

Dylematy i perspektywy kolejnych rozszerzeń

Wspólnoty Europejskie (WE) powstały w latach 50. XX wieku jako organizacja sześciu dobrze rozwiniętych krajów, akceptujących wolny rynek, a zarazem zdolnych do zapewnienia swoim mieszkańcom wysokiego poziomu opieki socjalnej. Oprócz jednego obszaru – południowych Włoch, terytorium WE było dobrze rozwinięte gospodarczo i infrastrukturalnie, dlatego udzielanie pomocy uboższemu regionowi nie obciążało wspólnotowego budżetu ani nie budziło nadmiernych sporów politycznych.

Kolejne poszerzenia zwiększały różnorodność ekonomiczną i polityczną Wspólnot, a później Unii Europejskiej (UE), włączając w jej skład liczne obszary, a następnie całe państwa, które potrzebowały pomocy gospodarczej. Nowe państwa członkowskie modyfikowały też kulturę polityczną UE co najmniej na dwa sposoby. Po pierwsze, państwa takie jak Grecja, Hiszpania i Portugalia dopiero budowały swoje systemy demokratyczne, oczekując od UE swoistego wsparcia w tej mierze. W ten sposób Wspólnoty, które powstały jako organizacja o profilu gospodarczym, stopniowo tworzyły swój „kanon” wartości politycznych: demokracji, ochrony praw człowieka, praworządności, wolności zrzeszania się i wypowiedzi itd. Czynnikiem ten stał się tym istotniejszy, gdy realna stała się perspektywa akcesji postkomunistycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej, dla których budowa instytucji demokratycznych stanowiła szczególnie trudne wyzwanie. Na potrzeby ich akcesji opracowano w połowie 1993 r. tzw. kryteria kopenhaskie, które obok wytycznych dotyczących kondycji gospodarczej państw ubiegających się o przystąpienie do UE¹, zawierały warunki *sine qua non* natury politycznej, które kraje kandydujące powinny respektować.

¹ Państwo kandydujące powinno wprowadzić gospodarkę rynkową, być zdolne do sprostania konkurencji wewnątrz UE i do podjęcia obowiązków jej członka oraz powinno być tak rozwinięte, by jego akcesja nie pozbawiła Unii dotychczas osiągniętego poziomu integracji.

Były to stabilność instytucji gwarantujących zasady demokracji i praworządności oraz przestrzeganie praw obywatelskich i praw mniejszości narodowych². W ten sposób UE określiła zasady, jakie uznaje za podstawowe, a wymagając ich spełnienia od kandydatów, nałożyła ten sam obowiązek na siebie.

Po drugie, akcesja kolejnych państw zmieniała układ sił w strukturach WE/UE. Rosła liczba państw małych, a ponieważ już na początku istnienia WE państwom takim przyznano nadreprezentację w procesie decyzyjnym, można było obawiać się, że kolejne poszerzenia doprowadzą do dominacji krajów niezbyt ludnych i mających niewielki udział we wspólnym PKB, nad europejskimi mocarstwami³. Kolejne traktaty miały zwiększyć wpływ państw dużych na podejmowane w UE decyzje, co odbywało się nie bez protestów państw małych i średniej wielkości.

Ogromne znaczenie miało też zróżnicowanie ekonomiczne państw członkowskich narastające po kolejnych poszerzeniach i wymuszające kompromisy np. podczas negocjacji unijnego budżetu, w którym ogromny udział mają właśnie środki wspierające państwa i regiony uboższe. Kolejne poszerzenia w coraz większym stopniu były bowiem motywowane nie gospodarczo, ale politycznie. Unia Europejska była niejako „zmuszona” do przyjmowania nowych członków, aby udowodniać swoją atrakcyjność, podejmować skuteczną rywalizację z innymi mocarstwami świata, czy wreszcie stabilizować swoje otoczenie i oddalać potencjalne zagrożenia. Lista owych zagrożeń również ewoluowała: po 1990 r. w miarę słabnięcia groźby klasycznej wojny, podnoszono zagrożenie terroryzmem, niekontrolowanymi migracjami, przestępczością zorganizowaną. Jednak owe polityczne uzasadnienia są zazwyczaj przyjmowane z mniejszym zrozumieniem niż argumenty *stricte* gospodarcze, zwłaszcza że często wiążą się z wymiernymi obciążeniami finansowymi na rzecz nowych członków.

1. „Optymalny obszar ekonomiczny” – skutki poszerzeń

Podczas kryzysu finansowo-gospodarczego, który rozpoczął się jesienią 2008 r., a ze szczególną mocą uderzył w UE w 2011 r.⁴, okazało się, że część krajów eurolandu znosi go bardzo źle – tak wyodrębniono grupę PIIGS (angielski akronim pierwszych liter nazw krajów: Portugalii, Irlandii, Włoch, Grecji i Hiszpanii).

² European Council in Copenhagen 21–22 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, cz. 7, ust. a, pkt III.

³ WE zakładały 3 państwa duże i 3 małe. W obecnym kształcie UE skupia 4 państwa duże, 2 „średnio duże”, 2 „średnie”, 8 „małych” i 12 „bardzo małych”.

⁴ Po pierwszym „tąpnięciu” w 2009 r. państwa UE w 2010 r. uznały, że kryzys już się kończy – taką wizję prezentowały na przykład na forum G-20 w Toronto 26–27 czerwca 2010 r.

Doświadczenia związane z kryzysem ożywiły debatę nad zasadami przyjmowania kolejnych państw do UE i strefy euro (tym bardziej, że – jak się okazało – aby wejść do eurolandu, Grecja fałszowała swoje dane makroekonomiczne), a to z kolei zapoczątkowało o wiele szerszą i głębszą dyskusję nad sensem kolejnych poszerzeń UE, a także przyjmowania kolejnych krajów do strefy euro.

W kontekście kryzysu strefy euro powróciła teoria „optymalnego obszaru walutowego”, którą opracował kanadyjski ekonomista Robert Mundell (ur. 1932 r.)⁵. Założki tej teorii pojawiły się jeszcze podczas II wojny światowej⁶, a jej podstawy sformułowali myśliciele niemieccy, którzy uzasadniali najpierw integrację gospodarczą swoich państw (Friedrich List 1789–1846), a następnie ekspansję gospodarczą zjednoczonych Niemiec na Balkany i Europę Środkową w postaci Mitteleuropy (Friedrich Naumann 1860–1919). Chodziło o wzmacnianie więzi gospodarczych między obszarami rozwijającymi się w rozmaitych kierunkach (np. zagłębia przemysłu ciężkiego, zaplecze rolnicze i obszary uprzemysłowione) w taki sposób, aby wszystkie zainteresowane strony odnosiły z owej integracji korzyści. Cel taki możliwy był do osiągnięcia przy założeniu, że wszyscy członkowie ugrupowania integracyjnego mają jakieś ważne dla niego atrybuty, które w procesie integracji wspierają kooperację, a nie rywalizację między uczestnikami. Możliwe byłoby też np. substytuowanie słabości gospodarczej uczestnika ugrupowania, jego siłą polityczną i efektywnością dyplomacji, działającej na rzecz całej struktury.

Niemieckie koncepcje integracji gospodarczej zostały zdezakwuwane po tym, jak podczas II wojny światowej posłużyły za uzasadnienie dla hitlerowskich podbojów (koncepcja „Gospodarki Wielkiego Obszaru” – „Grossraumwirtschaft”). Dominacja Stanów Zjednoczonych w świecie powojennym zachęcała do odrzucenia takich projektów, a efektem „globalnego” podejścia do problemów gospodarki było utworzenie systemu walutowego z Bretton Woods. W jego ramach wszystkie wolnorynkowe gospodarki świata miały uznać dolara za jedyną walutę, o gwarantowanej wymienialności na złoto, a waluty innych krajów miały przyjąć niezwykle wąskie dopuszczalne pasmo wahań +/- 1%. Załamanie tego systemu w 1971 r. przywróciło wiarygodność koncepcji „optymalnego obszaru gospodarczego”, a ich praktyczną realizacją był Europejski System Walutowy z 1979 r. Natomiast utworzenie, a następnie poszerzenie strefy waluty euro (istniejącej jako jednostka rozliczeniowa od 1999 r., a jako

⁵ Ogólne założenia swojej teorii Robert Mundell przedstawił jeszcze w 1961 r. w artykule *A Theory of Optimum Currency Areas*, opublikowanym, „The American Economic Review”, 51(4)/1961, s. 657–665. Za jej rozwinięcie w 1999 r. otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii w tymże samym roku.

⁶ Przedstawił je amerykański ekonomista Abba Lerner 1944.

rzeczywisty pieniądź od 2002 r.), odbywało się znów z coraz większym udziałem decyzji politycznych, a malejącym czynnika gospodarczego.

W obliczu kryzysu finansowego w strefie euro za priorytet przyjęto ochronę stabilności i wiarygodności wspólnego pieniądza. O ile inne podmioty światowej gospodarki (jak Stany Zjednoczone) gotowe były na przykład godzić się na inflację i osłabianie swoich walut, aby nie zdławić wzrostu gospodarczego i nie zwiększyć bezrobocia, o tyle UE w 2010 r. przyjęła odwrotną hierarchię celów. Kolejne programy naprawcze, jakie oferowano krajom grupy PIIGS, kładły nacisk na uwiarygodnianie wspólnej waluty przez równoważenie krajowych budżetów w drodze drakońskiego zmniejszania państwowych wydatków⁷. Dla krajów dotkniętych załamaniem gospodarczym programy naprawcze były potężnym obciążeniem, zmuszały nie tylko do cięcia nadmiernych wydatków socjalnych, lecz też do odbierania praw nabytych lub wprowadzania głębokich oszczędności w ochronie zdrowia czy edukacji. Dla kontrolowania realizacji planów oszczędnościowych państwa „beneficjenci” musiały poddać swoje funkcjonowanie kontroli UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, krajowe parlamenty musiały przyjmować regulacje prawne oczekiwane przez rynki finansowe, a organy administracji zostały poddane kontroli donatorów, którzy weryfikowali finansowanie ich działalności. Donatorami były oficjalnie trzy instytucje: MFW, Europejski Bank Centralny i UE reprezentowana przez Komisję Europejską – ich przedstawiciele tworzyli tzw. Trojkę⁸. Można oczywiście oddać słuszość temu „technokratycznemu” podejściu do kryzysu i akceptować zwiększoną rolę struktur MFW, EBC i KE, ale oznaczało to też, że ogranicza się stosowanie procedur demokratycznych i wpływ społeczeństw na decyzje polityczne⁹.

⁷ Nie brano pod uwagę opcji wystąpienia – dobrowolnego bądź pod przymusem – któregośkolwiek państwa ze strefy euro i powrotu do narodowych walut, chociaż taka operacja z jednej strony „oczyszczałaby” euroland ze źle zarządzanych gospodarek, a z drugiej pozwalałaby takiemu państwu odzyskiwać konkurencyjność na międzynarodowych rynkach przez dewaluowanie własnego pieniądza. Nie zaakceptowano też innego rozwiązania, czyli bankructwa poszczególnych krajów (np. Polski w 1981 r. czy Meksyku w 1982 r.), co byłoby dla nich doraźnie bolesne, ale pozwalałoby też na szybką odbudowę gospodarki „od zera”.

⁸ Nieoficjalnie natomiast wiadomo było, że środki na programy pomocowe pochodzą z dotacji silniejszych państw UE, zwłaszcza Niemiec i Francji.

⁹ Symbolem tego procesu odchodzenia od procedur demokratycznych może być utrata władzy przez premiera Włoch Silvio Berlusconiego 16 listopada 2011 r. Kontrowersyjny polityk i biznesmen, oskarżany o korupcję i skandale obyczajowe, utrzymywał jednak wysokie poparcie społeczne, pozwalające jego partii kilkakrotnie wygrywać wybory parlamentarne, a jemu trzykrotnie obejmować stanowisko premiera w okresie 1994–2011. Stanowisko utracił nie wskutek decyzji elektoratu, ale w wyniku ponawianych obaw przedstawicieli biznesu o wypłacalność Włoch, które doprowadziły do powstania w parlamencie alternatywnej koalicji i odsunięcia go od władzy. Innym symbolem było wycofanie się jesienią 2011 r. Grecji – pod naciskiem donatorów – z planu referendum, w którym społeczeństwom mogło zaakceptować bądź (co było niemal pewne) odrzucić przygotowany już plan naprawczy.

Tymczasem ubożające społeczeństwa krajów Europy Południowej obserwowały z jednej strony drastyczny spadek bezpieczeństwa socjalnego gwarantowanego dotychczas przez państwa (cięcia budżetowe), a z drugiej monstrualne bezrobocie, uderzające zwłaszcza w młodych. Protesty w Grecji rozpoczęły się 5 maja 2010 r. (w Atenach demonstrowało ok. 100 tys. osób; były trzy ofiary śmiertelne), w Hiszpanii 15 maja 2011 r. Z kolei 15 października 2011 r. odbył się globalny protest (z udziałem m.in. Amerykanów, Brytyjczyków, Cypryjczyków, Węgrów); w Madrycie demonstrowało ok. 500 tys. ludzi, w Rzymie – 200 tys.

Skądinąd wiadomo było, że udzielana bankrutującym państwom PIIGS pomoc finansowa docelowo jest adresowana do banków (głównie niemieckich i francuskich), które były wierzycielami tych państw. Można więc postawić tezę, że rezygnacja ze „zwyczajnego” bankructwa na rzecz skomplikowanej i wyczerpującej procedury „ratunkowej” miała w istocie chronić interesy banków, za którymi ujęły się rządy unijnych mocarstw kosztem poziomu życia społeczeństw krajów PIIGS¹⁰.

Podsumowując, można zauważyć, że teoria „optymalnego obszaru gospodarczego” pominięta przy kreowaniu strefy euro, a następnie przy jej rozszerzaniu, musiała zostać uwzględniona przy walce z kryzysem, jaki wybuchł kilka lat później. Nastąpiła „rekalibracja” potencjałów gospodarczych poszczególnych państw. Te, które wstępując do eurolandu zaniechały niezbędnych reform społecznych i gospodarczych, zyskały kilka lat „życia ponad stan”, a następnie bardzo boleśnie odczuły skutki swojej niefrasobliwości. Mocno spadło ich PKB, dochody mieszkańców, a także poziom życia, uwzględniający zakres usług (służba zdrowia, edukacja, kultura, bezpieczeństwo), jakie świadczyły państwa.

Można bronić tezy, że odbywający się w tym samym czasie proces poszerzania UE z 15 u progu 2004 r. do 28 państw w drugiej połowie 2013 r., stanowił kontynuację budowy owego „optymalnego obszaru ekonomicznego” (niezależnie od szybszego czy spowalnianego przyjmowania przez te kraje wspólnej waluty). I tak do wysoko uprzemysłowionych państw Europy Zachodniej i Północnej dołączyła grupa krajów znacznie słabszych gospodarczo, mających w dodatku bardziej anachroniczne struktury zawodowe (więcej pracowników rolnictwa i przemysłu, mniej usług) niż kraje wcześniej należące do UE.

¹⁰ Pośrednim dowodem na to byłyby warunki udzielania pomocy finansowej Grecji, od której wymagano, aby – redukując w ramach oszczędności wydatki socjalne, co jest warunkiem otrzymania nowych pożyczek – nie wycofała się z zakupów broni, przekazując w ten sposób znaczną część otrzymanych środków francuskim i niemieckim koncernom zbrojeniowym. Zob. np.: *Grecja kupuje niemiecką broń za fundusze z pakietów pomocowych*, „Gazeta Wyborcza” 10 stycznia 2012 http://pieniadze.gazeta.pl/Gospodarka/1,122003,10941152,Grecja_kupuje_niemiecka_bron_za_fundusze_z_pakietow.html, dostęp: 12 grudnia 2012 r.

Na przykład porównać można dwa sąsiadujące ze sobą kraje: czołowe państwo „starej UE” (Niemcy) i największy kraj, który do niej przystąpił w 2004 r. (Polskę). Ich porównanie pokazuje ogromne różnice kreujące asymetryczną współpracę, ale też istotne podobieństwa. Oba kraje przeszły kryzys finansowo-gospodarczy w UE w relatywnie dobrej kondycji, ale Niemcy zawdzięczały to przeprowadzonym uprzednio (u progu XXI wieku, w czasach rządów Gerharda Schroedera) reformom rynku pracy, natomiast dla Polski atutem okazało się zachowanie własnej waluty, a także akceptacja przez społeczeństwo reform, jakie już w trakcie kryzysu wprowadzał rząd Donalda Tuska¹¹. Oprócz tego potężnym motorem niemieckiej gospodarki był światowy eksport, polskiej zaś eksport (aczkolwiek głównie do Niemiec), ale także znaczny napływ unijnych środków i gwarantowanych nimi kredytów (zaciąganych przez rząd, samorzady, a w konsekwencji także przez osoby fizyczne). Silnym wsparciem dla polskiej gospodarki okazała się też emigracja znacznej części młodego pokolenia, rozładująca krajowy rynek pracy. Wyjazdy zarobkowe do Wielkiej Brytanii czy Irlandii były odnotowywane w statystykach i często przekształcały się w migrację trwałą (po dekadzie od akcesji znaczna część emigrantów „zakorzeniła się” w krajach pobytu, założyła rodziny, awansowała w strukturze zatrudnienia i jeśli nawet nie zrywa relacji z Polską, to nie zamierza też do niej wracać)¹². Liczna jest też emigracja zarobkowa do Niemiec, które początkowo obawiały się fali Polaków na własnym rynku i starały się opóźnić ten moment, wprowadzając okresy przejściowe, ale ze względu na wzajemne sąsiedztwo migracja ta ma często charakter „wahadłowy” (krótkoterminowe częste wyjazdy) i wymyka się socjologicznym badaniom i statystykom.

2. Między integracją a pogłębianiem europejskich podziałów

Dekadę po największym poszerzeniu UE w historii¹³ można dokonywać pewnych podsumowań. UE jak przed 2004 r. dzieliła się najogólniej na bogatą „północ” i biedne „południe”, tak po 2004 r. doszedł jeszcze zapóźniony gospodarczo „wschód”. W ten sposób tradycyjny podział na szybko rozwijające

¹¹ Podniesienie podatku VAT, zamrożenie progów podatkowych (skutkujące *de facto* wzrostem podatków generowanym przez inflację), skokowe podniesienie wieku emerytalnego, nacjonalizacja zasobów Otwartych Funduszy Emerytalnych.

¹² Po 2010 r. socjologowie odnotowali wręcz falę emigracji seniorów: młode pokolenie „ściąga” za granicę swoich rodziców, aby pomogli im w wychowaniu dzieci.

¹³ Uwzględniam tutaj dwa poszerzenia: o 10 krajów w 2004 r. i 2 kraje w 2007 r., natomiast – jeśli nie zaznaczam inaczej – nie podaję danych uwzględniających akcesję do UE Chorwacji 1 lipca 2013 r. (w miarę potrzeby zaznaczam, że opisuję UE w składzie 27 lub 28 państw).

się państwa północnej Europy (Niemcy, Francja, Beneluks, Skandynawia, Wielka Brytania) i zauważalnie uboższe od nich państwa śródziemnomorskie został skomplikowany przez włączenie trzeciego elementu, czyli znacznie uboższych, aczkolwiek szybko rozwijających się państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Dwa parametry, które należałoby w tym kontekście zestawić, to kwoty unijnego wsparcia dla krajów nowo przyjętych i wielkość emigracji z tychże krajów do „starej UE”. Kraje przyjmowane do UE w 2004 r. korzystały z końcówki budżetu wieloletniego na lata 2000–2006 wynegocjowanego w 1999 r., gdy nie było jeszcze wiadomo, kiedy, ile i które z tych państw przystąpią do Unii najszybciej, z budżetu na lata 2007–2013 wynegocjowanego u schyłku 2005 r., już z udziałem 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), a wreszcie z budżetu na lata 2014–2020, który wspólnegojowało 12 krajów przyjętych w 2004 i 2007 r. I tak Polska otrzymała w latach 2004–2006 z budżetu UE niemal 6,3 mld euro netto¹⁴, a w latach 2007–2013 – 59,3 mld euro netto (płatności z tego budżetu będą rozliczane jeszcze do końca 2015 r.). Stanowiło to roczne wsparcie dla budżetu w wysokości średnio 2,46% polskiego PKB (min. 1,25% w 2008 r., maks. 3,3% w 2012 r.). Dla porównania inny kraj EŚW, Bułgaria, należąca do UE od 1 stycznia 2007 r. otrzymała w latach 2007–2013 kwotę 5,9 mld euro netto (było to średnio 2,33% bułgarskiego PKB).

Jednym z kluczowych osiągnięć wspólnego rynku jest swobodny przepływ pracowników, a silna migracja zarobkowa mieszkańców krajów EŚW do UE zaczęła się jeszcze przed 2004 r. Jeśli masowe wyjazdy pracowników uznać za uszczerbek dla narodowych gospodarek państw EŚW¹⁵, a w dłuższej perspektywie dla ich perspektyw demograficznych, to czynnik ten w znacznej mierze osłabiałby korzyści wynikające z napływu unijnych dotacji. Według Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2002 r. czasowo poza granicami Polski przebywało 786 tys. Polaków, w 2004 r., gdy Polska weszła do UE, był to już 1 mln osób, w 2005 r. 1,45 mln, a w 2007 r. rekordowe 2,27 mln osób. Potem fala emigracji zaczęła maleć, ale nie opadła poniżej 2 mln; w 2011 r. było to 2,06 mln, a w 2012 r. – 2,13 mln (Arak 2014). Według danych GUS zebranych w Narodowym Spisie Powszechnym w 2011 r. faktyczna ludność Polski wynosiła 38,5 mln. Dane dotyczące naszego kraju deformuje jednak znaczna liczba wspomnianych wcześniej migrantów wahadłowych, jednocześnie lekceważenie przez Polaków anachronicznych już przepisów meldunkowych i związanych

¹⁴ http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm, data dostępu: 2.04.2014.

¹⁵ Ekonomści nie są co do tego zgodni.

z aktualizacją danych ewidencyjnych, powoduje, że rzeczywista liczba emigrantów może być większa¹⁶.

Dla Bułgarii z kolei unijne rynki pracy otworzyły się dopiero na początku 2014 r. i szacuje się, że z kraju tego wyjechać może ok. 200–400 tys. pracowników¹⁷. Dane Bułgarii deformuje z kolei znaczna (ok. 800 tys. czyli ponad 10% ludności) liczba Romów, prowadzących koczowniczy tryb życia, pracujących dorywczo i migrujących chaotycznie po całej Europie. Dlatego pojawiły się szacunki wskazujące, że więcej Bułgarów (2,5 mln do 2,2 mln) pracuje już poza granicami tego kraju niż w swojej ojczyźnie (Chrapek 2014).

W publicystycznym uproszczeniu można stwierdzić, że państwa EŚW odwzajemniają udzielaną im pomoc eksportem pracowników – z reguły ludzi młodych i dobrze wykształconych. Przy otwartych granicach migracje między regionami o wyraźnych różnicach w poziomie życia są naturalne, ale państwa, z których następuje odpływ ludności powinny (zwłaszcza jeśli mają po temu dodatkowe środki) starać się tak rozwijać swoje gospodarki i infrastruktury, aby z biegiem czasu narastały zachęty do pozostania w kraju bądź powrotu z emigracji. Jeśli natomiast przyjąć pesymistyczną wizję emigracji bez powrotu, wyjazdu znacznej części młodego pokolenia „na Zachód”, zakładanie przez nich tam rodzin i stopniową asymilację, to biologiczne straty państw EŚW będą trudne do wyrównania.

Jest to scenariusz wysoce pesymistyczny, zakładający, że akcesja sprowadza się jedynie do ułatwienia migracji zarobkowych, natomiast nie przekłada się na poprawę konkurencyjności państw nowo przyjętych. Teoretycznie taka wybitnie niekorzystna dla państw nowo przyjętych do UE logika wydarzeń może się ziścić. Mieściłaby się ona zresztą w „koncepcji światosystemów” Immanuela Wallersteina (2007), zakładającej trwałą podział funkcji i ról pomiędzy państwami członkowskimi ugrupowania międzynarodowego i aktywną obronę przez państwa najbogatsze ich dotychczasowej pozycji (z upośledzeniem najmłodszych członków). Nie można jednak postrzegać integracji (jak czynią to autorzy rozmaitych demaskatorskich publikacji) jedynie jako spisku

¹⁶ Interesującym pomocniczym miernikiem liczby emigrantów jest zjawisko oficjalnej apostazji. Zaobserwowano je w roku 2008, kiedy Niemcy – jak cyklicznie co kilka lat – aktualizowali dane nt. swoich podatników. Jak wiadomo, niemieckie związki religijne są utrzymywane z podatku, który wierni płacą jako fakultatywną daninę (deklarują, które wyznanie zamierzają wesprzeć, a oświadczenie apostazji pozwala zaoszczędzić tę kwotę). Okazało się, że liczni Polacy płacący w Niemczech podatki, w tym właśnie 2008 r. masowo zaczęli zwracać się do swoich macierzystych parafii w Polsce (przechowujących ich akty chrztu, komunii, małżeństw) o potwierdzenie wystąpienia z Kościoła.

¹⁷ *W przyszłym roku nastąpi masowa emigracja z Bułgarii?*, <http://www.forbes.pl/w-przyszlym-roku-nastapi-masowa-emigracja-z-bulgarii-,artykuly,168691,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

bogatych krajów starej UE, które chciałyby uczynić z nowych członków swoje półkolonie, wydrenować je surowcowo i demograficznie, a wreszcie doprowadzić do zapaści. Przeczy temu chociażby ostrożność, z jaką kraje „starej UE” podchodziły do przewidywanej fali imigrantów zarobkowych z EŚW. Polityka Wielkiej Brytanii i Irlandii, które niejako z marszu otworzyły swoje rynki pracy dla imigrantów (a także dostęp do swoich świadczeń społecznych), była zdecydowanie mniej popularna niż stanowisko Niemiec i Austrii, które zastrzegły sobie możliwość blokowania rynków pracy dla przybyszy z EŚW aż przez 7 lat.

Samo członkostwo w UE, dostęp do wspomnianych funduszy pomocowych, unijnego rynku stanowi dla gospodarki państwa przyjmowanego potężną szansę, ale to państwo suwerennie decyduje, jak te możliwości wykorzysta. Podobnie jak w poszerzeniach z lat 80., kiedy do WE przyjmowano kraje uboższego południa: Grecję, Hiszpanię i Portugalię, tak i w poszerzeniu „wschodnim” kluczową rolę odgrywają decyzje rządów narodowych, odpowiednio programujących rozwój swoich państw w ramach UE i chroniących ich kluczowe interesy.

O odpowiedzialności rządów narodowych za funkcjonowanie poszczególnych państw członkowskich w UE świadczyć może zróżnicowany w skali Unii poziom rozwarstwienia społecznego, dotyczący zarówno krajów „południa”, jak i „wschodu”. Zaskakiwać może to, że w ciągu dekady polskiego członkostwa w UE, wzrósł w całej Unii poziom ubóstwa (oczywiście znaczny wpływ miał tu kryzys ekonomiczno-finansowy)¹⁸. W 2005 r., od kiedy zaczęto prowadzić badania w obowiązującym dziś standardzie, populacja „zagrożona ubóstwem”¹⁹ stanowiła zaledwie 16% ogółu ludności UE. W 2010 r. statystyki podawały, że 23% ludności jest zagrożonej ubóstwem, w 2011 r. było to 24,3%, a w 2012 r. niemal 25% (bez mała 125 mln jej mieszkańców). Z kolei średni dla całej Unii odsetek ludności żyjącej w 2012 r. „poniżej granicy ubóstwa” wynosił 17% (niema 10% rodzin). Wyjaśnieniem – oprócz kryzysu – jest też wspomniane rosnące rozwarstwienie dochodów europejskich społeczeństw. Liderem w niwelowaniu różnic w zamożności są Czechy. W państwie tym dochody

¹⁸ *Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie*, 23.12.2013, <http://www.forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

¹⁹ Mierząc społeczne „zagrożenie ubóstwem”, sprawdza się, czy gospodarstwa domowe są w stanie zaspokoić swoje elementarne potrzeby. Uznano, że jest ich dziewięć: możliwość opłacenia czynszu, rachunków, np. za prąd, zapewnienie ogrzewania mieszkania, mięsnego posiłku przynajmniej co drugi dzień, możliwość wyjazdu na wakacje przynajmniej na tydzień w roku, posiadanie odbiornika tv, pralki automatycznej, samochodu, a także zdolność do poniesienia nadzwyczajnych wydatków w wysokości miesięcznego dochodu. Jeśli w gospodarstwie domowym cztery z dziewięciu elementarnych potrzeb nie są zaspokojone, oznacza to, że jest zagrożone ubóstwem. Natomiast jeśli dochód jest mniejszy niż 60% przeciętnych wydatków gospodarstw w danym kraju, to znaczy, że rodzina taka żyje „poniżej progę ubóstwa”.

poniżej granicy ubóstwa ma zaledwie 9,6% populacji, gdy tymczasem w Bułgarii jest to 21,2%, Hiszpanii 22,2%, Rumunii 22,6%, Grecji 23,1%²⁰.

O ile kryzys w państwach Południa powoduje najszybsze zubożenie obywateli, o tyle w Polsce rośnie rozwarstwienie: w 2012 r. „zagrożonych ubóstwem” było 26,7% Polaków, a „poniżej progu ubóstwa” żyło nas 17,7% (13,5% rodzin). Jednak gdyby ten próg odnieść do przeciętnych dochodów z 2008 r., to poniżej niego znalazłoby się w 2012 r. zaledwie 11,8% Polaków. Oznacza to, że przez 4 lata przeciętne dochody Polaków wyraźnie rosły, podnosząc też próg ubóstwa, poniżej którego „zsunęło się” prawie 6% naszego społeczeństwa, czyli ponad 2 mln osób. Polska jest drugim w Unii krajem, po Słowacji, gdzie doszło do najsilniejszego rozwarstwienia. Jeśli chodzi o posiadane oszczędności (zdolność do nagłego wydatku w wysokości miesięcznego dochodu), to ponad 40% mieszkańców UE (a 54% Polaków) nie byłoby w stanie ponieść takich wydatków²¹.

Poważnym zagrożeniem dla integracji, dotyczącym zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich UE, jest złe zarządzanie, które może skutkować marnotrawstwem najhojniejszej nawet pomocy. UE ma doświadczenie we wspieraniu państw i regionów uboższych. Już w momencie powstania w latach 50. obejmowała ona duży, zwarty obszar ewidentnie biedniejszy niż wspólnotowa przeciętna, czyli południowe Włochy (Kalabria z Sycylią). WE była hojna dla tego regionu, ale środki dla niego przeznaczane szybko były przechwytywane przez zorganizowane grupy przestępcze i zauważalny wpływ wspólnotowego wsparcia na infrastrukturę, poziom życia mieszkańców czy zainteresowanie inwestorów wzrastał bardzo powoli²².

Kluczowe zagrożenia dla efektywności państw w wykorzystywaniu unijnych funduszy i szans na ich alokację mogą pojawić się w sytuacji, gdy interesy państwa członkowskiego są rozbieżne z interesem unijnym. Można przypomnieć przykład z początku lat 90., kiedy Hiszpania wywalczyła uruchomienie nowego funduszu polityki regionalnej, czyli funduszu kohezji (spójności). Nie chodziło jedynie o zwiększenie puli środków do wykorzystania (było to ważne, ale w tym celu można było zwiększyć fundusze już istniejące), lecz o zmianę

²⁰ *Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie*, 23.12.2013, <http://www.forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>, data dostępu: 3.04.2014.

²¹ *Ibidem*.

²² Układ sił politycznych we Włoszech podczas zimnej wojny powodował, że *de facto* umocniły się rządy monopartyjne (chadeków), a ich „bezalternatywność” zwiększała przyzwolenie na korupcję, a przy okazji na kooperację polityków ze zorganizowanymi grupami przestępczymi. Zamówienia publiczne na budowę dróg czy infrastruktury na południu Włoch były w coraz większej mierze przechwytywane przez mafie, a skalę tych powiązań odsłoniły śledztwa z 1992 r. znane pod nazwą „operacji czyste ręce”. Ich skutkiem były liczne aresztowania polityków rządziej chadecji i socjalistów, a w efekcie całkowita przebudowa włoskiej sceny politycznej.

zasad udzielanej pomocy. Wcześniejsze fundusze tworzone po to, aby wspierać pewne enklawy biedy w ogólnie dość zamożnych krajach UE (jak wspomniane już południowe Włochy). W interesie Hiszpanii, Portugalii czy Grecji jako krajów całościowo relatywnie ubogich było wprowadzenie funduszu, który miał służyć nie tyle poszczególnym ich regionom, ile wsparciu na poziomie ogólnokrajowym.

Kolejnym zagrożeniem, już bardziej związanym z państwami niedawno przyjętymi do UE, jest „pułapka średniego dochodu”. Polega ona na tym, że kraje rozwijające się początkowo dość szybko zmniejszają dystans do najbogatszych (mierzony przez PKB/*per capita*). Odtwarzają one rozwiązania techniczne najbogatszych, pozyskując zagraniczne inwestycje dzięki niewielkim (początkowo) oczekiwaniom płacowym swoich pracowników. Jednak na pewnym pułapie (orientacyjnie można przyjąć 17 tys. dolarów amerykańskich *per capita*) te czynniki wzrostu przestają działać: koszty pracy stają się mniej atrakcyjne dla zagranicznych inwestorów, lokujących w takim kraju jedynie średnio zaawansowane technologie²³. Kolejny etap rozwoju wymagałby już wprowadzenia do gospodarki najnowocześniejszych technologii, które często są reglamentowane przez państwa nimi dysponujące. Jeśli kraje rozwijające się zdołają przestawić się na wzrost oparty na innowacjach i dalszej akumulacji technicznie zaawansowanego kapitału, mogą dołączyć do takich gospodarek jak Korea Południowa i przejść od średniego do wysokiego dochodu. W innym wypadku mogą podzielić los krajów Ameryki Łacińskiej czy Bliskiego Wschodu, które utkwily w modelu gospodarczym opartym na nisko- i średnio zaawansowanej produkcji.

3. Perspektywy akcesji: Bałkany, Ukraina, Turcja

Za państwa potencjalnie najbliższe akcesji do UE traktowane są kraje bałkańskie. Po rozpadzie Jugosławii i serii wojen, jakie dotknęły region w latach 1991–1999, powstały tam kraje małe, o niesamodzielnych gospodarkach, od początku XXI wieku silnie związane z UE i nie mające dla tej relacji żadnej realnej alternatywy. Jeszcze 1 maja 2004 r. do UE przyjęto Słowenię, najbardziej na północ położoną część dawnej Jugosławii, zamożną i stabilną (jugosłowiańska wojna domowa tam się właśnie rozpoczęła w połowie 1991 r., ale trwała tylko

²³ Symbolem mogą tu być montownie – samochodów, sprzętu RTV czy AGD, w których z podzespołów wyprodukowanych (często z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii) w innym kraju składa się z użyciem relatywnie prostych narzędzi produkty finalne.

2 tygodnie)²⁴. Koncepcja przyjęcia tego kraju w pierwszej kolejności pojawiła się już w połowie lat 90., Słowenię włączono w 1997 r. do tzw. grupy luksemburskiej, obejmującej kraje zaproszone do akcesji w pierwszej kolejności. W 2007 r. Słowenia przyjęła walutę euro.

Kolejnym państwem postjugosłowiańskim przyjętym do UE 1 lipca 2013 r. była Chorwacja. Od początku niepodległości w 1991 r. było to państwo prozachodnie i wolnorynkowe, natomiast zastrzeżenia budziła stabilność demokracji i ochrona praw człowieka. Przed akcesją Chorwacja musiała zmienić autorytarny charakter rządów, wprowadzonych przez „ojca niepodległości” Franjo Tudjmana, rozliczyć osoby oskarżane o zbrodnie wojenne popełnione czasie konfliktów lat 90. (jak zasłużony podczas wojny o niepodległość gen. Ante Gotovina), a wreszcie zakończyć współczesne już spory z sąsiadami²⁵.

Pozostałe kraje postjugosłowiańskie oraz Albania²⁶ są znacznie mniej stabilne, a ich perspektywa wstąpienia do UE odleglejsza. Aby stabilizować te kraje i zaoferować im rozmaite formy pomocy, ale bez wiążącej oferty członkostwa, UE wspierała rozmaite inicjatywy regionalne:

- porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu (Stabilisation and Association Agreement – SAA);
- rozmaite szczegółowe porozumienia: o ruchu bezwizowym czy też o readmisji (Visa facilitation and readmission agreements);
- Środkoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement – CEFTA)²⁷.

Były one uruchamiane w zasadzie od momentu zakończenia konfliktu w Kosowie. Na spotkaniu 29–30 lipca 1999 r. w Sarajewie, przyjęto deklarację UE o woli współpracy z państwami regionu. W marcu 2000 r. w Brukseli 47 państw i 36 organizacji zaoferowało 1,8 mld euro na odbudowę Bałka-

²⁴ Problemem, z jakim musiała borykać się niepodległa Słowenia, były odszkodowania dla Włochów, którzy po 1945 r. utracili majątki na ziemiach przekazanych ówczesnej Jugosławii i które przejęła następnie Republika Słowenii. Dla Włoch problem był na tyle poważny, że od uregulowania tej kwestii uzależniali zgodę na akcesję Słowenii do UE.

²⁵ Chorwacja blokowała Słowenii dostęp do otwartego morza. Krótki odcinek słoweńskiego wybrzeża (Zatoka Piran) ulokowany był między wodami terytorialnymi Chorwacji i Włoch. Słowenia wykorzystała to, że należy już do UE i może zablokować akcesję Chorwacji i zażądała korzystniejszego dla siebie wytyczenia granicy wód terytorialnych z bezpośrednim dostępem do otwartego morza.

²⁶ W unijnej nomenklaturze funkcjonuje określenie „Bałkany Zachodnie” (Western Balkans), dotyczące obszaru b. Jugosławii – bez Słowenii, ale z Albanią.

²⁷ Historia tego porozumienia jest nieco skomplikowana: w 1992 r. zawarły je Polska, Czechy, Węgry i Słowacja jako rozwiązanie tymczasowe, mające przystosować ich gospodarki do konkurencji na Wspólnym Rynku. Do ugrupowania przystępowały kolejne kraje: Słowenia, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja, a od 2004 r. zaczęło ono „wędrować” na południe, gdyż dotychczasowi członkowie wstępowali do UE (następni w latach 2007 i 2013). W 2007 r. do CEFTA przyjęto pozostałe kraje postjugosłowiańskie oraz Mołdawię, więc geograficznie jest to już raczej „Bałkańska strefa wolnego handlu”, aczkolwiek zachowano historyczną już nazwę.

nów Zachodnich, a w maju 2000 r. UE zainaugurowała dla regionu Program pomocy technicznej i finansowej dla państw Bałkanów Zachodnich (Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation – CARDS). Szczyt UE–Bałkany w Zagrzebiu 24 listopada 2000 r. wyasygnował 4,65 mld euro na program CARDS w latach 2000–2006. Podczas II szczytu UE–Bałkany (Saloniki, 19–21 czerwca 2003 r.), przyjęto Program dla Bałkanów Zachodnich: w kierunku integracji europejskiej. UE otworzyła wówczas dla Albanii, Bośni i Hercegowiny, Macedonii oraz Serbii i Czarnogóry możliwość ubiegania się o członkostwo.

Sytuację poszczególnych krajów Bałkanów Zachodnich można scharakteryzować następująco:

- Albania znalazła się na uboczu wojen postjugosłowiańskich, ale w 1997 r. przeżyła własny kryzys: państwo załamało się wskutek masowych protestów ludności, spowodowanych krachem finansowym i nieuczciwością elit. Odbudowa albańskiej państwowości, armii, policji i administracji wymagała zaangażowania Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i UE i zachęcała do objęcia Albanii programami uruchomionymi dla odbudowy państw postjugosłowiańskich. W połowie 2004 r. UE przyjęła program partnerstwa z Albanią, w maju 2006 r. weszło w życie porozumienie o readmisji, a na początku 2008 r. porozumienie o ułatwieniach wizowych. Albania podpisała swoje Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE pod koniec 2006 r., a weszło ono w życie 1 kwietnia 2009 r. (tego samego dnia Albania wstąpiła do paktu północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO). Pod koniec kwietnia 2009 r. Albania złożyła wniosek o przyjęcie do UE, który został zaakceptowany 27 czerwca 2014 r.
- Bośnia i Hercegowina jest państwem biednym, wstrząsanym kryzysami ekonomicznymi, zależnym od międzynarodowej pomocy i wciąż słabo zintegrowanym po wojnie z lat 1992–1995. Ma ustrój republiki federalnej, składającej się z dwóch członów: Federacji Bośni i Hercegowiny (zdominowanej przez Bośniaków oraz Chorwatów) i Republiki Serbskiej. Integralność kraju utrzymywana była przez społeczność międzynarodową: od 1996 r. były to siły NATO (w ramach misji *Implementation Force* – IFOR i *Stabilisation Force* – SFOR), a od 2003 r. misja UE (złożona z komponentu wojskowego i policyjnego). W latach 2005–2007 Bośnia i Hercegowina negocjowała z Unią swoje SAA, ale układ ten, aczkolwiek podpisany 16 czerwca 2008 r., dotychczas nie wszedł w życie. Weszła

w życie 1 lipca 2008 r. umowa tymczasowa liberalizująca handel z UE²⁸, wreszcie 27 czerwca 2012 r. UE rozpoczęła z Bośnią i Hercegowiną „dialog wysokiego szczebla w sprawie procesu akcesji” (*High Level Dialogue on the Accession Process*).

- Czarnogóra usamodzielniała się etapami. W 1992 r., po secesji większości republik b. Jugosławii, Czarnogóra postanowiła utrzymać więź z Serbią i powołała wraz z nią Federalną Republikę Jugosławii (tzw. Nową Jugosławię). Więzy zaczęły jednak słabnąć, gdy w 1999 r. Czarnogóra zastąpiła jugosłowiańskiego dinara niemiecką marką, a później walutą euro. W 2003 r. Jugosławię przekształcono w państwo związkowe Serbia i Czarnogóra, a 3 czerwca 2006 r. Czarnogóra proklamowała pełną niepodległość, ostatecznie zrywając więzi z Serbią. Niedługo później Czarnogóra zaczęła negocjacje SAA, który wszedł w życie w maju 2010 r. Wcześniej, 1 stycznia 2008 r. weszło w życie porozumienie o handlu, ułatwieniach wizowych i readmisji. Wniosek o członkostwo w UE Czarnogóra złożyła pod koniec 2008 r., a w połowie 2012 r. zainaugurowano negocjacje akcesyjne. Czarnogóra jest państwem stabilnym i o znacznym potencjale turystycznym, aczkolwiek wciąż niewykorzystującym swoich możliwości gospodarczych²⁹.
- Kosowo jest najmłodszym państwem europejskim, ogłosiło niepodległość 17 lutego 2008 r. Deklaracja ta była możliwa dzięki interwencji wojskowej państw NATO, które uznały, że represje Serbów wobec kosowskich Albańczyków są tak brutalne, że przeradzają się w czystki etniczne. Dlatego wiosną 1999 r. przeprowadziły kilkumiesięczne bombardowania sił serbskich³⁰. Serbii narzucono porozumienie, na którego mocy jej armia i policja miały opuścić Kosowo, a mieszkający tam Albańczycy, pod ochroną sił międzynarodowych, mieli budować swoją autonomię³¹. Deklaracja niepodległości Kosowa została zaakceptowana przez większość państw

²⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

²⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

³⁰ Interwencja ta nie miała należytych podstaw prawnych – w szczególności nie było na nią wyrażonej zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ (Rosja i Chiny były jej przeciwnie). W świetle tradycyjnej koncepcji suwerenności państw interwencja wojskowa wobec państwa, motywowana potępieniem dla jego polityki wewnętrznej, byłaby niedopuszczalna. Natomiast obecnie, kolejne interwencje (np. w Libii w 2011 r.) oznaczałyby osłabienie zasady suwerenności państw na rzecz poszanowania pewnych reguł w stosunkach władza–obywatel.

³¹ Po 1999 r. zagrożeni poczuli się z kolei mieszkający na północy Kosowa Serbowie (ok. 7% ludności). Dochodziło do starć między nimi a Albańczykami (np. w 2004 r. w Kosowskiej Mitrovicy)

UE³², a 23 lipca 2010 r. przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Po kilku latach oficjalnej samodzielności Kosowo jest wciąż postrzegane jako państwo niestabilne, nie ma własnej waluty, od 2002 r. używa euro (za zgodą European Central Bank, EBC). Od końca 2007 r. funkcjonuje Misja UE ds. Praworządności w Kosowie (EULEX), mająca ok. 2000 urzędników, prokuratorów i sędziów. UE podkreślała, aczkolwiek niezobowiązująco, poparcie dla integracji Kosowa³³. Od 2012 r. Kosowo negocjuje z UE liberalizację systemu wizowego, ale utrzymywanie się w tym kraju wysokiego poziomu przestępczości hamuje postępy tych negocjacji. Natomiast wynegocjowanie 13 kwietnia 2013 r. „Porozumienia Brukselskiego” z Serbią, otworzyło Kosowu drogę do zawarcia SAA między UE a Kosowem, które wynegocjowano 2 maja 2014 r. Przewiduje się, że może ono wejść w życie wiosną 2015 r.

- Macedonia to państwo, którego sama nazwa jest kwestionowana. Istnienie Socjalistycznej Republiki Macedonii w składzie Jugosławii nikomu nie przeszkadzało, ale niepodległa Macedonia (deklarację niepodległości przyjęła 8 września 1991 r.) wzbudziła obawy Greków, którzy uważają, że jedyną „autentyczną” Macedonią jest prowincja w granicach ich państwa³⁴. Grecy, przez których porty przechodzi ogromna większość macedońskiego handlu, wymusili na odrywającej się od Jugosławii republice przyjęcie dziwacznej nazwy FYROM³⁵, pod jaką przyjęła ją do ONZ, zablokowali też jej drogę do NATO w 2009 r. Macedonia w 2001 r. była krajem, w którym UE przeprowadziła pierwszą misję policyjno-wojskową, związaną ze stabilizowaniem sytuacji po wybuchu walk z albańskimi separatystami w zachodniej części kraju. Misja UE trwała do końca 2005 r., stopniowo ewoluowała w kierunku obserwacyjnej, a jej pomyślne zakończenie uznano za obiecujący debiut Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Macedonia od wiosny 2004 r. jest objęta Porozumieniem o stabilizacji i stowarzyszeniu, a u schyłku 2005 r. UE zagwarantowała jej status państwa kandydującego,

³² Nie uznały jej: Cypr, Grecja, Hiszpania, Rumunia i Słowacja. Oczywiście nie zaakceptowała jej też Serbia ani Rosja (aczkolwiek pół roku po ogłoszeniu niepodległości Kosowa Rosja powołując się na ten precedens, uznała niepodległość dwóch regionów: Abchazji i Osetii Południowej, które przy rosyjskim wsparciu oderwały się od Gruzji).

³³ Komisja Europejska 1 kwietnia 2005 r. wydała komunikat „Europejska przyszłość dla Kosowa”, a 14 października 2009 r. kolejny komunikat: „Kosowo realizuje swoją europejską perspektywę”.

³⁴ Dodatkowym punktem zapalnym było godło niepodległej Macedonii. Wybrano na nie „Gwiazdę Króla Filipa”, symbol znaleziony w starożytnym grobowcu na terenie Macedonii, który Grecy z kolei uznali za emblemat Filipa Macedońskiego (ojca Aleksandra), przynależny greckiemu dziedzictwu kulturowemu, a w żaden sposób niezwiązany z uzurpującymi go sobie współczesnymi Macedończykami.

³⁵ Former Yugoslavian Republic of Macedonia.

aczkolwiek negocjacje akcesyjne do jesieni 2014 r. się nie rozpoczęły, mimo że 1 października 2009 r. Komisja Europejska zarekomendowała otwarcie z Macedonią negocjacji akcesyjnych. Na początku 2008 r. weszło w życie porozumienie o ułatwieniach wizowych i o readmisji³⁶.

- Największa w tym regionie Serbia do końca 2000 r. była państwem, którym od 1989 r. rządził Slobodan Miloszević, główny winowajca całej serii bałkańskich wojen³⁷. Po upadku Miloszevicia serbscy politycy zacieśnili współpracę z UE, ale przeszkodą stała się przyszłość Jugosławii (państwo ostatecznie rozpadło się w 2006 r.) oraz kwestia Kosowa, które Serbowie uważają za kolebkę swojego państwa, a którego ludność (w przeważającej większości muzułmańscy Albańczycy) wiosną 2008 r. ogłosiła niepodległość³⁸. Pod naciskiem UE 8 marca 2011 r. rozpoczęły się rozmowy serbsko-kosowskie, zakończone podpisaniem porozumienia o normalizacji wzajemnych stosunków 13 kwietnia 2013 r. (tzw. porozumienie brukselskie), Stosunkowo najmniejszym problemem stało się rozliczenie zbrodni wojennych lat 90. Władze serbskie po Miloszeviciu wydały w ręce Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze kolejnych oskarżonych. Negocjacje akcesyjne Serbii z UE rozpoczęły się 21 stycznia 2014 r.

Tabela 1. Relacje UE z państwami bałkańskimi

Państwo	SAA		Procedura członkostwa		
	Podpisanie	Wejście w życie	Otwarcie opcji	Wniosek kraju	Akceptacja UE
Albania	12.06.2006	1.04.2009	21.06.2003	24.04.2009	27.06.2014
Bośnia i Hercegowina	16.06.2008*	1.07.2008***	21.06.2003		
Czarnogóra	15.10.2007	1.05.2010	21.06.2003****	15.12.2008	17.12.2010 29.06.2012**
Kosowo	2.05.2014*				

³⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/fyrom/index_en.htm, data dostępu: 6.07.2014.

³⁷ Pół roku po utracie władzy Miloszević został aresztowany i przekazany pod jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. byłej Jugosławii w Hadze. Podczas procesu zmarł w haskim więzieniu

³⁸ Dla relacji Serbii z UE ma to znaczenie fundamentalne: członkiem UE nie może zostać państwo mające z sąsiadami zatargi terytorialne.

Macedonia	9.04. 001	1.04. 2004	21.06. 2003	22.03. 2004	16.12. 2005
Serbia	29.04. 2008	1.09. 2013	21.06. 2003****	22.12. 2009	1.03.2012 21.01.2014**

Objaśnienia

* – zakończenie negocjacji SAA

** – początek negocjacji akcesyjnych

*** – wejście w życie tymczasowej umowy handlowej (zamiast całego SAA)

**** – dla ówczesnego państwa Serbia i Czarnogóra

Źródło: opracowanie własne

Podstawową słabością omówionych państw są niesprawnie działające instytucje, podatność na korupcję, nieefektywność w zarządzaniu otrzymanymi z UE środkami. Innym negatywnym zjawiskiem są pozostałości regionalnych konfliktów i sąsiedzkich animozji, aczkolwiek upływ czasu może zacierać złe wspomnienia i tworzyć nowe więzi współpracy. Ubóstwo tych krajów byłoby zjawiskiem wtórnym, ostatnie poszerzenia UE o Bułgarię, Rumunię i Chorwację unaocznily, że zamożność kandydata nie jest tu warunkiem podstawowym. Są to kraje małe, więc ich stopniowe akcesje nie nadwątlą unijnego budżetu. Sądzić można, że ich akcesja do UE nastąpi w średniej perspektywie 10 lat. Ze swojej strony UE stara się traktować każdy kraj indywidualnie, ale wspiera też grupowe ramy kooperacji (wspomniane już Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu, Central European Free Trade Agreement – CEFTA, kolejne szczyty UE–Bałkany, czy tzw. dialog wysokiego szczebla).

Niezwykle długa jest historia relacji UE (a wcześniej WE) z Turcją. Układ stowarzyszeniowy, przewidujący akcesję Turcji do WE, podpisano jeszcze 12 września 1963 r. (a wszedł w życie 1 grudnia 1964 r.). Perspektywa ta już wtedy jednak była nader odległa. Turcja miała niewysokie PKB, była państwem o potężnej roli armii i wstrząsanym zamachami stanu, naruszającym europejskie normy praw człowieka, poważnionym z sąsiadami. O ile nie przeszkadzało to członkostwu Turcji w NATO (od 1952 r.), o tyle blokowało jej akcesję do UE³⁹. Pierwszy wniosek o akcesję złożony przez Turcję w 1987 r. został odrzucony jeszcze przez WE w 1990 r., wtedy pod pretekstem konieczności finalizacji budowy UE.

³⁹ Pojawiało się też zastrzeżenie geograficzne: tylko 3% tureckiego terytorium leży w Europie, jej przyjęcie opierałoby granice UE o środkowy Wschód. Mniej często podnoszono inną obawę związaną z przyrostem ludności Turcji. W momencie podpisywania układu stowarzyszeniowego miała ona ok. 35 mln mieszkańców (nieco więcej niż ówczesny PRL), obecnie osiąga 80 mln i w niedługiej perspektywie może przekroczyć ludność Niemiec.

Po utworzeniu UE Turcji zaproponowano objęcie strefą wolnego handlu, która weszła w życie 1 stycznia 1996 r. Pod koniec 1997 r., gdy UE tworzyła listę państw zaproszonych do negocjacji akcesyjnych, włączyła do niej Cypr (który od 1974 r. był podzielony wskutek tureckiej interwencji zbrojnej), a odmówiła tego Turcji. Status kandydata do negocjacji został jej przyznany dopiero pod koniec 1999 r., aczkolwiek nie wyznaczono momentu rozpoczęcia tych negocjacji. W międzyczasie w Turcji zyskiwały na znaczeniu partie umiarkowanie islamistyczne, kwestionujące laicki charakter państwa wprowadzony przez Atatürka. Mimo kolejnych delegalizacji: w 1998 r. Partii Dobrobytu (RP), a w 2001 r. Partii Cnoty (FP), w 2002 r. kolejna z nich Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) przejęła władzę.

Sytuację międzynarodową Turcji i jej relacje z UE zmienił też początek wojny z terroryzmem. Turecka armia jest druga co do wielkości w NATO, uczestniczy w wielu operacjach wojskowych, a Turcja oferowała wsparcie militarnych aspiracji UE (np. przez użyczenie jej wyposażenia paktu). Wzrost znaczenia Turcji został uznany pod koniec 2002 r., kiedy zawarto dwa porozumienia: o korzystaniu przez UE z zasobów NATO i o wyznaczeniu daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych Turcji z Unią. U schyłku 2004 r. zapowiedziano, że negocjacje te zaczną się rok później.

Było to już po „wielkim poszerzeniu” UE z 1 maja 2004 r., które objęło też Republikę Cypryjską. Ta akcesja z kolei komplikowała sytuację Turcji, gdyż Cypr oskarżał ją o wspieranie secesjonistów, którzy w 1974 r. opanowali północną część wyspy (ok. 40% jej powierzchni) i utworzyli tam Turecką Republikę Północnego Cypru (nieuznaną przez niemal żadne państwo świata z wyjątkiem Turcji). Do UE weszła tylko południowa część Cypru, zamieszkała przez Greków i kontrolowana przez legalny rząd, natomiast część turecka, mimo zachęt ze strony ONZ i samej Turcji, pozostała poza UE⁴⁰.

Obietnica rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją była opatrzona bardzo restrykcyjnymi wymogami: głębokich zmian w tureckim prawie, możliwością stosowania przez kraje UE obawiające się tureckich imigrantów bezterminowych wyłączeń na ich rynkach pracy, koniecznością zniesienia wszelkich ograniczeń w handlu (a Turcja utrudniała wymianę handlową z greckim Cyprem). Liczne kraje UE wprowadzały dodatkowe utrudnienia, np. Francja

⁴⁰ W ten sposób upadł tzw. plan Annana, w którym Sekretarz Generalny ONZ proponował przystąpienie obu części wyspy do UE i powołanie w tym samym momencie „Zjednoczonej Republiki Cypru” jako dwuczęściowej federacji. Bezpośrednio odpowiedzialni za fiasko byli cypryjscy Grecy, którzy w referendum 24 kwietnia 2004 r. odrzucili ten plan, mimo że przyjęli go cypryjscy Turcy. W ten sposób wbrew swojej woli, a decyzją swoich greckich sąsiadów turecka ludność pozostała poza Unią.

zapowiedziała, że zgoda na akcesję Turcji wymagać będzie ogólnonarodowego referendum (po raz pierwszy sformułowała taki warunek), co w sytuacji, gdy większość społeczeństwa była jej przeciwna, było niezbyt zakamuflowaną deklaracją odmowy.

Negocjacje rozpoczęły się 3 października 2005 r., ale posuwały się bardzo powoli. W tym czasie natomiast efektywnie modyfikowano tureckie prawo: jeszcze w 2002 r. zniesiono karę śmierci, poszerzono zakres praw obywatelskich, zaakceptowano odrębność kulturową mieszkających na wschodzie Kurdów, ratyfikowano Europejską kartę społeczną. U schyłku 2006 r. nastąpił jednak impas w rokowaniach na skutek braku faktycznych możliwości wymiany handlowej między Turcją a greckim Cyprzem. Brak połączeń morskich i lotniczych UE uznała za sabotowanie przez Turcję zasad wspólnego rynku. Wzajemne relacje szczególnie ochłodziły się, kiedy Cypr w drugiej połowie 2012 r. sprawował rotacyjne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, a Turcja unikała bezpośrednich z nim kontaktów. Zamrożenie kontraktów nie osłabiło pozycji Turcji na arenie międzynarodowej ani popularności rządzących elit. Rokowania z UE Turcja wznowiła jesienią 2013 r., ale od tego czasu przebiegają one już w zmienionej atmosferze. Gotowość Turcji do akcesji zauważalnie osłabła, kryzys, który dotknął UE znacznie ciężiej niż Turcję, zmniejszył różnice w poziomie życia i zredukował znaczenie Unii w tureckim handlu (eksport do UE w tureckim handlu zagranicznym zmalał w latach 2002–2012 z 56 do 38%)⁴¹. Turcja obecnie odgrywa rolę regionalnego mocarstwa, dla którego akcesja do UE nie jest już rozwiązaniem bezalternatywnym. Duże znaczenie ma też obecność licznej tureckiej emigracji w krajach „starej UE” (ok. 4,5 mln), gdzie jej pozycja społeczna rośnie⁴².

Zmiana relacji UE–Turcja w ostatnich latach pozwala zakwestionować wcześniejsze wizje tureckiej integracji. Państwo to jest coraz samodzielniejsze, a jego przystąpienie do UE może wywołać nie tylko potężną falę emigracji, ale także głęboką zmianę kierunków aktywności UE na arenie międzynarodowej.

Ukraina dla UE jest partnerem (a od 2004 r. też sąsiadem) dość kłopotliwym. Duże państwo o skomplikowanej strukturze gospodarczo-społecznej⁴³,

⁴¹ Stambuł stał się miejscem pracy dla wielu Bułgarów, wybierających ta alternatywę zamiast szukania zatrudnienia w krajach „starej Unii”.

⁴² Jesienią 2013 r. w rządzie Niemiec znalazła się pierwsza Turczynka – Aydan Ozoguz (jako minister ds. migracji).

⁴³ Sercem gospodarki ukraińskiej są leżące na wschodzie Donieck i Charków, w których zarazem najsilniejsze są wpływy rosyjskie i najmniejsza chęć współpracy z Zachodem. Najbardziej prozachodnie (a zarazem najbardziej nacjonalistyczne i przez to kłopotliwe dla systemu wartości UE) jest społeczeństwo zachodniej Ukrainy, relatywnie uboższe niż ludność Wschodu.

z którym relacje są kluczowe dla stosunków Unii z jeszcze ważniejszym partnerem, czyli Rosją. W 1994 r. UE zawarła z Ukrainą Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, a w 1999 r. wydała w jej sprawie „Wspólną Strategię”, dokument kreujący średniookresową politykę wobec tego państwa. Ukrainę postrzegano jako potencjalnie ważnego partnera, gwarantującego dostawy nośników energii z Rosji i z Azji Środkowej, natomiast nie przedstawiano jej perspektywy akcesji. Z jednej strony Ukraina była uznawana za kraj skorumpowany, niezdolny do przestrzegania unijnych standardów i nie do końca demokratyczny („demokratura”)⁴⁴, z drugiej za państwo silnie uzależnione od Rosji (leżące w jej „bliskiej zagranicy”), którego ewentualne zbliżenie z UE byłoby odczytywane jako naruszanie rosyjskiej strefy wpływów.

Sytuacja zmieniła się na przełomie 2004 i 2005 r., kiedy na Ukrainie odniosła sukces „pomarańczowa rewolucja”, a prozachodni kandydat na prezydenta Wiktor Juszczenko pokonał prorosyjskiego Wiktora Janukowycza (mimo fałszerstw wyborczych i rozmaitych nadużyć, jakich podczas głosowania dopuszczali się zwolennicy Janukowycza)⁴⁵. Reakcją UE było poszerzenie pakietu współpracy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (wcześniej skromniejszy pakiet oferowano Janukowyczowi) i wsparcie dla integracji grupy GUAM (Gruzja–Ukraina–Azerbejdżan–Mołdawia, czyli państw, które próbowały współpracować w opozycji wobec Rosji)⁴⁶.

Jednak prezydentura Juszczenki dość szybko rozczarowała, wszedł on w konflikt z inną przywódczynią „pomarańczowej rewolucji” Julią Tymoszenko i nie potrafił przeforsować oczekiwanych reform. Zarazem wschód Ukrainy nadal popierał Janukowycza, który już w 2006 r. wrócił na fotel premiera. Rosja stosowała presję ekonomiczną (podnosiła ceny gazu ziemnego, którego była dla Ukrainy praktycznie wyłącznym dostawcą), a UE nie sformułowała wiarygodnego pakietu pomocy, mogącego zrównoważyć rosyjski nacisk.

W 2009 r. z inicjatywy Polski i Szwecji uruchomiono nowy unijny program Partnerstwo Wschodnie, którego pierwszy szczyt odbył się w Pradze w maju 2009 r. Był on adresowany do sześciu krajów posowieckich: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Przewidywano utworzenie z nimi strefy wolnego handlu, podpisanie układów o stowarzyszeniu, ułatwienia

⁴⁴ Tak było zwłaszcza pod koniec prezydentury Leonida Kuczmy 1994–2004, któremu zarzucano brutalne łamanie opozycji (aż do skrytobójstw niewygodnych dziennikarzy) i nielegalny handel bronią.

⁴⁵ Do sukcesu Juszczenki walenie przyczyniła się polska dyplomacja, która przekonała inne kraje UE, że warto zaryzykować niezadowolenie Rosji, jeśli ma to dawać szansę na zakorzenienie demokracji nad Dnieprem.

⁴⁶ W 2006 r. GUAM przekształciła się w Organizację na rzecz Demokracji i Rozwoju, planowano budowę gazo- i ropociągów łączących te państwa z UE.

wizowe, a także zwiększenie środków finansowych o 600 mln euro. Od państw objętych Partnerstwem oczekiwano reform gospodarczych, przyjmowania w wielu dziedzinach unijnych standardów, a także respektowania praw człowieka i swobód obywatelskich, ułatwień dla działania organizacji pozarządowych, kontroli nad poczynaniami władzy. Oferta ta, aczkolwiek interesująca, była skromna. UE odczuwała już kryzys finansowy, a ponadto Rosja zaznaczała, że nie akceptuje zbyt intensywnej aktywności zagranicy w swojej strefie wpływów.

W 2010 r. prezydentem Ukrainy został Janukowycz, który zaczął wzmacniać relacje ze wschodnim sąsiadem, odżegnując się od współpracy z UE. Symbolem nowej ukraińskiej polityki był proces Julii Tymoszenko. Sąd skazał ją za malwersacje gospodarcze, ale powszechnie uznawano, że jest to zemsta prezydenta na znaczącej przeciwniczce politycznej. W tej atmosferze drugi szczyt Partnerstwa Wschodniego (wrzesień 2011 r. w Warszawie) nie przyniósł spodziewanych efektów. Także organizowane wspólnie z Polską Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”, które w założeniu miały nieco zbliżyć politykę ukraińską do europejskich standardów, nie osiągnęły tego celu. Aby jednak nie zamrazać wzajemnych relacji i zaprezentować wolę UE zacieśnienia relacji z Ukrainą, 19 lipca 2012 r. przyjęto Umowę o pogłębionej strefie wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA).

Natomiast potężne przemiany nastąpiły pod koniec 2013 r. Władze Ukrainy ogłosiły 21 listopada tegoż roku zawieszenie przygotowań do podpisania umowy o stowarzyszeniu i kompleksowej strefie wolnego handlu z Unią Europejską, której przyjęcie miało być najważniejszym punktem trzeciego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada⁴⁷. Po tej decyzji na Ukrainie doszło do prounijnych demonstracji zwanych Euromajdanem⁴⁸, które nasiliły się po zapowiedzi wzmocnienia przez Ukrainę gospodarczych więzi z Rosją zamiast z UE. Euromajdan radykalizował się, obok haseł prounijnych coraz częstsze były wezwania do dymisji prezydenta, dochodziło do starć z milicją i służbami specjalnymi próbującymi złamać demonstrantów. Przełom nastąpił 20 lutego 2014 r. Próba siłowego rozbicia manifestantów w Kijowie przez siły porządkowe zakończyła się śmiercią ok. 100 osób, których uczczono mianem „niebiańskiej sotni”, ale nie odniosła skutku. Trwające w tym czasie mediacje prowadzone przez wysłanników UE (szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Francji) skończyły się nieoczekiwanie ucieczką prezydenta Janukowycza,

⁴⁷ Należy zauważyć, że oferta UE w krótkiej perspektywie była mniej korzystna niż rosyjska.

⁴⁸ Ta nazwa nawiązywała do nazwanych Majdanem manifestacji z jesieni 2004 r., kiedy Ukraińcy protestowali przeciwko fałszerstwom wyborczym, których dopuścił się w wyborach prezydenckich kandydat obozu władzy Janukowycz wobec lidera opozycji Juszczenki.

a 22 lutego ukraiński parlament przegłosował jego odwołanie⁴⁹. Nowe władze (p.o. prezydenta Ołeksandr Turczynow i premier Arsenij Jaceniuk) zapowiedziały zacieśnianie współpracy z UE, a 21 marca 2014 r. Ukraina podpisała polityczną część umowy stowarzyszeniowej z UE.

Reakcją Rosji było oderwanie od Ukrainy Krymu (zajął go nieoznakowane jednostki rosyjskie udające miejscowe „siły samoobrony”) i przyłączenie go po błyskawicznie przeprowadzonym referendum do Rosji (16–18 marca). Społeczność międzynarodowa nie uznała tej aneksji, ale oprócz skromnych sankcji gospodarczo-politycznych, które mogą przynieść efekty dopiero w dłuższej perspektywie, nie podjęła żadnych kroków w obronie integralności terytorialnej Ukrainy. Kolejnym etapem była seria prorosyjskich buntów, które ogarnęły wschodnią Ukrainę. W Doniecku i Ługańsku powstały separatystyczne rządy, deklarujące secesję i powołujące własne siły zbrojne. Przez nieszczelną granicę z Rosją przenikały na Ukrainę całe grupy bojówkarzy, a nawet ciężki sprzęt⁵⁰. Walki w tym regionie trwały całe lato 2014 r., aczkolwiek późną wiosną 2014 r. siły ukraińskie przeszły do kontruderzenia. Władze Ukrainy (w tym wybrany 25 maja 2014 r. nowy prezydent Petro Poroszenko) zadeklarowały politykę prozachodnią i powróciły do koncepcji zawarcia układu stowarzyszeniowego z UE. Z uwagi na znaczenie Ukrainy dla unijnej polityki odstąpiono od wymogu integralności terytorialnej i braku zatargów terytorialnych z sąsiadami, zawierając z nią 21 marca 2014 r. polityczną część umowy stowarzyszeniowej, a 27 czerwca tego roku pełną umowę.

Ukraina ma kluczowe znaczenie dla UE. Sama jest niezwykle ważnym partnerem, ale kooperacja z nią otwiera dalsze szlaki handlowe aż do Kaukazu i Azji Centralnej i umożliwia na przykład import przez UE nośników energii z pominięciem Rosji. Prozachodni wybór Ukrainy otwiera szersze możliwości dla Partnerstwa Wschodniego i kooperacji z innymi państwami posowieckimi, uniezależniając je od rosyjskiej dominacji. Wreszcie zwiększa możliwości nacisku UE na samą Rosję, uniemożliwiając jej odbudowę posowieckiej strefy wpływów i zmuszając do mniej asertywnej polityki.

⁴⁹ Zawarte w tym czasie porozumienie Janukowycza z UE okazało się rzadkim przykładem dokumentu, który w ciągu jednej doby diametralnie zmienił znaczenie. Gdy go negocjowano, przedstawiciele UE obawiali się o los opozycjonistów masakrowanych przez bezwzględnego szefa państwa, a gwarantowanie mu władzy do końca 2014 r. (raptem o 2 miesiące krócej niż i tak mijałaby jego 5-letnia kadencja) uznawali za niewysoką cenę w obliczu dziesiątków zastrzelonych cywili. Dobę później manifestanci i tak wygrali starcie z siłami Janukowycza, a on sam – już z terytorium Rosji – powoływał się na tenże dokument jako na unijne zobowiązanie utrzymania jego rządów do Sylwestra...

⁵⁰ Najprawdopodobniej z użyciem rosyjskiej wyrzutni rakiet wschodnioukraińscy separatyści zestrzelili 17 lipca 2014 r. w regionie staré malezyjski samolot pasażerski zabijając niemal 300 osób.

4. Europejska polityka sąsiedztwa

Kolejne poszerzenia UE powodują oparcie jej granic o państwa, których przyjąć w swój skład nie zamierza. Pojawił się problem, jak ułożyć stosunki z sąsiadami UE, którzy do niej nie wstąpią, a powinni przez nią być traktowani w sposób preferencyjny⁵¹. W marcu 2003 r., czyli jeszcze przed największym w historii UE rozszerzeniem, opracowano raport „Wider Europe – New Neighbourhood”, dotyczący państw Basenu Morza Śródziemnego i byłego ZSRR. Postanowiono stworzyć ogólne ramy stosunków z wszystkimi ważniejszymi sąsiadami UE, tzw. europejską politykę sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy – ENP). W maju 2004 r. Komisja Europejska opublikowała raport o EPS, której zakres geograficzny objął:

- Europę Wschodnią (Białoruś, Ukraina, Mołdawia);
- Kaukaz Południowy (Gruzję, Armenię, Azerbejdżan);
- Basen Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja, Autonomia Palestyńska).

W ramach EPS kraje te stopniowo obejmowane byłyby przywilejami gospodarczymi UE, będącymi substytutem unijnego wspólnego rynku. Dla każdego kraju uczestniczącego w EPS opracowano indywidualny plan współpracy. Takie trzyletnie programy działania Komisja Europejska opracowała 9 grudnia 2004 r. dla siedmiu krajów: Autonomii Palestyńskiej, Izraela, Jordanii, Maroka, Mołdawii, Tunezji, Ukrainy (program dla Ukrainy poszerzono w 2005 r., aby utrwalić sukces „pomarańczowej rewolucji”) (Ochmański 2004: 37-38). Współpracę w ramach EPS proponowano też Rosji, która odmówiła i zażądała dla siebie specjalnych rozwiązań. Wychodząc naprzeciw jej oczekiwaniom w 2005 r. uruchomiono program „Wspólnych Przestrzeni”, a w 2010 r. „Partnerstwo dla Modernizacji”.

Europejska polityka sąsiedztwa zakłada współpracę z sąsiadami w promowaniu u nich praw człowieka, demokracji, praworządności, dialogu politycznego, reform ekonomicznych, w unowocześnianiu ich resortów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Istotne też jest stopniowe upowszechnianie europejskich standardów polityczno-gospodarczych (np. w zakresie ochrony własności intelektualnej). Konkretnie formy współpracy dotyczą m.in. liberalizacji handlu z UE (aż do utworzenia strefy wolnego handlu), wprowadzenia elementów wspólnego rynku (ułatwień w przepływie pracowników, usług i kapitału),

⁵¹ Wcześniej elementy takiej polityki tworzone dla krajów Basenu Morza Śródziemnego i państw poradyckich, a specjalne programy uruchomiono dla państw bałkańskich, wyniszczonych serią wojen lat 90.

współpracy energetycznej, transportowej, ochrony środowiska, udziału w unijnych programach edukacyjnych i badawczych, pomocy w uszczelnieniu granic. Komisja Europejska przyjęła dokument 4 grudnia 2006 r. „Wzmacniając EPS”. Uruchomiono specjalny fundusz Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który w perspektywie budżetowej UE na lata 2007–2013 zastąpił dwa wcześniejsze fundusze: MEDA wspierający kraje Basenu Morza Śródziemnego i TACIS przeznaczony dla krajów posowieckich. EISP na lata 2007–2013 miał 11,2 mld euro⁵². W kolejnej perspektywie budżetowej na lata 2014–2020 na ten cel przeznaczono 15,4 mld euro.

Europejska polityka sąsiedztwa była próbą stworzenia jednolitych ram instytucjonalno-prawnych dla kooperacji z sąsiadami UE i miała zastąpić – tworzone nieco doraźnie – mechanizmy współpracy z państwami środkowo-europejskimi, śródziemnomorskimi, posowieckimi itd. Jednak presja poszczególnych państw członkowskich UE szła w kierunku przeciwnym, czyli tworzenia przywilejów dla tych sąsiadów, którzy byli dla poszczególnych członków UE szczególnie istotni. Przykładem takiego działania w ramach EPS była sformułowana w latach 2008–2009 wizja Partnerstwa Wschodniego, którą Polska i Szwecja chciały zaoferować Ukrainie, Mołdawii, państwom kaukaskim i – pod warunkiem demokratyzacji – Białorusi. W innym kierunku rozwijała unijną dyplomację Francja, postulując w tym samym czasie powołanie Unii Eurośródziemnomorskiej. Pierwszy szczyt dyplomatów poświęcony tej koncepcji miał miejsce w listopadzie 2008 r. w Marsylii. Przyjęto na nim wiele szczegółowych projektów: poprawę transportu morskiego, walkę z zanieczyszczaniem morza, współpracę uniwersytecką, budowę licznych oczyszczalni ścieków w krajach Maghrebu, plan budowy transkontynentalnej autostrady Synaj–Casablanka. Drugi szczyt Unii Eurośródziemnomorskiej odbył się w listopadzie 2010 r. w Barcelonie, a dwa miesiące później rozpoczęła się „arabska wiosna”, która mocno zmieniła sytuację w regionie i politykę UE wobec państw arabskich.

Podsumowanie

Unia Europejska jest projektem w ciągłej ewolucji, która obejmuje również przyjmowanie nowych państw członkowskich. Na pierwszy rzut oka to UE wywiera wobec swojego otoczenia przemożny wpływ, oczekując od kandydatów

⁵² W 2006 r. UE wydała na EPS i na współpracę z Rosją 1237 mln euro, z czego 755,5 mln na kraje BMŚ, 117,2 mln na Palestynę i proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, 364,6 mln na Europę Wschodnią i Rosję. „Rocznik Strategiczny” 2006/2007, s. 121–122.

przestrzegania pewnego kanonu praw, zasad, wymuszając na nich reformy zarówno polityczne, społeczne, jak i gospodarcze. Jednak kolejne państwa wstępując do UE też zmieniają ją od środka. Wymuszają reformy instytucjonalne, nowe definiowanie poszczególnych polityk, zmianę hierarchii unijnych celów.

W kolejnych latach można oczekiwać kolejnych „drobnych” poszerzeń, przede wszystkim o kraje bałkańskie. Być może UE zdecyduje się na „big Bang”, czyli jednorazowe przyjęcie większej liczby państw, podobnie jak w 2004 r. Natomiast perspektywa „dużych” akcesji krajów takich jak Turcja czy Ukraina wydaje się o wiele odleglejsza, sięgać za 2020 r. Poszerzenia te przestają mieć walor tylko gospodarczy, w ostatnich latach przyjmowano państwa raczej niezamożne, aczkolwiek mające znaczny potencjał. Istotne było jednak, że rozrastająca się UE zyskuje na znaczeniu wobec innych potęg współczesnego świata, a akcesje kolejnych państw rozwiewają wątpliwości na temat atrakcyjności Unii Europejskiej w jej otoczeniu.

Literatura rekomendowana

Cooper R., *Pęknięcie granic. Porządek i chaos w XXI w.*, wyd. Media Rodzina, Poznań 2005.

Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Pietraś M., Stachurska-Szczesiak K., Misiągiewicz J. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

Bibliografia

„Rocznik Strategiczny” 2006/2007.

Abba L., *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, Macmillan, Nowy Jork 1944.

Arak P., *Zaskakujące dane o emigracji Polaków: prawda czy fałsz? Migracje i manipulacje*, „Polityka”, 4 kwietnia 2014 r.

Chrapek S., *Bułgaria walczy z nasilającą się emigracją*, <http://www.uniaeuropejska.org/bulgaria-walczy-z-nasilajaca-sie-emigracja>, tekst z 27.01.2014.

European Council in Copenhagen 21–22 June 1993, *Conclusions of the Presidency*, cz. 7, ust. a, pkt III.

Grecja kupuje niemiecką broń za fundusze z pakietów pomocowych, „Gazeta Wyborcza” 10 stycznia 2012, http://pieniadze.gazeta.pl/Gospodarka/1,122003,10941152,Grecja_kupuje_niemiecka_bron_za_fundusze_z_pakietow.html.

Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, „The American Economic Review” 51 (4), September 1961, s. 657–665.

Ochmański M., *Strategia Unii*, „Unia&Polska”, czerwiec–lipiec 2004, s. 37–38.

Unia biednieje, w Polsce rośnie rozwarstwienie, 23.12.2013, <http://forbes.pl/unia-biednieje-w-polsce-rosnie-rozwarstwienie,artykuly,168549,1,1.html>.

W przyszłym roku nastąpi masowa emigracja z Bułgarii?, <http://www.forbes.pl/w-przyszlym-roku-nastapi-masowa-emigracja-z-bulgarii-,artykuly,168691,1,1.html>.

Wallerstein I., *Analiza systemów-światów; wprowadzenie*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2007.