

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

WSPÓLNOTA SPRZECZNYCH INTERESÓW ?

**Polska i Niemcy w procesie
rozszerzania Unii Europejskiej
na Wschód**

Warszawa 1999

A 00 - 02016



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Projekt okładki: AgrafA

Teksty Barbary Lippert, Williama Patersona, Charlie'go Jeffery'ego
i Marcina Zaborowskiego z języka angielskiego przełożył Łukasz Sommer.

Publikowane w tej książce teksty zaprezentowane zostały na zorganizowanej przez Fundację im. Friedricha Eberta i Centrum Stosunków Międzynarodowych przy współpracy Institute of German Studies University of Birmingham konferencji „Interesy Polski i Niemiec w procesie rozszerzania Unii Europejskiej na wschód”, która odbyła się 21 stycznia 1999 roku w Warszawie.

ISBN: 83-88032-21-6

Na zlecenie Fundacji im. Friedricha Eberta i Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych wydało Towarzystwo „Więź”, Warszawa, Kopernika 34

Skład i korekta: Nowy Dziennik Sp. z o.o., Warszawa, ul. Lwowska 11 m. 1
Druk i oprawa: Drukarnia „Petit”, Otwock, ul. Inwalidów Wojennych 14

Cena: 18 zł

Printed in Poland

SPIS RZECZY

William E. Paterson <i>Niemcy a rozszerzenie UE — interes sektorowy czy decyzja historyczna?</i>	7
Wstęp	7
1. <i>Sektoryzacja</i>	8
2. <i>Strategie</i>	12
Barbara Lippert <i>Zmiany w niemieckiej polityce wobec rozszerzenia UE po zmianie rządu</i>	17
1. <i>Dziedzictwo Kohla — ślepy zaulek niemieckiej polityki rozszerzeniowej?</i>	18
2. <i>Wyzwania dla nowego rządu</i>	21
3. <i>Strategiczne opeje rozszerzenia</i>	27
Marcin Zaborowski <i>Strategicznie zgodne, taktycznie rozbieżne — polityka wewnętrzna a stosunki polsko-niemieckie w procesie integracji europejskiej</i>	31
Wstęp	31
1. <i>Stosunki polsko-niemieckie i strategiczne zadania polityki zagranicznej</i>	32
2. <i>Negocjacje na temat rozszerzenia UE a unijna dyplomacja Polski i Niemiec</i> ...	35
Wnioski	43
Charlie Jeffery <i>Niemieckie landy a „normalizacja” dyskusji o rozszerzeniu UE</i>	46
Wstęp	46
1. <i>Od federalizmu kooperatywnego do federalizmu konkurencyjnego</i>	47
2. <i>„Normalizacja” rozszerzenia jako kwestia polityczna</i>	50
3. <i>Bawaria a rozszerzenie Unii: pomiędzy regulacjami unijnymi a taktyką łączenia problemów</i>	52
Wnioski	58
Leszek Jesień <i>Interesy Polski w Unii Europejskiej. Uwagi krytyczne na temat procesu podejmowania decyzji w UE</i>	59
Założenia wstępne	59
1. <i>Problem demokracji — model rozwoju Unii Europejskiej</i>	60
2. <i>Cechy przyszłych nowych członków UE</i>	63
3. <i>Parlament Europejski</i>	69

Marek A. Cichocki <i>Interesy Polski w procesie rozszerzenia UE na wschód</i>	71
1. Dwie perspektywy polskich interesów	71
2. Pogłębianie i rozszerzanie	73
3. Dlaczego potrzebna jest data?	74
4. Problem instytucjonalny z perspektywy rozszerzenia	75
5. Agenda 2000	77
6. Spójna Unia	78
7. Polska granica wschodnia jako granica UE	78
8. Polska jest w Europie	80
Maciej Grabowski <i>Swobodny przepływ siły roboczej a rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód</i>	82
1. Proces rozszerzenia UE na wschód a rynki pracy — wprowadzenie	82
2. Swoboda przepływu siły roboczej w Umowie Stowarzyszeniowej	84
3. Szacunki migracji z Polski i jej tendencje w latach dziewięćdziesiątych	86
4. Migracje wewnątrz Unii	89
Podsumowanie i wnioski	91
Autorzy	95

William E. Paterson

NIEMCY A ROZSZERZENIE UE — INTERES SEKTOROWY CZY DECYZJA HISTORYCZNA?

WSTĘP

Analiza polityki europejskiej Niemiec musi opierać się na założeniu, że polityka ta ma znaczenie i praktyczne oddziaływanie. Założenie to wydaje się w sposób szczególnie istotny dotyczyć obecnej fazy rozszerzenia UE, podczas której zarówno kraje kandydackie, jak i członkowskie uważają Niemcy za najważniejszego gracza. Pogląd, iż niemiecka polityka europejska jest rzeczą ważną, odzwierciedla wielkość Niemiec, ich położenie geograficzne oraz potęgę gospodarczą. Czynniki te, rzecz jasna, pozostają jedynie potencjalnym źródłem wpływów, o ile nie zostaną umiejętnie zastosowane wobec polityki europejskiej kraju. Jednym ze wskaźników tej umiejętności jest to, jak rzadko Niemcy bywały dotychczas w Unii izolowane. Oczywiście niemożliwa jest całkowita zbieżność interesów niemieckich z wymogami polityki europejskiej w unii składającej się z piętnastu członków — trudno jednak byłoby znaleźć taką sferę polityki, która klóciłaby się z interesem Niemiec równie wyraźnie, jak wspólna polityka rolna czy też wspólna polityka rybołówstwa z interesami brytyjskimi. Kolejne rządy niemieckie wykazywały też szczególną zdolność ustosunkowywania się do nowych kwestii europejskich, a także godną pozazdroszczenia umiejętność tworzenia zarówno doraźnych, jak i długotrwałych sojuszy. Jeśli ktokolwiek uważa, że utrzymanie długotrwałego sojuszu z Francją to rzecz łatwa, powinien zastanowić się nad historią stosunków francusko-brytyjskich. Inny wskaźnik niemieckich wpływów to stopień, w jakim instytucje europejskie odzwierciedlają niemieckie normy i formy w kluczowych dziedzinach — od standardów produkcji po Centralny Bank Europejski. Z tymi wpływami wiąże się oczywiście pewne koszty. CBE stanowi po części odzwierciedlenie siły niemieckiego budżetu, toteż wkłady netto Niemiec w Unii są nieproporcjonalnie wysokie. Ceną unikania izolacji często bywają kompromisowe stanowiska w różnych kwestiach. Rola Niemiec w UE kojarzona jest z ogromnymi korzyściami — na przykład jednością Niemiec, ich pełną suwerennością i wysokim udziałem w handlu wewnątrz Wspólnot —

pojawiają się jednak znaki świadczące o tym, że owa kalkulacja zysków i kosztów jest w Niemczech coraz częściej kwestionowana. Jest to zjawisko dotyczące w coraz większym stopniu niemieckiej opinii publicznej; jednakże kwestia sprawiedliwości budżetowej [*Beitragsgerechtigkeit*] została podjęta przez elity rządzące i stanowi dziś jeden z centralnych elementów dyskursu nowego rzędu.

W dalszej części tego tekstu naszkicuję dwa odrębne style uprawiania przez Niemcy polityki europejskiej, a następnie prześlę ich implikacje dla niemieckiej polityki rozszerzeniowej.

1. SEKTORYZACJA

Pierwszy z nich wiąże się z tradycją bardzo luźnej koordynacji. Kontrastuje z polityką Wielkiej Brytanii i Francji, krajów o mocno scentralizowanych systemach, których celem jest określenie i przedstawienie interesu narodowego w aktualnie omawianych kwestiach. Polityka europejska w Niemczech jest znacznie luźniej skoordynowana i znacznie mniej nastawiona na określanie niemieckich interesów narodowych we wczesnej fazie¹.

Do niedawna w polityce koordynacyjnej istniały dwa centralne punkty: Departament Europejski w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, powstały dopiero w 1993 roku, oraz Departament E w Federalnym Ministerstwie Gospodarki, który odpowiadał za sprawy koordynacji od czasu utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali aż po ostatnią zmianę rządu. Podział pracy nie jest jeszcze całkiem jasno określony. Biuro Spraw Zagranicznych zajmuje się głównie europejską polityką zagraniczną (czyli Europejską Współpracą Polityczną, a w ostatnich czasach również Wspólną Polityką Zagraniczną i Polityką Bezpieczeństwa) oraz długoterminowymi priorytetami polityki integracyjnej, jakkolwiek za czasów Kohla urząd kanclerza stanowił tu coraz silniejszą konkurencję. Ministerstwo Gospodarki skupiało się na szeroko pojętych gospodarczych zagadnieniach integracji, jednocześnie działając jako „skrzynka pocztowa”, służąca do przekazywania dokumentacji niemieckiej polityki europejskiej innym ministerstwom, obu izbom parlamentu — Bundestagowi

i Bundesratowi, a następnie z powrotem do Brukseli i do Stałego Przedstawicielstwa. Tę funkcję przejęło obecnie Ministerstwo Finansów.

Istnienie licznych sfer odpowiedzialności w procesie koordynacji umożliwiła zawsze powstawanie szarych stref i walkę o wpływy, a tym samym pozostawia poszczególnym ministerstwom rozległe możliwości uprawiania własnej polityki sektorowej, niekoniecznie przyjętej przez cały rząd federalny. Dzieje się tak tym bardziej ze względu na rywalizację poszczególnych działów w ministerstwach o kontrolę nad procesem koordynacji. Klasyycznym przykładem była sytuacja z wczesnych lat osiemdziesiątych i walka o wpływy w Biurze Spraw Zagranicznych, kiedy to każde państwo członkowskie miało wybrać delegatów do grupy doradczej, mającej na celu sformułowanie Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej [*Solemn Declaration on European Union*]. W tym kontekście próby, dokonywane przez Biuro Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Finansów, by wzmocnić własne układy koordynacyjne, wydawały się zaplanowane jedynie z myślą o umocnieniu wewnętrznej koordynacji poszczególnych ministerstw, a nie o rządzie federalnym jako całości. Stanowi to silny kontrast z Wielką Brytanią, gdzie Sekretariat Rządu posiada bardzo silną funkcję koordynacyjną.

Tak więc polityka europejska w rutynowych kwestiach pozostaje silnie rozczłonkowana: w jakimś stopniu UE wywiera wpływ na wszystkie ministerstwa, ale nie ma „tresera”, który nadzorowałby spójność ich działań. Gabinet odgrywa bardzo nieznaczną rolę, a Komitet Sekretarzy Stanu nie ma wystarczającego autorytetu, by wymusić koordynację działań. Co więcej, owa tendencja do podziałów nasila się dzięki dynamice polityki koalicyjnej, umacniającej pozycję różnych działów w poszczególnych ministerstwach, a także przez to, że wyższe urzędy w niemieckiej służbie państwowej mają charakter polityczny, co dodatkowo wzmacnia lojalność raczej wobec politycznych patronów niż wobec samej służby i utrudnia ministerstwom dzielenie się informacjami. Zjawisko tworzenia się podziałów przybrało na wyrazistości w miarę jak od połowy lat osiemdziesiątych zwiększały się kompetencje samej Unii. Od 15 lat coraz więcej ministerstw w coraz szerszym zakresie i coraz regularniej zajmuje się kwestiami polityki europejskiej. Do tradycyjnych „euroministerstw” — takich jak Urząd Spraw Zagranicznych, Gospodarka i Rolnictwo — dołączyły nowe, z wyrazistymi interesami i obowiązkami w polityce europejskiej, od czasu Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu o Unii

¹ Por. S. Bulmer, W. Paterson, *The Federal Republic of Germany and the European Community*, London, Allen and Unwin, 1987, t. 2.

Europejskiej, przede wszystkim Ministerstwo Finansów (ściśle współpracujące z Bundesbankiem), Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości i Ochrony Środowiska. W nowym rządzie Ministerstwo Finansów wyłoniło się jako jedno z dwóch najważniejszych ministerstw — drugim jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Pozycja urzędu kanclerskiego nie jest jeszcze jasno ustalona.

Przykłady podziałów można mnożyć. Federalne Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa, będące już tradycyjnie jej bastionem, jakkolwiek zaczęło dostrzegać pewne korzyści płynące z reformy wspólnej polityki rolnej, nadal ma protekcyjnistyczny stosunek do krajowego rolnictwa, mimo że w nowym rządzie jego pozycja uległa osłabieniu. Rzeczą godną uwagi jest, że podczas negocjacji rundy urugwajskiej GATT pojawiły się wahania, czy należy stanąć po stronie innych protekcyjnistycznych ministrów rolnictwa, zwłaszcza tych z Francji, czy też wziąć pod uwagę kwestie znacznie szersze, dotyczące całej niemieckiej gospodarki. Ostatecznie przeważył ten drugi pogląd. Podczas negocjacji na temat Układu Europejskiego Ministerstwo Rolnictwa bardzo mocno forsowało interesy niemieckiego rolnictwa. Po zjednoczeniu Niemiec, Ministerstwo Gospodarki starało się zachować swoje liberalne zasady, a równocześnie znaleźć szczególne metody, by uporać się z problemami gospodarczymi pięciu nowych landów. Głoszenie zasad gospodarki liberalnej, w sytuacji gdy Niemcy dopłacają do swojego przemysłu bardziej niż jakkolwiek inny kraj UE, jest mało przekonujące, podobnie jak wyraźna niezdolność „przywołania do porządku” rządu Saksonii, gdy Komisja Europejska zażądała, by ten zwrócił subsydia przyznane na budowę nowej fabryki Volkswagena². Poza Bonn natomiast, na skutek działań Bundesbanku, który, zgodnie z własnym statutem, odpowiada za politykę monetarną i zachowuje niezależność od rządu federalnego, kilkakrotnie można było dostrzec, że Frankfurt prowadzi odrębną, twardszą politykę wobec Unii — jakkolwiek założenie Europejskiego Banku Centralnego we Frankfurcie sprawi, że miasto to stanie się centrum unijnych interesów. Dawniej jednak twierdzono, że postawa Niemiec wobec unijnej Komisji Monetarniej jest słabo skoordynowana, jako że Bundesbank i Ministerstwo Finansów zajmują wzajemnie sprzeczne stanowiska.

Podsumowując: sekteryzacja polityki ma w Niemczech długie tradycje. Początek dała jej silna pozycja poszczególnych departamentów. Tę zaś dodatkowo wzmacnia polityka koalicyjna, będąca motywacją do tworzenia politycznych „dóbr lennych”. Zjawisko sekteryzacji może utrudniać innym członkom Unii stosunki polityczne z Bonn — większość z nich bowiem prowadzi politykę bardziej o charakterze scentralizowanym, toteż oczekują od partnera wyrazistego stanowiska narodowego. Tymczasem uzgodnienie ostatecznego stanowiska Niemiec może nastąpić dopiero w późnej fazie negocjacji, co jest irytujące dla partnerów i sprawia, że sekteryzacja kojarzy się ze szczególnym traktowaniem interesów poszczególnych sektorów niemieckich i nieuwzględnianiem jako kwestii centralnej potrzeb pozostałych członków. Znajduje to odzwierciedlenie w drugiej tradycji niemieckiej polityki europejskiej, o której będzie mowa później. Takie właśnie okoliczności sprawiają, że niemieckie stanowiska polityczne są dość wyraźnie artykułowane na poziomie strategicznym, ale nie na taktycznym. Rząd federalny zdaje sobie z tego sprawę, jednakże ze względu na doraźne potrzeby rządu koalicyjnego nie znalazł jeszcze żadnego możliwego do przyjęcia rozwiązania, ani też nie znosi się na to. Syndrom konfliktów pomiędzy sektorami, słabej koordynacji i osiągnięcia stanowiska ogólnoniemieckiego dopiero w późnej fazie negocjacji może jednak przynieść czasem pewną korzyść: pozwala unikać izolacji i umożliwia osiągnięcie w ostatniej chwili kompromisów, które z większym trudem przychodziły takim krajom jak Wielka Brytania, posiadającym od początku negocjacji jasne i skoordynowane priorytety. Negatywną stroną jest, rzecz jasna, tworzenie ogromnego zamieszania w trakcie osiągania owego kompromisowego stanowiska, a inne kraje zazwyczaj pamiętają raczej te wstępne niezgodności wynikające z sekteryzacji niż późniejsze kompromisy.

Podział na sektory tradycyjnie kojarzy się z polityką prowadzoną z dnia na dzień. W przypadku decyzji historycznych, jak te podejmowane podczas Konferencji Międzyrządowych, koordynację zwykle zapewnia kanclerz. Wyraźny był jej brak podczas Konferencji Międzyrządowej w Amsterdamie w 1997 roku, gdzie opór poszczególnych ministerstw wobec propozycji rozszerzenia zakresu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów przeważył nad stanowiskiem rządu federalnego, który wspierał tę propozycję już od ponad dwudziestu lat. Wciąż toczą się spory, czy nastąpiło to wskutek trudnej sytuacji ówczesnej koa-

² Stephen Collins, Charlie Jeffery, *The German Länder and EU Eastern Enlargement: Between Apple Pie and Issue Linkage*, w: „German Politics”, Vol. 7, 1998, nr 2.

licji, dominującej roli debaty o unii walutowej (EMU), pewnego zmęczenia (*Müdigkeit*) niemieckiego rządu przywództwem w Unii, słabnącym wpływem kanclerza Kohla, czy też większej stanowczości rządów poszczególnych landów w pewnych konkretnych kwestiach³. Główne pytanie na dziś brzmi: czy rozszerzenie Unii będzie się odbywać wedle wzoru decyzji historycznych, jak w sprawie EMU, czy też tak jak w Amsterdamie.

2. STRATEGIE

Druga cecha charakterystyczna niemieckiej polityki europejskiej związana jest z tradycją formułowania dalekosiężnych strategii o celach reformatorskich. Jest to dominująca cecha niemieckiej polityki na forum UE, jej *Königsweg*⁴. Niemcy nie skupiają się na przedstawianiu wąsko pojętych interesów niemieckich sektorów, ale realizują podstawowy interes Niemiec w budowaniu takiej Europy, która „zapewniłaby rządowi dobre wyżywienie (dostatek), dobry sen (bezpieczeństwo) i nie pozwoliłaby, żeby którykolwiek był samotny (tożsamość)”. Dążenie do tych celów wyjaśnia, dlaczego rządy niemieckie są gotowe poświęcać budowaniu Europy tyle uwagi i tyle środków. Tradycję tę zapoczątkowali i ukształtowali głównie kanclerze-wizjonerzy, aczkolwiek wkład miał tu również Hans Dietrich Genscher⁵. Jest on wszakże wyjątkiem, ponieważ zarówno niemiecki, jak i europejski system rządów daje uprzywilejowaną pozycję urzędowi kanclerskiemu. Na poziomie Niemiec kanclerz posiada tzw. *Richilintien Kompetenz* (art. 65 Ustawy Zasadniczej). Również w sprawach europejskim, w stosunkach francusko-niemieckich i w Radzie Europy uprzywilejowaną pozycję posiada właśnie kanclerz.

³ Por. Elmar Brok, *Efficiency and Democracy in the Institutional Reforms of Amsterdam — a View from the European Parliament*, Konrad Adenauer Foundation, November 1998.

⁴ Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William Paterson, *Deutschlands Europäische Diplomatie: die Entwicklung des regionalen Milieus. Deutsche Europapolitik*, Bonn, Europa Union Verlag, 1998.

⁵ Por. W. E. Paterson, *Helmut Kohl, „The Vision Thing” and escaping the Semi-sovereignty Trap*, w: „German Politics”, vol. 7, 1998, nr 1.

UNIA GOSPODARCZO-WALUTOWA I ROZSZERZENIE UNII — DWA ODMIENNE PRZYPADKI

Unia gospodarczo-walutowa to klasyczny przykład polityki kierowanej wizją kanclerza. Wprawdzie to Hans Dietrich Genscher pierwszy zaczął promować ją jako jeden z głównych priorytetów niemieckiej polityki europejskiej w 1988 roku, jednakże od tamtej pory utożsamia się ją z kanclerzem Kohlem, a kiedy na konferencji w Maastricht w 1991 r. nie udało się przeforsować pomysłu Europejskiej Unii Politycznej, EMU stała się centralnym punktem w polityce europejskiej Kohla. Był on gotów poświęcić na ten cel niemalowo swego politycznego kapitału, a jego wizja Europy i siła przekonywania okazały się na poziomie elit politycznych znacznie silniejsze niż stanowiącej alternatywę „patriotyzm marki”. Przez jakiś czas konkurencją byli dlań Edmund Stoiber z Bawarii i Kurt Biedenkopf z Saksonii spośród chadeków, a także SPD w Badenii-Wirtembergii i Hamburgu podczas wyborów w tych landach, niemniej wśród elit zgoda co do unii gospodarczo-walutowej pozostała w znacznej mierze nie zagrożona. Aby ją zapewnić, Kohl postugiwał się prostą, lecz skuteczną retoryką unijną:

Poparcie dla euro = poparcie dla integracji europejskiej;
= dobrzy Europejczycy;
= dobrzy Niemcy;
= przełamanie militarystycznej i nacjonalistycznej przeszłości Niemiec⁶.

Zdumiewająco mocna była też zgoda wśród potencjalnych członków unii gospodarczo-walutowej. Mogłaby się ona okazać nader wątła, gdyby Kohl wykazał jakąkolwiek chwiejność w swoim postanowieniu.

Wewnętrzna zgoda elit w Niemczech i innych krajach, będących potencjalnymi członkami EMU, pozwoliła przekonać opinię publiczną, która zwłaszcza w Niemczech, ale również i gdzie indziej, była niezyciwiwa tej koncepcji. Niemiecka opinia publiczna przekonała się do EMU dopiero wówczas, gdy projekt ten zaczęto wprowadzać w życie. Pomocny był tu jego wybuchowy i całościowy charakter, dzięki któremu EMU zdołała skupić umysły i przezwyciężyć partykularne interesy. Mniej też było nacisków ze strony poszczególnych sektorów, jako że wszystkie, jeśli nie

⁶ Thomas Risse, *Between the Euro and the Deutsche Mark. German Identity and the European Union*, Washington, Georgetown University, 1997.

liczyć drobnych przedsiębiorców, miały skorzystal na wprowadzeniu unii gospodarczo-walutowej. Niemielka teŝ była liczbą zaangażowanych w ten projekt ministerstw — Urząd Kanclerski, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów. Instytucją, w której przypadku interes sektorowy był szczególnie wyraźny, był Bundesbank, jednakże neutralizowała go europejska wizja kanclerza. Rząd federalny bardzo umiejętnie argumentował na rzecz EMU, przedstawiając straszne skutki jej niepowodzenia dla obecnych członków UE.

ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ

Kwestia rozszerzenia Unii będzie zapewne bardziej problematyczna. Podobnie jak unia gospodarczo-walutowa, stanowila ona część europejskiej wizji Kohla. W swoich niezliczonych przemówieniach na temat Europy nieustannie wspominał on o europejskim charakterze Pragi, Warszawy i Budapesztu oraz o tym, że stosunki Niemiec z Polską powinny przypominać te, które nawiązano po wojnie z Francją. Rozszerzenie nigdy nie było jednak tak centralnym elementem retoryki Kohla jak EMU, a argument „wojny i pokoju” nie miał tu swojego odpowiednika. Dlatego kwestia ta pozostała na poziomie cokolwiek abstrakcyjnym i traciła na pilności w miarę jak rok 1990 oddalał się w przeszłość.

RZĄD GERHARDA SCHRÖDERA

Trzeba podkreślić, że główny sukces polityki europejskiej Kohla nastąpił dopiero po ośmiu latach jego urzędowania. Nowy rząd wybrany został po to, by zmniejszyć bezrobocie w Niemczech i na tym właśnie polu będzie musiał znacznie zwiększyć swoje wysiłki. Od czasu ukonstytuowania się nowego rządu kwestia ta stała się jeszcze pilniejsza, gdyż bezrobocie wzrosło jeszcze bardziej. Nowy rząd reprezentuje teŝ nowe pokolenie polityków — jest na przykład pierwszym powojennym rządem, którego żaden członek nie służył w Wehrmachcie. Zeuropeizowana tożsamość Niemiec opiera się na odrzuceniu niemieckiej historii lat 1933–1945. W miarę jak tamte wydarzenia stają się coraz bardziej odległą przeszłością, historia odgrywa coraz mniej zasadniczą rolę, a nowy kanclerz mówi o *Neue Unbefangtheit* (nieskrępowaniu [przeszłością]). W podwójnym sensie przeszłość traci jednak część swojej siły moralnej. Wspomnieliśmy już o słabnących pretensjach do nazistowskiej przeszłości. Również pogląd — bardzo popularny w Europie Zachodniej w 1990

roku — że Europa Wschodnia i Środkowa ma prawa do rozszerzeń wobec Zachodu ze względu na to, co musiały przecierpieć pod rządami komunizmu, wyraźnie stracił znaczenie, zwłaszcza wśród młodszego pokolenia, które nie pamięta już czasów zimnej wojny.

W samych Niemczech charakterystyczna dla elit zgoda w kwestii rozszerzenia Unii jest znacznie mniej wyraźna. Szczególnie słaba jest ona w landach wschodnich i w regionach posiadających silny sektor rolniczy. Opinia publiczna odnosi się bez entuzjazmu do rozszerzenia Unii i nie przekonują jej poglądy elit na temat strategicznych imperatywów rozszerzenia. Prezentowane poza granicami kraju stanowisko elit rządowych jest znacznie mniej jednolite niż w sprawie unii gospodarczo-walutowej. Kraje korzystające z funduszy kohezyjnych wyraźnie niepokoją się możliwymi skutkami rozszerzenia. Inne kraje, jak Włochy czy Francja, posiadające rozbudowany sektor rolniczy, również są zaniepokojone. Co więcej, kraje takie jak Wielka Brytania, dzielące deklarowany przez Niemcy entuzjazm dla idei rozszerzenia Unii, podobnie jak Niemcy lękają się kosztliwe ustalenie wysokości wkładów netto do budżetu Unii (*Beitragsgerechtigkeit*). W tej sytuacji stosunki francusko-niemieckie nie mogą być motorem rozszerzenia, tak jak to było w przypadku EMU. Oczywiście różnica między rozszerzeniem polega na zakresie możliwości redukcji ryzyka, jakimi dysponuje rząd federalny. Kryteria zgodności oraz Pakt Stabilności i Wzrostu — nakładające pewne wymagania na potencjalnych członków — to specjalne narzędzia wypracowane po to, aby EMU przedstawiała jak najmniej ryzyko dla Niemiec. Innymi słowy, Niemcy mogły niwelować ryzyko. Taka strategia nie znajduje analogii w odniesieniu do rozszerzenia Unii. Niemcy mogą usiłować utrzymać poziom budżetu w odniesieniu do Agendy 2000, o ile jednak w przypadku EMU kraje takie jak Hiszpania czy Irlandia miały silną motywację, by przyjąć kryteria zgodności oraz Pakt Stabilności i Wzrostu, ponieważ chciały stać się członkami EMU, o tyle w przypadku rozszerzenia nie ma tu analogii. To wyraźnie zwiększa potencjalną siłę nacisku tych krajów. Istnieje oczywiście niebezpieczeństwo, że te naciski wzmocnią sektorowy model niemieckiej polityki, właściwy dla pierwszej tradycji, w której każde ministerstwo do samego końca upiera się przy własnych żądaniach. W rządzie SPD i Zielonych rolnictwo ma słabszą pozycję niż w poprzednim, ale Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Pra-

cy wydają się przyjmować bardzo sztywny i wąski pogląd na temat swobody związków zawodowych. Gdyby niemiecka polityka rozszerzeniowa miała utknąć w modelu sektorowym, wówczas proces rozszerzenia zostałby znacznie osłabiony. Jest to bowiem proces, a nie jeden „wielki wybuch” jak EMU, co już zwiększa możliwość zablokowania. Fakt, że rządy europejskie, w tym również niemiecki, odwołują się do ustanowienia dat przyjęcia nowych członków, zwiększa to ryzyko. Gdyby rozszerzenie miało spóźnić się w stosunku do oczekiwanych dat, wówczas rządy państw kandydackich stanęłyby przed rzeczywistym problemem legitymizacji, natomiast brak takiej daty sprawia, że dostosowywanie się do kryteriów członkostwa przebiega opornie.

Nakreślony tu obraz jest być może nadzbyt pesymistyczny. Niemcy mają oczywisty interes w rozszerzeniu Unii i przesunięciu jej granic na wschód. Być może więc jest to jedynie kwestią czasu. O ile dawniej rząd niemiecki, mówiąc o rozszerzeniu, kładł nacisk na podejście realistyczne i możliwość opóźnień, o tyle dziś podkreśla konieczność rozszerzenia. Zbyt silne i wizjonerskie forsowanie idei rozszerzenia przez rząd Niemiec, zanim jeszcze osiągnięta zostanie zgoda na temat Agendy 2000, w oczywisty sposób groziłoby zwiększeniem kosztów rozszerzenia, ponieważ wszystkie kraje oczekiwałyby, że Niemcy będą za nie płacić. Być może więc jest to kwestia jaśniejszych perspektyw, rysujących się przed Agendą, kiedy już rozwiązane zostaną główne kwestie budżetowe. W pewnej chwili jednak potrzebna będzie kanclerska polityka rozszerzeniowa, skupiająca się na korzyściach z rozszerzenia, a nie na jego kosztach, jeśli proces ten nie ma ulec zahamowaniu. Innymi słowy, trzeba zdać sobie sprawę, że jest to decyzja historyczna.

styczeń 1999

Barbara Lippert

ZMIANY W NIEMIECKIEJ POLITYCE WOBEC ROZSZERZENIA UE PO ZMIANIE RZĄDU

Dwa niedawne wydarzenia, mające wpływ na politykę europejską Niemiec, to po pierwsze zmiana rządu w końcu września, po drugie zaś — zapoczątkowane w listopadzie 1998 roku zasadnicze negocjacje pomiędzy Unią a pierwszą grupą krajów kandydackich na temat przystąpienia tych ostatnich. Tak więc czerwono-zielona koalicja przejmuje rząd w Niemczech i przewodnictwo w Unii w chwili, gdy stosunki ze środkowo- i wschodnioeuropejskimi sąsiadami wkraczają w fazę znacznie bardziej operacyjną. Wszelka chwała, związana z zakończeniem podziału kontynentu i podkreślanie korzyści ze zjednoczenia Europy, wydaje się już należeć do przeszłości. Po tym, jak osiągnięto już strategiczne cele na szczytach, zwłaszcza po starcie euro¹, kanclerza Schrödera i jego rząd oczekiwac będzie ciężka praca u podstaw.

Praca nad europejskimi planami rozszerzenia i pogłębiania Unii rzeczywiście do łatwych nie należy. Jak wiemy, już pierwsze wypowiedzi nowego rządu niemieckiego na temat rozszerzenia i konieczności reform w Unii wywołały w Europie zdenerwowanie. Spowodowały nawet ostrzeżenia, by nie zmieniać roli Niemiec jako głównego motoru rozszerzenia i głównego adwokata krajów Europy Środkowo-Wschodniej². Jest jeszcze o wiele za wcześnie na to, by zestawiać głoszone przez nowy rząd hasła o ciągłości procesu rozszerzeniowego z jego faktyczną polityką, jednakże zamierzam rzucić tu nieco światła na warunki polityki rozszerzeniowej nowego rządu Niemiec i związane z tym wyzwania. Najpierw więc przyjrzyć się dziedzictwu Kohla w rządzie Schrödera jeśli chodzi o rozszerzenie Unii, następnie nakreślić obraz zasadniczych wyzwań i proble-

¹ Schröder stale używał tego wyrażenia w trakcie swej kampanii wyborczej, a także niedawno, por. „Financial Times”, listopad 1998.

² Prezydent Kwaśniewski 18 listopada 1998 roku stwierdził w Parlamencie Europejskim, że „byłby to zły znak, gdybyśmy mieli, pod hasłem realizmu, zacząć rozważać możliwość spowolnienia procesu rozszerzenia Unii Europejskiej”. Por. Agence Europe, 19 listopada 1998, s. 3.

mów, z którymi będzie musiała sobie radzić czerwono-zielona koalicja, na koniec zaś omówić kilka strategicznych opcji rozszerzenia Unii.

1. DZIEDZICTWO KOHLA — ŚLEPY ZAŁEK NIEMIECKIEJ POLITYKI ROZSZERZENIOWEJ?

Za czasów kanclerza Kohla Republika Federalna Niemiec była tym członkiem Unii, który najmocniej nalegał na jej rozszerzenie na wschód. Od czasu szczytu w Dublinie w 1990 roku, poprzez obietnicę strategii przedrozszerzeniowej w Essen w roku 1994 i przyjęcie terminu rozpoczęcia negocjacji w Madrycie, aż po luksemburskie decyzje co do trybu przystępowania nowych członków i kształtu negocjacji rozszerzeniowych (grudzień 1997), w wszystkich istotnych posunięciach związanych z rozszerzeniem Unii miał swój udział rząd niemiecki. Rząd ten, a zwłaszcza kanclerz Kohl, zdawał sobie dobrze sprawę z tego, że z chwilą, gdy trzeba by ustalić warunki, termin i koszty rozszerzenia, nie wiadomo, czy poparłaby je większość członków Unii³. Miał świadomość, że rozszerzenie trzeba traktować jako proces, któremu towarzyszą reformy w polityce i konstytucji samej Unii, a więc dalszy rozwój integracji europejskiej.

Z uwagi na opory Unii przed wpuszczeniem ubogich i nie skonsolidowanych politycznie krajów, kanclerz Kohl podkreślał historyczny charakter szansy przesunięcia jej granic na wschód, wskazując rok 2000 jako datę przystąpienia nowych członków⁴. Niewątpliwie ta postulowana data miała na celu wywarcie presji na obu stronach, zarówno na kandydatach, jak i na Unii, aby dokonywały zmian. Fakt, iż przejął tę datę prezydent Chirac, uznano za gest polityczny, mający na celu podważenie wizerunku rozszerzenia Unii jako „niemieckiego pomysłu”⁵. Rok 2000 czy jego oko-

³ Por. „Frankfurter Rundschau”, 12 December 1997.

⁴ Por. *Rede des Bundeskanzlers Helmut Kohl am 6. Juli 1995 anlässlich des Empfangs des polnischen Ministerpräsidenten in Warschau*, w: „Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung”, nr 58, 14 lipca 1995, s. 572. Również w lipcu 1995 r. kanclerz Kohl ogłosił w polskim Ściejcie, że pragnie, aby Polska stała się członkiem UE oraz NATO przed końcem tego stulecia. Zaznaczył, że tempo przystępowania nowych członków zależec będzie od postępu w tych pasztywach oraz od reform w samej Unii. Bezpośrednio po zmianach w [CEE] Kohl był jeszcze wyrazem optymista i jako datę rozpoczęcia Unii sugerował rok 1995 — np. wobec rządu węgierskiego. Por. Wolfgang Zellner, Paul Dunay: *Ungarns Außenpolitik 1990–1999*, Baden-Baden, 1998, s. 130.

⁵ Np. w styczniu 1997 roku w odniesieniu do Węgier.

lice nigdy nie był datą przewodnią w pracach rządu niemieckiego i nawet czołowi kandydaci nie uważali wówczas tej daty za realną⁶. Kiedy więc Komisja Europejska wysunęła rok 2002 jako techniczny termin obliczenia skutków rozszerzenia i związanych z nim potrzeb, w Bonn uznano, że jest to wciąż termin optymistyczny, i że niełatwo będzie go dotrzymać⁷. Nie można powiedzieć, że poprzedni rząd Niemiec wierzył w politykę złudzeń, podobnie jednak jak niektóre z krajów kandydackich, żywił nadzieję, iż Niemcy gotowe będą zapłacić każdą cenę za szybkie rozszerzenie. Zauważono też, że rząd Kohla w ostatnim roku swej kadencji unikał zonglowania datami i kładł mniejszy nacisk na rygorystyczne przestrzeganie kalendara rozszerzeniowego, dopuszczając tym samym również możliwość „wolniejszego” rozszerzenia⁸. Również w Bonn dało się słyszeć zakulisowe sugestie, że pierwsza tura rozszerzenia Unii może się nie odbyć wcześniej niż w połowie następnej dekady. Wynikało to po części z doświadczeń z krajami kandydackimi w okresie przedakcesyjnym, kiedy to politycy i urzędnicy unijni zaobserwowali znaczne spowolnienie prac adaptacyjnych. Na poziomie roboczym już na długo przed wyborami w 1998 roku przybierało na sile stanowisko realistyczne, twarde obstarżanie przy rozsądnym podejściu do *acquis communautaire*. O tym, że zagadnienia i priorytety wewnętrzne rzucają cień na interesy bardziej długoterminowe, świadczy postawa premiera Bawarii. Stwierdził on, że decyzję w sprawie negocjacji członkowskich trzeba połączyć ze sprawą Niemców sudeckich, licząc przy tym na spowolnienie samych negocjacji. Jakkolwiek Ministerstwo Spraw Zagranicznych usiłowało załagodzić niepokój o skutki rozszerzenia Unii na rynku pracy, inne ministerstwa, na poziomie federalnym i w poszczególnych landach, przybierały w tych konkretnych sprawach coraz bardziej defensywne stanowisko. Nie dysponujemy najnowszymi wynikami ankiet na temat generalnego stosunku do

⁶ Por. Barbara von Ow, *Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn*, w: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (red.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97*, Bonn 1997, s. 409–416, tu s. 410. Jednakże rząd węgierski w swoim memorandum w sprawie członkostwa w Unii, ogłoszonym 1 kwietnia 1994 roku, jako docelową datę oficjalnego przystąpienia do Unii przedstawił rok 1999 lub 2000. Por. Agnes Hargita, *Possible Conflicts between the Fulfillment of the Requirements of the European Agreements...*, w: Ferenc Mádl, Peter Christian Müller-Graf (red.), *Hungary — from Europe Agreement to a Member Status in the European Union*, Baden-Baden 1996, s. 169–181, tu s. 171.

⁷ Por. Komisja Europejska, Agenda 2000, COM 97 (2000), Brussels, 15 lipca 1997.

⁸ Nie jest możliwe stosowanie podobnych określeń bez ustalonej daty lub terminu.

rozszerzenia Unii, wiadomo jednak, że niemiecka opinia publiczna usposobiona jest raczej sceptycznie i do sprawy rozszerzenia podchodzi bez entuzjazmu⁹. Rząd Kohla zbyt długo zakładał poparcie opinii publicznej w tej kwestii i nie przygotował jej na koszty rozszerzenia ani na płynące z niego korzyści.

Ta podwójna strategia poszerzania i pogłębiania zawsze wymagała wyjaśnień co do priorytetów, konkretnych kroków i terminów. Rząd Kohla, jakkolwiek unikał łączenia tych dwóch kwestii, zawsze jednak dbał o to, by nie zaniedbywać pogłębiania, którego głównymi elementami była unia monetarna i postanowienia konferencji międzyrządowej. Nie zorganizował natomiast w podobny sposób procesu rozszerzeniowego — np. poprzez ustalenie dat i kryteriów unijnych — toteż proces ten zawsze uzależniony był od postępów w integracji.

Wprawdzie ze względów retorycznych wspomniano o potrzebie zmian w samej Unii z powodu jej rozszerzenia, ale niemieckie propozycje reform zazwyczaj były niepozorne i miały charakter raczej ilościowy. Wynikało to z banalnej prawdy, że perspektywa rozszerzenia i związane z nim wyzwania w żadnym razie nie rozpały entuzjazmu dla gwałtownych i zasadniczych reform w Unii. W świetle konieczności dostosowania się do zmian po roku 1990, kiedy to UE stała się potęgą regionalną, postanowienia z Maastricht i Amsterdamu były w rozczarowujący sposób fragmentaryczne i ostrożne. Przez dłuższy czas Ministerstwo Spraw Zagranicznych starało się unikać jakichkolwiek prób łączenia zasadniczych kwestii reform związanych z Agendą 2000 — a więc strukturą finansową UE, reformą wspólnej polityki rolnej, funduszy strukturalnych oraz reformy instytucjonalnej — i nie zgadzało się traktować ich pakietowo. Ta strategia osobnego traktowania poszczególnych spraw ignorowała unijne cykle i obyczaje dotyczące działań politycznych. W końcu rząd Kohla musiał ustąpić wobec tendencji do rozwiązania pakietowego i zgodził się na to podczas szczytu w Cardiff w 1998 roku. Właściwie sam sprowokował tę sytuację uporem, z jakim obstawał przy zmianie polityki zarządzania własnymi zasobami i sprawiedliwszym podziale dóbr wewnątrz Unii, równocześnie blokując głębokie przemiany we wspólnej polityce rolnej. Co więcej, ta oczywista sprzeczność postaw rządu nie-

mieckiego była łatwym celem krytyki, a dla jego unijnych partnerów stanowiła pretekst do tego, by samemu nie określać jasno, co, z finansowego oraz instytucjonalnego punktu widzenia, jest niezbędne do przeprowadzenia reform w Unii.

Tak więc pod koniec rządów Kohla kwestie związane z Agendą 2000 utknęły w martwym punkcie, podczas gdy konkretne negocjacje w sprawie przystąpienia nowych członków jeszcze nie nabrały rozpędu. W ostatecznym rozrachunku spuścizną, jaką pozostawił swoim następcom rząd Kohla, jest dość niejasna i dwuznaczna. Toteż skromny cel dokończenia tego, co rozpoczęte, jaki stawiają sobie Schröder i Fischer, stanowi w dalszym ciągu poważne wyzwanie i wymaga pewnej wizji Europy i UE w XXI wieku.

2. WYZWANIA DLA NOWEGO RZĄDU

Dwie obecne koalicyjne partie rządowe nie opierały swoich kampanii wyborczych na sprawach polityki zagranicznej i zapewniały wszystkich w kraju i za granicą, że znakiem firmowym ich rządu będzie ciągłość, a rozpoczęte projekty zostaną dokończone. Wcześniej, jako partie opozycyjne w Bundestagu, zarówno SPD, jak i Zieloni demonstrowali zgodność z europejską polityką rządu Kohla w ogóle, a z polityką rozszerzeniową w szczególności. Jeśli wziąć pod uwagę ów wyjątkowo silny konsensus prointegracyjny pomiędzy dużymi partiami w Bundestagu, oficjalne oświadczenie, jakie znalazło się w ugodzie koalicyjnej z 20 października 1998 roku oraz pierwsze *exposé* kanclerza Schrödera w Bundestagu 10 listopada 1998 roku potwierdzają w zasadzie podwójną strategię pogłębiania i poszerzania integracji, natomiast pozostają niejasne, jeśli przełożył je na konkretne działania polityczne. Czerwono-zielona koalicja obiecała wszakże nadać tej strategii nową dynamikę. Jak na razie, wiadać, że skupia się ona na gospodarce, a przede wszystkim na „europejskim pakiecie o zatrudnieniu”. Tu właśnie plany unijne stanowią odzwierciedlenie wewnętrznych planów nowego rządu¹⁰.

Już przebieg i efekty zjazdu amsterdamskiego wywołały poważniejsze wątpliwości co do tego, czy rząd Kohla pozostanie na stanowisku prointegracyjnym i czy będzie się trzymał koncepcji unii politycznej o szerszym

⁹ Por. „European Commission Eurobarometer. Public Opinion in the European Union”, nr 48 jesień 1997, Luxemburg 1998, s. 353.

¹⁰ Inne kluczowe dziedziny dotyczą wzmocnienia spraw wewnętrznych i systemu sprawiedliwości oraz rozwoju m.in. polityki ochrony środowiska.

zasięgu niż monetarna¹¹. Również nowy rząd będzie musiał odpowiedzieć na podobne pytania o własne cele strategiczne oraz interesy związane z integracją europejską, które będą musiały wykraczać daleko poza przefadowany program niemieckiego przewodnictwa w Unii. Tu koalicja musi stawić czoło pewnemu wyzwaniu, którego nie da się zbyć papierowymi hasłami realizmu. Wszelki postęp w dziedzinie rozszerzania Unii staje się bardziej realistyczny z chwilą, gdy zyska się pełny obraz celów, do których Unia zmierza.

Jakkolwiek rząd Schrödera i Fischera kładzie nacisk na sprawy wewnętrzne, jak bezrobocie, reforma systemów opieki społecznej, zwiększenie konkurencyjności i odbudowa gospodarki wschodnich Niemiec, można się spodziewać, że będzie działał na rzecz tych celów również na osiami unijnym i że również w Unii Niemcy będą szukały narzędzi do ich osiągnięcia. To zaś, w połączeniu z przywróceniem do życia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, mogłoby się złożyć na nową unię społeczną, ekologiczną, a tym samym również polityczną. Jakkolwiek nie jest jasne, do jakiego stopnia nowy rząd zamierza inwestować w dalszy rozwój systemu politycznego UE, potrzebna jest mu średnioterminowa perspektywa Unii składającej się z około 20 członków i funkcjonującej na zasadach przejrzystości, wzajemnego zaufania i demokracji. Zasadnicza reforma instytucji oraz działań politycznych w takiej Unii musi być prowadzona z większą energią. Trzeba w niej na nowo odnaleźć równowagę pomiędzy jednością a zróżnicowaniem. Jednocześnie zaś, dojrzeniu Unii jako potęgi regionalnej powinna towarzyszyć nowa dynamika i widoczny sukces. Zapewnienie takich witalnych zabezpieczeń w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, o których postanowiono w Amsterdamie, stanowi tu pierwszy sprawdzian.

Prócz tych wyżej wspomnianych szerszych kwestii jest jeszcze bardzo dużo spraw, którymi należy się zająć już w roku 1999. Pierwszym sprawdzianem będzie ustalanie tych zagadnień Agendy 2000, które nowy rząd pragnie rozwiązać już w marcu 1999 roku. Dlatego też dyskusja nad pogłębianiem integracji jako wstępnym warunkiem jej rozszerzania jest dość dziwna. Kanclerz Schröder po raz kolejny głosi konieczność zredukowania niemieckiego wkładu do budżetu Unii i znalezienia nowej formuły na

następne lata, podczas gdy Zieloni zawsze zajmowali w tej sprawie stanowisko bardziej umiarkowane. Socjaldemokraci twardo zamierzają obniżyć koszty wspólnej polityki rolnej i popierają współfinansowanie rolnictwa przez budżety krajowe i przesuwanie w tym kierunku jego kosztów. To przesunięcie i zmiana polityki usztywniłyby stanowisko Niemiec w sprawie rozszerzenia i umocniły ich pozycję wobec reformy unijnego systemu gospodarowania środkami.

Byłoby jednak złudzeniem sądzić, że z chwilą ustalenia konkretnych spraw Agendy 2000 rozszerzenie będzie już tylko kwestią dni. Przede wszystkim najnowsze propozycje reformy wspólnej polityki rolnej zaprojektowane są na Unię złożoną z 15 członków i nie uwzględniają integracji dużych sektorów rolniczych w krajach kandydackich, takich jak Węgry czy Polska. Jeśli więc wziąć pod uwagę proces powstawania Unii różnej prędkości, a zapewne także różnych systemów, nowi członkowie znajdują się w Unii radykalnie odmiennie nawet od tej z Maastricht.

Trudno określić stanowisko nowego rządu w kwestii rozszerzenia Unii. Nie ma wątpliwości, że postrzeżga on interesy Niemiec w sposób, który kształtował politykę rozszerzeniową Niemiec przez całe lata czterdzieste. W rozszerzeniu widzi on szansę na to, by powiększyć strefę demokracji i dobrobytu, w pokojowy sposób rozwiązać konflikty środkowej i wschodniej Europy oraz przynieść stabilizację regionowi, który wiele wycierpiał wskutek swojego położenia między Niemcami a Rosją. Stabilność w regionie, ale również stosunki społeczne i polityczne pozostają kwestiami priorytetowymi. Historia i geografia dała Niemcom rolę promotora i regulatora procesu rozszerzenia. Co więcej, niektórzy spośród socjaldemokratów widzą w rozszerzeniu spełnienie Ostpolitik oraz łagodzenie napięć, zgodne z tradycją Willy'ego Brandta i Helmuta Schmidta, natomiast Zieloni wskazują na paneuropejski wymiar obecnej fazy integracji europejskiej.

Wypowiedzi oficjalne, zwłaszcza ministra spraw zagranicznych oraz kanclerza, zapewniają sąsiadów z Europy Środkowej i Wschodniej, iż rząd „nie będzie się wahał wykorzystać szans na rozszerzenie Unii”¹². Jednakże niechęć rządu Schrödera do ustalenia daty przystąpienia nowych członków wywołała debatę, którą minister stanu Verheugen okre-

¹¹ Por. np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30 października 1997; „Financial Times” 30 października 1997.

¹² Por. kanclerz Schröder, *Deklaracja programu politycznego w Bundestagu*, 10 listopada 1998.

lit jako „widmowa” (*Gespersterdebatte*). Co więcej, mówiono w niej otwarcie o niebezpieczeństwie spowolnienia procesu rozszerzeniowego, jeśli reformy UE nie będą za nim nadążać¹³. Niezależnie od wszelkich dyplomatycznych uzasadnień tej zmiany tonu i języka, wskazuje ona na rozmaite wyzwania i niepokoje tych po obu stronach granicy, którzy sądzili, że sytuacja będzie się automatycznie rozwijać w stronę rozszerzenia, i to w znacznej mierze w warunkach *status quo*. Pytanie, jakie można by tu postawić, brzmi: komu czerwono-zielona koalicja usiłuje postawić wyzwanie — partnerom z Unii czy kandydatom do niej? Wygląda na to, że nowy rząd wciąż jeszcze nie podjął decyzji, jak w wiarygodny sposób wykorzystać rozszerzenie do przyspieszenia tych reform, których zresztą wymaga interes samej Unii, oraz co zrobić, aby oba te procesy nie stanęły w miejscu.

Nowy rząd dał jasno do zrozumienia, że swoboda przepływu siły roboczej będzie możliwa dopiero po upływie nieokreślonego okresu przejściowego¹⁴. Samo w sobie, stwierdzenie to właściwie nikogo nie dziwi, ale też nie stanowi esencji niemieckiej strategii negocjacyjnej. Geograficzna bliskość kandydatów daje szczególnie korzyści gospodarcze i polityczne, ale stanowi też źródło trosk gospodarczych i społecznych (napływ tańszej siły roboczej, przemieszczenie zakładów produkcyjnych i miejsc pracy do Europy Środkowej i Wschodniej itp.) Można więc spodziewać się sztywnego stanowiska jeśli idzie o okresy przejściowe w tych sferach, gdzie kandydaci muszą się poważnie dostosować do standardów unijnych (ochrona środowiska, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne oraz rynek wewnętrzny). Czerwono-zielona koalicja będzie musiała ustalić pewną granicę długości okresów przejściowych, prawdopodobnie opierając się na koncepcji, wedle której członkostwo będzie ukoronowaniem wysiłków adaptacyjnych, nie zaś pierwszym krokiem, po którym dopiero nastąpi większość dostosowań. To oczywiście będzie miało wpływ na tempo przyjmowania nowych członków. Po lekkim początku negocjacji nad łatwiejszymi rozdzielanymi nastąpią zapewne znacznie trudniejsze rozmowy, zarówno z kandydatami, jak i wewnątrz Unii. Ta postawa wydaje się słuszna w odniesieniu do kandydatów, lecz jej niezamierzonym skutkiem

¹³ Por. wywiad z Gerhardem Schröderem *Uns die Last erleichtern*, „Der Spiegel” 1999, nr 1, s. 42–45, tu s. 44; podobną argumentację przedstawił Joschka Fischer w programie BBC „Newshour”, 11.12.1998, 14.00.

¹⁴ Por. *Deklaracja programu politycznego, op. cit.*

może być umocnienie pozycji wielu sceptycznie nastawionych do rozszerzenia osób w Unii. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydaje się przygotowane do wywarcia na Unię nacisku, aby określiła ona docelową datę zakończenia negocjacji pod koniec roku 1999¹⁵ lub na początku 2000, kiedy ustalone zostaną już sprawy związane z Agendą 2000 i uzgodniony będzie przebieg reformy instytucjonalnej¹⁶. Pozwoli to zachować dynamikę w okresie, gdy przeciągające się negocjacje z grupą ośmiu lub dziesięciu kandydatów będą się żmudnie posuwały do przodu. Umożliwi też utrzymanie się preferowanej zawsze przez frakcję SPD w Bundestagu strategii osobnego traktowania kandydatów.

Dla każdego rządu kusząca może być polityka rozszerzenia oparta na krótkoterminowych czynnikach wewnętrznych oraz na opinii publicznej. Od nowej ekipy rządzącej można oczekiwać, że podejmie się przywództwo i że w ramach dążenia do strategicznych celów rozszerzenia zajmie się szerszym informowaniem opinii publicznej. Aby osiągnąć ten cel, nie można przedstawiać rozszerzenia w sposób „redukcjonistyczny”, trzeba natomiast ukazać szerszą perspektywę związaną z nim kosztów i korzyści. Co więcej, rozszerzenie stanowi element nowych wyzwań, jakim Unia musi stawić czoło jako potęgą regionalną, aczkolwiek poszerzona Unia nie może być jedynym wkładem w nowy porządek kontynentu po 1989 roku; potrzebna jest równoległa strategia dla dalszych wschodnich sąsiadów¹⁷.

Jak widać już teraz, zmiana z Kohla na Schrödera objawia się w dwójki sposób. Po pierwsze, daje się zauważyć nowy ton i nowy język obecnego rządu; po drugie, czerwono-zielona koalicja musi działać w krytycznej fazie procesu pogłębiania i rozszerzania integracji, co wymaga zdecydowania i zorganizowanego doń podejścia. Nowa generacja polityków i ekspertów przemawia z większą pewnością siebie. Francuski minister spraw zagranicznych Védrine uważa, że ten wyrazisty język i swobodny styl świadczą o przekroczeniu dawnych zahamowań¹⁸, inni mówią o efekcie *katharsis*. Dystans wobec harmonijnej fasady mógłby pomóc tande-

¹⁵ Por. minister Fischer, cytowany w „Welt am Sonntag”, 6 grudnia 1998.

¹⁶ W listopadzie 1998 roku kanclerz Schröder powiedział, że wynik negocjacji będzie łatwiej ocenić za rok lub dwa. Por. wywiad z TF, 1-TV, 30.11.1998, 20.30.

¹⁷ Por. Michael Dauderstädt, Barbara Lippert, *Die deutsche Ratspräsidentschaft. Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU*, Bonn 1998, s. 47–48.

¹⁸ Por. wywiad radiowy z France Inter, 28.10.1998, 8.20.

mowi Schrödera i Fischera w wyrobieniu sobie wyrazistego profilu i w bardziej energicznym rozwiązywaniu gromadzących się w UE problemów z reformami. W tej sytuacji wydaje się, że kanclerz Schröder jako swoją główną koncepcję prezentuje postulat „przejrzystego równoważenia interesów”¹⁹, oczekując w zamian „stosownego wkładu” i „stosownych rozwiązań” ze strony państw członkowskich. Z drugiej strony zarówno minister spraw zagranicznych Fischer, jak i kanclerz Schröder powołują się na formułę, wedle której Niemcy są adwokatem Europy Środkowo-Wschodniej w Unii oraz główną siłą napędową jej rozszerzenia — a więc trzymają się również tradycyjnego języka swych poprzedników²⁰. Nowy rząd musi dodatkowo zdobyć się na mieszkankę zdecydowania na poziomie operacyjnym oraz symbolicznych gestów na poziomie psychologicznym.

Podsumowując, przed spójną strategią pogłębiania i rozszerzania integracji stoją trzy zasadnicze wyzwania:

- Rozwiązanie konkretnych problemów zawartych w Agendzie 2000 i stworzenie perspektywy systemu politycznego Unii złożonej z około 20 członków.
- Jednoczesne podtrzymywanie dynamiki negocjacji poprzedzających przystąpienie nowych członków przez jak najszybsze (patrz powyżej) ustalenie daty zakończenia pierwszej rundy negocjacji. Proces rozszerzenia nie może być przyspieszany przez samą Komisję; potrzebne jest również stałe i zdecydowane wsparcie ze strony najważniejszych państw członkowskich, głównie Niemiec.
- Informowanie opinii publicznej w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności za Unię i jej miejsce w Europie, przez idee „dojrzałej UE” jako potęgi regionalnej. Trzeba przy tym zapobiec polaryzacji i wyobcowaniu pomiędzy politycznymi elitami a opinią publiczną w sprawie rozszerzenia.

Nowy rząd musi więc zadbać, aby uzasadnianie pogłębiającej się integracji europejskiej w oparciu o rozszerzenie Unii i jednocześnie wykorzystywanie rozszerzenia na rzecz jej pogłębiania, nie przerodziło się

¹⁹ Por. np. *Objectives and Priorities of the German Presidency in the Council of the European Union*, 2 grudnia 1998.

²⁰ Por. *Deklaracja programu politycznego*, 10.11.1998, *op. cit.*

w mechanizm negatywny, w razie gdyby któryś z tych procesów spotkał się z trudnościami.

3. STRATEGICZNE OPCJE ROZSZERZENIA

Przedstawimy tu cztery opcje, zróżnicowane według zmniejszającej się preferencji dla szybkiego i rozległego rozszerzenia²¹:

Opcja nr 1 — Rozszerzenie za każdą cenę. Byłaby ona możliwa jedynie w razie ostrego kryzysu we wschodniej Europie, zwłaszcza w Rosji. Aby przeciwdziałać jego rozszerzeniu na sąsiednie kraje kandydackie, szczególnie Polskę, państwa członkowskie mogłyby zdecydować się na przyjęcie ich w trybie awaryjnym. Inną taką sytuacją mogłoby być poważne zagrożenie demokracji w kraju o orientacji prozachodniej. W celu powstrzymania sił autorytarnych Unia mogłaby wówczas uczynić krok na rzecz stabilizacji systemu politycznego w tym kraju poprzez szybkie rozszerzenie. Koszty takiego postępowania znacznie przekroczyłyby płynące z niego korzyści, które miałyby głównie charakter symboliczny. Unia nie byłaby w stanie nalegać na pełne dostosowanie się danego kraju do swoich standardów, toteż musiałyby się zgodzić na znaczne ich rozmycie — to zaś mogłoby stanowić precedens zarówno dla członków obecnych, jak i przyszłych.

Opcja nr 2 — Rozszerzenie na podstawie kryteriów. Strategia ta odnosi się przede wszystkim do kryteriów uzgodnionych w Kopenhadze. Ich katalog można by jeszcze poszerzyć i nadać im większą wyrazistość. Na przykład, można by określić warunki społeczne kraju kandydackiego w kategoriach dystrybucji dochodów, bezrobocia i biedy. Wyniki nie powinny nadmiernie odbiegać od średniej unijnej albo przynajmniej od unijnego minimum. Inym kluczowym punktem byłby warunek, że za członkostwem w Unii muszą opowiadać się nie tylko elity polityczne, ale też większa część ludności kraju. Referenda w sprawie przystąpienia do Unii byłyby więc mile widziane, a nawet mogłyby stanowić polityczny wymóg.

Rozszerzenie na podstawie kryteriów wymagałoby również, aby Unia określiła w sposób bardziej konkretny kryteria własnych możliwości po-

²¹ Ten rozdział oparty jest na książce Dauerstädt i Lippert, *op. cit.*, s. 43–46.

większania się. Głównym warunkiem rozszerzenia byłoby zapewnienie Unii zdolności działania. Zależałoby to od trzech najważniejszych czynników: przede wszystkim od procedur i instytucji, które nieuchronnie straciłyby na sprawności działania z chwilą zwiększenia liczby członków. Po drugie, środki finansowe Unii muszą odpowiadać jej zobowiązaniom i zadaniom. Trzeci czynnik to interesy członków, których odzwierciedleniem są procedury i zasady Unii. Jeżeli interesy te są wystarczająco zbieżne, Unia może zachować efektywność i wydajność swoich działań nawet wówczas, gdy zapewni się specjalne względy dla interesów mniejszości i mniejszych krajów. W tym kontekście należy zastosować odpowiednie kryteria po to, by wykluczyć takich kandydatów, którzy doprowadziliby do poważnego pogłębienia podziałów w Unii i tym samym zagrożiliby jej zdolności działania. Okres przed przystąpieniem powinno się wykorzystać do tego, by uzyskać maksymalną zgodność pomiędzy kandydatami a Unią.

Ta opcja jest korzystna głównie dla UE, ale również dla nowych członków, skoro uzyskają członkostwo. Jest to strategia nastawiona na rzeczywiste efekty oraz na wydajność systemu politycznego Unii; jednocześnie zaś pozwala Unii na skuteczniejsze kierowanie procesem rozszerzeniowym. Jej wynikiem będzie rozszerzenie odbywające się krok po kroku. Jego rytm zależęć będzie od tego, jak kandydaci będą spełniać kryteria rozszerzenia. Niekorzystne jest to, iż UE mogłaby wykorzystywać luki w tej strategii jako pretekst do przeciągania negocjacji. W takiej sytuacji nacisk na reformy uległby osłabieniu, choćby reformy te były w oczywisty sposób potrzebne.

Opcja nr 3 — Najpierw pogłębienie, potem rozszerzenie. Jest to opcja zawieszenia procesu rozszerzeniowego do czasu, gdy reforma Unii oraz proces pogłębiania integracji europejskiej umocnią się dostatecznie. Wprowadzenie w życie pakietu reform znanego jako Agenda 2000 nie wystarczyłoby do tego, by przyznać członkostwo pierwszej grupie kandydatów. Niezbędny zwłaszcza byłby postęp w dziedzinie reformy wspólnej polityki rolnej, włączając w to decyzje Światowej Organizacji Handlu, przekształcenie systemu politycznego Unii i dalszy proces uwspólnotowienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, a także wypróbowanie ich

w fazie konsolidacyjnej. Oznaczałoby to, że rozszerzenie Unii przed rokiem 2003 lub 2005 nie byłoby możliwe.

Korzyści z tej opcji polegałyby na rozszerzeniu skonsolidowanej Unii o znacznych zdolnościach działania. Służyłoby to również interesom nowych członków. Weszłyby one do Unii, która politycznie i finansowo mogłaby sobie pozwolić na otwarcie swych granic. Złą stroną tej strategii byłaby drastyczna utrata politycznej wiarygodności. UE dałaby bowiem jasno do zrozumienia, że obojętne, jaki sukces odniosą reformy w krajach kandydackich, przyjęcie tych krajów zależałoby jedynie od stanu reform w samej Unii. Mogłoby to mieć szkodliwy wpływ na gospodarce i społeczne procesy adaptacyjne i na umacnianie demokracji w krajach sąsiednich.

Opcja nr 4 — Zawieszenie procesu rozszerzeniowego/Twierdza europejska. Ta opcja nie jest strategią, którą UE czynnie stara się realizować, lecz prawdopodobnie scenariuszem, w którym przeczona jest działać. Mógłby on mieć miejsce w razie ostrego kryzysu gospodarczego i społecznego w Unii. Kraje szczególnie słabe i niestabilne mogłyby popchnąć Unię w stronę „Twierdzy europejskiej”. Unia spowolniłaby wówczas integrację kandydatów nawet na poziomie praktycznym. Okresy kryzysowe i recesji zazwyczaj nie służą reformom w gospodarczych i społecznych sektorach krajów członkowskich, toteż problemy polityczne i gospodarcze w Unii wzmocniłyby politykę protekcjonizmu i dystansowania się wobec krajów trzecich. Można by też spodziewać się ostrych sporów wokół kwestii dystrybucji oraz znacznego osłabienia tendencji do poszukiwania rozwiązań opartych na współpracy.

Zle skutki tej opcji byłyby jeszcze większe niż opcji nr 3, ponieważ należałoby się obawiać dalszych procesów dezintegracyjnych i nasilenia tendencji ksenofobicznych i populistycznych. Przynajmniej w skali średnioterminowej taki scenariusz pogorszyłby konkurencyjność Unii oraz jej pozycję gospodarczą i polityczną w świecie.

Głoszona przez czerwono-zieloną koalicję „zdecydowana i realistyczna kontynuacja procesu rozszerzeniowego”²² jest bliska opcji nr 2 („Roz-

²² Formuła ze wspólnego listu kanclerza Schrödera i prezydenta Chiraca do kanclerza Klimy przed szczytem wiedeńskim, por. Agence Europe, nr 7360, 10 grudnia 1998, s. 6-7.

szerzenie na podstawie kryteriów”), może jednak rozwinąć się w kierunku opcji nr 3 („Najpierw pogłębienie, potem rozszerzenie”), zwłaszcza wówczas, gdy niewystarczającemu marginesowi wzrostu gospodarczego towarzyszyć będzie rzeczywiste rozluźnienie budżetów narodowych i rynków pracy. Można więc poradzić Niemcom, aby w procesie rozszerzeniowym powstrzymały zarówno swoje oczekiwania, jak i obawy, natomiast starały się uniknąć pułapki „wąskiego realizmu”²³, przed którą ostrzegali były polski minister spraw zagranicznych, Władysław Bartoszewski.

styczeń 1999

Marcin Zaborowski

STRATEGICZNIE ZGODNE, TAKTYCZNIE ROZBIĘŻNE
— POLITYKA WEWNĘTRZNA A STOSUNKI
POLSKO-NIEMIECKIE W PROCESIE INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ¹

WSTĘP

Nie ma chyba w Europie dwustronnego dialogu, który w tak wielkim stopniu byłby uzależniony od ogólnych procesów na arenie międzynarodowej jak stosunki polsko-niemieckie. Nieco ponad dziesięć lat temu Polska i Republika Federalna Niemiec nie mogły się porozumieć co do większości istotnych kwestii w polityce zagranicznej obu krajów. Po zakończeniu zimnej wojny oba kraje dokładały starań, by zintegrować Polskę z Zachodem, głównie przez doprowadzenie do członkostwa Warszawy w Pakcie Północnoatlantyckim oraz w Unii Europejskiej. Ta polityka dała już owoce, po części dzięki wsparciu ze strony Niemiec; niedawno Polska przystąpiła do NATO. Co ważniejsze, również to, że rozpoczęto pierwszą fazę rozszerzenia Unii i że Polska ma szansę stać się jej członkiem jeszcze przed końcem następnego dziesięciolecia, jest w dużej mierze zasługą Bonn i jego stałego wsparcia w tej sprawie.

Droga Warszawy do Unii okazała się jednak uciążliwsza niż pierwotnie zakładano. W miarę jak proces rozszerzenia wchodzi w fazę konkretnych, nawet Niemcy coraz słabiej nawołują do jego przyspieszenia. Wprawdzie sternicy niemieckiej polityki zagranicznej trzymają się kursu „europeizacji” stosunków ze wschodnimi sąsiadami, lecz okazuje się, że to nie wystarczy, aby zapewnić pełne poparcie RFN dla członkostwa Polski w UE. Przyczyną jest zjawisko wykorzystywania polityki unijnej jako elementu polityki wewnętrznej, które, jak staram się tu wykazać, określa dziś niemiecką, a w mniejszym stopniu również polską, politykę rozszerzeniową.

Od czasu objęcia władzy w Niemczech przez rząd socjaldemokratów i Zielonych, stosunek Bonn do rozszerzenia Unii uległ ochłodzeniu.

¹ Tekst ten powstał przy wsparciu *Research Support Scheme* Fundacji Na Rzecz Społeczeństwa Otwartego, grant nr 113/1998.

²³ Przemówienie w Bundestagu, 8 maja 1995, w: Deutscher Bundestag (red.) *Gedenken des Deutschen Bundestages und des Bundesrates an das Ende des Zweiten Weltkriegs und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft*, Bonn 1995, s. 13.

Również z oficjalnych deklaracji podzielonego rządu polskiego nie zawsze jasno wynika, że jest on zdeterminowany doprowadzić do członkostwa Polski w Unii. Ustalając plan działań na swój okres przewodniczenia w Unii (pierwsza połowa roku 1999), Republika Federalna postanowiła skupić się na tych zadaniach, które odzwierciedlają wewnątrzpolityczny interes Bonn. Tymczasem Warszawa, coraz silniej nękana przez zubożałych chłopów i inne przemysłowe grupy interesu, spełnia wymagania Brukseli w powolnym tempie. W rezultacie można mówić o braku dynamizmu, a nawet o spowolnieniu procesu rozszerzenia Unii. Zapewne jest to zjawisko nieuniknione, trzeba jednak zauważyć, że równoległe z nim ma miejsce w Polsce spadek publicznego poparcia dla idei przystąpienia do europejskiego klubu. Jeśli proces ten się utrzyma, to wynik referendum, planowanego przed ostatecznym przystąpieniem Polski do Unii, może być nieprzyjemną niespodzianką dla zwolenników rozszerzenia integracji europejskiej na wschód.

Tematem niniejszego tekstu jest rozbieżność między bliskością strategicznych interesów Niemiec i Polski po zakończeniu zimnej wojny a licznymi sporami, jakie pojawiły się w kontekście rozszerzenia UE. Jego teza przedstawiona jest w dwóch częściach. Pierwsza pokrótce omawia relacje pomiędzy strategicznymi interesami Niemiec i Polski, stwierdzając, że aktualnie są one zasadniczo zbieżne i opierają się na koncepcji „zakotwiczenia” Polski w instytucjach europejskich. To założenie „wspólnoty interesów” prowadzi do drugiej części tekstu, która poświęcona jest pytaniu, dlaczego, pomimo poparcia elit polskich i niemieckich dla idei rozszerzenia Unii, w praktycznej fazie tego procesu pojawiło się tyle sporów. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, niniejszy tekst analizuje rozwój sytuacji wewnętrznej w obu krajach, zwłaszcza politykę partynąj i biurokratyczne mechanizmy decyzyjne. Część trzecia zawiera wnioski i nieco uwag podsumowujących oraz krótkie omówienie polskiej polityki podczas negocjacji w sprawie rozszerzenia Unii.

1. STOSUNKI POLSKO-NIEMIECKIE I STRATEGICZNE ZADANIA POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Fakt, że Niemcy i Polacy w swych najnowszych dziejach raczej ze sobą walczyli niż rozmawiali, nie czyni ich wzajemnych stosunków czymś wyjątkowym ani szczególnie odmiennym od, dajmy na to, stosunków francusko-niemieckich. Ze względu na bliskość geograficzną i pokrewne

doświadczenia krajów położonych w centrum kontynentu, priorytety polskiej i niemieckiej polityki zagranicznej nigdy nie były wzajemnie obojętne. W istocie oba kraje były w przeszłości przekonane o wzajemnej rozbieżności, a nawet sprzeczności tego, co określały jako swoje „interesy narodowe”². O ile Bonn, dzięki członkostwu RFN w organizacjach europejskich i atlantyckich, miało motywację do tego, by pogodzić się w spornych kwestiach i budować strategiczne układy partnerskie z innymi krajami zachodnimi, o tyle żelazna kurtyna nie stanowiła podobnej motywacji. A jednak z chwilą, gdy runął mur berliński, pojawiła się szansa na polsko-niemieckie zbliżenie, którą z powodzeniem wykorzystano. Po latach wrogości Polacy i Niemcy uznali, że ich interesom najlepiej posłużą przystąpienie Polski do organizacji europejskich.

Dlatego też Bonn konsekwentnie promowało wiele inicjatyw na rzecz rozszerzenia NATO i UE na wschód. Podczas negocjacji wokół Układów Stowarzyszeniowych pomiędzy Wspólnotą Europejską a Czechosłowacją, Węgrami i Polską, Niemcy razem z Wielką Brytanią doprowadziły do uwzględnienia w tekście traktatu perspektywy rozszerzenia³. Ponadto kryteria członkostwa dla krajów kandydackich, ustalone podczas szczytu kopenhaskiego w 1993 roku, zatwierdzono przy silnym poparciu Niemiec. Idea „partnerstwa strukturalnego”, która umożliwiła krajom kandydackim uczestnictwo w niektórych sesjach UE, zainicjowana została w 1994 roku, w okresie niemieckiego przewodnictwa w Unii⁴, a „strategia przedakcesyjna” wraz ze swą częścią prawną, czyli „Białą Księgą”, również była w pełni popierana (jeśli nie zainicjowana) przez Bonn⁵. Ponadto Bonn już wcześniej obstawało mocno przy tym, aby Unia rozszerzyła się na Polskę, Czechy i Węgry, co nie było bez znaczenia dla późniejszych decyzji o rozpoczęciu negocjacji rozszerzeniowych z tymi krajami oraz Estonią, Słowenią i Cyprzem⁶. Ogólnie rzecz biorąc, jasne jest,

² Stanisław Stomma, *Czy fatalizm wrogości? Refleksje o stosunkach polsko-niemieckich 1871-1933*, „Znak”, Kraków 1980.

³ Por. Jose I. Torreblanca Payá, *The European Community and Central Eastern Europe (1989-1993). Foreign Policy and Decision Making*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid 1997, s. 139-405.

⁴ Por. *Presidency Conclusions, Essen 10 December 1994*, The European Commission, Brussels, Annex 4.

⁵ Por. *Fälsche Hoffnungen*, „Der Spiegel”, 12 grudnia 1994.

⁶ Wywiad przeprowadzony w niemieckim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Wydział Europy Środkowo-Wschodniej; Bonn, 20 listopada 1997.

że Niemcy odegrały kluczową rolę w procesie, dzięki któremu polskie (a także czeskie i węgierskie) członkostwo w Unii staje się rzeczywistością.

Polska w dalszym ciągu będzie oczekiwać od Niemiec wspierania europejskiej integracji Warszawy. I rzeczywiście trudno sobie wyobrazić, żeby Niemcy nagle zmienili front i zaczęły sprzeciwiać się polskiemu członkostwu w Unii. Toteż polsko-niemiecka „wspólnota strategicznych priorytetów w polityce zagranicznej” nie wydaje się zagrożona. Niemniej, w miarę jak stosunki obu krajów stają się coraz bliższe, zaczynają wyłaniać się strategiczne różnice „w akcentowaniu pewnych spraw”. Chodzi tu przede wszystkim o stosunek do wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa w Unii⁷ oraz o pożądaną stopień integracji⁸. W obu tych kwestiach Polska prawdopodobnie zajmie stanowisko bardziej konserwatywne niż jej zachodni partner. Jednakże, pomimo tych „raczej potencjalnych niż rzeczywistych” punktów niezgody, wydaje się rzeczą jasną, że Polska i Niemcy zaszyły już daleko od czasu, gdy udało im się pogodzić strategiczne różnice. Jasne jest również to, że sprawa integracji Polski z Unią Europejską ma w dalszym ciągu kluczowe znaczenie dla kształtu stosunków polsko-niemieckich.

Jeśli więc chcemy zająć się niedawnymi punktami niezgody, jakie zaistniały w stosunkach polsko-niemieckich w kontekście rozszerzenia UE na wschód, to skupianie się na strategicznych kwestiach wielkiej polityki nie wydaje się słuszne ani użyteczne. W tym świetle, dyskusję na temat głębokiej rewizji niemieckiej strategii wobec rozszerzenia Unii („czy Niemcy nadal uważają, że rozszerzenie Unii leży w ich interesie?”) uważam za chybioną⁹. Od samego początku właściwych negocjacji na temat przystąpienia Polski do Unii jasne jest, że pragmatyczne, krótkotermino-

⁷ Por. *Atomowa wpadka*, „Gazeta Wyborcza”, 25 listopada 1998. *Ustyszec nasz głos*, „Gazeta Wyborcza”, 25 listopada 1998. *Polen will auf den Atomschirm der NATO nicht verzichten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 7 grudnia 1998.

⁸ Na temat stosunku Polaków do idei integracji europejskiej, por. Marek Cichocki (red.), *Polacy wobec integracji europejskiej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998; Jerzy Hausner, *Partie wobec integracji*, w: Jerzy Hausner i in. (red.), *Przystąpienie czy integracja? EU-Monitoring II*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1998, s. 108–131.

⁹ Na temat polskiej dyskusji wokół rzekomej „głębokiej zmiany” w polityce Niemiec wobec rozszerzenia Unii, por. Janusz A. Majcherek, *Widmo nowej Realpolitik*, „Rzeczpospolita”, 3 listopada 1998; Aleksander Smolar, *Unia na horyzoncie*, „Rzeczpospolita”, 19–20 grudnia 1998; *Świat 1998 a sprawa polska*, „Życie”, 8 stycznia 1999.

we interesy przeważają nad dalekosiężnymi względami politycznymi. Po to więc, by przeanalizować rozwój dwustronnych stosunków w kontekście rozszerzenia Unii, rozwój będący w znacznej mierze procesem natury technicznej, trzeba skupić się na wewnętrznej scenie politycznej. Przede wszystkim zaś należy przyrzeć się tym elementom, które wpływają na stanowiska Niemiec i Polski podczas negocjacji rozszerzeniowych, i zbadać mechanizmy podejmowania decyzji w niemieckiej i polskiej dyplomacji unijnej.

2. NEGOCJACJE NA TEMAT ROZSZERZENIA UE A UNIJNA DYPLMACJA POLSKI I NIEMIEC

Negocjacje na temat przystąpienia nowych członków stanowią w znacznej mierze sprawę wewnętrzną Unii Europejskiej. Nad przebiegiem tego procesu czuwa ponadpaństwowa Komisja Europejska, która ocenia kandydatów wedle ich zgodności z *acquis communautaire*. Również kraje członkowskie przygotowują swoje pozycje wyjściowe w tej sprawie przy coraz większym wpływie ministerstw „wewnętrznych”, takich jak ministerstwa finansów czy rolnictwa — podczas gdy wydziały spraw zagranicznych są słabiej reprezentowane niż we wstępnej, politycznej fazie negocjacji. Ogólnie mówiąc, udział państw członkowskich w procesie rozszerzenia przypomina ustalanie stanowisk politycznych wobec innych procesów unijnych. Biorąc to wszystko pod uwagę, należy pamiętać, że dla Niemiec rozszerzenie Unii na wschód to zaledwie część jej ogólnoeuropejskiej dyplomacji. To zaś sugeruje, że po złożonym procesie dochodzenia w tej kwestii do wewnętrznej zgody Niemcy będą konfrontować swoje stanowisko wobec rozszerzenia Unii z innymi priorytetami swej polityki europejskiej.

ROZSZERZENIE UNII A „INNE” PRIORYTETY W DYPLMACJI EUROPEJSKIEJ

Wyniki wyborów do Bundestagu w 1998 roku oznaczały zmianę w niemieckiej polityce unijnej. Nowy, pragmatycznie (i wewnętrznie) zorientowany rząd szczególnie mocno popierał następujące trzy procesy¹⁰.

¹⁰ Ugoda między SPD a Sojuszem 90/Zielonymi odnosi się bezpośrednio do pierwszej dwójki z wymienionych powyżej zadań politycznych. Por. *Chapter XI. European Integration, International Partnership, Security and Peace*, w: *Coalition agreement between the SPD and Alliance 90/Greens signed in Bonn on October 20, 1998* (www.germany-0rg/govern/coalition.htm).

1. Reformę unijnego systemu finansowania, pozwalającą na obniżenie niemieckich dopłat do budżetu Unii i „sprawiedliwsze” rozmieszczenie zasobów¹¹.
2. Rozwój i dalszą synchronizację polityki zatrudnieniowej. Zwalczanie rosnącego bezrobocia przez tworzenie finansowanych przez państwo miejsc pracy i zrównanie kosztów zatrudnienia w całej Unii.
3. Harmonizację podatków w państwach członkowskich Unii¹².

Odkąd nowa administracja objęła urzędy, stało się rzeczą jasną, że niemieckie naciski na rzecz tych procesów w istotny sposób wpłynęły na gotowość Unii do przyjęcia nowych członków. Jakkolwiek postulat reformy budżetowej wysunięty został przez poprzednią koalicję¹³, nowy rząd promuje tę sprawę o wiele bardziej aktywnie, doprowadzając do antagonizmów z niektórymi innymi członkami Wspólnoty¹⁴. Ponadto nowa administracja łączy bezpośrednio sprawę reformy finansowej z ekspansją na wschód, deklarując politykę *Keine EU Erweiterung ohne Finanzreform* („Nie” dla rozszerzenia UE bez reformy finansowej)¹⁵. Drugi z postulatów, rozwój polityki zatrudnieniowej, nie daje się łatwo pogodzić z rozszerzeniem swobody poruszania się pracowników na te kraje, w których koszt pracy jest wyraźnie niższy niż w Niemczech. Po trzecie wreszcie, postulat zharmonizowania systemów podatkowych w całej Unii niepokoi Wielką Brytanię, która jest głównym poza Niemcami zwolennikiem jej rozszerzenia¹⁶. Mogłoby to oznaczać marginalizację Wielkiej Brytanii oraz powrót niekooperatywnego stylu w polityce europejskiej, a taki rozwój wypadków z pewnością spowolniłby proces rozszerzenia¹⁷.

¹¹ Por. *Der Streit über die Reform der Europäischen Union hält an*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9 grudnia 1998; *Europe's Spots Up for Grabs*, „Financial Times”, 14 grudnia 1998.

¹² Por. *Germany to Push Ahead with EU Tax Harmonising Plans*, „Financial Times”, 24 listopada 1998.

¹³ Por. *Auditors Challenge Budget Rebate Call*, „European Voice”, 11–17 lipca, 1998; *Sein Oder Nicht Sein*, „Der Spiegel”, 18 maja 1998.

¹⁴ Por. *EU North and South Split on Spending Freeze*, „Financial Times”, 7 grudnia 1998.

¹⁵ Por. *Bundesregierung: Keine EU Erweiterung ohne Finanzreform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 3 grudnia 1998.

¹⁶ *Britain: Out of Harmony Again*, „The Economist”, 28 listopada 1998; *Tax Debate Storms Out from the Margins*, „Financial Times”, 9 grudnia 1998.

¹⁷ Analizę brytyjskiej polityki unijnej znaleźć można w: Stephen George, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford 1990.

Ponadto również niektóre deklaracje rządu polskiego na temat przystąpienia do Unii stoją w niezgodzie z pewnymi nowymi postulatami wysuwanymi przez niemiecką dyplomację unijną. Na przykład argument polskiego ministra rolnictwa przeciwko proponowanym reformom wspólnej polityki rolnej w Agencji 2000 wzmacnia głosy sprzeciwu wobec reformy systemu finansowego Unii¹⁸. W dodatku sprzeciw rządu polskiego wobec koncepcji wprowadzenia okresu przejściowego w dziedzinie swobodnego przepływu siły roboczej utrudnia postulowaną przez Niemcy harmonizację polityki zatrudnieniowej w UE¹⁹.

Ogólnie rzecz biorąc, zarysowane powyżej postulaty nowej administracji niemieckiej stanowią uzupełnienie pewnego ogólnego, dalekosiężnego priorytetu wszystkich niemieckich rządów, mianowicie wzmacniania i pogłębiania integracji europejskiej²⁰. Widać jednak wyraźnie, że minęły już czasy, gdy Republika Federalna gotowa była do większych poświęceń materialnych w tym celu niż jakiegokolwiek inne państwo członkowskie. Koncepcja rozszerzenia Unii, mimo swej wciąż wysokiej pozycji na liście niemieckich priorytetów politycznych, nie będzie miała w Niemczech pełnego poparcia, dopóki nie zostanie przeprowadzona przynajmniej część wspomnianych powyżej reform. Jak na ironię, obecne stanowisko Polski, dążące do uzyskania pełnego członkostwa w Unii jak najszybciej i przy jak najkrótszych okresach przejściowych (jeśli nie liczyć ochrony środowiska i zakupu ziemi przez cudzoziemców), w chwili obecnej może osłabić gotowość Niemiec do wspierania jej dążeń w tym względzie. Jednakże gospodarcze kłopoty zarówno w Polsce, jak i w Niem-

¹⁸ Por. Klaus Bachmann, *Czy polska drżyna umie grać w piłkę*, „Rzeczpospolita”, 10 czerwca 1998. Szczegóły na temat proponowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej znaleźć można w: *Agenda 2000 — For Stronger and Larger Union*, „Bulletin der Europäischen Union Beilage” 1997 nr 5, s. 27–36. *The Week in Europe*, The European Commission, 19 marca 1998.

¹⁹ Na temat niemieckiej dyskusji wokół stanowiska Polski w kwestii rozszerzenia swobody przepływu siły roboczej, por. *Warschau will Anfang an Vollwertiges EU Mitglied Sein*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 26 lutego 1998.

²⁰ Por. Simon Bulmer i William Paterson, *West Germany's Role in Europe: „Man-Mountain” or „Semi-Guliver”?*, „Journal of Common Market Studies” XXVIII, 1989, s. 95–117; Peter Katzenstein, *United Germany in an Integrating Europe*, w: Peter Katzenstein (red.), *Tamed Power, Germany in Europe*, Ithaca and Cornell University Press, 1997; Simon J. Bulmer, *Shaping the Rules? The Constitutive Politics of the European Union and German Power*, w: Katzenstein, *Tamed Power*, s. 1–49.

czeh utrudniają rządowi obu państw zmiany deklarowanej polityki unijnej, które przyspieszyłyby proces rozszerzenia. Aktualny kształt debat politycznych w obu krajach oraz pewne zmiany w sposobie administrowania tego procesu przez polskie i niemieckie służby cywilne wydają się potwierdzać tę obserwację.

PARTIE POLITYCZNE

Podstawowe elementy życia politycznego w Polsce i w Niemczech są w gruncie rzeczy zdumiewająco podobne. Ze względu na prawo wyborcze — ordynacja proporcjonalna z pięcioprocentowym progiem — w życiu politycznym obu krajów dominuje orientacja centrystyczna i system rządów koalicyjnych. Walka polityczna między partnerami koalicyjnymi i możliwości zmiany rządu poprzez zmianę partnera dają podobne skutki. W obu przypadkach ustawy wyborcze raczej eliminują tendencje radykalne i umacniają styl polityki oparty na konsensie. Prócz tego w chwili obecnej zarówno w rządzie niemieckim, jak i w polskim, ministerstwa spraw zagranicznych znajdują się w rękach słabszego partnera koalicyjnego. Dlatego też w pewnym sensie wpływ polityki wewnętrznej na działania polskiej i niemieckiej dyplomacji jest porównywalny.

Jeśli chodzi o stanowisko polskich i niemieckich partii w kwestii członkostwa Polski w Unii, w obu krajach panuje ponadpartijna zgoda, aby popierać ten strategiczny priorytet polityki zagranicznej²¹. W gruncie rzeczy idea rozszerzenia UE na wschód nigdy nie stała się przedmiotem politycznego sporu pomiędzy rządem a opozycją, a w każdym razie nie w taki sposób, który wskazywałby wyraźnie na którąś partię jako zasadniczo przeciwną rozszerzeniu.

W istocie podczas rządów poprzedniej koalicji CDU/CSU-FDP w Niemczech, SPD i Zieloni oskarżali rząd o nadmierny sceptycyzm w dziedzinie rozszerzenia²². Obecnie role się odwróciły i czerwono-zielona koalicja krytykowana jest za spowalnianie procesu. Jest więc rzeczą jasną, że koncepcja rozszerzenia UE stała się elementem niemieckiej

²¹ Por. Danuta Zagrodzka, *Stare lęki, nowe strachy*, „Gazeta Wyborcza”, 7 grudnia 1998.

²² CSU *warni erneut vor überstürzten Beitritten*, „Süddeutsche Zeitung”, 12 maja 1998; *Polska nie leży między Niemcami a Francją. Rozmowa z Günterem Verheugenem, ekspertem SPD*, „Rzeczpospolita”, 1 lipca 1998; *Niefortunna rezolucja. Verheugen: Po zwycięstwie SPD będzie inaczej*, „Rzeczpospolita”, 7 lipca 1998; *Gerhard Schröder w Warszawie. Nie stawiamy warunków*, „Rzeczpospolita”, 18 czerwca 1998.

„filozofii” unijnej, zasadniczo nie kwestionowanym przez opozycję²³. Ta wstrzemięliwość w wykorzystywaniu argumentów antyrozszerzeniowych jest szczególnie godna uwagi, jeśli będziemy pamiętać o zasadniczej niechęci niemieckiej opinii publicznej do popierania członkostwa Polski w Unii²⁴. Z kolei w Polsce pewien eurosceptycyzm wykazuje prawie skrzydło rządzącej AWS oraz opozycyjne PSL²⁵. Podobnie więc jak w przypadku Niemiec, właściwa debata toczy się ponad liniami podziału, przebiegającymi wewnątrz rządu i opozycji, a nie pomiędzy nimi. Zarówno w Niemczech, jak i w Polsce mniejsza partia w koalicji (Unia Wolności i Zieloni) zajmuje wyraźnie bardziej proeuropejskie stanowisko niż ich większy partner²⁶. Niemiecy Zieloni i polska Unia Wolności postrzegają też sprawy dyplomacji europejskiej jako podstawę swych sukcesów wyborczych i odpowiednio też traktują je tak, aby zwiększyć swą popularność we własnym kraju. Te zasadniczo proeuropejskie postawy mniejszych partii mają też pewien wpływ na ich politykę wobec „trudnych kwestii” związanych z rozszerzeniem Unii. Widać wyraźnie, że Zieloni reprezentują stanowisko bardziej ugodowe niż SPD i że z UW negocjują się łatwiej niż z AWS. Na przykład w dziedzinie swobodnego przepływu siły roboczej „Zielony” minister spraw zagranicznych Niemiec zajmuje mniej restrykcyjne stanowisko niż kanclerz²⁷. Natomiast liberalna UW nie jest tak nieprzejednana w kwestii zakupu ziemi przez cudzoziemców, jak bardziej tradycyjnie nastawiona AWS.

Jednakże najważniejsze elementy stanowiska Polski i Niemiec w negocjacjach przed rozszerzeniem UE mogą w większym stopniu zależeć od wewnętrznych walk o władzę w łonie obydwu większych partii koalicyjnych. Te „rodzinne” spory znacznie trudniej stwierdzić, jako że nie są

²³ Por. Zagrodzka, *Stare lęki...*, *op. cit.*

²⁴ Tylko 30% Niemców opowiada się za członkostwem Polski w UE, a 52% jest przeciw. Por. *Support for Enlargement of the European Union (% by country)*, Eurobarometer Report 47, European Commission, Brussels wiosna 1997, Annex B.20.

²⁵ Por. Hausner, *Polacy wobec...*, *op. cit.*, s. 108–131.

²⁶ Na temat stanowiska polskiej UW wobec Europy, por. Hausner, *Polacy wobec...*, s. 108–131. Na temat oświadczeń niemieckiego ministra spraw zagranicznych, Joschki Fischera (przywódcy Sojuszu 90/Zielonych), w sprawie polityki europejskiej, por. *Perspektywy rozwoju Europy w przyszłości*, „Problemy Międzynarodowe” 1997, nr 3. *Ein Realo sieht die Welt*, „Die Zeit”, 12 listopada 1998.

²⁷ Por. *Gespräch mit Joschka Fischer über das Koalitionsklima und die Außen- und Sicherheitspolitik*, „Der Spiegel”, 23 listopada 1998.

one skierowane do szerszej publiczności i nie służą zdobywaniu głosów. Zarówno niemieckiej SPD, jak i polskiej AWS brak silnego i spójnego kierownictwa. W przypadku Polski jest to wszakże problem głębszy, ponieważ AWS nie jest partią w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale luźnym sojuszem centroprawicowym, spajaniem przez związek zawodowy „Solidarność”. Jest jednak jasne, że siłę przywódców polskich i niemieckich wciąż poważnie ogranicza polityka wewnętrzna ich partii. W obu też przypadkach, zarówno w AWS, jak i w SPD, zasadniczy element tych sporów stanowią kwestie związane z integracją europejską.

Pierwszym, który ogłosił i zaczął realizować te „nowe” zadania, jakie stawia dziś sobie niemiecka dyplomacja europejska, był nie kanclerz Schröder, lecz poprzedni minister finansów. Oscar Lafontaine, który należał też do kierownictwa SPD. W Polsce zagadnienia integracji europejskiej w dalszym ciągu wzbudzają kontrowersje w rządzącej AWS²⁸. Jakkolwiek premier Jerzy Buzek reprezentuje stanowisko umiarkowane²⁹, istnieją w tym ugrupowaniu silne tendencje, by stawiać Unii twarde warunki i nie ustępować w sprawie „polskich interesów narodowych”, o ile nie jest to absolutnie konieczne³⁰. W konsekwencji AWS wykazuje słabą skłonność do kompromisu podczas negocjacji rozszerzeniowych. Również to, że AWS-owski minister rolnictwa jest politycznie zaangażowany w zdobywanie głosów rolników, może wyrzucić pewien wpływ na pozycję rządu wobec Agendy 2000³¹.

Mówiąc ogólnie, sama idea rozszerzenia UE jest w Polsce i w Niemczech powszechnie akceptowana i polityka partyjna nie kieruje się przeciwko niej. Z drugiej strony, niedawny rozwój wydarzeń sprawia, że proces integracji Polski z Unią staje się coraz bardziej zależny od rozwoju polityki europejskiej w innych dziedzinach, takich jak reforma budżetowa czy polityka zatrudnieniowa. Te kwestie stanowią dziś w Niemczech najważniejszy przedmiot wewnętrznych dyskusji. Dlatego wszelkie zmiany w tworzeniu niemieckiej polityki w tych dziedzinach będą nadal wywierać wpływ na rozszerzenie UE, a więc również na stosunki polsko-niemieckie.

²⁸ Por. *To żył minister*, „Rzeczpospolita”, 22 lipca 1998.

²⁹ Jerzy Buzek, *Poland's Future in a United Europe*, ZEI — Discussion Paper C6/1998, Bonn. *Data bardzo potrzebna*, „Rzeczpospolita”, 8 lipca 1998.

³⁰ Por. Bachmann, *Czy polska drużyna...*, *op. cit.*

³¹ Por. Bachmann, *Czy polska drużyna...*, *op. cit.*

SŁUŻBY PAŃSTWOWE

Polskie i niemieckie struktury administracyjne, odpowiedzialne za politykę europejską, sprawiają wrażenie mocno zdecentralizowanych. Konstytucja Republiki Federalnej zapewnia poszczególnym częściom rządu względną autonomię, a także ustanawia federalny system rządów³². W Polsce główne kompetencje decyzyjne w sprawach europejskich podzielone są między urząd premiera i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ze względu na niedawną reformę administracyjną wzrosło też rola regionów.

NIEMCY

Za czasów poprzedniej administracji decyzje w sprawie rozszerzenia Unii koordynowane były formalnie przez grupy do zadań specjalnych (*Arbeitsstabe*), powołane w tym celu w ministerstwach spraw zagranicznych oraz gospodarki. W praktyce — pomimo braku odrębnego wydziału spraw europejskich, do koordynowania wszystkich tych kwestii, włącznie z rozszerzeniem, pretendowało biuro kanclerskie. Ogólnie rzecz biorąc, widać było wyraźnie, że, z uwagi na stosunkowo słabą pozycję Ministerstwa Gospodarki, większa część władzy w tej dziedzinie pozostaje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przy pewnym stopniu zwierzchnictwa ze strony biura kanclerskiego. System ten potwierdzał istotną rolę strategicznie prowadzonej polityki zagranicznej w procesie rozszerzenia Unii. Przyczyniał się też do umocnienia wyraźnej popularności tej koncepcji wśród niemieckich polityków³³.

Niedawna zmiana rządu oraz rozwój negocjacji rozszerzeniowych zaowocowały wyraźną zmianą mechanizmów decyzyjnych. Wydział europejski Ministerstwa Gospodarki wraz z grupą specjalną do spraw rozszerzenia przeniesiono do Ministerstwa Finansów. Stworzono też specjalną jednostkę do spraw europejskich w biurze kanclerskim, na której czele znalazł się dawny kierownik grupy specjalnej do spraw rozszerzenia w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Jakkolwiek *Auswärtiges Amt* nie zostało oficjalnie pozbawione żadnych kompetencji, jest rzeczą jasną, że przejście spraw europejskich

³² Na temat sporu wokół niemieckiej dyplomacji unijnej, por. Simon Bulmer, Charlie Jeffery, William E. Paterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Bertelsmann Wissenschaftsstiftung, Gütersloh 1997.

³³ Por. Zagrodzka, *Stare lęki...*, *op. cit.*

przez silne Ministerstwo Finansów zwiększa możliwość wewnętrznej rywalizacji. Umocnienie pozycji Ministerstwa Finansów w sprawach europejskich oznacza również zmianę w niemieckiej polityce wobec rozszerzenia Unii. Dawniej Ministerstwo Spraw Zagranicznych, tradycyjnie skupione na strategicznych celach i zadaniach Niemiec, nalegało na szybkie rozszerzenie i stosunkowo mało uwagi przywiązywało do bezpośrednich kosztów tego przedsięwzięcia. Ministerstwo Finansów, wspomagane przez biuro kanclerza, będzie się natomiast sprzeciwiać wszelkim krokom, mogącym wymagać zwiększenia niemieckiego wkładu do budżetu Unii lub zagrozić niemieckiemu rynkowi pracy. Obecnie uważa się, że rozszerzenie Unii oznacza poświęcenie tych priorytetów — stąd drugorzędna rola kwestii rozszerzenia dla obecnego rządu.

POLSKA

W Polsce proces tworzenia dyplomacji europejskiej rozdzielony jest pomiędzy Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) a Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, pozostających we władzy dwóch różnych partii. Ponadto jednostka, zajmująca się negocjowaniem warunków przystąpienia Polski do Unii, powołana została poza Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). Teoretycznie podział pracy jest jasny. Ministerstwo Spraw Zagranicznych określa wytyczne i zajmuje się kwestiami rozszerzeniowymi o charakterze dwustronnym. Komitet Integracji Europejskiej przekształca te wytyczne w dyrektywy i koordynuje pracę pozostałych ministerstw. Wreszcie Grupa Negocjacyjna zajmuje się negocjowaniem warunków przystąpienia Polski do Unii z Brukselą. W praktyce jednak działania tych grup często pokrywają się wzajemnie; dochodzi też do rywalizacji o charakterze politycznym.

UKIE, który przynależy do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ustanowiony został jako przeciwwaga dla MSZ, gdzie dawniej przewodniczących nominował prezydent. Powołanie na stanowisko przewodniczącego grupy negocjacyjnej Jana Kulakowskiego miało przewodzić nominację Ryszarda Czarneckiego, który poprzednio przewodniczył Komitetowi Integracji Europejskiej³⁴. Miał też miejsce konflikt personalny w samym Komitecie między ministrem Czarneckim a jego zastępcą z UW³⁵.

³⁴ Por. *Rozmowa z Ryszardem Czarneckim*, „Rzeczpospolita”, 7 lipca 1998.

³⁵ Por. *Kłótnia ministrów*, „Rzeczpospolita”, 7 lipca 1998.

Ten potencjalnie konfliktogenny układ i wynikające zeń problemy ze złą koordynacją to zapewne jedna z przyczyn, jakie złożyły się na odebranie Polsce 34 milionów ECU udziału w programie PHARE³⁶, którą to decyzję oficjalnie uzasadniano brakiem kompetencji projektów przygotowanych przez stronę polską. Ta decyzja Unii Europejskiej spowodowała kryzys polityczny, w wyniku którego organizacja spraw europejskich w Polsce została częściowo odpolityczniona; minister Czarnecki został usunięty ze stanowiska, a Komitet Integracji Europejskiej przejął „niepolityczny” sekretarz stanu, odpowiedzialny bezpośrednio wobec premiera.

Jeżeli ta ostatnia zmiana okaże się trwała, zapewne usprawni ona mechanizmy decyzyjne polskiego rządu w sprawach europejskich³⁷. Wciąż jednak wyraźnie widać, że rozgrywki partyjne wywierają istotny wpływ na proces tworzenia polskiej polityki europejskiej³⁸. Ta trwałość bezpośrednich powiązań między polityką a służbą państwową osłabia zdolność tej ostatniej do stworzenia długoterminowej strategii europejskiej, otwartej na krótkoterminowe kompromisy w sprawach mniej ważnych. W efekcie wpływa to na gotowość Polski do tego, by zaadaptować pewne priorytety niemieckiej polityki europejskiej, co mogłoby przyspieszyć proces rozszerzenia Unii.

3. WNIOSKI

Rozszerzenie UE i NATO na wschód oznacza dla Niemiec stabilizację ich otoczenia, a więc poprawę stanu bezpieczeństwa. Dla Polski oznacza ono koniec sytuacji „kraju pomiędzy”, która w przeszłości stanowiła dla niej źródło zagrożeń. Jest więc jasne, że obie strony mają tu swój rzeczywisty interes. Jednocześnie trzeba pamiętać o tym, że ani interes własny, ani czynniki zewnętrzne nie zapewniają wszystkich odpowiedzi na pytania związane z aktualnym stanem wzajemnych stosunków.

Trzeba tu wspomnieć jeszcze o dwóch sprawach. Po pierwsze, członkostwo w Unii ma o wiele głębsze konsekwencje niż przystąpienie do NATO. Ma bowiem wpływ na przemysł, politykę i kulturę państwa

³⁶ Por. *Polska traci 34 miliony ECU*, „Rzeczpospolita”, 26 maja 1998. *Polen will WU-Gelder besser verwerten*, „Focus”, 2 czerwca 1998.

³⁷ Odejście przewodniczącej OCEI, niepolitycznej urzędniczki, p. Fendler, wywołało walkę o to stanowisko w centroprawicowej koalicji rządowej w Polsce. Por. *Reforms Face Political Turmoil*, „Financial Times”, 21 grudnia 1998.

³⁸ Por. *Tó zły minister*, *op. cit.*

członkowskiego. Wpływa na życie codzienne jednostek i ich poczucie tożsamości. Prócz tego Unia skupia kraje o liberalno-demokratycznej formie rządów. Aby więc wyjaśnić zbliżenie, jakie nastąpiło po 1990 roku między Niemcami a starającą się o członkostwo w UE Polską, trzeba przyrzeć się szeregowi procesów wewnętrznych, na przykład demokratyzacji i przemianom w kulturze politycznej. Innymi słowy, polsko-niemiecką „wspólnotę interesów” można również dobrze określić jako „wspólnotę wartości”, łączącą dwa państwa demokratyczne.

Po drugie, właśnie dlatego, że zarówno Polska, jak i Niemcy posiadają demokratycznie wybrane rządy, temat ich wzajemnych stosunków w procesie tak złożonym jak integracja europejska (która sama w sobie nie-rzadko przypomina wewnętrzny handel) często podnoszony bywa przez różnych aktorów sceny politycznej bądź ekonomicznej, którzy dostrzegają w nim szansę realizacji partykularnych interesów. Pomimo więc rzeczywistej zbieżności strategicznych zadań w polityce zagranicznej, w trakcie negocjacji na temat rozszerzenia Unii nadal wychodzić będą na jaw liczne punkty niezgody.

Niedawna zmiana w polityce europejskiej Niemiec wpłynęła już na tempo rozszerzenia Unii. Jak już staraliśmy się wykazać wcześniej, jest mało prawdopodobne, by obecny rząd Niemiec miał w dalszym ciągu naciskać na przyjęcie Polski do Unii, o ile nie będzie go satysfakcjonował postęp dokonujący się w innych dziedzinach polityki europejskiej. Nie musi to koniecznie oznaczać, że proces przystępowania Polski do Unii zostanie spowolniony, ani że polskiemu rządowi nie pozostało już nic poza odwoływaniem się do argumentów historycznych. Istnieje wiele strategii, jakie strona polska może zastosować w celu przyspieszenia negocjacji rozszerzeniowych i przystąpienia do Unii w korzystnym terminie i na korzystnych warunkach.

Polski rząd powinien jasno i w pełni poprzeć rozwój Unii Europejskiej, przewidywany przez Agendę 2000. Nie powinien się uskarżać na to, że dokument ten tworzy podwójne standardy dla sektorów rolniczych w poszczególnych krajach członkowskich. W istocie trudno bowiem znaleźć powód do tego, by zachęcać do dalszego rozrostu rolnictwo polskie, zatrudniające czwartą część siły roboczej, a wytwarzające zaledwie 6% PKB³⁹.

³⁹ Por. *Future in the Farming*, „Business Central Europe”, maj 1998.

Polska ma też możliwość (choć nie jest to konieczne ani godne zalecenia) dobrowolnego kompromisu, jaki proponował amerykański ekonomista Jeffrey Sachs⁴⁰. Zgodnie z tą propozycją Polska miałaby dobrowolnie zrezygnować z udziału w niektórych unijnych programach pomocy i z nieograniczonego dostępu do unijnego rynku pracy. W zamian zostałaby zwolniona z obowiązku dostosowania się do unijnych standardów ochrony środowiska, a niektóre gałęzie polskiego przemysłu byłyby nadal chronione. W rzeczy samej premier Jerzy Buzek oznajmił niedawno, że aby przyspieszyć proces rozszerzenia Unii, Polska nie musi przystępować do wszystkich unijnych programów promocji i rozwoju⁴¹.

Co jednak najważniejsze, Polska powinna brać czynny udział w dyskusji na temat przyszłości Unii. Może się to wiązać z argumentacją na rzecz tych interesów, wartości czy instytucji, które strona polska uważa za najistotniejsze dla zachowania własnej tożsamości. Jak zauważył były ambasador polski w Niemczech, Janusz Reiter, najlepsze forum do tego rodzaju debat istnieje już w postaci Trójkąta Weimarskiego, tworzonego przez Niemcy, Francję i Polskę⁴². Taki rozwój sytuacji mógłby posłużyć trzem celom jednocześnie: przyczynić się do jednoczenia Europy, ożywić stosunki polsko-niemieckie i wzmocnić ogólną ideę integracji europejskiej.

⁴⁰ Por. Bogdan W. Mach, *Historyczne nadzieje i przyziemne dylematy: dylematy polskie-go uczestnictwa w Unii Europejskiej*, w: Cichocki (red.), *Polacy wobec...*, s. 20.

⁴¹ Por. Smolar, *Unia...*, op. cit.

⁴² Janusz Reiter, *Refleksje na temat stosunków polsko-niemieckich*, w: Barbara Wizi-mirska (red.), *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, Warszawa 1997, s. 262–265. Rozbudowa-ną analizę „współpracy weimarskiej” i zbiór związanych z tym tematem dokumentów znaleźć można w: „Przegląd Środkowoeuropejski/Central European Review”, luty 1998.

Charlie Jeffery

NIEMIECKIE LANDY A „NORMALIZACJA” DYSKUSJI O ROZSZERZENIU UE¹

WSTĘP

Dla niemieckich landów kwestia rozszerzenia UE ma podobne znaczenie jak szarlotka dla Stanów Zjednoczonych: jest to jedna z podstawowych kwestii życiowych, wobec której nie sposób wyobrazić sobie sprzeciwu. Niemal wszystkie dokumenty, opublikowane w ciągu ostatnich sześciu czy siedmiu lat przez władze landów i związane z polityką europejską, podkreślają, że UE musi przygotować się do rozszerzenia, a następnie jak najszybciej rozpocząć proces rozszerzeniowy. Już 25 lutego 1993 roku przedstawiono to stanowisko w sposób wyraźny na Europejskiej Konferencji Ministrów Landów; jednogłośnie stwierdzono wówczas co następuje:

- Krajowi pełnomocnicy do spraw europejskich podkreślają, że landy mają obowiązek i są gotowe wspierać sąsiednie regiony Europy Środkowej i Wschodniej w budowaniu struktur demokratycznych i wolnorynkowych...
- Krajowi pełnomocnicy do spraw europejskich twierdzą, że jedność Europy będzie niepełna, dopóki ograniczać się będzie do zachodniej części kontynentu...
- Przyjęcie zreformowanych krajów Europy Środkowej i Wschodniej — przede wszystkim Polski, Węgier, Czech i Słowacji — musi pozostać deklarowanym celem Wspólnoty Europejskiej i wstępnym warunkiem zjednoczenia Europy...²

Od tego czasu rozszerzenie Unii stanowi mniej więcej stały punkt programu Europejskiej Konferencji Ministrów, której celem było śledzenie dyskusji toczących się przed Konferencją Międzyrządową w latach 1996–1997 i w jej trakcie, w kontekście „przysposobiania” Unii Europejskiej do

¹ Tekst ten opiera się po części na esaju Charliego Jeffery'ego i Stephena Collinsa, *The German Land and EU Enlargement: Between Apple Pie and Issue Linkage*, „German Politics”, Vol. 7, 1998. Badania, które poprzedziły jego napisanie, w dużej części umożliwiła pomoc ze strony Economical and Social Research Council (grant nr L213 25 2002).

² *Beschlüsse der Europaministerkonferenz*, Bonn, 25.02.1993.

rozszerzenia. Wyniki tej konferencji, z dzisiejszej perspektywy, ocenione zostały pozytywnie: „Pełnomocnicy do spraw europejskich z prawdziwą satysfakcją stwierdzili, że zgodnie z ustaleniami Konferencji Międzyrządowej droga do rozszerzenia Unii na wschód została otwarta”³.

Jeśli jednak przyjrzymy się baczniej retoryce władz landów w sprawie rozszerzenia, okaże się, że jest rzeczą mocno niepewną, czy ten jednomyślny i jednoznacznie pozytywny pogląd na rozszerzenie rzeczywiście funkcjonuje — a raczej, czy j e s z c z e funkcjonuje. Nie chcę przez to powiedzieć, że landy zwróciły się przeciwko rozszerzeniu albo że chciałyby w jakiś sposób utrudnić proces rozszerzeniowy, ale że a) nie są już tak bardzo jednomyślne w swojej ocenie rozszerzenia Unii, b) ich nastawienie już nie jest tak jednoznacznie pozytywne. Okazało się, rzecz można, że istnieją różne przepisy na rozszerzenie, a każdy odzwierciedla niuanse lokalnych składników i gustów.

Celem tego tekstu jest próba wyjaśnienia, w jaki sposób i dlaczego wyłoniły się takie różnice zdań pośród landów, oraz wskazanie możliwych skutków owych różnic dla procesu rozszerzeniowego. Pierwsze dwa rozdziały dotyczą uzupełniających się nawzajem wyjaśnień tego zróżnicowania stanowisk landów wobec rozszerzenia. W pierwszym rozdziale wykazuję, że u podłoża różnic leży odbywająca się aktualnie zmiana sposobu współpracy landów w federalnym systemie Niemiec, którą można w skrócie określić jako przejście od federalizmu „kooperatywnego” do federalizmu „konkurencyjnego”. W rozdziale drugim pokazuję, że punkt widzenia landów w kwestii rozszerzenia zmienił się w sposób zasadniczy, co sprawia, że w dyskusjach i negocjacjach na ten temat mogą wysunąć się na czoło „zwykłe” i coraz bardziej konkurencyjne polityczne kalkulacje kosztów i zysków. Rozdział trzeci pokazuje owe tendencje na przykładzie Bawarii, która najbardziej przyspieszyła proces różnicowania się stanowisk różnych landów w sprawie rozszerzenia Unii.

I. OD FEDERALIZMU KOOPERATYWNEGO DO FEDERALIZMU KONKURENCYJNEGO

Termin „federalizm kooperatywny” określa charakterystyczne struktury i styl działania niemieckiego systemu federalnego. Jeśli chodzi o strukturę, dotychczasowy federalizm kooperatywny polegał na wzajem-

³ 17. Europaministerkonferenz in Bonn, 25 Juni 1997, *Beschluß (vorläufige Fassung)*.

nym nakładaniu się i zązębianiu kompetencji federalnych i kompetencji landów. Aby system ten mógł funkcjonować, potrzebny był szczególnie styl działania. Styl ten polegał na poszukiwaniu porozumienia w celu rozwiązywania problemów politycznych i opierał się na silnym poczuciu solidarności zarówno pomiędzy landami a federacją, jak i pomiędzy samymi landami.

Opisane w 1993 roku „europejskie poprawki” do Ustawy Zasadniczej sprawiły, że struktury federalizmu kooperatywnego wkroczyły również w sferę integracji europejskiej — w postaci nowego artykułu 23. Dawał on landom, wspólnie działającym za pośrednictwem Bundesratu, szerokie prawa współczestnictwa w niemieckiej polityce integracji europejskiej, w tym również prawo weta w sprawie przekazywania Unii kompetencji suwerennego państwa oraz w formułowaniu polityki europejskiej. W pewnych dziedzinach oznaczało to możliwość przewodniczenia niemieckim delegacjom podczas negocjacji międzypaństwowych na szczeblu unijnym. Efektem było skopiowanie typowych dla wewnętrznej polityki niemieckiej struktur federalizmu kooperatywnego w polityce europejskiej tego kraju.

Mniej więcej jednocześnie jednak zaczęło stawać się jasne, że ów charakterystyczny dla federalizmu kooperatywnego styl działania, oparty na porozumieniu i solidarności, będzie musiał stawić czoło różnym trudnościom, w miarę jak stosunki między landami podlegają coraz silniejszemu tendencji desolidaryzacji, a możliwości konsensusu stają się coraz bardziej ograniczone⁴. Problem ten jest dziedzictwem zjednoczenia Niemiec w 1990 roku, którego trwałym skutkiem było bezprecedensowe pogłębienie różnic pomiędzy landami pod względem struktur gospodarczych, krywych wzrostu i poziomu zamożności. Ekonomiczne nierówności w tej powiększonej i bardziej zróżnicowanej federacji pojednoczonej stały się jednym z centralnych punktów politycznej mobilizacji i kontestacji. Najbardziej dało to znać o sobie w sporach między landami o równowagę finansową. Doprowadziło też do ogólniejszego zróżnicowania priorytetów politycznych poszczególnych landów: ich odmienne struktury

⁴ Poniższe uwagi opierają się na tekście Charliego Jeffery'ego, *From Cooperative Federalism to a „Sinatra Doctrine” of the Länder*, w: Charlie Jeffery (red.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, Cassell, London 1999.

gospodarcze i problemy wymagają bowiem różnych strategii politycznych i różnych rozwiązań.

W tej sytuacji coraz trudniej jest utrzymać poczucie solidarności między landami i zachować ów oparty na porozumieniu styl działania, który dominował w ich wzajemnych stosunkach w warunkach federalizmu kooperatywnego. Niektóre landy, zwłaszcza Hesja i Bawaria, zareagowały na to propozycją częściowego demontażu struktur federalizmu kooperatywnego. Oznaczało to przekazanie powiązanych dziś ze sobą kompetencji tak, by należały one wyłącznie do poszczególnych landów — co oznaczałoby mniejszą potrzebę intensywnej koordynacji w stosunkach landów z federacją i pomiędzy samymi landami. Jak stwierdziła była bawarska minister spraw federalnych, Ursula Männle:

Zjednoczenie Niemiec, otwierając granic, postępująca integracja europejska i ekonomiczna globalizacja stawiają nowe wymagania naszym zasadom politycznej organizacji [federalnej]. Szczególną cechą tych nowych wyzwań jest konieczność konkurencji. Aby odnieść sukces, potrzebujemy takich zasad organizacji politycznej, w której, obok współpracy i porozumienia, byłoby również miejsce dla współzawodnictwa, samoopowiedzialności i różnicowania. A zatem potrzebny jest federalizm konkurencyjny.⁵

Można by to również nazwać federalizmem niemieckim wedle „doktryny Sinatry”, wedle której każdy z landów w coraz większym stopniu robi wszystko „po swojemu”, coraz bardziej przedkładając swój indywidualny interes ponad solidarność i współpracę. Owo przechodzenie od „współpracy” w stronę „konkurencji” „doktryny Sinatry” zaznacza się najbardziej w polityce wewnętrznej, ale wpływa również na politykę europejską Niemiec. W coraz większym stopniu landy same określają swoje interesy polityczne związane z UE — zgodnie z swymi szczególnymi strukturami gospodarczymi i, co za tym idzie, coraz bardziej zróżnicowanymi obszarami współpracy. Niektóre coraz bardziej kierują się przy tym konkretnymi ideologicznymi wizjami integracji europejskiej i skupiają się, podobnie jak w sprawach wewnętrznych, na zwiększaniu (lub zachowywaniu) autonomii politycznej poprzez ograniczanie lub zmniejszanie kompetencji Unii. I znów czołową rolę w tych tendencjach odgrywa Bawaria⁶.

⁵ Ursula Männle, *Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte*, B24/97, 1997, s. 10–11.

⁶ Por. Charlie Jeffery, *Les Länder allemands et l'Europe: interets, strategies et influence dans les politiques communautaires*, w: E. Negrier, B. Jouve (red.), *Que gouvernement les re-*

2. „NORMALIZACJA” ROZSZERZENIA JAKO KWESTIA POLITYCZNA

Do niedawna jednak ów proces zwiększania różnic i nasilania się konkurencji pomiędzy landami nie wpływał na dyskusję o rozszerzeniu Unii. W latach dziewięćdziesiątych przez dłuższy czas rozszerzenie pozostawało kwestią w zasadzie abstrakcyjną, odległą od zwykłej szmatotniny konkurencyjnych interesów w polityce europejskiej. Było to po prostu coś w sposób oczywisty „dobrego”, był to produkt uboczny zakończenia zimnej wojny i upadku komunizmu o charakterze z definicji pozytywnym. Wszystko to jednak zmieniło się z chwilą, gdy zaczęły się wyłaniać konkretniejsze zarysy rozszerzenia, a zwłaszcza jego skutków dla obecnej polityki europejskiej. Jednym z nich było wyzwanie czy też zagrożenie, jakie stanowiłaby tania konkurencja gospodarcza ze wschodu. Jednak dla polityki landów ważniejsze były z pewnością dyskusje wokół Agendy 2000, rozwijające się intensywnie od chwili zakończenia Konferencji Międzyrządowej z lat 1996–1997. Kwestie podniesione przez Agendę 2000 — zwłaszcza kwestia finansowania UE po jej rozszerzeniu i związane z tym pytania o adaptację kosztownych dziedzin gospodarki, na przykład rolnictwa czy funduszy strukturalnych — pozbawiły kwestię rozszerzenia owej osłony, która do tej pory chroniła je, jako coś w abstrakcyjny sposób „dobrego”.

Mówiąc inaczej, rozszerzenie Unii przekształciło się w kwestię „normalną”⁷ — a w kontekście polityki landów w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych „normalizacja” oznacza, że i ono zaczęło podlegać nasilającym się tendencjom różnicowania się interesów, tendencjom, które pojawiły się w polityce europejskiej landów z chwilą, gdy federalizm kooperatywny stracił na sile. W rezultacie reakcja landów na rozszerzenie zmieniła się z jednoznacznego i jednomyślnego „tak” na bardziej wstrzemięźliwe „tak, ale...”, a poszczególne landy dodają swoje własne zastrzeżenia. Co konkretnie oznacza owo „tak, ale”?

Z jednej strony, landy — zwłaszcza, choć nie tylko, te położone przy granicy planowanego rozszerzenia — w dalszym ciągu będą odgrywać kluczową rolę w przyspieszaniu procesu rozszerzenia przez inicjowanie sąsiedzkiej współpracy, uczestnictwo w programach wymiany wiedzy, a nawet czynny udział w negocjacjach rozszerzeniowych. Zarazem jed-

gions d'Europe? Echanges politiques et mobilisations regionales, L'Harmattan, Paris 1998, s. 63–66, 76–79.

⁷ Jestem wdzięczny Marcinowi Zaborowskiemu za podsuniecie mi tego terminu.

nak rozszerzenie jest poważnym zagrożeniem dla interesów niektórych landów, które reagują na owo zagrożenie w sposób mniej lub bardziej bezpośrednio protekcyjnistyczny. Można podać dwa szczególnie wyraźne przykłady. Pierwszy z nich to niustająca i w znacznej mierze zwieńczona powodzeniem kampania prowadzona przez landy wschodnich Niemiec, mająca na celu powstrzymanie groźby utracenia przez nie obecnej pozycji „celu nr 1” w projektach funduszy strukturalnych, który przyznano im podczas dyskusji wokół Agendy 2000 poświęconych reformie tychże funduszy. Pod sprawnym przywództwem Saksonii-Anhalt wschodnie landy używały w tych dyskusjach dokładnie to, czego chciały: zachowanie *status quo* na następny okres funkcjonowania funduszy strukturalnych⁸.

Drugi, bardziej jawny przykład protekcyjizmu, to spór, jaki pojawił się w 1996 roku między rządem Saksonii a Komisją Europejską na temat dopłacenia przez ten pierwszy 779 milionów marek do budowy fabryki Volkswagena w saksońskim mieście Mosel. Stwierdzono, że jest to działanie niezgodne z unijnym prawem kompetencyjnym na podstawie decyzji Komisji z czerwca 1996 roku, którą następnie rząd Saksonii zakwestionował⁹, argumentując, że jeśli nie uzyska zezwolenia na dopłatę, Volkswagen przeniesie swoje inwestycje na wschód, gdzie siła robocza jest tańsza; jak podkreślił prezes Volkswagena, produkcja w Saksonii kosztuje o 22% więcej niż na Słowacji¹⁰. Ta ostatecznie nieudana próba ochrony miejsc pracy przed konkurencją taniej siły roboczej ze wschodu poprzez dopłaty ze strony państwa nie stanowi bynajmniej odizolowanego przypadku; wschodnie Niemcy są zapewne najsilniej subsydiowanym regionem Unii, toteż w najbliższych latach można oczekiwać dodatkowych wysiłków na rzecz powstrzymania „eksportu” miejsc pracy na wschód.

Ostateczna postać owej znormalizowanej polityki „tak, ale...” wobec rozszerzenia Unii, prowadzonej dziś przez landy, skupia się na możliwościach łączenia problemów¹¹, jakie daje rozszerzenie; dąży do wykorzysta-

⁸ Por. Charlie Jeffery, *The German Länder and Europe. Interests, Strategies and Implementation Capacities — A Comparison of Bavaria and Saxony-Anhalt*, tekst nie opublikowany (1998).

⁹ Według dokumentacji zamieszczonej w zbiorze *Teilungsfolgen. Materialsammlung zum Streit um staatliche Beihilfe an die Volkswagen AG für ein Investitionsvorhaben im Freistaat Sachsen*, Sächsische Staatskanzlei, Dresden 1996.

¹⁰ Tamże, s. 156.

¹¹ Por. Jeffery, Collins, 1998.

nia kwestii związanych z rozszerzeniem do innych celów politycznych. Dotyczy to głównie Bawarii. Tą kwestią zajmujemy się w następnym rozdziale.

3. BAWARIA A ROZSZERZENIE UNII: POMIĘDZY REGULACJAMI UNIJNYMI A TAKTYKĄ ŁĄCZENIA PROBLEMÓW

W kwestiach omawianych w dwóch pierwszych rozdziałach tego tekstu Bawaria, co typowe, odgrywała szczególną rolę. Była zarówno pionierem, jak i najważniejszym w Niemczech przedstawicielem federalizmu konkurencyjnego, co objawiało się też mocno przez promowanie bawarskich priorytetów i planów w polityce europejskiej. W miarę jak kwestia rozszerzenia „normalizowała się”, Bawaria wypracowała określone stanowiska w dyskusjach na ten temat i broni ich z właściwym sobie zapałem. Należy do nich między innymi jawne łączenie kwestii rozszerzenia z kluczowym punktem bawarskiej polityki europejskiej — obroną autonomii politycznej Bawarii przed naciskami regulacji na szczeblu UE. Paradoksalnie jednak nie powstrzymało to Bawarii przed upominaniem się o odpowiednicę względy — a w razie potrzeby odpowiednicę regulacje — na poziomie europejskim, w sprawach, w których rozszerzenie Unii mogłoby w jakiś sposób zagrozić bawarskim interesom. W tym rozdziale zajmujemy się kolejno owymi po części sprzecznymi działaniami Bawarii: obroną własnej autonomii i żądaniami regulacji na szczeblu unijnym.

Bawaria ustaliła więc plan działań mających na celu maksymalizację jej autonomii w dziedzinie polityki regionalnej, zarówno w ramach federacji niemieckiej, jak i wobec UE. W obu tych obszarach plan ów skupiał się na obronie: a) kompetencji politycznych, b) dostępu do funduszy umożliwiających Bawarii wykorzystywanie tych kompetencji przeciw atakom ze strony „centrum” (czy to bońsko-berlińskiego, czy też brukselskiego), a w razie potrzeby przeciwko innym landom. W kontekście unijnym przejawia się to w postaci głębokiej podejrzliwości wobec Komisji Europejskiej, która, jak na gust Bawarii, posiada zbyt dużo pieniędzy i zbyt często interweniuje w sprawy państw członkowskich i ich regionów, a także poprzez pełne zaangażowania poparcie dla zasady subsydiarności oraz wynikającą z niej samodzielność w uprawianiu i finansowaniu własnej polityki. Niedawny jaskrawy przykład stanowi 120-stronicowe *dossier* na temat domniemych nadużyć Komisji wobec zasady subsydiarności,

przedstawione przez premiera Bawarii Edmunda Stoibera ówczesnemu kanclerzowi Niemiec Helmutowi Kohlowi we wrześniu 1998 roku¹².

Ta zorientowana na obronę własnej autonomii strategia posiada korzenie zarówno natury ideologicznej, jak i pragmatycznej. Jej korzenie ideologiczne leżą w bawarskim poczuciu odrębnej tożsamości regionalnej, najmocniejszej w całych Niemczech, a opartej na tradycjach osobnej państwowości, politycznej roli katolicyzmu oraz wyidealizowanym obrazie życia wiejskiego, biorącą się z trwałości drobnego rolnictwa. Dążenia do zachowania owej tożsamości w zmieniających się Niemczech i zmieniającej się Europie wzmacniane są pragmatycznie przez dążenie do uchronienia Bawarii, jako jednego z najzamożniejszych regionów w Europie, przed koniecznością finansowego wspierania już to innych landów niemieckich, już to (w sposób mniej bezpośredni) gospodarczo słabszych regionów Unii (najsłabszymi gospodarczo regionami Unii po rozszerzeniu będą oczywiście nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej).

Strategię tę Bawaria prowadzi w sposób efektywny i energiczny; może pochwalić się najskuteczniejszą i najbardziej zaangażowaną w całej Unii administracją w kwestiach polityki europejskiej, a także premierem Edmudem Stoiberem, który otwarcie poświęca cały swój niewątpliwy autorytet obronie bawarskiej autonomii przed „Brukselą”. W polityce europejskiej Stoiber zachowuje aktywną postawę „trzymania ręki na pulsie”, zarówno na poziomie kierowania administracją, jak i na poziomie bardziej populistycznym, kiedy chodzi o głoszenie takiej „autonomicznej” polityki dla celów publicznych. I rzeczywiście jest to polityka ogromnie w Bawarii popularna; stanowiła kluczowy element kampanii wyborczej we wrześniowych wyborach do parlamentów landowych w roku 1998, w których partia Stoibera, CSU, po raz kolejny zdobyła absolutną większość.

W takim właśnie kontekście Bawaria przystąpiła do debaty wokół rozszerzenia Unii. Stara się połączyć kwestie związane z rozszerzeniem z polityką broniącą swojej samodzielności i instrumentalizować je na rzecz tej ostatniej. Było to widoczne przy omawianiu wszystkich trzech podstawowych tematów w dyskusji wokół Agendy 2000: rolnictwa, funduszy strukturalnych i budżetu Unii. Głównym wątkiem jest to, że jeśli

¹² Według bawarskiej publikacji rządowej „Europa aktuell”, wrzesień 1998.

nie dokona się zasadniczej reformy w tak kosztownych dziedzinach jak wspólna polityka rolna czy fundusze strukturalne, to rozszerzenie Unii sprawi, że budżet Unii (do którego Niemcy, a więc również Bawaria, dopłacają zbyt dużo) stanie się niewydolny. Rozwiązanie polega więc na ograniczeniu kosztów polityki rolnej i strukturalnej poprzez zmianę kryteriów dofinansowywania (przy jednoczesnym ograniczeniu regulacji wprowadzanych przez Komisję) i umożliwienie państwom członkowskim oraz ich regionom większej „samodzielności” w opracowywaniu własnych programów rozwoju rolnictwa i rozwiązywaniu strukturalnych problemów gospodarczych. Jak to powiedział Stoiber: „My tu w Bawarii sami wiemy, jak wynagradzać pracę naszych rolników i jak chronić własny krajobraz kulturalny”, a także: „Chcemy prowadzić własną politykę regionalną, za pomocą własnych środków”¹³. Koncepcje reformy funduszy strukturalnych wiążą się również z reżimem kontroli subsydiów, sprawowanym przez Komisję (przykładem może być spór wokół Volkswagen-a w Saksonii). Tu „samodzielność” wymagałyby złagodzenia ustanowionych przez Komisję zasad kompetencji i kontroli subsydiów, przy czym kraje członkowskie i ich regiony miałyby znacznie większą niż do tej pory swobodę w określaniu własnych priorytetów — włącznie z „prawem do ochrony miejsc pracy przez ich subsydiowanie”, jak wyraził się Stoiber w kontekście sporu o Volkswagena¹⁴.

Związłą charakterystykę tego typu łączenia kwestii (będącą zarazem klasycznym obrazem omawianej w poprzednich rozdziałach postnormalizacyjnej polityki „tak, ale...”) przedstawił w listopadzie 1998 roku minister stanu w gabinecie Stoibera, Erwin Huber:

Pragniemy rozszerzenia Unii Europejskiej. Nie ma wątpliwości, że kraje takie jak Polska, Czechy czy Węgry współtworzą centrum Europy i w związku z tym powinny stać się członkami Unii. [Jednakże] Rozszerzenie możliwe będzie jedynie przy szerszej autonomii krajów członkowskich w polityce strukturalnej i rolnej oraz przy sprawliwszych zasadach finansowania. Bez tego budżet Unii wyciecalby w powietrze.¹⁵

Wypowiedź Hubera potwierdza przypuszczenie, że w kontekście bawarskiej autonomii rozszerzenie Unii stanowi pretekst dla pewnej

¹³ Cyt. kolejno za „Focus”, 12 sierpnia 1996 i „Münchener Merkur”, 21 września 1996.

¹⁴ Cyt. za „Münchener Merkur”, 17 sierpnia 1996.

¹⁵ Cyt. za: *Staatsminister Huber: Keine Schnellschüsse bei Agenda 2000*, publikacja rządowa bawarskiego, 30 listopada 1998.

polityki, a nie jej główny przedmiot. Jest instrumentalizowane w klasycznym thatcherowskim stylu, poprzez kompromis między poszerzeniem a pogłębianiem integracji europejskiej, mający uocnić pozycję Bawarii w walce o jej bardziej zasadnicze cele. Można tę analogię pociągnąć dalej: o ile pani Thatcher, jak pamiętamy, domagała się od UE „zwrotu pieniędzy”, o tyle Stoiber chciałby dostać z powrotem swoje kompetencje, a rozszerzenie wykorzystuje jako straszak, którym usiłuje zmusić Komisję, by spełniła jego żądania. Skutki polityki bawarskiej dla państw kandydackich mają więc charakter przypadkowy, co nie znaczy, że są bez znaczenia: jakkolwiek większy sukces Bawarii w tych dążeniach wywarłby istotny wpływ na proces rozszerzenia, ponieważ zmieniłby kształt pola gier politycznych, do którego państwa te miałyby zyskać dostęp.

Paradoksalnie, choć Bawaria prowadzi strategię obrony swojej autonomii, domaga się również, aby jej interesy chronione były, w razie potrzeby, przez regulacje europejskie. Jest to odzwierciedleniem faktu, iż, przy całej swej antyregulacyjnej ideologii, jest ona landem w s c h o d n i m, położonym przy granicy rozszerzenia, a więc posiada ów „frontowy” status, jeśli idzie o niewątpliwe trudności, jakich rozszerzenie przysporzy dotychczasowemu członkowi unijnego klubu. Istnieją trzy szczególnie ważne przykłady regulacji ochronnych na szczeblu UE. Pierwszy z nich dotyczy (niewielkich) dofinansowań, jakie Bawaria otrzymuje od UE na rozwiązywanie problemów strukturalnych, zwłaszcza tych związanych z jej rozbudowanym (i stosunkowo nieefektywnym) drobnym rolnictwem. Tak więc, mimo swej ogólnej niechęci wobec skali funduszy strukturalnych podczas dyskusji nad Agendą 2000, Bawaria postarała się o stałe dofinansowanie ze strony UE na przekształcenia w rolnictwie (zwłaszcza że rozszerzenie spowoduje w kwestii przekształceń dodatkową presję).

Po drugie, Bawaria zainicjowała utworzenie lobby regionów, położonych przy granicach państw kandydackich, które domagają się dodatkowych funduszy unijnych na rozwiązywanie problemów związanych z tym, że ich granice nie będą już zewnętrznymi granicami (w oparciu o sukcesy działających dziś, efektywnych i wspomaganych finansowo przez Unię inicjatyw przygranicznych). Przemiana granicy zewnętrznej w wewnętrzną łączy się również ze strategiami o jawnie protekcyjnym charakterze — chodzi tu przede wszystkim o żądania długich okresów prze-

jęciowych, zanim umożliwi się swobodny przepływ kapitału i siły roboczej, aby jak najdłużej chronić gospodarkę Bawarii przed wyzwaniem nowej konkurencji po rozszerzeniu Unii¹⁶.

Wspólnym mianownikiem jest tu oczywiście zalecenie większej, a nie mniejszej liczby regulacji oraz interwencji na szczeblu unijnym. Podobne procesy dają się zaobserwować w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Ta kwestia dostarcza szczególnie interesującej mieszanki żądania uregulowań na szczeblu UE z taktyką łączenia problemów. Łączy się bowiem ona z coraz bardziej wysuwaną na plan pierwszy przez konserwatystów z CSU i rządu bawarskiego strategią ochrony niemieckiej tożsamości narodowej (a także regionalnej bawarskiej) przed nadmiernym napływem imigrantów — oraz przed przestępczością, której źródłem mają być ci ostatni. Najwyraźniej mało kto wierzy, że nowa granica zewnętrzna Unii po przesunięciu na wschód będzie równie skuteczną barierą dla (nielegalnej) imigracji i międzynarodowej przestępczości jak dotychczasowa granica Bawarii. Kandydaci do Unii. „tacy jak Republika Czeska”, muszą, jak twierdzi bawarski minister spraw wewnętrznych, Günter Beckstein, skutecznie zabezpieczyć swoje granice zewnętrzne „jeszcze przed przystąpieniem”¹⁷. Z kolei bawarski minister sprawiedliwości, Hermann Leeb, komentując istnienie wciąż jeszcze nie rozwiązanych problemów i słabości transgranicznych działań policji w Unii „przedrozszerzeniowej”, stwierdził z naciskiem, że „mając na względzie rozszerzenie Unii na wschód, musimy prędko uporać się z tym problemem. Nieograniczona swoboda poruszania się po Europie musi łączyć się z szybką i transgraniczną współpracą w zwalczaniu przestępczości”¹⁸.

Żądania regulacji wynikają z postawy Bawarii, która stale domaga się większego znaczenia UE we współpracy w ramach trzeciego filaru (w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych). Ich celem miałyby być: a) ograniczenie imigracji, b) zabezpieczenie „sprawiedliwość” rozmieszczenia na terenie Unii tych imigrantów, którzy się do niej dostali, c) umożliwienie skuteczniejszego transgranicznego zwalczania przestępczości.

¹⁶ Por. „Europa aktuell”, kwiecień 1998, i *Entschließung der 2. Konferenz der EU-Grenzregionen am 24–25. Juli 1998 in Hof*.

¹⁷ Cyt. za „Europa aktuell”, grudzień 1998.

¹⁸ Cyt. za „Europa aktuell”, wrzesień 1998.

Ostatnią sprawą, mogącą łączyć się z innymi zagadnieniami i nieuchronnie podnoszoną w dyskusji na temat Bawarii i rozszerzenia Unii¹⁹, jest sprawa Niemców sudeckich. Pozostaje ona w Bawarii niebiałą kwestią polityczną, ze względu na powojenne akcje przesiedleńcze oraz na stały wpływ polityczny Niemców sudeckich wysiedlonych z czesko-niemieckiego pogranicza po II wojnie światowej. Hłaśliwi, choć stosunkowo nieliczni członkowie ziomkostw mają nieproporcjonalnie dużą siłę oddziaływania na rząd Bawarii. Miało to poważniejszy wpływ na dwustronne stosunki czesko-niemieckie. To że do 1998 roku CSU, jako członek koalicji na szczeblu federalnym, miała możliwość bezsrodkowego i skutecznego uczestnictwa w polityce zagranicznej, niewątpliwie spowodowało normalizację tych stosunków po roku 1989. Nawet niedawna czesko-niemiecka Deklaracja Pojednania nosi ślady oddziaływań CSU i jej wrażliwości na kwestię wypędzonych. Nie ma ona charakteru prawie wiążącego, jakkolwiek po raz pierwszy umożliwia rekompensaty dla czeskich ofiar zbrodni hitlerowskich (Czechy były jedynym krajem w Europie, który jeszcze nie skorzystał z tego prawa) i daje wyraz politycznej woli obydwu stron, by nie obciążać wzajemnych stosunków sprawami przeszłości, takimi jak żądania zwrotu majątku, wysuwane przez Niemców sudeckich²⁰.

Nieuchronnie pojawia się tu pytanie, czy ów węzeł sprawy Niemców sudeckich, Bawarii i CSU dalby się wykorzystać w kontekście procesu rozszerzeniowego. W odpowiedzi na pisemne pytanie parlamentu do rządu Bawarii, czy zamierza poprzeć przystąpienie Czech do Unii przed rozwiązaniem kwestii roszczeniowych i odwołaniem przez Czechy Dekretu Beneša, monachijska *Staatskanzlei* odpisała — w rekordowo niejasnym i wieloznacznym stylu — że nie jest w stanie stwierdzić, czy wpłynie to w jakikolwiek sposób na wynik przyszłego głosowania w Bundsracie²¹. Wydaje się jednak prawdopodobne, że wszelkie niejasności rozkładała zmiana rządu federalnego we wrześniu 1998 roku i przejście CSU do opozycji na szczeblu federalnym. Zmniejszyło to, rzecz jasna, wpływ bawarskiej CSU na politykę zagraniczną i unijną; obecnie jest mało prawdopodobne, by Bawaria była w stanie, nawet gdyby miała na

¹⁹ Dalsze szczegóły patrz Jeffery, Collins, 1998.

²⁰ Wyczerpujące omówienie tej deklaracji znaleźć można w tekście Vladimira Handla *Czech-German Declaration on Reconciliation*, „German Politics” Vol. 6, 1997 nr 2.

²¹ Por. Bayerischer Landtag Drucksache 13/4467 z dnia 14.3.96–18.3.96.

wo ochę, uzależnić postępy w sprawie rozszerzenia Unii od postępów w sprawie Niemców sudeckich.

WNIOSKI

Pod koniec lat dziewięćdziesiątych rozszerzenie Unii stało się dla landów sprawą delikatną i budzącą opory, co spowodowało wiele reakcji politycznych. Na plan pierwszy wysuwały się konkretne interesy landów. To, jak również wykorzystywanie sprawy rozszerzenia do łączenia i podporządkowania rozmaitych strategii politycznych, stanowi efekt jej normalizacji jako kwestii politycznej. Rozszerzenie straciło ów abstrakcyjnie pozytywny status, jaki posiadało w pierwszych latach po zakończeniu zimnej wojny; stało się przedmiotem coraz bardziej jawnych kalkulacji kosztów i zysków, które kształtują tworzące się dziś reguły gry i politykę europejską w warunkach federalizmu o charakterze bardziej konkurencyjnym. Jak zwykle Bawaria odgrywa wiodącą rolę w kształtowaniu tego nowego politycznego stylu, wykorzystując sprawę rozszerzenia Unii do promowania innych spraw i broniąc wąskich interesów regionalnych przed wyzwaniami, jakie wiążą się z rozszerzeniem.

Co to wszystko znaczy dla krajów przygotowujących się do przystąpienia do UE? Na poziomie ogólnym landy z pewnością zachowają pozytywne nastawienie do jej rozszerzenia, lecz sprzeczne interesy niektórych z nich doprowadzą do konfliktu o sumie zerowej z nowymi członkami. Dotyczy to zwłaszcza rywalizacji o fundusze. Ich ilość jest ograniczona, toteż landy o uprzywilejowanej pozycji będą walczyć o jej zachowanie i bronić swoich udziałów przed nowymi państwami członkowskimi: próby Saksonii, aby zapobiec przeniesieniu inwestycji Volkswagena na wschód, wskazują na owo poczucie zagrożenia, jakie rzekomo stanowią nowe kraje członkowskie dla gospodarczego *Standort* landów. Dotyczy to wreszcie stosunków przygranicznych, gdyż landy położone przy granicy rozszerzenia będą miały najwięcej do czynienia z koniecznością dostosowania gospodarki i wewnętrznej polityki bezpieczeństwa do nowych wymogów, wynikających z rozszerzenia. Zarówno w bezpośrednich, jak i w pośrednich stosunkach z landami, nowi członkowie Unii muszą być przygotowani na ostrą walkę, jeśli chcą, żeby ich interesy były brane pod uwagę.

INTERESY POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ. UWAGI KRYTYCZNE NA TEMAT PROCESU PODEJMOWANIA DECYZJI W UE

ZAŁOŻENIA WSTĘPNE

Przed sformulowaniem uwag dotyczących procesu decyzyjnego Unii Europejskiej konieczne jest przedstawienie kilku założeń, na których uwagi te zostaną oparte.

- Po pierwsze, na obecnym etapie rozwoju integracji (wczesny etap euro i tuż przed najtrudniejszym poszerzeniem) należy zachować szczytę konserwatywną przy wprowadzaniu zmian do systemu decyzyjnego Unii Europejskiej. Zmiany powinny więc być raczej ewolucyjne, a nie rewolucyjne. Raczej kontynuacja i korekty, niż budowanie od podstaw. Wspomniana szczypta konserwatywna oczywiście w najmniejszym stopniu nie podważa konieczności usprawnienia ścieżki podejmowania decyzji w UE.
- Po drugie, istnieją dwa najważniejsze problemy, które przyszła reforma instytucjonalna powinna przynajmniej częściowo (zgodnie z postulatem ostrożnego podejścia) wyjaśnić:
 - Pierwszy, to gra pomiędzy instytucjami. W grze tej należy podjąć próbę maksymalnego rozdzielania egzekutywy od legislatury. Relacje między instytucjami przyszłej Unii Europejskiej muszą jednak uwzględniać problem dwojakiej natury UE, która jest tworem zarówno ponadnarodowym, jak i — jednocześnie — międzyrządowym.
 - Drugi element to utrzymanie równowagi między państwami członkowskimi. Istotne z tego punktu widzenia składniki współczesnego pejzażu Europy to: problem właściwego miejsca dla zjednoczonych Niemiec, problem państwa małe-duże i zasada równości państw członkowskich, a w tym również miejsce nowych członków.
- Po trzecie, nie ma dychotomii poszerzenie-pogłębianie Unii Europejskiej. Jedno przedsięwzięcie pomaga drugiemu i je przyspiesza. Historia Traktatu Amsterdamskiego jest tu najlepszym przykładem. Bez bezpośredniej presji poszerzenia, która w momencie formułowania

najważniejszych elementów traktatu nie była wyraźna, reforma instytucjonalna okazała się niemożliwa do przeprowadzenia.

1. PROBLEM DEMOKRACJI — MODEL ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ

Rozważmy dwa modele Unii:

1. Unia jako państwo:

- Parlament Europejski staje się ciałem w pełni ustawodawczym, ma prawo inicjatywy legislacyjnej, powołuje i odwołuje Komisję;
- Rada staje się drugą izbą (np. na wzór amerykańskiego Senatu), reprezentowane są w niej państwa członkowskie;
- Komisja staje się rządem, powoływanym i odwoływanym w części i w całości przez Parlament.

2. Unia jako stowarzyszenie (Unia znacjonalizowana?)

- Komisja — ograniczona w swych kompetencjach;
- Rada — dominująca;
- Parlament — zbędny;
- Trybunał — czy też zbędny?

Oba modele wydają się nierealne na obecnym etapie integracji. Model państwa federalnego to daleka przyszłość, o ile w ogóle osiągalna. Model Unii jako stowarzyszenia wydaje się również mało prawdopodobny. Oznaczałby przecież konieczność cofnięcia wielu osiągnięć integracji, do których obywatele zdążyli się już przyzwyczaić i czerpią z nich określone korzyści. Dlatego też konieczne jest poszukiwanie innego modelu rozwoju Unii. Nie musi to być koniecznie model pośredni, jakaś trzecia droga. Realizując więc postulat ostrożnego podejścia reformatorskiego, rozwiązań należy poszukiwać w ekstrapolacji i rozwijaniu istniejącego modelu wspólnotowego Unii, w którym elementy ponadnarodowe przeplatają się ze współpracą rządów państw członkowskich.

Brytyjski historyk integracji, Alan Milward, zauważył, że nie wiemy, dlaczego ludzie są skłonni podlegać władzy europejskiej, ponadnarodowej. Jednak jej podlegają. Głosują aprobująco w referendum ratyfikacyjnych (nawet jeśli niewielką większością głosów, to ratyfikacja ta nie powoduje narastania buntu przeciwko przyjętym rozwiązaniom). A jeśli protestują, są to najczęściej pewne grupy zawodowe i społeczne dotknięte w jakiś sposób tym, co dzieje się na poziomie Unii (np. rolnicy, kierowcy, etc.). Z kolei protestują też wytrwale bezrobotni przy kolejnych okazjach, przy kolejnych Radach Europejskich. Domagają się, by „Euro-

pa” coś zrobiła dla nich. A więc, pomimo sygnałów od swych rządów, że problem bezrobocia należy do domeny państwa, ludzie oczekują, że ten potężny twór, jakim jest Unia Europejska, będzie w stanie skutecznie stawić czoło bezrobociu.

Z punktu widzenia debaty instytucjonalnej, z punktu widzenia sporu między podejściem ponadnarodowym a podejściem międzyrządowym, interesujące wydaje się, że bezrobotni obywatele ratunku w instytucjach Unii Europejskiej. Wiedzą, że we współczesnym świecie, gdy możliwości państwa narodowego w sferze gospodarki są ograniczone (globalizacja), UE staje się właściwym miejscem do poszukiwania nowych rozwiązań. Stają się w ten interesujący sposób „poddanymi” Unii Europejskiej, obywatelami europejskimi, czy tego chce traktat, czy nie. Czy tego chcą euroceptycy, czy nie. Obywatele wykazują właściwą sobie dozę instynktu politycznego, domagając się działań tam, gdzie być może można znaleźć rozwiązanie.

Nie jest to jednak poczucie obywatelskości porównywalne z poczuciem narodowym, takim jak je rozumiemy w odniesieniu do państwa narodowego. W obywatelskości europejskiej nie ma — lub jest dość płytkie — poczucie wspólnoty. Istnieje co prawda pewien pokład wspólnej cywilizacji, historii, wspólnych korzeni religijnych, lecz wszystkie te elementy tak samo dobrze mogą odgrywać rolę spoiwa, jak i dzielić. Doświadczenia wojen religijnych, współczesny nam konflikt bałkański, niedawne wojny światowe, wszystko to dowodzi, że pokład tego, co wspólne, jest w przypadku Europejczyków stosunkowo niejednoznaczny. Dodatkowo, brakuje nam tego potężnego spoiwa, jakim jest język.

Powiedziawszy to wszystko, pozostaje tylko się zdumieć, że proces integracji europejskiej trwa, że instytucje Unii — pomimo wielu wad — budzą jednak emocje, że całe zjawisko integracji nie zawałiło się w momencie upadku bloku komunistycznego. Zewnętrzne zagrożenie było pomocne w pominięciu różnic i wynajdywaniu tego, co łączyło państwa członkowskie w przeszłości. Dziś zagrożenie to szczęśliwie znikło, ale integracja trwa. Przy pierwszej sposobności kraje do tej pory neutralne (mniej lub bardziej dobrowolnie) porzuciły swe niezaangażowanie i przystąpiły do Unii Europejskiej.

Krótko mówiąc, nie popełnimy chyba wielkiego błędu twierdząc, że integracja europejska jest Europejczykom potrzebna.

Istotne w takiej sytuacji wydaje się zastanowienie, jaki poziom integracji odpowiadałby Europejczykom? Wprawdzie Eurobarometr odnotowuje stale zainteresowanie Europejczyków pogłębieniem integracji w stosunku do poziomu obecnego (średnio 52% za w 1996 roku), to jednak polityka jest zjawiskiem szczególnym. Idee polityczne istnieją o tyle, o ile są przedmiotem publicznej debaty. Polityka należy do tego obszaru rzeczywistości, który wyraźnie podlega społecznemu tworzeniu. A zatem w polityce nie istnieje coś, jakaś idea, której trwałość byłaby niepodważalna, której życie byłoby niezależne od stałego sporu politycznego. Dlatego też poparcie dla pogłębienia integracji należy odczytywać jako zainteresowanie dla projektu integracji na jej obecnym poziomie oraz jako niezadowolony z obecnego stanu. Oznaczałoby to, że dalsze projekty integracyjne są wprawdzie możliwe, ale ich kształt nie będzie odzwierciedleniem obecnego poziomu poparcia społecznego dla pogłębienia, lecz będzie zależał od ostatecznego wyniku sporu politycznego wokół konkretnych kwestii, jakie zostaną postawione przed politykami, a następnie przed obywatelami. Jako przykład niech posłużą tu pierwsze nieudane referendum duńskie nad Traktatem z Maastricht. Wystarczyło, że pojawiła się silna opozycja wobec niektórych rozwiązań, by rozwiązania te zostały odrzucone. Tym samym niewielki kraj uzyskał silny wpływ na ostateczny kształt Traktatu z Maastricht, a późniejsza ostrożność polityków duńskich podczas Konferencji Międzyrządowej 1996–1997 również miała znaczenie dla kształtu Traktatu Amsterdamskiego.

Różnorodność polityczna, społeczna, kulturowa i gospodarcza krajów członkowskich Unii Europejskiej musi znaleźć właściwe odzwierciedlenie w jej aktualnym kształcie. To właśnie dlatego słusznie powiada się, że Unia po przyjęciu krajów z Europy Środkowej i Wschodniej będzie już innym organizmem politycznym niż do tej pory. Istnieje więc wśród obecnych krajów członkowskich pokusa, by nadać jej taki kształt, który — zgodny z wolą jej obecnych członków — będzie słabo podatny na zmiany po wejściu nowych członków. Jest to tendencja naturalna, która towarzyszyła każdemu poszerzeniu. Przed przyjęciem krajów północny (Wielka Brytania, Irlandia, Dania) „starzy” członkowie obawiali się o zbyt dużą uległość nowych w stosunku do USA. Przed przyjęciem krajów południa — relatywnie słabszych gospodarczo — obawiano się o jednolitość gospodarczą wspólnego organizmu. Przed przyjęciem krajów EFTA stawiano pytania o odmienność kultury politycznej Skandynawów, skłon-

nych do bardziej otwartego uprawiania polityki niż to miało tradycyjnie miejsce do tej pory.

Jednak próby skonstruowania Unii „przeciwko” nowym członkom są skazane na niepowodzenie. Po wejściu do Unii będą oni wszak uczestnikami procesu decyzyjnego, a więc będą mogli w sposób ciągły wpływać na stosunki między instytucjami, na wyniki głosowań, na budżet, na sposób uprawiania polityki unijnej w ogóle. Unia po poszerzeniu musi być z definicji Unią inną niż jest dzisiaj. Choć trudno powiedzieć, w jaki sposób się zmieni, pewne elementy tej zmiany, jak się wydaje, można zarysować już dziś.

2. CECHY PRZYSZŁYCH NOWYCH CZŁONKÓW UE

1. Po pierwsze, przyszłe kraje Europy Środkowej i Wschodniej wydają się być bardziej skłonne do liberalnego podejścia do roli państwa w gospodarce niż to ma miejsce w obecnej Unii Europejskiej. Wynika to z trudnego i skomplikowanego procesu odchodzenia od gospodarki sterowanej przez państwo komunistyczne. Nie oznacza to, że będą to państwa czysto wolnorynkowe. Przeszłość, w której obywatele otrzymywali szerokie gwarancje państwa (choćby nawet iluzoryczne), ma i dziś swój wpływ. Społeczna gospodarka wolnorynkowa wydaje się dziś odpowiadać dość dobrze wyobrażeniom ludzi o właściwych stosunkach gospodarczych.
2. Po drugie, nowi członkowie wniosą zapewne stosunkowo sporą dynamikę zmiany. Dotyczyć to będzie przede wszystkim trzech sfer.
 - W obszarze polityki nadal następować mogą stosunkowo często i głębokie zmiany wynikające z wahań elektoratu i braku zdolności elit do pokonania głębokich różnic między byłymi postkomunistami a kręgami byłej opozycji antykomunistycznej.
 - W obszarze gospodarki szybka transformacja owocować może krótkotrwałymi perturbacjami. Przykłady Węgier i Czech są tu dość wymowne.
 - W obszarze społecznym zmiany polityczne i gospodarcze mogą powodować rozmaite zjawiska trudne do przewidzenia. Jedną z cech charakteryzujących te kraje może być pojawienie się stosunkowo szerokiego elektoratu konserwatywnego, niechętnego zmianom jako takim. Modernizacja, czy to wynikająca z potrzeb

samego państwa, czy to indukowana potrzebami dostosowania do życia w Unii Europejskiej może napotkać istotny opór.

3. Po trzecie, wydaje się, że przyszłych członków charakteryzować będzie generalnie prointegracyjne podejście. Sugeruje to zarówno potrzeba bezpieczeństwa (a wydaje się, że rośnie przekonanie o Unii Europejskiej jako niezbędnym uzupełnieniu NATO w tej mierze), jak i potrzeba rzeczywistej modernizacji państwa i podniesienia poziomu cywilizacyjnego społeczeństw. Dodatkowo — co dziś już wydaje się pewnym truizmem — chęć uczestniczenia w sprawach wspólnego domu europejskiego, po latach izolacji na peryferiach istotnych wydarzeń, będzie nadal istotnym motywem postaw wobec integracji europejskiej. W interesie Polski jest uczestnictwo w Unii silnej i sprawnej.
4. Po czwarte, jeśli nie wszystkie, to przynajmniej wiele z krajów Europy Środkowej i Wschodniej będzie chciało zachować bliskość ideową ze Stanami Zjednoczonymi. Z drugiej strony, po okresie zrywania sztucznych więzi politycznych i gospodarczych w regionie i ze Wschodem, troska o sąsiadów, z którymi łączy nas wieki wspólnej historii, a często i związki osobiste, będzie zapewne trwałym elementem myślenia politycznego wielu przyszłych członków Unii Europejskiej. Cóż z tego wynika dla przyszłej Unii Europejskiej?

WPLYW NOWYCH CZŁONKÓW NA DRUGI FILAR UE

Po poszerzeniu Unia Europejska z pewnością uzyska nowy wymiar. Stanie się pełniejszym wyrazem europejskości. Zarazem jednak, stanie przed podstawowym wyzwaniem przyszłości Europy: znalezienia tego, co łączy jej wschodnich członków z zachodnimi, północnych z południowymi. Już dziś widać, że istnieje podstawowa różnica w rodzaju wyznawczych, jakie stoją przed Unią Europejską na jej wschodzie, a tymi na południu i południowym wschodzie. Znalezienie tego, co łączy członków Unii we wspólnym działaniu na rzecz rozwiązywania wspólnych problemów bez względu na ich usytuowanie w stosunku do terytorium Unii, to podstawowy problem przyszłej Unii. Widać go już zresztą dziś.

Istotnym polem działania będzie Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Traktat Amsterdamski oferuje nam w tym obszarze dwa innowatorskie narzędzia.

Pierwszym jest komórka planowania i analiz, która ma na celu przewidywanie wydarzeń i planowanie rozwiązań z punktu widzenia intere-

sów całej Unii. Wydaje się, że to narzędzie może z biegiem czasu okazać się ważniejsze niż personifikacja działań zewnętrznych Unii w osobie Mr/Mrs CFSP (Sekretarz Generalny Rady UE).

Drugim narzędziem jest możliwość przyjęcia przez Radę Europejską wspólnych strategii (*common strategies*) w stosunku do najbardziej wymagających problemów polityki zagranicznej, przed którymi staje Unia jako całość. Zapowiedziane w Wiedniu przedstawienie propozycji wspólnych strategii w stosunku do Rosji i Ukrainy należy powitać z zadowoleniem. Wydaje się, że rozliczne i poważne (aczkolwiek odmienne) problemy obu tych krajów zasługują na poważne, strategiczne potraktowanie przez Unię Europejską. Należałoby tylko sobie życzyć, by przyszłe kraje członkowskie (a przynajmniej te, które rozpoczęły konkretne negocjacje członkowskie z Unią) mogły wziąć aktywny udział w formułowaniu wspomnianych strategii. Bliskie już członkostwo Estonii, Czech, Polski i Węgier w UE oznacza, że strategie te będą realizowane przy ich współudziale jako członków. Jeśli nie będą odzwierciedlały preferencji tych krajów, ich ekspertyzy, jeśli nie wezmą pod uwagę zdolności tych krajów do partnerskiego działania z Rosją i Ukrainą, to po przyjęciu nowych członków strategie te będą musiały ulec modyfikacji. Nie będzie to dobry sygnał dla stabilności polityki Unii Europejskiej w stosunku do jej najważniejszych partnerów zagranicznych.

Na uwagę zasługuje rozwijanie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Będzie to zapewne proces toczący się w oparciu o UZE i inne inicjatywy wielostronne: Eurocorpus, Eurofor, Euroarmor, etc. Jako narzędzie może zostać wykorzystana formuła elastycznej, dalej posuniętej współpracy w drugim filarze UE (konstruktywne wstrzymanie się od głosu). Polska, jako członek NATO, z pewnością będzie mocno zainteresowana rozwijaniem Tożsamości Europejskiej w tej dziedzinie.

WĘZŁOWE ELEMENTY PROCESU DECYZYJNEGO

Innym skutkiem przyjęcia nowych członków będzie ich wpływ na podejmowane przez UE decyzje.

KOMISJA

Jeśli założymy, że przedstawione powyżej cechy charakterystyczne nowych członków są w przybliżeniu prawdziwe, to wydaje się, że będzie im zależało na utrzymaniu silnej Komisji jako jedynego organu UE, któ-

ry może dać jej sprawność w działaniu. Zgadzając się z postulatem konieczności ograniczenia jej składu, równie konieczne wydaje się zapewnienie udziału nowych państw członkowskich w pracach Komisji. Twarde trzymanie się reguły ponadnarodowości Komisji i Komisarzy, którzy nie mają prawa słuchać ani szukać instrukcji z kraju pochodzenia, może być rozwiązaniem, które nadal będzie akceptowane przez wszystkich: starych i nowych członków. Oznacza to, oczywiście, możliwość, że nie wszystkie kraje członkowskie będą miały swojego Komisarza. Pamiętać jednak trzeba, że taka perspektywa musi być identyczna dla wszystkich. I pamiętać trzeba również, że podczas ostatniej Konferencji Międzyrządowej spotkała się ze sprzeciwem Niemiec. Nie wróży to dobrze postulatowi sprawnej, ponadnarodowej Komisji i niezależnych Komisarzy niepodatnych na naciski krajów ich pochodzenia. Wręcz przeciwnie, ciągła debata o składzie Komisji, która toczy się już od dobrych paru lat, nie przyczynia się do rozumienia Komisji jako ciała kolegialnego i ponadnarodowego.

Czy nowy rząd Niemiec będzie miał bardziej elastyczne stanowisko w tej sprawie niż zapowiedzianej na rok 2001 nowej Konferencji Międzyrządowej?

RADA

Jeśli chodzi o Radę Unii Europejskiej, to przede wszystkim należy rozstrzygnąć, jakie funkcje ma ona spełniać w procesie decyzyjnym lub też — z innego punktu widzenia — w układzie konstytucyjnym. W obecnym układzie instytucjonalnym Rada spełnia niezwykłą funkcję polityczną, odzwierciedlając układ siły politycznej między państwami uczestniczącymi w procesie integracji. Proporcjonalność głosów ważonych w Radzie daje państwom większym odpowiedni wpływ na przebieg wydarzeń, a degresywność tej proporcjonalności daje państwom mniejszym niezbędne dla sukcesu integracji poczucie wagi. Z drugiej strony, Rada spełnia funkcje zarazem legislacyjne, jak i wykonawcze. Powstaje więc pytanie, czy można — a także czy należy — uprościć rolę Rady?

Kuszące wydaje się odebranie Radzie funkcji wykonawczych. W takim przypadku całość egzekutywy poczęłaby w rękach Komisji. Obecnie (zwłaszcza po Amsterdampie) Rada (a dokładniej rządy państw członkowskich) dzieli prawo powoływania Komisji z Parlamentem. Radzie Europejskiej można byłoby np. dać również uprawnienie do odwołania

całej Komisji (bez pośrednictwa Trybunału Sprawiedliwości), a Parlamentowi — również prawo do odwoływania poszczególnych Komisarzy.

Lecz takie rozwiązanie powoduje powstanie następującego pytania: czy nie przestanie być ważne, ile głosów w Radzie ma każde państwo? Waga głosów ma bowiem szczególne znaczenie politycznej reprezentacji: oddaje znaczenie państwa. To znaczenie — oprócz symboliki — jest wtedy istotne, gdy kompetencje tej instytucji są naprawdę poważne. W innym przypadku pozostaje tylko symbolika. Odebranie egzekutywy z rąk Rady z pewnością mogłoby mieć taki skutek. Dodatkowo, aktywność poszczególnych administracji narodowych na forum Unii wydaje się niezbędnym elementem wypracowywania wspólnego, ogólnoeuropejskiego podejścia do poszczególnych problemów rozważanych w Brukseli. Dlatego też tę kuszącą opcję należy porzucić.

Wydaje się więc, że ze względu na dwojaką (zarazem ponadnarodową i międzyrządową) naturę Unii, jej Rada — jako jedyny organ *stricto* międzyrządowy — musi zachować wpływ zarówno na proces legislacyjny, jak i na wykonywanie prawa i zarządzanie. Dotychczasowe próby wprowadzenia parlamentów narodowych do procesu legislacyjnego na poziomie Unii niestety nie wróży przyszłości temu rozwiązaniu. Wydaje się, że parlamenty narodowe chcą zachować funkcje kontrolne *ex post* oraz zdolność do ostatecznego zatwierdzania zmian o charakterze konstytucyjnym w procesie ratyfikacji zmian traktatowych. Stosunkowo dobrze potrafią też nadzorować swe rządy (Dania, Szwecja, Austria).

ZAANGAŻOWANIE INSTYTUCJI W PROCES DECYZYJNY I IMPLEMENTACYJNY

1. Poziom legislacji podstawowej: Komisja, Rada, Parlament (procedura współdecydowania).
2. Poziom konsultacyjny: Parlament Europejski (procedura konsultacji), niektóre parlamenty narodowe, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny.
3. Poziom implementacji: Rada, Komisja.
4. Poziom nadzoru: Trybunał Rewidentów Księgowych, Parlament, Rada, Trybunał Sprawiedliwości.
5. Poziom „konstytucyjny”: Rada Europejska, Parlament Europejski (procedura zgody), parlamenty narodowe.

Institucje UE przeplatają się więc w swej aktywności na różnych poziomach, zgodnie z postanowieniami traktatowymi. Jest to również zgodne ze skomplikowaną naturą procesu integracji. Wydaje się, że trudno będzie zdecydowanie uproszczyć ten węzeł. W swoim czasie rozważana była propozycja wyraźnego określenia kompetencji poszczególnych instytucji na każdym etapie procesu legislacyjnego. Było to związane z postulatem wprowadzenia hierarchii norm prawnych, w której każda instytucja (lub zespół instytucji) byłaby odpowiedzialna za akty prawne powstające na określonym poziomie. Za wzorzec stawiano w tym przypadku hierarchię norm prawnych obowiązującą w Niemczech, która wyraźnie rozdziela odpowiedzialność między poziomem federalnym a poziomem landów. Jednak na ostatniej Konferencji Międzyrządowej propozycja ta nie została przyjęta. Z oczywistego powodu: UE nie jest państwem, a przede wszystkim nie jest państwem federalnym. Dlatego też jej elementy składowe — państwa członkowskie — potrzebują zaangażowania na różnych poziomach procesu decyzyjnego UE. I właśnie dlatego proces ten musi być skomplikowany.

Powstaje pytanie: jaka krytyka tego procesu jest uzasadniona? Zarzuca mu się niedemokratyczność, brak przejrzystości, nieskuteczność i nadmierne skomplikowanie. W zasadzie, wszystkie te zarzuty razem wzięte powinny powodować odrzucenie Unii Europejskiej jako takiej przez wszystkich obywateli jej państw członkowskich. Powinny też prowadzić do kompletnego paraliżu decyzyjnego — UE nie powinna być zdolna do podejmowania decyzji. Jednak Unia żyje. Podejmuje również decyzje. A to oznacza, że Unia działa.

Z pewnością sposób podejmowania decyzji nie jest przejrzysty. Lecz w którym współczesnym państwie demokratycznym jest przejrzysty? Z pewnością stopień skomplikowania współczesnej materii gospodarczej, prawnej i politycznej przyczynia się do powiększenia nieprzejrzystości. Lecz w państwach narodowych nie prowadzi to do bezpośrednich zarzutów o brak demokracji. Parlament Europejski jest też oczywiście mało popularny (w wyborach bierze udział ok. 50% elektoratu). Lecz w ostatnich wyborach do amerykańskiego Kongresu głosowało zaledwie 36% obywateli USA.

Komisja bywa określana jako biurokracja nie pochodząca z wyboru. Lecz przecież żadna biurokracja nie pochodzi z wyboru. Biurokracja jest potężnym narzędziem w każdym systemie politycznym. Dlatego budzi

emocje. Biurokracja jednak znajduje się pod kontrolą pochodzących z wyboru polityków. Takie rozwiązanie uznaje się za satysfakcjonujący warunek demokracji. Biurokracja europejska również znajduje się pod kontrolą polityków, ale nie jest to kontrola bezpośrednia, choć dwojaka.

Po pierwsze, wybierani w państwach narodowych politycy zgromadzeni w Radzie UE mogą odwołać poszczególnych Komisarzy (zwracając się w tym celu do Trybunału Sprawiedliwości).

Po drugie, odwołając ją w całości może Parlament Europejski, o czym niedawno mogliśmy się przekonać, gdy Parlament niemal przegłosowałby wotum nieufności dla Komisji Jacques'a Santera. Dodatkową instytucją, kontrolującą Komisję, jest Trybunał Rewidentów Księgowych.

3. PARLAMENT EUROPEJSKI

Jednak wszystko to nie wystarczy. Podstawową cechą demokratycznego uprawiania polityki jest prostota odpowiedzialności. Obywatel, przez akt wyborczy, nagradza lub karze polityków, a poprzez nich wywiera dominujący wpływ na instytucje. Prosta analogia kazałaby sądzić, że przeniesienie ciężaru powoływania Komisji z rządów na Parlament Europejski uczyniłoby mechanizm polityczny UE bardziej czytelnym. Opór przed takim krokiem z pewnością będzie elementem myślenia charakterystycznym dla rządów, które nie tylko chcą zachować wpływ na kształt Komisji, ale również uważają się za właściwie legitymizowane do działania na poziomie europejskim i odpowiedzialne przed opinią publiczną krajów, które reprezentują.

Jak wynika z krótkiego przeglądu zaangażowania instytucji w proces decyzyjny, Parlament Europejski jest instytucją wymienianą na wszystkich poziomach, z wyjątkiem jednego — implementacji. Jego pozycja wydaje się więc kluczowa dla demokratycznej legitymizacji tego procesu.

W procesie wzrostu znaczenia Parlamentu Europejskiego możemy znaleźć pewne podobieństwa z czasami, gdy parlamenty narodowe uzyskiwały coraz większe uprawnienia w ciągłym sporze z królem-suwere-nem. W owych czasach u podstaw sporu leżały różnice w postrzeganiu obywatelstwa. Pojęcie obywatelstwa opartego na censurze majątkowym, zawodowym lub pochodzenia konkurowało z początkami obywatelstwa równego i powszechnego. To ostatnie rozumienie dało podstawy nowoczesnego państwa narodowego. Dało też podstawy lojalności obywatelskiej, która nadal nadaje współczesnym państwom narodowym relatywną

siłą trwania. Lecz niewątpliwie to tradycyjne, doskonale znane nam pojęcie obywatelstwa, które spaja ludzi jednego narodu, jednego języka, jednej krwi i jednej historii, musi dziś stawić czoło nowemu pojęciu obywatelstwa — obywatelstwu europejskiemu. Obywatelstwo europejskie zawiązuje się na nieco innym poziomie. Jest skutkiem istnienia wspólnoty prawa europejskiego, którego historia jest związana z rozwojem Wspólnot Europejskich, a dziś z rozwojem Unii Europejskiej. Obywatelstwo europejskie wydaje się też być skutkiem przywiązania państw członkowskich do praw człowieka, do wspólnej historii, do wspólnych korzeni cywilizacyjnych. Jest to obywatelstwo, które nie musi stać w sprzeczności z tradycyjnym poczuciem narodowym i przywiązaniem do obecnych państw narodowych. Może je uzupełniać.

TEST AKCEPTOWALNOŚCI ZMIAN

Jeśli tak rozumieć Parlament Europejski — w związku z tworzącymi się zrębami obywatelstwa europejskiego — to jego rozwój jest nieodłącznie związany z ewolucją samego obywatelstwa, która jest trudno obserwowalna. Dlatego też udzielanie nowych kompetencji Parlamentowi Europejskiemu tak często budzi wiele kontrowersji.

Jednym testem akceptowalności rozwoju Parlamentu Europejskiego wydaje się obecna procedura jednomyślnej akceptacji przez rządzących wszystkich państw członkowskich. Jeśli państwa członkowskie zgadzają się na rozszerzenie uprawnień Parlamentu, to może oznaczać, że czas już najwyższy uprawnienia te rozszerzyć. Interesujące w tej materii jest stanowisko nowego rządu niemieckiego, który — ustami ministra spraw zagranicznych, Joschki Fischera, w Strasburgu — opowiedział się za nadaniem Parlamentowi nowych uprawnień, w związku z konsekwencjami politycznymi uruchomienia wspólnej waluty euro, podczas zapowiadanej na rok 2001 nowej Konferencji Międzyrządowej.

Ten sam test akceptowalności przez jednomyślną akceptację rządów powinien podlegać procesowi stopniowego odchodzenia od jednomyślnego podejmowania decyzji w poszczególnych dziedzinach w Radzie. Będzie to proces powolny, z pewnością niesatisfakcjonujący wielu, ale za to będzie gwarantował stopniowe, ewolucyjne zmiany, które — miejmy nadzieję — pozwolą uniknąć poważnych zaburzeń.

Pomimo zrozumiałej krytyki, z jaką spotkały się wyniki prac IGC 1996–1997, Konferencja Międzyrządowa wydaje się dzisiaj jedyną „konstytuantą” Unii Europejskiej.

Marek A. Cichocki

INTERESY POLSKI W PROCESIE ROZSZERZENIA UE NA WSCHÓD

I. DWIE PERSPEKTYWY POLSKICH INTERESÓW

Określenie polskich interesów w procesie rozszerzenia UE jest zadaniem problematycznym, ponieważ w grę wchodzi tutaj przynajmniej dwie perspektywy. Pierwsza z nich, węższa, wiąże się bezpośrednio z rozpoczęciem jesienią 1998 roku przez Polskę faktycznych negocjacji o członkostwie. Można chyba powiedzieć, że z tej węższej perspektywy podstawowym polskim interesem w rozszerzeniu UE na wschód jest samo rozszerzenie Unii na wschód. Stąd bierze się pewne wrażenie pośpiechu charakteryzującego polską dyplomację, która najpierw popierała usilnie propozycję rozpoczęcia negocjacji z kandydatami na nowych członków w sześć miesięcy po zakończeniu ostatniej konferencji międzyrządowej, potem skutecznie dążyła do rozpoczęcia faktycznych negocjacji z Unią jeszcze przed zakończeniem *screeningu* prawa, a teraz składa deklaracje o tym, że Polska będzie gotowa do członkostwa w UE pod koniec roku 2002.

Siłą rzeczy ta pierwsza perspektywa powoduje, że polskie interesy w rozszerzeniu UE sprowadzone zostają do samego procesu negocjacyjnego. Wydaje się, że często takie przekonanie obecne jest po stronie polskiej wśród ludzi zaangażowanych w negocjacje, ale także w partiach politycznych. Ono także wyznacza raczej niefortunny charakter rządowej strategii informacyjnej na temat integracji Polski z UE. Na początku *screeningu*, w kwietniu i w maju 1998 roku strona polska próbowała prezentować dość hardą postawę wobec Unii, a dokładnie rzecz biorąc wobec Komisji. Szybko okazało się jednak, że same negocjacje z UE nie są w istocie zadanymi negocjacjami — co chyba w Polsce nie wszyscy jeszcze do końca rozumieją, a niektórzy nie chcą zrozumieć (na przykład wypowiedź z MZWiA, że Polska będzie starała się o wyłączenie obrotu ziemią spod reguł prawa wspólnotowego) — że kandydaci muszą przyjąć całość *acquis communautaire*, a jedyne pole uzgodnień może dotyczyć okresów przejściowych i szczególnych uregulowań. W takim ujęciu polskie interesy sprowadzałyby się właśnie do problemu okresów przejściowych

wych i szczególnych uregulowań. Jak wiadomo polska strategia opiera się tutaj na przekonaniu, że powinno być jak najmniej okresów przejściowych, chociaż wiadomo, że nie można ich całkowicie uniknąć. Kryteria wprowadzania lub niewprowadzania okresów przejściowych powinny być ekonomiczne — ochrona wzrostu gospodarczego w Polsce lub ochrona tych dziedzin, które wymagają restrukturyzacji (przy czym w takim przypadku zawsze pojawia się obawa, czy mamy jeszcze do czynienia z ważnym reformatorem, czy już z ochroną grupowych interesów przed zewnętrzną konkurencją i odsuwaniem koniecznych reform). Kryteria mogą być jednak także psychologiczne i tutaj najważniejsze przykłady to obrót ziemią w Polsce i przepływ siły roboczej.

Ale interesy Polski w rozszerzeniu UE można określać również z innej, szerszej perspektywy, która pozwala ująć polityczny aspekt całego procesu rozszerzenia i jego konsekwencji. Jest to perspektywa w Polsce raczej mało popularna, gdyż wymaga ona wysiłku zmierzającego do wypracowania koncepcji strategicznych uczestnictwa Polski w Unii, a to wykraczałoby znacznie poza horyzont samych negocjacji oraz przystosowania się do członkostwa. Dlatego na przykład praktycznie do września 1997 roku w polskiej dyplomacji obowiązywała niepisana, ale publicznie wyrażona przez ministra spraw zagranicznych, Dariusza Rosatię, doktryna milczenia we wszystkich sprawach dotyczących UE. Uważano, że wyrażanie przez Polskę opinii na temat wewnętrznych problemów Unii szkodzić jej będzie w negocjacjach.

Wydaje się, że właśnie teraz, kiedy Unia stoi wobec konieczności podjęcia reformatorskich decyzji dotyczących budżetu, zmiany zasad wspólnej polityki rolnej i strukturalnej oraz nowych rozwiązań instytucjonalnych, Polska nie tylko powinna, ale musi określać swoje stanowisko. Bez wątplenia większość wewnętrznych decyzji, które Unia podejmie w tym roku, można ocenić jako pozytywne dla procesu rozszerzenia lub jako destruktywne lub hamujące. Określanie polskich interesów w szerszej perspektywie wymaga przekroczenia horyzontu negocjacji Polski z UE oraz samego procesu rozszerzania Unii na wschód. Należy tego dokonać z pełną świadomością, że rzeczywiście w niektórych sprawach cele i interesy Polski, formułowane na poziomie samych negocjacji, trzeba będzie może poddać z czasem korekcie, uwzględniając nową sytuację, która powstanie po wejściu naszego kraju do Unii.

2. POGŁĘBIANIE I ROZSZERZANIE

Zmiany zachodzące w polityce niemieckiej, które dotyczą relacji między procesem pogłębienia Unii i jej rozszerzenia, nie tylko w Polsce wywołują uzasadnione obawy. Timothy Garton Ash napisał w specjalnym zimowym wydaniu „Time’a”, że obecna sytuacja jest w pewnym sensie nienormalna. Oto bowiem przez dziesiątki lat dom europejski podzielony był ścianą. Zachodnia część domu była stale unowocześniana, a jej mieszkańcy bogacili się. Wschodnia część popadała tymczasem w ruinę. Kiedy ściana oddzielająca części domu runęła, mieszkańcy wcale nie zajęli się wspólną odbudową wschodniej części domu. Natomiast bogaci mieszkańcy zachodniej części domu zafundowali sobie kolejny kosztowny luksus pod postacią wspólnej waluty. Oczywiście Ash prezentuje tutaj specyficzny, brytyjski punkt widzenia na euro. Poza tym Ash niesłusznie zakłada, że poziom politycznego i ideowego entuzjazmu w integracji europejskiej w roku 1999 jest taki sam jak w latach pięćdziesiątych. Niemniej jego sarkazm jest po części uzasadniony, skoro po 10 latach od upadku komunizmu i zburzenia Muru Berlińskiego kwestia rozszerzenia UE na przykład w dokumencie „Cele i najważniejsze problemy niemieckiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” z grudnia 1998 roku znalazła miejsce marginalne. Nie ma wątpliwości, że Traktat z Maastricht jednoznacznie określa pierwszeństwo pogłębienia Unii przed jej rozszerzeniem. Wprowadzenie euro jest usankcjonowaniem tego pierwszeństwa. Nie należy się także ludzić, że w przypadku gdyby UE nagle stanęła przed dylematem, czy fundusze strukturalne powinny przede wszystkim służyć ułatwieniu wejścia niektórym słabszym członkom Unii do systemu wspólnej waluty, czy też raczej przyspieszeniu modernizacji Europy Środkowej, to wybierze właśnie to drugie. Poza tym decyzja Rady Europy z Kopenhagi z 1993 r. nie pozostawia wątpliwości, że rozszerzenie wymaga nie tylko przygotowania kandydatów do członkostwa, ale także odpowiedniego przygotowania samej Unii do przyjęcia nowych członków. W każdym razie rozszerzenie na pewno nie może odbyć się kosztem skuteczności i spójności UE i kandydaci zasądę tę użnąą w pełni, zobowiązując się do przyjęcia całości *acquis communautaire*. Nikt nie będzie tej zasady stawiał pod znakiem zapytania, nie miałoby to żadnego sensu. Natomiast niepokoić musi sposób mówienia o relacji między pogłębieniem i rozszerzeniem, który w ostatnich miesiącach szczególnie mocno obecny jest w niemieckiej polityce europejskiej. Bez

względem na to, jakie zarzuty stawialibyśmy dzisiaj polityce Kohla, zwłaszcza z perspektywy reform finansowych w 1999 r., to z politycznego punktu widzenia jego postawa wobec pogłębienia i rozszerzenia była bardziej wrota, ponieważ nie stawiała tych dwóch kwestii na ostrzu noża. Wewnętrzne reformy miały ugruntować spójność Unii i uczynić rozszerzenie realną perspektywą. Natomiast coraz bliższa perspektywa rozszerzenia miała mobilizować do wewnętrznych reform. Takie stawianie sprawy tworzyło psychologicznie pozytywną atmosferę wokół rozszerzenia Unii. Dzisiaj mamy raczej do zcywienia ze strony nowego niemieckiego rządu ze strategią „albo-albo”. W jaskrawy sposób strategię tę można zawrzeć w alternatywie: albo niemiecki wkład netto do budżetu Unii zostanie zmniejszony, albo nie będzie rozszerzenia na wschód. Być może jest to postawa bardziej pragmatyczna, ale nie zawsze pragmatyzm okazuje się politycznie skutecznym.

3. DLACZEGO POTRZEBNA JEST DATA?

Problem wyraźnej zmiany stosunku do relacji między pogłębieniem Unii i jej rozszerzeniem wiąże się z sprawą daty przystąpienia Polski do UE. Często teraz spotykamy się z twierdzeniem, że „zonglowanie” datami jest nieodpowiedzialne. Günter Verheugen mówi wręcz o pościgu za niewidocznym fantomem. Dla Polski i innych kandydatów na dłuższą metę jest nie do zaakceptowania sytuacja, kiedy — jak to się stało podczas szczytu w Wiedniu w grudniu ubiegłego roku — z jednej strony w dość twardej czy wręcz brutalnych słowach mówi się, że proces rozszerzenia będzie trwał o wiele dłużej niż sądzono wcześniej, i jednocześnie odmawia się odpowiedzi na pytanie, o ile dłużej. Strona polska słusznie przyjęła rok 2002 jako termin, w którym nasz kraj będzie gotowy do członkostwa, ponieważ w ten sposób sama siebie mobilizuje. Konieczność ustalenia harmonogramu i daty jest także doświadczeniem wynikającym z rozszerzenia Wspólnot Europejskich na południe. Można przewidywać, że jeżeli przeciągać się będą wewnętrzne reformy Unii, to w procesie negocjacji z kandydatami do członkostwa może powstać długi okres zastoju między rozpoczęciem rozmów i ich zakończeniem. Decyzje, zwłaszcza dotyczące wrażliwych obszarów jak rolnictwo, mogą być przeciągane. Zawsze można argumentować, że Unia nie jest wewnętrznie gotowa do podjęcia takich decyzji. To z kolei może tylko demoralizująco wpływać na kandydatów. Polska i inni kandydaci do członkostwa

powinni więc pilnować, aby najpóźniej pod koniec 1999 roku rzeczywście kraje Unii podały w miarę spójny harmonogram przyjęcia pierwszej grupy kandydatów. Dla Polski byłoby bardzo niedobrze, gdyby proces rozszerzenia przeciągnął się poza ustalony na lata 2000–2006 scenariusz finansowy Unii. Oznacza to, że z punktu widzenia polskich interesów nasz kraj powinien być członkiem Unii najpóźniej z początkiem 2006 roku. Gdyby ta data została przekroczona, czego niestety wykluczyć się nie da, wówczas byłby to dowód, że Polska i inni kandydaci zostali wstawieni do „zamrażarki”. Uporczywe odmawianie podania konkretnego harmonogramu rozszerzenia przez nowy rząd niemiecki budzi więc zupełnie uzasadnione obawy.

4. PROBLEM INSTYTUCJONALNY Z PERSPEKTYWY ROZSZERZENIA

Innym problemem odnoszącym się do polskich interesów w rozszerzeniu jest kwestia instytucjonalna. Reforma instytucjonalna Unii z perspektywy kandydata do członkostwa ma specyficzne znaczenie. Z jednej strony, nowy podział głosów w Radzie, zrównoważenie wpływu państw małych i dużych nakłada na Polskę jako przyszłego członka Unii pewną nową odpowiedzialność. Ale nie to jest w tej chwili dla Polski najważniejsze. Podstawowym problemem jest wpływ sytuacji instytucjonalnej, zwłaszcza relacji między Parlamentem i Komisją, na proces rozszerzenia. Z tego punktu widzenia Polska powinna być zainteresowana sprawą i stosunkowo silną Komisją — na pewno nie jest zainteresowana Komisją uwikłaną w spory z Parlamentem na tle korupcyjnym. To naturalnie jest sprzeczne z popularnym w Polsce sposobem patrzenia na Komisję jako bastion biurokracji i centralizmu. Zresztą nie tylko w Polsce, przynajmniej od szczytu Unii w Cardiff Komisja stała się bowiem celem krytyki ze strony niemieckiego, francuskiego i brytyjskiego rządu. W interesie Polski niekoniecznie leży przyłączanie się do tego chóru. Trzeba pamiętać, że to Komisja rekomendowała w 1997 roku pięciu kandydatów do negocjacji i była za ograniczeniem ich liczby w pierwszym etapie. To Komisja przy oporach Rady wysłała naprzeciw propozycji rozpoczęcia faktycznych negocjacji z pierwszą grupą kandydatów przed zakończeniem *screeningu*. Naturalnie to także Komisja zakwestionowała w ubiegłym roku część polskich projektów i ograniczyła wysokość środków pomocowych w ramach PHARE. Pomimo że ostatecznie to kraje członkowskie decydują o rozszerzeniu, nie można zapominać, że to wła-

nie Komisja organizuje proces rozszerzenia rzeczowo, technicznie, a przede wszystkim z punktu widzenia UE jako całości, co w sytuacji nasilania się w Unii różnych egoizmów ekonomicznych może być dla kandydatów nie bez znaczenia. Nie chcę przez to powiedzieć, że niemieckie i francuskie propozycje dotyczące zwiększenia kompetencji Parlamentu znajdują się w jakiejś zasadniczej sprzeczności z interesami Polski. Mają one swoje dobre uzasadnienie w potrzebie demokratyzacji Unii, w legitymizacji jej instytucji, w przybliżeniu obywatela do Unii itd. Chodzi raczej o to, że z polskiej perspektywy nie jest obojętne, jak w reformie Parlamentu Europejskiego sytuować się będzie rola Komisji. Akurat z tego punktu widzenia doświadczenia ubiegłego roku są dla Polski dość pesymistyczne, kiedy to Parlament (a ściślej komisja budżetowa) w sporze o budżet z Komisją był gotowy poświęcić część środków pomocowych dla kandydatów do członkostwa. Zachowanie niemieckiego rządu, który w kryzysie wokół Komisji stanął po jej stronie, należy więc ocenić z polskiej perspektywy pozytywnie.

W tym kontekście nie sposób przynajmniej w kilku zdaniach nie odnieść się do instytucjonalnych problemów po stronie polskiej. Wydaje się, że obecny mechanizm instytucjonalny KIE wyczerpał swoje możliwości. Mechanizm ten od początku nie był najlepszy, ale obecny stan „bezkrólewia” i jednocześnie osamotnienia głównego negocjatora nie może być dłużej utrzymany. Wobec coraz większych kłopotów z wewnętrznymi reformami w Polsce nie należy się także spodziewać, aby faktycznie pracami KIE pokierował premier, tak jak sam to zadeklarował w ubiegłym roku. Sprawny mechanizm dostosowania wewnętrznego Polski do prawa wspólnotowego oraz skuteczny mechanizm kierowania środkami pomocowymi będą w miarę przybliżania się Polski do Unii coraz większą koniecznością. W tej sprawie konieczna jest poważna dyskusja polityczna, która doprowadziłaby do ponadpartyjnego kompromisu. Akurat w przypadku członkostwa Polski w Unii skuteczność takich instytucji jak KIE powinna być traktowana jako dobro wspólne. Nie jest to sprawa prosta, ponieważ mamy tutaj do czynienia ze skomplikowanym spletem interesów partyjnych, niewydolności samego systemu instytucjonalnego oraz konkurencji między kancelarią premiera a niektórymi ministerstwami. Przyszłość KIE będzie dobrym sprawdzianem, czy faktycznie wejście Polski do UE jest naszym strategicznym celem.

Podczas ostatniej wizyty w Warszawie Gerhard Schröder namawiał polską stronę, aby włączyła się do akcji promowania w Brukseli Agendy 2000, stwierdzając, że leży to w istocie w naszym interesie. Rzeczywiście w interesie Polski jest to, aby bilans niemieckiego przewodnictwa w Unii był w lipcu tego roku pozytywny, jeśli chodzi o wdrażanie Agendy. Propozycje Komisji z 1997 r. nie są może, zwłaszcza w kwestii finansowej, idealne, oznaczają one m.in., że w wyniku zmiany polityki strukturalnej Polska i inni kandydaci z Europy Środkowej i Wschodniej nie będą korzystać po wejściu do Unii z tak dużej pomocy, jaką uzyskała na przykład Hiszpania. Wpływają na to jednak uwarunkowania obiektywne, jak koniunktura i nastroje wewnątrz Unii (nie najlepsze) oraz skala różnicy między kandydatami i państwami Unii (32% przeciętnego produktu krajowego brutto *per capita*). Z tego względu problemem nie jest to, że *de facto* transfer pomocy do krajów kandydujących w Europie Środkowej i Wschodniej będzie mniejszy niż to było w przypadku rozszerzenia Wspólnot na południe. Dotychczasowy system dotacji jest nie do utrzymania. Z tym faktem zaczynamy się oswajać — chociaż też powinniśmy lepiej wiedzieć, jak duże będą dodatkowe obciążenia wynikające z dostosowania się do członkostwa w Unii, które kandydaci będą musieli ponieść za sprawą reformy polityki strukturalnej i rolnej. Problem polega przede wszystkim na tym, czy Niemcy będą miały dość determinacji, aby szczególnie ze względu na Francję, doprowadzić do realizacji całej Agendy 2000, czy też raczej kompromis będzie skierowany z jednej strony na zmniejszenie niemieckich wpłat netto do budżetu, z drugiej zaś na zachowanie francuskich korzyści w polityce rolnej. Inaczej mówiąc, czy rzeczywiście Polacy będą wiedzieli, co popierają. Podczas grudniowego szczytu w Wiedniu nie było mowy o utrzymaniu 1,27% udziału produktu narodowego brutto UE we wspólnym budżecie, lecz o zamrożeniu budżetu Unii na poziomie 85 mld ecu w latach 2000–2006 przy założeniu, że produkt narodowy brutto będzie rósł. Nie koncentrowano się natomiast na reformie wspólnej polityki rolnej. Z polskiego punktu widzenia te sprawy powinny pojawiać się razem. Zmniejszenie niemieckiej wpłaty netto do budżetu — tak, ale jednocześnie równie nieustępliwa i konsekwentna postawa wobec Francji w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej.

6. SPÓJNA UNIA

W kontekście dyskusji o finansach i dotacjach warto przypominać o tym, że u podstaw finansowej konstytucji Wspólnot zawsze istniała silniejsza lub słabsza reprezentowana zasada solidarności. Ona stanowi jeden z filarów integracji. W interesie Polski nie leży zastąpienie tej zasady „brutalnym pragmatyzmem”, za którym kryje się „ekonomiczny egoizm” bogatszych krajów. Nie byłoby też dla nas dobrze, gdyby wewnętrzne reformy Unii prowadziły do jej „rozluźnienia” lub do renowacji różnych dziedzin integracji europejskiej. Pod tym względem np. reforma polityki rolnej powinna być raczej wyjątkiem niż regułą. Zasada udziału budżetu narodowego w pokryciu części kosztów wspólnej polityki rolnej nie powinna być przenoszona na inne dziedziny integracji, ponieważ prowadziłaby w efekcie do demontażu Unii. Generalnie, z punktu widzenia szans szybkiego rozszerzenia, Polska powinna być zainteresowana w możliwie najbardziej spójnej UE. Heterogeniczna i zbyt elastyczna Unia, w której ramach tworzą się różne koalicje państw, Unia skłócona z powodu nowych, często abstrakcyjnych projektów, wreszcie Unia, której instytucje są skłócone — wszystko to będzie opóźniać i utrudniać proces rozszerzenia. Z tego właśnie względu do momentu wejścia do Unii Polska powinna być raczej zainteresowana ostrożnym stosowaniem w integracji europejskiej zasady elastyczności.

7. POLSKA GRANICA WSCHODNIA JAKO GRANICA UE

Dokument o „Celach i głównych problemach niemieckiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” nie pozostawia żadnych wątpliwości, że w kontekście przyszłego członkostwa w Unii dla Niemiec sprawą o zasadniczej wadze jest i pozostanie kwestia bezpieczeństwa. Niemcy będą więc przywiązywać uwagę do szybkiego wprowadzenia w życie przez Polskę układu z Schengen. Z drugiej strony wiadomo, że Polska jest zainteresowana zachowaniem dotychczasowej, pozytywnej dynamiki w stosunkach ze swymi wschodnimi sąsiadami. Polska posiada własne narodowe interesy w polityce wschodniej. Dotychczas często podkreślano, że wprowadzenie większego reżimu na wschodniej granicy może doprowadzić do zahamowania handlu ze wschodnimi sąsiadami Polski, utrudni przepływ siły roboczej i narazi na straty tych wszystkich w Polsce, którzy utrzymują się z wymiany handlowej ze wschodem. W konsekwencji może to prowadzić do zmniejszenia wpływów do budżetu i poważnych

problemów ekonomicznych w regionach przygranicznych. Wydaje się jednak, że wszystkie te negatywne zjawiska nastąpiły już w 1998 roku za sprawą gwałtownego kryzysu w Rosji. Dzisiaj kwestia większego reżimu na wschodniej granicy, to przede wszystkim problem polityczny, psychologiczny i problem bezpieczeństwa, a w mniejszym już stopniu kwestia ekonomiczna.

W sprawie wprowadzenia zaostrzonego reżimu na wschodniej granicy Polska powinna prowadzić jasną politykę zarówno wobec wschodnich sąsiadów, przede wszystkim Ukrainy, jak i wobec Niemiec. Po wejściu do Unii Polska powinna przyjąć zasady układu z Schengen w momencie, kiedy będzie w stanie organizacyjnie podolać wynikającym z niego zobowiązaniom. Jednocześnie w kwestii wspólnej polityki wizowej Polska powinna uwzględniając swoje interesy w stosunkach z Ukrainą skorzystać z możliwości, które daje Układ z 1990 roku o wprowadzeniu Układu z Schengen. Przede wszystkim wobec obywateli Ukrainy Polska powinna wprowadzać tzw. długookresowe wizy narodowe zgodnie z art. 5. punkt 2., art. 9. pkt. 2., art. 15. i art. 18. ww. Układu. To powinno złagodzić ekonomiczne, polityczne i psychologiczne skutki dla stosunków Polski ze wschodnimi sąsiadami po wprowadzeniu zaostrzonego reżimu wizowego na granicy. Warunkiem powinna być poparta usprawnieniem struktury i wystarczającym finansowaniem walka w Polsce ze zorganizowaną przestępczością i łamaniem prawa azylowego i wizowego. Jeżeli wprowadzenie wiz narodowych przez Polskę będzie wiązało się z pogorszeniem bezpieczeństwa na wewnętrznej granicy polsko-niemieckiej, należy spodziewać się podobnych reperkusji jak te, które miały miejsce na granicy austriacko-włoskiej.

Wprowadzenie wiz narodowych i zwiększenie bezpieczeństwa powinno być priorytetem polskiej polityki w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Polska powinna więc domagać się włączenia do Systemu Informacyjnego Schengen jeszcze przed uzyskaniem członkostwa (na podobnych zasadach jak Norwegia), w celu zwiększenia efektywności w walce ze zorganizowaną przestępczością.

Polska powinna być zainteresowana powstaniem na Ukrainie takiej sytuacji ekonomicznej, która umożliwi podpisanie przez nią układu o stowarzyszeniu z Unią Europejską. Z punktu widzenia polskiej polityki wschodniej, ale także ze względu na przyszłą rolę polskiej granicy

wschodniej jako granicy UE, ważne jest, aby doszedł do skutku traktat graniczny między Rosją i Ukrainą.

8. POLSKA JEST W EUROPIE

Przy okazji rozszerzenia właśnie często pojawiają się w krajach UE pytania, czy rzeczywiście Polska jest europejska, czy poważnie traktuje swoje przyszłe członkostwo w Unii? Te pytania formułowane są często w konkretnym kontekście zakupu przez Polskę uzbrojenia, stanowiska polskiego w CFE i wobec przyszłej roli OBWE, wreszcie w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. Wyrażane są także obawy, że Polska jest zbyt proamerykańska.

Rzeczywiście prawdą jest, że strona polska ma wyraźne problemy w formułowaniu strategicznych, długoterminowych celów w polityce zagranicznej. Przekonanie, że Polska stoi wobec jakiegoś dramatycznego wyboru, jak to sugerował w grudniu w Brukseli minister Geremek: Europa czy Stany Zjednoczone, jest fałszywe. Polska decydując się na członkostwo w Unii dawno wyboru dokonała i nawet jeśli niechętnie i niezbyt otwarcie to przyznaje, jej strategiczne cele w polityce międzynarodowej znajdują się w Europie. Z tego względu można na przykład już teraz konkretyzować, na czym miałyby polegać przyszła polsko-niemiecka strategia polityki wschodniej w ramach WPZiB Unii. Problem polega jednak na czymś innym niż na pytaniu, czy Polska jest proeuropejska, czy proamerykańska? Pytanie powinno brzmieć, czy kraje Unii, w tym przede wszystkim Niemcy, są zainteresowani rozpoczęciem z Polską partnerskiego dialogu o WPZiB w tak zwanym okresie przedakcesyjnym. Wydaje się, że nie są, przeważa pogląd, że takie poważne rozmowy o przyszłości Unii z kandydatami mogą być prowadzone dopiero po ich formalnym członkostwie. Jeżeli więc prawdą miało być to, co sugeruje nowy niemiecki rząd, że członkostwo pierwszej grupy kandydatów będzie możliwe nie wcześniej niż w 2005–2006 roku, to mówimy tutaj o okresie przynajmniej sześciu lat. Trudno wyobrazić sobie, aby na przestrzeni tych lat Polska czekała z realizacją własnych celów polityki wschodniej do momentu, kiedy stanie się wreszcie formalnie członkiem Unii. Zarówno to, co dzieje się w ramach tzw. Trójkąta Weimarskiego, oraz krótkie doświadczenie polsko-niemieckiej roboczej grupy rządowej wskazują, że kraje Unii nie chcą na razie podejmować z nami poważnej, rzeczowej rozmowy chociażby o tym, jak ma wyglądać nasze przyszłe partnerstwo w ramach

WPZiB. Stawiane wobec Polski zarzuty, że jest zbyt mało europejska, nie są więc do końca sprawiedliwe. Obok bowiem sentymentalnego proamerykanizmu, który jest bez wątpienia obecny w Polsce i który trzeba „cywilizować”, coraz częściej mamy do czynienia z proamerykanizmem wyrozumowanym, który z kolei bardzo często jest i będzie coraz bardziej wynikiem polityki państw Unii wobec Polski prowadzonej w okresie przed naszym członkostwem.

styczeń 1999

SWOBODNY PRZEPIY SIŁY ROBOCZEJ A ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ NA WSCHÓD

1. PROCES ROZSZERZENIA UE NA WSCHÓD A RYNKI PRACY — WPROWADZENIE

W polityce rozszerzania Unii Europejskiej (UE) pytania o wpływ tego procesu na rynki pracy stawiane są często i są jednymi z najważniejszych. Nie stanowi to wyjątku w przypadku procesu integracyjnego. Mimo deklarowanego przekonania, że znoszenie barier we współpracy gospodarczej jest korzystne dla obu stron, przy niemal każdej integracji rynki pracy są przedmiotem kontrowersji i pozostają zwykle w centrum debaty. Tak było na przykład w Stanach Zjednoczonych podczas dyskusji nad utworzeniem NAFTA i jej skutków dla wybranych segmentów rynków pracy, np. obaw samozatrudnionych i nisko wykwalifikowanych.

Swoboda przepływu siły roboczej nie może być dyskutowana w odwołaniu od spodziewanych efektów integracji na rynkach pracy po obu stronach integrujących się obszarów. Z punktu widzenia polityki rozszerzania Unii należy rozważyć potencjalne negatywne zjawiska, które mogą pojawić się na rynku pracy w Unii. Sceptycy czy pesymiści w UE podnoszą zwykle trzy problemy w kontekście rynków pracy, z którymi kraje Unii mogą się zetknąć po rozszerzeniu na wschód:

- „eksport” miejsc pracy z krajów Unii na wschód;
- negatywna konwergencja (zbieżność) płac, która obejmie w krajach Unii nisko wykwalifikowanych pracowników, co oznaczać musi albo wzrost bezrobocia (przy nieelastycznych rynkach pracy), albo nadmierną rozpiętość dochodów;
- znaczny wzrost migracji w Polsce do krajów Unii.

Dwie pierwsze hipotezy były w ostatnich latach wielokrotnie poddawane badaniom w Europie i w Stanach Zjednoczonych. Znacznie szybszy rozwój handlu światowego, w tym handlu z krajami rozwijającymi się spowodował, że te problemy były dyskutowane niezależnie od perspektywy rozszerzania Unii na wschód. Z większości prac wynika, że handel ma skromny wpływ na popyt na pracę w krajach wysoko rozwiniętych¹.

¹ Przegląd badań przeprowadził m.in. A. Wood w pracy: *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford 1994

Wskazują one, że zmniejszony popyt na nisko kwalifikowanych (najczęściej testowana hipoteza wpływu handlu) spowodowany jest zmianami technologicznymi, wzrastającym udziałem usług i dóbr nie podlegających handlowi oraz instytucjami rynku pracy². Szersze dyskusje prowadzone zarówno w Stanach Zjednoczonych na łamach „The Journal of Economic Perspective”³, jak i w pracy niemieckiego instytutu DIW zatytułowanej *Employment and Social Policies under international constraints*⁴ prowadzą do podobnego wniosku, przynajmniej w odniesieniu do krajów wysoko rozwiniętych. Ogólnie, handel krajów OECD z krajami rozwijającymi się ma nieznaczny wpływ na wzrastające nierówności w dochodach lub wzrastające bezrobocie wśród nisko kwalifikowanych w krajach wysoko rozwiniętych. Dlatego dwa pierwsze wymienione wyżej zagrożenia mają raczej charakter hipotetyczny.

W tabeli 1.1. wskazane są wyniki dwóch badań nad wpływem handlu na popyt na pracę wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych, które dowodzą (odmiennie niż większość prac), że taka zależność istnieje. Zauważmy, że zgodnie z powszechnymi oczekiwaniami i teorią ekonomiczną sytuacja lepiej wykwalifikowanych relatywnie powinna ulec poprawie w stosunku do sytuacji niewykwalifikowanych.

Tabela 1.1. Wpływ handlu z krajami rozwijającymi się na popyt na pracę w przemyśle w 1990 r. (w procentach różnicy przy sytuacji bez efektu wywołanego handlem)

	wg Sachs i Shatz (tylko dla USA)	wg Wood (dla krajów OECD)
Pracujący	-5,7	-10,8
Wykwalifikowani	-4,3	0,3
Niewykwalifikowani	-6,2	-21,5

Uwagi:

Obok różnic w metodach szacowania i zakresu geograficznego powyższe badania różnią się ponadto w następujący sposób:

² Podobnie nie została potwierdzona teza o wpływie relatywnego spadku cen towarów pracochłonnych na płace i możliwości uzyskania pracy dla nisko wykwalifikowanych (przy nieelastycznej strukturze płac). Analizy takie prowadził Matthias Lucke dla Niemiec i Wielkiej Brytanii biorąc pod uwagę względne ceny czynników produkcji, ceny produktów oraz wzrost produktywności czynników produkcji. por. Lucke M., *European Trade with Lower-Income Countries and the Relative Wages of the Unskilled — An Exploratory Analysis for West Germany and the UK*, Kieler Arbeitspapiere 819, Institut Gospodarki Światowej, Kilonia 1997.

³ Por. symposium zatytułowane: *Income Inequality and Trade*, prowadzone na łamach „Journal of Economic Perspective”, Summer 1995, Vol. 9 nr 3.

⁴ *Employment and Social Policies under international constraints*, DIW in Berlin, Nov. 1996.

(i) definicjami wykwalifikowanych (Sachs i Shatz — pracownicy nieprodukcyjni; Wood — pracownicy z wykształceniem ponadpodstawowym lub przeskoleni);

(ii) definicjami eksportu (Sachs i Shatz uwzględniają, a Wood nie dobra z wysoką zawartością złóż naturalnych).

Źródło: Wood A.: *How Trade Hurt Unskilled Workers*, w: „Journal of Economic Perspectives”, Summer 1995, Vol. 9 nr 3, za: Sachs J. i Schatz H., *Trade and Jobs in US Manufacturing*, „Brookings Papers on Economic Activity”, 1994 nr 1, oraz Wood A., *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in Skill-Driven World*, Clarendon Press, Oxford 1994.

Natomiast zasadnicza różnica przy dyskutowaniu wpływu migracji i handlu na rynki pracy polega na tym, że handel zwykle rozwija się stopniowo (nawet przy jednorazowych, znacznych decyzjach liberalizacyjnych), a przepływ osób zależy od wielu przesłanek, które mogą wywołać duży efekt, w krótkim okresie. Dlatego też wpływ handlu na rynki pracy jest rozłożony w czasie, a swobodny przepływ siły roboczej może być bardziej skumulowany w czasie. Zwłaszcza decyzje administracyjne mogą wywołać taki efekt. Z drugiej strony migracja może być skutecznie ograniczana regulacjami administracyjnymi.

2. SWOBODA PRZEPLYWU SIŁY ROBOCZEJ W UMOWIE STOWARZYSZENIOWEJ

Rozwój stosunków handlowych jest zwykle uważany za najważniejszą część gospodarczej integracji. Swoboda przepływu kapitału, usług i siły roboczej leżą również blisko jądra integracji i stanowią filary wolności rynku wewnętrznego UE. W przypadku krajów przechodzących transformację i ich powiązań z Unią stosunki handlowe były liberalizowane w pierwszej kolejności i najgłębiej. W ciągu ostatnich ośmiu lat Unia Europejska i kraje przyłączane podejmowały te zagadnienia wielokrotnie. Natomiast jasna perspektywa swobodnego przepływu siły roboczej nie została dotychczas osiągnięta.

Dotychczas Polska i inne kraje Europy Wschodniej podpisały i ratyfikowały umowy stowarzyszeniowe z UE. Obok nich Rada Europejska podejmowała kilkakrotnie sprawę warunków, na jakich kraje te będą w przyszłości przyłączane do Unii. Tak było np. podczas spotkań Rady w Kopenhadze, Essen czy Madrycie.

Swobodny przepływ pracowników z Europy Wschodniej był od samego początku bardzo drażliwy i odbiło się to na umowach stowarzyszeniowych. Ogólnie można zgodzić się z tezą, że umowy te nie wnoszą

poprawy w tym względzie w stosunku do sytuacji przed umowami, i odsyłają ten problem do umów dwustronnych, np. obejmujących robotników sezonowych. Dodatkowo jednak umowy stowarzyszeniowe określają zasady, na jakich mogą być zakładane firmy w innych krajach. Z punktu widzenia swobodnego przepływu osób zasady tam zawarte określają, kto z pracowników założonej filii firmy (tzw. *key personnel*) w kraju trzecim może uzyskać pozwolenie na pracę. Problem świadczenia usług w innych krajach również nie został ostatecznie rozwiązany, poza międzynarodowym transportem morskim, który jest w pełni zliberalizowany. Tutaj również o dostępie do rynku decydują umowy dwustronne, np. w transporcie drogowym.

Zycie potwierdziło, że swobodny przepływ pracowników jest istotnym problemem dla krajów Unii, które chronią własne rynki pracy i niechętnie akceptują pracowników z krajów Europy Wschodniej. W przypadku Polski została podpisana praktycznie jedna umowa dwustronna, obejmująca średnio ok. 160 tys. osób, które pracują w Niemczech. Były również przypadki, że zasady umowy stowarzyszeniowej nie były respektowane i nadmierna biurokracja w praktyce ograniczała możliwości pracy. Alan Meyhew⁵ podaje przykład, że przedstawiciel LOT, który miał objąć posadę w Wiedniu, spotkał się z odmową ze strony władz austriackich. Odmówiły on wydania pozwolenia na pracę uzasadniając, że kwota pracowników zagranicznych została już wyczerpana. Takie działanie było sprzeczne z umową stowarzyszeniową.

Rada Europy określiła w 1993 roku w Kopenhadze cztery ogólne warunki przystąpienia do UE. Wśród nich jest warunek sprawnej gospodarki rynkowej oraz możliwości sprostanía presji konkurencji i sił rynkowych wewnątrz Unii. Warunek ten jest na tyle nieprecyzyjny, że brak równowagi na rynku pracy może być również przywołany jako niespełnianie tego warunku i dostarczyć argumentów dla ograniczania swobodnego przepływu siły roboczej. Ogólnie można konstatować, że zasady określone w umowie stowarzyszeniowej oraz warunki, na jakich Polska ma być przyłączana do UE, dostarczają silnych i elastycznych narzędzi Unii Europejskiej dla protekcji własnych rynków pracy przed napływem siły roboczej.

⁵ Mayhew A., *Recreating Europe*, Cambridge University Press, 1998, s. 130.

Przysze członkostwo Polski w Unii Europejskiej oznacza również przyjęcie przez nasz kraj zasad z Maastricht. Jeśli swobodny przepływ siły roboczej pozostaje od Traktatu Rzymskiego stosowaną zasadą i jest niejako powtórzony, to tzw. trzeci filar Traktatu z Maastricht zawiera m.in. prawo do migracji. To zaś łączy się z innymi sprawami obejmującymi bezpieczeństwo wewnętrzne. Te dwa zagadnienia: swobodny przepływ siły roboczej i migracje należy więc rozpatrywać rozłącznie.

3. SZACUNKI MIGRACJI Z POLSKI I JEJ TENDENCJE W LATACH DZIEWIĘDZIESIĄTYCH

Obawa masowej migracji ze wschodu na zachód Europy może być uzasadniona na kilka sposobów, łącznie z doświadczeniami historycznymi, exodusem z byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej w 1989 roku oraz szacunkami sporządzonymi przez ekspertów. Pierwsze szacunki potencjalnej fali migrantów sporządził Richard Layard⁶. Spodziewał się jednego miliona osób migrujących rocznie na Zachód z Europy Wschodniej, przy czym nie uwzględniał efektu wywołanego wojną domową w byłej Jugosławii. Tymczasem największy napływ osób ze wschodu nastąpił w 1992 roku i wyniósł 450 000 osób. Można powiedzieć, że szacunki te były przesadzone, ale również, że wprowadzanie regulacje dotyczące możliwości podejmowania pracy i zamieszkania w UE stały się bardziej restrykcyjne. Jednak ostatnie szacunki potencjału migracyjnego są mniej alarmistyczne. Szacunki migracji dostarczone przez berliński DIW i wiedeńskie Institute für Staedte und Regionalforschung sugerują, że migracja z krajów aspirujących do członkostwa w UE może sięgać liczby 700 000 osób rocznie, czyli około 1% dorosłej populacji (DIW: od 340 do 680 tys.; ISR: 700 tys.). Są to wielkości ciągle bardzo duże. Dla porównania według badań MOP cała światowa migracja ekonomiczna w ciągu roku wynosi ok. 1 mln osób⁷. Z drugiej strony słychać głosy bardziej uspokajające, np. Peter Fischer z Uniwersytetu Bundeswehry z Hamburga stwierdza, że masowa migracja jest wysoco niepewna, a członkostwo w UE raczej zmniejszy prawdopodobieństwo migracji niż

⁶ Layard R., Blanchard O., Dornbusch R. i Krugman P., *East-West Migration: the Alternatives*, MIT Press, Cambridge 1992.

⁷ Por. Stalker P., *The Work of Strangers*, ILO; należy jednak dodać znaczne różnice w definicjach między krajami, które zmuszają do podawania raczej szacunków niż twarde porównywalnych danych.

je zwiększy⁸. Dodatkowo zwraca się uwagę na wieloraki charakter potencjalnej migracji: legalny i nielegalny, czasowy i stały, naukowców i robotników rolnych. Każda z nim może mieć inny wpływ na rynki pracy w UE.

Problem swobodnego przepływu siły roboczej łączy się z dwoma zjawiskami:

- a) pracującymi nielegalnie;
- b) dotychczasową migracją.

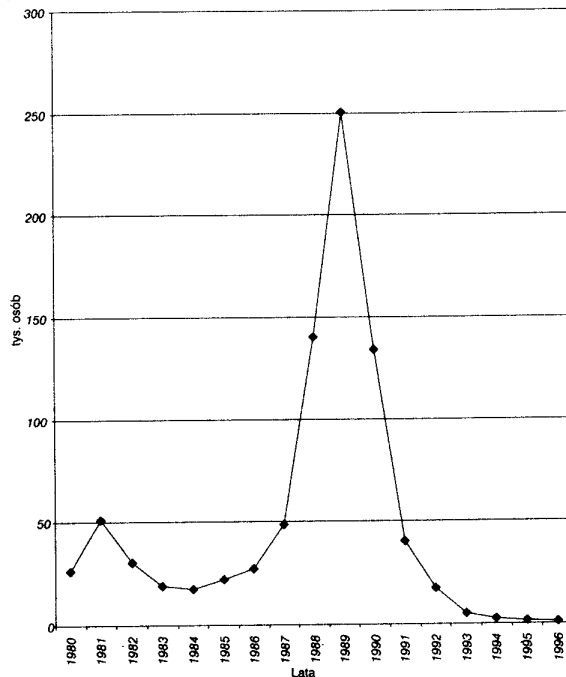
Migracja z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych może oddziaływać w ten sposób, że zmniejsza koszty nowo migrujących (koszty pozyskania informacji, pobytu, znalezienia pracy), dzięki temu, że wykorzystują oni wiedzę i zasoby tych, co już wyemigrowali. Można więc stwierdzić, że migracja może mieć do pewnego stopnia charakter samonapędzający się (niezależnie od innych czynników wypychających i przyciągających). Największa fala migracji z Polski do Niemiec była w końcu lat osiemdziesiątych. Wówczas w roku 1989 według danych niemieckich osiągnęła poziom 250 340 osób. Od tego czasu drastycznie zmalała, by osiągnąć 1175 osób w 1996 roku (za: „Info-Dienst Deutsche Aussiedler”, nr 91, Bonn 1997). Ilustruje to wykres na następnej stronie.

Obok zmian ilościowych wystąpiły inne znaczne zróżnicowania migracji. Rejestrowany spadek migracji osiedleńczej wiązał się ze wzrostem czasowej migracji roboczej, legalnej i nielegalnej. Dane Krajowego Urzędu Pracy mówią o liczbie od 133 tys. w 1993 roku do 191 tys. w 1996 pracujących sezonowo w Niemczech. W punktu widzenia polskiego rynku pracy i łagodzenia problemów bezrobocia ta forma czasowego zatrudnienia nie ma więc większego znaczenia. Liczba pracujących nielegalnie cudzoziemców w UE jest trudna do oszacowania, tym bardziej cudzoziemców z jednego kraju. Szacunki Komisji Europejskiej wskazują, że w krajach Unii pracuje nielegalnie od 7 do 19% pracujących legalnie, a więc od 10 do 18 milionów osób. Część z nich stanowią cudzoziemcy. Z doniesień prasowych można sądzić, że prace wykonywane przez tych nielegalnych pracowników nie wymagają kwalifikacji i, podobnie jak w przypadku legalnych wyjazdów do pracy na czas określony, związane są z budownictwem, rolnictwem i opieką. Odwrócenie tendencji migracyjnej, z osiedleńczej na czasową, wiąże się również ze zmianą struktury

⁸ Za: „European Voice”, z 16–22.07.1998, s. 7; podobnie przyszłość migracji z Europy Wschodniej widzi John Salt z University College London.

wykształcenia osób wyjeżdżających i ich wieku. W latach dziewięćdziesiątych wyjeżdżają ludzie młodszy i mniej wykształceni niż w latach osiemdziesiątych. Potwierdzają to polskie dane statystyczne oraz badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL).

Rys. 3.1. Emigranci z Polski do Niemiec w latach 1980-1996



Źródło: „Info-Dienst Deutsche Aussiedler”, nr 91, Bonn 1997, za: Szymańska A., *Emigracja z Polski w kontekście integracji z Unią Europejską*, w: Grabowski M. (red.), *Regionalne rynki pracy w procesie integracji z Unią Europejską*, IBnGR, Gdańsk 1998, s. 44.

Obawy związane z masową migracją z Polski wynikają z założenia, że przy występujących względnych różnicach w wynagrodzeniach i swobodzie przemieszczania napływ siły roboczej musi wystąpić. Wydaje się, że taki wniosek wymaga dalszych uwarunkowań, a presję migracyjną łączyć należy z efektywnym popytem. Przede wszystkim, podaż siły roboczej musi napotkać popyt, aby transakcja mogła dojść do skutku. Wydaje się, że w UE występuje już pewne nasycenie na rynku pracy (nielegalnej i legalnej) pracownikami nisko wykwalifikowanymi i stąd potencjał migracyjny jest prawdopodobnie niższy niż wynika to wyłącznie z oceny i chęci respondentów w Polsce (metodę tę zastosował do oceny potencjału migracyjnego cytowany wyżej austriacki instytut). Jeśli przyjąć, że szacowana wielkość migrujących rzeczywiście podejmie pracę, to z pewnością jej cena spadnie na tyle, że w części z nich nie pokryje kosztów migracji.

Koszty pracy za granicą porównywane są z dochodem. Stałe (tradycyjne) koszty migracji obniżają w sposób zdecydowany skłonność do migracji zarobkowych, jeżeli istnieje społeczne przekonanie o sprawnie przebiegającym procesie konwergencji (zbliżenia) rozwoju. Perspektywy efektywnego wyrównywania poziomów życia wewnątrz zintegrowanego obszaru ogranicza kosztowy motyw podjęcia pracy za granicą. Można spodziewać się raczej powrotów z emigracji (a więc netto imigracji do Polski) niż jej wzrostu po przyłączeniu Polski do Unii. Natomiast w przypadku braku takiej perspektywy czasowa migracja może wystąpić, legalna lub nielegalna. Wielkość rynku pracy nielegalnej w Unii wskazuje, że działania kontrolne i administracyjne w celu ograniczenia tego zjawiska są mało skuteczne. Można sądzić, że bez zmian instytucjonalnych zwiększających elastyczność legalnego rynku pracy w UE skala zjawiska pracy nielegalnej będzie raczej rosła niż malała, co umożliwi czasową migrację i podejmowanie pracy nielegalnej.

4. MIGRACJE WEWNĄTRZ UNII

Doświadczenia UE z przyjmowania krajów z południa kontynentu wskazują, że przemieszczenia siły roboczej nie nasilały się po wstąpieniu tych krajów do Unii. Szczególnie interesujące są przykłady Hiszpanii i Portugalii, ze względu na relatywny poziom wynagrodzeń i wcześniejsze



znaczne czasowe migracje zarobkowe do Francji i Niemiec. Ilustrują to tabele 4.1. i 4.2.

Tabela 4.1. Udział obcokrajowców według krajów pochodzenia w populacji cudzoziemców we Francji i w Niemczech (w %)

Kraj pochodzenia	Francja			Niemcy	
	1975	1982	1990	1981	1990
UE	54,3	42,9	36,5	32,8	28,4
Hiszpania i Portugalia	36,5	29,5	24,1	6,2	4,2
Grecja	—	—	—	6,5	6,4

Źródło: OECD, *Trends in International Migration*, Annual Report, Paris 1993, za: Nowicki M., *Swoboda przepływu siły roboczej w Unii Europejskiej i jej implikacje dla procesu integracji europejskiej*, w: Grabowski M. (red.), *Regionalne rynki pracy w procesie integracji z Unią Europejską*, 1998, s. 15.

Tabela 4.2. Udział eksportu do UE w całości eksportu Grecji, Portugalii i Hiszpanii (w %)

	1975	1981	1990
Grecja	51,4	43,9	56,4
Portugalia	53,8	56,7	73,8
Hiszpania	47,9	45,9	69,0

Źródło: *European Economy*, 1994, za: Nowicki M., *Swoboda przepływu siły roboczej w Unii Europejskiej i jej implikacje dla procesu integracji europejskiej*, w: Grabowski M. (red.), *Regionalne rynki pracy w procesie integracji z Unią Europejską*, 1998, s. 15.

Dane wskazują, że handel z krajami Unii zastępuje czasową migrację zarobkową. Wniosek o substytucyjności handlu wobec migracji siły roboczej, chociaż o charakterze negatywnym, potwierdza także przypadek Grecji, która w pierwszych latach po przystąpieniu do Wspólnego Rynku opóźniła procesy dostosowawcze, czego rezultatem był stosunkowo niewielki wzrost znaczenia wymiany handlowej z UE licząc od chwili rozpoczęcia liberalizacji stosunków handlowych z ówczesną EWG w 1961 r. Z drugiej strony, dodatkowe utrudnienia w swobodnym przepływie dóbr będą powodowały nasilenie się presji migracyjnych.

Bezwzględne różnice w poziomie dochodu pomiędzy krajami przystępującymi a bogatym „jądrem integracji” nie wywołały wzrostu migracji wewnątrz Wspólnoty. Czynniki dochodowy, będący kluczowym motywem migracji z krajów trzecich, w przypadku przepływów pracowników wewnątrz UE odgrywa małą rolę, pomimo istniejących wciąż różnic rozwo-

jowych. Podobnie będzie prawdopodobnie z przepływem pracowników z Polski do UE po przyłączeniu.

Zauważmy również, że przepływy pracowników wewnątrz Unii uległy w ostatnich latach wyraźnej zmianie. Tabela 4.3. prezentuje dane o dynamice struktury kwalifikacji obcokrajowców pracujących w RFN.

Tabela 4.3. Pracownicy zagraniczni w Niemczech według poziomu kwalifikacji

Poziom kwalifikacji	Pracownicy zagraniczni (indeks: 1980 r. = 100)					
	Łącznie			Obywatele UE		
	1977	1987	1992	1977	1987	1992
Uczniowie	87	157	292	92	82	93
Nisko wykwalifikowani	96	74	94	103	62	60
Średnio wykwalifikowani	93	87	109	94	78	82
Z wyższym wykształceniem	86	98	122	84	96	115
Pracownicy łącznie	95	80	102	100	67	67

Źródło: Werner H., *European Economic Integration: Employment, Unemployment and Migration*, Table B6, s. 87, w: Tilly R., Welfens P. J. J. (wyd.), *European Economic Integration as a Challenge to Industry and Government*, Springer, 1996.

Z tabeli wynika, że w grupie pracowników nisko kwalifikowanych prymat wiodą imigranci spoza UE. Jednocześnie zauważyć można, że przy ogólnej tendencji spadkowej liczby imigrantów z UE w Niemczech, rośnie odsetek migrujących pracowników z najwyższymi kwalifikacjami. Ten typ migracji dotyczy wysokiej klasy specjalistów, menedżerów, naukowców, na których popyt w krajach UE szybko rośnie. Wiązać to można z ogólnoswiatowym procesem globalizacji gospodarek rozwiniętych, którego integralnym elementem jest migracja pracowników firm transnarodowych pomiędzy oddziałami/filiami przedsiębiorstw umiejscowionymi w różnych krajach.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Swobodny przepływ siły roboczej jest jednym z podstawowych warunków funkcjonowania Unii Europejskiej. Obawy związane z przyłączeniem krajów Europy Wschodniej i negatywnym wpływem tego procesu na rynki pracy w krajach Unii wynikają m.in. z przekonania, że swoboda podejmowania pracy oraz znaczne różnice w dochodach muszą doprowadzić do znacznych ruchów migracyjnych.

W ekonomii migracji dowodzi się, że rozwój gospodarczy i emigracja są od siebie zależne, a zależność ta przyjmuje kształt odwróconej litery

U⁹, czyli po osiągnięciu pewnego stopnia rozwoju presja migracyjna słabnie. Sceptycy swobody przepływu siły roboczej uważają, że Polska znajduje się na krzywej rosnącej, a nie opadającej.

Najważniejszym procesem ograniczającym te obawy będzie spodziewana konwergencja dochodów pomiędzy nisko wykwalifikowanymi w Polsce i krajach UE, co jest powiązane z rozwojem handlu. Dotychczasowe doświadczenia UE przekonują, że występuje wyraźna substytucyjność presji migracyjnej i handlu. Dodatkowo sama realna perspektywa zbliżenia dochodów jest istotnym czynnikiem ograniczającym presję migracyjną. Wśród innych czynników wypychających wymienia się najczęściej polityczną stabilność, bezrobocie, system zabezpieczenia społecznego, wojny. Z drugiej strony czynnikami przyciągającymi, poza wysokimi dochodami, są stabilizacja polityczna czy szczodry system zabezpieczenia społecznego. Z wymienionych czynników wypychających w przypadku Polski największe znaczenia będzie miała sytuacja na rynku pracy, co będzie związane m.in. z restrukturyzacją rolnictwa i przemysłu ciężkiego w najbliższych latach, elastycznością rynku pracy oraz mobilnością zawodową i przestrzenną siły roboczej. Wszystkie te procesy są niepewne i trudne do przewidzenia.

Po stronie krajów UE również istnieje wiele znaków zapytania. Po pierwsze, samo przesunięcie w czasie swobody przepływu siły roboczej dla krajów Europy Wschodniej nie zmniejszy presji migracyjnej. Pytanie, czy istnienie tej presji może się zmaterializować w postaci podejmowania pracy przez migrujących, przy występującej barierze administracyjnej? Wydaje się, że znaczna migracja z lat osiemdziesiątych może istotnie zmniejszyć sam koszt migracji, a rozległy rynek pracy nielegalnej w UE pozwoli na wchłonięcie pewnej liczby nowo migrujących. Taki scenariusz jest możliwy zwłaszcza dla nisko wykwalifikowanych. Natomiast bariery administracyjne w przypadku wysoko wykwalifikowanych pracowników korporacji ponadnarodowych nie będą stanowiły istotnej przeszkody przy ich zatrudnianiu w krajach Unii.

Po drugie, zmniejszenie presji migracyjnej po stronie przyjmującej wymaga reform instytucji rynku pracy, w tym uelastycznienia plac, a co

za tym idzie, zwiększenia rozpiętości dochodów w krajach Unii. To oznaczałoby szybszą konwergencję dochodów między nisko wykwalifikowanymi w krajach Unii i w Polsce oraz mniejszy rynek pracy nielegalnej w UE. Dla idei swobodnego przepływu siły roboczej z Polski sprawne i elastyczne rynki pracy w krajach Unii są również ważne jak udana restrukturyzacja polskiej gospodarki. W przeciwnym przypadku znaczny rynek pracy nielegalnej w Unii umożliwi wchłonięcie nowo emigrujących.

styczeń 1999

⁹ Por. np. Rotte R. i Vogler M., *Determinants of international migration: empirical evidence for migration from developing countries to Germany*, CEPR, Discussion Paper 1920, London 1998.

AUTORZY

dr Marek A. Cichocki — pracownik Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa.

dr Maciej Grabowski — Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.

prof. Charlie Jeffery — wicedyrektor Institute of German Studies, University of Birmingham.

dr Leszek Jesień — doradca Prezesa Rady Ministrów, Jerzego Buzka.

dr Barbara Lippert — wicedyrektor Institut für Europäische Politik, Bonn.

prof. William Paterson — dyrektor Institute of German Studies, University of Birmingham.

Marcin Zaborowski — doktorant w Institute of German Studies, University of Birmingham.

DO NABYCIA W KSIĘGARNIACH

Andrzej Grajewski, *Tarcza i miecz. Rosyjskie służby specjalne 1991–1998*. Warszawa 1998, s. 348, cena 27 zł.

„Książka Andrzeja Grajewskiego w pełni zasługuje na miano bestselleru politologicznego: jest to pierwsze syntetyczne opracowanie o rosyjskich służbach specjalnych powstałych po rozpadzie KGB oraz o wywiadzie wojskowym, stanowiące zarazem szkic historii politycznej jelicynowskiej Rosji. Struktura książki, przystępny język, a także bogata dokumentacja sprawiają, że jest ona pozycją, w której bez trudności można znaleźć podstawowe dane na temat dostępnym dotychczas wąskiej grupie specjalistów” (z recenzji w „Przeglądzie Politycznym”).

***Polska i Rosja. Strategiczne sprzeczności i możliwości dialogu*. Pod red. Agnieszki Magdziak-Miszewskiej. Warszawa 1998, s. 294, cena 27 zł.**

„Czy możliwy jest rzeczowy, partnerski dialog pomiędzy Polakami i Rosjanami? Czy istnieje szansa odnalezienia wspólnego języka dla pragmatycznej, wolnej od stereotypów i resentymentów, poważnej rozmowy o tym, co nas dzieli i co może łączyć? Czy jesteśmy w stanie dokonać trzeźwej analizy sytuacji własnych państw i otaczającego je świata? Niniejsza publikacja powinna nie tylko umożliwić zapoznanie się z aktualnym stanem stosunków polsko-rosyjskich, jej zadaniem jest przede wszystkim dostarczenie przekonującego dowodu na to, że na postawione wyżej pytania można odpowiedzieć pozytywnie” (ze wstępu).

Irina Kobrinskaja, *Długi koniec zimnej wojny. Rosja i Europa Środkowa 1991–1996*. Warszawa 1998, s. 182, cena 20 zł.

„W tej książce chciałabym zapelnąć powstałą w rodzimej politologii lukę informacyjną i analityczną w dziedzinie problematyki środkowo-europejskiej i polityki rosyjskiej w stosunku do tego regionu. Rozpatruję tutaj różnorodne aspekty stosunków Rosji z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa. Podjęłam próbę wprowadzenia nowego, odpowiadającego współczesnym realiom geopolitycznym i politycznym, rozumienia regionu jako takiego, a także jego poszczególnych państw.” (z wprowadzenia Autorki).

Drogi do Europy. Pod red. Jerzego Kranza i Janusza Reitera. Warszawa 1998, s. 224, cena 22 zł.

„Książka, którą Państwu przedstawiamy, nie zawiera odpowiedzi na pytanie kierowane pod adresem Polski. Jej celem jest raczej pokazanie pola, w którym będzie się poruszać polska polityka. Pola wyznaczonego przez poglądy i interesy dotychczasowych uczestników integracji europejskiej, a zwłaszcza państw, które odgrywają w niej ważną rolę, takich jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Te różne wizje Europy nie są jadtospisem, z którego Polska może wybrać potrawę najbardziej odpowiadającą jej smakowi. Chodzi raczej o to, aby dodać do tego jadtospisu polskie danie” (z przedmowy Janusza Reitera).

Klaus Bachmann, Polska kaczka — europejski staw. Szanse i pułapki polskiej polityki europejskiej. Warszawa 1999, s. 206, cena 16 zł.

Jak Polska przygotowuje się do członkostwa w Unii Europejskiej? Jaką rolę będzie tam odgrywać w przyszłości? Oto pytania, które stawia Klaus Bachmann. Autor analizuje pod tym kątem polskie debaty o konstytucji, państwie narodowym i tożsamości Polaków. Ujawnia słabości polskiej dyskusji o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wskazuje na brak polskiej wizji zjednoczenia Europy. Dowodzi, że zapatrzenie w przeszłość jest największym mankamentem polskiej polityki europejskiej i przeszkadza Polakom w rozpoznaniu rzeczywistych problemów i odgrywaniu aktywnej roli w dyskusjach nad kształtem Unii Europejskiej. Autor stawia tezy odważnie, dochodzi do wniosków ciekawych, choć nierzadko zaskakujących.

Jerzy M. Nowak, Zdzisław Lachowski, Adam Kobieracki, Między równowagą sił a bezpieczeństwem kooperatywnym w Europie. Adaptacja reżimu CFE do nowego środowiska międzynarodowego, Warszawa, 1999, s. 88, cena 14 zł.

Czym jest i jak powstawał Traktat o Konwencyonalnych Siłach Zbrojnych w Europie? Jaki jest związek między jego adaptacją do nowej sytuacji politycznej w Europie po 1989 roku a polskim członkostwem w NATO? Książka w sposób syntetyczny opisuje tło polityczne rokowań oraz interesy poszczególnych państw. Autorzy, fachowcy od lat zajmujący się tą problematyką, formułują swoje opinie nie tylko na podstawie bogatej wiedzy faktograficznej, ale i własnych doświadczeń.

Inna Białoruś. Historia — polityka — gospodarka. Wybór tekstów Alena Straškowa i Siergiej Ausiannik, Warszawa 1999, s. 180, cena 22 zł.

Zbiór *Inna Białoruś* prezentuje spektrum białoruskiej myśli intelektualnej. Redaktorzy próbowali zebrać w jednej publikacji wypowiedzi tych intelektualistów białoruskich, którzy znajdują się po stronie innej niż władze. Autorzy zamieszczonych w zbiorze esejów i artykułów są w różnym wieku, mają różne zawody; jest wśród nich ekonomista, historyk, prawnik, filozof, politolog i socjolog. Zaznajamiając czytelnika polskiego z niezależną myślą białoruską, mamy nadzieję udowodnić, że Białoruś jeszcze nie zaprzepaściła swojej historycznej szansy.

W NAJBLIŻSZYM CZASIE UKAZĄ SIĘ:

Polacy — Rosjanie. 100 kluczowych pojęć. Pod red. Natalii Woroszyłskiej.

SERIA NIEMIECKA

W najnowszej serii wydawniczej Centrum Stosunków Międzynarodowych publikowane będą opracowania dotyczące ważnych problemów współczesnych Niemiec. Znajdą się wśród nich teksty o polityce zagranicznej, przenosinach stolicy do Berlina, przemianach społecznych i cywilizacyjnych, stosunkach polsko-niemieckich, a także prace poświęcone burzliwym nad Renem dyskusjom o przeszłości i historycznej świadomości Niemców. Publikacje mają charakter eseistyczny, a ich autorami są polscy znawcy problematyki niemieckiej.

Wojciech Pięciak, *Kanclerz Obojga Niemiec*

Jerzy Kleer, *Transformacja społeczno-gospodarcza Niemiec Wschodnich*

W NAJBLIŻSZYM CZASIE UKAŻĄ SIĘ:

Marek Zybur, *Niemieckie dziedzictwo kulturowe na Ziemiach Zachodnich i Północnych Polski*

Beata Ociepka, *Niemieccy wypędzeni — wróg czy sprzymierzeniec?*

Kazimierz Wóycicki, *Kaczmarek i inni. O społeczności polskojęzycznej w Niemczech*