

3 LATA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ: PRÓBA BILANSU

*Anna
Konarzewska*

1 MAJA 2007 R. MINĄ 3 LATA OD CHWILI, GDY POLSKA STAŁA SIĘ PEŁNOPRAWNYM CZŁONKIEM UNII EUROPEJSKIEJ. UZYSKANIE CZŁONKOSTWA POPRZEDZIŁY LATA TRANSFORMACJI USTROJOWEJ I TRUDNE ROZMOWY NEGOCJACYJNE, KTÓRE MIAŁY DOPROWADZIĆ DO OSTATECZNEJ REALIZACJI ZAMIERZONEGO CELU. CZŁONKOSTWO W UNII, OBOK CZŁONKOSTWA W NATO, BYŁO GŁÓWNYM CELEM STRATEGICZNYM POLSKIEJ RACJI STANU OD POCZĄTKU LAT 90. WŁĄCZENIE POLSKI W PROCES INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ I EUROATLANTYCKIEJ BYŁO PODSTAWĄ PROWADZONYCH PRZEZ LATA REFORM POLITYCZNYCH I SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH RZĄDÓW SPRAWUJĄCYCH WŁADZĘ PO 1989 R. BYŁ TO PRIORYTET POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ, KTÓRY MIAŁ PRZYCZYNIĆ SIĘ DO UZYSKANIA ZNACZĄCEJ ROLI POLITYCZNEJ, WYSOKIEGO STOPNIA BEZPIECZEŃSTWA I ROZWOJU PAŃSTWA POLSKIEGO.

Przyjęcie Polski i innych państw środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej definitywnie zakończyło podział Europy zatwierdzony na konferencji w Jałcie i potwierdzony ostatecznie w Poczdamie w 1945 r. Zniknęła zależność od Moskwy, a pojawiły się realne możliwości współpracy z państwami zachodnioeuropejskimi i przyjęcia ich modelu życia. Upowszechnione zostały takie wartości demokratyczne, jak wolność, sprawiedliwość, równość, rządy prawa czy reguły przestrzegania praw

człowieka i podstawowych wolności. Wprowadzono też zasady gospodarki rynkowej oraz zniesiono istniejące ograniczenia handlowe i finansowe. Podejmowanie wspólnych działań i wspólne stawianie czoła wyzwaniom dla bezpieczeństwa i stabilności, jakie niesie ze sobą globalizacja, zapewnia bowiem sukces w realizowanej polityce i przyczynia się do wzrostu znaczenia na arenie międzynarodowej.

OCZEKIWANIA POLSKI WOBEC CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Podpisując Traktat Akcesyjny, Polska miała jasno sprecyzowane oczekiwania związane z przynależnością do Unii Europejskiej. Dotyczyły one przede wszystkim możliwości restrukturyzacji polskiej gospodarki i przyjęcia zasad panujących na jednolitym rynku europejskim, związanych ze swobodnym przepływem towarów, usług, osób i kapitału, czego rezultatem miał być dalszy rozwój gospodarczy, wzrost dobrobytu i podniesienie standardu życia obywateli. Dzięki środkom finansowym, oferowanym w ramach polityki regionalnej i funduszy strukturalnych, Polska liczyła na przyspieszoną modernizację infrastrukturalną i transportową, wzmocnienie programów ochrony środowiska, rozwój zasobów ludzkich i zreformowanie istniejących programów edukacyjno-szkoleniowych. Dla polskich przedsiębiorstw i obywateli ogromne znaczenie miała perspektywa swobodnego dostępu do rynku pracy w pozostałych państwach członkowskich Unii, a rolnicy oczekiwali bezpośrednich dopłat do produkcji rolnej, podnoszących jej opłacalność i konkurencyjność.

Znaczącym elementem członkostwa Polski w Unii miał być udział w kreowaniu polityki unijnej, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, oraz realny wpływ na podejmowanie decyzji o dużym znaczeniu dla bezpieczeństwa i stabilności państwa. Równe traktowanie wszystkich członków i kierowanie się w swoim postępowaniu zasadą solidarności są podstawowymi czynnikami tworzącymi organizację, niezmiernie ważnymi dla państwa polskiego. Będąc członkiem Wspólnoty liczącej 25 członków¹,

1) Od 1 stycznia 2007 r., po przyjęciu Bułgarii i Rumunii, Unia Europejska liczy 27 państw członkowskich.

Polska uzyskiwała możliwości ochrony własnych interesów narodowych i zwiększone szanse na ich realizację. Wydawało się, że dzięki przynależności do Unii zmianie ulegną nasze relacje z Rosją, bowiem, mając za sobą poparcie pozostałych państw członkowskich organizacji, uzyskamy silniejszą pozycję przetargową w negocjacjach z partnerem rosyjskim w wielu ważnych dla nas sprawach.

Polska miała również nadzieję na promocję i zainteresowanie Unii ściślejszymi kontaktami ze wschodnimi sąsiadami Polski, głównie Ukrainą i Białorusią. Naszym celem stało się stworzenie wymiaru wschodniego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, utrzymywanie aktywnych kontaktów z tymi państwami w ramach unijnych programów rozwojowych i wykreowanie takich zasad Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, aby w niedalekiej przyszłości zaoferować im pełne członkostwo w organizacji.

Władze polskie chciały również wspierać rozwój wojskowego filaru Unii. Podzielamy pogląd, że Wspólnota powinna posiadać zdolności do reagowania w sytuacjach kryzysowych przy użyciu wszelkich dostępnych środków cywilnych i militarnych, jednak przy jednoczesnym zachowaniu pogłębionych stosunków z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Wreszcie, ogromne znaczenie miała dla Polski także możliwość współpracy w ramach trzeciego filaru, opierającej się na walce z nielegalną imigracją, przeciwdziałaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i niebezpieczeństwu wystąpienia ataku terrorystycznego. Polska jest bowiem państwem granicznym Unii Europejskiej – z granicą zewnętrzną długości około 1000 km – narażonym na różne incydenty o charakterze przestępczym, związane głównie z przybywaniem nielegalnych imigrantów z państw byłego Związku Radzieckiego oraz działalnością międzynarodowych grup przestępczych.

CO UDAŁO SIĘ ZREALIZOWAĆ?

Trzy lata pokazały, że członkostwo w Unii ma zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Przystąpienie do Unii przyczyniło się do pewnych przesunięć w tematyce toczącej się w Polsce debaty europejskiej. Wcześniejsze obawy dotyczące m.in. pozycji rolników oraz konkurencyjności polskiego rolnictwa i gospodarki jako całości zostały zastąpione przez dyskusje o charakterze czysto politycznym, związanym m.in. z miejscem Polski

w Unii, jej wpływem na podejmowanie decyzji europejskich, charakterem stosunków z państwami trzecimi, w tym z Rosją.

W początkowym okresie Polska skupiała się przede wszystkim na dalszym dostosowywaniu ustawodawstwa, instytucji i gospodarki do wymogów Unii, aby w największym stopniu skorzystać z możliwości płynących z przystąpienia do organizacji. Stopniowo wyznaczano średnio- i długoterminowe cele strategiczne, które miały zapewnić możliwość przekształcenia się Polski – państwa o dużym potencjale demograficznym, ekonomicznym i politycznym – w jednego z najbardziej znaczących partnerów dla największych członków Unii. Owe cele były identyfikowane w oparciu o najważniejsze polskie interesy narodowe i miały przyczynić się do dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego państwa oraz wzmocnienia polskiej pozycji nie tylko na kontynencie europejskim, ale i w szeroko rozumianych stosunkach międzynarodowych. Takie założenie przyświecało również budowaniu sojuszy z pozostałymi członkami Unii Europejskiej, które siłą rzeczy opierały się na partykularnych interesach stron i specyficznych metodach ich funkcjonowania w Unii. Należy jednak podkreślić, że realizacja przyjętych przez Polskę kierunków działania nie zawsze przebiega bezproblemowo, zgodnie z polskimi pragnieniami. Tylko Część wyznaczonych celów udało się zrealizować. Niektóre nadal pozostają elementem ciągłych targów politycznych między poszczególnymi członkami Unii, a perspektywa ich spełnienia jest dość odległa.

UNIJNY WSPÓLNY RYNEK

Niewątpliwą korzyścią dla Polski jest udział w wolnym rynku europejskim i korzystanie ze swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału. W ten sposób przyspieszeniu uległy prowadzone w polskiej gospodarce procesy restrukturyzacji i modernizacji, m.in. w górnictwie i hutnictwie. Wzrosła konkurencyjność polskiej gospodarki na arenie międzynarodowej, choć z drugiej strony miało to negatywny wpływ na możliwości funkcjonowania słabszych i mniejszych przedsiębiorstw. Przystąpienie do unijnego wolnego rynku zapewniło też zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski, nie tylko z państw europejskich, ale z całego świata. Natomiast polskie przedsiębiorstwa uzyskały większe możliwości współpracy z firmami europejskimi i prowadzenia działalności gospodarczej w różnych państwach członkowskich.

Włączenie Polski w struktury unijne wpłynęło na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki, dzięki udziałowi osób studiujących i naukowców w programach badawczo-rozwojowych i wspólnotowych projektach naukowych. Owa wymiana myśli i doświadczeń umożliwia nieustanne podnoszenie kwalifikacji, poznawanie innych metod badawczych, specjalizację i profesjonalizację, które pozytywnie wpływają na stan polskiej nauki, a w szerszym rozumieniu – polskiej gospodarki. Nasze działania wpisują się także w dążenia Unii do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności całej europejskiej gospodarki, co zapisano w Strategii Lizbońskiej, która ma zostać zrealizowana do końca 2010 r. Jednak niezależnie od tych aspiracji warto inwestować w nowoczesne technologie i programy innowacyjne, ponieważ przyczynia się to do rozwoju i zdynamizowania polskiej gospodarki i zapewnia zwiększony napływ inwestycji zagranicznych.

Wspólny rynek europejski nie działa jednak bez zastrzeżeń. Polski sprzeciw budzi przede wszystkim przyjęcie dyrektywy usługowej i dyrektywy o czasie pracy, które negatywnie wpływają na kondycję jednolitego rynku i ograniczają jego konkurencyjność na arenie międzynarodowej. Szczególnie niekorzystna jest dyrektywa usługowa, która ogranicza możliwości działania przedsiębiorstw usługowych, zmuszając je do funkcjonowania na podstawie prawa państwa, w którym prowadzona jest dana działalność usługowa, a nie na podstawie prawa państwa, w którym zarejestrowane jest dane przedsiębiorstwo. Przyjęcie powyższej regulacji ma na celu sztuczną ochronę mniej konkurencyjnych rynków państw „starej” Unii (np. francuskiego czy niemieckiego), co w konsekwencji wpływa na obniżenie poziomu konkurencyjności całego wspólnego rynku europejskiego. Dlatego Polska dąży do przyjmowania takich aktów prawnych, które zapewnią liberalizację poszczególnych sektorów gospodarki oraz wzmocnią ich znaczenie w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

SWOBODNY PRZEPIY W OSÓB

Pomimo wielomiesięcznych starań nie udało się dotychczas zapewnić całkowicie swobodnego przepływu osób między państwami członkowskimi, zarówno w odniesieniu do pracowników, jak i innych osób, np. turystów. W momencie przystąpienia nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej, tylko trzej członkowie „starej” Unii – Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja – nie zamknęli swoich rynków pracy dla pracowników

z nowych krajów członkowskich. Natomiast pozostałe kraje należące do Unii Europejskiej, przed jej rozszerzeniem w maju 2004 r. zdecydowały się na wprowadzenie ochrony swoich rynków pracy w obawie przed niekontrolowanym napływem obywateli nowych państw członkowskich organizacji na tamtejszy rynek pracy i jego destabilizacją. Ochrona ta przybrała formę tzw. okresów przejściowych, w trakcie których osoby pragnące podjąć pracę w krajach członkowskich „starej” Unii muszą posiadać zezwolenie na pracę. Wspomniane okresy przejściowe wynoszą 2 lata w przypadku takich krajów, jak Francja, Luksemburg, Portugalia, Finlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania, Belgia (choć w dniu 1 maja 2006 r. swoje rynki pracy otworzyły tylko Hiszpania, Portugalia, Grecja, Islandia i Finlandia). Jedynie Republika Federalna Niemiec i Austria zdecydowały się na wprowadzenie dłuższego – 7-letniego okresu przejściowego i do dnia dzisiejszego wstrzymują się ze zniesieniem tego zakazu.

Już podczas negocjacji akcesyjnych wiadomo było, że Polska nie uzyska możliwości uczestniczenia w strefie Schengen od początku swojego członkostwa w Unii Europejskiej. Początkowo zniesienie wszelkich kontroli na granicach wewnętrznych między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi organizacji miało nastąpić w marcu 2007 r. Termin ten został jednak przesunięty na grudzień 2007 r. ze względu na opóźnienia strony unijnej związane z rozpoczęciem funkcjonowania Systemu Informacji Schengen II (tzw. SIS II). A bez tego systemu utrudnione będą: prowadzenie skutecznych kontroli granicznych, przyznawanie azylu i statusu uchodźcy oraz walka z nielegalną imigracją i międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Do zreformowania i dalszego rozwoju polskiej gospodarki miały przyczynić się dopłaty do projektów inwestycyjnych, mających na celu rozwój regionów biednych i zacofanych w ramach unijnych funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Zgodnie z założeniami unijnej polityki regionalnej, całe terytorium Polski kwalifikuje się do uzyskania pomocy finansowej z powyższych funduszy, a w związku z tym możliwości rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej i energetycznej, czy realizowania programów ochrony środowiska są niewspółmiernie szersze, niż w przypadku pozostawania Polski poza strukturami europejskimi. Odpowiednie

wykorzystanie dostępnych funduszy strukturalnych przez Polskę zapewni wzrost konkurencyjności, rozwój przedsiębiorczości i stworzenie gospodarki opartej na wiedzy, co w dłuższej perspektywie spowoduje harmonijny rozwój państwa, przyczyni się do wzrostu zatrudnienia oraz poprawy spójności społeczno-gospodarczej.

Należy jednak podkreślić, że Polska nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje przyznane jej fundusze. W latach 2004-2006 Polska wykorzystywała zaledwie 24 proc. dostępnych pieniędzy z funduszy wspólnotowych, czyli kwotę około 7,8 mld euro (lepiej fundusze unijne wykorzystały jedynie 4 państwa – Słowenia, Estonia, Malta i Węgry)², głównie ze względu na zbyt dużą biurokrację, brak doświadczenia i słabe przygotowanie administracji, w szczególności terenowej, do opracowywania projektów inwestycyjnych i tworzenia długoterminowych programów rozwojowych. Trzeba nauczyć się odpowiedniego koordynowania działań regionalnych z narodowymi politykami sektorowymi oraz planowania projektów i monitorowania ich realizacji, a także starać się obniżyć stopień zbiurokratyzowania całego systemu. Pełna absorpcja środków finansowych z Unii jest ograniczona także ze względu na konieczność spełnienia ostrych kryteriów jakościowych i ilościowych oraz wymóg współfinansowania danej inwestycji z budżetu narodowego (Unia pokrywa maksymalnie 85 proc. kosztów realizacji danego projektu).

POLSKIE ROLNICTWO

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zapewnia rozwój sektora rolnictwa dzięki dopłatom bezpośrednim dla rolników oraz programom mającym na celu restrukturyzację i modernizację obszarów wiejskich. W latach 2004-2006 rolnicy uzyskali z Unii subwencje w łącznej wysokości 7 mld euro, co przyczyni się do znacznego rozwoju tej dziedziny gospodarki. Bez członkostwa w Unii polscy rolnicy nie uzyskaliby takich szans rozwojowych.

Podczas negocjacji akcesyjnych Polska zabiegała o objęcie polskiego rolnictwa wszystkimi instrumentami wspólnej polityki rolnej, aby zapewnić równe i sprawiedliwe warunki konkurencji na wspólnym rynku europejskim. Starano się również, aby przyznane Polsce limity produkcji rolnej odpowiadały zdolnościom produkcyjnym sektora rolnictwa, a z drugiej

strony – zapewniały rentowność produkcji rolnej i umożliwiały stopniowy rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Stąd, polskie rolnictwo jest dofinansowywane z czterech źródeł – dopłat bezpośrednich, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), Sektorowego Programu Operacyjnego oraz poprzez działania interwencyjne na rynku rolnym. W większości przypadków fundusze unijne będą musiały zostać uzupełnione z budżetu narodowego. Polscy rolnicy mieli prawo do dopłat bezpośrednich w wysokości 55 proc. w 2004 r., 60 proc. w 2005 r. oraz 65 proc. w 2006 r. poziomu dopłat w starej Unii. Ich pozostała część była finansowana na zasadzie przesunięcia części środków przyznanych Polsce na realizację PROW, a także z polskiego budżetu narodowego. Należy jednak podkreślić, że pomimo przesunięcia części środków finansowych z PROW i Sektorowego Programu Operacyjnego, rozwój obszarów wiejskich postępuje bez zakłóceń, a ich konkurencyjność podlega nieustannemu wzrostowi. Warto też wspomnieć, że środki pieniężne przyznane w ramach wspólnej polityki rolnej mogą zostać wykorzystane także na finansowanie dwóch rozwiązań, które dotychczas nie były stosowane w starych państwach członkowskich Wspólnoty. Po pierwsze, możliwa jest pomoc dla gospodarstw niskotowarowych, przeznaczona na ich modernizację i dostosowanie do produkcji towarowej, co w konsekwencji ma przyczynić się do zwiększenia ich dochodów (pomoc wynosi 1250 euro rocznie przez 5 lat). Inne rozwiązanie dotyczy przekazania pomocy na rzecz poprawy stanu gospodarstw rolnych w zakresie ochrony środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa i jakości produkcji w formie specjalnych dopłat na 5 lat, wynoszących w pierwszym roku 200 euro/ha i malejących w kolejnych latach.

Z inicjatywy Polski w Traktacie Akcesyjnym zawarto też klauzulę ochronną dla sektora rolnictwa, którą można uruchomić w przypadku wystąpienia poważnych i długotrwałych problemów w funkcjonowaniu polskiego sektora rolnego.

WYMIAR WSCHODNI I STOSUNKI Z ROSJĄ

Od początku swojego członkostwa w Unii Europejskiej Polska dążyła do rozwinięcia stosunków ze wschodnimi sąsiadami – państwami byłego Związku

2) Stan na koniec 2006 r. Więcej zob. <http://www.fundusze.uke.gov.pl>

Radzieckiego. Polityka „otwartych drzwi” jest priorytetem polskiej polityki zagranicznej, a Polska pozostaje aktywnym adwokatem interesów ukraińskich w Europie, dążąc do zaofiarowania temu państwu członkostwa zarówno w Unii, jak i w NATO. Władze polskie stoją na stanowisku, że przyjęcie Ukrainy, Mołdowy, Gruzji do obu organizacji przyczyni się do wzmocnienia polskiego bezpieczeństwa i zapewni stabilizację sytuacji geopolitycznej na całym kontynencie europejskim. Dlatego Polska zabiega o utworzenie tzw. wymiaru wschodniego w unijnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa skierowanego na państwa Europy Wschodniej i Azji Środkowej. Naszym zdaniem, kształt istniejącej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest niezadowalający, ponieważ łączy ona państwa z obszarów odmiennych historycznie, geograficznie i cywilizacyjnie, odznaczające się zróżnicowanymi warunkami politycznymi i społeczno-gospodarczymi (Europa Wschodnia, Afryka Północna), nie zawierając żadnej perspektywy członkostwa dla państw, które chciałyby się o nie ubiegać w przyszłości. Co więcej, do wymiaru wschodniego powinna zostać włączona także Rosja. Sprzeczne z interesem Polski jest za to traktowanie państw wschodnioeuropejskich przez pryzmat stosunków z Rosją.

W stosunkach z Rosją problemem jest fakt, że Unia Europejska jako całość nie posiada wspólnej, przejrzystej koncepcji utrzymywania stosunków z partnerem rosyjskim. Wykorzystuje to Moskwa, która chce odbudować swoją mocarstwową pozycję i dąży do zacieśnienia stosunków dwustronnych z poszczególnymi członkami Unii. Wybrani przez Rosję partnerzy to nieprzypadkowo duże państwa – Niemcy, Francja, Włochy – posiadające silną pozycję w Unii – członkowie strefy euro i strefy Schengen. Tylko z tymi krajami, zdaniem polityków rosyjskich, warto rozwijać kontakty, ponieważ dzięki nim będzie można coś „ugrać” w Europie.

Nie można jednak tracić wiary, że dzięki Polsce czy krajom bałtyckim Unia w końcu wypracuje wspólną strategię wobec Rosji, a wówczas pozycja negocjacyjna naszego państwa w stosunku do Rosji w wielu kwestiach ulegnie wyraźnemu wzmocnieniu. Dlatego należy działać na rzecz ustanowienia wspólnej unijnej polityki wobec Rosji. Tylko dzięki podjęciu stanowczych kroków w tym kierunku możliwe będzie całościowe zastosowanie i realizacja zasady solidarności i równości, będących fundamentem, na którym zbudowano Wspólnotę. Trzeba również domniemywać, że w dłuższym okresie członkostwo Polski w Unii może pozytywnie wpłynąć na nasze relacje z partnerem rosyjskim, jeśli tylko będziemy umieli je wykorzystać

w odpowiedni sposób. Konieczne jest przede wszystkim uświadamianie partnerom z Unii naszych problemów w kontaktach z Rosją oraz staranie się o pozyskanie sojuszników do realizacji naszej wizji relacji z partnerem rosyjskim, zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i na forum unijnym.

EUROPEJSKA POLITYKA ENERGETYCZNA

Innym zagadnieniem, które niewątpliwie wiąże się z Rosją, jest europejska polityka energetyczna. Dzięki Polsce Komisja Europejska zajęła się tą kwestią bardziej szczegółowo, choć nadal nie w sposób całkowicie Polskę zadowalający. Brakuje bowiem gwarancji udzielania sobie wzajemnej pomocy przez członków Wspólnoty w przypadku kryzysu energetycznego. Poza tym, Unia kładzie szczególny nacisk głównie na zagadnienia związane z walką ze zmianami klimatycznymi na świecie i na zwiększenie udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie wykorzystania energii. W związku z tym, wielu członków organizacji nie podziela polskich postulatów o zwiększenie dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej dla Europy lub widzi je w sposób odmienny – związany z kierunkiem rosyjskim. Nasze obawy o upolitycznienie relacji energetycznych z Rosją są uważane za małostkowe i często zbywane. Komisja, co prawda, zrywa do odpowiedniego ułożenia i zacieśnienia stosunków z państwami trzecimi, ale z przymrużeniem oka patrzy na rosyjskie weto w stosunku do Europejskiej Karty Energetycznej i protokołu tranzytowego, czy wręcz popiera budowę Gazociągu Północnego z Rosji do Niemiec poprzez uznanie go za priorytetowy projekt i włączenie do sieci transeuropejskich (TENs). Tymczasem projekt ten może zagrozić bezpieczeństwu narodowemu i suwerenności narodowej Polski z uwagi na jego wpływ na polską politykę energetyczną. Zmiany, które zaszły w stosunkach międzynarodowych po zakończeniu zimnej wojny, przyczyniły się do rozszerzenia pojęcia bezpieczeństwa i objęcia innych dziedzin życia społecznego niż tylko bezpieczeństwo militarne i obrona. W tych zmienionych warunkach ogromnego znaczenia dla Polski nabiera kwestia dostaw energii. Władze polskie uważają, że Gazociąg Północny jest szkodliwy dla polskich interesów narodowych. Państwa europejskie zdają się nie widzieć tego problemu. Bezpieczeństwo energetyczne dla Europy Zachodniej, która dotychczas importowała gaz ziemny i ropy naftową głównie z Algierii i Norwegii, polega bowiem na zwiększeniu dostaw z Rosji i zapewnieniu w ten sposób upragnionej dywersyfika-

cji. Z kolei dla Polski, która ze względu na swoje położenie i kwestie finansowe jest zmuszona do zakupu energii z Rosji, dalsze pogłębianie stosunków energetycznych z państwem rosyjskim jest problematyczne i wpływa na zwiększenie naszego uzależnienia od dostaw rosyjskiej ropy naftowej i gazu ziemnego.

EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Bardzo ważną dla Polski kwestią jest dalszy rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Państwa członkowskie Unii pozostają podzielone odnośnie roli Sojuszu Północnoatlantyckiego w zapewnianiu pokoju i stabilności na kontynencie europejskim oraz dalszego rozwoju stosunków transatlantyckich³. Wszyscy zgadzają się, co prawda, że NATO powinno nadal odgrywać znaczącą rolę w utrzymywaniu pokoju i bezpieczeństwa w Europie, ale istnieją dość wyraźne różnice między poszczególnymi członkami Unii co do jej zakresu. Niektórzy członkowie Unii (m.in. Francja, Belgia, Luksemburg) pragną, aby Europa stała się aktorem globalnym i uzyskała pełną zdolność do prowadzenia operacji wojskowych, co automatycznie implikuje zwiększenie odpowiedzialności organizacji za utrzymanie bezpieczeństwa na kontynencie. Stąd, dążą do przyjęcia takich rozwiązań, które w praktyce zapewnią Unii możliwość prowadzenia samodzielnych działań bez udziału NATO (Stanów Zjednoczonych) i uniezależnienie się od partnera amerykańskiego. Natomiast Polska, z uwagi na swoją przeszłość (m.in. okupacja ze strony Niemiec i Rosji), swoje bezpieczeństwo utożsamia właśnie z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Polska popiera rozwój cywilno-wojskowych zdolności Unii do reagowania i zarządzania kryzysowego, ale stoi na stanowisku, że to Sojusz jest najważniejszym gwarantem stabilności na Starym Kontynencie. Poza tym, dublowanie zadań NATO przez Unię może spowodować zmniejszenie bezpieczeństwa w Europie, wpływając na wzrost kosztów ponoszonych na zachowanie stabilności, a jednocześnie zmniejszając skuteczność działania obu organizacji. Unia niewątpliwie powinna uzyskać zwiększone zdolności operacyjne w dziedzinie obrony, aby stać się ważnym aktorem na arenie międzynarodowej, jednak należy przypuszczać, że prawdopodobnie jeszcze długo nie będzie zdolna do udzielenia pomocy swoim członkom w przypadku ataku zbrojnego na ich terytorium.

PRZYSZŁOŚĆ POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej implikuje przyjęcie unijnego dorobku prawnego (*acquis communautaire*), czyli regulacji prawnych, na podstawie których organizacja funkcjonuje. Ich wdrożenie umożliwia unowocześnienie i zrationalizowanie struktur administracji państwowej, modernizację gospodarki i wzmocnienie jej konkurencyjności na arenie międzynarodowej oraz podniesienie standardu życia obywateli. Dzięki członkostwu w Unii, Polska stała się częścią obszaru pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie, obejmującego 27 państw członkowskich, co ma niebagatelne znaczenie w świecie zdominowanym przez problemy globalne i zagrożenie terroryzmem międzynarodowym. Wraz z przystąpieniem do Wspólnoty doszło do znacznego wzmocnienia pozycji politycznej Polski w stosunkach międzynarodowych. Udział we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii oraz Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony – razem z członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim – daje państwu polskiemu nowe zdolności do funkcjonowania w świecie.

Pozostawanie poza procesem integracji europejskiej spowodowałoby marginalizację Polski i wyłączenie jej z głównego nurtu wydarzeń zachodzących w Europie. W konsekwencji państwo polskie znalazłoby się na politycznych i gospodarczych peryferiach Europy, będąc jedynie biernym obserwatorem, który nie posiada wpływu na podejmowanie decyzji istotnych dla bezpieczeństwa i dobrobytu jego mieszkańców. Polska byłaby zdana jedynie na siebie, zarówno w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa, stosunków z państwami trzecimi, jak i finansowania reform i podejmowania inwestycji modernizacyjnych, co wpłynęłoby również na zmniejszenie zainteresowania Polską ze strony inwestorów zagranicznych. Dodatkowo, polskie przedsiębiorstwa przemysłowe byłyby zmuszone do konkurencji na wspólnym rynku na nierównych warunkach, będąc w znacznie trudniejszej sytuacji – bez dostępu do funduszy strukturalnych, programów badawczo-rozwojowych oraz korzyści wynikających ze wspólnych polityk.

3) Momentem przełomowym było udzielenie poparcia dla prowadzonej przez Stany Zjednoczone polityki wobec Iraku, choć ostatecznie udało się zwiększyć zdolności obronne Unii przez m.in. powołanie Europejskiej Agencji Obronnej, utworzenie unijnej komórki wojskowej przy SHAPE oraz decyzję o utworzeniu grup bojowych.

Tymczasem Polska może jedynie skorzystać na przynależności do Unii, dzięki włączeniu polskiej gospodarki do wspólnego rynku i objęciu jej czterema wolnościami. Członkostwo jest jednak zarówno wielką szansą, jak i wyzwaniem, które trzeba odpowiednio wykorzystać. W przeciwnym przypadku uzyskane możliwości zostaną zmarnowane. Polska gospodarka nadal pozostaje opóźniona w stosunku do gospodarek państw „starej” Unii i tylko prowadzenie prawidłowej polityki zapewni Polsce stały rozwój i szybki postęp cywilizacyjny. Dlatego należy starać się w największym stopniu korzystać z oferowanych szans i pozytywnych przykładów Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii. Niezbędne jest odpowiednie wykorzystanie oferowanych środków finansowych z funduszy strukturalnych, które przyspieszą rozwój i unowocześnienie polskiej gospodarki, rozszerzą możliwości prowadzenia działalności gospodarczej oraz przyczynią się do modernizacji polskiej infrastruktury transportowej. Strategiczne znaczenie dla Polski ma rozbudowa sieci dróg i autostrad, które ułatwią i wzmocnią kontakty ze wszystkimi jej sąsiadami. Dotychczas proces ten przebiega z wielkim trudem, czego dowodem jest niskie wykorzystanie dostępnych środków pieniężnych. Główną przeszkodą był z pewnością obowiązek współfinansowania projektów inwestycyjnych z budżetu narodowego, choć część zastrzeżeń budzi także zbyt duża biurokracja i brak wystarczającego doświadczenia organów wyznaczonych do rozdysponowania środków finansowych. Przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych, zapisanych w budżecie unijnym na lata 2007-2013, należy mieć jednak na uwadze wzmogoną konkurencję ze strony nowych państw członkowskich – Bułgarii i Rumunii (z łączną liczbą ludności około 30 mln osób), które w całości podlegają unijnej polityce regionalnej (wartość przyznanej pomocy w ciągu następnych 7 lat ma wynieść łącznie dla obu państw 43 mld euro).

Na zwiększenie konkurencyjności i efektywności polskiej gospodarki wpływa również realizacja konkretnych projektów podnoszących wydajność poszczególnych sektorów gospodarczych, a także wprowadzanie innowacyjnych, zaawansowanych technologicznie rozwiązań i przeznaczanie zwiększonych środków finansowych na badania i rozwój nowoczesnych technologii, co jest możliwe właśnie dzięki udziałowi w europejskich programach, mających na celu modernizację gospodarki kontynentalnej.

W ramach prowadzonej przez Unię polityki zagranicznej, Polska będzie nadal wzywać do opracowania kompleksowej strategii wobec Rosji, która

powinna zastąpić lub, co najmniej, uzupełniać samodzielne narodowe polityki poszczególnych państw członkowskich Unii (głównie Niemiec i Francji) wobec partnera rosyjskiego. Nieodłącznym elementem tej strategii powinna być także rezygnacja z zasady postrzegania stosunków z nimi przez pryzmat stosunków z Rosją (tzw. teoria bliskiej zagranicy) i uznanie samodzielnej roli państw byłego ZSRR (m.in. Ukrainy). Tylko wówczas możliwa będzie pełna realizacja zasady solidarności i pomyślnie przedkładanie interesu wspólnotowego (a więc połączonych interesów państw, których łączy członkostwo w Unii) nad partykularne dążenia niektórych członków.

Polska będzie konsekwentnie dążyć do stworzenia wspólnej europejskiej polityki energetycznej i kontynuowania procesu dywersyfikacji dostaw nośników energetycznych do Unii (m.in. poprzez budowę gazociągu Nabucco⁴). Ważne dla Polski jest przyjęcie porozumienia gwarantującego solidarność członków organizacji i uruchomienie odpowiedniego mechanizmu pomocowego w przypadku zaistnienia kryzysu energetycznego w jakimkolwiek państwie. Należy przekonywać naszych partnerów z Unii (m.in. Niemcy, Francję), że dalsze uzależnianie się od dostaw energii z Rosji może być niekorzystne dla przyszłości całej organizacji. Konieczne są jednoczesne starania na rzecz zacieśniania kontaktów w dziedzinie energii z naszymi sąsiadami, m.in. z Litwą dzięki budowie interkonektorów czy planowanej elektrowni atomowej w Ignalinie, a także korzystaniu doświadczeń państw bałtyckich w produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Strategicznym celem członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest stworzenie europejskiej polityki wschodniej i stopniowe włączanie państw byłego Związku Radzieckiego (Ukraina, Białoruś, Mołdowa, Gruzja) w proces integracji europejskiej. Należy dążyć do oddzielenia polityki wobec państw Europy Wschodniej od polityki skierowanej do państw północnoafrykańskich, zaangażowanych w Proces Barceloński. Konieczne jest ciągle uświadamianie pozostałym członkom Wspólnoty, że obie grupy państw posiadają zupełnie inne problemy polityczne i społeczno-gospodarcze, wymagające

4) Budowa gazociągu Nabucco została wpisana na listę priorytetowych inwestycji Unii Europejskiej w dziedzinie energetyki, zawartą w dokumencie Komisji Europejskiej z 10 stycznia 2007 r. Projekt ten zapewni przynajmniej częściową dywersyfikację dostaw energii do Europy. Polska popiera jednak przede wszystkim dostawy gazu ziemnego z Norwegii i budowę gazoportu na gaz LNG w Świnoujściu.

odmiennego podejścia i zróżnicowanych rozwiązań. Dla państw Europy Wschodniej (głównie Ukrainy) duże znaczenie ma też istnienie perspektywy członkostwa w Unii. Dlatego nie można dopuścić do „zamknięcia się” Europy.

W związku z powyższym, ważnym zadaniem Polski jest namawianie pozostałych państw członkowskich Unii do kontynuowania procesu rozszerzania organizacji, a jednocześnie podjęcie starań na rzecz stworzenia kompleksowej strategii przyjmowania nowych państw do Unii. Należy zachęcać zarówno Unię (a także równolegle naszych najbliższych sąsiadów – państwa bałtyckie, Czechy, Słowację), jak i państwa wschodnioeuropejskie do dalszego zacieśniania stosunków i ułożenia wzajemnych relacji na poziomie zadowalającym obie strony. Wyzwaniem dla Polski w Unii Europejskiej jest kształtowanie odpowiedniego myślenia pozostałych członków organizacji na temat stosunków między Unią, obejmującą 27 krajów, a państwami leżącymi na jej wschodnich krańcach oraz wypracowanie wobec nich specjalnej polityki, zakładającej możliwość ich przyszłego członkostwa w organizacji. Warto w tym miejscu podkreślić, że duża aktywność w tej kwestii jest szczególnie pożądana, ponieważ ostatnio pojawiła się konkurencja dla stworzenia wymiaru wschodniego unijnej polityki sąsiedztwa ze względu na przystąpienie do Unii Rumunii i Bułgarii, które w sposób naturalny dążą do zainteresowania Unii obszarem Morza Czarnego.

W najbliższym czasie Polska będzie musiała również zająć stanowisko wobec wewnątrzunijnych reform ustrojowych i przyjęcia traktatu konstytucyjnego Unii. Działania te są niezbędne w obecnym kształcie Unii, której funkcjonowanie, po przyjęciu 10 nowych państw członkowskich w 2004 r., a ostatnio Bułgarii i Rumunii, jest utrudnione. Polsce zależy na utrzymaniu przez Unię formuły organizacji państw narodowych, a nie przekształceniu jej w strukturę federacyjną ze wspólnym rządem, parlamentem i większością decyzji podejmowanych w Brukseli. Polska musi udowodnić, że wspierając politykę na rzecz stworzenia zamożnej Europy, jest silna i dalekowzroczna. Wtedy państwo polskie będzie traktowane w Unii poważnie. Będąc członkiem Wspólnoty Europejskiej, Polska w pierwszej kolejności musi nauczyć się trudnej sztuki negocjacji, budowania sojuszy i zawierania kompromisów. Może nie zawsze spełniających wszystkie jej oczekiwania, ale w sumie zapewniających realizację najważniejszych zamierzeń i uzyskanie najlepszego rezultatu końcowego.