

Bogdan Koszel

Rola i miejsce Polski w integracji Europy w XX wieku

Uwagi wstępne

Wielkie procesy integracyjne w Europie XX wieku mają krótką metrykę i w zgodnej opinii historyków i politologów wiążą się z powstaniem w 1951 r. pierwszej zinstytucjonalizowanej struktury europejskiej – Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jednakże już od czasów imperium rzymskiego podejmowane były próby integracji kontynentu europejskiego, ale były to rozwiązania oparte na przymusie, zakładające istnienie dominującego ośrodka integracyjnego. Począwszy od średniowiecza w umysłach uczonych – filozofów, historyków i polityków – rodziły się plany integracji dobrowolnej, zakładające świadomą i celową współpracę państw i społeczeństw. Miejsce Polski w tych ponadnarodowych strukturach w XX wieku nie było dokładnie określone i sprecyzowane. Wynikało to z jednej strony z niedopracowanych założeń nowych rozwiązań (idea Mitteleuropy, Ruch Paneuropejski, plan Brianda, koncepcje W. Sikorskiego) i z drugiej strony z faktu przynależności Polski do bloku wschodniego w okresie formowania się wspólnot europejskich po II wojnie światowej.

1. W koncepcji Mitteleuropy

I wojna światowa, która wybuchła w sierpniu 1914 r. z punktu widzenia walczących stron, a w szczególności Niemiec miała ściśle określone cele strategiczne i na ten temat napisano już wiele¹. Pierwsze poważne rozczarowania przebiegiem działań na frontach i późniejsza blokada kontynentalna zastosowana przez aliantów spowodowały narodziny interesującej idei środkowoeuropejskiej. W październiku 1915 r. na półkach

¹ J. Pajewski, Pierwsza wojna światowa 1914 - 1918, Warszawa 1991.

księgarskich pośród obfitej literatury związanej z toczonymi walkami pojawiła się książka, która swoją popularnością i poczytnością zdystansowała wszystkie inne z dziedziny polityki i na długie lata zaprzętnęła umysły politologów i badaczy myśli politycznej. Tytuł książki brzmiał – „Mitteleuropa”. Na okładce widniało nazwisko autora, dotąd mało znanego poza granicami Rzeszy i Austrii, ale nie obce czytelnikowi niemieckiemu – „Friedrich Naumann, poseł do parlamentu”.

Ten syn i wnuk pastora, redaktor tygodnika „Die Hilfe” i wnikliwy obserwator niemieckiej sceny politycznej na przełomie 1914/1915 r. doszedł do wniosku, iż wojna skończy się bez zwycięzców i zwyciężonych. Stojąc na gruncie liberalizmu proponował dobrowolne połączenie się państw, które nie należały do zachodniego anglo-francuskiego bloku, ani do imperium Romanów, w pierwszym rządzie Niemiec i Austro-Węgier. I dalej Naumann pisał: „Oczy nasze kierują się ku obszarom Europy Środkowej ku szerokiej przestrzeni od Morza Północnego i Bałtyckiego do Adriatyku i najdalszych zakątków równiny naddunajskiej. Biorąc mapę do ręki można zobaczyć kraje leżące pomiędzy Wisłą i Wogezami, pomiędzy Galicją i Jeziorem Bodeńskim. Teren ten można sobie wyobrazić jako jedność, jako kraj bratni, jako związek obronny, jako obszar gospodarczy”². W swoich dalszych rozważaniach Naumann postulował zakrojone na szeroką skalę działania, które urzeczywistnić miały ideę bloku środkowoeuropejskiego. Na liście tej obok prawa narodów do samostanowienia (Polacy, Czesi, Słowacy, Słowianie Południowi), widniały m.in. przedsięwzięcia w zakresie polityki obronnej (jednakowe prawo poboru rekruta i wydatków wojskowych), zagranicznej (wspólne ministerstwo spraw zagranicznych), ekonomicznej (zrównanie taryf celnych, wspólna waluta i bank emisyjny, jednakowe prawo handlowe), prawa o ochronie pracy i prawach związków zawodowych³. Warto zaznaczyć, że wiele z tych projektów

² F. Naumann, *Mitteleuropa*, Berlin 1915, s. 3.

³ Szerzej zob. J. Droz, *L'Europe centrale. Evolution historique de l'idee „Mitteleuropa”*, Paris 1960; J. Rider, *Mitteleuropa. Auf den Spuren eines Begriffes*, Wien 1994.

zrealizowanych zostało dopiero w ramach Wspólnoty Europejskiej, inne stanowią do dzisiaj problemy, z którymi nie potrafi poradzić sobie i wyżej zorganizowana Unia Europejska. W lutym 1916 r. F. Naumann utworzył komisję roboczą d/s „Mitteleuropy”, w której pracach wzięły udział znane osobistości z życia politycznego i gospodarczego: Mathias Erzberger, Hugo Stinnes, Albert Ballin, Ernst Jäckh, Gustav von Schmoller i Max Weber. Próbowano zainteresować sfery dworsko-rządowe koncepcją środkowoeuropejską, ale bez większego powodzenia. Można przyjąć, że jej realizacja nastąpiła tylko w jednym wypadku, 5 listopada 1916 r., kiedy proklamacja cesarza Wilhelma II i Franciszka Józefa I obiecała powołanie do życia – po latach milczenia na ten temat – państwa polskiego⁴.

Spółeczeństwo polskie przyjęło akt 5 listopada w rozmaity sposób. Na ogół orientowano się, że pierwszoplanowym celem takich działań było pozyskanie rekruta polskiego w okresie trudnej sytuacji na froncie z Rosją. Wiedziano, że związanie się z Niemcami oznacza – jak to ujął jeden z profesorów Uniwersytetu Jagiellońskiego Kazimierz Kostanecki „grób dla poznańskiego” i kompromitację Polaków jako sojuszników państw centralnych. Pozytywne opinie wyraziły Liga Państwowości Polskiej, Centralny Komitet Narodowy, Polska Partia Socjalistyczna i z zastrzeżeniami Polska Partia Postępowa. Krytyczne było stanowisko Narodowej Demokracji i Narodowego Związku Robotniczego. Endecja była zdania, że nie można zadowolić się niepodległością na niewielkim obszarze ziem polskich, a sprawa polska ma charakter międzynarodowy i jej rozwiązanie nie zależy od woli jednego z mocarstw. Najostrzej wypowiedziała się SDKPiL nazywając akt 5 listopada „komedią niepodległościową”⁵.

Głęboko inspirujące jak na owe czasy teorie Naumanna stały się nośnym hasłem politycznym i programem alternatywnym wobec niepohamowanej propagandy ze strony kół ogólnoniemieckich i nacjonalistycznych. Z

⁴ W.Mommsen, Die Mitteleuropaidee und die Mitteleuropaplanungen im Deutschen Reich vor und während des ersten Weltkrieges, w: Mitteleuropa- Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20.Jahrhunderts , Hrsg. R.G. Plaschka, H. Haselsteiner, A. Suppan, A.M.Drabek, B. Zaar, Wien 1995, s. 5.

dzisiejszej, wygodniejszej perspektywy trudno jednak powiedzieć czy w razie sukcesu państw centralnych wzięłyby one górę i jaki przybrały kształt ostateczny. Twardy reżim okupacyjny generała Ericha von Ludendorffa na terenach okupowanych w Europie Środkowo- Wschodniej, dążenie do maksymalnej eksploatacji podbitych terenów i podyktowany na brutalnych warunkach Rosji pokój brzeski (marzec 1918 r.) i na niewiele lepszych Rumunom bukareszteński (maj 1918 r), świadczyły raczej o przewadze zwolenników twardej ręki i bezpośredniej aneksji większości podbitych terenów do Rzeszy Niemieckiej. Trudno też sobie wyobrazić, aby rozbudzone młode nacjonalizmy: polski, czeski czy południowosłowiański udało się wtłoczyć w dobrowolną strukturę ponadpaństwową. Szczególnie alergicznie na te projekty reagowano w Pradze. Czesi okrażeni z trzech stron przez żywioł niemiecki obawiali się tych planów i zaborczości niemieckiej. Starali się szukać oparcia w słabnącym Wiedniu i perswadować dworowi, iż ścisłe wiązanie się z Niemcami nie przyniesie nic dobrego ⁶. Z drugiej strony w niektórych sformułowaniach Naumanna uderzał brak precyzji. Było to zrozumiałe z uwagi na warunki wojenne i niechęć do odkrywania wszystkich kart. Z pewnością jego koncepcje nawiązywały do starych XIX wiecznych tradycji i bliska mu była idea supremacji Niemiec w tej części Europy. Jednakże wspomniane niejasności spowodowały ciągnące się po dzień dzisiejszy spory o rzeczywiste intencje autora „Mitteleuropy”, uważanego w Republice Federalnej Niemiec za ojca duchowego niemieckiego liberalizmu ⁷.

2. Ruch paneuropejski i plan Brianda

⁵ J. Pajewski, Odbudowa państwa polskiego 1914-1918, Warszawa 1980, s. 127-129.

⁶ J. Koralka, Anpassung oder Widerstand? Zu den tschechischen Reaktionen auf die deutsche Mitteleuropaidee vor und nach dem Jahre 1914, w: R.G.Plaschka, H.Haselsteiner, A.Suppan, A.M. Zaar (Hrsg.), Mitteleuropa- Konzeptionen, op.cit. s. 29-30.

⁷ M. Benhold, Mitteleuropa- eine deutsche Politiktradition. Zu Friedrichs Naumanns Konzeption und ihren Folgen, „Blätter für die deutsche und internationale Politik”, 8/1992, s. 977- 988. Por. trafną ocenę koncepcji F. Naumanna jako “ aksamitnego imperializmu”. A. Pelinka, Mythos Mitteleuropa, w : P. Gerlich, K. Glass, B. Serloth, (Hrsg.), Neuland Mitteleuropa. Ideologiedefizite und Identitätskrisen, Wien-Toruń 1995, s. 9.

Tragiczne następstwa dla Europy wynikłe ze zniszczeń w czasach „wielkiej wojny” i przesunięcia granic spowodowały ożywienie dyskusji na temat zapobieżenia podobnym konfliktom i kataklizmom w przyszłości. Dla okresu międzywojennego najbardziej znana była koncepcja integracji kontynentu utożsamiana była z ruchem paneuropejskim i osobą austriackiego arystokraty hrabiego Richarda Coudenhove-Kalergi. Po zakończeniu wojny dostrzegł on szybko, że próby organizacji ładu pokojowego kryją w sobie zarzewie przyszłych konfliktów i symptomy kryzysu. Zainspirowany lekturami na temat funkcjonowania Stanów Zjednoczonych, w latach 1921-1923 opracował on własną, spójną koncepcję, przystąpił do organizacji ruchu i poszukiwania zwolenników wśród polityków. W 1923 r. ukazała się głośna książka Coudenhove-Kalergi pod nazwą „Paneuropa”, wkrótce też rozpoczęto wydawanie pisma o takim samym tytule⁸.

Paneuropa w koncepcji Coudenhove-Kalergi obejmować miała tereny położone pomiędzy Rosją, Atlantykiem i Morzem Śródziemnym, zarezerwowano też w niej miejsce dla kolonii państw europejskich. Poza obszarem integracji pozostawać miały Rosja i Wielka Brytania ze względu na swoje usytuowanie geograficzne, potencjał ekonomiczny i interesy polityczne.

Pierwszym krokiem na drodze do urzeczywistnienia tej idei miało być powstanie Unii Paneuropejskiej, łączącej organizacje paneuropejskie w poszczególnych państwach. Głównym celem miała być organizacja państw (na wzór Panameryki) i zawarcie pomiędzy członkami paktów rozjemczych i gwarancyjnych. Zniesienie barier gospodarczych utorować miało drogę do wolnego handlu. Ukoronowaniem tych działań miało stać się przekształcenie związku państw europejskich w paneuropejskie państwo związkowe z własną konstytucją⁹.

Miejsce szczególne w planach Coudenhove-Kalergi zajmowały Niemcy, których pozyskanie dla własnych planów uważał za zadanie o kluczowym znaczeniu. Zdając sobie sprawę jak wiele zależy od ich

⁸ Korzystano z wydania późniejszego. Zob. R.N. Coudenhove-Kalergi, *Paneuropa*, Wien-Leipzig 1926,

⁹ Ibidem, s. 140-142.

przychylności, stopniowo modyfikował swoje stanowisko w kwestii istniejących granic i w 1927 r. w imię racji nadrzędnych (pokoju w Europie) postulował cesje terytorialne ze strony Polski i Litwy¹⁰.

Nie ulegało wątpliwości, iż twórca idei Paneuropy był słabo zorientowany w zagadnieniach polskich. Wprawdzie w jego książce o „Paneuropie”- której pomimo zapowiedzi nie przetłumaczono na język polski - Polska wymieniana jest dość często, lecz na podstawie jego ogólnikowych rozważań trudno dociec jakie miejsce miało przypaść odrodzonej Rzeczypospolitej w hierarchii paneuropejskiej. Omawiając sytuację po I wojnie światowej Coudenhove-Kalergi przede wszystkim dzielił się wątpliwościami na temat zagrożeń dla przyszłości Europy, które mogły wychodzić ze strony słabo zorganizowanych państw środkowoeuropejskich. Twierdził wprost, iż, „Polska i Rumunia są za słabe, by w tym stuleciu przejąć historyczną rolę, którą w ubiegłym wieku wypełniały Prusy i Rosja: rolę ochrony granic europejskich przed Rosją”¹¹. Pakty gwarancyjne, które zapowiadał Coudenhove-Kalergi chronić miały Polskę przed rosyjską agresją i uniemożliwić jej kolejny rozbiór w razie ewentualnego porozumienia rosyjsko-niemieckiego. W jego generalnej opinii Polska należała do krajów, które swoje roszczenia terytorialne zaspokoila kosztem innych narodów, zwłaszcza Niemców i Ukraińców.

Polski udział w ruchu paneuropejskim nie był szczególnie eksponowany, a generalny wpływ na te zachowanie miał stosunek autora „Paneuropy” do rewizjonistycznych postulatów Niemiec. Interesująca była idea paktów gwarancyjnych, wspólny rynek i chęć do utrzymania pokoju, ale promieniowały zadowolenie i fascynacja z odzyskanej niepodległości i niezawisłości. W polskim Komitecie Unii Paneuropejskiej silne były wpływy Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a głównym animatorem działań w tym kierunku był (Wacław) Aleksander Lednicki, pisarz polityczny, wzięty prawnik i działacz społeczny, któremu towarzyszył znany skrzypek Bronisław Hubermann. Recepcja idei paneuropejskich silna była wśród młodzieży studenckiej, zwłaszcza na

¹⁰ Por.K. Fiedor, Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918-1945, Wrocław 1991.

¹¹ R.N.Coudenhove-Kalergi, Paneuropa,op.cit. s.51.

uniwersytetach w Warszawie i Krakowie. 2 lutego 1927 r. ukonstytuował się komitet organizacyjny polskiej sekcji Unii Paneuropejskiej. W jego skład weszli A.Lednicki, Józef Buzek, Hipolit Gliwic, Witold Kamieniecki, Stanisław Posner, Wojciech Rostworowski, Walerian Sławek, Mieczysław Szawlewski i Józef Targowski¹². Działalność sekcji po 1927 r., kiedy to Coudenhove-Kalergi bez skrępowania eksponował szczególną rolę Niemiec w unii paneuropejskiej stopniowo słabła, a jej prominentni członkowie odwracali się od tych koncepcji¹³.

Nowy impuls międzynarodowym debatom na temat paneuropeizmu dało wystąpienie Aristide Brianda, znanego francuskiego polityka, premiera, ministra spraw zagranicznych i laureata Pokojowej la w Genewie w 1929 r. 5 września na X Zgromadzeniu Ligi Narodów przedstawił on projekt organizacji Stanów Zjednoczonych Europy, gdzie silnie wyeksponował konieczność współpracy gospodarczej. Według później dopracowanej koncepcji Unia Europejska miała być związkiem regionalnym, prowadzącym działalność w ramach Ligi Narodów. Za fundament Unii uważał Briand ogólny pakt stwierdzający jedność moralną i solidarność państw europejskich oraz „podporządkowanie zagadnienia ekonomicznego zagadnieniu politycznemu”. Podkreślano konieczność szanowania niepodległości i suwerenności narodowej każdego z państw, co miało wszystkim przynieść korzyści¹⁴.

Koncepcje Brianda, których żywot nie przetrwał dwóch lat w Polsce wzbudziły mieszane odczucia. Nie negowano motywów i szlachetności intencji francuskiego polityka, ale dominował powszechny sceptycyzm, jeżeli chodzi o praktyczną stronę realizacji jego projektów. Nie brakowało głosów, które uważały, że tą drogą Francja pragnie utrwalić swoją hegemonię w Europie i wystąpienie Brianda stanowi kontynuację polityki locarneńskiej. Uważano

¹² Zob. J. Tombiński, Początki ruchu paneuropejskiego w Polsce, w: M. Pułaski (red.), Z dziejów prób integracji europejskiej od średniowiecza do współczesności, Kraków 1995.

¹³ K. Ruchniewicz, Paneuropa hr. Richarda Coudenhove-Kalergiego a Polska, w: M. Wojciechowski, Polska wobec integracji europejskiej w latach 1918-1945, Toruń 2000, s. 59-62.

¹⁴ S. Sierpowski, Uwarunkowania narodzin planu Brianda o europejskiej federacji, w: M. Wojciechowski (red.), op.cit. s.170

także, że Polska powinna wspierać wysiłki francuskiego polityka i starać się modyfikować jego pomysły w duchu korzystnym dla Polski¹⁵.

3. Plany federacji środkowoeuropejskiej Władysława Sikorskiego

W latach trzydziestych i w okresie II wojny światowej pewien rozgłos zdobyły koncepcje współpracy państw środkowoeuropejskich lansowane przez premiera rządu polskiego na obczyźnie i Naczelnego Wodza generała Władysława Sikorskiego. Jeszcze przed wybuchem II wojny snuł on plany o federacjach lokalnych w sfederowanej Europie. Po objęciu stanowiska premiera, już w początkach października 1939 r. nawiązał kontakt z jednym z najwybitniejszych polityków czeskich Eduardem Benešem, usiłując go nakłonić do zaakceptowania koncepcji federacji polsko-czechosłowackiej. Wrócił do tego zagadnienia w Wielkiej Brytanii w listopadzie 1939 r. Publicznie przedstawił projekt w przemówieniu do kraju z 19 grudnia 1939, gdzie powiedział, że Polska w obliczu trwałego zagrożenia niemieckiego musi wyciągnąć konkretne wnioski z historii. Jak stwierdził: „W ramach nowej organizacji politycznej Europy Środkowo-Wschodniej jedną z głównych podstaw stać się musi solidarny zespół państw słowiańskich. Nowa organizacja tej części Europy powinna stworzyć między Bałtykiem, Morzem Czarnym i Adriatykiem zwarte i zgodne współdziałanie państw, odpierać napór Niemców na wschód i oddzielić Niemcy do Rosji”¹⁶.

11 listopada 1939 r. oba rządy emigracyjne wydały wspólną deklarację zapowiadającą bliższą współpracę na temat federacji. Rozmowy ciągnęły się wiele miesięcy, a punktem szczytowym było podpisanie układu o zasadach powojennej konfederacji, ogłoszonego 19 stycznia 1942 r.

Od samego początku w koncepcjach Sikorskiego ujawniły się poważne rozbieżności. Nietrudno było zauważyć słabe strony koncepcji polskiego

¹⁵ Ibidem, s.169.

¹⁶ Cyt. R. Wapiński, Władysław Sikorski, Warszawa 1978, s.254. Por. W. Wrzesiński, Problem integracji europejskiej w polskiej myśli politycznej okresu II wojny światowej, w: M. Wojciechowski (Red.), op.cit. s.221.

premiera i Naczelnego Wodza. Nie pozostawiał on wątpliwości, że w nowej federacji środkowoeuropejskiej Polska powinna grać pierwsze skrzypce. Jej celem miała być obrona nie tylko przed Niemcami, ale i Związkiem Radzieckim, o czym Czesi nie chcieli słyszeć. Beneš skłaniał się raczej do federacji gospodarczej. Brak konsekwencji u Sikorskiego zauważalny był w jego stosunku do problemu Zaolzia. Wiedział dobrze, że o zgodzie Pragi na federację z Polską będzie można mówić pod warunkiem rezygnacji Polski z tego terytorium.

4. Nazistowski „nowy porządek europejski”

Po przejęciu władzy przez Hitlera w Niemczech w 1933 r. rozpoczęto realizację programu nakreślonego w „Mein Kampf”, który miał zapewnić III Rzeszy dominującą pozycję w Europie, a jej obywatelom odpowiednią „przestrzeń życiową” na Wschodzie. W początkowej fazie ekspansji pokojowej do końca 1938 Niemcom udało się zająć zdemilitaryzowaną strefę Nadrenii , dokonać anshlusu Austrii i zaboru Sudetów. Wykorzystując instrumenty ekonomiczne , działając wybiórczo za pomocą hołubionej przez Führera dyplomacji dwustronnej, udało się podporządkować gospodarczo Europę Naddunajsko-Bałkańską.

W początkowych koncepcjach Niemiec Polska pełnić miała rolę sojusznika i satelity III Rzeszy. W zamian za ustępstwa terytorialne i przyłączenie Wolnego Miasta Gdańska do Rzeszy, w Berlinie oferowano jej tytułem rekompensaty bliżej nieokreślone tereny na Ukrainie. Opór Warszawy spowodował, że odstąpiono od tych koncepcji i zdecydowano się na podbój Polski i jej zbrojne podporządkowanie¹⁷. Na mocy podpisanego w sierpniu 1939 r. paktu Ribbentrop-Mołotow i późniejszych radziecko- niemieckich porozumień, Polska oraz cała Europa Środkowa i Południowo- Wschodnia została rozdarta i podzielona na strefy wpływów przez oba agresywne

¹⁷ Zob szerzej: M. Wojciechowski, Stosunki polsko-niemieckie 1933-1938, Poznań 1980 Wyd.II; S. Żerko, Stosunki polsko-niemieckie 1938-1939, Poznań 1998.

mocarstwa. Niemiecka okupacja Czech, w marcu 1939 r. i atak na Polskę w pół roku później były świadectwem odejścia w zapomnienie starych teorii Naumanna i realizacji przez nazistów programu zaborów i szukania „nowej przestrzeni życiowej” (Lebensraum) w Europie Wschodniej. Dla Hitlera dobrze teoretycznie przygotowanego, bo odczytanego w książkach Arthura Moellera van den Brucka i Giselhera Wirsinga, Europa nie była pojęciem geograficznym lecz rasowym. Zamiennie używał terminów „germański”, „europejski”, „narodowosocjalistyczny”. Jego paladyni- Walther Funk, Robert Ley i Alfred Rosenberg na łamach „Europäische Revue”, „Junges Europa”, „Monatshefte für Auswärtige Politik i „Nationalsozialistische Monatshefte” rozwijali wizję nowego ładu europejskiego. Miał on być budowany za pomocą ucisku i terroru a poszczególnym narodom wyznaczono ściśle określone miejsca.

Po zajęciu Polski do Niemiec przyłączono Pomorze Gdańskie, Górny Śląsk, Wielkopolskę, zachodnie powiaty warszawskiego, łódzkiego, kieleckiego, krakowskiego i Suwalszczyznę. Na podstawie dekretu Hitlera z 12 października 1939 r. utworzono nową jednostkę administracyjno-terytorialną – Generalne Gubernatorstwo (145,2 tys.km² i 16,6 mln mieszkańców) z siedzibę w Krakowie. Rządzone przy pomocy policji i służby bezpieczeństwa Generalne Gubernatorstwo stanowić miało według założeń niemieckich bazę surowcową i źródło darmowej siły roboczej na czas prowadzenia wojny. W dalszym etapie w ramach opracowanego przez okupanta Generalnego Planu Wschodniego (Generalplan Ost) przewidywano wysiedlenie ok. 51 mln Polaków, Czechów, Białorusinów i Ukraińców na Syberię Zachodnią.

Od pierwszych dni okupacji zakazano działalności partii politycznych, organizacji społecznych, kulturalnych i sportowych, nie zezwolono na uruchomienie szkolnictwa średniego i wyższego. Realizując założenia Generalplan Ost prowadzono eksterminację ludności poprzez masowe aresztowania i rozstrzeliwania, fizyczną likwidację ludności żydowskiej w ośrodkach masowej zagłady, wysyłano obywateli polskich do obozów koncentracyjnych i obozów pracy, lub na roboty przymusowe w głąb Niemiec. Dokonywano masowych wysiedleń ludności polskiej z terenów przyłączonych

do Rzeszy (zwłaszcza Wielkopolski) oraz z okolic Radomia, Sandomierza i z Zamojszczyzny. Zmuszano obywateli polskich do podpisywania niemieckiej listy narodowościowej (Volksliste), dokonywano pacyfikacji wsi i osiedli, wydano specjalne prawo karne dla Polaków i Żydów, w oparciu o które działały niemieckie sądy specjalne. Ogółem w czasie okupacji straciło życie ok. 6 mln obywateli, w tym na terenie GG 4 mln.¹⁸.

W miarę sukcesów militarnych na Wschodzie wyobraźnię Hitlera podniecały olbrzymie przestrzenie Rosji i jej nieprzebrane bogactwa. To między Bugiem i Uralem znajdować się miało centrum nowego osadnictwa niemieckiego i tam w wykuwać miał się stalowy model wzorowego obywatela tysiącletniej Rzeszy- rolnika i żołnierza. Podobnie jak Polsce, również innym okupowanym krajom: Czechom, Jugosławii i Grecji, ale także i sojuszniczej Bułgarii, Węgrom, Słowacji, Rumunii i powstałej w 1941 r. z łaski Hitlera „niezależnej Chorwacji” przypadła podrzędna rola zaplecza rolno-surowcowego dla rosnącej w siłę maszyny wojennej III Rzeszy. We wszystkich krajach - tych okupowanych i zachowujących formalną suwerenność- rozpoczęła się rabunkowa eksploatacja zasobów ludzkich i surowcowych¹⁹. Biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności nie sposób powstrzymać się od refleksji, że narzucony przemocą Europie Środkowej i Bałkanom „nowy porządek” w niemałym stopniu spełnił niemieckie oczekiwania. Bez górnośląskiego węgla, rumuńskiej ropy naftowej, czeskich maszyn i urządzeń, węgierskiego boksytu i pszenicy, III Rzeszy nie byłoby stać na długotrwałe prowadzenie wojny na wszystkich frontach . Atak na Związek Radziecki w 1941 r. i następnie przegrana III Rzeszy pod Moskwą, Stalingradem i Kurskiem oznaczała załamanie się ekspansjonistycznych planów Hitlera i przejście okupowanych dotąd terenów przez Armię Czerwoną.

¹⁸ Zob. Cz. Madajczyk, *Die deutsche Besatzungspolitik in Polen (1939-1945)*, Wiesbaden 1967; tenże, *Faszizm i okupacja*, T.1. Wykonywanie okupacji przez państwa osi w Europie, T.2 Mechanizmy w realizacji okupacji, Poznań 1983-1984. W wymiarze regionalnym zob. cz. Łuczak, *Pod niemieckim jarzmem (Kraj Warty 1939-1945)*, Poznań 1996.

¹⁹ J.K. Hoensch, *Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg*, w: *Mitteleuropa-Konzeptionen*, op. cit. s.308- 325.

4. Relacje ze Wspólnotami Europejskimi po II wojnie światowej

W konsekwencji II wojny światowej, Europa podzielona została na dwa bloki polityczno-militarno-gospodarcze, którym początek dała zimna wojna. Korzystając z pomocy Stanów Zjednoczonych (plan Marshalla) Europa Zachodnia szybko podźwignęła się z ruin i zniszczeń wojennych. Wyciągając wnioski z tragicznych doświadczeń, obawiając się ekspansji komunizmu i zdegradowania w kształtującym się bipolarnym świecie, państwa Europy zachodniej podjęły dzieło integracji. 9 maja w piątą rocznicę kapitulacji Niemiec nazistowskich francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman zaprosił rządy Włoch, RFN i krajów Beneluksu do powołania wspólnoty węgla i stali. Inicjatywa ta została przychylnie przyjęta i 17 kwietnia następnego roku podpisano układ zakładający pierwszą wspólnotę europejską – Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Jej działalność polegać miała na zniesieniu cel i kontyngentów oraz środków dyskryminacyjnych w zakresie swobodnego obrotu węglem, rudą żelaza i produktami stalowymi.

Sukces EWWiS spowodował powstanie śmielszych koncepcji, idących już nie w kierunku pogłębienia współpracy w kolejnych sektorach rynku, lecz stopniowego zmniejszania i redukcji cel w obrębie wszystkich towarów przemysłowych. 25 marca 1957 w Rzymie sześć wspomnianych państw utworzyło dwie następne wspólnoty – Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EUROATOM). Do 1968 r. zlikwidowano cła na produkty przemysłowe i zapoczątkowano realizację wspólnej polityki rolnej. W 1973 r. EWG poszerzyła się o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię, w 1981 r. dołączyła Grecja, w 1986 Hiszpania i Portugalia, a w 1955 r. Austria, Szwecja i Finlandia. Jednolity Akt Europejski z 1986 r., Traktat z Maastricht (1992) i Traktat Amsterdamski (1997) prowadziły do pogłębienia współprac państw członkowskich i wytyczały kierunki dalszej integracji europejskiej²⁰.

²⁰ Zob.J. Krasuski, Europa zachodnia po II wojnie światowej: dzieje polityczne 1944-1993, Warszawa 1995.

W pierwszych powojennych planach integracji Europy Polska nie była brana pod uwagę. Odcięta od Zachodu „żelazną kurtyną” stopniowo stawała się częścią radzieckiej strefy wpływów w Europie Środkowej. W dniach 5-8 stycznia 1949 r. w Moskwie utworzona została Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, w której skład obok ZSRR weszły Bułgaria, Czechosłowacja, Rumunia i Węgry, a następnie Albania, NRD, Mongolia i Kuba. Statutowym celem RWPG był rozwój międzynarodowej współpracy gospodarczej w „oparciu o konsekwentną realizację międzynarodowego podziału pracy w interesie budowy socjalizmu i komunizmu”, ale w rzeczywistości chodziło o ekonomiczne podporządkowanie regionu środkowoeuropejskiego interesom radzieckiego supermocarstwa. W ramach RWPG państwa członkowskie realizowały m.in. długoterminowe umowy w sprawie wzajemnych dostaw paliwa, surowców, maszyn i narzędzi. Tworzono wspólne instytucje, zakłady i przedsiębiorstwa, prowadzono badania naukowe. Środkiem rozliczeniowym RWPG był rubel transferowy. Rozpad bloku wschodniego na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych oznaczał również koniec RWPG. 28 czerwca 1991 r. w Budapeszcie doszło do formalnego rozwiązania tej organizacji²¹.

Rozwój Wspólnot Europejskich w Polsce śledzono z dużym zainteresowaniem. W latach pięćdziesiątych, w okresie konfrontacji z państwami kapitalistycznymi starano się przekonywać społeczeństwo, że budowa „małej Europy” służyć ma celom imperializmu amerykańskiego i stanowić zaplecze ekonomiczne dla dywizji Paktu Północnoatlantyckiego. Stopniowo też miała prowadzić do zrzucenia przez Niemcy Zachodnie wszystkich ograniczeń obowiązujących na mocy Układu Poczdamskiego. W 1957 r. Związek Radziecki wystosował notę dyplomatyczną do szóstki podpisującej traktat o EWG, przestrzegając przed powołaniem Wspólnoty i wskazując na zagrożenia wynikające ze wspólnego rynku. W miarę upływu lat

²¹ R. Chwieduk, A. Krawczewski (red.), 40 lat RWPG: ewolucja instytucji i struktur socjalistycznej integracji gospodarczej, Warszawa 1988; A. Marszałek, Integracja ekonomiczna krajów RWPG a stosunki międzynarodowe: geneza niepowodzenia, Łódź 1991.

krytyka EWG w Polsce słabła i zastępował ją rodzący podziw dla ekonomicznych dokonań Europy Zachodniej w dziedzinie integracji.

Ograniczona współpraca EWG z państwami Europy Środkowo - Wschodniej miała tradycję sięgającą lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Najważniejszymi aktami prawnymi z tego okresu dotyczącymi wspólnej polityki handlowej EWG wobec ówczesnych państw socjalistycznych były decyzje Rady Ministrów z lat 1960-1962 oraz decyzje Rady z grudnia 1969, 1972 i 1974 roku. W latach 1969 - 1971 zawarto dwustronne wieloletnie układy handlowe. Znalazła się w nich większość klauzul typowych dla współczesnych porozumień handlowych. Umowy te ogólnie obowiązywały do 1974 roku. W rok później Komisja Wspólnot przyjęła od tych państw kompetencje w zakresie prowadzenia polityki handlowej wobec ówczesnych państw socjalistycznych np. rządy poszczególnych krajów EWG zostały pozbawione prawa negocjowania i zawierania umów handlowych.

Wspólna polityka handlowa EWG wobec ówczesnych krajów socjalistycznych miała charakter autonomiczny tzn. nie opierała się na umowach międzynarodowych lecz regulowały ją wewnętrzne i jednostronne akty wspólne. W latach 1974 - 1981 prowadzono negocjacje w celu zawarcia kompleksowego układu EWG - RWPG oraz układów bilateralnych EWG z poszczególnymi krajami socjalistycznymi. W latach 1981- 1988 obowiązywał w stosunkach Wspólnoty Europejskiej (WE) z tymi krajami stan tzw. stosunków bezumownych. Dopiero reformy polityczne i gospodarcze podjęte w krajach Europy Środkowej i Wschodniej umożliwiły nawiązanie oficjalnych stosunków gospodarczych i politycznych między państwami rozpatrywanych grup krajów²².

25 czerwca 1988 roku podpisano tzw. „Wspólną Deklarację” o wzajemnym uznaniu się EWG i RWPG. Zapoczątkowała ona normalizację stosunków politycznych i gospodarczych między EWG a krajami RWPG.

²² B. Mucha -Leszko (Red.), Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów trzecich, Rzeszów 1999; M. Perczyński, International security and economic cooperation between the European Community and CMEA countries, Warsaw 1990.

5 „Powrót do Europy po 1989 r.”

Załamanie się systemu komunistycznego w Europie przyniosło olbrzymie przeobrażenia w środkowej i południowej części kontynentu europejskiego. Na szerokich terenach od Zatoki Botnickiej po Morze Czarne i Adriatyk - podobnie jak w 1918 r. po jednoczesnym załamaniu się mocarstwa Romanowów, monarchii habsburskiej, państwa Hohenzollernów i zmurszałego imperium Otomanów- wytworzyła się pewna próżnia polityczna i gospodarcza. Po 1989 r. wszystkie państwa tego regionu znalazły się w nadzwyczaj trudnym położeniu. Deklarując „ návrat do Evropy” , „powrót do Europy”, czyli wejście na drogę rozwoju gospodarki wolnorynkowej i politycznego pluralizmu oraz identyfikację z zachodnim systemem demokratycznych wartości, skonfrontowane zostały z olbrzymimi problemami związanymi z transformacją ustrojową, gospodarczą i społeczną. Na kruchość rodzącej się demokracji parlamentarnej, słabości systemu partyjnego nałożyły się niedostatki nowoczesnego, demokratycznego prawodawstwa. Przemiany ustrojowe napotkały na opór struktur wywodzących się ze starych elit władzy, co było zauważalne we wszystkich krajach postkomunistycznych, a szczególnie w Rumunii, Bułgarii, Albanii i Serbii, a także na przeszkody wynikające z ludzkich nawyków i przyzwyczajeń²³.

W pierwszych dwóch latach transformacji doszło do poważnych wstrząsów we wszystkich sektorach gospodarki krajów reformatorskich. Załamały się powiązania i kooperacja w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, drastycznie też został ograniczony eksport do krajów byłego ZSRR. Produkt społeczny brutto w Polsce w 1990 r. w porównaniu do 1989 r. zmniejszył się o 11,6 %, w Czechosłowacji o 2,5 %, na Węgrzech o 4 %. W następnym roku sytuacja jeszcze bardziej się pogorszyła; choć dla Polski wskaźnik ten wykazał tendencję malejącą (- 7,9 %), to w przypadku

²³ Die unvollendete Revolution. Vaclav Havel im Gespräch mit Adam Michnik, „Transit”, nr 1/1992, s. 12.; H. L. Müller, Die unvollendete Revolution in Osteuropa. Charakter und Ziele des politischen Umbruchs, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 10/ 1993, s. 14-21; A. Wolff – Powęska, Oswojona rewolucja. Europa Środkowo – Wschodnia w procesie demokratyzacji, Poznań 1998.

Czechosłowacji obniżył się do poziomu -19 %, a Węgier -11,9%. Recesja gospodarcza spowodowała wzrost deficytu budżetowego, co w połączeniu z inflacją i rosnącym bezrobociem stworzyło wybuchową mieszaninę. W 1990 r. ceny wzrosły w Polsce o 585 %, w Czechosłowacji o 10%, a na Węgrzech o 29%. Oficjalnie zarejestrowane bezrobocie kształtowało się w Polsce w 1990 r. w granicach 6,3 %, by w roku następnym podnieść się do 13,6 %. Na mniejszą skalę wzrosło bezrobocie w Czechosłowacji i na Węgrzech ²⁴.

Inflacja, bezrobocie i rozpoczęcie programu prywatyzacji majątku narodowego w sposób niekorzystny odbiły się na sytuacji społecznej w krajach transformacji, powodując wzrost napięcia w różnych kręgach i grupach zawodowych. Było to tym gorsze, że zanik bezpieczeństwa socjalnego szedł w parze ze wzrastającym poczuciem izolacji na arenie międzynarodowej i stopniowym popadaniem w „szarą strefę” bezpieczeństwa.

W latach 1989- 1990 w państwach środkowoeuropejskich władzę objęli dawni dysydenci, którzy łatwo znaleźli ze sobą wspólny język, ale oczekiwania na wzajemną pomoc i bliską współpracę - podobnie jak w okresie międzywojennym- nie zostały spełnione. Wysuwane m.in. przez Zbigniewa Brzezińskiego koncepcje integracji regionu środkowoeuropejskiego natrafiły na czechosłowacki opór. Minister spraw zagranicznych tego państwa Jiri Dienstbier ostrzegał przed tworzeniem „nowej małej Europy”, a premier Marian Čalfa był zdania, że przy budowie wspólnej Europy powinno się dążyć „do likwidowania barier i bloków, a nie tworzenia nowych”. Alergicznie reagujący na możliwości powtórzenia się - toutes proportions gardées- nowej RWPG i nowego Układu Warszawskiego politycy czechosłowaccy podejrzewali, iż inicjatywa ta gorąca wspierana przez Wspólnotę Europejską i NATO, chętnie widziana w Warszawie, uniemożliwi im szybkie zakotwiczenie się w strukturach zachodnioeuropejskich. Dopiero porozumienia zawarte w latach 1990-1991, które doprowadziły do utworzenia Grupy Wyszehradzkiej

²⁴ Ch. Royen, Bemühungen um innere und äussere Stabilisierung in Ostmitteleuropa, w: Die internationale Politik. Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik 1991-1992, Bonn 1992, s. 85.; por. Państwa wyszehradzkie. Systemy polityczne, gospodarka, współpraca, pod red. M. Szczepaniaka, Poznań 1996, s. 51- 85.

spowodowały, że Polska, Węgry i Czechosłowacja obiecały się wspierać w „dążeniu do integracji europejskiej” i później – do członkostwa w NATO²⁵.

6. Program PHARE i Układy Europejskie

Dnia 19 września 1989 roku została podpisana pięcioletnia Umowa o handlu, współpracy handlowej i gospodarczej między Polską a EWG. Weszła ona w życie 1 grudnia 1989 roku. RP była trzecim krajem po Węgrzech i byłej Czechosłowacji, który zawarł taką umowę. Zgodnie z wyżej wymienioną umową współpraca gospodarcza Polski i EWG miała się koncentrować na:

1. prowadzeniu wspólnej działalności i rozwiązaniu takich dziedzin jak: petrochemia, budownictwo, rolnictwo, przemysł rolno - spożywczy, produkcja maszyn rolniczych, górnictwo, energetyka, transport, turystyka, telekomunikacja, ochrona środowiska, standaryzacja, szkolenie kadr kierowniczych, badania naukowe, statystyka;
2. popieranie przez Wspólnotę zmian strukturalnych w gospodarce polskiej zarówno w przemyśle jak i w usługach w celu dywersyfikacji wymiany dóbr i usług z EWG;

Dużym osiągnięciem ze strony polskiej okazało się wynegocjowanie w umowie zniesienia dyskryminacyjnych ograniczeń ilościowych, jakie Wspólnota stosowała wobec polskiego eksportu. Natomiast 6 listopada 1989 roku Rada Ministrów podjęła również decyzję o zawieszeniu w 1990 i 1991 roku wobec Polski tzw. ograniczeń niedyskryminacyjnych. Jeśli chodzi o ograniczenie ilościowe, Polska uzyskała uprzywilejowaną pozycję na rynku Wspólnoty w stosunku do innych eksporterów, z którymi WE podpisała umowy niepreferencyjne.

Umowa o handlu EWG z Polską zawierała również postanowienia dotyczące handlu rolnego. Od 1 stycznia 1991 roku Wspólnota udzieliła Warszawie, Na zasadzie wzajemności, obniżek cel lub opłat wyrównawczych na 10 pozycji towarowych. Chodziło tutaj m. in. o eksport produktów

²⁵ Oświadczenie trzech ministrów spraw zagranicznych w sprawie współpracy z Sojuszem Atlantyckim z 5 października 1991 r. Tekst: P. Deszczyński, M. Szczepaniak, Grupa Wyszehradzka, op. cit. s.103-104.

pochodzenia rolniczego o łącznej wartości 200 mln ECU. Przyjętą zasadę Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania (KNU), dzięki której obniżki rozciągnięto na innych dostawców.

19 września 1989 roku Wspólnota przyznała również państwu polskiemu preferencje celne w ramach Systemu Zgeneralizowanych Preferencji Celnych (GSP). Równocześnie Polska przyznała EWG ulgi celne w eksporcie do naszego państwa 12 artykułów rolno- spożywczych. Należały do nich m. in. sery, pomarańcze, kawa, odżywki dla dzieci oraz whisky.

Dzięki umowie w sprawie handlu i współpracy handlowej i gospodarczej pomiędzy Polską i WE zostały stworzone w sferze formalno- prawnej korzystne warunki eksportu polskiego na rynek Wspólnoty. Nie miała ona charakteru preferencyjnego, ale pomogła zlikwidować dyskryminację polskich dostawców na rynek Wspólnoty.

Nie ulegało wątpliwości, że Wspólnoty Europejskie były żywo zainteresowane stabilizacją regionu środkowoeuropejskiego, gdyż w Brukseli istniała świadomość, że niepowodzenie w transformacji będzie bezpośrednio rzutować na rozwój samej EWG. Obawiano się konfliktów na tle etnicznym, religijnym, eksplozji nacjonalizmów i zaburzeń społecznych. Kierując się tymi przesłankami na szczycie G – 7 14 lipca 1989 r. w Paryżu podjęto decyzję o utworzeniu specjalnego funduszu (PHARE), który w ramach trzyletniego programu (1990 – 1992) wesprzeć miał Polskę i Węgry w restrukturyzacji gospodarki. Udzielanie tej bezzwrotnej pomocy koordynować miała Komisja WE na podstawie decyzji z 18 grudnia 1989 r. Pomoc udzielana miała być pod warunkiem kontynuacji szerokiego programu reform (ustanowienie państwa prawa, respektowanie praw człowieka, pluralizm polityczny i gospodarka wolnorynkowa).

Zgodnie z życzeniami Warszawy i Budapesztu wprowadzono dwa etapy realizacji programu. W pierwszym z nich zakładano stabilizację rynków wewnętrznych. Do Polski i Węgier skierowano przede wszystkim środki ochrony roślin i pasz dla rolnictwa o łącznej wartości 70 mln ECU. Drugi etap przyjął postać pomocy technicznej, która głównie została skoncentrowana na

restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, rozwoju sektora finansowego, wsparciu rozwoju sektora prywatnego, pomocy w rozwiązywaniu problemów rynku pracy i zatrudnienia oraz pomocy na rzecz ochrony środowiska²⁶.

Do 1992 r. na różnego rodzaju projekty z funduszu PHARE wydano około 3,3 mln ECU. Stopniowo też poszerzano ów program na pozostałe kraje Europy Środkowej i Południowej. Od sierpnia 1992 r. z pomocy WE zaczęły dodatkowo korzystać Albania, Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, państwa nadbałtyckie i Słowenia. Zwiększył się również zakres podejmowanych inicjatyw. Np. dzięki pieniądзом z PHARE usprawniono działalność budapeszteńskiej giełdy walutowej, udzielono pomocy w budowie systemów ochronnych dla elektrowni jądrowej w Bahunicach, szkolono czeskich celników, a w Polsce zaś doradzano nad zwiększeniem efektywności produkcji rolnej.

W następnych latach program PHARE został zmodyfikowany i przystosowany do potrzeb rozwijającej się gospodarki środkowoeuropejskiej. Zgodnie z postulatami WE został ukierunkowany na wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju sektora bankowego, służb celnych, a od 1995 r. coraz większe fundusze przeznaczane zostały na ochronę środowiska naturalnego²⁷.

Podpisanie przez WE umów handlowych i gospodarczych z państwami środkowoeuropejskimi stanowiło dobry punkt wyjścia nad rozmowami na temat stowarzyszenia tych państw ze strukturami zachodnioeuropejskimi. W pierwszej połowie 1990 r. Polska, Węgry i Czecho-Słowacja przedstawiły Brukseli własne propozycje w tym zakresie. Jak zakładano w ciągu 10 lat stopniowo zbudowana byłaby unia celna, nastąpiło zbliżenie polityki gospodarczej do standardów unijnych oraz włączenie tych państw do jednolitego rynku europejskiego o swobodnym przepływie usług, kapitału, ludzi i towarów.

²⁶ Szczegóły zob. XXVI- th General Report of the Activities of the European Communities, 1992, Brussels- Luxembourg 1993, s. 257.

²⁷ Szerzej na temat PHARE zob. P. Samecki, Pomoc Wspólnot Europejskich dla Polski, w: Z. Wysokińska (red.), Polska w procesie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, Warszawa -Łódź 1994, s. 156 i n.; PHARE: Co do tej pory zrobiono?, „Europa”, nr 1/1994, s. 13 – 18; Pomoc finansowa dla Polski w ramach PHARE, „Wspólnoty Europejskie”, nr 10/ 1992.

Od października 1990 r. toczyły się rozmowy sondażowe, a w grudniu tego roku Komisja WE otrzymała oficjalny mandat do rozpoczęcia rozmów z rządami trzech państw na temat stowarzyszenia. Ogółem przeprowadzono 8 rund negocjacyjnych.

Głównym problemem, który pojawił się w trakcie rokowań państw Grupy Wyszehradzkiej ze WE była sprawa eksportu tzw. czułych produktów (artykuły rolne, stal, węgiel, tekstylia). W trosce o ochronę własnej produkcji politycy brukselscy eksport tych artykułów ściśle limitowali i z największą niechęcią godzili się na częściowe otwarcie swojego rynku zwłaszcza na towary rolnicze.

Z punktu widzenia Polski drugim ważnym zapisem, o który walczono w trakcie negocjacji było wprowadzenie sformułowania, że członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej jest celem obu stron. Jednak jak się okazało, zespół negocjacyjny WE nie przyjął polskich postulatów. Do preambuły udało się tylko wpisać, że końcowym zamierzeniem Polski jest uzyskanie statusu pełnego członka, a stowarzyszenie będzie to zadanie ułatwiać.

16 grudnia 1991 r. w Brukseli doszło do podpisania umów stowarzyszeniowych (Układów Europejskich) pomiędzy WE oraz Polską, Węgrami i Czecho-Słowacją. Podstawę prawną zawarcia tego rodzaju umów stanowił art. 238 Traktatu Rzymskiego, który precyzował zasady zawierania układów o stowarzyszeniu.

Główne cele i zadania Układów Europejskich zawarto w art. 1 preambuły, gdzie – jak w przypadku Polski – wyraźnie określono priorytety:

- ustanowienie odpowiednich ram dla dialogu politycznego, który miałby umożliwić rozwój bliskich stosunków politycznych pomiędzy stronami układu;
- popieranie wzajemnego rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych w celu sprzyjania dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu i dobrobytowi w Polsce;
- stworzenie podstawy dla pomocy finansowej i technicznej Wspólnoty dla Polski;

- stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą, przy spełnianiu przez Polskę niezbędnych warunków;
- popieranie współpracy w dziedzinie kultury

Pod względem technicznym, układ zawarty z Polską składał się z preambuły, 122 artykułów ujętych w postaci 9 tytułów oraz bardzo rozbudowanego aneksu zawierającego listy towarowe, deklaracje i protokoły²⁸. W niezmiernie istotnym art. 2 układu stowarzyszeniowego położono nacisk na współpracę i dialog polityczny. Na przykładzie Polski wskazano, że ma on na celu „wspierać polityczne i gospodarcze przemiany, przyczyniać się do ustanowienia nowych więzi solidarności.”. Założono regularne konsultacje pomiędzy prezydentem RP i przewodniczącym Rady Europejskiej i przewodniczącym Komisji WE, zaś na szczeblu ministerialnym – w Radzie Stowarzyszenia. Jako procedury i mechanizmy dialogu politycznego wyszczególniono spotkania wysokich urzędników, wykorzystywanie kanałów dyplomatycznych, konsultacje przy okazji spotkań międzynarodowych, zapewnienie Polsce i pozostałym krajom wyszehradzkim regularnej informacji o działalności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa WE. Art. 5 postanawiał utworzenie instytucji, które zajmowałyby się dialogiem politycznym. Obok wspomnianej Rady Stowarzyszenia, powołano Komitet Stowarzyszenia (szczebel wyższych urzędników) Układ Europejski przewidywał, że w okresie przejściowym powstanie strefa wolnego rynku towarami przemysłowymi między WE i krajami stowarzyszonymi - Polską, Czechami, Słowacją, a następnie Bułgarią i Rumunią. Ważne było, że Wspólnota zezwoliła się na asymetryczną liberalizację handlu. W celu przyspieszenia rozwoju państw stowarzyszonych zgodzono się, aby znoszenie ceł na towary środkowoeuropejskie następowało szybciej, aniżeli w wypadku państw stowarzyszonych³⁰.

²⁸ Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi, „Wspólnoty Europejskie”, Warszawa 1993, s.216.

²⁹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską i Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 1991.

³⁰ Kalendarz znoszenia ceł przez WE w latach 1992 – 1997 zob. A. Kisiel-Łowczyc, (Red.) Współczesna gospodarka światowa, Gdańsk 1994, s. 213.

7. Od umów przejściowych do strategii przedczłonkowskiej

Równocześnie z podpisaniem Układów Europejskich z krajami wyszehradzkimi zawarte zostały tzw. umowy przejściowe. Postanowienia dotyczące Polski weszły w życie 1 marca 1992 r. Tego samego dnia EWG zniosła cła na 80% towarów przemysłowych eksportowanych przez Polskę (wyjątek stanowiły towary „wrażliwe”). Z kolei Polska zniosła cła na towary, których udział w całym imporcie ze WE w 1991 r. wynosił 27%. Następne obniżki nastąpiły po 1995 i kształtowały się na poziomie 20% rocznie, aż do uzyskania importu bezcłowego, co miało nastąpić w 1999 r.

W handlu rolnym WE miała asymetrycznie ograniczać kontyngentowanie towarów importowanych z Polski poprzez redukcję ceł i opłat wyrównawczych w wysokości 20% rocznie przez 3 lata. Polska zobowiązała się do obniżenia ceł o 10% na 18% towarów i produktów rolnych pochodzących ze Wspólnoty.

Ze względu na niedostateczny poziom rozwoju gospodarki polskiej, Układ Europejski przewidywał wprowadzenie klauzuli zabezpieczającej, określającej w jakiej sytuacji można było przywrócić stare lub wprowadzić nowe ograniczenia importowe. Uwzględniono tylko dwa przypadki: 1. kiedy zwiększony import powoduje materialną szkodę w przemyśle krajowym lub zakłócenia w jakimkolwiek sektorze gospodarczym; 2. Kiedy deklarowane obniżenie cła spowoduje koszty społeczne lub jest niekorzystne dla sektorów podlegających restrukturyzacji oraz dla nowo powstających przemysłów.

Układ Europejski podjął również niezwykle drażliwy problem ewentualnego eksportu polskiej siły roboczej i prowadzenia przez Polaków na rynku wspólnotowym działalności gospodarczej. W pierwszym pięcioletnim okresie przejściowym zostały utrzymane w mocy dotychczasowe umowy bilateralne pomiędzy Polską i EWG, regulujące prawa Polaków zatrudnionych legalnie. Następnie (art. 43) Rada Stowarzyszeniowa rozważyć miała mość zwiększenia przepływu siły roboczej. Warunki zakładania przedsiębiorstw ujęto

następująco: “ strony powinny kierować się zasadą równego traktowania obywateli i przedsiębiorstw z kraju partnerskiego z obywatelami i przedsiębiorstwami kraju, na terenie którego przedsiębiorstwo jest zakładane”. Miała być stosowana zasada wzajemności gwarantująca przez EWG swobody otwierania przedsiębiorstw przez obywateli spółki polskie przy jednoczesnej swobodzie otwierania firm przez osoby prywatne i podmioty gospodarcze z krajów EWG. Gwarancje udzielone przez Wspólnotę wchodziły automatycznie wraz z wejściem Układu Europejskiego w życie. Polska natomiast obiecała czynić to stopniowo przez okres 10 lat (art. 44 – 45).

Stopniowemu wcielaniu w życie klauzul i artykułów traktatu stowarzyszeniowego towarzyszyły intensywne zabiegi państw wyszehradzkich idące w kierunku pogłębienia kooperacji z EWG. 17 kwietnia 1992r. ministrowie współpracy gospodarczej Polski, CSRF i Węgier podpisali dokument o utworzeniu Komitetu Współpracy Środkowoeuropejskiej, powołanego do kontraktów gospodarczych Trójkąta z EWG. Zapowiedziana została także całkowita liberalizacja handlu w Trójkącie w ciągu najbliższych 5-10 lat oraz usuwanie przeszkód w przepływie kapitału między trzema krajami.

Dnia 11 września 1992 r. rządy państw Trójkąta skierowały do EWG memorandum, w którym 1) wezwały Wspólnotę, aby jasno oświadczyła że integracja gospodarek i społeczeństw państw wyszehradzkich prowadząca do członkostwa WE jest celem samej Wspólnoty; Polska, Węgry i CSRF oczekują, że grudniowy szczyt Wspólnoty Europejskiej w Edynburgu przyniesie wspólną deklarację wyznaczającą ogólne stanowisko, ramy i perspektywę czasową ich przystąpienia do WE; 2) wyznaczyły sobie cele ekonomiczne, których osiągnięcie powinno- ich zdaniem- umożliwić podjęcie najpóźniej w 1996r. rokowań w sprawie członkostwa; 3) postulowały intensyfikację dialogu politycznego na wszystkich szczeblach, od szefów państw lub rządów po grupy robocze współpracy Dwunastki w polityce zagranicznej, w celu harmonizacji stanowisk w sprawach międzynarodowych; 4) zaapelowały o szybsze otwarcie rynków EWG dla ich towarów, w tym we “wrażliwych” sektorach. Postulaty ujęte w memorandum były przedmiotem konsultacji szefów dyplomacji państw

wyszehradzkich i państw członkowskich EWG 28 października 1992 r. oraz premierów państw Trójkąta z ówczesnym przewodniczącym Rady Europejskiej-premierem brytyjskim Johnem Majorem. Delegaci z Europy Środkowo – Wschodniej konkretnie zabiegali, aby przyspieszone zostały procedury ratyfikacyjne Układów Europejskich przez państwa członkowskie EWG, gdyż do 1 stycznia 1993 r. uczyniły to tylko Dania, Irlandia, Wielka Brytania i Parlament Europejski. W drugim rzędzie zabiegano o uzyskanie oficjalnego terminarza dochodzenia do pełnego członkostwa i sformułowanie kryteriów uczestnictwa³¹.

Jakkolwiek Polska, Węgry i Czecho – Słowacja opowiadały się za zacieśnieniem wzajemnych powiązań, rozwinięciem dialogu politycznego i współpracą z Unią Zachodnioeuropejską, stanowisko Wspólnoty było wstrzemięźliwe. Argumentowano je trudną sytuacją wewnętrzną w samej EWG. Przeciągał się proces ratyfikacji przez państwa członkowskie żywotnego z punktu widzenia jej interesów Traktatu z Maastricht, trwały też intensywne prace nad stworzeniem od 1 stycznia 1993 r. wspólnego rynku wewnętrznego w obrębie WE nakreślonego w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 r.

Odpowiedzią na postulaty Grupy Wyszehradzkiej w sprawie członkostwa był raport Fransa Andriessena, do 1 stycznia 1993 r. wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przygotowany na zamówienie Rady Europejskiej. Dokument ten zawierał pozytywną ocenę rozwoju stosunków WE z państwami środkowoeuropejskimi oraz postulował dalsze pogłębianie dialogu politycznego w celu lepszego przygotowania tych krajów do pełnej integracji ze strukturami zachodnimi.

Na podstawie tego opracowania na szczycie „12” w Edynburgu (11-12 grudnia 1992) przyjęty został raport pt. „Ku bliższemu stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej” , gdzie niezwykle ogólnie poruszono temat pełnego członkostwa i upoważniono Komisję WE do wypracowania konkretnych form dialogu politycznego.

³¹ M. Szczepaniak, Państwa wyszehradzkie, op. cit. s.97.

Stanowisko to zostało podtrzymane podczas kolejnego szczytu w Kopenhadze (21- 23 czerwca 1993). Przyniosło ono jednak pewien postęp w negocjacjach, choć nie taki, jakiego oczekiwały kraje transformacji. Postanowiono przyspieszyć liberalizację importu z krajów stowarzyszonych oraz zadeklarowano wstępnie wolę przyjęcia nowych członków pod warunkiem spełnienia przez nich określonych warunków ³². Dotyczyły one w pierwszym rzędzie istnienia w krajach kandydujących demokratycznych instytucji państwowych, przestrzegania zasad demokracji, poszanowania praw człowieka i mniejszości narodowych. W sferze gospodarki położono nacisk na trwałość mechanizmów gwarantujących nieskrępowany rozwój gospodarki wolnorynkowej w (w tym swobody konkurencji) oraz możliwość przyjęcia przez kraje stowarzyszone uregulowań wypracowanych w procesie wieloletniej integracji we Wspólnotach. Docelowo postulowano przystosowywanie się do przyjęcia unii politycznej, monetarnej i ekonomicznej. Podkreślono też, że do WE przyjęte zostaną kraje, które mają z nią podpisane umowy stowarzyszeniowe.

Na szczycie Rady Europejskiej na Korfu w czerwcu 1994 r. zobowiązano Komisję Europejską do opracowania raportu na temat realizacji Układów Stowarzyszeniowych. Dokument ten zatytułowany „Ponad Układami Europejskimi – strategię przygotowujące kraje Europy Środkowo – Wschodniej do członkostwa” miał na celu ocenę dotychczasowej realizacji Układów Europejskich i został przedstawiony w lipcu 1994 r. W tym samym roku podczas obrad Rady Europejskiej w Essen (9 – 10 grudnia) zapadły istotne decyzje, które wychodziły naprzeciw oczekiwaniom państw kandydujących. Na zlecenie Komisji Europejskiej jej Generalna Dyrekcja Politycznych Stosunków Zagranicznych oraz Grupa Badawcza Europa przy Uniwersytecie w Moguncji opracowała zalecenia pod nazwą „Strategia integracji stowarzyszonych państw Europy Środkowej i Wschodniej”, zawierające pięcioletni plan integracji z Unią

³² „Przyjęcie nastąpi z chwilą, gdy państwa stowarzyszone spełniwszy wymagane warunki ekonomiczne i polityczne będą mogły wziąć na siebie obowiązki wynikające z członkostwa” .Archiv der Gegenwart, (cyt dalej: AdG) ,1993, s.17236.

Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii³³. Potwierdzona została wola polityczna “12” do przyjęcia krajów stowarzyszonych i nakreślono kierunki procesu dostosowawczego w okresie przedczłonkowskim. Na podstawie tych ustaleń opracowany został szczegółowy dokument precyzujący zasady etapu przedczłonkowskiego. Przyjęta „Strategia” miała przygotować państwa stowarzyszone do integracji z Jednolitym Rynkiem Europejskim poprzez sukcesywne przyjmowanie dorobku prawnego (*acquis communautaire*), a także promowanie integracji poprzez rozwój infrastruktury, współpracę w ramach sieci transeuropejskiej, promocję współpracy wewnątrzregionalnej, kooperację w dziedzinie ochrony środowiska, jak również wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz w kulturze, edukacji i sporcie³⁴.

Rozwinięciem i wprowadzeniem w życie „Strategii” przyjętej w Essen zajęła się „Biała Księga” przygotowana przez Komisję Europejską przy współudziale zainteresowanych rządów środkowoeuropejskich. Określiła ona główne środki dostosowawcze, jakie miały być przyjęte przez kraje stowarzyszone, aby sprostać warunkom integracji. Przede wszystkim przedstawiała ogólny przegląd prawa Wspólnot dotyczącego Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE) i w każdej dziedzinie proponowała „zasadnicze posunięcia” oraz kolejność w jakiej kraje stowarzyszone powinny je wprowadzać. W jej świetle kraje stowarzyszone na podstawie układów europejskich miały przyjąć własne programy przygotowania do integracji z JRE w zależności od swych uwarunkowań i priorytetów. Miało to wymusić reformy gospodarcze i restrukturyzację przemysłu oraz pobudzić handel. 3 maja 1995 r. Komisja przyjęła Białą księgę, a Rada Europejska zaakceptowała ją na szczycie w Cannes (23 – 24 czerwca 1995 r.)³⁵.

8. Avis i negocjacje akcesyjne

³³ Szczegóły zob. K. Grzybowska, W drodze do Unii Europejskiej, „Rzeczpospolita” z 9 XII 1994.

³⁴ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman, Unia Europejska. Podręcznik akademicki, Warszawa 1998, s. 466 – 467.

26 lipca 1996 r. Komisja Europejska otrzymała odpowiedzi z Warszawy na kwestionariusze wysłane 26 kwietnia 1996 r. w sprawie stopnia przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej (avis). W celu zintegrowania polityki negocjacyjnej, 15 października 1996 r. zlikwidowano funkcjonujące od 1991 r. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej i utworzono posiadający bogate zaplecze merytoryczne Komitet i Urząd Integracji Europejskiej, na którego czele stanął urzędujący premier. 28 stycznia 1997 r. Rada Ministrów RP przyjęła Narodową Strategię Integracji³⁶.

Realizując strategię przedczłonkowską, Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej powołał na początku marca 1997 r. zespół, którego zadaniem było przygotowanie całej dokumentacji na potrzeby negocjacji o członkostwo. W lipcu 1997 r. powołano Międzyresortowy Zespół ds. Negocjacji Akcesyjnych z Unią Europejską. W jego skład weszli przedstawiciele urzędów centralnych, którzy stanęli na czele 28 wyodrębnionych podzespołów sektorowych oraz 5 zespołów horyzontalnych. 3 lipca 1997 r. Rada Ministrów RP przyjęła „Harmonogram Działań Implementacyjnych Narodowej Strategii Integracji”³⁷.

Zgodnie z postanowieniami traktatu w Maastricht, 27 marca 1996 r. w Turynie rozpoczęły się obrady Konferencji Międzyrządowej, która miała dokonać przeglądu i korekty zapisów zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej. Rozpoczęcie konferencji poprzedziło powołanie w lecie 1995 r. tzw. Grupy Refleksyjnej złożonej z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Zadaniem Grupy było wskazanie podstawowych problemów i ustalenie planu prac Konferencji. Na podstawie sprawozdania przedstawionego przez tę Grupę Na szczycie „15” w Turynie w kwietniu 1996 r. sprawy powołania Komisji Międzyrządowej, która miała zająć się oceną realizacji

³⁵ Komisja Europejska. Przygotowanie krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Rynkiem Wewnętrznym Unii Europejskiej, „Biała Księga”, Warszawa 1995.

³⁶ Narodowa Strategia Integracji: Monitor Integracji Europejskiej-wydanie specjalne, Warszawa 1997.

³⁷ D. Woźniak, Unia Europejska a Polska, <http://www.budmedia.compl/html/unia/str02.htm>.

postanowień traktatu z Maastricht i reformami w Unii (zwłaszcza wprowadzenie w 1999 r. wspólnej waluty - euro) całkowicie zdominowały problem przyjęcia nowych członków do Unii Europejskiej³⁸.

Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie w Dublinie (13-14 grudnia 1996) programu „euro” i całego tzw. paktu stabilizacyjnego opracowanego przez niemieckiego ministra finansów Theo Waigla okazało się sporym sukcesem, zwłaszcza RFN. Za porażkę należało uznać fakt, że nie dokonano żadnych postępów w pracach nad reformą unijnych instytucji (m. in. odejście od zasady jednomyślności, określenie liczby komisarzy w powiększonej Unii, rozkład głosów w Radzie Ministrów). W Dublinie zasygnalizowano, że pierwsze rozmowy ze środkowoeuropejskimi kandydatami do członkostwa oraz z Cyprzem i Estonią rozpoczną się w pierwszym kwartale 1998 r.³⁹.

W pierwszej połowie 1997 r. na liście unijnych priorytetów znalazły się sprawy dotyczące zwalczania bezrobocia, ścisłej kooperacji w polityce zagranicznej bezpieczeństwa, współpracy resortów sprawiedliwości i reform instytucjonalnych. W dniach 16-17 czerwca w Amsterdamie na spotkaniu szefów rządów i państw „15” został przyjęty obejmujący te zagadnienia tzw. „Układ Amsterdamski”, który oficjalnie podpisano również w stolicy Holandii 2 października 1997 r.⁴⁰. Drugiego dnia obrad, tj. 17 czerwca odbyła się dyskusja w kwestii ekspansji Unii na wschód. Była ona prowadzona w napiętej atmosferze, gdyż stało się jasne, że w nadrzędnej sprawie tzn. reform unijnych nie osiągnięto zadawalającego kompromisu. W kwestii poszerzenia można było mówić o sukcesie, ponieważ sporządzono listę 10 państw (oraz Cypru), z którymi postanowiono rozpocząć w ciągu najbliższych sześciu miesięcy oficjalne negocjacje⁴¹.

³⁸ Por. L. Unger, *Dramat europejski w czterech aktach*, „Gazeta Wyborcza” z 5 IV 1996; T. Piątek, *Europa porwana przez krowę*. W Turynie zrobiono mały krok, „Polityka” z 13 IV 1996.

³⁹ *Europäischer Rat in Dublin. Tagung der Staats und Regierungschefs der Europäischen Union am 13. und 14. Dezember 1996*, Bulletin nr 19 z 5 III 1997, s.190-208.;por. M. Alterman, *Przerwa między konfliktami*. Niemcy o szczycie Unii Europejskiej w Dublinie, „Gazeta Wyborcza” z 17 XII 1996.

⁴⁰ Tekst zob. Dokument Europejskie. W opracowaniu A. Przyborowskiej – Klimczak i E. Skrzydło Tefelskiej, t. III, Lublin 1999, s. 45 – 317.

⁴¹ AdG, 1997, s. 42133.

W następnych tygodniach uwidocznił się jednakże spór, jakie państwa znajdą się w pierwszej kolejności na liście negocjacyjnej (pojedynczo czy grupowo), oraz z jakich źródeł ma być finansowana restrukturyzacja gospodarki nowo przyjmowanych krajów. Podobnie jak w przypadku członkostwa w NATO, Francja żądała, aby na czele tej listy znalazła się Słowenia legitymująca się największym dochodem narodowym na głowę mieszkańca. Mając poparcie członków romańskich sprzeciwiała się podwyżce budżetu Unii (obecnie 1,27% PKB państw członkowskich). Jedynym źródłem finansowania programów pomocowych miały pozostać fundusze strukturalne, z których czerpią głównie Hiszpanie, Portugalczycy i Grecy, a którzy dali do zrozumienia, że nie widzą potrzeby podzielenia się tymi środkami z krajami Wyszehradu.

Latem 1997 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Santer przedstawił Parlamentowi Europejskiemu specjalny dokument pod nazwą Agenda 2000. Komisja zaleciła rozpoczęcie rokowań w sprawie członkostwa z Polską, Węgrami, Czechami, Słowacją, Słowenią, Estonią i Cyprzem. W dokumencie tym znalazły się prognozy na temat efektów poszerzenia Unii, określono też związane z tym procesem wydatki budżetowe⁴². Parlament Europejski po zapoznaniu się z tym dokumentem opowiedział się za rozpoczęciem rokowań z wszystkimi oczekującymi, a zwłaszcza - pod naciskiem państw skandynawskich - z Litwą i Łotwą.

Ostateczne decyzje w sprawie kolejności na liście państw oczekujących na zaproszenie do członkostwa zapadły na spotkaniu szefów rządów i państw Unii Europejskiej w Luksemburgu w dniach 12 - 13 grudnia 1997 r. Pomimo protestów Turcji posiadającej najdłuższy, bo od 1963 r. „staż stowarzyszeniowy” w myśl zaleceń Komisji Europejskiej postanowiono rozpocząć oficjalne negocjacje z Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią, Estonią i Cyprzem w końcu pierwszego kwartału 1998 r. Dopiero w drugiej turze przewidziano zaproszenie do stołu rokowań inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej - Litwę, Łotwę, Bułgarię i Rumunię.

⁴² Agedna 2000. For a stronger and wider Union. European Commission, „Bulletin of the European Union, nr5/1997. Por. M. Ciepielewska, Komisja Europejska określiła podstawy realizacji Agendy 2000, „Wspólnoty Europejskie”, nr 4/ 19888

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w Luksemburgu, 31 marca 1998 r. rozpoczęte zostały rozmowy akcesyjne z Polską i dwoma pozostałymi krajami Grupy Wyszehradzkiej – Węgrami i Czechami. Pod koniec kwietnia zapoczątkowano tzw. Screening – przegląd ustawodawstwa krajowego pod kątem zgodności z *acquis communautaire*. Na liście przeznaczonej do przeglądu znalazło 31 obszarów negocjacyjnych i terminy negocjacji w ramach spotkań dwu- i wielostronnych⁴³.

1 września 1998 r. Polska jako pierwsza złożyła stanowisko w 7 obszarach: nauka i badania, telekomunikacja i technologie informacyjne, edukacja i kształcenie, kultura i polityka audiowizualna, polityka przemysłowa, małe i średnie przedsiębiorstwa, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. 10 listopada rozpoczęły się negocjacje nad przedstawioną przez Polskę dokumentacją.

Według informacji rządu na dzień 1 lipca 1999 r. strona polska przekazała do Brukseli 18 stanowisk negocjacyjnych. W 7 obszarach negocjacje zostały tymczasowo zamknięte (statystyka, małe i średnie przedsiębiorstwa, nauka i badania, edukacja i kształcenie, polityka przemysłowa, ochrona konkurencji i konsumenta. W 8 obszarach (polityka konkurencji, unia celna, stosunki zewnętrzne, rybołówstwo, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, prawo spółek, swobodny przepływ towarów, kultura i polityka audiowizualna) negocjacje zostały otwarte, gdyż otrzymały zielone światło ze strony Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) w postaci tzw. Common Position. Zgodnie z przyjętym harmonogramem do listopada 1999 r. strona polska przekazać miała swoje stanowiska w innych obszarach tematycznych, a zwłaszcza w kwestiach dotyczących swobody przepływu kapitału, swobody świadczenia usług, swobody przepływu osób, rolnictwa, polityki transportowej i kontroli finansowej⁴⁴.

⁴³ Szerzej zob. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej Screening, <http://www.ukie.gov.pl/cona/screen/screening.htm>. Por. Kalendarium składania stanowisk negocjacyjnych, ibidem, <http://www.ukie.gov.pl/cona/stanneg/kalneg.htm>.

⁴⁴ Informacja rządu Rzeczypospolitej Polskiej o przebiegu negocjacji o członkostwo RP w Unii Europejskiej. Stan na 1 lipca 1999, <http://www.ukie.gov.pl/cona/stannego/sejm1.htm>. Por. „Przegląd Środkowoeuropejski”, październik – listopad 1999, s. 8.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie (25 marca 1999 r.) szefowie rządów i państw członkowskich wyznaczyli krajom kandydującym do członkostwa kilka okresów przejściowych, które nie będą przedmiotem negocjacji⁴⁵. Pierwszy z nich dotyczy integracji finansowej i zakłada, że nowi członkowie nie będą otrzymywać transferów z budżetu Unii na tych samych zasadach co dotychczasowi członkowie UE. Kraje kandydujące będą jednak płacić do budżetu na tych samych zasadach co dotychczasowi członkowie. Kolejny okres przejściowy dotyczyć będzie rolnictwa i wstępnie przewiduje się, że z dobrodziejstw Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) kraje kandydujące skorzystać będą mogły dopiero po 2006 r. Trzeci okres przejściowy obejmuje fundusze strukturalne. Część środków dla nowych członków znalazła się w „odrębnym budżecie”, nie będą mogli oni też skorzystać z Funduszu Spójności, który umożliwia słabszym ekonomicznie krajom UE na spełnienie warunków uczestnictwa w unii monetarnej i walutowej. Ostatni wreszcie z okresów przejściowych z pewnością obejmie eksport siły roboczej z krajów Europy Środkowo – Wschodniej. W warunkach 17 – milionowego bezrobocia w krajach UE należy liczyć się w tym zakresie najprawdopodobniej z 7 – letnim okresem przejściowym.

Rada Europejska na spotkaniu w Helsinkach w dniach 10 – 11 grudnia 1999 r., zwanym niekiedy przesadnie „szczytem poszerzenia” potwierdziła, iż przywiązuje wielką wagę do procesu poszerzenia, zainicjowanego decyzją Rady w grudniu 1997 r. Na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej z 1 października 1999 r. ostatecznie ustalono, że w procesie akcesyjnym uczestniczyć będzie aż 13 państw. Do rokowań, oprócz grupy “ 5 + 1” (Polska, Węgry, Słowenia, Estonia, Czechy, Cypr), zaproszono dodatkowo Bułgarię, Litwę, Łotwę, Malte, Rumunię i Słowację. Ogólnie wyrażono pogląd, że Unia Europejska będzie mogła powitać nowe państwa w swoim gronie z końcem 2002 r., po zakończeniu negocjacji akcesyjnych i przyjęcia *acquis communautaire*. Z zadowoleniem przyjęto postępy państw kandydujących w

⁴⁵ „Przegląd Środkowoeuropejski,, czerwiec – lipiec 1999, s.9.

procesie przygotowania do członkostwa na co wskazywały kolejne raporty (tzw. Regular Reports) przygotowywane przez Komisję Europejską⁴⁶.

9. Perspektywy pełnego członkostwa

Ambicją Polski było, aby negocjacje akcesyjne zakończone zostały w możliwie jak najkrótszym terminie, a data 1 stycznia 2003 r. stała się początkiem rzeczywistego uczestnictwa w integracji zachodnioeuropejskiej. Przebywający na szczycie w Nicei w grudniu 2000 r. premier Buzek zapewniał zebranych, że Polska dołoży wszelkich starań, aby dotrzymać zaproponowanych terminów. Nie ulega jednak wątpliwości, że były to opinie przedstawione na wyrost. Tempo wdrażania *acquis* jest wysoce niezadowalające. Jak podała prasa polska, w kwietniu 2000 w Sejmie spoczywa ponad 150 projektów ustaw harmonizujących prawo polskie z unijnym. Trzeba też zaznaczyć, że w praktyce gotowość polska musi nastąpić pół roku wcześniej, aby przed uzyskaniem statusu pełnoprawnego członka, urzędnicy brukselscy mogli sprawdzić, czy zostało wdrożone *acquis*. Trzeba też zgodzić się z opinią komisarza UE ds. poszerzenia Güntera Verheugena, który przestrzegał przed długim procesem ratyfikacji umów akcesyjnych przez 15 krajów członkowskich.

Finalizacja rokowań krajów środkowoeuropejskich w sprawie członkostwa zbiegła się z szeroko zakrojonym programem reform instytucjonalnych w Unii i realizacją programu Europejskiej Tożsamości Obronnej. Jeżeli mniej więcej do 1995 r. panowało hasło „pogłębiania” procesu integracji przy jednoczesnym „poszerzaniu” Unii, to w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych górę wzięła forsowana przez Francję koncepcja na instytucjonalne zacieśnienie współpracy państw członkowskich. Wprowadzenie reform instytucjonalnych uznaje się za warunek gotowości Unii do przyjmowania następnych kandydatów. Jednocześnie w rokowaniach widać pewną grę na zwłokę, którą można by zamknąć dewizą często powtarzaną w

⁴⁶ H. Jahns, Szczyt Rady Europejskiej w Helsinkach – podsumowanie prezydencji fińskiej , „Wspólnoty Europejskie”, nr 1/ 2000, s. 4-6.

brukselskich kuluarach: unia nie jest przygotowana na przyjęcie nowych członków, a kraje kandydujące nie są przygotowane do przyjęcia członkostwa.

Łatwo zauważyć, że spory na temat kalendarza przyjęć i obwarowanie przystąpienia do Unii licznymi okresami przejściowymi stopniowo zmniejszają zapał społeczeństw środkowoeuropejskich do udziału w integracji europejskiej. Nie jest też tajemnicą, że reformy instytucjonalne stworzą nowe progi i bariery, których pokonanie wydłużyć może okres oczekiwania na pełne członkostwo. Nic więc dziwnego, że w październiku 1999 r. poparcie Polaków dla przystąpienia do Unii spadło do poziomu 46%. Sondaże przeprowadzone w maju 1999 r. na Węgrzech i w Czechach wykazały znacznie większy poziom „euroentuzjazmu” – odpowiednio 56% i 74%⁴⁷. Tak więc droga do pełnego członkostwa choć stabilna i nakreślona, obfitować może w różnego rodzaju niespodzianki, a dotyczyć to będzie w głównym stopniu zróżnicowanego kalendarza przyjęć i okresów przejściowych. Postrzegane przez Polaków korzyści wynikające z członkostwa (wzmocnienie roli Polski w Europie, jej bezpieczeństwa i demokracji, przyspieszenie rozwoju gospodarczego, potwierdzenie przynależności Polski do kultury zachodniej) coraz częściej konfrontowane są z ujemnymi skutkami integracji – utratą suwerenności i tożsamości narodowej, załamaniem polskiego rynku w wyniku nieskrępowanej konkurencji z zachodnimi towarami oraz zagrożeniem bytu polskich rolników.

Na trudności wynikające z określeniem miejsca i roli Polski w Unii nakładają się kontrowersje i niejasności co do przyszłego kształtu struktur wspólnotowych. Na przełomie XX i XXI wieku Unia Europejska znalazła się na pewnym zakręcie i po raz pierwszy skonfrontowana została z problemami, które – jak należy sądzić – na dzień dzisiejszy ją przerastają. Brakuje konkretnej wizji przyszłości i woli politycznej do przezwyciężenia impasu, a perspektywa przyjęcia 13 nowych członków paraliżuje wolę działania.

⁴⁷ Opinie Polaków, Czechów i Węgrów o integracji z Unią Europejską, „Wspólnoty Europejskie”, nr 10/1999, s.16.

