tranzytu energii elektrycznej przez Litwę. W kwestii reżymu wizowego autorzy postulują zawarcie specjalnego porozumienia z UE. Przewiduje się wprowadzenie uproszczonych procedur wizowych dla wjeżdżających do Kaliningradu Polaków i Litwinów, a po rozszerzeniu – innych obywateli państw UE, włącznie z możliwością wydawania wiz na granicy. Można przypuszczać, że podobnych rozwiązań oczekuje się od Unii Europejskiej i państw kandydujących[156].

Jednocześnie Moskwa, która dotychczas nie zabierała głosu w dyskusji na temat Kaliningradu, wystosowała równolegle do Wilna i Brukseli pismo, zawierające szereg rosyjskich postulatów, dotyczących przede wszystkim wojskowego i cywilnego tranzytu do i z Obwodu. W dokumencie tym Rosja miała domagać się, aby decyzja w sprawie członkostwa Litwy w UE była rozpatrywana w powiązaniu z kwestią Kaliningradu. Należy sądzić, że Moskwa będzie starała się wywierać coraz silniejszą presję na Litwę, m.in. przez odwlekanie ratyfikacji umowy granicznej[157].

Przyszłość Obwodu Kaliningradzkiego będzie zależała od decyzji podejmowanych w Rosji, w pierwszym rzędzie w Moskwie. Aby enklawa ta mogła normalnie funkcjonować wewnątrz rozszerzonej UE i czerpać profity ze swojego położenia, musi w pierwszym rzędzie przezwyciężyć liczne

[156] Bartosz Cichocki, *Rosyjski rząd chce poprawić sytuację w Kaliningradzie*, „Analizy" OSW, 29 marca 2001, www.osw.waw.pl/arc/2001/05/010524a.htm.

[157] Joanna Hyndle i Miryna Kutysz, *Litwini pod presją Moskwy – problem rosyjskiego tranzytu do Kaliningradu*, „Analizy" OSW, 24 maja 2001.

problemy wewnętrzne, odstraszające potencjalnych inwestorów i turystów. Zdaniem wielu obserwatorów, kluczowe znaczenie będzie mieć na dłuższą metę, stworzenie w Rosji przejrzystego, nowoczesnego, przyjaznego inwestycjom systemu prawa, a także instytucji państwowych należycie to prawo stosujących. Bardzo ważne jest przy tym ograniczenie tego, co się często określa terminem „normative divide", oznaczającym istnienie ogromnych różnic pomiędzy unijnym *acquis communautaire* i rosyjskim systemem prawa. Specjalne rozwiązania, wprowadzane tylko w Kaliningradzie, jak np. istniejąca już specjalna strefa ekonomiczna, będą miały raczej mniejsze znaczenie.

WYMIAR PÓŁNOCNY A POLSKA

Polska jak dotychczas nie była zwrócona politycznie w stronę Bałtyku. Wymiar Północny stwarza nam szansę zmiany tej sytuacji. Wprawdzie z oczywistych względów priorytety polskiej polityki zagranicznej nadal będą leżeć na zachodzie (Niemcy, Unia Europejska, NATO) i na wschodzie (Rosja, Ukraina), jednak intensyfikacja naszych kontaktów z krajami Europy Północnej, podobnie jak rewitalizacja naszych stosunków z państwami CEFTA, może przynieść nam wiele korzyści, umacniając naszą pozycję w regionie.

Wymiar Północny może być dla nas przede wszystkim platformą współpracy bilateralnej i utrzymywania bliższych kontaktów z państwami skandynawskimi czy republikami bałtyckimi. Ze Szwecją już jesteśmy połączeni biegnącym po dnie Bałtyku kablem elektrycznym, być może za parę lat będziemy importować duński i w ślad za nim norweski gaz gazociągiem biegnącym z Danii. Zainteresowanie tym źródłem gazu wyraziła też Litwa.

Rozwój współpracy gospodarczej może stanowić dobrą podstawę do zacieśnienia stosunków politycznych, a to wydaje się bardzo ważne w kontekście naszego przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. W czerwcu 2001 pięć państw skandynawskich podpisało porozumienie o jeszcze ściślejszej współpracy politycznej, wychodząc z założenia, że wspólnie łatwiej im będzie promować swoje interesy. Polska z oczywistych względów nie dołączy do tego grona, ani nie stworzy też podobnego bloku państw, może jednak utrzymywać z wyżej wspomnianymi krajami Skandynawii intensywne

kontakty, starając się uzgodnić wspólne stanowisko wszędzie tam, gdzie istnieje zbieżność interesów.

Istnieją wreszcie bezpośrednie korzyści związane z łatwiejszym dostępem regionów nadbałtyckich w Polsce do środków finansowych na inwestycje infrastrukturalne i ekologiczne. Wprawdzie Wymiar Północny nie wnosi bezpośrednio nowych funduszy, pochodzących z budżetu UE, jednak może umożliwić łatwiejszy dostęp do środków z różnego typu instytucji finansowych, których statutowym celem jest wspieranie pewnych inwestycji publicznych.

Tomasz Paszewski

POLSKA GRANICA WSCHODNIA A INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Wszystkie państwa ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej, w tym również Polska, zobowiązane zostały w przyjętym wraz Traktatem Amsterdamskim Protokole do pełnego wprowadzenia dorobku prawnego UE w dziedzinie granic i polityki migracyjnej jeszcze przed akcesją. Wymóg ten potwierdza wspólne stanowisko negocjacyjne państw członkowskich UE w obszarze „Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne", które zostało ustalone w maju 2000 roku. Dla państw kandydujących oznacza to z jednej strony gotowość do pełnego otwarcia granic wewnętrznych, łączących dany kraj z innymi państwami członkowskimi, z drugiej przyjęcie regulacji i standardów wspólnotowych na granicach zewnętrznych, za którymi znajdują się kraje pozostające poza strukturami UE.

Po przystąpieniu wszystkich dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej, prowadzących obecnie negocjacje akcesyjne, zewnętrzna granica wschodnia rozszerzonej Unii Europejskiej będzie liczyć – od północnych rubieży Finlandii aż po Morze Czarne – przeszło cztery tysiące kilometrów. Wszystko wskazuje na to, że granica ta będzie miała charakter trwały. W perspektywie co najmniej pierwszych dwóch dekad XXI wieku nie należy się spodziewać jej dalszego przesunięcia dalej na wschód. Będzie to też granica dzieląca kontynent europejski na dwa wyraźnie różne pod względem cywilizacyjnym i prawnym obszary, podlegające odmiennym procesom politycznym, ekonomicznym i społecznym.

Przyjęcie przez państwa wchodzące do struktur Unii Europejskiej wspólnotowej polityki w obszarze graniczno-wizowym będzie miało bardzo ważkie konsekwencje, daleko wybiegające poza proste kwestie administracyjno-prawne. Nie tylko przyszłe państwa graniczne, ale cała wspólnota staną przed dylematem, czym ma być przyszła granica wschodnia UE, w szerszym kontekście polityki Unii Europejskiej i polityki jej państw członkowskich wobec krajów Europy Wschodniej? Na ile granica ta ma być zaporą dla różnych zagrożeń i negatywnych zjawisk, charakterystycznych dla większości państw obszaru postsowieckiego, na ile zaś powinna zapewniać przepływ idei i standardów zachodnich, co nierozerwalnie łączy się z przepływem osób? Niewątpliwie bardzo ważna kwestia szczelności przyszłej granicy wschod-

niej i związana z nią polityka wizowa wobec krajów WNP muszą być, przynajmniej do pewnego stopnia, podporządkowane strategicznym celom unijnej polityki wobec takich państw, jak Rosja, Ukraina czy Białoruś. Dlatego też problem ewentualnego łatwiejszego dostępu na teren UE obywateli europejskich państw b. ZSRR, bądź też mieszkańców niektórych regionów tych krajów, należy postrzegać jako wyzwanie dla obecnej i przyszłej polityki wschodniej rozszerzonej Unii Europejskiej.

W tej sytuacji kraje kandydujące, a zwłaszcza Polska, powinny raczej starać się wywierać wpływ na kształt unijnej polityki wobec Europy Wschodniej, przełamywać wiele, często nieuzasadnionych, obaw zakorzenionych w Europie Zachodniej, niż domagać się jedynie dla siebie pewnych wyjątków, czasowych (trwałe nie wchodzą w grę) odstępstw od wspólnotowego reżymu graniczno-wizowego.

Po pierwsze uzyskanie w tej dziedzinie okresów przejściowych byłoby niezwykle trudne, a także politycznie bardzo kosztowne – oznaczałoby prawdopodobnie konieczność ustępstw w innych sprawach i z pewnością opóźniłoby pełne otwarcie granicy polsko-niemieckiej na Odrze. W poufnym raporcie, rozpowszechnionym w maju 2000 przez Paryż wśród państw członkowskich UE, przedstawiono bardzo negatywny obraz bezpieczeństwa i sprawności funkcjonowania naszych granic, co znalazło swój nieprzyjemny wydźwięk w toczących się negocjacjach akcesyjnych. Nie tylko Francja, lecz również inne państwa UE oraz Komisja Europejska wielokrotnie dawały wyraz temu, jaką wagę przywiązują do szczelności wschodnich granic państw kandydujących, w tym również Polski. Jak stwierdziła w imieniu UE w marcu tego roku pani Maj-Inger Klingvall, szwedzka minister ds. migracji, kraje kandydujące, a zwłaszcza Polska, powinny dołożyć maksimum starań, by uszczelnić granice, przeciwdziałać nielegalnej migracji i przestępczości zorganizowanej. Biorąc pod uwagę dotychczasową pozycję Unii, domaganie się okresu przejściowego w tej dziedzinie mogłoby wyrządzić wiele politycznych szkód, a i tak Unia ostatecznie nie wyraziłaby na to zgody.

Po drugie nawet uzyskanie przez Polskę ustępstw, na przykład w przypadku wiz dla obywateli Ukrainy, mogłoby się w ostatecznym rachunku okazać dla naszego kraju niekorzystne. Obok niewątpliwych, choć trudno wymiernych korzyści politycznych i społecznych związanych z funkcjonowaniem otwartej granicy, najczęściej wskazuje się na korzyści wynikające z handlu

nierejestrowanego, na rzecz którego produkuje w Polsce szereg małych przedsiębiorstw. Jednak bilans tego handlu, przynajmniej z krajami Europy Wschodniej, będzie się stawał, zdaniem większości ekspertów, coraz bardziej dla Polski niekorzystny. Ponadto ta forma handlu z różnych względów – ekonomicznych, społecznych i prawnych – daleka jest od optymalnej i powinna być zastępowana „normalnym" eksportem i importem. Kraje Wspólnoty Niepodległych Państw otrzymają możliwość, by powetować sobie straty wynikłe z ograniczenia „handlu walizkowego" rozwojem klasycznego eksportu do nowych państw członkowskich UE, w związku z przyjęciem przez te ostatnie bardzo niskiej unijnej taryfy celnej na towary przemysłowe.

Po trzecie Polska w niezbyt odległym czasie może się znaleźć pod bardzo silną presją migracyjną, między innymi w związku z prawdopodobnym pogłębianiem się różnic w poziomie życia między nią a jej wschodnimi sąsiadami. Masowy napływ imigrantów zarobkowych spowodowałby niekorzystne reperkusje na polskim rynku pracy. Utrzymanie pewnej kontroli nad ruchami migracyjnymi przez naszą wschodnią granicę leży nie tylko w interesie Unii, ale również w naszym.

Po czwarte opóźnienie wprowadzenia regulacji Schengen na wschodniej granicy Polski nie wydaje się być czymś więcej, niż po prostu odkładaniem rozwiązania istotnych problemów na później. Wprowadzenie „twardych" granic Schengen w miejsce dotychczasowych otwartych granic, pociąga za sobą jednak szereg problemów, w dużej mierze wspólnych dla całego obszaru Europy Środkowo-Wschodniej. Do najważniejszych takich kwestii należy przyszłość małego ruchu granicznego. Dotyczy to zwłaszcza euroregionów, których jedną z zasadniczych racji istnienia jest ułatwianie współpracy transgranicznej i dobrosąsiedzkich stosunków. Zachowanie małego ruchu granicznego wydaje się pożądane i możliwe, przynajmniej w wypadku Obwodu Kaliningradzkiego.

Trzeba też pamiętać, że w zachodnich regionach Ukrainy, Białorusi czy Mołdawii żyją liczne mniejszości narodowe, takie jak Litwini, Polacy, Słowacy czy Węgrzy, których pobratymcy znajdą się niedługo w Unii Europejskiej. Zgodnie z Konwencją Rady Europy o prawach mniejszości narodowych, państwa-sygnatariusze zobowiązane są zapewnić swobodę przekraczania granicy członkom narodowych społeczności, żyjącym w dwóch sąsiadujących krajach. Wprowadzenie regulacji unijnych dotyczących ru-

chu granicznego może okazać się dla wielu regionów, takich jak Zakarpacie na Ukrainie, gdzie żyją bardzo liczne mniejszości narodowe, niezwykle bolesne.

Dlatego wydaje się celowe, aby Polska starała się wpływać na regulacje dotyczące przyszłej granicy wschodniej UE wspólnie z innymi państwami naszego regionu zmierzającymi do Unii, zwłaszcza Węgrami, których liczni rodacy żyją w czterech państwach ościennych: na Słowacji i Ukrainie, w Rumunii i Serbii. Ostatecznie przyszła wschodnia granica Unii Europejskiej, przecinająca nasz kontynent, będzie stanowić dla UE zupełnie nową jakość – nieporównywalną ani z „żelazną kurtyną" z okresu zimnej wojny, ani z obecną wschodnią granicą „piętnastki". Reżym graniczny musi więc być dostosowany do nowych warunków.

Polska, zgodnie z deklaracjami rządu, ma przyjąć do końca 2002 roku całość ustawodawstwa unijnego dotyczącego migracji i granic, a także być gotowa do jego implementacji pod względem technicznym i administracyjnym. Jednak wprowadzenie zgodnego z wymogami UE reżymu granicznego nie oznacza, że w pierwszym dniu członkostwa zniknie kontrola na granicy polsko-niemieckiej. Nastąpi to dopiero po stwierdzeniu przez UE szczelności sprawnego funkcjonowania naszej granicy wschodniej. Były wiceminister MSWiA Piotr Stachańczyk wyraził nadzieję, że granica wewnętrzna zostanie otwarta w rok po przystąpieniu Polski do UE, jednak biorąc pod uwagę doświadczenia Grecji czy państw skandynawskich, może to nastąpić znacznie później, teoretycznie nawet po upływie 5–7 lat.

W związku z toczącą się obecnie w Polsce dyskusją na temat wprowadzenia wiz dla obywateli Rosji, Białorusi i Ukrainy, należy zgodzić się z postulatem, aby wizy były tanie i łatwo dostępne. W przypadku Kaliningradu niski koszt wiz zaleca również Komisja Europejska. Jeśli chodzi zaś o kwestię łatwego dostępu do wiz, to odnosić się on może jedynie do maksymalnie sprawnego dokonywania wszelkich formalności związanych z ubieganiem się o nie i ich wydawaniem, nie zaś do zaniżania kryteriów ich przyznawania czy wręcz wydawania ich niemal automatycznie, w tym również na granicy. W tym drugim przypadku, po pierwsze wprowadzenie wiz nie miałoby sensu, po drugie kryteria przyznawania wiz będą określone w przepisach unijnych. W zeszłym roku projekt takich regulacji zgłosiła Francja. Obowiązek wizowy okaże się zatem, wbrew niektórym opiniom, dość istotnym czynnikiem kształtującym natężenie i charakter ruchu osobowego na wschodniej granicy Polski.

Wprowadzenie przez Polskę standardów Schengen będzie mieć różne konsekwencje w każdym z trzech krajów sąsiadujących z Polską, których te zmiany będą dotyczyć, dlatego też warto każdy przypadek omówić oddzielnie.

GRANICA Z OBWODEM KALININGRADZKIM

Problem granicy Polski z Obwodem Kaliningradzkim należy rozpatrywać w szerszym kontekście roli tej rosyjskiej enklawy po rozszerzeniu UE. Przyszłość Kaliningradu będzie przede wszystkim zależeć od przyjęcia przez Moskwę jasnej, długofalowej polityki wobec Obwodu, której brakowało w minionej dekadzie. To, na ile zostanie on zintegrowany i włączony w regionalną sieć powiązań i współpracy, realizowanej w ramach Wymiaru Północnego rozszerzonej Unii Europejskiej, będzie zależeć nie tyle od UE, co przede wszystkim od Rosji. Z jednej strony od jej gotowości do rozwijania konkretnych form współpracy, na przykład w dziedzinie połączeń komunikacyjnych, z drugiej od przezwyciężenia szeregu takich wewnętrznych problemów, jak korupcja czy brak przyjaznych warunków dla inwestycji, którym mogą zaradzić jedynie władze rosyjskie.

Obwód Kaliningradzki, według przyjętej w 1999 roku średniookresowej Strategii Rozwoju Stosunków Federacji Rosyjskiej z UE, ma być obszarem pilotażowym dla współpracy Rosji z Unią Europejską. Ostatnio rząd rosyjski zapowiedział pokaźne inwestycje, głównie w infrastrukturę, które mają „uporządkować" sytuację wewnętrzną w Obwodzie i umożliwić tej enklawie szeroko zakrojoną współpracę z UE. Jeśli chodzi o dotychczasowe doświadczenia we współpracy regionalnej, Kaliningrad wyróżnił się zwłaszcza aktywnym udziałem w międzynarodowych akcjach wymierzonych przeciwko przemytowi skradzionych samochodów, narkotyków i nielegalnej migracji. Rozwój współpracy rosyjsko-fińskiej w regionach przygranicznych, między innymi w ramach „Euroregionu Karelia", pozytywnie rokuje co do możliwości przyjaznego sąsiedztwa północno-wschodnich obszarów Rosji, w tym Kaliningradu, ze wschodnimi rubieżami Unii Europejskiej. Jednak przed końcem rosyjsko-unijnych konsultacji w sprawie Obwodu Kaliningradzkiego

oraz podjęciem przez Moskwę konkretnych decyzji przyszłość enklawy i jej stosunków z Unią pozostanie w dużej mierze niejasna.

Polityka Unii Europejskiej wobec Obwodu Kaliningradzkiego dopiero się krystalizuje, jednak już teraz można powiedzieć, że Unia, a także niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy i Szwecja, przywiązują dużą wagę do rozwoju stosunków z Kaliningradem, którego pomyślny rozwój leży w żywotnym interesie wszystkich, przyszłych i obecnych, nadbałtyckich członków Unii Europejskiej. Enklawa ta może być bowiem źródłem szeregu zagrożeń – w sferze ochrony zdrowia, ekologii, walki z przestępczością – wewnątrz rozszerzonej Unii. Z drugiej strony pomyślna współpraca UE z Obwodem Kaliningradzkim będzie służyć rozwojowi stosunków z Rosją, na czym Unii bardzo zależy.

W styczniu 2001 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat „UE a region Kaliningradu", zawierający szereg propozycji do dyskusji między wszystkimi zainteresowanymi stronami, czyli UE i Rosją, a także Polską i Litwą, które zostały zaproszone do kształtowania i realizacji unijnej polityki wobec Kaliningradu. W świetle tego dokumentu Obwód Kaliningradzki raczej nie może liczyć na specjalny status w stosunkach z Unią Europejską ani w dziedzinie handlu, ani w kwestii ruchu bezwizowego, czego pragnęłaby Rosja. Takie rozwiązanie nastręczałoby zbyt wielu kłopotów. W zamian Komisja proponuje szereg rozwiązań ograniczających do minimum ewentualne negatywne skutki dla Obwodu, wynikające z akcesji Polski i Litwy do UE. Kaliningrad mógłby też liczyć na daleko idącą współpracę i pomoc ze strony Unii w przezwyciężaniu lokalnych problemów, związanych z bardzo trudną sytuacją społeczno-gospodarczą (według oficjalnych wskaźników, standard życia jest niższy od przeciętnego w Rosji), skażeniem środowiska (Kaliningrad jest drugim po obwodzie St. Petersburga źródłem zanieczyszczeń w regionie Bałtyku), rozprzestrzenianiem się AIDS, przestępczością. Unia Europejska przeznaczyła wiele środków finansowych, głównie w ramach programu TACIS, na pomoc dla Obwodu. Ponadto Kaliningrad może liczyć na bilateralną pomoc ze strony niektórych członków UE. Szwecja ze swej strony przeznaczyła 120 milionów koron na budowę oczyszczalni ścieków.

Jeśli chodzi o kwestię ruchu osobowego, to według Komisji Europejskiej mieszkańcy Kaliningradu wjeżdżający na teren Unii Europejskiej, również podróżujący tranzytem przez terytorium Polski czy Litwy do innych regionów Rosji, będą musieli posiadać wizę. Zniknie dotychczasowa możliwość przejazdu tranzytem przez Litwę jedynie na podstawie rosyjskiego dowodu tożsamości. W zamian Komisja zaproponowała rozważenie możliwości utrzymania małego ruchu granicznego w formie zgodnej z unijnym prawem. Jednocześnie planuje się podjęcie szeregu działań, które mają ograniczyć uciążliwość wprowadzenia ruchu wizowego, m.in. przez rozbudowę przejść granicznych i usprawnienie ich funkcjonowania, rozbudowę i modernizację połączeń kolejowych i drogowych, tworzenie nowych urzędów konsularnych przez obecnych i przyszłych członków Unii Europejskiej. O skuteczności tego rodzaju działań świadczy fakt, że dostosowanie granicy rosyjsko-fińskiej do standardów Schengen połączone z rozbudową infrastruktury granicznej zaowocowało, według Komisji Europejskiej, przyspieszeniem formalności związanych z przekraczaniem granicy. Ponadto Komisja postuluje też szybkie podpisanie z Rosją umowy o readmisji, a także podjęcie konsultacji w celu wypracowania efektywniejszych procedur związanych z przekraczaniem granicy.

Mieszkańcy Obwodu Kaliningradzkiego, podobnie jak wszyscy pozostali obywatele Rosji, będą mogli korzystać z wiz narodowych (pozwalających na pobyt dłuższy niż trzy miesiące), wiz tranzytowych czy wiz z prawem wielokrotnego wjazdu, ważnych przez jeden rok, które dopuszcza *acquis* Schengen w stosunku do pewnych grup osób, między innymi biznesmenów, ludzi kultury, naukowców, studentów, działaczy organizacji pozarządowych. Komisja nie wyklucza też możliwości wprowadzenia przez Unię Europejską pewnych szczególnych rozwiązań w ruchu granicznym w stosunku do Kaliningradu.

Pomimo tych licznych udogodnień w związku z wprowadzeniem wiz należy spodziewać się pewnego spadku wjazdów mieszkańców Kaliningradu na teren Polski czy Litwy, zmieni się prawdopodobnie też charakter przyjazdów ze strony Rosji. Wraz z zaostrzeniem kontroli celnej na granicy, wprowadzenie ruchu wizowego uderzy przede wszystkim w relatywnie niewielką grupę ok. 3 tys. mieszkańców Obwodu zajmujących się nielegalnym handlem. Jednak przy założeniu, że wizy będą tanie i wydawane sprawnie, nowy reżym graniczny nie powinien być dla pozostałych Rosjan zbyt uciążliwy. Należy natomiast liczyć się, ze względu na trudności z uzyskaniem rosyjskiej wizy, ze znacznym spadkiem wjazdów na teren Kaliningradu obywateli Polski, któ-

rzy stanowią większość przekraczających granicę polsko-rosyjską. Tu również zmiany będą najbardziej bolesne dla osób trudniących się szmuglem wyrobów akcyzowych lub też drobnym handlem przygranicznym.

Generalnie jednak wprowadzenie ruchu wizowego na granicy polsko-rosyjskiej (z ewentualnym wyłączeniem małego ruchu granicznego) nie musi odbić się niekorzystnie na współpracy gospodarczej, samorządowej czy kulturalnej z Obwodem Kaliningradzkim. Co więcej, rozwój korzystającego z pomocy i współpracy z Unią Europejską Kaliningradu stanowi szansę dla polskich regionów przygranicznych. Ta licząca milion ludzi rosyjska enklawa może, zakładając choćby częściową realizację unijnych planów i obietnic Moskwy, stać się atrakcyjnym partnerem dla regionalnej transgranicznej współpracy.

GRANICA Z BIAŁORUSIĄ

Ruch osobowy na granicy polsko-białoruskiej obecnie zdominowany jest przez obywateli Białorusi i innych krajów byłego ZSRR, którzy najczęściej trudnią się handlem lub przemytem – głównie alkoholu i papierosów. Liczba Polaków udających się na Białoruś od kilku lat systematycznie spada. Przyjazdy cudzoziemców do Polski odbywają się przede wszystkim na podstawie zaproszeń lub voucherów, a także na zasadzie uproszczonego ruchu granicznego. Wymagane w niektórych przypadkach (np. przyjazd na pobyt stały) wizy rzadko są podstawą wjazdu. Po okresowym załamaniu, na początku 1998 roku, związanym m.in. z zaostrzeniem przez Polskę przepisów granicznych, następuje systematyczny wzrost ruchu granicznego.

Z możliwości podróżowania do Polski korzystają również działacze organizacji pozarządowych, osoby polskiego pochodzenia, białoruska młodzież przyjeżdżająca na studia lub szkolenia. Na Białoruś z kolei jeżdżą polscy duchowni, działacze organizacji pozarządowych, ludzie nauki. Ruch ten, choć relatywnie niewielki liczbowo, w dłuższej perspektywie jest bardzo ważny dla rozwoju stosunków polsko-białoruskich, a zdaniem wielu ekspertów, również dla rozwoju Białorusi. Polska i Litwa stały się do pewnego stopnia oparciem dla białoruskich działaczy opozycyjnych. Dlatego też bardzo ważne jest, aby nieuchronne wprowadzenie (w zasadzie rozszerzenie)

ruchu wizowego zgodnie z wymogami Unii Europejskiej nie spowodowało zerwania tych więzi.

Dostosowanie granicy polsko-białoruskiej do standardów wymaganych dla zewnętrznej granicy UE wpłynie niewątpliwie na natężenie ruchu granicznego. Wprowadzenie obowiązku wizowego najprawdopodobniej spowoduje pewne ograniczenie handlu walizkowego, choć w tym przypadku decydujące znaczenie będzie miało z jednej strony zaostrzenie kontroli i egzekwowanie przepisów celnych, z drugiej czynniki natury *stricte* ekonomicznej po obu stronach granicy. W interesie Polski jest zachowanie małego ruchu granicznego, co da się pogodzić z wymogami UE, ruch ten jednak powinien stracić charakter handlowy.

Podobnie jak w przypadku Kaliningradu ważne jest, aby wizy dla obywateli Białorusi były tanie i łatwo dostępne, co wymaga rozbudowy polskiej służby konsularnej w tym kraju. Jednocześnie Polska powinna się domagać podobnej postawy od władz Białorusi, istnieje bowiem ryzyko, że władze Białorusi wykorzystają wprowadzenie przez Polskę wiz jako pretekst do radykalnego ograniczenia ruchu granicznego w obu kierunkach.

GRANICA Z UKRAINĄ

Granicę polsko-ukraińską przekracza rocznie ok. 10 mln podróżnych, przy czym udział obywateli polskich w całym ruchu granicznym wynosi 3 do 6 proc. Ze strony ukraińskiej zdecydowana większość osób wjeżdża do Polski w celach gospodarczych, najczęściej handlowych, czasem w poszukiwaniu pracy. Przyjazdy na okres do trzech miesięcy nie podlegają obowiązkowi wizowemu ani żadnym innym formalnościom. Potrzebny jest jedynie paszport i określona suma pieniędzy, sprawdzana wyrywkowo przez polską Straż Graniczną.

Wprowadzenie ruchu wizowego na granicy polsko-ukraińskiej spowoduje najprawdopodobniej dosyć istotne ograniczenie ruchu osobowego, podobnie jak to się stało na granicy ukraińsko-słowackiej po wprowadzeniu przez Słowację, w ślad za Czechami, wiz dla Ukraińców. Wizy nie powinny być jednak decydującym czynnikiem wpływającym na natężenie ruchu. Podobnie jak w przypadku Rosji czy Białorusi, ważniejsze będą tendencje gospodarcze, w tym rozwój handlu oficjalnego oraz egzekwowanie przepisów

celnych. Niemniej skokowe ograniczenie handlu nierejestrowanego, który na Wschodzie i tak by powoli zamierał, może okazać się bardzo bolesne – zarówno dla ukraińskich handlarzy „walizkowych", jak i licznych społeczności polskich we wschodnich regionach kraju. To samo zjawisko dotyczy zresztą też Białorusi.

Najważniejsze jednak skutki wprowadzenia przez Polskę wiz dla obywateli Ukrainy będą miały charakter polityczny i psychologiczny. Ukraina, a szczególnie proeuropejskie siły na Ukrainie Zachodniej, odbiorą ten krok jako odgradzanie się Zachodu, budowanie nowej „żelaznej kurtyny", tym razem na Bugu. Wizy pogłębią i tak duże poczucie rozczarowania postawą Zachodu, bez względu na to, na ile to poczucie jest uzasadnione. Dlatego też wprowadzeniu nowego reżymu granicznego musi towarzyszyć wzmożony dialog polityczny między Polską a Ukrainą na różnych szczeblach, a także szeroka akcja informacyjna. Pozwoli to ograniczyć do pewnego stopnia efekt „psychologiczny" związany z pojawieniem się wiz.

Jeśli wprowadzeniu obowiązku wizowego będzie towarzyszyć rozbudowa sieci polskich placówek konsularnych oraz usprawnienie funkcjonowania samej granicy, wprowadzenie zasad acquis Schengen na granicę polsko-ukraińską przyniesie w dłuższej perspektywie też pozytywne skutki. Przede wszystkim przekraczanie granicy z Polską przez Ukraińców będzie się odbywać zgodnie z dużo bardziej cywilizowanymi niż dotychczasowe standardami.

W przypadku Ukrainy, podobnie zresztą jak Białorusi, ważne będzie zapewnienie członkom Polonii możliwie swobodnego dostępu na teren Polski. Istotny będzie także sposób, w jaki Polska będzie się starała to zrobić. Rozważano możliwość wprowadzenia „Karty Polaka" dla Polaków żyjących na Wschodzie, na wzór przyjętej w 1998 roku „Karty Słowaka", upoważniającej osoby słowackiego pochodzenia do łatwiejszego przekraczania granicy słowacko-ukraińskiej. Takie rozwiązanie niekoniecznie dobrze służyłoby stosunkom polsko-ukraińskim w Galicji, które i tak nie są wzorcowe. Dlatego też, idąc za przykładem Węgier, należałoby raczej wprowadzić dla Polaków żyjących na Wschodzie ułatwienia w otrzymywaniu wiz.

BEZPIECZEŃSTWO POLSKIEJ GRANICY PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ

Postrzeganie przez kraje zachodnie obszaru postradzieckiego jako źródła takich zagrożeń, jak napływ zorganizowanych grup przestępczych, nielegalnych imigrantów, narkotyków czy broni, sprawia, że Unia przywiązuje bardzo dużą wagę do tego, by Polska zapewniła właściwą kontrolę na swoim odcinku zewnętrznej granicy UE. Dlatego też warto przyjrzeć się sytuacji i najważniejszym zagrożeniom występującym na granicy z Obwodem Kaliningradzkim, Białorusią i Ukrainą.

Długość granicy Polski z Rosją wynosi 232 km, z Białorusią 416 km, z Ukrainą 528 km, co daje łącznie 1176 km. Polska będzie mieć najdłuższy lądowy odcinek zewnętrznej granicy rozszerzonej UE. Wraz z pogłębianiem się różnic gospodarczych pomiędzy Polską a jej trzema wschodnimi sąsiadami będzie systematycznie rosło zagrożenie nielegalną imigracją, zwłaszcza zarobkową, a także różnymi formami przemytu. Warto też pamiętać, że na obszarze postsowieckim nie występują praktycznie odpowiednio chronione granice państwowe i polska granica jest pierwszą barierą dla osób i towarów podróżujących np. z krajów Azji Środkowej.

Według MSWiA, najważniejsze zagrożenia występujące obecnie na północno-wschodniej granicy Polski to:

- napływ nielegalnych imigrantów z Afryki i Azji, pragnących przedostać się do Europy Zachodniej;
- napływ członków grup przestępczych wywodzących się z krajów b. ZSRR i przenoszenie przez nich działalności przestępczej w rejon przejść granicznych oraz ważniejszych szlaków komunikacyjnych (rozboje, napady, wymuszanie haraczu, zabójstwa);
- przemyt do krajów b. ZSRR samochodów pochodzących z kradzieży na terenie Europy Zachodniej dokonywany przez międzynarodowe grupy przestępcze, a także przemyt samochodów zgłaszanych jako utracone;
- korumpowanie funkcjonariuszy Straży Granicznej przez międzynarodowe grupy przestępcze.

W pierwszej połowie 2000 roku odnotowano wzrost ruchu osobowego na północno-wschodniej granicy RP w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego. W przypadku Rosji ruch wzrósł o 9,9 proc., Białorusi 46,8 proc.,

Ukrainy 17,1 proc. Jednocześnie nastąpił znaczący wzrost przypadków niewpuszczenia cudzoziemców do Polski przez Straż Graniczną, w tym na granicy z Rosją z 640 w I półroczu 1999 roku do 3527 w I półroczu 2000 roku i z Ukrainą, odpowiednio z 8930 do 13 668.

Jeśli chodzi o najpowszechniejsze przestępstwa graniczne – nielegalne przekraczanie granicy i kontrabandę – to na wszystkich trzech odcinkach w latach 1997–1999 obserwowany był wyraźny spadek. Jednak w pierwszym półroczu 2000 roku w porównaniu z analogicznym okresem roku 1999 odnotowano ponad 74 proc. wzrost przemytu z Obwodu Kaliningradzkiego, przy czym w przypadku kontrabandy papierosów wzrost ten wyniósł aż 326 proc., a alkoholu o 309 proc. Nieznacznie wzrosła też wartość przemytu z Białorusi, choć przemyt papierosów wzrósł ponad trzykrotnie.

Tabela 1.

	Liczba osób zatrzymanych za pgpwp*				Wartość zatrzymanego przemytu (w tys. zł)			
	1997	1998	1999	I pół. 2000	1997	1998	1999	I pół. 2000
Rosja	31	66	41	18	7040	5031	3021	2336
Białoruś	72	109	82	12	31 999	24 172	14 731	6971
Ukraina	436	436	402	168	43 559	21 883	19 738	8732
Ogółem	**539**	**611**	**525**	**198**	**82 598**	**51 086**	**37 490**	**18 036**

* pgpwp – przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom.
Źródło: Straż Graniczna

Trzeba też pamiętać, że Polska leży na szlaku przerzutu narkotyków do krajów Europy Zachodniej. Przez nasz kraj szmugluje się również takie towary, jak broń, amunicja czy dzieła sztuki. Duża część tego przemytu trafia do Polski przez granicę północno-wschodnią oraz granice morską i powietrzną, które będą stanowić w przyszłości zewnętrzną granicę UE. Ważnym zadaniem naszego kraju, graniczącym z niestabilnym obszarem postradzieckim, będzie skuteczne niedopuszczanie tych niepożądanych towarów na teren Unii.

Unia Europejska przykłada duże znaczenie do właściwego przygotowania krajów kandydujących do wypełniania tych obowiązków, przy czym równie ważna jak odpowiednie dostosowanie przepisów jest zdolność do ich skrupulatnej implementacji. W raporcie Komisji Europejskiej z 1999 roku oceniającym przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej stwierdzono brak ogólnego planu dostosowania do wymogów wspólnotowych w tej dziedzinie. Działania polskich władz określono jako mające charakter *ad hoc.* Jednocześnie zwrócono uwagę na pokrywanie się kompetencji poszczególnych struktur, słabe wyposażenie odpowiednich instytucji, zwłaszcza Straży Granicznej, wreszcie duże braki kadrowe, wynoszące w przypadku SG około 30 proc. wakatów.

W styczniu 2000 roku Rada Ministrów przyjęła „Zintegrowaną Strategię Zarządzania Granicą", obejmującą całokształt działań różnych instytucji związanych z dostosowaniem systemu ochrony granic do wymogów wspólnotowych, co zostało pozytywnie odnotowane w kolejnym raporcie Komisji. Strategia ta określa szczegółowo działania dostosowujące – między innymi budowę nowych przejść granicznych i otwieranie placówek konsularnych, zadania poszczególnych służb i instytucji, harmonogram wprowadzanych zmian i ich koszty.

Dostosowanie systemu ochrony granicy do standardów Schengen wymaga w pierwszej kolejności wdrożenia na granicach zewnętrznych procedur kontroli zgodnych z art. 6 Porozumienia Wykonawczego, w tym zapewnienia możliwości korzystania z Systemu Informacyjnego Schengen, a także uszczelnienia granicy przez patrole ruchome, nowoczesne środki techniczne i elektroniczne.

W celu uszczelnienia granicy zewnętrznej zgodnie ze wspólnotowymi wymogami, gwarantującego skuteczne zapobieganie przenikaniu na teren RP i UE niepożądanych osób i towarów, niezbędne będą, według ww. strategii, następujące działania:

- uzupełnienie infrastruktury granicznej o nowe strażnice na przyszłej granicy zewnętrznej;
- uzupełnienie będących w dyspozycji Straży Granicznej aresztów i izb krótkotrwałych zatrzymań;
- uzupełnienie obsad etatowych na przyszłej granicy zewnętrznej;
- wprowadzenie technicznych środków ochrony granicy;

- wprowadzenie systemu rozpoznania radioelektronicznego na morskim odcinku granicy.

Zmieniony zakres kompetencji Straży Granicznej spowoduje konieczność wypracowania nowego modelu współpracy z takimi instytucjami, jak wojewodowie, samorządy lokalne, Policja, GUC oraz UOP w przypadku rozpracowywania zorganizowanych grup przestępczych. Jednocześnie z chwilą akcesji Straż Graniczna powinna być zdolna do pełnego współdziałania z odpowiednimi formacjami innych państw członkowskich, a także brać udział w europejskich systemach informacji i ostrzeżeń o zagrożeniach – SIS, SIRENE, CIREFI, EUROPOL.

Zmiany te będą wprowadzane niezależnie od dalszych losów włoskiej propozycji, popartej wstępnie przez Komisję Europejską, powołania europejskiej straży granicznej mającej chronić zewnętrzne granice UE. Z podobnym projektem wystąpił w marcu tego roku niemiecki minister spraw wewnętrznych Otto Schilly. Polska do tej koncepcji odniosła się sceptycznie. Powołanie unijnej policji granicznej, jeśli w ogóle nastąpi, jest raczej kwestią dalszej przyszłości, natomiast istnieje obecnie konsensus co do potrzeby ściślejszej współpracy straży granicznych w różnych krajach, na przykład w kwestii ujednolicenia zasad szkolenia tych formacji. Rząd belgijski zaproponował w ramach programu pilotażowego wspólne ćwiczenia formacji policyjnych z obecnych i przyszłych krajów członkowskich w walce z nielegalną migracją i przemytem towarów. Pełne poparcie dla tej inicjatywy ze strony Komisji Europejskiej zadeklarował Antonio Vitorino, unijny komisarz ds. sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

PODSUMOWANIE

Polska, zgodnie z obecnym stanowiskiem UE i polskiego rządu, jeszcze przed wejściem do Unii wprowadzi wizy dla obywateli Rosji, Ukrainy i Białorusi, przystosowując jednocześnie granicę z tymi krajami do wymogów unijnych. Proces ten jest warunkiem integracji z Unią Europejską, w przeciwnym wypadku Polska najprawdopodobniej nie zdecydowałaby się na wprowadzenie ruchu wizowego z tymi państwami w najbliższej przyszłości. Nie

znaczy to jednak, że wprowadzenie wiz samo w sobie nie przyniesie Polsce, obok pewnych strat, określonych korzyści.

Pojawienie się na zachodzie Rosji, Białorusi, Ukrainy granic Schengen spowoduje, przynajmniej w pewnym zakresie, zerwanie niektórych więzi gospodarczych, może być też utrudnieniem dla rozwoju stosunków społecznych i kulturalnych przecinających granice państw. Prawdopodobne jest też pogłębianie się w ww. krajach, zwłaszcza na Ukrainie, poczucia dystansu względem Zachodu.

W długiej perspektywie jednak ruch osobowy między unijną a nie-unijną częścią naszego kontynentu będzie funkcją dwóch procesów: z jednej strony otwartości na Wschód takich krajów granicznych jak Polska oraz całej Unii Europejskiej, z drugiej woli politycznej w państwach Europy Wschodniej przybliżania się do standardów europejskich – rozwoju demokracji, państwa prawa i gospodarki rynkowej. Odpowiedzialność leży więc po obu stronach.

Klaus Bachmann

REPREZENTACJA INTERESÓW I NEGOCJACJE AKCESYJNE NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH OBSZARÓW NEGOCJACYJNYCH

Przystąpienie do Unii Europejskiej wymaga od Polski znacznie szerszego i głębszego dostosowania prawa, mechanizmów politycznych i ekonomicznych niż członkostwo w jakiejkolwiek innej organizacji, do której Polska przystąpiła w okresie transformacji systemowej. Proces integracji niesie ze sobą zmiany odczuwalne w każdym gospodarstwie domowym, nawet jeśli wielkość i szybkość tych zmian są często wyolbrzymione. Niemniej oznacza to, że w wypracowywaniu wspólnego stanowiska Polski wobec UE powinny uczestniczyć jak najszersze kręgi społeczeństwa – tym bardziej że cały proces ma się zakończyć referendum, w którym idea przystąpienia do UE winna znaleźć poparcie większości społeczeństwa. Leży to też w interesie całej, już rozszerzonej UE, bowiem w przeciwnym razie mechanizmy rządzące Unią nie znajdą w Polsce poparcia i zrozumienia, a nieprzygotowane społeczeństwo zmusi polityków do zachowania sprzecznego z istotą tych mechanizmów, co może przyczynić się do blokady procesów decyzyjnych UE, a także do zmniejszenia roli, jaką Polska mogłaby odgrywać, będąc świadomym, dobrze przygotowanym członkiem UE.

W idealnym ujęciu stanowiska negocjacyjne powinny więc odzwierciedlać ugruntowany, dzięki szerokiej, społecznej dyskusji, konsensus wszystkich sił politycznych (poza oczywiście tymi, które opowiadają się przeciwko przystąpieniu do UE), grup interesów, warstw społecznych, branż i organizacji społecznych (w tym sektora pozarządowego). W takim podejściu stanowiska negocjacyjne byłyby wyrazem czegoś, co można by nazywać „interesem narodowym", rozumianym jako interes wszystkich lub przynajmniej maksymalnie dużej liczby obywateli. Przed przystąpieniem polskich negocjatorów do zawierania kompromisów ze stroną unijną, społeczeństwo polskie powinno wypracować możliwie szeroki kompromis między różnymi interesami wyżej wymienionych grup.

Wymaga to nie tylko otwartej debaty i szerokiej informacji ze strony rządu, mediów, organizacji pozarządowych, negocjatorów i samej UE, ale i bardzo rozbudowanych mechanizmów konsultacji, dzięki którym stanowisko każdej grupy mogłoby zostać (choć nie musi) uwzględnione przez negocjatorów. Zanim negocjatorzy i rząd zdecydują o poświęceniu interesu jakiejś grupy w imię

wyższego dobra (członkostwa w UE), uwzględnieniu interesu innej, liczniejszej lub w ich przekonaniu ważniejszej grupy powinni przynajmniej wiedzieć, że taki interes istnieje, kto go zgłasza i z jakich powodów. Inaczej wypracowany z UE kompromis w sprawie członkostwa będzie oparty jedynie na cząstkowym porozumieniu społecznym i może szybko zostać zakwestionowany przez te wszystkie grupy, których interesy zostały w negocjacjach pominięte lub naruszone. Jeżeli dotyczy to dużych grup lub dużej liczby grup, to konsekwencją takiego stanu rzeczy mogą być nie tylko protesty po ujawnieniu się skutków akcesji, ale i gwałtowny spadek poparcia dla UE w sondażach oraz pojawienie się tendencji zmierzających do odwrócenia niekorzystnych dla danej grupy uzgodnień z UE, bądź w łonie partii politycznych, bądź poprzez wzmocnienie już istniejących antyunijnych ruchów. Grozi to osłabieniem pozycji przetargowej polskiego rządu w bieżącej działalności w gremiach UE i powiększeniem się liczby konfliktów między Polską a innymi członkami UE.

Na idealny scenariusz powstania szerokiej definicji „wspólnego dobra" podczas negocjacji powinny się w szczególności składać:

- Szeroka debata społeczna o sensie przystąpienia do UE;
- Szeroka informacja o negocjacjach ze strony rządu;
- Obszerna konsultacja zainteresowanych stron, środowisk i grup interesu treści stanowisk negocjacyjnych;
- Bieżąca, zinstytucjonalizowana informacja ww. partnerów o postępach negocjacji, zmianach w stanowiskach rządu i UE;
- Bieżący kontakt między negocjatorami i ośrodkami badawczymi (również pozarządowymi) celem określenia skutków poszczególnych stanowisk i ich ewentualnych zmian, weryfikacji analiz i prognoz.

Przebieg dotychczasowych negocjacji wskazuje jednak na to, że jak na razie jedynie pierwszy z wymienionych powyżej warunków został spełniony.

1. DEBATA O SENSIE PRZYSTĄPIENIA DO UE

Taka debata rzeczywiście toczy się w Polsce od 1997 roku. Ograniczyła się jednak przede wszystkim do prasy, a także dużej liczby książek i periodyków specjalistycznych, które się pojawiły na rynku, przy daleko idącym milczeniu mediów elektronicznych. Zwłaszcza telewizja publiczna poprzestała

na prostych przekazach faktograficznych o najważniejszych wydarzeniach związanych z przystąpieniem do UE, zawierających często negatywne podteksty. Unikała natomiast otwartej dyskusji i bieżącej analizy przedstawionych przez siebie wydarzeń. Debata miała więc ograniczony zasięg, obejmowała jedynie czytelników największych dzienników oraz periodyków specjalistycznych, nie dotarła na wieś, gdzie – jak dowodzą badania –wysoka liczba osób niechętnych przystąpieniu do UE pokrywa się z wysoką liczbą tych, którzy czują się źle poinformowani na temat UE.

2. INFORMACJA RZĄDU O NEGOCJACJACH Z UE

Znamienne jest, że negocjacje Polski z UE rozpoczęły się już wiosną 1998 roku, podczas gdy „Program Informowania Społeczeństwa" (PIS) został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero 4 maja 1999 roku! W pierwszym okresie negocjacje toczyły się w niemal całkowitej tajemnicy przed opinią publiczną (włącznie z Sejmem i Senatem), dostępne były jedynie ogólnikowe informacje na temat negocjacji. W ten sposób o polskim wniosku (później wycofanym) o okres przejściowy dot. udostępnienia wojskowych częstotliwości radiowych w niektórych wschodnich województwach operatorom telefonii komórkowej po przystąpieniu do UE dowiedziały się: Komisja Europejska (koordynująca negocjacje), rządy 15 krajów członkowskich UE, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i – o ile wykazali takie zainteresowanie – posłowie parlamentów narodowych UE. Przy takiej liczbie wtajemniczonych możemy też zakładać, że informacja przeciekła do najbardziej zainteresowanych, tzn. do unijnych operatorów telefonii komórkowej. Argument, że negocjacje muszą być utajnione, aby nie ujawnić stronie unijnej tak zwanego „marginesu negocjacyjnego", wydaje się w tym świetle wątpliwy, tym bardziej że inne kraje kandydujące prowadzą pod tym względem bardzo otwarte negocjacje. W Słowenii parlament uchwala każde stanowisko negocjacyjne, dokumentacja jest całkowicie dostępna. Sama Komisja wykorzystuje zakulisowy charakter negocjacji do wywierania nacisku na polskich negocjatorów, ujawniając własne stanowiska, zdradza często szczegóły polskich stanowisk. Tak się stało w przypadku rozdziałów „ochrona środowiska", „przepływ kapitału", „polityka celna".

W końcu rząd zdecydował się, również na skutek nacisku ze strony Sejmu, na ujawnienie swoich stanowisk. Stało się to w sytuacji, w której wszystkie stanowiska zostały już doręczone stronie unijnej, a być może – w trakcie negocjacji – uległy już zmianie.

Strona polska prowadziła negocjacje z UE od początku jak negocjacje bilateralne, np. w sprawie zawarcia traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy albo umowy handlowej. Również podstawowe informacje, na przykład na temat kosztów przyjęcia *acquis communautaire* albo przewidywanej wysokości polskiej składki do UE, zostały utajnione w początkowym okresie negocjacji. Strategia „zakulisowego ustalania interesu narodowego" przyniosła wymierne straty, umożliwiła bowiem dobrze zorganizowanym grupom interesu, przeważnie usadowionym wewnątrz aparatu państwowego, wywieranie nadmiernego wpływu na treść stanowisk negocjacyjnych. Podany wyżej przykład z zakresu telekomunikacji pokazuje to dobitnie. Wniosek został zgłoszony przez MON ze względu na rzekomo wysokie koszty przestawienia wojskowych systemów radiowych na inne częstotliwości w przypadku udostępnienia danego pasma operatorom telefonii komórkowej. Po zakulisowych negocjacjach wniosek został wycofany bez uzasadnienia.

Można więc zakładać, że MON uzyskał przyrzeczenie odpowiedniej kompensaty w zamian za wycofanie wniosku, który zmniejszyłby polski „margines negocjacyjny". W ten sposób jedna grupa nacisku (w tym przypadku wewnątrz MON) wykorzystała poufność negocjacji do osiągnięcia doraźnych korzyści, w dodatku nie podlegających publicznej kontroli. Ów mechanizm zachęca do zgłaszania nieuzasadnionych wniosków przejściowych, co byłoby znacznie trudniejsze podczas otwarcie prowadzonych negocjacji. Cały proces odbywałby się wtedy pod kontrolą opinii publicznej i inne grupy, reprezentujące odmienne lub wręcz przeciwne interesy, miałyby możliwość ustosunkowania się i obalenia argumentów grupy wnioskującej. Nic dziwnego, że po ujawnieniu stanowisk taka sytuacja występowała dość często podczas negocjacji.

3. KONSULTACJA

Skład instytucji zajmujących się w Polsce negocjacjami w okresie rządów Jerzego Buzka wskazywał na dominacje administracji centralnej nad procesem negocjacyjnym. Poszczególne ministerstwa były reprezentowane w międzyresortowym zespole negocjacyjnym (MZN) na szczeblu podsekretarzy stanu, tzn. na szczeblu politycznym. Owi podsekretarze byli co prawda mianowani przez premiera i „nie reprezentowali swoich resortów", nie zmienia to jednak faktu, że pochodzili z konkretnych ministerstw, w których na co dzień pracują. MZN obradowało bowiem tylko raz w tygodniu.

MZN podporządkowane były podzespoły zadaniowe, w skład których wchodzili także eksperci spoza administracji rządowej. Jeśli chodzi o sam MZN, to mógł on co prawda zapraszać ekspertów z zewnątrz, ale w rzeczywistości była to praktyka rzadko stosowana. W ten sposób filtracja interesów między administracją centralną i sferą organizacji międzyrządowych, samorządowych i grup interesów miała miejsce między szczeblem podzespołów zadaniowych i MZN, to znaczy na wstępnym etapie formułowania stanowisk negocjacyjnych. W dodatku struktura i tryb pracy MZN i podzespołów pozwalały jedynie na zasięganie opinii w innych środowiskach wtedy, kiedy wydawało się to konieczne MZN i podzespołom oraz, o ile danemu interesowi można było przypisać jakąś grupę reprezentującą tenże interes. Interesy, za którymi nie stoi zorganizowana grupa, znajdowały odzwierciedlenie jedynie wtedy, kiedy były reprezentowane przez jednego lub kilku członków MZN.

Ten stan rzeczy nie powinien specjalnie dziwić w sytuacji, w której organizacje pozarządowe są stosunkowo słabe w porównaniu z krajami członkowskimi UE. Dla przykładu udział sektora non-profit w zatrudnieniu pozarolniczym w badanych krajach 1995 wyniósł:

Holandia	12,6 proc.
Irlandia	11,5 proc.
Belgia	10,5 proc.
Wlk. Brytania	6,2 proc.
Niemcy	4,9 proc.
Francja	4,9 proc.
Hiszpania	4,5 proc.

Czechy	1,7 proc.
Węgry	1,3 proc.
Polska	1,0 proc. (dane za 1997 r.)
Słowacja	0,9 proc.
Rumunia	0,6 proc.

(Źródło: Ewa Leś, Sławomir Nałęcz, Jan Jakub Wygnański, Stefan Toepler, Lester M. Salomon: Sektor non-profit w Polsce. Szkic do portretu, Warszawa 2000, S. 6,7)

Słabość samoorganizacji społeczeństwa przesuwa ciężar reprezentacji interesów w stronę administracji państwowej. Fakt, że konsultacja ze środowiskami sektora non-profit i ze środowiskami samorządowymi odbywa się w najdalszym od centrum decyzyjnego kręgu, powoduje, że to, co podczas negocjacji jest przedstawiane jako dobro ogólne, faktycznie jest definiowane przez administrację centralną, opierającą się na interesach branżowych z przewagą sektora państwowego.

Faktyczna reprezentacja resortów w MZN i jej skutki dla reprezentacji interesów

Resort	Liczba osób pochodzących z danych resortów, członków MZN i ZN
MSZ	I
MPiPS	II
MRiRW	III
MS	II
MTiGM	I
UOKK	II
MF	V
UKIE	II
RCSS	II
MOSNiL	I
ML	I
MZ	I
KPRM	I
MSWiA	III
MG	IV

MEN	I
KBN	II
GUS	I

(Nie uwzględniono wakatów. Przedstawiciel GUC został doliczony do MF. Źródło: Przebieg negocjacji członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Najważniejsze działania dostosowawcze. Stan na 1 stycznia 2000 roku. Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Informacja Rządu RP dla Sejmu RP)

Powyższe zestawienie wskazuje na wyraźną nadreprezentację podsekretarzy stanu pochodzących z czterech ministerstw: Gospodarki, Spraw Wewnętrznych, Finansów oraz Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zwłaszcza tak duży udział osób pochodzących z MSW jest zastanawiający, ponieważ sprawy wewnętrzne w UE zostały włączone do *acquis communautaire* jedynie w zakresie regulacji z Schengen, gdzie Polska nie zgłasza wniosków przejściowych. Za sprawy związane z wymiarem sprawiedliwości natomiast odpowiada podsekretarz pochodzący z MS. Mimo to z MSWiA pochodzi członek ZN i trzech członków MZN, w tym jedna osoba wyłącznie odpowiedzialna za sprawy związane z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców.

Silna „reprezentacja" MF, MG i MRiRW w MZN wynikała z faktu, że obsługuje on po kilka rozdziałów negocjacyjnych, w tym – jak w przypadku rolnictwa – rozdziały bardzo skomplikowane i obejmujące rozbudowany „acquis". Niemniej uderzający jest fakt, że tylko po jednej osobie z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta wchodziło dotąd w skład MZN i ZN, mimo że problematyka ochrony konsumenta ma odniesienie do prawie każdego rozdziału negocjacyjnego. Prawie jedna trzecia wszystkich członków ZN i MZN pochodziła natomiast z resortów, które są obarczone nadzorem właścicielskim (lub, według Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, są „organami założycielskimi") wobec dużych przedsiębiorstw państwowych, mających znaczny wpływ na sytuację gospodarczą kraju.

Taki stan rzeczy może skłaniać do wniosku, że podczas negocjacji z UE interesy sektora państwowego w gospodarce są zbyt silnie reprezentowane w stosunku do interesów sektora prywatnego i konsumentów. Wyważenie często rozbieżnych interesów nie jest obecnie możliwe, ponieważ brak jest

odpowiednich obliczeń finansowych, jaki będzie mieć na nie wpływ integracja z UE. Nawet szacunki o tym, jakie koszty dla polskiego budżetu wynikają z poszczególnych stanowisk negocjacyjnych zostały utajnione. Obliczenia kosztów budżetowych przejęcia *acquis communautaire* zostały obliczone jedynie sumarycznie.

Analiza niektórych stanowisk negocjacyjnych dowodzi jednak, że tam, gdzie rząd rozważył interesy konsumentów z jednej strony i pewnych grup związanych z sektorem państwowym z drugiej, górę wzięły dotąd interesy tych ostatnich.

PRZYKŁAD 1: POLITYKA TRANSPORTOWA

Według stanowiska negocjacyjnego dot. „polityki transportowej" Polska akceptuje i wdroży całość *acquis communautaire* w tym obszarze z wyjątkiem następujących dziedzin: dostęp do rynku w krajowych przewozach okazjonalnych osób, dostęp do infrastruktury w transporcie kolejowym, dostęp do rynku w transporcie lotniczym, dopuszczenie do ruchu w przewozach tranzytowych pojazdów o nacisku 115 kN na oś oraz dopuszczenie do ruchu w transporcie kombinowanym pojazdów pięcioosiowych o masie 44 ton.

W przypadku ograniczeń przewozów z większym niż obecnie dopuszczalnym obciążeniem powód jest jasny i trudno go zakwestionować: Adaptacja polskich dróg do tak ciężkich pojazdów trwałaby dłużej niż okres upływający do roku 2003. Nie jest to więc wybór polityczny. W innych dziedzinach jest inaczej – tu rząd miał do wyboru różne opcje i wybrał jedną z nich.

LOT

Zapis w powyższym stanowisku dotyczący transportu lotniczego brzmi: „W tej chwili Polska nie zgadza się na pełną liberalizację rynku usług lotniczych. Podyktowane jest to potrzebą ochrony oraz niepogarszania pozycji konkurencyjnej polskich przewoźników lotniczych, a w szczególności PLL LOT. Pełna liberalizacja rynku przewozów lotniczych mogłaby w konsekwencji doprowadzić do wyparcia krajowych przewoźników lotniczych z rynku. Niezbędna jest więc stopniowa liberalizacja rynku usług lotniczych w Polsce, która umożliwi polskim przewoźnikom przeprowadzenie niezbędnych procesów prywatyzacyjnych."

Interes krajowego przewoźnika nie był jednak – wbrew temu, co sugeruje stanowisko negocjacyjne – jedynym, którego rząd mógł bronić. Są jeszcze przynajmniej dwa inne: interes konsumenta, w tym przypadku zainteresowanego jak największą konkurencją na rynku i spadkiem wysokich (w porównaniu z Europą Zachodnią) cen biletów lotniczych. Drugi, który tu nie występuje, to interes lokalnych społeczności zainteresowanych rozwojem regionalnych lotnisk, dziś często niewykorzystanych. Dopuszczenie konkurencji innych niż LOT i Eurolot przewoźników odbywa się bowiem obecnie na zasadach wzajemności, co oznacza, że tam, gdzie LOT i Eurolot nie mają wystarczających środków do uruchamiania nowego połączenia, tam i konkurencja nie jest dopuszczona. Skutek jest taki, że regionalne lotniska nie są w pełni albo nawet wcale wykorzystywane (przykład lotniska w Łodzi).

PKP

Rząd doszedł to wniosku, że ma podobny problem, gdy chodzi o dostęp zagranicznej konkurencji do polskiej infrastruktury kolejowej. Dwie dyrektywy obecnie obowiązujące członków UE przewidują swobodny dostęp towarzystw kolejowych do infrastruktury należącej do jednego z członków unii. Oznacza to, że po przystąpieniu do UE zachodnioeuropejskie towarzystwa kolejowe (państwowe lub prywatne) mogłyby odpłatnie korzystać z polskiej infrastruktury kolejowej i w ten sposób konkurować z PKP. „Głównym problemem implementacyjnym strony polskiej, związanym z dyr. 91/440 EWG (regulującej dostęp do infrastruktury, KB) jest przyznanie międzynarodowym ugrupowaniom przedsiębiorstw kolejowych dostępu do części polskiej infrastruktury kolejowej w celu wykonywania międzynarodowych przewozów pasażerskich i towarowych. Związane jest to z potrzebą finalizacji procesu restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa PKP oraz niepogarszania pozycji konkurencyjnej przewoźnika."

PKS

W tym samym rozdziale negocjacyjnym pojawia się jeszcze jeden wniosek o okres przejściowy, tym razem dla PKS: „... Polska w stanowisku negocjacyjnym deklaruje, że z dniem akcesji do UE zliberalizuje przewozy kabotażowe osób, z wyłączeniem pełnej liberalizacji kabotażu w okazjonalnych

przewozach osób (turystyka regionalna i lokalna, wycieczki, przewóz pracowników, uczniów itp.) ze względów społeczno-ekonomicznych. W szczególności chodzi o utrzymanie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw PKS, dla których przewozy okazjonalne stanowią jedyną dochodową część ich działalności."

PRZYKŁAD 2: ENERGIA

W tym obszarze Polska chciałaby utrzymać mniejsze zapasy ropy, niż wynika to z odpowiedniej dyrektywy UE i chronić Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo przed zagraniczną konkurencją dłużej niż do momentu przystąpienia do UE: „Polska zadeklarowała, że nie będzie w stanie wdrożyć art. 17 i 18 dyrektywy gazowej do dnia 31 grudnia 2002 i dlatego występuje z wnioskiem o przyznanie okresu przejściowego w stosowaniu tych dwóch artykułów. Wynika to z faktu, iż w obecnej chwili rynek gazowy w Polsce nie jest przygotowany do konkurencji na zliberalizowanym rynku gazowym UE. Przygotowania do otwarcia rynku wykroczą poza zakładaną datę gotowości Polski do członkostwa w UE z uwagi na konieczność: przeprowadzenia restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu gazowego, stworzenia ekonomicznie efektywnych jednostek wydobycia, przesyłu, magazynowania, dystrybucji i obrotu gazem, umożliwienie zrestrukturyzowanym podmiotom rynku gazowego funkcjonowania przez co najmniej jeden rok przed wprowadzeniem dyrektywy w warunkach konkurencji krajowej i swobodnego kształtowania się cen."

DYLEMAT: PROTEKCJONIZM CZY LIBERALNE PODEJŚCIE?

Chęć ochrony dużych krajowych zakładów przed konkurencją nie jest sama w sobie niesłuszna. W ostatecznym rozrachunku może się okazać, że subsydiowanie np. nierentownych hut lub kopalni wychodzi podatnikowi taniej niż sfinansowanie pomocy socjalnej, pomocy dla bezrobotnych, a być może nawet zwalczania zwiększonej przestępczości i skutków rozmaitych patologii społecznych towarzyszących masowym zwolnieniom. Tak może

być w przypadku nierentownych przedsiębiorstw działających w branżach o malejącym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Bezrobocie na Śląsku i w Małopolsce nie musi wzrosnąć wskutek likwidacji hut i kopalń, ale dla górników i hutników, zwłaszcza starszych, jest to małe pocieszenie, ponieważ nowe miejsca pracy poza hutnictwem będą dla nich niedostępne.

Inaczej jednak jest z nierentownymi przedsiębiorstwami w branżach tak rozwojowych, jak telekomunikacja i lotnictwo. Jeżeli wskutek otwarcia rynku LOT zniknie lub zostanie przejęty przez zagraniczny koncern lotniczy, to jego pracownikom bezrobocie raczej nie grozi. Zanim nowi inwestorzy wykształcą nową kadrę (składającą się przecież z Polaków) będą musieli zatrudnić stewardesy, kasjerki i pilotów LOT-u, bo innych nie ma. A popyt na takich pracowników raczej wzrośnie (i tym samym ich pensje), ponieważ Polska ma jeszcze duży niewykorzystany potencjał lotniczy w postaci nieużytkowanych połączeń i lotnisk, na których dotąd nikt nie ląduje.

Podobny proces miał miejsce w krajach UE, gdzie liberalizowano rynek telekomunikacji, lotnictwa, energii i przewozów. Ceny dla konsumentów spadły drastycznie, w telekomunikacji powstało więcej miejsc pracy niż uprzednio zostało zlikwidowanych wskutek restrukturyzacji państwowych monopolistów. Po prywatyzacji Bundesbahn okazało się też, że wiele uprzednio likwidowanych linii kolejowych było całkiem opłacalnych dla nowych, małych inwestorów, którzy je przejęli. Problematyczny jest też wniosek w przypadku przewozów okazjonalnych PKS. W warunkach wolnej konkurencji i otwarcia rynku na konkurencję z UE, polscy przewoźnicy mają jeden zasadniczy atut, który już obecnie powoduje, że opory wobec otwarcia rynku są w Niemczech większe niż w Polsce: niskie koszty pracy. Okres przejściowy nie chroniłby więc PKS przed zagraniczną konkurencją, lecz przed innymi krajowymi przewoźnikami. Nie chodzi tu więc – tak samo jak w przypadku PKP, LOT, PGNiG – o ochronę danej branży lub danego sektora, lecz o ochronę danego przedsiębiorstwa.

Liberalizacja zaowocuje obniżką cen, zmniejszeniem kosztów (i liczby miejsc pracy) u dotychczasowych monopolistów lub „oligopolistów", przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia w nowo powstających firmach. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdzie „interes ogółu" sytuuje się raczej po stronie otwarcia rynku (w przeciwieństwie do liberalizacji sektora, który się nie rozwija, jak na przykład w górnictwie i hutnictwie, gdzie jedynym sku-

tkiem liberalizacji może być spadek cen). Mimo to rząd wybrał tu interes krajowych monopoli. Nie robił tego z przyczyn ideologicznych. Z rządowego „raportu kosztów i korzyści integracji z UE" wynika jasno, że opracowanie ww. stanowisk negocjacyjnych nie było wynikiem wyboru między liberalnym i zamkniętym modelem gospodarki narodowej. Byłoby to zresztą nielogiczne, ponieważ same starania o członkostwo w UE byłyby sprzeczne z ewentualnym projektem budowania zamkniętej, autarkicznej gospodarki. W ww. raporcie rząd sam przyznaje, że „długookresowe perspektywy wzrostu gospodarczego wzmocnione zostaną przez zaostrzoną konkurencję rynkową, wymuszającą na przedsiębiorstwach wyższy wzrost efektywności gospodarowania. Należy oczywiście pamiętać, że ze zwiększoną presją konkurencyjną wiązać się będą krótkookresowe koszty dostosowawcze. Na dłuższą metę większa presja konkurencyjna służy jednak podwyższaniu sprawności gospodarki, przyspieszeniu procesu jej modernizacji. Szczególną korzyść z zaostrzenia presji konkurencyjnej odczują polscy konsumenci. Poprawi się jakość oferowanych na rynku towarów i usług, co powinno z jednej strony wpłynąć na odczuwalną poprawę jakości życia, z drugiej zaś zwiększyć motywację do wydajnej pracy."

Chciałoby się zapytać: Jeżeli skutki liberalizacji i konkurencji są tak zbawienne, to po co chronić przed nimi PKP, PKS, PGNiG i LOT? Rządowy „Raport o kosztach i korzyściach integracji z UE" pokazuje: W negocjacjach z UE rząd kilkakrotnie z całą świadomością i bez ideologicznych przesłanek wziął stronę interesu partykularnego jednej grupy nacisku, poświęcając za to interes innej, liczniejszej grupy, i interes państwa polegający, jak sam napisał w raporcie, na „poprawie jakości życia, sprawności gospodarki i przyspieszeniu procesu modernizacji." Nie uzasadniał tego wyboru nawet „względami społecznymi" (na przykład obawą przed protestami personelu LOT-u, związków zawodowych etc.), z wyjątkiem PKS, gdzie jednak te „względy społeczne" odgrywają mniejszą rolę niż w przypadku PKP.

Uprawnia to do postawienia następującej tezy:

Struktury państwa, w ramach których odbywa się reprezentacja i artykułowanie interesów podczas negocjacji akcesyjnych sprzyjają raczej interesom grup silniej w nich reprezentowanych. Oznacza to też, że sama struktura ciał prowadzących te negocjacje nie jest zdolna do ustalania i wyważenia interesów grupowych. Jest więc bardzo prawdopodobne, że wynik negocjacji nie

będzie odzwierciedlać krajobrazu interesów istniejących w społeczeństwie, lecz jedynie tę ich część, która– wskutek swej siły lub nadreprezentacji w strukturach negocjacyjnych – uzyskała wpływ na proces negocjacji. Tym samym wynik negocjacji będzie odpowiednio słabiej legitymizowany i może zostać zakwestionowany przez wiele grup społecznych. Jest to wniosek szczególnie istotny w kontekście przeprowadzenia referendum.

To jest jednak tylko jeden problem, wcale nie jedyny. Rząd i negocjatorzy mogą bowiem jedynie zabiegać o uwzględnienie interesu, którego istnienie jest im znane. Tu mamy do czynienia z innym kwestią. W Polsce istnieją grupy reprezentujące ważne, ponadpartykularne interesy, ale w sposób mało widoczny i mało wpływowy. Można też postawić tezę, że istnieją w Polsce interesy, które w tej chwili nie są reprezentowane przez żadne zorganizowane grupy nacisku. W sytuacji, w której rząd i struktury zajmujące się negocjacjami nawet nie są w stanie zabiegać o interesy powszechnie znane, trudno oczekiwać, aby interesy nie wspierane przez żadne lobby znalazły swoją drogę na biurka negocjatorów.

W innych przypadkach istnieją poszlaki, że podczas wyważenia sprzecznych ze sobą interesów w niektórych obszarach negocjacyjnych, przewagę uzyskały te interesy, które były silniej reprezentowane, choć niekoniecznie odpowiadały temu, co można by nazwać „dobrem ogólnym" lub „interesem narodowym". Takim przypadkiem jest obszar pod tytułem „ochrona środowiska". Oficjalnie Polska zgłosiła wnioski o okresy przejściowe z zakresu 14 dyrektyw unijnych. Przy tematycznym uporządkowaniu sytuacja wygląda następująco:

Wnioski o okresy przejściowe z obszaru „ochrona środowiska" pierwszej piątki kandydatów:

Estonia	17
Polska	18
Czechy	11
Węgry	16
Słowenia	12

(Źródło: European Parliament: working document on environmental aspects of the enlargment negotiations. Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy, 31 Mai 2000, reporteurs: Alexander de Roo and Erik Meijer.)

Zarówno ze strony Komisji i niektórych krajów członkowskich, jak i krajów kandydujących (nie tylko Polski), podkreśla się wysokie koszty adaptacji prawa unijnego, co ma uzasadnić tak obszerne okresy przejściowe. Analiza opracowana dla Komisji w 1997 roku podaje, że koszty te wyniosą dla Polski łącznie od 34,1 do 35,2 mld ecu. Przeciętnie dla wszystkich krajów wówczas stowarzyszonych obliczono je na ok. 1,02 proc. PKB rocznie. Jednocześnie jednak opracowanie Banku Światowego dowodzi, że same koszty związane ze szkodami dla zdrowia obywateli spowodowanymi złym stanem środowiska w Polsce wynoszą rocznie ok. od 3 do 4 proc. PKB i są wielokrotnie większe niż w krajach UE. Raport brukselskiego Centre for European Policy Studies (CEPS) z roku 2000 podaje, że koszty dostosowania ochrony środowiska do wymogów Unii Europejskiej mogą być znacząco niższe, pod warunkiem że wymagane inwestycje będą finansowane ze źródeł prywatnych i przez inwestycje zagraniczne. To jednak wymagałoby liberalizacji i prywatyzacji wielu usług, będących dotychczas w gestii państwa lub samorządów, oraz politycznej zgody na wprowadzenie rynkowych cen na te usługi.

Zarówno raport Komisji, jak i zestawienie Parlamentu Europejskiego wskazują na to, że inwestycje w ochronę środowiska są często stymulatorem unowocześnienia produkcji i wzrostu gospodarczego. Koszty dostosowania polskiego prawa w dziedzinie środowiska do wymogów UE zostały jednak w stanowisku negocjacyjnym potraktowane wyłącznie jako obciążenia, nie zaś jako inwestycja. W świetle tego stanowiska, koszty te obciążają przede wszystkim przedsiębiorstwa (w wielu przypadkach państwowe) i państwo w postaci budżetu centralnego i budżetów samorządowych. W obliczu nadreprezentacji przedstawicieli Ministerstwa Finansów i resortów nadzorujących przedsiębiorstwa państwowe duża liczba wnioskowanych okresów przejściowych i ich długość (czasem nieokreślona) nie może dziwić. Zdaje się to wynikać również z faktu, że ochrona środowiska ma w Polsce stosunkowo nielicznych, mało wpływowych i słabych rzeczników.

4. INFORMACJA O POSTĘPACH NEGOCJACJI

Prawo do informacji tylko wtedy ma znaczenie, jeżeli ktoś zamierza z niego korzystać. Tu jednak słabości struktur państwa w reprezentowaniu i wyważeniu interesów społecznych odpowiada słabość środków przekazu w relacjonowaniu dylematów negocjacyjnych. Pomijając wysoce abstrakcyjną, ideologiczną i często oderwaną od istoty problemu debatę na temat „wykupu ziemi", ratyfikacji karty energetycznej przez Polskę (faktycznej liberalizacji rynku energii elektrycznej) i niektórych aspektów polityki rolnej, publiczna debata w Polsce nad negocjacjami koncentruje się na liczbie „otwartych, tymczasowo zamkniętych i doręczonych" stanowisk negocjacyjnych, zamiast na treściach tych stanowisk. Żaden z wyżej wymienionych problemów nie wywołał w Polsce szerszej dyskusji, ani dalsza ochrona LOT-u, ani problem liberalizacji rynku usług kolejowych. Ustanowienie „superkomisji" sejmowej do jak najszybszej adaptacji prawa unijnego jeszcze skuteczniej ograniczyło możliwości społecznej debaty. W ten sposób posłowie stali się faktycznie wykonawcami rządowej strategii negocjacyjnej, której i tak nie byli wcześniej w stanie skutecznie kontrolować. W ten sposób również możliwości wyważenia społecznych interesów za pomocą parlamentu zostały mocno ograniczone.

Przynajmniej w stosunku do opinii publicznej można w tym upatrywać świadomą strategię: Program Informowania Społeczeństwa został uchwalony dwa lata po rozpoczęciu negocjacji, jego część dotycząca negocjacji rozpocznie się prawdopodobnie wtedy, kiedy negocjacje dobiegną końca, pod koniec 2002 roku. Wtedy dopiero sieć „Regionalnych Centrów Informacji Europejskiej" obejmie miasta powiatowe, co pozwala na wniosek, że jej powstanie nie ma w rzeczywistości służyć informowaniu o negocjacjach.

5. BIEŻĄCA WSPÓŁPRACA ADMINISTRACJI Z OŚRODKAMI BADAWCZYMI

W krajach członkowskich UE placówki badawcze są na bieżąco włączane w przebieg negocjacji i w konsultacje przed ważnymi decyzjami i przed posiedzeniami Rady Ministrów UE i Rady Europejskiej. Szczególnie ważna jest ich rola przed i w trakcie konferencji międzyrządowych, kiedy opra-

cowują szczegółowe prognozy przebiegu negocjacji, modele rozwiązań oraz ich wpływu na pozycje i interesy danego kraju. Coraz częściej doradztwo polityczne nie polega już jedynie na opracowaniu przemówień i analiz, ale na bezpośrednim kontakcie z decydentami i na symulacji sytuacji negocjacyjnej. Amerykańska Fundacja RAND, jeden z najbardziej wpływowych „think tanks" na świecie, 70 proc. swoich porad i analiz udziela ustnie.

Sytuację w Polsce można streścić tak: Ekspertów od integracji europejskich jest bardzo mało, a ci, którzy są, bywają konsultowani sporadycznie. W dodatku doradztwo w tym zakresie bardzo często polega na zatrudnianiu danego eksperta na posadzie w administracji, co wikła go w bieżącą działalność administracji i pozbawia charakteru „obserwatora zewnętrznego". Ośrodków specjalizujących się w profesjonalnych usługach dla bieżącej działalności politycznej, jak RAND, niemieckie Centrum für Angewandte Politikforschung lub brukselski CEPS w Polsce nie ma.

Ta sytuacja wpływała negatywnie na polską pozycję podczas negocjacji z UE, zwłaszcza w obszarach „swobodny przepływ osób" i „swobodny przepływ kapitału". Pierwsze zagraniczne prognozy dotyczące przypływu pracowników z krajów kandydujących powstały już w 1997 r. w Niemczech i Austrii i zawierały – z dzisiejszej perspektywy – bardzo alarmistyczne dane. Szacowano napływ od 350 000 do 720 000 osób rocznie. Do czerwca 2001 Polska nie była w stanie przeciwstawić tym obliczeniom jakichkolwiek ilościowych prognoz opracowanych przez ośrodki w kraju. Z czasem sama Komisja Europejska wzięła na siebie trud zamawiania odpowiednich ekspertyz w kilku renomowanych instytucjach naukowych krajów członkowskich.

Brak infrastruktury naukowej i wykorzystania tej infrastruktury, która istnieje, szczególnie ujemnie wpływały na negocjacje w przypadku obszaru negocjacyjnego „swobodny przepływ kapitału" w kwestiach dotyczących nabywania nieruchomości przez obcokrajowców. Sprawa była, jak podkreślali przedstawiciele rządu, „konsultowana politycznie", co oznacza, że była konsultowana wewnątrz rządu, w Sejmie i z partiami politycznymi. Natomiast prawdopodobnie nie była konsultowana – sądząc po reakcjach – ze środowiskami samorządowców. W dodatku rząd powoływał się niejednokrotnie na „obawy społeczne", które rzeczywiście rosły (w świetle badań ankietowych), ale dopiero po zgłoszeniu 18-letniego okresu przejściowego

na ziemię. Uzasadnienie, że obawy te są rzekomo większe niż w innych krajach kandydujących (które w ogóle nie zgłosiły takiego postulatu lub ubiegają się o krótsze okresy przejściowe w tym zakresie), zostało obalone przez sondaż przeprowadzony przez Komisję Europejską. Sam wniosek rządu był niedopracowany, nieprecyzyjny, a rząd nie był w stanie dostarczyć niezbędnych danych stanowiących jego merytoryczne uzasadnienie. Nie było też badań co do możliwych skutków ekonomicznych przyjęcia polskiego postulatu, a także jego wewnętrznej spójności prawnej.

Dotychczas udało się Polsce merytorycznie odpowiedzieć na pewne głosy pojawiające się w zachodnioeuropejskich debatach jedynie w dwóch kwestiach: W sprawie kosztów objęcia Polski Wspólną Polityką Rolną, gdzie wysoce zawyżonym obliczeniom z początku i połowy lat 90-tych przeciwstawiano własne symulacje, oparte w dodatku na bardzo renomowanej metodzie opracowanej w kilku ośrodkach analitycznych w krajach członkowskich. Problemem okazało się natomiast dostosowanie tych symulacji do bieżących zmian WPR – wyniki symulacji skutków decyzji podjętych na szczycie w Berlinie w marcu 1999 ukazały się dopiero ponad rok później. Drugim przykładem jest ekspertyza kilku polskich naukowców, opracowana na zlecenie Głównego Negocjatora w odpowiedzi na raport Fundacji Eberta, w którym proponowano przesunięcie rozszerzenia na rok 2006 lub później.

WNIOSKI

Przebieg negocjacji akcesyjnych Polski z UE uwidacznia kilka podstawowych słabości systemu reprezentacji interesów, mechanizmu konsultacji i zaplecza merytorycznego, które czynią sam proces negocjacyjny mało efektywnym i mogą spowodować dalsze obniżenie poparcia dla członkostwa Polski w UE zarówno w całym społeczeństwie, jak i w poszczególnych grupach interesu.

Przyjęty przez rząd system reprezentacji i wyważenia interesów jest wadliwy, nie gwarantuje odzwierciedlenia w negocjacjach rzeczywistych interesów społeczeństwa. W samych strukturach zajmujących się wypracowywaniem stanowisk negocjacyjnych istnieje nadreprezentacja grup interesów związanych z sektorem państwowym w gospodarce i zbyt wąska reprezen-

tacja grup interesów związanych z ochroną środowiska i konsumentów, a także z prywatnym sektorem gospodarki.

Brak jawności procesu negocjacyjnego jest jednak milcząco aprobowany zarówno przez media, jak i przez opinię społeczną. Wpływa on jednak negatywnie na przebieg negocjacji, ponieważ grozi ciągłym podawaniem w wątpliwość przez różne grupy interesu stanowisk, które negocjatorzy uważali za powszechnie akceptowane, co osłabia ich pozycję wobec negocjatorów unijnych. Brak zaplecza naukowego dodatkowo komplikuje sytuację.

Jest więc bardzo prawdopodobne, że wiele interesów stojących w sprzeczności z przyjętymi przez rząd stanowiskami negocjacyjnymi ujawni się i zostanie wyartykułowanych dopiero podczas referendum lub nawet później. W pierwszym przypadku zaciąży to na wyniku referendum, w drugim może wzmocnić sprzeciw wobec członkostwa w UE po przystąpieniu i tym samym osłabić pozycję Polski jako członka UE. Pozostaje jeszcze kwestią otwartą, czy nowy rząd Leszka Millera podejmie próbę, aby odwrócić w 2002 roku negatywną tendencję braku autentycznej reprezentacji społecznych interesów w procesie negocjacji.

Klaus Bachmann

SZYBKO I MIĘKKO CZY TWARDO I DŁUGO? POLSKI MARGINES NEGOCJACYJNY W ROKOWANIACH AKCESYJNYCH Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

W ostatnich miesiącach rządu Jerzego Buzka rozpoczęła się publiczna debata na temat marginesu negocjacyjnego polskiego rządu w rokowaniach akcesyjnych z UE. Zaskakujący był fakt, że debata taka zaczęła się w Polsce tak późno. Jej tłem była z jednej strony perspektywa zmiany rządu i związana z tym możliwość zmiany strategii negocjacyjnej lub dokonania ustępstw w rokowaniach, z drugiej konflikt dotyczący strategii negocjacyjnej, jaki pojawił się między głównym negocjatorem i szefem UKIE. Jednocześnie negocjacje weszły w fazę już tak zaawansowaną, że pojawił się moment, w którym obie strony zrozumiały nieuchronność dokonania pierwszych, znaczących – czy to ze względu na meritum sprawy, czy też na wagę przypisaną danemu problemowi ze strony opinii publicznej – ustępstw.

PROBLEM DATY

Sądząc zarówno po liczbie wypowiedzi przedstawicieli rządu, jak i po wadze, jaką nabierał ten problem w mediach i publicznych debatach, podstawowym celem rządu Buzka było utrzymanie zamierzonej daty przystąpienia Polski do UE: rok 2003. Dotychczas wszystkie decyzje Rady UE i Rady Europejskiej, a nawet wydarzenia nie mające bezpośredniego związku z negocjacjami akcesyjnymi (bojkot Austrii, wojna na Bałkanach) były analizowane przez stronę polską przede wszystkim pod kątem, czy ułatwiają lub utrudniają rozszerzenie lub czy umożliwiają lub uniemożliwiają dotrzymanie terminu akcesji w roku 2003. Warto tu wspomnieć, że owa data została pierwotnie podana do publicznej wiadomości przez rząd polski na wyraźne żądanie Komisji Europejskiej na samym wstępie negocjacji. „Obsesyjne" – w ocenie przedstawicieli Komisji i niektórych krajów członkowskich – trzymanie się przez Polskę tej daty miało dwojakie znaczenie: z jednej strony miało zdyscyplinować polską administrację i polski parlament do sprawnego przejmowania *acquis communautaire* i przygotowania do członkostwa, z drugiej miało stanowić skuteczne narzędzie nacisku na UE, aby nie odwlekała terminu rozszerzenia na później.

Jednak z czasem znaczenie, jakie szczególnie rząd Buzka nadał tej dacie, stało się poważnym ograniczeniem polskiego marginesu negocjacyjnego. W obliczu poważnych zobowiązań politycznych UE co do rozszerzenia, decyzji szczytów w Luksemburgu (rozpoczęcie negocjacji z pierwszą szóstką kandydatów), Helsinkach (dołączenie drugiej szóstki) i Nicei (reforma instytucjonalna i ogłoszenie gotowości do rozszerzenia), odwlekanie rozszerzenia w bliżej nieokreśloną przyszłość nie jest już poważnym zagrożeniem ze strony Unii. Coraz ważniejszym staje się natomiast pytanie o warunki akcesji kandydatów do Unii Europejskiej. Poufny dokument, ujawniony w połowie br. przez „Gazetę Wyborczą", w którym polscy negocjatorzy rozważali możliwe ustępstwa dla przyspieszenia negocjacji, był sygnałem, że ten dylemat negocjacji został dostrzeżony przez polską stronę. Jednocześnie wyraźnie słabł w ostatnich miesiącach polityczny mandat rządu Buzka do poważnej modyfikacji strategii negocjacyjnej. Dodatkowo rząd ten nie starał się dotychczas przygotować polskiej opinii publicznej na ewentualność ustępstw z jego strony. Zbliżał się także czas kampanii wyborczej do parlamentu.

WPŁYW PRZEBIEGU NEGOCJACJI NA ICH WYNIK

Formalne negocjacje odbywają się między zespołami negocjacyjnymi. Każda strona przedstawia stanowisko negocjacyjne. Jeżeli stanowiska są zgodne i po stronie UE nie zachodzi obawa, że Polska może nie być w stanie dotrzymać zobowiązań wynikających z własnego stanowiska, dany rozdział zostaje zamknięty. Jeżeli stanowiska UE i Polski są rozbieżne, przedstawiciele krajów członkowskich ustalają wspólne stanowisko w odniesieniu do polskiego wniosku (przewidującego np. okres przejściowy). Różnice interesów w gronie państw UE rozstrzyga się na szczeblu stałych reprezentantów krajów członkowskich lub – jeżeli na tym poziomie konsensus nie zostaje osiągnięty – na szczeblu Rady Ministrów (spraw zagranicznych) UE lub Rady Europejskiej. Ostateczna decyzja, jak strona polska ma się odnieść do rozbieżnej od polskiego stanowiska propozycji UE należy do Rady Ministrów.

Formalne zamknięcie rozdziałów negocjacyjnych odbywa się na spotkaniach ministrów spraw zagranicznych UE i kandydatów. Do końca urzędowania rządu Buzka Polska tymczasowo zamknęła 16 z 29 rozdziałów (zgodnie z zasadą, że nic nie jest zamknięte ostatecznie, dopóki wszystko nie jest zamknięte, to znaczy, że każda ze stron może w trakcie negocjacji wracać również do zamkniętych rozdziałów). Widząc wyraźne spowolnienie negocjacji z UE, ewidentne jeszcze bardziej na tle innych kandydatów, Bronisław Geremek, ówczesny minister spraw zagranicznych, zaproponował zmianę harmonogramu negocjacji tak, aby umożliwić szybsze ich zakończenie.

Cele, które stawiają sobie UE i Polska są rozbieżne. W dodatku cele, które stawia sobie Komisja Europejska mogą się różnić od celów krajów członkowskich tak samo jak interesy poszczególnych krajów członkowskich. Kraje członkowskie i Komisja mają jednak jeden wspólny cel: utrzymanie spójności i funkcjonalności UE, jej instytucji i jej *acquis* po rozszerzeniu. Przejawia się to w dążeniu Komisji, aby dopuszczać tylko do takich okresów przejściowych, bez których przyjęcie danego kraju kandydującego byłoby niemożliwe, czyli, innymi słowy, aby zredukować ich liczbę do absolutnego minimum. Niektóre państwa członkowskie same zaś zabiegają o korzystne dla siebie okresy przejściowe. W sytuacji kiedy Polska sama wyznaczyła sobie datę akcesji, ale nie ma podobnego zobowiązania ze strony członków UE, polski rząd znalazł się przed wyborem: albo będzie negocjować dłużej, albo zgodzi się na ustępstwa, próbując dotrzymać przyjętego przez siebie terminu akcesji. Przed takim dylematem stanął pod koniec swej kadencji rząd Buzka i przed takim dylematem stoi dzisiaj nowy rząd Millera. Sytuacja taka jest korzystna dla strony unijnej; jest też jednym z elementów powodujących nierówność stron negocjujących. Przyspieszenie negocjacji nie jest więc ani w interesie krajów członkowskich, ani Komisji – pod warunkiem że negocjacje nie przeciągną się dłużej, niż przewidują to dosyć niekonkretne, polityczne zobowiązania państw Unii: że UE będzie gotowa do rozszerzenia od 2002 roku (taką datę przewiduje komunikat szczytu Berlińskiego) i że „ma nadzieję", iż pierwsi kandydaci będą mogli uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 r. (komunikat ze szczytu nicejskiego). Ani pierwsze, ani nawet drugie zobowiązanie nie musi jednak oznaczać, że Polska będzie wśród tych pierwszych kandydatów, ani też, że kraje te będą już wtedy w pełni korzystać z praw członków UE.

Propozycja zmiany przebiegu negocjacji, złożona jeszcze przez ministra Geremka, była pierwszym tak znaczącym postulatem Polski w stosunku do

UE. Służyła więc jako swego rodzaju test lakmusowy wpływu największego kandydata na przebieg rozmów. Od zdolności wpływania na przebieg negocjacji zależą bowiem w dużym stopniu możliwości uzyskiwania przez kandydatów ustępstw ze strony UE.

Minister Geremek po raz pierwszy 22 czerwca 1999 w przemówieniu przed ministrami spraw zagranicznych UE zaproponował „wyodrębnienie w każdym obszarze spornych kwestii", to znaczy podział dotychczasowych rozdziałów negocjacyjnych na mniejsze „pakiety", składające się z kwestii spornych i uzgodnionych. Propozycja ta nie spotkała się z żadnym echem. Gdyby została przyjęta, cały porządek negocjacyjny, oparty na takich samych rozdziałach stosowanych w negocjacjach z każdym krajem, zostałby zburzony. Liczba rozdziałów zwiększyłaby się w zależności od stopnia zaawansowania reform i negocjacji każdego kandydata i od zakresu jego wniosków o okresy przejściowe. „Wyścig kandydatów" lub, jak to jest nazwane w dokumentach Rady UE, „zasada zróżnicowania", byłyby bardzo utrudnione.

Następna propozycja modyfikacji przebiegu negocjacji pojawiła się na spotkaniu ministra Geremka z ministrami spraw zagranicznych UE w dniu 14 czerwca 2000 – a więc dokładnie rok później. Proponował on wtedy bardziej szczegółową zmianę, polegającą na uporządkowaniu rozdziałów negocjacyjnych w trzech grupach:

1. Wszystko, co dotyczy spraw Jednolitego Rynku (w tym sprawy związane ze swobodnym przepływem osób i kapitału, to znaczy z migracją zarobkową i obrotem ziemią),
2. Wszystko, co dotyczy jakości życia i bezpieczeństwa obywateli (w tym ochrona środowiska),
3. Sprawy budżetowe (w tym kwestie udziału Polski w funduszach strukturalnych, funduszu kohezyjnym).

Trudno rozstrzygnąć, czy propozycja ta została przez Unię potraktowana rzeczywiście jako „postulat" ze strony Polski, czy też jako luźna dywagacja. Sformułowanie użyte przez polskiego ministra było enigmatyczne – mówił on jedynie o tym, że „należy poszukiwać takich pakietowych rozwiązań." Jego wypowiedzi dla polskiej prasy były natomiast już znacznie bardziej jednoznaczne, miejscami stwarzały nawet wrażenie, że proponowane przez niego rozwiązania zostały przez Unię przyjęte: „Zamiast 29 rozdziałów, z których zamknęliśmy tylko 11, a 18 zostało do negocjowania, uzyskaliśmy 3 pakiety, z czego w dwóch są do podjęcia decyzje." Znalazł się nawet postulat, aby UE zarezerwowała środki poakcesyjne, przeznaczone na pomoc w 2002 roku dla polskiego rolnictwa, na późniejszy okres – o czym w przemówieniu ministra na powyższym spotkaniu w ogóle nie było mowy. „Byłaby to zakumulowana suma założycielska na politykę rolną, przeznaczoną przede wszystkim dla Polski."

„Mapa drogowa", którą Komisja zaproponowała w końcu Radzie Ministrów w Nicei, nie zawierała żadnych proponowanych przez polskiego ministra „pakietów", lecz ustanawiała po prostu kolejność negocjowania poszczególnych rozdziałów, przy czym tworzyła trzy grupy, ale nie według kryteriów Geremka, lecz według okresu czasu, w którym miały być omówione z kandydatami. Jeżeli porównujemy grupy Komisji z pakietami Geremka, to widać, że kryteria były inne w obu przypadkach. Do tematyki Jednolitego Rynku Komisja włączyła kulturę i politykę audiowizualną, politykę zagraniczną i ochronę środowiska. Drugą grupę ułożyła zupełnie inaczej: Jest tam tylko część fitosanitarna i weterynaryjna WPR. Większość rozdziałów nie ma wiele wspólnego z zaproponowanym przez polskiego ministra kryterium „jakości i bezpieczeństwa życia". Są tam natomiast kontrola finansowa, transport, energia, unia celna.

Intencją „mapy drogowej" nie było przyspieszenie negocjacji przez oddzielenie kwestii „politycznych" od „technicznych", lecz dążenie do tego, aby wszystkie kwestie kłopotliwe, a przede wszystkim drogie dla UE, odsunąć na sam koniec negocjacji, kiedy Polska będzie pod maksymalnie dużą presją utrzymania wybranej przez siebie daty, a także (tak jak inni kandydaci – „mapa" dotyczy wszystkich) wyłoży już wszystkie swoje karty na stół. Zgodnie z harmonogramem Komisji, UE będzie do tego czasu znała polskie stanowisko w sprawie obrotu ziemią, dalszego istnienia Specjalnych Stref Ekonomicznych, ochrony środowiska i „niefinansowych" części rozdziału o rolnictwie, zanim sama będzie musiała się ustosunkować do tak drażliwych problemów, jak fundusze strukturalne, fundusz kohezyjny, dopłaty bezpośrednie i polski udział w unijnym budżecie

Rada Ministrów UE przyjęła propozycje Komisji 4 grudnia 2000 w Nicei, zastrzegając jednak, że „wyjęcie niektórych problemów z rozdziałów celem prowizorycznego zamknięcia tych ostatnich" powinno stanowić wyjątek i mieć miejsce tylko tam, gdzie widoczne są poważne postępy w ob-

rębie danych rozdziałów. „Mapa drogowa" jest w świetle decyzji Rady Europejskiej „ramą, którą można będzie dopasować" zgodnie z zasadą różnicowania i zgodnie z postępami każdego kandydata. Innymi słowy: dotychczasowy podział na rozdziały został zachowany, nie będzie żadnych „pakietów Geremka", wyjęcie poszczególnych problemów może być tylko wyjątkiem. Istotne jest to, że „mapa drogowa" nie tylko umożliwiała szybsze zakończenie negocjacji, np. przez Polskę już w roku 2001, ale również pozwalała na ich wydłużenie, na przykład do 2003 roku. Komunikat Rady Europejskiej nie mówi bowiem o możliwym „skróceniu", lecz o „dopasowaniu" („pourra etre ajuste en fonction des progres realises avec chaque candidat").

Jedyna dotąd polska próba, aby zmienić przebieg negocjacji celem ich przyspieszenia nie powiodła się. Nie powinno to jednak dziwić, bowiem nigdy kandydaci do UE nie byli jeszcze w tak słabej pozycji w stosunku do UE, jak w przypadku obecnej rundy rozszerzenia. Kiedy Austria, Finlandia i Szwecja przystępowały do UE, były na wstępie nowymi płatnikami netto, członkami Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej, a ich ustawodawstwo spełniało większość wymogów UE. Prowadząc negocjacje, nie stawiali siebie samych pod ścianą, od razu wysuwając datę przystąpienia jako postulat „być lub nie być" dla negocjacji. Nikt też nie mógł wywierać na nich nacisku, proponując „ustępstwa za datę". Wtedy budżet UE nie był obciążony kryzysami BSE i pryszczycy, a oczekiwanie, aby członkowie Unii spełniali kryteria z Maastricht, nie było takie silne jak teraz. W dodatku sama UE wykluczyła przyznanie obecnym kandydatom rozwiązań, wywalczonych przez niektórych starszych członków. Na przykład kandydaci nie mają wyboru (jak Wielka Brytania i Dania) przyjęcia *acquis* Unii Gospodarczo-Walutowej i wprowadzenia euro, lecz mają obowiązek wstąpienia do UGW w momencie spełnienia jej kryteriów (do czego zobowiązuje ich Traktat z Maastricht); nie ma również „okresu przejściowego" dla przyjęcia regulacji Schengen.

Ponieważ kraje obecnie kandydujące do Unii są niemal skazane na pomoc unijną w przystosowaniu do członkostwa, część spraw, które UE musiałaby negocjować z silniejszym i bardziej zasobnym kandydatem, została załatwiona jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji w zamian za środki PHARE i pomoc przedakcesyjną. Uchwalając tak zwane kryteria kopenhaskie i wprowadzając coroczny monitoring Komisji, UE uzyskała dogodny dodatkowy środek nacisku na kandydatów. Tworząc grupę „helsińską" i „luksemburską", doprowadziła do wyścigu między kandydatami i do licytacji postulatów między nimi.

Wcześniejsze mapy drogowe z góry definiowały obszary zmian, a od ich dotrzymania uzależnione było przyznanie środków pomocowych. Na szczycie w Berlinie UE ustaliła praktycznie przyszły budżet dla kandydatów bez ich udziału, a w Nicei tak skonstruowała proces decyzyjny, aby nowi członkowie nie mogli go zmienić po wstąpieniu. Kształtować swoją własną pozycję w UE kandydaci będą więc mogli dopiero po wstąpieniu – i to w bardzo ograniczonym zakresie.

UDZIAŁ W WYBORACH 2004 – ZAMIAST CZŁONKOSTWA?

Szczyt berliński w 1999 roku wprowadził nowy mechanizm, którego nie było przy poprzednich rozszerzeniach Unii: odrębny budżet dla nowych członków po ich przyjęciu i uchwalony bez ich udziału. Ów odrębny budżet nie przewiduje środków na dopłaty bezpośrednie dla rolników ani na pełny udział nowych członków w funduszach strukturalnych, w ogóle nie uwzględnia też udziału nowych członków w funduszu kohezyjnym. Zmiana ram budżetowych jest oczywiście możliwa, ale członkom UE, zwłaszcza płatnikom netto, nie zależy na tym, aby je zmienić, ponieważ „otwarcie" budżetu musiałoby się równać z otwarciem „puszki Pandory":

1. Umożliwiłoby to postawienie kwestii finansowania kosztów związanych ze skutkami kryzysów BSE i pryszczycy ze wspólnego budżetu, które w tej chwili są finansowane głównie z budżetów narodowych, a więc bez mechanizmów transferowych.
2. Ponownie rozbudziłoby wszystkie konflikty, które obciążały szczyt berliński – tyle że z większą siłą, ponieważ pieniędzy jest teraz jeszcze mniej niż w Berlinie, a wydatki byłyby większe.

Przesunięcie środków wewnątrz budżetu berlińskiego byłoby możliwe i być może umożliwiłoby też pełne objęcie Polski dopłatami bezpośrednimi w latach późniejszych (zależnie od liczby nowych członków i momentu ich przyjęcia) – ale w świetle powyższych zastrzeżeń także to wydaje się wątpliwe. Musiałyby zostać „przesunięte" środki zaoszczędzone w latach 2002–2003

(co wymaga decyzji Rady Ministrów, ponieważ prawo budżetowe tego nie przewiduje). Aby umożliwić Polsce pełne objęcie WPR, włącznie z dopłatami bezpośrednimi, niemal wszystkie zaoszczędzone fundusze musiałyby zostać wydatkowane na rolnictwo. Jednak większość kandydatów wcale nie ma w tym tak silnego interesu jak Polska. Poza tym przyznanie Polsce takich dopłat od razu ustawiłoby ją w jednym szeregu z tymi państwami, które bronią dotychczasowej formy WPR, co jakąkolwiek reformę obecnego systemu czyniłoby bardzo mało prawdopodobną. Innymi słowy: jeżeli płatnicy netto, którym zależy na poważnej reformie WPR (Niemcy, Wielka Brytania) – ograniczeniu jej kosztów i przestawieniu na tory ekologiczne (Niemcy) – chcą zachować zdolność przeprowadzenia takiej reformy, to należy maksymalnie ograniczyć liczbę tych kandydatów, którzy po rozszerzeniu będą – jako beneficjanci dotychczasowej WPR – reformie przeciwni.

Przed wstąpieniem Polski do UE możliwości jej wpływu na zmiany zachodzące w UE są bardzo ograniczone. Inaczej sprawa mogłaby wyglądać, gdyby Polska została przyjęta do Unii już 2003 lub 2004 r. Wtedy mogłaby wykorzystać swoją pozycję dla zmiany niektórych niekorzystanych warunków akcesyjnych – zwłaszcza w świetle faktu, że „weto narodowe" zostało jednak w wielu sprawach zachowane w Traktacie Nicejskim. W Nicei państwa UE wyraziły nadzieję, że pierwsi nowi członkowie będą mogli uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego już w roku 2004. Można to interpretować dwojako. Być może państwa Unii zakładają, że np. Polska stanie się w 2004 roku pełnoprawnym członkiem UE i będzie mogła wykorzystać swoją pozycję np. do zmiany postanowień szczytu berlińskiego. Z drugiej strony wcale nie musi tak być. Zarówno komunikat nicejski, jak i wszyscy, którzy dotąd mówili o „udziale w wyborach 2004 r.", nie wspominali o członkostwie w związku z datą 2004 r. Stało się tak dopiero w komunikacie końcowym szczytu w Goeteborgu, gdzie zapisano, że pierwsi nowi członkowie mają uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego właśnie „jako członkowie" UE. Możliwe jest bowiem przeprowadzenie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce przed ratyfikacją traktatu akcesyjnego – wtedy do momentu ratyfikacji polscy posłowie nie mieliby prawa głosu. Po Goeteborgu taki scenariusz byłby możliwy, gdyby Polska nie należała do „pierwszych nowych członków", ale jej przyjęcie byłoby planowane podczas kadencji wybieranego w 2004 roku Parlamentu Europejskiego. Ale nawet pełny udział w wyborach plus prawo głosu nie daje tak dużego wpływu, jak udział nowego członka Unii w Radzie Ministrów – a to jest możliwe dopiero po ratyfikacji traktatu akcesyjnego. W świetle powyższego jest całkiem prawdopodobne, że udział polskiego rządu w pracach Rady Ministrów UE po ratyfikacji traktatu akcesyjnego będzie obwarowany warunkiem, iż Polska godzi się na „okres przejściowy", w którym uczestnictwo polskiego rządu w Radzie będzie ograniczone w taki sposób, aby odwrócenie przez Polskę niekorzystnych warunków akcesyjnych nie było możliwe. W ten sposób na przykład polski minister rolnictwa nie miałby prawa głosu w sprawach, w których między Polską i UE obowiązywałby jeszcze okres przejściowy. „Pełne członkostwo" zaczęłoby się dopiero po upływie okresów przejściowych lub np. po wygaśnięciu postanowień szczytu berlińskiego, to znaczy od roku 2007.

Takie rozwiązanie przesunęłoby w czasie moment uzewnętrznienia się wszystkich konfliktów na linii „starzy członkowie – nowi członkowie". Konflikt w sprawie pełnego udziału w funduszach strukturalnych i kohezyjnych, pełnego objęcia Polski przez WPR oraz wiele innych zostałyby przesunięte na okres, w którym rozszerzona UE będzie decydować o ramach budżetowych na okres 2007–2013. W ten sposób Polska (i inni kandydaci) zostałaby objęta „połowicznym" lub „stopniowym członkostwem" w okresie pomiędzy rokiem 2003 i 2007. Optymistyczna wersja takiego scenariusza wyglądałaby mniej więcej tak:

2003 ratyfikacja traktatu akcesyjnego,
2004 udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego,
udział w Konferencji Międzyrządowej (proces ponicejski),
udział w niektórych Radach Ministrów (ale bez rolnictwa, Ecofin i z ograniczonym udziałem w Radzie do spraw ogólnych),
udział w Komisji Europejskiej (jeden komisarz),
2007 pełne uczestnictwo w Radzie Ministrów,
pełne objęcie systemem Schengen,
wygasają najważniejsze okresy przejściowe (rolnictwo, swoboda osiedlania się),
pełny udział w budżecie,
200? wygasają ostatnie okresy przejściowe.

Istnieje jednak też pesymistyczny scenariusz, coraz bardziej prawdopodobny po odrzuceniu przez Irlandczyków w referendum Traktatu z Ni-

cei. Negocjacje o przeforsowanym przez Niemcy i Austrię siedmioletnim okresie przejściowym dla rynków pracy i niektórych usług pokazały, że niektóre kraje (przede wszystkim Hiszpania) są skłonne przystać na sformułowanie wspólnego stanowiska UE tylko wtedy, jeżeli od członków Unii zainteresowanych konkretnymi rozwiązaniami otrzymują gwarancje zachowania swojego stanu posiadania również po rozszerzeniu. Ów splot interesów, szczególnie widoczny na przykładzie reformy WPR, istnieje także w innych obszarach polityki UE. Wedle takiego scenariusza, pozostałe kraje UE będą starały się „kupić" irlandzkie „tak" w kolejnym referendum. Specjalne odstępstwa od Traktatu Nicejskiego (jak w stosunku do Danii podczas ratyfikacji Traktatu z Maastricht) są mało prawdopodobne, bardziej prawdopodobna wydaje się gwarancja zachowania po rozszerzeniu dotychczasowego poziomu transferów z UE do Irlandii. Byłby to jednak groźny mechanizm: Zachęcałby on wręcz do odrzucenia Traktatu z Nicei przez następne państwa zgodnie z zasadą, że tylko ten, który jest przeciw, dostaje gwarancję zachowania swego stanu posiadania. Swoiste „zamrożenie" transferów dla starych członków albo uszczupla transfery dla nowych, zapisane w „budżecie rozszerzenia" z Berlina, albo wymaga więcej wpłat do budżetu UE, co natrafiłoby na opór „płatników netto". Ostateczne rozstrzygnięcie tego dylematu nastąpi w roku 2005, kiedy będą ustalane ramy finansowe UE na kolejne sześciolecie.

Warto więc zastanowić się, czy w takiej sytuacji obecnym członkom UE w ogóle może zależeć na przyjęciu kandydatów (a szczególnie „drogiej i rolniczej" Polski) przed upływem 2005 roku? Odpowiedź jest prosta – tak, może zależeć, pod warunkiem że nowi członkowie nie będą mieli zasadniczego wpływu na kształt przyszłego budżetu Unii. Pełne członkostwo Polski w UE odsunęłoby się w ten sposób na rok 2012. Dodajmy też, że politycy i eksperci w niektórych krajach członkowskich mają też świadomość, że okresy przejściowe dotyczące rolnictwa i migracji zarobkowej mogą funkcjonować tylko przy zachowaniu kontroli granicznej na granicach między starymi i nowymi członkami UE. Dlatego też będą starali się odwlec ostateczną decyzję o otwarciu tych granic do momentu, kiedy dany okres przejściowy przestanie obowiązywać.

Pesymistyczna wersja rozszerzenia „połowicznego" wyglądałaby wobec tego następująco:

2003 Polska podpisuje Traktat Akcesyjny,
2004 Polska uczestniczy w wyborach do Parlamentu Europejskiego, ale polscy posłowie nie mają jeszcze prawa głosu,
2005 UE-15 ustala ramy finansowe na okres 2007–2013,
2005 państwa członkowskie ratyfikują Traktat Akcesyjny, polscy posłowie zasiadają w Parlamencie Europejskim z prawem głosu,
2006 polski rząd zajmuje swoje miejsca w Radzie Ministrów UE i wyznacza komisarza do Komisji Europejskiej, jednak Polska nie uczestniczy jeszcze w głosowaniach Rady Ministrów Rolnictwa i Ecofin, w Radzie do Spraw Ogólnych i w polityce socjalnej i zatrudnienia polski mandat jest ograniczony, to samo dotyczy spraw Schengen i ochrony środowiska (obszary, gdzie obowiązują jeszcze okresy przejściowe),
2007 Polska przystępuje do Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjmuje euro,
2012 wygasają okresy przejściowe dotyczące ochrony środowiska i Polska ma prawo głosu odnośnie ustaleń finansowych na okres od 2014 do 2020 roku,
2013 wygasają okresy przejściowe z zakresu rolnictwa,
2015 pełne objęcie Schengen, polska granica zachodnia bez kontroli,
2017 wygasają ostatnie okresy przejściowe, polscy członkowie Rady Ministrów UE mają już pełne prawo głosu.

KONKLUZJA

Wedle takiego scenariusza dylemat, czy negocjować miękko i szybko wejść do Unii, czy twardo obstawać przy swoim za cenę późniejszej daty członkostwa, w odniesieniu do polskich wniosków o okresy przejściowe jest mało istotny. Rządowi Buzka nie udało się wprowadzenie nawet drobnych modyfikacji w samej technice negocjacyjnej. Dlatego strona polska musiała w końcu zrozumieć, że forsowanie tak mało kompatybilnych z unijnym *acquis* rozwiązań jak 18-letni okres przejściowy w obrocie nieruchomościami dla obcokrajowców lub 14 okresów przejściowych w ochronie środowiska, przy jednoczesnym postulacie otrzymania przez Polskę pełnego wsparcia WPR i funduszy strukturalnych, jest po prostu nierealistyczne.

Pod koniec 2001 roku Polska stanęła dodatkowo wobec nowego dylematu: czy zgodzić się na okrojone członkostwo w okresie przed 2007 rokiem, z okrojonymi, ale mimo wszystko wyższymi niż dotąd transferami z UE, z niektórymi niekorzystnymi okresami przejściowymi i z jasną perspektywą „pełnego członkostwa" dopiero po roku 2007 – czy też poczekać na następną falę rozszerzenia, obserwując, jak takie kraje jak Słowenia, Węgry i być może nawet Litwa wchodzą do UE. Wydaje się, że nowy rząd Leszka Millera również nie do końca rozumie istotę tego dylematu i kontynuuje w negocjacjach politykę poprzedników, kierując się zasadą, iż Polska ma przystąpić do Unii „od razu i całkiem". Nawet jeżeli racjonalne podejście sugeruje, że lepiej przystąpić do UE już w roku 2004 z okrojonymi prawami i z gwarancją pełnego członkostwa w roku 2007, niż wiecznie czekać, to społeczeństwo polskie może na taki scenariusz bardzo źle zareagować. Taka sytuacja może mieć poważne skutki polityczne. Warto więc zastanowić się, czy nie czas, aby przygotować polskie społeczeństwo na scenariusz „stopniowego" członkostwa, zamiast obiecywać mu „gruszki na wierzbie".

Monika Mazur-Rafał

PROCES NEGOCJACJI ROLNYCH

Od początku negocjacji znawcy integracji europejskiej byli zdania, że w przypadku Polski rolnictwo będzie należało do najtrudniejszych problemów. Zdawali sobie sprawę z tego, że zakres przekształceń strukturalnych w tej dziedzinie będzie najgłębszy i najdotkliwszy. Nie mieli też wątpliwości, że polskie rolnictwo musi zostać poddane restrukturyzacji, niezależnie od tego, kiedy Polska ostatecznie przystąpi do UE. Akcesję Polski traktowali bowiem jako katalizator reform. Dotyczyło to zarówno tempa restrukturyzacji polskiego sektora rolnego, jak i kierunków tego procesu. W związku z tym powszechne było przekonanie, że trzeba ten impuls jak najlepiej wykorzystać.

Od czasu sformułowania przez Polskę stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Rolnictwo" zmieniły się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne procesu negocjacji. Po pierwsze w Polsce doszła do władzy koalicja SLD-UP-PSL. Obecność partii reprezentującej interesy rolników najprawdopodobniej przyczyni się do zmiany znaczenia problematyki rolnictwa w pracach rządu. Po drugie analizując przebieg negocjacji akcesyjnych, nie można nie zauważyć, że Polska dotychczas znacznie wolniej od innych krajów zamykała poszczególne obszary negocjacyjne, a przecież najtrudniejsze zagadnienia zostały zgodnie z harmonogramem zaplanowane na końcową fazę negocjacji. Po trzecie znaczącym wydarzeniem, również z polskiego punktu widzenia, była zgoda negocjatorów czeskich i węgierskich na stosunkowo krótkie okresy przejściowe w zakresie zakupu ziemi przez cudzoziemców. Ta elastyczność negocjacyjna Czech i Węgier wytworzyła swego rodzaju presję na polskich negocjatorów.

Jeżeli chodzi o zmianę uwarunkowań zewnętrznych, to od czasu sformułowania polskiego stanowiska również w UE wystąpiły ważne zmiany. Państwa członkowskie UE musiały stawić czoła kryzysowi BSE i epidemii pryszczycy, co poza konsekwencjami finansowymi, pociągnęło za sobą również konsekwencje polityczne – zmiany na stanowiskach ministrów rolnictwa oraz konieczność weryfikacji dotychczasowego kierunku polityki rolnej. Kryzys BSE i epidemia pryszczycy wywołały również zmiany społeczne: z jednej strony dotyczyły one nawyków konsumentów, z dru-

giej zaś doprowadziły do gotowości, a nawet presji na przeprowadzenie reform dotychczasowego systemu Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: WPR). Dlatego można przypuszczać, że w dłuższej perspektywie konsekwencje kryzysu BSE mogą stać się czynnikiem stymulującym reformę WPR. Niezależnie od tego, harmonogram działań w tym zakresie przewiduje, że w roku 2003 ma powstać tzw. *Mid-term review*, raport zawierający ocenę dotychczasowych efektów Agendy 2000. Wnioski z tego raportu będą punktem wyjścia dla prac nad dalszą reformą WPR. Uzgodnienie kompromisu nie będzie jednak łatwe, nie tylko ze względu na różnice stanowisk poszczególnych państw członkowskich UE na temat przyszłości WPR, ale również z uwagi na mające się odbyć w przyszłym roku wybory parlamentarne we Francji i RFN. W obydwu tych krajach *lobbies* rolnicze dysponują sporą siłą przebicia, dlatego ich zdanie może wpływać na oficjalne stanowiska Francji i RFN w kwestii reformy WPR.

Przedmiotem niniejszego tekstu jest analiza polskiego stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Rolnictwo" w kontekście wyżej wspomnianych zmian uwarunkowań procesu negocjacyjnego[158]. Objęcie władzy przez rząd SLD-UP-PSL stwarza okazję do podsumowania wkładu poprzedniego rządu w przygotowanie negocjacji w obszarze „Rolnictwo". Czy postulaty zawarte w stanowisku negocjacyjnym rządu AWS, a wcześniej AWS-UW, rzeczywiście były zgodne z interesem polskiego rolnictwa w krótkiej i w długiej perspektywie czasowej? Kolejnym kluczowym zagadnieniem jest pytanie, czy biorąc pod uwagę perspektywę integracji polskiego rolnictwa z systemem WPR, postulaty te stwarzały ramy do jego restrukturyzacji, a w efekcie mogły prowadzić do znaczącej poprawy sytuacji ludności wiejskiej? Analiza strategii i taktyki negocjacyjnej poprzedniego rządu w obszarze „Rolnictwo" ma na celu znalezienie odpowiedzi na te pytania. Pole analizy niniejszego tekstu zostało ograniczone do kwestii spornych politycznie lub/i społecznie oraz związanych z dużymi nakładami finansowymi, do których należą: dopłaty

[158] Na przełomie sierpnia i września 2001, w ramach projektu CSM *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*, autorka przeprowadziła serię wywiadów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa. Dlatego zakres czasowy niniejszego raportu zasadniczo ogranicza się do dnia 30 września 2001, ze względu na dynamikę wydarzeń w dziedzinie negocjacji akcesyjnych, uwzględnia najważniejsze wydarzenia do dnia 16 listopada 2001.

bezpośrednie, limity produkcyjne, standardy weterynaryjne i fitosanitarne, zakup nieruchomości przez cudzoziemców. Prześledzenie stanowisk poszczególnych partii politycznych w ww. punktach rozdziału negocjacyjnego ułatwi zrozumienie przesłanek poszczególnych propozycji, a także pokazanie marginesu negocjacyjnego poprzedniego i nowego rządu[159].

Wychodząc poza problematykę procesu negocjacyjnego, warto również zastanowić się nad rolą polskiego rolnictwa w rozszerzonej UE, zaś okazją do tego będą rozpoczynające się w 2002 roku prace nad reformą WPR. W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy Polska ma długoterminową wizję polskiego rolnictwa w rozszerzonej UE? Jakie stanowisko zajmują w tej kwestii poszczególne partie polityczne?

1. UWARUNKOWANIA POLSKIEGO STANOWISKA NEGOCJACYJNEGO W OBSZARZE „ROLNICTWO"

Przed przystąpieniem do analizy stanowisk negocjacyjnych Polski i UE należy zdać sobie sprawę z szeregu ograniczeń procesu negocjacyjnego. Osiągnięcie kompromisu w obszarze „Rolnictwo" jest uzależnione od szeregu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, które mogą sprzyjać usztywnianiu stanowisk stron w negocjacjach.

1.1 UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE:

Acquis communautaire w zakresie WPR jest najbardziej obszerne i szczegółowe. Ponadto ma charakter dynamiczny – w trakcie negocjacji akcesyjnych powstają nowe akty, ponieważ UE musi na bieżąco stawiać czoła nowym wyzwaniom, jak np. przezwyciężanie skutków kryzysu BSE i pryszczycy.

Niebawem rozpoczną się prace nad reformą WPR, tymczasem jej kierunek i zakres nie są bliżej sprecyzowane. Generalnie oczekuje się kontynu-

[159] Rząd SLD-UP-PSL rozpoczął prace nad nową formułą polskiego stanowiska negocjacyjnego i zgodnie z deklaracjami przedwyborczymi podjął stosowne decyzje, które zostały podane do publicznej wiadomości w przeddzień oddania raportu do druku. Ponieważ są zgodne z wcześniejszymi deklaracjami polityków SLD, pośrednio zostały objęte analizą.

acji reform Mac Sharry'ego i Agendy 2000, natomiast w związku z kryzysem BSE i pryszczycą można spodziewać się nieco większej gotowości do zmian. Z uwagi na głębokie różnice stanowisk i interesów pomiędzy obecnymi państwami członkowskimi, przed wyborami parlamentarnymi we Francji i RFN najprawdopodobniej nic spektakularnego się w tej dziedzinie nie wydarzy. Wynika to również z przyjętego harmonogramu prac nad reformą WPR – do roku 2006 będą obowiązywać postanowienia Agendy 2000.

Komisja Europejska (dalej: KE) nie sprecyzowała dotąd swego stanowiska w najważniejszych dla Polski kwestiach, dotyczy to m.in. warunków finansowania akcesji Polski do UE. Strona polska dysponuje informacjami „z drugiej ręki", bazując na wypowiedziach polityków i doniesieniach prasowych, co jest często źródłem nieścisłości, urastających w mediach do rangi hiobowych wieści. Wpływa to niekorzystnie na klimat negocjacji oraz wytwarza swoistą atmosferę niepewności. Jednocześnie widać pewną niezbyt korzystną dla Polski tendencję: nacisk na wypełnianie obowiązków, bez jasnej deklaracji na temat praw.

W negocjacjach występuje z oczywistych względów niesymetryczność partnerów – UE dysponuje nieporównywalnie większym potencjałem i doświadczeniem, nie mówiąc już o tym, że to Polska jest stroną występującą z wnioskiem o członkostwo. Te elementy wprowadzają jasną definicję ról.

- Nacisk na zmiany płynie również z otoczenia międzynarodowego (negocjacje w ramach WTO, konkurencja ze strony USA i grupy Cairns). W związku z tym, po wygaśnięciu klauzuli pokojowej z USA, UE będzie musiała wycofać lub przeformułować środki z tzw. *blue box*[160].
- Sytuacja budżetowa UE może wpływać na warunki akcesji Polski, bowiem ostateczne uzgodnienia finansowe będą uzależnione od koniunktury gospodarczej w UE, a także od skali napięć między krajami członkowskimi UE, które wpłacają netto więcej środków do budżetu UE, niż otrzymują w postaci transferów, a krajami, które są beneficjentami tego systemu.

[160] Klasyfikacja środków wspierania rolnictwa w zależności od ich wpływu na wymianę handlową produktów rolnych. Środki z *green box* nieznacznie wpływają na równowagę handlową, są więc tolerowane, natomiast *blue box* obejmuje środki czasowo tolerowane, przeznaczone do stopniowej redukcji.

- Niekorzystny wpływ na ostateczne warunki akcesji może mieć stanowisko społeczeństw państw członkowskich, niechętnie nastawionych do rozszerzenia UE o biedne kraje. Stanowi to pewnego rodzaju ograniczenie dla tej części klasy politycznej, która chciałaby przeprowadzić rozszerzenie możliwie szybko. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na stereotypy polskiego rolnictwa, utrwalane przez media zachodnie, a które często prezentują sprzeczne ze sobą wizerunki polskiej wsi. W zależności od tego, jaką tezę próbuje się udowodnić, prezentuje się albo wizerunek niezwykle zacofanej polskiej wsi, z podtekstem, że przyjęcie Polski do UE i jej modernizacja pochłonie krocie, albo też udowadnia się, że polscy rolnicy, ze względu na niższe koszty pracy i środków produkcji są konkurencyjni cenowo, dlatego zagrażają niektórym branżom w państwach członkowskich UE (np. mleczarstwo czy przetwórstwo mięsa)[161].

1.2 UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE:

Stan polskiego rolnictwa znacząco odbiega od sytuacji w krajach członkowskich UE: wysokie zatrudnienie (ponad 27,3 proc. ludności zawodowo czynnej, co wraz z rodzinami i osobami związanymi z działalnością rolniczą stanowi ok. 30 proc. ludności Polski), wysokie ukryte bezrobocie (ok. 70 proc. tych ludzi pracuje w niepełnym wymiarze), rozdrobniona struktura agrarna, niski poziom wykształcenia i samoorganizacji rolników, słabe powiązanie producentów z przetwórczym przemysłem rolno-spożywczym, organizujący się dopiero rynek zbytu.

Polska, jak każdy kraj kandydujący, przedstawiła swoje stanowisko negocjacyjne, nie znając podstawowych założeń stanowiska UE – w zakresie dopłat bezpośrednich, limitów produkcji, warunków finansowania WPR itd. Tymczasem Polska musi dostosować prawo do obecnego *acquis communautaire*, które tylko w dziedzinie rolnictwa obejmuje ok. 3000 aktów prawnych, a które oprócz tego może ulec pewnym zmianom przed rozszerzeniem UE, w związku z reformą WPR i rokowaniami w ramach WTO. Niezależnie od tego Polska nie ma możliwości, choćby symbolicznego, włączenia się do debaty nad reformą WPR, której kierunki będą zasadniczo wpły-

[161] K. Bachmann, *Rolnictwo na chłopski rozum*, „Rzeczpospolita" z 16 sierpnia 2000.

wać na kondycję polskiego rolnictwa. Powodem tego jest niechęć obecnych państw członkowskich UE do włączania krajów kandydujących do tych prac.

Wobec powyższego Polska zajmowała często pozycję defensywną, broniąc krótkoterminowych celów politycznych. Były to więc często działania *ad hoc*, podyktowane nakazem chwili. Restrukturyzacja polskiego rolnictwa nie przebiegała według z góry określonego planu, lecz była wypadkową aktualnej sytuacji politycznej i interesów poszczególnych *lobbies*. Zdaniem krytyków polskiej polityki rolnej, nie przeprowadzono też debaty nad rolą i miejscem rolnictwa w gospodarce polskiej, a także debaty nad jego rolą i miejscem w wymiarze europejskim[162]. Nie podjęto próby zdiagnozowania i skatalogowania problemów polskiego rolnictwa według ważności, co mogłoby być punktem wyjścia dla prac nad strategią restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Nawet jeżeli powstały tego rodzaju dokumenty, to nie były one w praktyce realizowane[163]. Można również odnieść wrażenie, że nie podejmowano konstruktywnego dialogu z UE na temat wspólnego przezwyciężania tych problemów – co naturalnie było uzależnione od woli politycznej drugiej strony[164].

Mieszkańcy wsi stanowią bardzo ważny elektorat, ze względu na wielkość oraz swoistą odrębność, wynikającą ze wspólnoty interesów (36 proc. uprawnionych do głosowania). Ludność wiejska jest ogólnie rzecz biorąc niechętnie nastawiona do integracji Polski z UE: w porównaniu z resztą ludności Polski, wśród mieszkańców wsi odsetek zwolenników akcesji (36–41 proc.) jest niższy od średniej (49 proc.), a odsetek przeciwników jest wyższy (ok.

[162] Taką opinię na temat polskiej polityki rolnej podziela również KE, czemu daje wyraz w corocznych raportach na temat postępów danego kraju kandydującego w procesie dostosowywania prawa do *acquis communautaire, Regelmässiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt*. 8. November 2000, s. 50–51.

[163] Powstały wprawdzie dokumenty *Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, *Pakt dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, niemniej jednak nie były one w praktyce realizowane, gdyż nie osiągnięto kompromisu pomiędzy partiami politycznymi wokół głównych założeń lub nie dysponowano odpowiednimi środkami finansowymi. To osłabiało polityczne znaczenie tych dokumentów oraz ich wpływ na rzeczywistą poprawę sytuacji na wsi.

[164] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*.

19–23 proc. wobec ok. 13 proc. ogółu Polaków); od 1997 r. przeciwnicy integracji przewyższają liczebnie zwolenników. Wśród mieszkańców wsi powszechne jest przekonanie, że najkorzystniejszym scenariuszem dla Polski byłoby pozostanie poza UE (17 proc. było za tą opcją, 27 proc. wybrało pozostanie krajem neutralnym, ściślejszą współpracę z Rosją wybrało 25 proc.). Jedynie 12 proc. mieszkańców wsi opowiada się za integracją z UE, podczas gdy 43 proc. ogółu badanych Polaków popiera tę opcję. U około 45 proc. mieszkańców wsi integracja budzi obawy ze względu na niebezpieczeństwa: upadku wielu gospodarstw rolnych, zalewu polskiego rynku żywnością unijną, wykupu ziemi przez cudzoziemców, większych trudności ze zbytem polskich produktów rolnych i wzrostu bezrobocia. Tyleż samo procent uważa, że integracja przyniesie więcej strat niż korzyści polskiemu rolnictwu[165]. Wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych potwierdziły przypuszczenia, że jest to elektorat stosunkowo łatwo poddający się instrumentalizacji przez partie o programie antyeuropejskim i antyrynkowym.

Rząd AWS-UW, a potem AWS, nie prowadził przemyślanej polityki informacyjnej na rzecz pozyskania środowisk rolniczych dla idei integracji europejskiej. Działania podejmowane w ramach Programu Informowania Społeczeństwa są nadal niewystarczające, o czym świadczą badania opinii publicznej oraz pośrednio wyniki wyborów parlamentarnych z września 2001.

Wiele do życzenia pozostawia również taktyka negocjacyjna rządu. Stosując retorykę narodowo-patriotyczną, rząd nie pozostawił sobie żadnej alternatywy. Przejmując bowiem niektóre argumenty różnych środowisk, niezbyt entuzjastycznie nastawionych do integracji europejskiej (np. ZChN), rząd *de facto* uznał ich obawy za zasadne (np. w sprawie możliwości zakupu ziemi w Polsce przez cudzoziemców) i na tej podstawie zaproponował nierealne oraz częściowo nieefektywne rozwiązania. Nie starał się przy tym neutralizować tych obaw poprzez rzeczowe argumenty.

Sytuacja budżetowa od początku procesu transformacji uniemożliwia podjęcie zdecydowanych kroków reformatorskich w sektorze rolnictwa. Na ten cel prze-

[165] Badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, zrealizowane w terenie przez CBOS w czerwcu 1999 oraz w czerwcu 2000, X. Dolińska, *Poparcie społeczności wiejskiej dla procesu integracji z Unią Europejską*, [w:] *Zrozumieć negocjacje. Rolnictwo*, Pełnomocnik do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, op.cit., s. 145 i nast.

ciętnie przeznaczano nieco ponad 2 proc. wydatków budżetu RP (2,96 proc. budżetu w 1996 r., 2,41 proc. w 1997r., 2,31 proc. w 1998 r., 2,27 proc. w 1999 r., 2,42 proc. w 2000 r., 2,15 proc. w 2001 r.[166] – nie licząc wydatków na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Pomimo stosowania różnych form subsydiowania rolnictwa, wskaźnik poziomu wsparcia producenta wynosi w Polsce 15–18 proc., w UE 50–60 proc.[167].

Koszty dostosowania polskiego sektora rolno-spożywczego są ponoszone od dłuższego czasu, na początku bez oficjalnej deklaracji ze strony UE na temat daty przystąpienia Polski do UE. Przykładowo koszt budowy Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ang. skrót IACS)[168] i Agencji Płatniczej wynosi 108 mln euro, z tego UE dopłaca zaledwie 18 mln euro. Polska z czasem odniesie znaczące korzyści finansowe z tytułu napływu środków z budżetu UE, tym niemniej nastąpi to dopiero kilka lat po akcesji, tymczasem nie jest znana wysokość tych transferów. Eksperci polscy spodziewają się z tytułu dopłat bezpośrednich napływu ok. 3–4 mld euro rocznie. Jeżeli chodzi o koszty dostosowania do wymogów UE oraz niezbędnych działań modernizacyjnych w sektorze rolnictwa, to przewiduje się, że wyniosą one w okresie 1999–2004 ok. 24,5 mld zł. Z tej ogólnej sumy w okresie przedakcesyjnym 1999–2002 wydatki wyniosą ok. 13 615 mld zł; z czego budżet państwa pokryje ok. 4,2 mld zł, a sektor prywatny 7,2 mld zł[169].

Wyniki wrześniowych wyborów parlamentarnych zasadniczo zmieniły układ sił politycznych w Polsce. Do władzy doszła koalicja SLD-UP z PSL, z deklarowanym poparciem w poszczególnych sprawach ze strony Samoobrony i PO[170]. Na stanowisko ministra rolnictwa w randze wicepremiera został powołany lider PSL J. Kalinowski. Również resort ochrony środowiska objął polityk PSL – S. Żelichowski. Można więc oczekiwać, że problematyka rolnictwa będzie traktowana z większą uwagą niż dotychczas, jakkolwiek realne efekty tych działań będą uzależnione od wysokości środków przeznaczanych na ten cel.

[166] *Jeśli na wsi będzie lepiej, to za kilka lat*, „Rzeczpospolita" z 10 maja 2001.

[167] Ang. *Producer Subsidy Equivalent*, PSE – syntetyzuje większość instrumentów wsparcia, zero oznacza brak wsparcia, wysoki świadczy o specjalnych preferencjach, M. Burnat, *Rolnictwo polskie na tle rolnictwa państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Zrozumieć negocjacje. Rolnictwo*, Pełnomocnik Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w UE, op.cit., s. 13.

[168] Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli, ang. skrót IACS, umożliwia kontrolowanie wielkości upraw, hodowli i produkcji żywności. Na podstawie tych danych oblicza się wielkość pomocy oraz wskazuje jej adresatów. Jest on kluczowym warunkiem integracji polskiego rolnictwa z UE, ponieważ jest źródłem podstawowych informacji.

[169] Na podstawie *Raportu w sprawie korzyści i kosztów integracji Rzeczpospolitej Polskiej z Unią Europejską*. Raport stanowi realizację uchwały Sejmu RP z 18 lutego 2000 w sprawie przygotowań do członkostwa RP w UE, Warszawa, 26 lipca 2000.

2. OMÓWIENIE POLSKIEGO STANOWISKA NEGOCJACYJNEGO W OBSZARZE „ROLNICTWO"

Przygotowania do negocjacji tego rozdziału rozpoczęto już w 1998[171]. Polskie stanowisko zostało 16 grudnia 1999 r. oficjalnie przekazane UE. Wyróżniono w nim 55 problemów negocjacyjnych, z tego niewiele ponad 10 z prośbą o okresy przejściowe. Następnie KE przystąpiła do wypracowywania propozycji wspólnego stanowiska negocjacyjnego UE. Negocjacje w obszarze „Rolnictwo" zostały zainaugurowane 14 czerwca 2000 wraz z prezentacją Wspólnego Stanowiska, przygotowanego przez państwa członkowskie UE. Do końca 2000 r. strona polska pracowała nad odpowiedzią, którą przekazała prezydencji francuskiej w grudniu 2000. Obecnie KE pracuje nad przygotowaniem projektu Zrewidowanego Wspólnego Stanowiska. Tymczasowe zamknięcie negocjacji nastąpi dopiero wówczas, gdy obydwie strony osiągną kompromis co do kluczowych zagadnień. Zgodnie z *Road Map*, przyjętą na szczycie w Nicei, przewidywano, że do końca 2001 roku omówione zostaną sprawy weterynaryjne i fitosanitarne, natomiast kwestie finansowe będą omawiane w pierwszej połowie 2002. Wtedy to nastąpią negocjacje w zakresie spornych politycznie kwestii oraz zapadną kluczowe decyzje.

[170] Ugrupowania te uzyskały poparcie wyborców w następującej wysokości: SLD-UP (41,04 proc. głosów, 216 mandatów w Sejmie), PSL (8,98 proc. głosów, 42 mandaty), Samoobrona (10,20 proc. głosów, 53 mandaty), PO (12,68 proc., 65 mandatów). Oficjalne wyniki, ogłoszone przez Państwową Komisję Wyborczą 26 września 2001.

[171] *Screening* w obszarze rolnictwa trwał od września 1998 do listopada 1999, szerzej na temat organizacyjnego przygotowania negocjacji na stronach internetowych Pełnomocnika Rządu ds. Negocjacji o Członkostwo RP w UE: www.negocjacje.ov.pl/ngcj/ngcj4.html.

Polskie stanowisko negocjacyjne w obszarze „Rolnictwo" opiera się na zasadach równouprawnienia i partnerstwa. Dlatego też Polska, deklarując przyjęcie całości *acquis* i wynikających z tego tytułu obowiązków, z pewnymi koniecznymi wyjątkami, wnioskuje o pełne objęcie swojego rolnictwa instrumentami WPR, w myśl formuły – tyle praw, ile obowiązków.

2.1 DOPŁATY BEZPOŚREDNIE. *OCIEPLENIE KLIMATU?*

Rząd polski wystąpił w stanowisku negocjacyjnym o pełne objęcie polskiego rolnictwa instrumentami WPR[172]. Ten postulat popierały bez wyjątków wszystkie ugrupowania polityczne, reprezentowane wówczas w Sejmie i Senacie. Towarzyszyło temu przekonanie, że wszystkie państwa członkowskie UE powinny mieć równe prawa i obowiązki. Wśród wszystkich partii panowała zgodna opinia, że każde inne rozwiązanie oznaczałoby dla Polski *de facto* członkostwo drugiej kategorii, a zgoda na takie warunki mogłaby się okazać politycznym samobójstwem. Z ekonomicznego punktu widzenia nieprzyznanie Polsce prawa do dopłat wytworzyłoby znacząco różne warunki konkurencji dla podmiotów tego samego rynku. Ponieważ w tej kwestii wszystkie partie są wyjątkowo zgodne, każdy kolejny rząd będzie reprezentował podobne stanowisko. Dlatego będzie to niewątpliwie najtrudniejszy problem w negocjacjach akcesyjnych[173].

UE nie zdefiniowała oficjalnie swojego stanowiska w zakresie dopłat bezpośrednich. Bazując na doniesieniach prasowych, wypowiedziach urzędników KE oraz polityków poszczególnych państw członkowskich, trudno jednoznacznie wywnioskować, jakie rozwiązania są najbardziej prawdopodobne. Jednocześnie widać pewną ewolucję poglądów[174]. Na początku negocjacji

[172] Patrz tekst stanowiska negocjacyjnego na serwerze www.negocjacje.gov.pl.

[173] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*, op.cit.

[174] Na początku 2001 roku M. Schreyer, komisarz ds. finansowych, po raz pierwszy oficjalnie przyznała, że rolnikom nowych państw członkowskich trzeba będzie przyznać dopłaty bezpośrednie. Będzie to możliwe, jej zdaniem, bez przekraczania ustalonego limitu wydatków 1,27 proc. PKB UE; obecnie wskaźnik ten wynosi 1,1 proc. PKB. Pod koniec

kategorycznie odmawiano polskim rolnikom prawa do dopłat, uzasadniając, że nie są oni uprawnieni do ich otrzymywania, ponieważ zostały one wprowadzone w związku z obniżką cen interwencyjnych w ramach reformy WPR. Polska nie była wtedy członkiem UE, więc polscy rolnicy nie mogą otrzymywać funduszy wypłacanych w związku z uczestnictwem w systemie, którego nie byli wówczas członkami. Dodatkowo posługiwano się argumentem, dotyczącym różnic cen między polskimi a unijnymi produktami rolno-spożywczymi: przewidywany wzrost cen tych artykułów miałby prowadzić do nadmiernego bogacenia się rolników kosztem konsumentów. Niezależnie od tego próbowano też uzasadniać, że nie zachodzi konieczność rekompensowania polskim rolnikom obniżki dochodów, ponieważ ceny ich produktów są niższe niż w UE.

Po sygnałach ze strony polskiej, że nieprzyznanie polskim rolnikom prawa do dopłat nie może być zaakceptowane przez żadne liczące się ugrupowanie polityczne, w poszczególnych wypowiedziach polityków UE można było zaobserwować pewną zmianę akcentów. Zrezygnowano z kategorycznych stwierdzeń, że polscy rolnicy nie mają prawa do otrzymywania dopłat. Niemniej jednak, wskazywano na trudną sytuację budżetową UE, która miałaby uniemożliwiać objęcie polskich rolników takim samym wsparciem dochodowym, jak rolników obecnych państw członkowskich. Obecnie rozważa się różne warianty częściowego objęcia polskich rolników dopłatami bezpośrednimi, aczkolwiek bez podawania bliższych szczegółów. Ponadto pojawiają się też rozwiązania, mające na celu stopniowe odchodzenie od wspierania produkcji rolnej na rzecz zapewnienia rolnikom stałych dochodów w zamian za świadczenie pewnych usług, dzięki którym możliwe byłoby podtrzymanie europejskiego modelu wsi. Należy mieć świadomość, że są to deklaracje nie mające oficjalnego charakteru.

Polscy negocjatorzy nie mogą raczej polemizować z argumentem UE, że polskim rolnikom nie przysługuje wsparcie z tytułu „utraconych korzyści". Jednakże starali się go zneutralizować poprzez wykazanie, że stawia-

lipca 2001 komisarz UE ds. rolnictwa F. Fischler przyznał, że możliwe jest objęcie polskich rolników płatnościami bezpośrednimi, jeżeli Polska wyrazi zgodę na to, aby w pierwszych latach członkostwa były one nieco niższe niż płatności dla rolników unijnych. Jego zdaniem, Polska ryzykuje opóźnienie członkostwa w UE, jeżeli będzie się domagała dopłat w identycznej wysokości.

łoby to uczestników tego samego rynku w różnych pozycjach konkurencyjnych. Niezależnie od tego porównanie cen poszczególnych produktów rolno-spożywczych prowadzi do wniosku, że argument UE, dotyczący różnic cen jest tylko częściowo prawdziwy (np. ceny pszenicy w Polsce są wyższe niż w UE).

Pozostaje kwestią do rozstrzygnięcia, czy z punktu widzenia polskiego interesu, jedynym korzystnym rozwiązaniem byłoby domaganie się, aby polscy rolnicy byli objęci wsparciem o takiej samej wysokości, jak rolnicy w UE. Jeżeli nadrzędnymi celami polskiej polityki rolnej są restrukturyzacja rolnictwa oraz tworzenie lepszych warunków życia dla ludności wiejskiej, to warto by zbadać, czy dla realizacji tych celów niezbędne jest uzyskanie tego samego poziomu wsparcia oraz czy przyznanie niższych dopłat również umożliwi ich realizację. Ponadto trzeba by rozważyć, czy to ostatnie rozwiązanie byłoby możliwe do zaakceptowania z politycznego i społecznego punktu widzenia. Przy ustalaniu wysokości dopłat, którą Polska mogłaby zaakceptować, należy dążyć do zapewnienia podobnych warunków konkurowania na wspólnym rynku oraz do równouprawnienia wszystkich uczestników rynku. Dlatego konieczne jest poszukiwanie obiektywnych wskaźników, które umożliwiłyby porównanie pozycji konkurencyjnych polskich i unijnych rolników[175]. Ponieważ ceny nośników energii, podobnie jak koszty pracy w Polsce, są ciągle jeszcze niższe niż w UE, polscy negocjatorzy powinni starać się uniknąć wrażenia, że pod sztandarami równości praw i obowiązków wszystkich podmiotów wspólnego rynku, dążą do ustanowienia lepszych warunków dla polskich rolników. Takie podejście zostanie stosunkowo szybko zauważone przez KE. Poza tym rząd polski w swoich postulatach musi brać pod uwagę ustalone do roku 2006 ramy finansowe Agendy 2000. Natomiast po tym terminie, już na prawach

[175] Znalezienie wskaźników, które obie strony byłyby skłonne uznać, będzie niewątpliwie trudnym, aczkolwiek wykonalnym zadaniem. Dlatego też należy zaangażować ekspertów obydwu stron. Niezależnie od tego Polska będzie musiała rozwijać „zaplecze badawcze" na potrzeby WPR. Zlecanie analiz wyspecjalizowanym w problematyce WPR ośrodkom badawczym oraz odbywanie konsultacji z niezależnymi ekspertami jest powszechnie przyjętym standardem w państwach członkowskich UE. W Polsce również istnieją różne instytuty badawcze, zajmujące się problematyką rolnictwa, niemniej jednak, należałoby się zastanowić, czy nie trzeba zintensyfikować lub/i skoordynować badań na potrzeby WPR.

członka UE, Polska może podejmować wysiłki na rzecz uchwalenia bardziej korzystnego budżetu ze swojego punktu widzenia[176].

Postanowienia Agendy 2000 stały się sygnałem ostrzegawczym dla polskich polityków, ponieważ nie uwzględniono w niej funduszy na dopłaty bezpośrednie dla krajów kandydujących[177]. Mimo tego wydaje się, że jest możliwe wygospodarowanie pewnej rezerwy finansowej, która mogłaby powstać w wyniku przesunięcia czasowego akcesji oraz ze względu na to, że Bułgaria i Rumunia, objęte tymi obliczeniami, najprawdopodobniej nie wejdą do UE w pierwszej grupie. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że dopłaty otrzymają w zasadzie tylko gospodarstwa towarowe, których w Polsce jest obecnie ok. 500–600 tys., a nie 2 mln, jak pierwotnie zakładano, to być może obecna rezerwa w budżecie mogłaby wystarczyć na dopłaty bezpośrednie dla rolników państw kandydujących.

Niezależnie od tego należy stwierdzić, że polskie władze nie przeciwdziałały wystarczająco efektywnie utrwalaniu niezgodnego z rzeczywistością wizerunku polskiej wsi. Z uwagi na fakt, że nie dostarczono precyzyjnych informacji na temat liczby gospodarstw w Polsce, *de facto* zaakceptowano traktowanie przez opinię publiczną UE wszystkich gospodarstw rolnych jako gospodarstw towarowych. Tymczasem 70 proc. z ogólnej liczby 2 mln gospodarstw produkuje jedynie na własne potrzeby, a liczba 2 mln funkcjonuje w świadomości społeczeństw UE oraz służy jako podstawa dla szacunkowych obliczeń ogólnej wysokości dopłat bezpośrednich, które miałyby być wypłacane rolnikom obecnych krajów kandydujących[178]. Tylko część ekspertów i część instytutów badawczych uwzględnia tę fundamentalną różnicę. Wydaje się, że można było uniknąć tego nieporozumienia i dostarczyć UE

[176] W Agendzie przyjęto, że koszty rozszerzenia o sześć pierwszych państw kandydujących w samym obszarze rolnictwa nie powinny przekroczyć: w 2002 r. – 1600 mln euro, w 2003 r. – 2030 mln euro, w 2004 r. – 2450 mln euro, w 2005 r. – 2930 mln euro, w 2006 r. – 3400 mln euro, [w:] *Ramy finansowe 2000–2006 UE-15*, Rada Europejska w Berlinie, Konkluzje Prezydencji 24–25.03.1999.

[177] Tamże.

[178] Liczba 2 mln gospodarstw wzięła się z fikcyjnego zaliczenia do ogólnej liczby gospodarstw działek rolnych. Płody rolne, produkowane na tych działkach, nie są przeznaczane na rynek, lecz służą zaspokojeniu potrzeb własnych. Ich właściciele nie mają z reguły zamiaru rozwijać produkcji. 60 proc. „gospodarstw rolnych" to działki o powierzchni mniejszej niż 2 ha, GUS, Rocznik statystyczny 2000.

tak podstawowej informacji, jaką jest liczba gospodarstw. *Ex post* jest o wiele trudniej zdementować takie informacje[179].

Dotychczas nie sporządzono w Polsce (lub jeżeli nawet sporządzono, to nie upowszechniono) oficjalnej, rządowej bądź ministerialnej, analizy ekonomicznych skutków objęcia polskich gospodarstw dopłatami bezpośrednimi. Takie symulacje sporządzono np. w RFN, na ich rezultaty powołują się często niemieccy politycy i eksperci, ponieważ ułatwiają one przewidywanie pewnych sytuacji[180]. Na podstawie tych analiz pojawiły się w RFN przypuszczenia, że dopływ kapitału z tytułu dopłat utwierdzi rolników, posiadających stosunkowo niewielkie areały, w zamiarze kontynuowania dotychczasowego sposobu gospodarowania. To wywołało obawę, że dopłaty spowolnią zmiany obecnej, niekorzystnej struktury agrarnej, ponieważ ograniczą bodźce do pozbywania się ziemi przez rolników. Strona polska odpowiada, że głównym problemem polskiej wsi jest brak kapitału na niezbędne inwestycje, związany z niepewnością warunków gospodarowania i ryzykiem finansowym, a te problemy można przezwyciężyć tylko przy pomocy napływu kapitału na wieś. Na terenie obecnych państw członkowskich funkcjonują również małe powierzchniowo gospodarstwa (np. w Portugalii), które nie zostały poddane procesowi koncentracji, a które prosperują całkiem nieźle. Wielkość gospodarstwa nie jest bowiem jedynym wyznacznikiem jego dochodowości, równie ważnymi czynnikami są zaangażowanie kapitałowe i zastosowane technologie.

W Agendzie 2000 zapoczątkowano stopniowe zmniejszanie wydatków na wspieranie produkcji rolnej, przy jednoczesnym zwiększaniu wydatków na politykę strukturalną i na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. W kontekście rozszerzenia UE postuluje się kontynuację tego kursu, a nawet nieco wyraźniejsze zastępowanie lub/i uzupełnianie dopłat bezpośrednich, wy-

[179] W listopadzie 2000 Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa opublikowała broszurę pt.: *Stereotypy w Unii Europejskiej dotyczące polskiego sektora rolno-spożywczego*, w której dementuje niektóre nieprawdziwe wyobrażenia na temat polskiego sektora rolno-spożywczego oraz prezentuje stan faktyczny. Dobrze, że podjęto taką próbę, natomiast nie zmienia to faktu, że jej oddziaływanie jest dosyć ograniczone.

[180] Materiały własne z posiedzenia specjalnego Komisji Europejskiej i Komisji ds. Rolnictwa Bundestagu z 17 stycznia 2001, poświęconego WPR w perspektywie rozszerzenia UE, w którym brał udział również komisarz UE ds. rolnictwa F. Fischler.

płacanych z tzw. I filaru Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji, środkami z II filaru[181]. Nie odmawiając słuszności temu zamierzeniu, należy mieć na uwadze, że wykorzystanie funduszy z II filaru jest trudniejsze w praktyce: wiąże się po pierwsze z koniecznością ponoszenia części kosztów przez państwa członkowskie UE (reguła współfinansowania), po drugie wykorzystanie środków z budżetu UE jest w tym przypadku ograniczone do finansowania poszczególnych projektów, a wreszcie po trzecie w przeciwieństwie do I filaru, w II nie występuje automatyzm finansowania. Jeżeli tego typu propozycje byłyby zastosowane w nowych państwach członkowskich, a równolegle do tego nie przeprowadzono by reformy instrumentów finansowych WPR w obecnych państwach członkowskich, to na wspólnym rynku rolnym funkcjonowałyby dwa rodzaje podmiotów, otrzymujących wsparcie w różnej wysokości. Pozycja konkurencyjna tych podmiotów różniłaby się więc znacząco – czyli realnie rzecz biorąc, powstałyby wówczas dwie różne polityki rolne. Jest to oczywiście sprzeczne z zasadami wspólnego rynku.

Jeżeli jednak udałoby się ustalić uniwersalny system wsparcia, w którym więcej środków przeznaczano by na rozwój obszarów wiejskich, to polscy negocjatorzy powinni starannie rozważyć taką propozycję, ponieważ polska wieś przede wszystkim potrzebuje zmian strukturalnych, a te mogą być sfinansowane z funduszy II filaru. Dopłaty bezpośrednie nie mogą być bowiem traktowane jako panaceum na wszystkie problemy polskiego rolnictwa. Dlatego w najbliższym czasie polscy negocjatorzy muszą podjąć decyzję, w jakiej proporcji Polska powinna otrzymywać środki z tych obydwu źródeł, aby zapewnić optymalne warunki dla restrukturyzacji i modernizacji polskiego rolnictwa. Innymi słowy, rząd będzie musiał rozstrzygnąć, w jakim stopniu chce popierać interesy 500–600 tys. rolników prowadzących gospodarstwa towarowe, a w jakim stwarzać podstawy egzystencji lub/i szanse rozwoju dla reszty ludności wiejskiej (1500–1400 tys. ludzi).

[181] Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji, z którego finansowana jest WPR, dzieli się na Sekcję Gwarancji – wydatki z tytułu regulacji rynku (I filar) oraz Sekcję Orientacji – wydatki na politykę strukturalną (II filar).

2.2 KWOTY PRODUKCYJNE. CISZA PRZED BURZĄ?

Wysokość środków, które napłyną z tytułu dopłat bezpośrednich do polskiego sektora rolno-spożywczego będzie zależała od wysokości kontyngentów produkcyjnych poszczególnych artykułów[182]. Pomiędzy wysokością dopłat a limitami produkcji występuje prosta zależność – im wyższe limity produkcyjne, tym więcej artykułów rolno-spożywczych dany rolnik może wyprodukować i tym więcej środków z dopłat mógłby otrzymać. W związku z tym pomiędzy UE a Polską występuje zasadnicza różnica interesów: aby zapewnić rolnikom stabilne źródło dochodów, Polska chciałaby ustalić limity produkcji na jak najwyższym poziomie, czyli przyjąć za okres bazowy lata, w których poziom produkcji był stosunkowo wysoki. Natomiast w interesie UE leży przeciwdziałanie tworzeniu nadmiernych nadwyżek żywności oraz utrzymanie wydatków ze wspólnego budżetu na jak najniższym poziomie, więc jest przeciwna ustaleniu zbyt wysokich kontyngentów produkcyjnych.

W stanowisku negocjacyjnym Polska postuluje, aby limity produkcji odzwierciedlały potencjał produkcyjny kraju. Ponieważ na przełomie lat 1989/90 poziom produkcji rolnej był dosyć wysoki, uznanie tego okresu za bazowy byłoby dla Polski korzystne. Potem wystąpiło znaczące załamanie produkcji artykułów rolno-spożywczych w wyniku transformacji[183].

W tej kwestii panuje również zgodność poglądów pomiędzy polskimi partiami politycznymi: limity produkcyjne powinny być tak skonstruowane, aby możliwe było wykorzystanie potencjału kraju rolniczego, jakim jest Polska.

[182] Limitowanie produkcji rolnej jest instrumentem wprowadzonym do prawa europejskiego decyzją Rady Europejskiej 11–13 lutego 1988. Wcześniej ograniczenia produkcji wprowadzono na rynkach cukru i mleka. Limity produkcji mają na celu rozwiązanie problemu trudno zbywalnych nadwyżek żywności. System ten polega z jednej strony na wprowadzeniu pułapów produkcji rolnej, czyli na ilościowym ograniczeniu wolumenu produkcji w skali rocznej (kontyngenty produkcyjne), z drugiej zaś na wprowadzeniu instrumentów określających obowiązki rolników, polegających na zastosowaniu innych niż dotychczasowe metod produkcji lub kierunków produkcji (np. odłogowanie gruntów, zalesianie, itp.). Aby zrekompensować rolnikom „utracone dochody" z racji tej reformy, równolegle do nich wprowadzono subwencje dochodowe. W pierwszej wersji system dopłat bezpośrednich nie był efektywny, ponieważ trafiały one głównie do handlowców. Jedną z konsekwencji reformy Mac Sharry'ego było takie skorygowanie systemu dopłat, że zaczęły one trafiać do producentów.

[183] Patrz tekst stanowiska negocjacyjnego na serwerze www.negocjacje.gov.pl.

Wszystkie ugrupowania uważają, że polskie rolnictwo powinno ilościowo i jakościowo zaspokajać potrzeby polskich konsumentów. Niektóre partie wyrażają zamiar podniesienia produkcji do poziomu 15–25 proc. nadwyżki w stosunku do zapotrzebowania w dłuższej perspektywie. Nadwyżka ta miałaby być przeznaczona na eksport na rynki trzecie, aby w ten sposób uniknąć konkurencji z towarami UE. W wypowiedziach polityków przeważa opinia, że polski rolnik powinien być producentem, a nie ogrodnikiem czy architektem krajobrazu. Jako dopuszczalne rozwiązanie uznają oni wprowadzenie kwot kroczących, dostosowanych do zwiększającego się popytu i potencjału produkcyjnego. Część z nich podkreśla konieczność rozwijania przetwórstwa, jako że na te produkty nie ma ograniczeń ilościowych, wielkość produkcji jest uzależniona od popytu[184].

UE uznaje poziom produkcji rolnej z przełomu 1989/90 za niemiarodajny, ponieważ nie istniał wówczas w Polsce wolny rynek, a więc trudno utrzymywać, że poziom produkcji z tego okresu zaspokajał potrzeby konsumentów. UE zaproponowała uznanie lat 1995–99 jako okres bazowy, nie wykluczając pewnych korekt, jeżeli okaże się, że w niektórych latach wystąpiło z różnych powodów załamanie produkcji. Przy okazji poprzednich rozszerzeń, UE zawsze dążyła do tego, by okresy bazowe dotyczące produkcji rolnej były oparte na danych historycznych za okres możliwie zbliżony do dnia akcesji, a nie na danych szacunkowych, opartych na planowanym wzroście produkcji.

Strona polska nie zgodziła się z argumentacją UE, ponieważ w latach 1995–99 polskie rolnictwo nie zdołało się jeszcze wydźwignąć z zapaści związanej z transformacją, w związku z czym poziom produkcji z tego okresu nie odzwierciedla jego pełnego potencjału. Na tym tle doszło do swego rodzaju konfrontacji – Polska jako jedyny kraj kandydujący odmówiła przesłania KE danych, dotyczących poziomów produkcji, które miałyby stanowić podstawę do negocjacji. Uzasadniono to obawą, że raz przesłane dane posłużą do wypracowania niekorzystnych dla Polski rozwiązań i mogą być użyte w gruncie rzeczy przeciwko Polsce. Spór tymczasowo załagodzono przesłaniem danych za całą dekadę, natomiast ostateczne ustalenie limitów pro-

[184] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo,* op.cit.

dukcji, podobnie jak w przypadku płatności bezpośrednich, nastąpi w końcowej fazie negocjacji. Najtrudniejsze rozmowy będą niewątpliwie dotyczyć tych artykułów rolno-spożywczych, których produkcja jest limitowana w ramach WPR (np. mięso wołowe, mleko, zboża).

W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy Polska osiągnęła wiele dzięki temu konfrontacyjnemu kursowi. Trudno na nie udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Co do zasady nie ulega wątpliwości, że limity należy skonstruować tak, aby zapewnić możliwości rozwoju polskiemu sektorowi rolno-spożywczemu. Z uwagi na fakt, że struktura produkcji polskiego rolnictwa jest w dużej mierze podobna do struktury produkcji w obecnych państwach członkowskich, w kwestii wysokości limitów produkcyjnych obiektywnie istnieje kolizja interesów. W praktyce trudno więc będzie znaleźć rozwiązanie w pełni satysfakcjonujące obydwie strony. Niemniej jednak, należy poszukiwać rozwiązań, które mogłyby zostać zaakceptowane przez polskich i unijnych rolników, aby uniknąć antagonizowania społeczeństw wokół rozszerzenia UE. Jeżeli przykładowo wystąpiłaby konieczność importu do Polski określonych artykułów rolno-spożywczych w wyniku wzrostu popytu ponad dopuszczalny w ramach kwoty poziom produkcji, a polscy rolnicy, dysponując odpowiednim potencjałem produkcyjnym, nie mogliby zwiększyć produkcji, to trudno byłoby oczekiwać ich poparcia dla integracji z UE.

Nie brakuje głosów krytycznych wobec wyboru tego konfrontacyjnego kursu polskiego rządu. Gdyby bowiem UE rzeczywiście chciała przeforsować uznanie okresu 1995–99 jako punktu odniesienia dla limitów produkcji, nie biorąc pod uwagę stanowiska Polski, to wcale nie musiałaby czekać na przesłanie przez stronę polską danych dotyczących produkcji rolnej. Bez większych trudności mogłaby bowiem dotrzeć do danych statystycznych publikowanych przez GUS. Fakt, że tego nie zrobiła, świadczy o tym, że KE również jest zainteresowana znalezieniem kompromisu. Zdaniem krytyków taktyki negocjacyjnej rządu, problemy tego rodzaju należy rozwiązywać raczej w zaciszu gabinetów, ponieważ sprzyja to poszukiwaniu bardziej konstruktywnych rozwiązań.[185] Praktyka różnych negocjacji uczy, że w przypadku

[185] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo,* op.cit.

wystąpienia wyraźnej sprzeczności interesów warto poszukiwać rozwiązań cząstkowych. W tym przypadku zalecane byłoby odrębne rozpatrywanie rynków różnych produktów oraz uwzględnianie średnich z dłuższych okresów przy ustalaniu limitów produkcji. Gdyby je zastosowano, być może udałoby się wynegocjować nieco wyższe limity, przynajmniej w zakresie mniej wrażliwych produktów. Innym rozwiązaniem byłyby kwoty „elastyczne", powiązane z różnymi wskaźnikami (np. wzrostem popytu na danym rynku, wzrostem potencjału produkcyjnego), które co jakiś czas mogłyby podlegać weryfikacji w zależności od sytuacji na rynku danego produktu.

Jeżeli celem działania polskiego rządu było zyskanie przychylności własnego elektoratu i zademonstrowanie, że polski rząd twardo broni interesu narodowego, to odniosło to raczej ograniczony skutek. Po pierwsze ustalenie limitów produkcyjnych nastąpi w późniejszej fazie negocjacji i do tego czasu społeczeństwo prawdopodobnie nie będzie już pamiętało wybranej przez rząd taktyki twardych negocjacji w sprawie limitów. Po drugie Polska nie jest stroną, która może w ten sposób dyktować warunki, więc stwarzanie tego rodzaju pozorów może być niebezpieczne, ponieważ społeczeństwo będzie oczekiwać podobnej postawy w innych sprawach. Niezależnie od krytyki polskiego rządu, wydaje się, że potrzebny był pewien stanowczy sygnał, że polska klasa polityczna nie zgodzi się na ustalenie limitów na zbyt niskim poziomie, ponieważ zamierza zapewnić polskiemu rolnictwu odpowiednie miejsce w zjednoczonej Europie.

Biorąc pod uwagę interesy rozszerzonej UE w perspektywie długoterminowej, we wspólnym interesie wszystkich państw członkowskich leży w miarę równomierne wykorzystanie potencjału przyrodniczego całej Unii. Ekonomicznym paradoksem byłoby dopłacanie do intensyfikacji produkcji w jednych krajach, a w innych do jej ekstensyfikacji. Ten argument przemawia na korzyść Polski, dlatego powinna go wykorzystywać w negocjacjach. Krótkofalowo jednak UE obawia się jakiegokolwiek zwiększenia globalnego potencjału produkcyjnego, dlatego mamy tutaj do czynienia ze sprzecznością interesów. Aby WPR w rozszerzonej UE mogła funkcjonować bez dalszych kryzysów, wszyscy rolnicy muszą zrozumieć podstawową prawidłowość – poziom produkcji artykułów rolno-spożywczych musi być dostosowany do potrzeb rynku. Wszyscy rolnicy muszą produkować mniej, koncentrując się na walorach jakościowych, co w konsekwencji wcale nie powinno pociąg-

nąć za sobą obniżki dochodów. Im wcześniej polscy rolnicy zrozumieją to odmienne podejście do produkcji rolnej, tym szybciej będą mogli dostosować się do nowych warunków.

2.3 STANDARDY WETERYNARYJNE I FITOSANITARNE. POPRAWA POGODY?

W obliczu kryzysu BSE, wybuchu pryszczycy, skandali związanych z wykryciem domieszek antybiotyków w żywności, konsumenci w UE są bardziej wyczuleni na temat bezpieczeństwa żywności. Dlatego Polska ma raczej ograniczone możliwości wynegocjowania znaczących wyjątków w tym zakresie. Polski rząd wystąpił o okresy przejściowe w sektorze przetwórstwa mleka oraz w branży mięsnej, motywując je wysokością kosztów, związanych z koniecznością spełnienia standardów UE. Koszty te znacznie przewyższyłyby możliwości większości gospodarstw[186]. Dla Polski jest to kwestia niezwykle ważna, bo oprócz rozłożenia w czasie wysokich kosztów dostosowania polskiej produkcji rolnej, zagwarantowano by dzięki okresom przejściowym około 500 tys. miejsc pracy tylko w branży przetwórstwa mleka.

UE generalnie niechętnie podchodzi do postulowanych okresów przejściowych dotyczących norm produkcji rolnej. Uważa, że trudno będzie zapobiec przenikaniu produktów nie spełniających norm unijnych przez granicę między nowymi i starymi państwami członkowskimi. Komisarz UE do spraw rolnictwa F. Fischler stwierdził, że UE nie zdecyduje się na przyznanie istotnych wyjątków od przestrzegania norm sanitarnych przez polskie rzeźnie i mleczarnie, których produkty mogłyby znaleźć się na rynku UE. Jego zdaniem, rozwiązania takie mogą dotyczyć tylko i wyłącznie małych

[186] Chodzi tu o utrzymanie możliwości skupu mleka poniżej standardów UE, przeznaczonego na rynek krajowy oraz na eksport do krajów trzecich w okresie dwóch lat dla mleka o zawartości tłuszczu innej niż w przepisach określonych przez UE oraz w okresie dwóch–trzech lat dla gospodarstw produkujących mleko i zakładów przetwórczych, nie spełniających wszystkich wymogów sanitarnych UE. W branży mięsnej Polska wnioskuje o dopuszczenie do produkcji i obrotu na rynek krajowy lub na eksport poza UE mięsa i wyrobów pochodzących z zakładów branży mięsnej, nie spełniających wszystkich warunków weterynaryjnych, których wielkość produkcji przekracza poziom wyznaczony dla zakładów o małej mocy produkcyjnej w okresie 4 lat po akcesji. Patrz tekst stanowiska negocjacyjnego na serwerze www.negocjacje.gov.pl.

zakładów, produkujących na lokalny lub ogólnopolski rynek[187]. Te deklaracje zostały poparte decyzjami: ostatnio Rada UE przyjęła projekt stanowiska negocjacyjnego, w którym wyraziła wstępną zgodę na 2-, 4-letni okres przejściowy na stosowanie unijnych norm sanitarnych przez polskie rzeźnie i mleczarnie, których produkty nie trafią na rynek UE[188].

Rada UE dała w ten sposób przykład pragmatyzmu. Okres przejściowy umożliwi tym zakładom przeprowadzenie niezbędnych inwestycji przez rozłożenie kosztów w czasie. Niewątpliwie okresy przejściowe zakłócają funkcjonowanie danego produktu na rynku i jako takie nie są zjawiskiem korzystnym. Uzyskując zgodę na okres przejściowy, Polska *de facto* rezygnuje z unijnego rynku mleka czy mięsa, natomiast podmioty, które nie spełniają norm UE muszą się liczyć z tym, że nie otrzymają wsparcia z UE. Z uwagi na istniejące nadwyżki produkcji w tych dziedzinach można jednak wątpić, czy Polska miała realne szanse zaistnienia na unijnym rynku mięsa i mleka. Polskie gospodarstwa i zakłady produkcyjne nie udźwignęłyby tak wysokich kosztów dostosowania w stosunkowo krótkim czasie.

2.4 BUDOWA INSTYTUCJI. ZACHMURZENIE I BURZE?

W wymiarze instytucjonalnym ewentualne objęcie polskich rolników płatnościami wiąże się z koniecznością budowy systemu IACS, którego koszt oszacowano wstępnie na 450 mln zł. Polska zobowiązała się do utworzenia systemu funkcjonującego od dnia akcesji, pozwalającego sprawnie zarządzać funduszami z budżetu UE, który w ciągu trzech lat miałby osiągnąć pełną zgodność ze stosownymi wymaganiami unijnymi[189]. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa będzie docelowo agencją płatniczą i będzie obsługiwała IACS. Agencja Rynku Rolnego będzie natomiast odpowiedzialna za interwencje na rynkach poszczególnych produktów. Oprócz tego przed akcesją muszą powstać: system identyfikacji i rejestracji zwierząt, organizacje rynków poszczególnych produktów, Zintegrowany System Rachunkowości Rolnej oraz Zintegrowany System Informacji Rolnej. W związ-

[187] J. Bielecki, *Unia nie uwzględnia specyfiki polskiego rolnictwa*, „Rzeczpospolita" z 21 lipca 2001.

[188] J. Bielecki, *CAP nie dla polskiego rolnika*, „Rzeczpospolita" z 08 listopada 2001.

[189] Patrz tekst stanowiska negocjacyjnego na serwerze www.negocjacje.gov.pl.

ku z wysokimi kosztami tych przedsięwzięć, Polska liczy na wsparcie finansowe UE, którego UE zwykle udzielała nowym państwom członkowskim.

Ostatnio KE dostrzegła szereg nieprawidłowości zaistniałych przy budowie systemu IACS w Polsce. Sprawa ta nie została jeszcze całkowicie wyjaśniona, niemniej jednak, w przypadku potwierdzenia zarzutów, RP być może będzie musiała zwrócić część środków przekazanych na ten cel przez KE.[190]

UE chciałaby ograniczyć koszty do niezbędnego minimum. Ponieważ kwestie finansowe będą przedmiotem negocjacji w końcowej fazie rokowań, UE do tej pory nie zadeklarowała, w jakiej części mogłaby ewentualnie pokryć ww. koszty, a w związku z zaistniałą sytuacją trudno przewidzieć rozwój sytuacji.

2.5 ZAKUP NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW. *PRZEJAŚNIENIA*?

Rząd polski wystąpił o 18-letni okres przejściowy w odniesieniu do nabywania przez cudzoziemców nieruchomości rolnych i leśnych, w tym również tzw. „drugich domów" oraz o 5-letni okres przejściowy w odniesieniu do nabywania przez cudzoziemców gruntów przeznaczonych na cele inwestycyjne[191]. Uzasadniając tak długi okres przejściowy, polskie władze zwracały uwagę na znaczące różnice w cenach ziemi między Polską a krajami członkowskimi UE, różnice w sile nabywczej społeczeństw oraz historycznie uwarunkowane obawy przed masowym wykupem polskiej ziemi.

UE nigdy w historii nie zgodziła się na tak długi okres przejściowy, ponieważ generalnie stara się unikać rozwiązań, mogących zakłócać swobodne funkcjonowanie wspólnego rynku przez tak długi okres. Ostatnio coraz częściej można spotkać się z wypowiedziami polityków oraz urzędników KE, potwierdzającymi możliwość kompromisu w tej kwestii, o ile Polska

[190] J. Bielecki, M. Przybylski, *Co dalej z polskim IACS i dopłatami dla rolników,* „Rzeczpospolita" z 16 listopada 2001.

[191] Formalnie jest to zagadnienie należące do obszaru „Swoboda przepływu kapitału", niemniej jednak, jest ściśle związane z problematyką artykułu, patrz tekst stanowiska negocjacyjnego na serwerze www.negocjacje.gov.pl.

zgodzi się na 10–12 letni okres przejściowy[192]. Z punktu widzenia UE jest to znaczące ustępstwo na korzyść Polski, zważywszy np. na fakt, że Czesi, również nie mający najlepszych doświadczeń historycznych z Niemcami, bez dłuższych negocjacji zgodzili się na 7-letni okres przejściowy.

Analiza postulatów poszczególnych partii politycznych pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy warunki zaproponowane przez poprzedni rząd cieszyły się poparciem pozostałych ugrupowań parlamentarnych[193].

Stanowisko rządu było podyktowane presją części środowisk AWS, niezbyt entuzjastycznie nastawionych do integracji europejskiej (wpływy ZChN). Rząd uległ tym naciskom, argumentując, że długi okres przejściowy pozwoli zniwelować różnice w poziomach siły nabywczej pomiędzy Polakami a obywatelami UE. Zdaniem polityków AWS, nawet jeżeli nie ma realnego zagrożenia masowym wykupem, to należy unikać sytuacji, które antagonizowałyby społeczeństwo. Również PiS opowiada się za długim okresem przejściowym, aczkolwiek nie musi to być 18 lat. Podobne stanowisko zajęła UW, która poparła długi okres przejściowy, umożliwiający wyrównanie obiektywnych dysproporcji dochodów i cen między Polską a UE.

Politycy SKL zauważają, że długi okres przejściowy wychodzi naprzeciw oczekiwaniom elektoratu, chociaż niekoniecznie jest on tożsamy z efektywnym zabezpieczeniem polskich interesów. Według nich, należałoby raczej scedować tego rodzaju kompetencje na gminy, ponieważ na tym poziomie najlepiej można ocenić sytuację oraz reagować adekwatnie do danej sytuacji. Zdaniem niektórych polityków SKL, okres przejściowy powinien być ograniczony do dwóch okresów parlamentarnych, a jeżeli w tym czasie nie uda się wypracować rozwiązań, to znaczy, że to jest po prostu niemożliwe. Krytykują oni stanowisko negocjacyjne Polski za to, że w pierwszej kolejności chroni interesy *lobby* rolniczego, przeciwstawiając dobrobyt 38 mln polskich konsumentów interesom 500–600 tys. rolników. PO stoi na stano-

[192] J. Bielecki, *Polska przygotowana na kompromisy*, „Rzeczpospolita" z 13–14 października 2001.

[193] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo, op.cit.* oraz *Zmniejszyć ryzyko niespodzianki,* „Gazeta Wyborcza" z 11 września 2001.

wisku, że należy wprowadzić instrumenty prawne zapobiegające spekulacyjnemu obrotowi gruntami.

SLD również popiera wprowadzenie okresu przejściowego, a niezależnie od tego, za nieodzowne uważa tworzenie administracyjnych mechanizmów ochronnych w zakresie zakupu ziemi przez cudzoziemców. Politycy SLD są zdania, że nie należy przywiązywać zbyt dużej uwagi do dat, najważniejsze jest bowiem dążenie do wyrównania różnic w cenach i sile nabywczej. Rozwiązania elastyczne, powiązane z obiektywnymi wskaźnikami umożliwiającymi porównywanie różnic w poziomach siły nabywczej pomiędzy Polską a UE byłyby, według polityków SLD, najbardziej korzystne. Ponieważ Polska potrzebuje dopływu kapitału zagranicznego, SLD jest przeciwny ograniczeniom wobec cudzoziemców w dostępie do zakupu nieruchomości na cele inwestycyjne[194].

PSL uważa, że polskiej ziemi trzeba bronić, ale w umiejętny sposób. Dlatego partia ta opowiada się za wprowadzeniem okresu przejściowego, aczkolwiek niekoniecznie o długości 18 lat. 10–12 lat w zupełności wystarczy, aby do polskiego prawa inkorporować rozwiązania chroniące przed spekulacją gruntami, a które obecnie funkcjonują w państwach członkowskich UE. W tym kontekście popierają zwłaszcza ustanowienie prawa pierwokupu dla sąsiada, a jeżeli to nie wchodzi w rachubę, to dla agencji rządowej oraz wprowadzenie udzielanych przez samorząd rolniczy koncesji na prowadzenie gospodarstwa. Kontrolowany zakup ziemi jak we Francji, Włoszech i RFN powinien być traktowany, zdaniem PSL, jako rozwiązanie modelowe.

Samoobrona jest generalnie przeciwna możliwości zakupu ziemi przez cudzoziemców. Dopuszcza jednak możliwość zakupu ziemi przez cudzoziemców mieszkających na stałe w Polsce, tak jak ma to miejsce w Danii. Alternatywa i LPR opowiadają się za zakazem zakupu ziemi przez cudzoziemców w Polsce. Ziemia jest dobrem ogólnonarodowym, dlatego powinna podlegać szczególnej ochronie.

Chociaż wszystkie partie polityczne dostrzegały potrzebę ochrony obrotu nieruchomościami w celach spekulacyjnych, inaczej niż w przypadku dopłat

[194] 14 listopada 2001 KIE przyjęła nową strategię integracji, która w ww. punktach jest zgodna ze stanowiskiem SLD, P. Apanowicz, J. Bielecki, A. Stankiewicz, *Będziemy inaczej rozmawiać z Unią*, „Rzeczpospolita" z 15 listopada 2001.

bezpośrednich, ich stanowiska różnią się w zakresie instrumentów tej ochrony. Dlatego już wcześniej można było przypuszczać, że koalicja SLD-UP-PSL zdecyduje się na modyfikację stanowiska negocjacyjnego w stosunku pierwotnych postulatów, zwłaszcza w zakresie zakupu nieruchomości przez cudzoziemców na cele inwestycyjne, skrócenia okresu przejściowego na zakup gruntów przez cudzoziemców w powiązaniu z wprowadzeniem administracyjnych instrumentów kontroli. W ogłoszonej 14 listopada 2001 nowej strategii negocjacyjnej dokonano ww. zmian, zgodnie z deklaracjami przedwyborczymi SLD, potwierdzonymi dodatkowo przez Głównego Negocjatora Truszczyńskiego[195].

Chociaż powszechnie dostrzegano potrzebę stworzenia mechanizmów ochrony przed spekulacyjnym obrotem gruntami rolnymi przez cudzoziemców w Polsce, w porównaniu z przepisami w państwach członkowskich UE, rząd ten nie wybrał najbardziej efektywnego sposobu ochrony polskiego interesu. Na niekorzyść taktyki rządu przemawiają następujące argumenty:

Wniosek o 18-letni okres przejściowy nie został poparty żadnym argumentem merytorycznym, dlaczego zdecydowano się właśnie na 18 lat, a nie 16 czy 13 lat. Można przypuszczać, że rządowi chodziło o to, aby okres ten był możliwie długi, ponieważ zakładano, że w tak długim okresie czasu musi nastąpić zbliżenie cen ziemi oraz poziomów siły nabywczej pomiędzy Polską a UE. W stanowisku negocjacyjnym nie umieszczono jednak dodatkowych instrumentów ochronnych na wypadek, gdyby owo dostosowanie nie nastąpiło w ciągu 18 lat. Koncepcja ochrony interesu narodowego za pomocą długiego okresu przejściowego wcale nie musi okazać się ostatecznie tak efektywna, jak by się to mogło wydawać. Wzrost cen gruntów rolnych nastąpi w Polsce wówczas, gdy poprawi się opłacalność produkcji rolnej. To nie stanie się z całą pewnością automatycznie, lecz będzie efektem trudnych i zapewne długotrwałych reform, których rezultat w dużej mierze będzie zależał od samych Polaków – zarówno władz, jak i społeczeństwa.

Znacznie korzystniejszym rozwiązaniem byłoby powiązanie okresu przejściowego z obiektywnymi kryteriami, za pomocą których można by ocenić stopień zbliżenia poziomów cen ziemi i siły nabywczej pomiędzy Polską a krajami UE. Można spekulować, dlaczego nie poszukiwano tego typu rozwiązań. Naj-

[195] J. Bielecki, *Zwrot w negocjacjach z Brukselą*, „Rzeczpospolita" z 30 października 2001.

prawdopodobniej faktyczną przeszkodą była obawa przed reakcją wyborców w obliczu wyborów parlamentarnych oraz chęć przesunięcia problemu w czasie.

Innymi przyczynami nieubiegania się o wprowadzenie instrumentów administracyjnych w stanowisku negocjacyjnym są albo zlekceważenie skuteczności tych instrumentów, albo nieprzeprowadzenie stosownych analiz na ten temat. Prawie we wszystkich państwach członkowskich UE funkcjonują przepisy umożliwiające kontrolowany zakup ziemi przez cudzoziemców i skutecznie zapobiegające spekulacjom w obrocie nieruchomościami. W niektórych krajach „udało się" sprowadzić zakup gruntów przez cudzoziemców do minimum, co świadczy o możliwości kontrolowania tego rodzaju procesów, nawet bez wprowadzania generalnego zakazu. Teoretycznie rzecz biorąc, katalog tego rodzaju środków jest dosyć szeroki, należą bowiem do nich: koncesje i pozwolenia, powiązane z koniecznością spełnienia określonych warunków, dotyczących np. sposobu użytkowania ziemi, wykształcenia rolniczego i praktyki rolniczej; scedowanie kompetencji na poziom gminy lub powiatu; klauzule zaporowe, na podstawie których możliwe jest automatyczne wprowadzenie zakazu zakupu ziemi przez cudzoziemców, jeżeli zostanie przekroczony określony próg na terenie danej jednostki terytorialnej.

Nie przeprowadzono również rzetelnych badań wrażliwości społecznej – wielu ekspertów wskazuje np. na fakt, że wrażliwość społeczna dotyczy wyłącznie gruntów rolnych, a nie dotyczy już w tak wielkim stopniu działek rekreacyjnych, nie mówiąc już o zakupie ziemi na cele inwestycyjne[196]. Oddzielne potraktowanie ww. kategorii gruntów zmniejszyłoby ładunek emocjonalny, towarzyszący temu problemowi, a jednocześnie sprzyjałoby poszukiwaniu pragmatycznych rozwiązań.

Rząd nie przeprowadził kampanii informacyjnej, która przyczyniłaby się do stopniowego neutralizowania części tych obaw. Politycy powinni niewątpliwie brać pod uwagę obawy społeczne, ale to nie oznacza, że muszą się z nimi utożsamiać – wręcz przeciwnie – za pomocą rzeczowych argumentów powinni wyjaśniać drażliwe kwestie. Bierna postawa w tej sprawie obróciła się przeciwko rządowi, ponieważ dała pewną przewagę przeciwnikom integracji. Ponieważ rząd nie starał się poszukiwać pragmatycznych rozwiązań, nastąpiła daleko idąca instrumentalizacja problemu.

[196] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo,* op.cit.

Eurosceptycy nie dawali natomiast za wygraną, podsycając w umiejętny sposób obawy społeczeństwa poprzez odwoływanie się do doświadczeń historycznych. Wyniki ostatnich wyborów parlamentarnych są w pewnym sensie rezultatem tych działań.

Taktyka, którą obrał rząd, była dosyć niezręczna: rząd chciał zademonstrować społeczeństwu wolę „twardej" obrony interesów naszego kraju. Takie podejście ma na dłuższą metę zasadniczą wadę – to Polska chce do UE wejść, a będzie to możliwe tylko wówczas, jeżeli obydwie strony osiągną kompromis. Nie zastanawiano się nad poziomem poparcia polskiego społeczeństwa dla integracji z UE w sytuacji, kiedy rząd wyrazi zgodę na 10–12 letni okres przejściowy w zakresie zakupu nieruchomości przez cudzoziemców. Czy możliwe będzie przekonanie Polaków, że było to nieuniknione i że rząd mimo wszystko „bronił" interesu narodowego? Dotychczas chętnie stosowana technika „zrzucania winy na Brukselę" też niewiele pomoże, ponieważ może zaowocować odrzuceniem traktatu akcesyjnego w referendum.

2.5 WYBORY 23 WRZEŚNIA 2001. *WIATR ZMIAN W POLSKIM ROLNICTWIE?*

W związku z nową sytuacją na polskiej scenie politycznej kluczowe jest pytanie, czy rząd SLD-UP-PSL zdoła doprowadzić do przełomu w negocjacjach obszaru „Rolnictwo" i zamknięcia tego rozdziału. W tej chwili trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Chociaż obecna sytuacja może napawać optymizmem, ponieważ w nowej strategii negocjacji wycofano się z nierealnych postulatów, co zostało wstępnie dobrze przyjęte przez UE, to jest to zaledwie początek drogi. Osiągnięcie kompromisu z UE będzie zależało od współpracy pomiędzy koalicjantami. Wejście PSL do rządu nie nastąpiło w wyniku znaczącego wzrostu poparcia wyborców – w porównaniu z wyborami w 1997 roku PSL nieznacznie tylko poprawiło swój wynik. Był to raczej rezultat nowego układu sceny politycznej i decyzji koalicjantów[197].

[197] W 1993 roku PSL uzyskało rekordowy wynik 15,40 proc. głosów, w 1997 roku PSL otrzymało zaledwie 7,31 proc. głosów.

PSL będzie jednak znajdować się najprawdopodobniej pod presją Samoobrony, która przejęła część elektoratu. Świadczy to o rozczarowaniu mieszkańców wsi polityką partii oraz sytuacją w rolnictwie, a także o pewnym sceptycyzmie wobec integracji europejskiej. Lider PSL J. Kalinowski określa się jako zwolennik wejścia Polski do UE na równoprawnych zasadach, akcentując w swoich wypowiedziach poparcie dla akcesji Polski, jeżeli miałoby to się dokonać na korzystnych dla Polski warunkach[198].

Przewodniczący Samoobrony A. Lepper, stosując retorykę eurosceptyka, zyskał głosy osób niechętnych wobec integracji Polski z UE. Tym niemniej nie wykluczył kategorycznie poparcia rządu w tej kwestii, uciekając się do formuły: „Samoobrona jest przeciwna integracji z UE na dotychczasowych zasadach, bo oznacza to stosunek podporządkowania, dominacji i narzucania kwot produkcyjnych przez UE", nie wyjaśniając przy tym bliżej, na jakich warunkach mogłaby popierać integrację[199].

W ramach uzgodnień między koalicjantami, Polskiemu Stronnictwu Ludowemu przypadły dwa resorty: rolnictwa i ochrony środowiska. Można oczekiwać w związku z tym, że sprawy rolnictwa będą traktowane priorytetowo. Nie musi to jednak oznaczać, że nastąpi rzeczywista poprawa sytuacji w rolnictwie, równie dobrze może to bowiem prowadzić do rozbudowywania protekcjonizmu w tym sektorze, jak miało to miejsce pod rządami poprzedniej koalicji SLD-PSL. Podczas negocjacji ekspertów SLD-UP i PSL na temat założeń polityki rolnej przyszłego gabinetu, strony zgodziły się, że zwiększanie opłacalności produkcji rolnej będzie jednym z najważniejszych zadań, co z jednej strony znalazło wyraz w deklaracji zwiększania wydatków na rolnictwo w ciągu najbliższych 2 lat (z 1,9 do 3 proc. wydatków budżetowych państwa), z drugiej zaś w zapowiedzi zamrożenia podatku VAT na żywność i materiały do produkcji rolnej[200].

Zgodnie z tymi uzgodnieniami rząd SLD-UP-PSL zamierza dążyć do integracji Polski z UE, pod warunkiem że rolnictwo zostanie w pełni objęte instrumentami WPR[201]. W praktyce będzie to oznaczać, że PSL będzie bardziej zależało niż SLD na otrzymaniu prawa do dopłat bezpośrednich, chociażby z powodu ryzyka utraty poparcia wsi na rzecz Samoobrony. Nie jest więc wykluczone, że PSL może być zmuszone do zaostrzenia swoich żądań oraz do wywierania presji w tej kwestii na SLD. Aby doprowadzić do porozumienia z UE, SLD będzie musiał łagodzić postulaty koalicjanta. Ta sprawa może się więc stać testem trwałości koalicji.

[198] Patrz wywiad z J. Kalinowskim, *Musimy mieć europejskie rolnictwo,* „Unia&Polska" z 30 kwietnia 2001, s. 10–11.

[199] D. Walkanowski, *Czy dojdzie do nowego paktu,* „Unia&Polska" z 15 października 2001.

[200] *Ludowcy poprawiają umowę*, „Rzeczpospolita" z 9 października 2001.

[201] Tamże.

W odpowiedzi na zmiany na polskiej scenie politycznej, UE zmieniła retorykę wobec Polski. Po odrzuceniu Traktatu Nicejskiego przez Irlandczyków, dyplomaci „15" po raz kolejny uświadomili sobie wagę stanowiska opinii publicznej. Można bowiem przypuszczać, że zastanowili się nad zagrożeniem dla powodzenia procesu rozszerzenia UE, wynikającym ze wzrostu poparcia dla partii sceptycznie nastawionych do integracji. Wyniki wyborów parlamentarnych pokazały, że stosunkowo sztywne stanowisko polskiego rządu ma swoje uzasadnienie[202]. Te okoliczności wywarły pewien wpływ na złagodzenie stanowiska UE. O ile jeszcze kilka miesięcy temu bardzo często można było usłyszeć pod adresem Polski określenie „czarna owca", kiedy komentowano liczbę zamkniętych tymczasowo rozdziałów oraz nie wykluczano małego rozszerzenia UE, to ostatnio mówi się raczej o odpowiedzialności Polski za powodzenie całego rozszerzenia, co znalazło wyraz w użyciu nowego określenia: „przywódca stada". Nie oznacza to bynajmniej, że pozycja Polski w negocjacjach poprawiła się. Wręcz przeciwnie – szantaż odpowiedzialnością za powodzenie procesu jednoczenia Europy jest dla Polski bardziej bolesny niż groźba małego rozszerzenia. Było to niewątpliwie zręczne posunięcie UE. Zastanawiając się nad równie wyrafinowaną odpowiedzią, podczas prac nad nową strategią negocjacji należy mieć na uwadze, że utrzymywanie opóźnienia w negocjacjach z Polską jest niewygodne również dla UE. Jedną z możliwych odpowiedzi jest odwoływanie się do odpowiedzialności Niemiec i innych krajów za powodzenie rozszerzenia: za wyrównywanie warunków życia ludności i za tworzenie równych szans rozwoju w myśl zasady solidarności. Niezależnie od tego należy zwracać uwagę UE na nie-

[202] Jeżeli dodać głosy niezbyt entuzjastycznego wobec integracji PiS (9,5 proc.), sceptycznej Samoobrony (10,20 proc.), przeciwnej integracji LPR (7,87 proc.), to otrzymujemy 27,57 proc. społeczeństwa sceptycznie nastawionego do akcesji Polski, dodając zaś do tego jeszcze PSL, którego nawet kierownictwo jest podzielone w dziedzinie integracji europejskiej, to otrzymujemy wynik 36,55 proc.!

bezpieczeństwo wzrostu nastrojów eurosceptycznych w społeczeństwie polskim w przypadku niekorzystnych warunków traktatu akcesyjnego.

3. POLSKA A REFORMA WPR. *MGŁY I ZAMGLENIA?*

Jest rzeczą zrozumiałą, że polscy politycy i eksperci, zajmujący się rolnictwem, koncentrują się obecnie przede wszystkim na negocjacjach akcesyjnych. Trudno kwestionować takie podejście – na obecnym etapie negocjacji jednym z najważniejszych celów polskiego rządu jest ustalenie możliwie najkorzystniejszych warunków uczestnictwa Polski w mechanizmie WPR. Nie mniej istotną kwestią dla Polski będą prace nad reformą WPR, które rozpoczną się w przyszłym roku. Wtedy ma powstać wspomniany *Mid-term review*, czyli bilans dokonań przyjętych w Agendzie 2000, na podstawie którego wypracowane zostaną założenia kolejnej reformy WPR, która najprawdopodobniej będzie wdrażana po roku 2006.

Jest bardzo prawdopodobne, że do roku 2006 Polska stanie się członkiem UE. W zależności od tego, kiedy dokładnie nastąpi akcesja, Polska w jakimś stopniu będzie włączana w prace nad reformą WPR. Dlatego trzeba zastanowić się już teraz nad tym, jakie zmiany w WPR mogą być korzystne dla Polski i dla państw członkowskich UE, jakie są dopuszczalne, a jakim należy przeciwdziałać.

Aby zrealizować cele polskiej polityki rolnej, konieczne będzie korzystanie z różnych form pomocy strukturalnej UE, dlatego należy na bieżąco monitorować proponowane kierunki zmian w WPR[203]. Eksperci oczekują stopniowego włączania do sektora rolnego elementów wolnego rynku, wycofywania mechanizmów wsparcia skorelowanych z wolumenem produkcji, na rzecz wspierania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów i regionów wiejskich oraz ochrony środowiska naturalnego[204]. W związku z tym najczęściej

[203] Na temat kierunków reformy WPR patrz: M. C. Błaszczyk, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, Departament Analiz Stosunków Europejskich, Biuletyn nr 6, maj 2001, www.ukie.gov.pl/dase/publikacje/biuletyn/nr06/analiza_6_11.shtml.

[204] Takiego kierunku zmian spodziewają się eksperci w RFN, a także w Polsce. Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo,* op.cit.

wysuwanymi propozycjami są: modulacja i ekstensyfikacja produkcji, degresja wsparcia oraz renacjonalizacja WPR. Warto byłoby się zastanowić, jakie konsekwencje dla polskiego sektora rolno-spożywczego pociągałoby zrealizowanie tych pomysłów, i przeprowadzić stosowne badania.

3.1 MODULACJA I EKSTENSYFIKACJA PRODUKCJI

Chociaż nawet eksperci nie oczekują radykalnych zmian WPR, często spotykanym postulatem jej reformy jest tzw. modulacja – odchodzenie od wspierania produkcji rolnej na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz związane z tym zwiększenie funduszy II filaru Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji. Obecnie możliwe jest przeznaczanie na ten cel do 10 proc. budżetu WPR, ale praktycznie żaden kraj członkowski tego nie wykorzystuje. W kontekście przyszłej reformy oczekuje się powiększenia limitu do poziomu 15 proc. Za zmianą tego rodzaju opowiada się KE oraz kilka krajów członkowskich UE[205]. W ramach II filaru możliwe byłoby finansowanie metod gospodarowania, nie zwiększających nadwyżek żywności, a powiązanych z określonymi świadczeniami na rzecz środowiska naturalnego, zapewniających rolnikom stały poziom dochodu. Mogłoby to okazać się szczególnie korzystne dla mniejszych gospodarstw, zwłaszcza że możliwe byłoby zastosowanie uproszczonej procedury. Wydaje się, że to rozwiązanie ma duże szanse urzeczywistnienia, bo pozwala połączyć elementy polityki strukturalnej, ochrony środowiska i kontroli produkcji. Wykorzystanie środków z II filaru byłoby szansą dla polskich rolników, produkujących na rynek niewielkie ilości artykułów rolno-spożywczych lub też nie produkujących w ogóle na rynek, ponieważ uzyskaliby oni dostęp do funduszy unijnych, co przyczyniłoby się do stabilizacji ich dochodów. Nacisk na ekstensyfikację produkcji (np. obniżanie

[205] Jest to np. stały postulat RFN, Francja jest generalnie przeciwna, natomiast jej stanowisko może ulec zmianie po wyborach parlamentarnych [w:] Materiały własne z posiedzenia specjalnego Komisji Europejskiej i Komisji ds. Rolnictwa Bundestagu z 17 stycznia 2001, poświęconego WPR w perspektywie rozszerzenia UE, w którym brał udział również komisarz UE ds. rolnictwa F. Fischler, op.cit.

obsady zwierząt na jednostkę powierzchni) będzie korzystny dla polskich gospodarstw, gdyż większość tego rodzaju wymogów spełniają już teraz, zaś pozostałe mogą spełnić przy stosunkowo niewielkich nakładach. Natomiast gospodarstwa unijne będą musiały przeprowadzać te kosztowne zmiany. Podobną przewagą będzie dysponować polskie rolnictwo ekologiczne z uwagi na mniejsze zużycie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin przez ostatnie kilkadziesiąt lat. Będzie to możliwe pod warunkiem, że polscy rolnicy będą otrzymywać wsparcie z II filaru w podobnej wysokości, jak rolnicy w UE.

Wadą funduszy z II filaru jest konieczność dofinansowywania projektów z narodowego budżetu. Zwolennicy tego rozwiązania argumentują, że obecne państwa kandydujące nie będą musiały dopłacać wielkich sum, ponieważ zgodnie z regułami polityki strukturalnej UE kwalifikują się pod cel 1 i w związku z tym UE będzie pokrywać te koszty w 75 proc. Drugim istotnym mankamentem funduszy II filaru jest dosyć skomplikowana i kosztowna procedura uruchamiania tych środków[206]. Dlatego też niezbędne będzie jej uproszczenie, jeżeli modulacja ma spełnić pokładane nadzieje. Niezależnie od tych utrudnień przy uruchamianiu funduszy z II filaru, należy pamiętać, że planowana reforma WPR może prowadzić do stopniowego i w gruncie rzeczy nieznacznego przesunięcia akcentów pomiędzy tymi filarami Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji, dlatego wcale nie musi oznaczać znacznego obciążenia budżetów nowych państw członkowskich.

3.2 DEGRESJA WSPARCIA

W ramach reformy WPR dyskutowana jest również propozycja procentowego zmniejszania wsparcia dla dużych i efektywnych gospodarstw na rzecz mniejszych, ponieważ te pierwsze ze względu na korzyści skali mogą lepiej rozkładać koszty stałe w stosunku do zmiennych. Nie wydaje się to być niekorzystnym rozwiązaniem dla Polski, ponieważ polskie gospodarstwa towa-

[206] Estonia przykładowo obliczyła, że aby otrzymać 1 euro z SAPARD-u, trzeba dołożyć 0,8 euro z własnych środków. Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*, op.cit.

rowe w znacznym stopniu przygotowane są do konkurowania na rynku europejskim, jeżeli będą objęte podobnym wsparciem, jak gospodarstwa unijne. Przede wszystkim mniejsze gospodarstwa będą potrzebować funduszy ze wspólnego budżetu, a przez przeformułowanie zasad finansowania WPR można byłoby przeznaczyć dla małych gospodarstw więcej środków. Również z punktu widzenia struktury agrarnej Polski takie zmiany byłyby korzystne, ponieważ umożliwiłyby większej grupie rolników dostęp do funduszy UE.

3.3 RENACJONALIZACJA WPR

Wiele kontrowersji wzbudza propozycja renacjonalizacji WPR. Propozycję tę wysunął kanclerz Niemiec G. Schröder już podczas prac nad Agendą 2000, ale wówczas została ona odrzucona przez pozostałe państwa członkowskie. Ostatnio kanclerz Schröder powrócił do tego postulatu[207]. Renacjonalizacja miałaby polegać na dofinansowywaniu z budżetów narodowych pewnych rodzajów działalności rolniczej w określonym dla każdego kraju procencie. Chodzi tu w szczególności o stosowanie przez rolników odmiennych od dotychczasowych metod lub/i kierunków produkcji rolnej, a które dane państwo uznaje za pożądane ze względu na ochronę krajobrazu, ochronę środowiska czy zamiar ograniczania nadwyżek żywności. RFN stoi na stanowisku, że w trosce o środowisko naturalne oraz o zagwarantowanie dochodów rolniczych należy stworzyć system zachęt finansowych, aby ten dodatkowy nakład pracy był należycie wynagradzany. Każde państwo członkowskie UE zna lepiej swoje potrzeby, wynikające z jego warunków geograficznych, specyficznych problemów itd., dlatego powinno mieć możliwość podejmowania stosownych działań. Celem propozycji kanclerza Schrödera jest szersze zastosowanie zasady subsydiarności w polityce rolnej, aby w ten sposób podnieść efektywność wydawanych pieniędzy oraz przywrócić elementy odpowiedzialności za własne decyzje.

Propozycja ta wzbudziła zrozumiały niepokój wśród krajów kandydujących, które już teraz ponoszą koszty dostosowania do *acquis*, natomiast po

[207] SPD-Leitantrag, Nürnberg 19–23. November 2001. Leitantrag: *Verantwortung für Europa*, Entwurf (Stand: 30.04.2001), http://www.spd. de/politik/veranstaltungen/bundesparteitag/verantwortungfuereuropa.html.

akcesji, zamiast korzystać z oczekiwanych transferów z budżetu UE, musiałyby wciąż ponosić koszty dofinansowywania poszczególnych instrumentów. W tym kształcie byłby to scenariusz niekorzystny dla nowych członków. Pewną modyfikacją tej propozycji mogłoby być dopłacanie przez UE części lub całości kwoty, którą miałyby wpłacać nowe kraje członkowskie w pierwszych latach po akcesji w ramach współfinansowania poszczególnych projektów. Z czasem te proporcje ulegałyby zmianie – stopniowo udział środków wpłacanych przez nowych członków mógłby się zwiększać, a udział UE zmniejszać[208]. Jeżeli zmiany w WPR będą zmierzać w kierunku renacjonalizacji, Polska powinna opowiadać się za przyjęciem takiej zmodyfikowanej wersji propozycji kanclerza Schrödera.

3.4 STANOWISKO POLSKICH PARTII POLITYCZNYCH W KWESTII REFORMY WPR

Polska nie została jak dotąd zaproszona do debaty nad reformą WPR, co jednak nie znaczy, że to zagadnienie jej nie dotyczy. Polski rząd negocjuje aktualny stan *acquis*, a w rok lub dwa po przystąpieniu do UE, w WPR zaczną obowiązywać nowe zasady finansowania. Z tego względu Polska powinna podkreślać konieczność dialogu z państwami kandydującymi, zabiegać o dostęp do informacji[209] na temat aktualnego stanu debaty oraz o uzyskanie statusu obserwatora. Polska powinna zabrać głos w tej dyskusji, po pierwsze z uwagi na stan rolnictwa i skalę jego problemów, a po drugie po to, aby nasz kraj nie był postrzegany jako zwolennik *status quo*, czyli w gruncie rzeczy jako przeciwnik reformy. Przyjmując aktywną postawę w tym zakresie, należy zdawać sobie sprawę z pewnego ryzyka – zajmując jasno i precyzyjnie

[208] Za takim uzupełnieniem propozycji kanclerza Schrödera opowiadają obecnie się niemieccy liberałowie. Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*, op.cit.

[209] Trudno stwierdzić, w jakim zakresie polskie władze są informowane, natomiast znamienny jest fakt, że opinia publiczna ma praktycznie utrudniony dostęp do informacji na temat aktualnych problemów polityki rolnej, np. posiedzenia Komisji ds. Rolnictwa Bundestagu są tak samo tajne, jak Komisji Spraw Zagranicznych czy Obrony, to samo dotyczy posiedzeń Ministrów Rolnictwa UE.

zdefiniowane stanowisko w tej kwestii, uwzględniające interesy jedynie polskich rolników, Polska może przysporzyć sobie przeciwników. Mimo tego ryzyka nie można biernie czekać na rozwój wydarzeń.

Niestety, dotychczas tylko niektóre partie dostrzegły wagę tego problemu i wypracowały pewne propozycje stanowiska w tej sprawie, nie mające jednak całościowego charakteru. SLD postrzega ekstensyfikację produkcji rolnej w UE jako szansę dla polskiego rolnictwa i deklaruje poparcie dla tego kierunku reformy. PSL wyraża poparcie dla stopniowego odchodzenia od przemysłowej na rzecz zgodnej z naturą produkcji żywności. Natomiast jest przeciwne pełnej liberalizacji rolnictwa. AWS opowiadała się za utrzymaniem *status quo* w WPR, hamowaniem tempa i głębokości zmian, ponieważ mogłyby one prowadzić do zmniejszania ewentualnego wsparcia dla polskiego rolnictwa. Politycy AWS byli zdania, że korzystniejszy dla Polski byłby „sojusz" z Hiszpanią i Francją niż RFN, gdyż kraje te będą działać na rzecz utrzymania protekcjonizmu w rolnictwie[210].

Polskie partie polityczne nie poświęciły dotychczas problematyce reformy WPR większej uwagi. Miało to pewne uzasadnienie w związku z wyborami, z koncentracją na negocjacjach akcesyjnych, procesem dostosowywania prawa polskiego do *acquis* itd. Było to jednak również spowodowane dosyć rozpowszechnioną opinią, że najpierw należy do UE wejść, a potem z pozycji państwa członkowskiego zająć odpowiednie stanowisko. Polscy politycy zakładają, że zmiany w WPR nie będą aż tak istotne, by poświęcać im więcej czasu. Historia kolejnych jej reform pokazuje co prawda, że może to być proces długotrwały, niemniej jednak środowisko międzynarodowe wywiera obecnie pewną presję na przeprowadzenie reformy WPR. Te kwestie, z pozoru wyłącznie techniczne, mogą w istocie rzeczy decydować o warunkach uczestnictwa Polski w systemie WPR, a tym samym wpływać na przyszłość polskiej wsi. Po uzgodnieniu z UE warunków finansowania akcesji, warto byłoby rozpocząć prace nad taką koncepcją. Wypracowanie takiego dokumentu pomoże w dokonaniu wyboru

[210] Na podstawie rozmów z politykami poszczególnych partii politycznych oraz ekspertami, zajmującymi się problematyką rolnictwa, przeprowadzonych na przełomie sierpnia i września 2001 w ramach projektu CSM, *Stosunki polsko-niemieckie w perspektywie wejścia Polski do UE. Rolnictwo*, op. it.

zarówno korzystnych kierunków zmian WPR, z punktu widzenia polskiej racji stanu, jak i stosownych instrumentów.

Biorąc pod uwagę skalę problemów polskiego rolnictwa oraz ich polityczne, ekonomiczne i społeczne znaczenie, dążenie polskich polityków do wykorzystania pomocy UE dla tego sektora jest zrozumiałe. Nie ma cienia wątpliwości, że trzeba starać się wykorzystać tę dziejową szansę. Jednakże negatywnym zjawiskiem w postrzeganiu UE jest traktowanie jej wyłącznie jako sponsora przemian w polskim rolnictwie. Takie podejście jest dosyć powszechne wśród polskich polityków i ekspertów zajmujących się problematyką rolnictwa[211]. Powołując się na zasadę solidarności, fundament integracji europejskiej, należy pamiętać, że będzie ona obligować Polskę do myślenia i działania w kategoriach wspólnoty. To oznacza, że pozostali członkowie będą oczekiwać od Polski intelektualnego wkładu w debatę nad reformą WPR. Dlatego należy zastanowić się, w jaki sposób RP może stawić czoła temu wyzwaniu i poszukiwać rozwiązań korzystnych dla obydwu stron.

***

Z uwagi na dosyć krótki dystans czasowy od ustąpienia rządu AWS, trudno dokonać całościowego bilansu jego poczynań w zakresie przygotowań do negocjacji w kluczowych kwestiach obszaru „Rolnictwo". Będzie to najprawdopodobniej możliwe dopiero po podpisaniu przez Polskę traktatu akcesyjnego. Niemniej jednak można pokusić się o swego rodzaju refleksję na gorąco. Postulaty zawarte w stanowisku negocjacyjnym świadczą o próbie wynegocjowania jak najkorzystniejszych warunków dla Polski.

Zastosowana w kwestii dopłat bezpośrednich argumentacja okazała się niezwykle trafna, a tym samym skuteczna – obecnie nikt w UE nie neguje prawa polskich rolników do otrzymania dopłat. Natomiast ich wysokość będzie negocjował nowy rząd. Nie zmienia to faktu, że można było lepiej przygotować się do negocjacji: poprzez ustalenie liczby gospodarstw, które będą objęte wsparciem UE, przygotowanie analiz nt. ekonomicznych konsekwencji dopłat bezpośrednich, czy też docieranie z informacją na ten temat do społeczeństw UE, nie mówiąc już o kampanii informacyjnej, skierowanej do

[211] Tamże.

polskich rolników. W zakresie limitów produkcyjnych potrzebny był wyraźny sygnał, że polscy rolnicy chcą zaspokajać potrzeby polskich konsumentów, chociaż aż tak konfrontacyjny kurs być może nie był potrzebny. Jeżeli chodzi o wdrożenie standardów weterynaryjnych i fitosanitarnych, to okres przejściowy dla mleczarni i rzeźni, produkujących na rynki lokalne lub/i rynek ogólnopolski był dobrym rozwiązaniem. Z uwagi na konieczność poniesienia wysokich nakładów w stosunkowo krótkim czasie, znalazł zrozumienie UE. Natomiast rząd ten zupełnie nie poradził sobie z problemem zakupu ziemi przez cudzoziemców, proponując nierealne i nieskuteczne rozwiązania. Nie przeprowadzono rzetelnych analiz na temat możliwości zapobiegania spekulacyjnemu zakupowi ziemi, nie starano się zneutralizować części obaw społecznych, ograniczając się do chęci „przeczekania" problemu. Rząd stosował retorykę „twardej" obrony polskiego interesu, która nie pomogła ani w utrzymaniu poparcia dla rządu, ani zdobyciu akceptacji dla integracji z UE. W konsekwencji Polska znacznie wolniej zamykała poszczególne rozdziały w negocjacjach. Niezależnie od tego rząd wykonał tu ogromną pracę, przygotowując od podstaw stanowiska negocjacyjne, wypracowując projekty aktów prawnych, równolegle do tego prowadząc negocjacje. Ten wysiłek powinien również zostać doceniony.

Aby móc osiągnąć postęp w negocjacjach, nowa ekipa będzie musiała podjąć wiele trudnych decyzji. W pierwszej kolejności trzeba będzie rozważyć, czy interes 500–600 tys. „rolników towarowych" jest tak ważny, że należy ryzykować znaczące przesunięcie akcesji. Jeżeli chodzi o kwoty produkcyjne oraz standardy weterynaryjne i fitosanitarne, to rząd SLD-UP-PSL powinien podjąć działania na rzecz zmiany podejścia do rolnictwa w kraju oraz podejścia samych rolników: chodzi o koncentrowanie się na jakości produktów, zamiast na ilości. Zmiany w WPR będą zmierzały w kierunku długofalowego zrównoważenia popytu i podaży na rynkach rolnych. Negocjując kwoty produkcyjne dla polskich rolników w perspektywie średnioterminowej, należy tak uzgodnić limity, aby pokrywały one potrzeby polskiego konsumenta. Raczej trudno będzie wynegocjować kwoty przewyższające ten poziom. Niemniej jednak korzystne byłoby przyjęcie rozwiązań elastycznych, umożliwiających zaopatrywanie polskich konsumentów przez polskich rolników, dostosowując je do wahań popytu. Mimo konieczności poniesienia wysokich nakładów, w interesie polskich rolników leży jak naj-

szybsze spełnienie standardów weterynaryjnych i fitosanitarnych, ponieważ wtedy będą mogli eksportować swoje artykuły do UE. Dlatego rząd powinien stworzyć warunki finansowania tego typu inwestycji. W sprawie zakupu ziemi przez cudzoziemców rysuje się już nowy kierunek, który najprawdopodobniej zyska aprobatę UE. Podczas tej kadencji parlamentu Polska będzie musiała ustosunkować się do reformy WPR. Na miarę swoich możliwości RP powinna wziąć aktywny udział w tej debacie, nie zakładając, że wszystkie zmiany muszą niekorzystnie wpływać na kondycję polskiego rolnictwa. Strumień pieniędzy przeznaczanych na WPR zostanie tak czy inaczej zmniejszony, a reforma WPR stać się może jedyną szansą, by został on wykorzystany w bardziej racjonalny sposób. Dlatego wszelkie propozycje trzeba starannie rozważyć, biorąc pod uwagę interesy wszystkich mieszkańców wsi, a nie tylko rolników.

Politycy SLD i PSL mieli okazję obserwowania negocjacji z perspektywy opozycji, co zapewne dało im możliwość wyciągnięcia wniosków z dotychczasowych doświadczeń. Dosyć przydatną lekcją jest analiza taktyki negocjacyjnej KE. Nawet jeżeli Polska ma obecnie ograniczone możliwości stosowania podobnych forteli, to takie umiejętności przydadzą się zapewne w przyszłości. Warto zgłębiać tajniki „taktyki lisa", bo w rozszerzonej UE osiąganie kompromisu będzie swego rodzaju sztuką.

CZYM JEST CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH?

Centrum jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi dla Polski problemami polityki międzynarodowej. Podstawowym zadaniem Centrum jest doradztwo polityczne, stałe monitorowanie działań rządu w polityce zagranicznej oraz opisywanie aktualnej sytuacji międzynarodowej Polski. W tym celu przygotowujemy raporty i analizy, organizujemy konferencje i seminaria, publikujemy artykuły i książki, prowadzimy projekty badawcze i grupy robocze. W ciągu naszej wieloletniej działalności udało nam się stworzyć grono stałych współpracowników oraz zbudować forum dyskusji o polityce zagranicznej dla polityków, parlamentarzystów, urzędników państwowych i lokalnych, dziennikarzy, naukowców, studentów i przedstawicieli innych organizacji pozarządowych. Uważamy, że wobec wyzwań, przed którymi stoi polska polityka zagraniczna, powinniśmy wspierać tego typu publiczną debatę w Polsce o polityce międzynarodowej.
Założycielem i prezesem Centrum Stosunków Międzynarodowych jest Janusz Reiter.

Nasz adres:
Flory 9, 00-586 Warszawa
tel. (0048-22) 646 52 67, 646 52 68
fax (0048-22) 646 52 58
e-mail:info@csm.org.pl

Zachęcamy do korzystania z naszej strony internetowej
www.csm.org.pl

GŁÓWNI SPONSORZY CENTRUM

- Fundacja Forda
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Fundacja Konrada Adenauera w Polsce
- German Marshall Fund of the United States
- Körber Stiftung
- Fundacja „Wiedzieć Jak”
- Robert Bosch Stiftung
- Fundacja Współpracy Polsko-Niemieckiej
- Alfried Krupp von Bohlen und Halbach - Stiftung
- Haniel Stiftung
- USIS

Projekty realizowane przez Centrum były wielokrotnie wspierane finansowo także przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

Działalność Centrum wspierana jest także przez:

- firmę NAPKOMP
- Polskie Linie Lotnicze „LOT”