

MAGDALENA ŚLIWIŃSKA
Poznań

SPECYFIKA OBECNEJ RUNDY POSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Dla Unii Europejskiej, która wcześniej rozszerzała swój skład poprzez przyłączenie do swego grona najbliższych zachodnioeuropejskich sąsiadów, kolejna runda poszerzania, tym razem na wschód¹, różni się fundamentalnie od poprzednich pod wieloma względami. Główne problemy w integracji tych części Europy wynikają z wieloletniego podziału kontynentu po II wojnie światowej, związanych z tym różnic systemowych oraz zróżnicowania pod względem poziomu rozwoju gospodarczego między Wschodem i Zachodem Europy². Ponadto sama Unia Europejska jako organizacja boryka się z własnymi problemami, zarówno organizacyjno-instytucjonalnymi, jak i gospodarczymi, a poszerzenie jej składu o kolejne państwa wymaga przeprowadzenia wielu, często gruntownych reform. Kolejne poszerzenie jej składu stanowi więc dla obu stron (przyjmującej i przystępującej) prawdziwe wyzwanie ze względu na ogrom stojących przed nimi zadań, wynikających ze specyfiki sytuacji w jakiej znalazły się Europa Wschodnia i Zachodnia pod koniec XX w.

1. SYSTEM GOSPODARCZY I STOSUNKI HANDLOWE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ PRZED 1989 R.

Do 1989 r. gospodarki krajów socjalistycznych mogą być określane mianem nierynkowych, co oznacza, że nie rynek, a państwo określało kierunki alokacji czynników produkcji. Cały system opierał się na własności państwowej i większość

¹ Nie można jednak zapominać, że poza krajami Europy Środkowej i Wschodniej o członkostwo w UE ubiega się również Cypr, Malta i Turcja.

² P. Balázs, *Strategy for the Eastern Enlargement of the EU: An Integration Theory Approach*. W: *The State of the European Union*, Vol. 4 – *Deepening and Widening*. Red. P. Laurent, M. Maresceau, Lynne Rienner Publishers, Londyn 1998, s. 70-75. Autor podkreśla wiele różnych aspektów związanych z poszerzaniem UE na wschód, m.in.: w przeciwieństwie do poprzednich kandydatów, głównym oczekiwaniem obecnych kandydatów, ubiegających się o członkostwo w UE jest możliwość pomocy w rozwoju gospodarczym i bezpieczeństwo. Państwa, które niedawno uzyskały rzeczywistą niepodległość mogą mieć trudności w oddaniu pewnych kompetencji w ręce ponadnarodowych, unijnych organów, istnieje również ogólna niedojrzałość systemu politycznego (demokracji) w tym regionie.

decyzji dotyczących aktywności gospodarczej kraju była podejmowana na szczeblu centralnym. Również ceny towarów i czynników produkcji ustalane były na szczeblu centralnym, gdyż administracja ustalała wielkość produkcji i dystrybucji.

Działalność gospodarcza państwa określana była przez plany wieloletnie (najczęściej 5-letnie), które obciążone błędami³ często już w pierwszych latach realizacji ulegały zmianom i zniekształceniom. Zarówno to, jak i fakt, że system cen nie odzwierciedlał popytu na poszczególne dobra i czynniki produkcji prowadziło do marnotrawstwa zasobów, w szczególności energii, zasobów naturalnych i pracy⁴.

Przyczyną tego stanu rzeczy było zaakceptowanie przez kraje socjalistyczne, w okresie bezpośrednio po wojnie, radzieckiej koncepcji wzrostu gospodarczego, która charakteryzowała się maksymalnym rozwojem działu środków produkcji przy ograniczaniu dynamiki rozwoju produkcji dóbr konsumpcyjnych, ograniczaniem udziału konsumpcji prywatnej w wytworzonym dochodzie narodowym, koncentracją ogółu środków na budowie urządzeń przemysłowych, dążeniem do wzrostu produkcji za wszelką cenę bez względu na koszty i jakość produkcji oraz znaczną polityzacją decyzji ekonomicznych⁵.

W odpowiedzi na tendencje integracyjne w Europie Zachodniej kraje socjalistyczne utworzyły Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej⁶. Nie przejęła ona jednak, tak jak Europejska Wspólnota Gospodarcza, części kompetencji krajów członkowskich. Również zaangażowanie poszczególnych jej członków we wzajemną integrację było mniejsze niż w państwach EWG. Można wyróżnić trzy cechy wpływające na specyfikę integracji w ramach RWPG. Po pierwsze, integracja dotyczyła przede wszystkim koordynacji planów centralnych, głównie zagadnień związanych z handlem, wspólnymi projektami czy *joint ventures*. Po drugie, w celu zapobieżenia tendencji do polaryzacji między krajami uprzemysłowionymi a dostarczającymi surowce, międzynarodowy socjalistyczny podział pracy wymagał raczej integracji międzygałęziowej niż wewnątrzgałęziowej. Trzecią cechą była hegemonia ZSRR, prowadząca do określonego stopnia integracji

³ R. Barczyk, *Główne teorie współczesnych wahań koniunkturalnych*. Poznań 1997, s. 184-193.

⁴ W gospodarce centralnie zarządzanej obowiązywała formuła cen opartych na kosztach, co w prostej linii pozwalało przesunąć ciężary niegospodarności i koszty marnotrawstwa na konsumenta. Ponieważ ceny produktów ustalane były na podstawie kosztów ich wytworzenia, przedsiębiorstwa państwowe chcąc zwiększyć wartość swej produkcji (np. w celu wywiązania się z planu i otrzymania środków na dalsze inwestycje), zwiększały koszty jej wytworzenia. Ponadto przedsiębiorstwa starały się unikać nakładów przynoszących efekty w dłuższym okresie (np. obniżanie kosztów przez unowocześnianie produkcji), gdyż podlegały tylko rocznemu systemowi ocen.

⁵ R. Barczyk, *op. cit.*, s. 184.

⁶ S. Senior Nello, *The New Europe – Changing Economic Relations between East and West*. Londyn 1991, s. 16. RWPG utworzone zostało w 1949 r., głównie jako odpowiedź polityczna na Plan Marshalla. Aktywnie zaczęła działać dopiero po utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r. Należy tu ponadto wspomnieć, że do RWPG należały 3 pozaeuropejskie państwa: Kuba, Mongolia i Wietnam.

politycznej. Wszystko to miało wpływ na stosunki handlowe między poszczególnymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, jak również na handel z partnerami z Europy Zachodniej⁷.

Udział ZSRR w handlu zagranicznym pozostałych państw RWPG był znaczny (tab. 1). ZSRR eksportował do mniejszych krajów RWPG głównie gaz, olej i surowce naturalne w zamian za produkty rolne i wyroby przemysłowe. Uważa

Tabela 1

*Udział ZSRR w handlu mniejszych państw Europy Środkowo-Wschodniej
(% na podstawie wartości w \$)*

	Import			Eksport		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Bułgaria	59,0	56,2	57,1	55,7	56,6	61,1
Czechosłowacja	45,8	45,5	43,0	43,5	43,5	41,0
NRD	39,7	40,2	42,4	38,0	37,5	36,0
Polska	37,8	36,8	35,9	30,1	31,2	29,3
Rumunia	22,4	19,8	57,1	17,4	15,4	21,4
Węgry	30,0	30,9	28,6	33,5	33,9	33,1

Źródło: Eurostat za: S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 76.

się, że system cen stosowanych w tym handlu zawierał w okresie 1975-1985 subwencje ZSRR dla swoich mniejszych sąsiadów, co szczególnie było widoczne w wolniejszym wzroście cen energii eksportowanej z ZSRR do krajów RWPG od cen światowych. Nie można jednak twierdzić, by państwa te odnosiły z tego powodu jakieś zyski, gdyż narzucona przez ZSRR nieefektywna struktura gospodarcza wymagała zużycia znacznie więcej energii.

Handel w ramach RWPG był dla państw Europy Środkowo-Wschodniej bardzo ważny. Przykładowo w 1988 r. dla europejskich krajów RWPG handel w ramach tej organizacji wynosił 55% ich całego eksportu oraz 58% ich importu, przy czym w przypadku surowców naturalnych i energii udział ten wynosił 90%, natomiast dóbr konsumpcyjnych i produktów inwestycyjnych 40-50%⁸. Zarówno udział handlu w ramach „bloku wschodniego” w handlu zagranicznym poszczególnych jego członków, jak również fakt, że gospodarki te partycypowały przez

⁷ Więcej na temat funkcjonowania handlu zagranicznego w Polsce po II wojnie światowej, a w szczególności o modelach kierowania handlem zagranicznym oraz o jego planowaniu patrz T. Rynarzewski, *Funkcjonowanie handlu zagranicznego w Polsce. W: Zagadnienia współpracy gospodarczej przedsiębiorstw z zagranicą*, Red. Z. Kowalczyk, Skrypt nr 411, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1989, s. 38-52.

⁸ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 76.

40 powojennych lat w różnego rodzaju wspólnych projektach doprowadziło do rozwoju pewnych wspólnych norm i standardów, jak również technologii w niektórych dziedzinach. Wszystko to powodowało, że przestawienie się na handel z partnerami z Europy Zachodniej wymagało ogromnych zmian.

2. STOSUNKI GOSPODARCZE I HANDLOWE RWPG Z EWG DO 1989 R.

Ustanowiony w Jałcie podział Europy i związana z nim międzynarodowa sytuacja polityczna skutecznie zlikwidowały powiązania zarówno polityczne, jak i gospodarcze między Wschodem i Zachodem Europy⁹, a Traktat Rzymski nawet nie wspominał o istnieniu państw RWPG¹⁰. Zarówno ze względów politycznych, jak i z powodu obaw przed bliższą współpracą handlową z gospodarkami nierynkowymi, polityka EWG wobec Europy Wschodniej była bardzo ostrożna i protekcyjna. Zależność od dostawców z gospodarek centralnie zarządzanych, gdzie ceny ustalane były na szczeblu centralnym, gdzie istniały monopole na handel zagraniczny i których waluty nie były w pełni wymienne, uważana była w Brukseli za niebezpieczeństwo dla Wspólnoty Europejskiej¹¹. Z tych właśnie względów w wielowarstwowym systemie preferencji handlowych EWG Europa Wschodnia znajdowała się na ostatnim miejscu, wśród krajów nieuprzywilejowanych¹². W celu utrzymania kontroli w handlu między Europą Wschodnią i Zachodnią państwa członkowskie EWG mogły zawierać tylko krótkoterminowe umowy handlowe z krajami RWPG; w 1961 r. okres ten został skrócony przez Radę EWG do jednego roku.

Nie oznacza to jednak, że partnerzy z obu części Europy nie podejmowali prób nawiązania bliższej współpracy gospodarczej i zwiększenia wymiany hand-

⁹ J. Mulewicz, *Complex Bargaining with a Difficult Partner – Poland's Experiences with the Community*. W: *Monitoring Association and Beyond: The European Union and Visegrád States*. Red. B. Lippert, H. Schneider, Europa Union Verlag, Bonn 1995, s. 187; R. Stawarska, *Poland's Association with the EEC*. „Polish Western Affairs”, Vol. 33, nr 1/1992, s. 77. Z tych względów zasadnicze zmiany tej sytuacji były możliwe tylko poprzez zmianę konfiguracji czynników politycznych.

¹⁰ E. Grilli, *The European Community and Developing Countries*. Cambridge University Press, Cambridge 1993, s. 296.

¹¹ E. Grilli, *op. cit.*, s. 300-301. Zdaniem państw EWG, na nierynkowych gospodarkach RWPG nie można było polegać tak, jak na pozostałych partnerach handlowych. Chodziło tu z pewnością o niemożność przewidzenia pewnych zachowań handlowych partnerów z zupełnie innego systemu gospodarczego. Z tych między innymi względów import z RWPG był traktowany jako niszczący rynek wewnętrzny EWG.

¹² S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 96-97. Nieuprzywilejowanie oznaczało w tym przypadku ograniczenie preferencji handlowych do Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania (MFN), która była wynegocjowana w ramach GATT. Ogólnym Systemem Preferencji (GSP) objęta była spośród krajów RWPG tylko Rumunia (od 1974 r.). Specjalne preferencje obejmowały zarówno kraje EFTA, jak i 66 państw ACP w ramach umów z Lomé oraz państwa objęte Polityką Śródziemnomorską EWG.

lowej. Przykładowo Francja w 1965 r. podpisała z ZSRR umowę o wymianie naukowej i technologicznej, a w 1966 r. zniosła wiele z ograniczeń ilościowych na import z Europy Wschodniej (uczyniły to również Włochy w stosunku do importu z ZSRR). Bardzo ważnym momentem było podpisanie przez ZSRR i RFN Traktatu Moskiewskiego w 1970 r. i umowy o dziesięcioletniej współpracy gospodarczej, przemysłowej i technologicznej między obydwooma państwami w 1973 r. Nawiązanie oficjalnych kontaktów utrudniał brak oficjalnego uznania EWG przez kraje RWPG aż do 1988 r. Mimo to Komisji udało się zawrzeć w latach 60. kilka umów z państwami wschodnioeuropejskimi¹³, a w latach 1973-1974 doszło do zawarcia między krajami EWG i RWPG bilateralnych umów o wzajemnej współpracy i wymianie handlowej w ramach poszczególnych sektorów¹⁴. Zasadnicze jednak zmiany w stosunkach handlowych między obydwooma blokami stały się dopiero możliwe w drugiej połowie lat 80.

Gospodarki EWG były znacznie bardziej aktywne w handlu międzynarodowym niż państwa RWPG. Podczas gdy import Wspólnoty Europejskiej wynosił w 1986 r. 35% importu światowego, a eksport 37% eksportu światowego, odpowiednio wskaźniki dla handlu Europy Wschodniej wynosiły 8,6% i 9,1%¹⁵. Wymiana handlowa między EWG a RWPG nie była raczej rozległa, a jej cechą charakterystyczną była znaczna asymetria¹⁶. Wymiana handlowa z Europą Zachodnią odgrywała w państwach socjalistycznych znacznie istotniejszą rolę, niż w państwach EWG, dla których handel z Europą Wschodnią stanowił niewielką część w całości ich handlu międzynarodowego. Przykładowo w 1986 r. import Europy Wschodniej z EWG stanowił 31% jej całego importu, podczas, gdy import z Europy Wschodniej stanowił tylko 7% całego importu EWG (tab. 2 i 3).

Największy udział w eksporcie mniejszych państw Europy Wschodniej miały surowce naturalne, głównie paliwa (w przypadku Polski – węgiel) oraz różnego rodzaju fabrykaty. Na import tych krajów z EWG składały się natomiast głównie wyroby przemysłu maszynowego i chemicznego oraz fabrykaty i wyposażenie transportowe (tab. 4 i 5). W przypadku Polski największy udział w eksporcie do krajów EWG miała żywność (21%), fabrykaty klasyfikowane jako surowce (19%) oraz paliwa – głównie węgiel (16%) i inne artykuły przemysłowe (16%). Natomiast w imporcie Polski z EWG, podobnie jak

¹³ J. Pinder, *The European Community and Eastern Europe*. Royal Institute of International Affairs, Londyn 1991, s. 9-10.

¹⁴ G. Vermeulen, *Verdieping en verbreding van de E.G. – Enn beschouwing over de economische integratie rond het jaar 2000*, VIII 1993, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen, s. 65. Odbywało się to oczywiście ku niezadowoleniu Komisji Europejskiej, która uważała, że zewnętrzna polityka handlowa leży w jej gestii. Więcej na temat historii stosunków gospodarczych między Europą Wschodnią i Zachodnią patrz E. Grilli, *op. cit.*, s. 297-307 oraz J. Pinder, *op. cit.*, s. 8-25.

¹⁵ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 77.

¹⁶ G. Vermeulen, *op. cit.*, s. 64.

Tabela 2

Udział krajów Europy Środkowej i Wschodniej w handlu EWG (w %)

	Eksport EWG (12)			Import EWG (12)		
	1958	1975	1988	1958	1975	1988
ZSRR	1,1	2,0	1,1	1,3	1,5	1,4
NRD	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Polska	0,6	0,1	0,3	0,6	0,7	0,4
Czechosłowacja	0,4	0,4	0,2	0,4	0,3	0,2
Węgry	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
Mniejsze państwa Europy Wschodniej	1,6	2,9	1,2	1,6	1,9	1,3
Wszystkie państwa Europy Wschodniej	2,7	4,9	2,3	2,9	3,5	2,7

Źródło: Eurostat za: S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 79.

i u innych państw socjalistycznych, zdecydowaną większość, bo 75%, stanowiły wyroby przemysłu chemicznego, maszynowego (w tym wyposażenie transportowe) oraz surowce¹⁷.

Tabela 3

Udział EWG w handlu krajów Europy Środkowej i Wschodniej (w %)

	Import			Eksport		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
ZSRR	12,2	11,5	14,4	18,1	13,2	11,4
NRD	20,2	15,9	15,5	19,6	18,2	15,8
Polska	18,5	17,0	18,1	22,6	23,6	23,4
Czechosłowacja	9,5	9,7	10,6	9,0	9,6	9,5
Węgry	21,6	22,5	24,3	16,0	17,3	19,7

Źródło: Eurostat za: S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 79.

Wymiana handlowa z Europą Środkowo-Wschodnią była przez EWG ściśle regulowana, ze względu m.in. na to, że większość eksportowanych przez RWPG towarów (wyroby przemysłu tekstylnego, obuwniczego, stalowego oraz ceramicznego) należało do tzw. sektorów wrażliwych państw EWG¹⁸. Cła nakładane przez EWG na importowane wyroby tekstylne, ceramiczne czy fabrykaty były

¹⁷ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 82-83. Więcej szczegółów na ten temat patrz J. Pinder, *op. cit.*, s. 14-16.

¹⁸ G. Vermeulen, *op. cit.*, s. 64.

szczególnie wysokie, aczkolwiek zasadniczą rolę w ochronie rynku zachodnio-europejskiego odgrywały bariery pozataryfowe. Badania Olechowskiego i Yeats (1982) wykazały, że 78% importu tekstyliów podlegało barierom pozataryfowym EWG. Podczas gdy 27% całego eksportu RWPG do Europy Zachodniej podlegało kontyngentom, czy ograniczającym umowom licencyjnym, podobnym ograniczeniom podlegało tylko 8-9% importu EWG z krajów rozwiniętych i rozwijających się. Podobnie było z ograniczeniami określonymi przez ceny minimalne: podlegało im 6,6% importu z RWPG, a tylko 0,5% importu z krajów rozwiniętych i rozwijających się. W przypadku Polski 38% jej eksportu do EWG podlegało kontyngentom i licencjonowaniu, 8% cenom minimalnym, a dalsze 7% różnym opłatom¹⁹.

Omawiając wymianę handlową krajów EWG z Europą Środkowo-Wschodnią warto przypomnieć, że na wymianę handlową produktów rolnych znaczny wpływ miała Wspólna Polityka Rolna EWG²⁰. Łącznie z efektem dyskryminacji, spowodowanym powiększaniem EWG, było to powodem protestów wschodnioeuropejskich eksporterów produktów rolnych, głównie Polski i Węgier. Z tych między innymi względów Polska w 1965 r. (a Węgry w 1968) negocjowała warunki eksportu polskich produktów rolnych do EWG. Efektem tych negocjacji były tzw. umowy rolnicze, w których EWG zobowiązywała się do nienakładania dodatkowych opłat na importowane z Polski produkty rolne pod warunkiem, że nie będą one eksportowane po cenie niższej od pewnej ustalonej wartości. Między 1980 a 1982 r. podpisane zostały z Polską, Bułgarią, Rumunią, Węgrami i Czechosłowacją umowy, które przybrały formę dobrowolnych ograniczeń eksportu (*VER*) i ustalały roczne kontyngenty na mięso baranie i kozie.

Podobnie jak w innych dziedzinach, handel produktami rolniczymi odznaczał się również wyraźną asymetrią. Przykładowo w 1986 r. import z krajów EWG stanowił 10,8% ogółu importu produktów rolniczych krajów RWPG, natomiast eksport tych produktów do EWG – 26,8% całości eksportu tego sektora. Odpowiednie udziały w przypadku EWG wynosiły natomiast 1,7% i 2,5%²¹. Warto również zwrócić uwagę, że podczas gdy wartość importu artykułów rolnych z państw RWPG wzrosła na przestrzeni lat ponad trzykrotnie, jej udział w całości importu EWG systematycznie się zmniejszał. Odnośnie do struktury handlu produktami rolnymi można ogólnie powiedzieć, że na eksport

¹⁹ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 88-89.

²⁰ Wysoki poziom cen gwarantowanych oraz subsydia eksportowe przemieniły Europę Zachodnią z importera netto w eksportera netto wielu produktów żywnościowych. Polityka EWG powodowała znaczne obniżenie cen światowych produktów rolnych, z czego niewątpliwie korzystali ich wschodnioeuropejscy importerzy (głównie ZSRR, Polska, Czechosłowacja i NRD), z drugiej jednak strony protekcyjnistyczna natura WPR dała się we znaki tradycyjnym eksporterom produktów rolnych (Polsce i Węgrom). S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 141-145.

²¹ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 130.

Tabela 4

Struktura importu krajów EWG z mniejszych państw Europy Wschodniej w 1987 (w %)

	Polska	Węgry	Czecho- słowacja	Rumunia	NRD	Bułgaria	Razem
0	21	24	7	5	3	13	6,8
1	0	1	0	0	0	5	0,4
2	11	10	12	3	6	8	10,0
3	16	4	9	35	5	20	42,2
4	0	0	0	0	0	0	0,1
5	6	10	10	5	16	11	6,8
6	19	18	30	14	27	19	14,9
7	11	11	13	7	23	8	7,7
8	16	21	15	31	19	13	10,1
9	1	2	2	1	0	4	1,1

0 – żywność, 1 – browary i tabaka, 2 – zasoby naturalne, niejadalne, z wyjątkiem paliw, 3 – paliwa naturalne, 4 – tłuszcze zwierzęce i roślinne, 5 – chemikalia, 6 – produkty przetworzone, fabrykaty, sklasyfikowane jako materiały, 7 – maszyny i wyposażenie transportowe, 8 – różne produkty przetworzone, towary i transakcje nie sklasyfikowane według rodzaju.

Źródło: Eurostat za: S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 80.

Tabela 5

Struktura eksportu krajów EWG do mniejszych państw Europy Wschodniej w 1987 (w %)

	Polska	Węgry	Czecho- słowacja	Rumunia	NRD	Bułgaria	Razem
0	9	3	5	5	8	3	5,6
1	1	1	1	0	4	1	1,1
2	3	4	6	10	7	3	4,8
3	1	0	0	1	1	2	0,8
4	1	0	0	0	0	0	0,4
5	24	22	19	21	18	21	21,3
6	19	26	15	36	18	20	20,8
7	32	33	43	15	35	42	35,5
8	7	9	9	10	7	6	7,9
9	3	2	2	1	2	2	1,8

0 – żywność, 1 – browary i tabaka, 2 – zasoby naturalne, niejadalne, z wyjątkiem paliw, 3 – paliwa naturalne, 4 – tłuszcze zwierzęce i roślinne, 5 – chemikalia, 6 – produkty przetworzone, fabrykaty, sklasyfikowane jako materiały, 7 – maszyny i wyposażenie transportowe, 8 – różne produkty przetworzone, towary i transakcje nie sklasyfikowane według rodzaju.

Źródło: Eurostat za: S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 83.

do Europy Wschodniej składało się głównie zboże, produkty mięsne, cukier i miód oraz warzywa i owoce, natomiast importowano stamtąd przede wszystkim żywiec i produkty mięsne oraz warzywa i owoce.

3. TRANSFORMACJA GOSPODARCZA

U progu lat 90. Europa Wschodnia stanęła wobec bezprecedensowego w historii wyzwania: tworzenia demokracji, gospodarki rynkowej i systemu bezpieczeństwa jednocześnie²². Zniesienie centralnego planowania oraz związanej z nim kontroli politycznej wymagało daleko idących przemian systemowych. Nie tylko gospodarka, ale całe społeczeństwo musiało ulec transformacji²³. Ponadto państwa te, w trosce o swe bezpieczeństwo, zabiegały z jednej strony o względy NATO i UE, z drugiej zaś, nawiązując bliższą współpracę (np. Umowy Stowarzyszeniowe) z dużo silniejszym partnerem, starały się wynegocjować jak najlepsze warunki dla swego niestabilnego politycznie i gospodarczo kraju.

Zapaść gospodarcza w byłych krajach socjalistycznych na przełomie lat 80. i 90. była spowodowana nie tylko bezpośrednią konfrontacją ich nierynkowych gospodarek z rzeczywistością rynkową. Słabości systemu centralnie zarządzanego były ewidentne już od dłuższego czasu, jednak zachodnie kredyty lat 70., umożliwiające import, podtrzymywały wzrost i pozwalały na odroczenie reform. Jak wiadomo, późniejsze reformy nie doprowadziły do rzeczywistego polepszenia sytuacji gospodarczej, a kolejne kryzysy udowodniały tylko, że system ten był nieefektywny i niezdolny do podniesienia poziomu życia społeczeństwa. W tej sytuacji na początku lat 90. w większości krajów Europy Wschodniej system centralnie zarządzany pozostawił w spadku gospodarki ogromnie zadłużone i absolutnie niezdolne do funkcjonowania w warunkach rynkowych. Upadek systemu wymiany handlowej w ramach RWPG spowodował drastyczne jej ograniczenie, a konfrontacja produkcji wschodnioeuropejskiej z rynkiem światowym udowodniła jej niską jakość i strukturę nieadekwatną do zapotrzebowania rynku. Rezultatem był oczywiście drastyczny spadek sprzedaży, a co za tym idzie produkcji oraz zatrudnienia. Gospodarka wymagała więc wszechstronnych reform.

Ogólnie można powiedzieć, że reformy związane z transformacją gospodarczą dokonywały się w trzech płaszczyznach. Pierwszą była stabilizacja makroekon-

²² M. Ziółkowski, *Structural Dilemma of the Transition and the Functioning of the Polical System*. „Current Politics and Economics of Europe”, Vol. 7., No. 4., Nova Science Publishers, 1998, s. 289-299.

²³ H. Grabbe, K. Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*. The Royal Institute of International Affairs, Londyn, 1998, s. 43. Warto przypomnieć, że większość spośród wschodnioeuropejskich kandydatów do członkostwa w UE budowało w tym okresie swą państwowość (były republiki bałtyckie czy Czechy, Słowacja i Słowenia).

miczna, drugą – restrukturyzacja gospodarki, zmiany systemowe oraz prywatyzacja, a trzecią – podjęcie środków zabezpieczających społeczeństwo przed negatywnymi skutkami reform (głównie dotyczyło to bezrobocia), nie likwidujących jednak bodźców do ich dalszego sprawnego przeprowadzania²⁴.

Zadaniem stabilizacji makroekonomicznej było przykładowo ograniczanie inflacji, czy podejmowanie konkretnych działań w przypadku, gdy dochody z eksportu nie wystarczały na obsługę długu zewnętrznego. W przypadku Europy Wschodniej wymagało to m.in. wprowadzenia dyscypliny monetarnej, co pociągało za sobą potrzebę utworzenia niezależnych banków centralnych, systemu banków komercyjnych, rynków finansowych czy reform systemów podatkowego i wynagrodzeń. Przykładowo w Polsce, która w 1989 r. osiągnęła inflację (hiperinflację) ponad 700%²⁵ wprowadzono indeksację płac oraz „popiwiek”.

Restrukturyzacja gospodarcza wymagała skorygowania wszystkich zakłóceń spowodowanych centralną kontrolą cen oraz centralną alokacją zasobów. Przedsiębiorstwa należało przetransformować z jednostek administracyjnych, wykonujących nałożony z góry plan na podmioty gospodarcze, odpowiedzialne za decyzje dotyczące nakładów, cen, produkcji czy zbytu. Było to ściśle powiązane z prywatyzacją sektora państwowego oraz liberalizacją rynku pracy, która z jednej strony polegała na uelastycznianiu płac (uzależnianiu ich od np. produktywności), a z drugiej na zwiększeniu mobilności czynnika pracy. Restrukturyzacja przemysłu pociągała za sobą bowiem likwidację miejsc pracy w jednych sektorach i tworzenie ich w innych. Liberalizacja wymagała z kolei nie tylko reformy systemu handlowego w ramach RWPG oraz stworzenia możliwości bezpośredniego udziału przedsiębiorstw w transakcjach handlu zagranicznego, ale również eliminacji kontyngentów i licencjonowania importu, zniesienia subsydiów i ulg podatkowych, sprzecznych z umowami w ramach GATT, czy wprowadzenia wymiennalności walut.

Oczywiście wszystkie trzy płaszczyzny reform gospodarczych nakładały się nie tylko na siebie, ale wiązały z zagadnieniami politycznymi i socjalnymi. Przykładowo wprowadzenie programu stabilizacji w Polsce zaowocowało na początku 1990 r. spadkiem płac realnych oraz standardu życia²⁶. Ogromny problem społeczny stanowią nadal szybko rosnące różnice płacowe, zwłaszcza, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzował w okresie socjalizmu egalitaryzm. Obecne przemiany rynkowe wymagają od ich społeczeństw zasadniczej

²⁴ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 155-160.

²⁵ W. Wilczyński, *Ekonomia i polityka gospodarcza okresu transformacji – wybór prac z lat 1991-1995*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 59.

²⁶ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 162. W styczniu 1990 r. płace realne spadły w porównaniu do grudnia 1989 r. o 24%, aczkolwiek niedobór towarów w przeszłości oraz hiperinflacja mogą sprawiać, że dane te są przeszacowane. W porównaniu z 1987 r. płace realne w Polsce spadły o 2-3%.

zmiany mentalności. Część społeczeństwa, która polepszyła lub zachowała swą pozycję ekonomiczną jest nadal mniejsza od tej, która ucierpiała z powodu transformacji²⁷.

Mimo wielu trudności transformacja gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej przebiega w sposób systematyczny i w krajach tych następuje szybki rozwój gospodarczy²⁸. Nie jest on identyczny dla wszystkich państw regionu, podobnie jak nie jest identyczna droga, jaką dążą do tego samego celu. Jest to jednak zupełnie zrozumiałe wzięwszy pod uwagę fakt, że w momencie rozpoczęcia transformacji gospodarczej kraje te znajdowały się w różnej sytuacji zarówno politycznej, jak i gospodarczej²⁹. Według badań Banku Światowego do grupy krajów, posiadających najbardziej zaawansowany poziom gospodarczy w tym regionie należą: Republika Czeska, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja. Nie należy jednak zapominać, iż obecni kandydaci są gospodarczo znacznie słabiej rozwinięci od większości członków UE. Głównym problemem młodych demokracji – takich jak Polska – jest ich niezdolność do poprawy w krótkim okresie struktury gospodarczej i dobrobytu swoich społeczeństw³⁰. Z tych właśnie względów można uznać, że sytuacja gospodarcza kandydatów z Europy Środkowo-Wschodniej przyczynia się w dużym stopniu do specyfiki obecnej rundy poszerzania UE.

²⁷ M. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 292. Podczas gdy w Ameryce Łacińskiej stosunek płac najwyższych do najniższych wynosił od 11,4:1 do 32,1:1, a w wysoko uprzemysłowionych państwach zachodnich od 4,6:1 do 7,7:1, stosunek ten w Polsce wynosił 3,6:1, a na Węgrzech – tylko 3:1. W gospodarkach okresu transformacji powstał pewnego rodzaju dualizm płacowy. Część społeczeństwa jest wynagradzana na podstawie „wyrównującej dobrobyt logiki socjalizmu” (tzw. sfera budżetowa), natomiast druga część – na podstawie niedawno wprowadzonej logiki rynkowej opartej na indywidualnych osiągnięciach jednostki (sektor prywatny). W rezultacie za praktycznie tę samą pracę można otrzymywać różne płace w zależności od tego, w jakim sektorze jest się zatrudnionym.

²⁸ Odnosi się to do większości państw Europy Środkowej i Wschodniej, kandydujących do członkostwa w UE, bez Rosji i niektórych byłych republik ZSRR nie ubiegających się o wejście do UE.

²⁹ Najczęściej przytaczanymi przykładami różnych sposobów transformacji jest droga obrana przez Polskę – terapia szokowa przeprowadzona w ramach Planu Balcerowicza oraz droga Węgier, które wybrały opcję gradualistyczną. Zarówno na temat korzyści i zagrożeń wynikających z obu strategii, jak i na temat pożądanej kolejności przeprowadzania kolejnych reform zdania wśród ekonomistów są podzielone. G. Vermeulen, *op. cit.*, s. 67. To, co należy sobie w tym momencie uświadomić to fakt, że obranie konkretnej drogi transformacji było w dużym stopniu zdeterminowane ówczesną sytuacją gospodarczą i polityczną kraju. Przykładowo pogrążona w głębokim kryzysie Polska nie mogła pozwolić sobie na obranie strategii gradualistycznej, gdyż chociażby tylko zwalczanie hiperinflacji wymagało szybkich i radykalnych działań. Rozważanie więc zalet i wad poszczególnej strategii bez uwzględniania tego typu czynników trudno uznać za uzasadnione. Najbardziej wymownym przykładem jest tutaj fakt, że zarówno Węgry, jak i Polska należą do przodujących gospodarek tego regionu.

³⁰ M. Ziółkowski, *op. cit.*, s. 298.

4. REFORMY UE

Wcześniej przytaczane argumenty wykazują wyraźnie, że rozszerzanie Unii Europejskiej na wschód jest ogromnym wyzwaniem, zarówno dla państw kandydujących, jak również dla niej samej. Perspektywa przyjęcia krajów z Europy Środkowo-Wschodniej od samego początku ożywiła dyskusję na stale poruszany wewnątrz UE temat: „poszerzać, czy pogłębiać?”. Jest to zupełnie zrozumiałe, gdyż poszerzenie UE z 15 do 26 i więcej członków, jak również różnica w poziomie rozwoju gospodarczego kandydatów w stosunku do państw członkowskich UE, wymaga przeprowadzenia wielu reform dotyczących zasad funkcjonowania tej organizacji. Nie wszystkie jednak obecne, czy przyszłe reformy UE są spowodowane zamiarem jej poszerzenia na wschód³¹. Niektóre z nich są spowodowane także poprzednią rundą poszerzania UE, czy jej aktualnymi problemami wewnętrznymi³².

Przyjęcie państw Europy Środkowo-Wschodniej do Unii, nawet jeśli nastąpiłoby stopniowo w kilku grupach, będzie miało wpływ zarówno na finanse UE (budżet), jak i na sposób jej funkcjonowania (system instytucjonalny). Jest to spowodowane tym, że kraje te posiadają relatywnie niski poziom dochodów oraz stosunkowo duży sektor rolniczy, natomiast udział wydatków na Wspólną Politykę Rolną (WPR) i Fundusze Strukturalne stanowi 80% wydatków budżetowych UE³³.

Objęcie WPR nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej bez zmiany jej obecnej formy nie byłoby możliwe bez powiększenia budżetu UE, gdyż spowodowałoby to wzrost kosztów WPR o ok. 30-50%³⁴. Zdecydowanie przeciwni są temu obecni członkowie UE, a szczególnie płatnicy netto, czyli kraje członkowskie, których składki do wspólnotowego budżetu przewyższają otrzy-

³¹ Każde z dotychczasowych poszerzeń UE wpływało na konieczność pewnych dostosowań ze strony UE, zarówno pod względem instytucjonalno-organizacyjnym, jak i finansowym. Przykładowo nawet ostatnia runda poszerzania o kraje *EFTA* wiązała się z utworzeniem specjalnych funduszy w celu pomocy nowym członkom w problemach związanych z integracją z UE. H. Grabbe, *op. cit.*, s. 91. Już w 1995 r. zdawano sobie sprawę, że jest to ostatnie poszerzenie nie wymagające poważnych reform instytucjonalnych, gdyż już funkcjonowanie 15 państw na zasadach utworzonych tylko dla sześciu powoduje wiele dyskusji i kontrowersji.

³² Chodzi tu szczególnie o proces podejmowania decyzji w ramach instytucji unijnych, podział głosów w poszczególnych organach UE między kraje członkowskie, czy wielkość tych organów. Poza wcześniej wspomnianymi zmianami organizacyjnymi poważnym problemem jest dla UE bezrobocie oraz wewnętrzna presja utrzymywania protekcjonizmu w UE. K. Hartwig, P. Welfens, *Western European Integration and Eastern European Transformation*. „Intereconomics”, VII-VIII 1996, s. 180.

³³ H. Grabbe, *op. cit.*, s. 90.

³⁴ Koszty te są trudne do konkretnego oszacowania, gdyż zależą one od przyszłych reform rolnictwa w Europie Wschodniej, wzrostu jego efektywności oraz produkcji w wartościach realnych. H. Grabbe, *op. cit.*, s. 96-97.

wane z niego środki. Ponieważ Komisja Europejska w swej propozycji finansowania UE w latach 2000-2006 nie zakładała zwiększenia budżetu³⁵, sposób finansowania WPR będzie musiał być zreformowany zanim polityką tą objęci zostaną nowi członkowie. Z powyższych względów, jak również z powodu wieloletnich zewnętrznych i wewnętrznych nacisków na reformę WPR, Agenda 2000 proponuje dalszą kontynuację ogólnych założeń reformy MacSharry'ego poprzez obniżanie cen gwarantowanych i subsydiów eksportowych przy jednoczesnym zwiększaniu dla farmerów pomocy bezpośredniej, uniezależnionej od wolumenu produkcji³⁶. Przy założeniu, że pierwsze pięć państw zostanie przyjętych w 2002 r., Agenda 2000 proponuje ulokowanie w Europie Wschodniej (u wszystkich 10 kandydatów łącznie) do 2006 r. 10% sumy dostępnej dla obecnych członków UE, przy czym fundusze te miałyby być przeznaczone raczej na reorganizację sektora rolniczego, aniżeli na wprowadzenie tradycyjnego dla WPR systemu cen gwarantowanych. Plany te są więc oparte na kilku założeniach. Po pierwsze, na istnieniu długiego okresu przejściowego i nieobejmowaniu od razu nowych członków Wspólną Polityką Rolną, po drugie, na założeniu, że rolnicy ze wschodnich państw już powiększonej UE zgodzą się na nierówne traktowanie (nie byłoby wówczas objęci systemem dopłat bezpośrednich) i po trzecie, że dojdzie do zaproponowanej przez Agendę 2000 redukcji wspierania cen³⁷. Obecnie, w obliczu braku konsensu między krajami członkowskimi, spełnienie tych wszystkich warunków wydaje się być mało prawdopodobne i mimo że przyjęcie już tylko części państw Europy Środkowo-Wschodniej wymagać będzie podjęcia konkretnych decyzji na temat wielkości transferów i mechanizmów WPR, to nie powiększenie UE, ale negocjacje w ramach WTO mogą stać się rzeczywistym bodźcem do przeprowadzenia reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)³⁸.

³⁵ Szczyt w Edynburgu ustalił na okres 1994-1999 limit składek do budżetu UE na poziomie 1,27% PKB poszczególnych państw członkowskich. Agenda 2000, zawierająca propozycje Komisji Europejskiej (KE) na lata 2000-2006 nie zakładała wzrostu tego pułapu, przymując, że wzrost gospodarczy (2% w Europie Zachodniej i 4% w Środkowo-Wschodniej) pozwoli na absolutny wzrost rozmiaru budżetu UE. Więcej szczegółów patrz: *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*. Sociaal-Economische Raad, Haga 1998.

³⁶ H. Grabbe, *op. cit.*, s. 98. Wewnętrzna presja na reformy WPR związana jest z jej bardzo wysokimi kosztami, natomiast zewnętrzna – z następną rundą negocjacji w ramach WTO na temat liberalizacji handlu światowego w tym sektorze. Celem reformy jest zatem obniżenie kosztów WPR z jednej strony poprzez zmniejszenie drogiej nadprodukcji oraz stopniowe przystosowanie europejskiego rolnictwa do integracji tego sektora z rynkiem światowym z drugiej strony.

³⁷ H. Grabbe, *op. cit.*, s. 98-99. Na szczycie w Berlinie ustalono, iż redukcja cen gwarantowanych zostanie wprowadzona, lecz w tempie wolniejszym od zaproponowanego przez Agendę 2000. K. Bachmann, *Decyzje Rady Europejskiej w Berlinie i ich wpływ na rozszerzenie Unii*, s. 6-10.

³⁸ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 38-39; H. Grabbe, *op. cit.*, s. 99. Wielka Brytania i Szwecja optują za bardziej radykalną reformą WPR, niż przedstawione propozycje w Agendzie 2000, natomiast reszta członków UE w różnym stopniu wolałaby te propozycje ograniczyć. Ze względu na wrażliwość tego tematu (dyskusje na temat reformy WPR toczono w UE od wielu lat) można się spodziewać, że powiększenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej będzie odebrane jako dodat-

Drugim zasadniczym składnikiem wydatków z budżetu UE są wydatki na Fundusze Strukturalne, które zostały utworzone w celu zmniejszania różnic gospodarczych między krajami członkowskimi. W związku z dysproporcją w poziomie rozwoju gospodarczego między UE a obecnymi kandydatami, można by przypuszczać, że będą one odgrywać podczas aktualnej rundy poszerzania bardzo ważną rolę. Sytuacja obecna nie wskazuje jednak, by nowym członkom z Europy Środkowo-Wschodniej przyznawane były fundusze na podstawie tych samych kryteriów, co biedniejszym regionom obecnej UE (głównie Grecja, Portugalia, Hiszpania, Irlandia). Przyczyną takiego stanu rzeczy jest z jednej strony, podobnie jak w przypadku WPR, zdecydowana niechęć obecnych krajów członkowskich do zwiększenia budżetu UE³⁹, a z drugiej strony zdecydowany sprzeciw obecnych beneficjentów tych funduszy wobec jakiegokolwiek poważniejszego zmniejszenia transferów dotychczas otrzymywanych środków. W tej sytuacji propozycje przedstawione w Agendzie 2000 z jednej strony ograniczają przyszłe transfery do nowych krajów członkowskich w porównaniu do obecnych najbiedniejszych regionów Unii, a z drugiej zabezpieczają aktualnych ich beneficjentów w taki sposób, że w związku z poszerzeniem UE nie zostaną tych funduszy natychmiast pozbawieni. Dlatego też w Agendzie 2000 zaproponowano m.in. ograniczenie „celów” Funduszy Strukturalnych z 6 do 3 (Cel 1 odnosiłby się do regionów, których PKB byłby niższy od 75% średniego PKB UE, Cel 2 – do regionów o największych potrzebach restrukturyzacji gospodarczej i socjalnej, a Cel 3 dotyczyłby rozwoju kapitału ludzkiego i odnosiłby się do wszystkich członków nie objętych Celami 1 i 2)⁴⁰ oraz odejście od porównywania PKB na 1 mieszkańca i wprowadzenie ogólnego limitu ograniczającego transfery w ramach Funduszy Strukturalnych do 4% PKB kraju otrzymującego. Dla budżetu UE stanowiłoby to ogromną różnicę, gdyż przykładowo Polska zamiast 15,44 mld ECU otrzymałaby – według nowego systemu – tylko 3,6 mld ECU. Propozy-

kowy ciężar wobec i tak już trudnej sytuacji unijnego rolnictwa i zamiast stanowić bodziec do szybszego przeprowadzenia reform, to właśnie powiększenie UE może zostać opóźnione ze względu na brak *consensusu* w ramach obecnej UE, co do konkretnego kształtu reform. Więcej szczegółów o reformie WPR patrz również L. Jasiński, *Reforma Unii Europejskiej. Z perspektywy Unii i Polski*. Warszawa 1998.

³⁹ Byłoby to konieczne ze względu na to, że wszystkie przystępujące państwa z Europy Wschodniej miałyby na tyle niski poziom dochodów, że upoważniały je on do otrzymywania co najmniej takiego wsparcia, jakie otrzymują najbiedniejsze kraje UE (Grecja i Portugalia) wynoszącego 400 ECU na mieszkańca w roku 1999. Objęcie tymi funduszami, w ich obecnej formie, 10 krajów wschodnioeuropejskich podwoiłoby wydatki na ten cel. S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 34, M. Grabbe, *op. cit.*, s. 100.

⁴⁰ Do tej pory istniało 6 takich „celów”: 1) obszary o PKB mniejszym niż 75% średniego PKB UE, 2) regiony dotknięte zmniejszaniem przemysłów tradycyjnych, 3) walka z długotrwałym bezrobociem (ponad 12 miesięcy) i pomoc młodym ludziom (poniżej 25 roku życia) w poszukiwaniu pierwszego zatrudnienia, 4) pomoc robotnikom w dostosowaniu do zmian technologicznych, 5a) udział w strukturalnych dostosowaniach rolnictwa, 5b) pomoc dla regionów rolniczych, 6) regiony z niską gęstością zaludnienia na północy Finlandii i Szwecji.

cje te uzasadniane są przez UE trudnościami, jakie byłyby związane z absorpcją tych funduszy przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej⁴¹. Aczkolwiek argument ten nie może zostać uznany za całkowicie bezzasadny, to fakt, że z 275 mld *ECU* przeznaczonych na te cele w latach 2000-2006 tylko 45 mld *ECU* ma trafić do państw Europy Wschodniej (przy założeniu przystąpienia pierwszej piątki w 2002 r.) świadczy o tym, że rozwiązanie wrażliwych problemów odbywa się kosztem głównych zasad UE, mianowicie solidarności i spójności. Trudno bowiem zaprzeczyć, że to właśnie w pierwszych latach członkostwa nowe kraje będą narażone na największe problemy gospodarcze i będą potrzebowały poważnego wsparcia finansowego ze strony Unii. Cele promocji konwergencji oraz doganiania w poziomie rozwoju gospodarczego w powiększonej UE zostały natomiast w propozycji Komisji Europejskiej całkowicie pominięte⁴².

Z poszerzaniem UE na wschód wiążą się jednak nie tylko problemy i reformy finansowe. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Wspólnot w przyszłości konieczne jest również przeprowadzenie reform instytucjonalnych. Odnosi się to głównie do procesu podejmowania decyzji, który – jeśli nie zostanie zreformowany – grozi ich znacznym spowolnieniem lub wręcz zablokowaniem. Również poszczególne instytucje Unii, a szczególnie ich wielkość, powinny być dostosowane do nowej liczby członków. Mimo ogólnej akceptacji konieczności przeprowadzenia reform instytucjonalnych nie osiągnięto do tej pory porozumienia na temat jej natury, rozmiarów czy okresu, w jakim miałyby być przeprowadzona. Fakt, iż do UE państwa Europy Środkowo-Wschodniej będą przyjmowane stopniowo dodatkowo zwiększa zagrożenie, że konieczne reformy nie będą przeprowadzane w odpowiednim tempie⁴³.

Problemy w porozumieniu na temat reform instytucjonalnych były m.in. powodem wprowadzenia przez Traktat z Amsterdamu tzw. klauzuli elastyczności (*flexibility clause*). Nie wszyscy bowiem członkowie UE będą uczestniczyli we

⁴¹ Trudności w absorpcji transferów byłyby zdaniem UE spowodowane faktem, że stanowiłyby one znaczną część PKB nowych członków (w przypadku Polski – 17,1% PKB, a Węgier – 12,2%). Jednocześnie mogłyby wystąpić trudności ze znalezieniem tzw. *matching funding*. Fundusze unijne nie mogą bowiem zastępować wydatków krajowych, tylko stanowić ich uzupełnienie (np. drugie 50%). S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 36.

⁴² H. Grabbe, *op. cit.*, s. 102-103.

⁴³ S. Senior Nello, *op. cit.*, s. 31-33. Obawy te zostały potwierdzone przez Konferencję Międzyrządową (JGC) 1996-1997, która m.in. miała podjąć decyzje na temat koniecznych reform instytucjonalnych związanych z poszerzaniem UE na wschód. Szczyt w Amsterdamie nie doprowadził do porozumienia na temat nawet drobnych, początkowych reform. Traktat z Amsterdamu, stanowiący jego podsumowanie, zwiększa wprawdzie zakres stosowania kwalifikowanej większości głosów, ale tylko w kilku dziedzinach. Dalsze ustalenia dotyczą liczby komisarzy, która ma zostać ograniczona do jednego komisarza z kraju członkowskiego, pod warunkiem dostosowania wagi ich głosów do wielkości reprezentowanego kraju oraz ponownej rewizji instytucji UE w postaci następnej Międzyrządowej Konferencji w przypadku poszerzenia UE do ponad 20 członków. H. Grabbe, *op. cit.*, s. 103-104.

wszystkich unijnych politykach, a zasada elastyczności ma umożliwić uczestniczenie większości państw członkowskich w danej polityce bez naruszania jednocześnie praw i obowiązków państw nie uczestniczących w danym przedsięwzięciu.

Jak wynika z powyższych rozważań obecna runda rozszerzania UE, nawet przy zachowaniu długich okresów przejściowych, wpływa bezpośrednio zarówno na jej finanse, jak i na system instytucjonalny. Ponieważ nie wszyscy aktualni kandydaci będą przyjęci od razu, a obecnym krajom członkowskim trudno dojść do wspólnego stanowiska, wszystko wskazuje na to, że konieczne reformy również będą przeprowadzane stopniowo i odkładane do ostatniego możliwego momentu. Analizując projekty reform, szczególnie budżetowych, nie trudno zauważyć, że mają one charakter radykalny. Nowi kandydaci z Europy Wschodniej nie mogą liczyć na otrzymanie takiego samego wsparcia ze strony UE, jakie otrzymały i otrzymują obecne najbiedniejsze państwa członkowskie (kraje śródziemnomorskie oraz Irlandia), co nie jest zgodne z pierwotnymi założeniami Unii, której jednym z głównych celów było dążenie do wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego oraz poziomu życia mieszkańców jej państw członkowskich. Można więc w tym momencie zauważyć, jak poszerzanie UE, które wynikało z jej pierwotnych celów i charakteru, wpływa na zmianę zarówno charakteru, jak i pośrednio celów tej organizacji. Sytuację tę można interpretować jako konsekwencję dynamizmu procesu integracji, ale również jako próbę osiągnięcia przez UE historycznego kroku bardzo niskim kosztem⁴⁴. Bez względu na ocenę tych procesów obecni kandydaci, nie mający wpływu na aktualne reformy UE, powinni zdawać sobie sprawę, że Unia, której staną się za kilka lat członkami nie będzie tą samą organizacją, o której członkostwo składali wnioski kilka lat temu.

5. POLITYKA UE WOBEC PAŃSTW-KANDYDATÓW Z EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Zarówno sytuacja gospodarcza i przeprowadzane przemiany ustrojowe, jak i ogólny poziom rozwoju gospodarczego państw Europy Środkowej i Wschodniej wymagają od nich ogromnego wysiłku w celu dostosowywania gospodarek do struktur europejskich oraz jednoczesnego podnoszenia poziomu życia społeczeństwa. Należy jednak również zwrócić uwagę, że i dla Europy Zachodniej sytuacja zaistniała na kontynencie w związku z zakończeniem „zimnej wojny” była zupełnie nowa i dostosowanie się do niej stanowiło dla UE prawdziwe wy-

⁴⁴ H. Grabbe, *op. cit.*, s. 107. Obecne projekty zakładają, że koszty przystąpienia aktualnych kandydatów wyniosą tysięczną część całego budżetu UE (10% wydatków budżetowych UE). Jednak i ta suma jest ciągle kontrowersyjna. Stanowi to poważne zagrożenie dla przyjęcia państw z Europy Środkowo-Wschodniej, które może być blokowane przez obecnych członków, czujących się zagrożonymi przez powiększenie UE.

zwanie⁴⁵. Z tego też względu warto bliżej przyjrzeć się reakcji Unii Europejskiej na przemiany polityczne w Europie Wschodniej, Układom Stowarzyszeniowym, a szczególnie, na przykładzie stosunków z Polską, ich części handlowej, oraz porównać politykę handlową UE wobec kandydatów do członkostwa w obecnej i poprzednich rundach poszerzania tej organizacji.

5.1. Reakcja UE na przemiany na wschodzie Europy

Przemiany polityczne w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. oraz koniec „zimnej wojny” zaskoczyły państwa Unii Europejskiej, mimo iż oczekiwano tego momentu od wielu lat, zarówno ze względów politycznych, jak i gospodarczych⁴⁶. Na wydarzenia roku 1989 nikt nie był przygotowany i nikt nie miał koncepcji, jak poradzić sobie z zupełnie nową sytuacją w Europie⁴⁷. Niemniej jednak dość szybko pojawił się nowy cel polityczny: osiągnięcie „jedności kontynentu” poprzez pomoc byłym krajom socjalistycznym w „powrocie do Europy”. Zdano sobie bowiem sprawę, iż tylko wsparcie polityczne, współpraca i pomoc gospodarcza mogą przyczynić się do ustabilizowania sytuacji politycznej i gospodarczej w Europie Wschodniej i doprowadzić do pokoju i podniesienia dobrobytu na całym kontynencie.

Na reakcję Wspólnot Europejskich na przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej miało wpływ wiele czynników związanych z ogólną sytuacją w byłych państwach socjalistycznych, jak i z wewnętrznymi problemami UE. W końcu lat 80. w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczął się proces transformacji ustrojowej. Obserwowana w pierwszych latach zapaść gospodarcza i niestabilność polityczna oraz brak możliwości przewidzenia rozwoju dalszych wydarzeń ze względu na bezprecedensowość zjawiska sprawiły, że decyzje dotyczące Europy Wschodniej były podejmowane przez UE w warunkach znacznej niepewności. Ponadto sama UE nie była w tym okresie pewna i zgodna co do pożądanego kierunku procesów integracyjnych w Europie⁴⁸.

⁴⁵ U. Sedelmeier, H. Wallace, *Policies Towards Central and Eastern Europe*. W: *Policy-Making in the European Union*. Red. H. Wallace, W. Wallace, Oxford 1996, s. 354.

⁴⁶ Argumentami politycznymi zakończenia „zimnej wojny” była chęć zachowania pokoju na kontynencie europejskim, jak i na całym świecie. Argumentem gospodarczym, z kolei, była wynikająca z położenia geograficznego oraz tradycji chęć wschodniej i zachodniej części Europy do współpracy gospodarczej, a szczególnie możliwość ekspansji gospodarczej Europy Zachodniej na słabiej rozwinięte wschodnie obszary kontynentu.

⁴⁷ H. Kramer, *The European Community's Response to the „New Eastern Europe”*. „Journal of Common Market Studies”, Vol. 31, No. 2, Basil Blackwell Ltd, Oxford 1993, s. 214.

⁴⁸ Fundamentalne różnice między krajami członkowskimi na temat politycznego uzasadnienia dalszego procesu integracji uwidoczniła szeroko debata na temat „za i przeciw” Traktatu w Maastricht. Przykładowo Francji zależało na zacieśnieniu i pogłębieniu współpracy między ówczesnymi dwunastoma członkami UE i utworzeniu unii ekonomicznej i monetarnej, podczas gdy Wielka

Koniec „zimnej wojny” sprawił bowiem, że odnowił się odwieczny spór: „rozszerzać, czy pogłębiać?”. Poza problemami wewnętrznymi, na kształtowanie się stosunków gospodarczych z Europą Środkową i Wschodnią miała w tym okresie z pewnością również wpływ ogólnoswiatowa i europejska recesja gospodarcza, która uwydatniła, ciągle jeszcze istniejące, znaczne różnice w strukturze gospodarczej ówczesnych członków UE. W tej sytuacji reakcja Wspólnot Europejskich na „nową Europę” była zdeterminowana, z jednej strony, świadomością konieczności wsparcia przemian na Wschodzie, ze względu na bezpieczeństwo i przyszły dobrobyt na całym kontynencie, oraz politycznymi i gospodarczymi problemami wewnętrznymi i dużą niepewnością sytuacji, z drugiej strony.

Z powyższych względów początkowa reakcja UE na przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej była mieszaniną tradycji i innowacji⁴⁹. Pierwszym krokiem było szybkie zawarcie umów o handlu i współpracy z zastosowaniem raczej standardowego modelu ich treści, a także stworzenie nowej polityki pomocy technicznej i finansowej poprzez program *PHARE* oraz późniejsze utworzenie Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR).

Między wrześniem 1989 r. a marcem 1991 r. podpisano osiem takich umów z poszczególnymi byłymi państwami RWPG⁵⁰. Wszystkie one miały taki sam schemat; znosiły niektóre ograniczenia ilościowe importu z byłych krajów RWPG i przyznawały stosowanie Klauzuli Najwyższego Uprzywilejowania. Ponadto państwa Europy Wschodniej zostały również objęte Ogólnym Systemem Preferencji (*GSP*) Wspólnot Europejskich. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że umowy te dotyczyły wszystkich towarów z wyjątkiem węgla i stali, tekstyliów oraz produkcji rolnej⁵¹. W tej sytuacji ich znaczenie z punktu widzenia współpracy gospodarczej było ograniczone i stanowiło raczej symboliczne zniesienie historycznej dyskryminacji w handlu między Europą Wschodnią i Zachodnią⁵².

Program *PHARE*, z kolei, powstał w lipcu 1989 r., kiedy Komisji Europejskiej zostało powierzone zadanie koordynacji pomocy udzielanej przez kraje G-24 w celu wsparcia procesu transformacji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa, przemysłu, inwestycji, energii, edukacji, ochrony środowiska, handlu i usług. Poza pomocą finansową w restrukturyzacji gospodarki,

Brytania optowała za Wspólnotami o raczej luźniejszej strukturze, za to o szerszym zasięgu geograficznym, obejmującym Europę Środkową i Wschodnią. Państwa peryferyjne natomiast były skłonne zaakceptować którąkolwiek z koncepcji pod warunkiem utrzymania na ich rzecz znacznych transferów finansowych. H. Kramer, *op. cit.*, s. 219.

⁴⁹ U. Sedelmeier, H. Wallace, *op. cit.*, s. 355.

⁵⁰ Po upadku socjalizmu w republikach bałtyckich, Słowenii i Albanii w 1992 r. i z tymi krajami zostały zawarte tego typu umowy.

⁵¹ Były to sektory gospodarki, w których państwa Europy Środkowej i Wschodniej miały przewagę komparatywną i z których pochodziła zasadnicza część eksportu do UE.

⁵² H. Kramer, *op. cit.*, s. 227; U. Sedelmeier, H. Wallace, *op. cit.*, s. 357.

stabilizacji makroekonomicznej, czy promocji eksportu, wprawdzie Polsce i Węgrom, a potem również innym państwom Europy Wschodniej przyznawano, w ramach pomocy PHARE, koncesje handlowe, które miały dużo większe znaczenie od przyznanych w ramach umów o handlu i współpracy.

Mimo to, prawdopodobnie głównie z powodu braku odpowiedniej kadry w ramach Komisji Europejskiej⁵³, program PHARE nie stanowił od początku jednej, spójnej polityki wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej i często poddawany był krytyce. Z tych względów m.in. utworzono w maju 1990 r. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Jego ideą było udostępnienie publicznych pieniędzy na inwestycje, nie jak w przypadku PHARE według hierarchii, lecz na zasadzie partnerstwa między pożyczkobiorcą a pożyczkodawcą. W obu jednak przypadkach – PHARE i EBOR – transformacja ustrojowa była traktowana jako głównie techniczny problem, dający się rozwiązać poprzez transfery ekspertyz, czy środków finansowych. Z powyższych względów trudno mówić o istnieniu w początkach lat 90. spójnej polityki UE wobec byłych państw socjalistycznych. Działalność UE odzwierciedlała poczucie, że „coś należy zrobić”, jednak nie stanowiła poważnie i szczegółowo przemyślanej średniookresowej polityki⁵⁴.

Zarówno główne siły polityczne w UE, jak i trzy najbardziej zaawansowane w reformach gospodarki wschodnioeuropejskie uważały, iż zawarte umowy nie idą na przeciw wyzwaniom nowej sytuacji⁵⁵. Dlatego też dążono do stworzenia bardziej kompleksowych i długoterminowych ram politycznych współpracy między obiema częściami kontynentu. Efektem tych działań była tzw. druga generacja umów, zwanych Układami Stowarzyszeniowymi czy Układami Europejskimi. Pierwsze trzy zostały zawarte z Polską, Węgrami i Czechosłowacją 16 grudnia 1991 r.⁵⁶ Wszystkie miały bardzo podobną strukturę i treść, i kładły nacisk w szczególności na polityczny dialog i stworzenie podstaw współpracy. Ich głównym gospodarczym celem było wprowadzenie w ciągu 10 lat strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi i przejęcie przez państwa stowarzyszone w dużym stopniu prawa konkurencyjności UE. Układy stowarzyszeniowe stanowiły więc poważny postęp na drodze do integracji gospodarczej państw Europy

⁵³ Tworzono dopiero wówczas zespoły urzędników odpowiedzialnych za sprawy dotyczące Europy Wschodniej; w początkowej fazie byli oni często przenoszani z innych działów. U. Sedelmeier, H. Wallace, *op. cit.*, s. 356.

⁵⁴ U. Sedelmeier, H. Wallace, *op. cit.*, s. 356, 364-366. Autorzy podkreślają, że główną przeszkodą w stworzeniu bardziej strategicznej i długoterminowej polityki były: z jednej strony bezprecedensowość zjawisk zachodzących w Europie, a z drugiej – specyfika funkcjonowania Wspólnot Europejskich, które generalnie nie są wyposażone w instrumenty pozwalające na podejmowanie decyzji strategicznych. Podejmowanie decyzji jest bardzo podzielone i pozwala na odkładanie poszczególnych spraw na później.

⁵⁵ H. Kramer, *op. cit.*, s. 227.

⁵⁶ *Enlarging the European Union – Relations between the EU and Central and Eastern Europe*. Red. M. Maresceau, Longman, Nowy York 1997, s. 6.

Środkowo-Wschodniej z UE, nie były jednak gwarancją ich przyszłego przyjęcia do tej organizacji⁵⁷.

Sytuacja zmieniła się w 1993 r., kiedy na szczycie w Kopenhadze zdecydowano się zaakceptować członkostwo państw Europy Środkowo-Wschodniej pod warunkiem spełnienia przez nie i przez samą UE określonych kryteriów⁵⁸ oraz przyspieszyć dopuszczanie do rynku UE towarów wschodnioeuropejskich w porównaniu z umowami zawartymi w Układach Europejskich. Kolejnym ważnym etapem na drodze integracji z UE był szczyt w Essen i ogłoszenie strategii przedakcesyjnej, która polegała na stworzeniu stosunków dyplomatycznych na szczeblach ministerialnych, opartych na zasadzie multilateralizmu oraz stworzeniu planu przygotowania gospodarek Europy Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem. Kontynuacją tych działań była opublikowana rok później, w maju 1995 r., Biała Księga, identyfikująca możliwe do osiągnięcia przez państwa stowarzyszone cele w ramach dostosowywania prawa i innych regulacji, oraz podkreślająca wagę prawnej i administracyjnej infrastruktury państw-kandydatów, a nie dokonywania tylko „transpozycji” legislacji zachodnioeuropejskiej. W połowie lat 90. zaczęto więc poważnie mówić o przyjmowaniu do UE nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej, dopiero jednak Agenda 2000⁵⁹ w 1997 r. określiła, którzy z kandydatów zostaną zaproszeni do negocjacji akcesyjnych. Jak wiadomo, w pierwszej grupie znalazły się Polska, Węgry, Republika Czeska, Słowenia i Estonia, które 1998 r. rozpoczęły negocjacje.

5.2. Układ Stowarzyszeniowy UE z Polską

Postanowienia ogólne

Długi okres bezumownych stosunków handlowych między UE i Polską zakończyło podpisanie umowy o współpracy handlowej i gospodarczej we wrześniu 1989 r. Postępujące przemiany polityczne i gospodarcze w Polsce sprawiły jed-

⁵⁷ Wprawdzie, przykładowo, Układ Stowarzyszeniowy z Polską wyraźnie podkreśla, że ostatecznym celem Układu jest członkostwo Polski w UE, jednak sam Układ nie stanowi żadnej gwarancji przyjęcia danego kandydata do Unii.

⁵⁸ Kryteria z Kopenhagi wymagają od kraju kandydującego: a) stabilnych instytucji (gwarancji demokracji, przestrzegania prawa, przestrzegania praw człowieka i mniejszości narodowych), b) funkcjonującej gospodarki rynkowej, c) zdolności konkurowania w ramach Jednolitego Rynku, d) zdolności do zaadaptowania *acquis communautaire*, zaakceptowania celów unii politycznej, ekonomicznej i monetarnej. Ponadto Unia Europejska musi okazać się zdolna do absorpcji nowych członków bez narażania tempa procesu integracyjnego w Europie. *Agenda 2000 – An Appraisal of the Commission's Blueprint for Enlargement*. Red. M. Soveroski, European Institute of Public Administration, Maastricht 1997, s. 7.

⁵⁹ Agenda 2000 jest dokumentem przedstawionym przez Komisję Europejską w 1997 r. na temat poszerzenia i finansowania UE w latach 2000-2006. Właśnie w Agendzie 2000, określono którzy z kandydatów z Europy Środkowej i Wschodniej mogą rozpocząć negocjacje akcesyjne z UE w 1998 r. oraz przedstawiono plany finansowania tego przedsięwzięcia. *Agenda 2000 – An Appraisal of the Commission's Blueprint for Enlargement*, op. cit., s. 1-107 oraz *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, s. 1-85.

nak, iż powyższe porozumienie mogło stać się jedynie punktem wyjścia do dalszego zacieśnienia współpracy. I tak, po ok. rocznych negocjacjach, w dniu 16 grudnia 1991 r., został podpisany Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi⁶⁰. Zakres jego uregulowań jest bardzo szeroki, jednak jego najbardziej rozbudowaną część stanowi problematyka handlowa i regulacje dotyczące utworzenia w ciągu 10 lat strefy wolnego handlu artykułami przemysłowymi.

Pomimo znacznej liberalizacji handlu oraz zasady niepogarszania dostępu do swych rynków (*standstill*) przez obie strony, o których będzie mowa dalej, Układ Europejski zawiera postanowienia pozwalające na przywrócenie, w określonych sytuacjach, niektórych ograniczeń lub wprowadzenie nowych. Postanowienia te, zwane klauzulami ochronnymi, dotyczą głównie wymiany handlowej, zakładania przedsiębiorstw, obrotów dewizowych i mogą mieć charakter zarówno jednostronny, jak i dwustronny⁶¹. Większość z nich ma charakter dwustronny, co oznacza, że może być stosowana przez każdą ze stron. Przykład stanowią tu mogą: a) klauzula ochronna w handlu rolnym – pozwalająca na podjęcie niezbędnych kroków dla ochrony własnego rynku rolnego w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku wskutek importu produktów rolnych, będących na mocy Układu przedmiotem koncesji od drugiego partnera; b) klauzula antydumpingowa – pozwalająca obu stronom zastosować odpowiednie środki przeciwko importowi realizowanemu po cenach dumpingowych; c) ogólna klauzula ochronna, której celem jest ochrona interesów obu stron, gdy import jakiegoś towaru wzrasta tak znacznie i jest realizowany na takich warunkach, że powoduje lub grozi spowodowaniem poważnej szkody producentom podobnych lub bezpośrednio konkurujących wyrobów; d) klauzula o zapobieganiu niedoborom na rynku krajowym i reeksportowi do krajów trzecich, wobec których strona eksportująca utrzymuje na dany produkt ilościowe ograniczenia eksportu, cła lub inne środki o podobnych skutkach (dotyczy towarów objętych liberalizacją na mocy Układu) czy e) klauzula dotycząca handlu tekstyliami i odzieżą.

Układ Europejski zawiera również klauzule jednostronne, przewidziane dla Polski, jako partnera słabszego pod względem gospodarczym, np.: a) klauzula restrukturyzacyjna, pozwalająca Polsce podnieść stawki celne na towary przemysłowe pochodzące ze Wspólnoty, jeżeli ich import zagrażałby nowo powstającym przemysłom, sektorom podlegającym restrukturyzacji lub borykającym

⁶⁰ Układ ten wszedł w życie 1 lutego 1994 r., jednak ze względu na długotrwałość procedury ratyfikacyjnej zdecydowano, że część dotycząca kwestii handlowych i spraw bezpośrednio wiążących się z handlem (np. płatności i zasad konkurencji) wejdzie w życie wcześniej, 1 marca 1992 r., w postaci tzw. Umowy Przejściowej (*Interim Agreement*). *Unia Europejska, Integracja Polski z Unią Europejską*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, s. 273.

⁶¹ *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1998, s. 31-36.

się z poważnymi trudnościami, zwłaszcza w sferze społecznej; b) klauzula ochronna związana z zakładaniem przedsiębiorstw przez UE na terenie Polski – polegająca na możliwości zawieszenia przez Polskę postanowień Układu dotyczących zakładania przedsiębiorstw w niektórych dziedzinach produkcji i usług, jeżeli dziedziny te są w trakcie restrukturyzacji, znajdują się w poważnych trudnościach lub stoją wobec groźby wyeliminowania czy drastycznego zmniejszenia udziału w rynku polskim, albo są nowo powstałymi dziedzinami przemysłu lub usług; c) klauzula dotycząca ograniczeń w obrocie dewizowym⁶².

Harmonogram liberalizacji handlu

Jak wspomniano wyżej, część Układu Stowarzyszeniowego dotycząca liberalizacji handlu była najbardziej rozbudowana i weszła w życie już w marcu 1992 r., a jej celem było utworzenie w ciągu 10 lat strefy wolnego handlu artykułami

Tabela 6

Asymetria liberalizacji handlu między UE i Polską

Lata	Średnia taryfa celna na import z Polski do UE (stosunek do stawki podstawowej)	Średnia taryfa celna na import z UE do Polski (stosunek do stawki podstawowej)
1992	36%	73%
1993	33%	73%
1994	27%	73%
1995	21%	58%
1996	16%	44%
1997	2%	29%
1998	0%	15%
1999		0%

Źródło: R. Stawarska, *Poland's Association with the EEC*. „Polish Western Affairs” nr 1/1992, s. 86.

przemysłowymi. Za podstawową stawkę celną, wobec której stosowano obniżki celne, uznano stawkę celną stosowaną *erga omnes*, tzn. na zasadzie powszechnej, w dniu poprzedzającym datę wejścia w życie Umowy Przejściowej⁶³. Ponadto, od momentu wejścia w życie powyższej umowy, obie strony obowiązywała zasada

⁶² *Unia Europejska, Integracja Polski z Unią Europejską, op. cit.*, s. 376-378.

⁶³ Strony jednocześnie zastrzegły, że jeśli po wejściu w życie Umowy Przejściowej nastąpi jakkolwiek obniżka stawek celnych na zasadzie *erga omnes*, włącznie z uzgodnieniami w ramach Rundy Urugwajskiej, takie obniżone stawki zastąpią stawki podstawowe od dnia wejścia tych obniżek w życie. *Unia Europejska, Integracja Polski z Unią Europejską*, s. 380.

standstill, polegająca na tym, że nie mogły być wprowadzane żadne nowe cła importowe lub eksportowe oraz inne opłaty o podobnym znaczeniu, a dotychczas stosowane cła i opłaty nie mogły być podwyższane. Zasada nie pogarszania wzajemnego dostępu do rynków nie miała jednak zastosowania do handlu towarami rolnymi, które objęte były polityką rolną Polski i Wspólnoty.

Szczególną cechą procesu liberalizacji handlu między UE i Polską jest asymetria w otwieraniu swoich rynków na towary przemysłowe, usługi i kapitał partnera. Wspólnota Europejska, jako partner silniejszy gospodarczo zgodziła się na szybsze otwarcie swoich rynków dla polskich eksporterów (tab. 6)⁶⁴.

Zasady eksportu wyrobów przemysłowych z Polski do UE

Cła na produkty mineralne i surowce chemiczne⁶⁵ miały zostać obniżone do 50% stawki podstawowej w dniu wejścia w życie Umowy Przejściowej, natomiast pozostałe cła na te towary zostały wyeliminowane z początkiem następnego roku kalendarzowego. Cła importowe, nakładane na metale żelazne⁶⁶ miały być stopniowo redukowane o 20% stawki podstawowej rocznie, jednak w związku z postanowieniami Rady Europejskiej w Kopenhadze zostały całkowicie zniesione już pod koniec drugiego roku od momentu wejścia w życie Umowy Przejściowej.

Towary takie jak: produkty z żelaza i stali (nie objęte Traktatem o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali – EWWiS), wyroby chemiczne, farmaceutyki, cement, kazeina, skóry i wyroby skórzane, obuwie, wyroby ze szkła i porcelany, z miedzi, odbiorniki radiowe i telewizyjne, czy niektóre meble korzystały z zawieszenia stawek celnych w ramach rocznych kontyngentów i plafonów taryfowych⁶⁷.

Na pozostałe produkty przemysłowe, z wyjątkiem tekstyliów, produktów stalowych, mineralnych, niektórych chemicznych, skórzanych czy wyrobów ze szkła i porcelany, UE zniósła cła importowe w dniu wejścia w życie Umowy Przejściowej⁶⁸.

⁶⁴ Jak wspomniano wcześniej, Rada Europejska w Kopenhadze podjęła w czerwcu 1993 r. jednostronną decyzję o przyspieszeniu (o rok lub pół roku w zależności od wrażliwości produktu) dopuszczania polskiego eksportu do rynku UE.

⁶⁵ Towary te stanowiły 0,3% wartości polskiego eksportu przemysłowego do UE w 1992 r.

⁶⁶ Wyroby te stanowiły 0,7% wartości polskiego eksportu przemysłowego do UE w 1992 r. i należały do nich m.in.: żelazokrzem, nieobrobiony cynk, ołów i aluminium.

⁶⁷ Wyczerpanie kontyngentu powodowało automatyczne przywrócenie stawki podstawowej, obniżanej o 15% rocznie, natomiast wykonanie plafonu oznaczało przywrócenie cła dopiero w przypadku, gdy import powodował zakłócenia rynkowe. Powyższe artykuły stanowiły 22,9% eksportu przemysłowego Polski do UE w 1992 r.

⁶⁸ Te produkty stanowiły ok. 47% eksportu przemysłowego Polski do UE w 1992 r. *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim, op. cit., s. 9-12.*

Zasady importu do Polski wyrobów przemysłowych z UE

Z dniem wejścia w życie Umowy Przejściowej Polska zniósła cła na surowce i sprzęt inwestycyjny, stanowiące ok. 25% jej importu z UE. Ponadto, zgodnie z tzw. pakietem samochodowym, w styczniu 1994 r. rozpoczęła się redukcja cel: z 35% do 30% na pierwsze 2 lata, do 25% na kolejne 2 lata, a od 1998 r. stawki celne miały być redukowane o 5 punktów procentowych rocznie, aż do całkowitego ich wyeliminowania. Polska zobowiązała się przy tym do wprowadzenia stale wzrastających bezcłowych kontyngentów na samochody z katalizatorami i ciężarówkami. Znoszenie cel dla pozostałych wyrobów przemysłowych miało rozpocząć się 1 stycznia 1995 r. i trwać kolejnych 5 lat.

Z dniem wejścia w życie Umowy Przejściowej zostały również zniesione ograniczenia ilościowe importu do Polski oraz środki o podobnych skutkach, za wyjątkiem m.in. zakazu importu samochodów, podwozi i karoserii wyprodukowanych przed dziesięcioma laty i dawniej, czy samochodów do transportu towarów oraz podwozi i karoserii wyprodukowanych przed sześcioma laty i wcześniej⁶⁹.

Wyroby włókiennicze

Cła na artykuły włókiennicze eksportowane z Polski do UE miały być obniżane stopniowo w ciągu 6 lat – do 1993 r. miała obowiązywać obniżka stawki podstawowej do 71%, w 1993 r. – do 57%, w 1995 r. – do 43%, w 1996 r. – do 29%, w 1997 r. – do 14,5%, natomiast stawki celne stosowane wobec reimportu do UE (w ramach obrotu uszlachetniającego) zostały zniesione już w momencie wejścia w życie Umowy Przejściowej. Układ Europejski nie określał daty zniesienia ograniczeń ilościowych nakładanych na import polskich wyrobów włókienniczych, gdyż w okresie negocjowania Układu obowiązywała Umowa Tekstylna z 1986 r. Przedłużenie tej umowy stanowił Protokół Dodatkowy do Układu Europejskiego w sprawie handlu wyrobami tekstylnymi między Wspólnotą Europejską i Polską z 1992 r., który określił stale rosnący poziom kwot importowych dla polskich wyrobów na lata 1993-1997⁷⁰.

Odnosnie do zasad importu wyrobów włókienniczych do Polski ustalono, że Polska nie wprowadzi żadnych nowych ograniczeń ilościowych, z wyjątkiem środków przewidzianych w specjalnym mechanizmie ochronnym, z którego Polska nie skorzystała.

⁶⁹ *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim, op. cit., s. 11-18.*

⁷⁰ Warto w tym momencie zauważyć, że polscy eksporterzy nie wykorzystywali w pełni kontyngentów ustalonych przez UE. Wskaźnik ich wykorzystania dla większości wyrobów włókienniczych wahał się od 20 do 40% dla eksportu bezpośredniego i od 40 do 80% dla eksportu po przerobie uszlachetniającym. *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim, op. cit., s. 18-20.*

Produkty stalowe i węglowe

Cła na produkty stalowe (objęte kompetencjami EWWiS) importowane z Polski do UE miały zostać obniżone z dniem wejścia w życie Umowy Przejściowej do 80% stawki podstawowej, a później, w kolejnych latach miały być obniżane do 60%, 40%, 20%, 10% i 0%⁷¹. Z kolei cła na produkty węglowe (objęte kompetencjami EWWiS)⁷² importowane z Polski zostały zniesione rok po wejściu w życie Umowy Przejściowej, za wyjątkiem kilku produktów sprowadzanych do Niemiec i Hiszpanii, na które cła miały zostać zniesione najpóźniej po czterech latach.

Polska natomiast, dla większości powyższych wyrobów stalowych i węglowych zobowiązała się redukować cła stopniowo, według takiego samego harmonogramu, jak dla większości wyrobów przemysłowych (od 1995 r. 20% rocznie)⁷³.

Artykuły rolne

Znaczny postęp w liberalizacji handlu, wprowadzony przez Układ Stowarzyszeniowy, został osłabiony przez postanowienia dotyczące produktów rolnych i rybołówstwa. Układ bowiem wyłącza produkty rolne z tworzonej przez obie strony strefy wolnego handlu i wprowadza przejściowy reżim dla produktów rybnych⁷⁴. Strony zobowiązały się wprawdzie do udzielenia pewnych koncesji oraz do znoszenia ograniczeń ilościowych, jednak ustalenia te nie prowadzą do liberalizacji handlu tymi towarami między Polską i Wspólnotą i są raczej wyrazem dużej ostrożności UE wobec Polski i dążenia do ochrony własnych interesów.

*

Wyżej omówione umowy handlowe zawarte w Układzie Stowarzyszeniowym Polski ze Wspólnotami Europejskimi stanowią przykład stosunków handlowych, jakie zaistniały między państwami Europy Środkowej i Wschodniej a Unią Europejską na początku lat 90. Jak wiadomo, wszystkie te umowy miały charakter bilateralny i zawarte były z jednej strony przez słabe gospodarczo, pojedyncze byłe państwa socjalistyczne, a z drugiej – przez dużą grupę państw wysoko rozwiniętych gospodarczo, jaką jest Unia Europejska. W tej sytuacji obecny system umów handlowych w Europie można podzielić na trzy zasadnicze grupy stosunków: a) między poszczególnymi krajami Europy Zachodniej, b) między państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europą Zachodnią i c) między

⁷¹ Na mocy postanowień Rady Europejskiej w Kopenhadze liberalizacja w tej dziedzinie została przyspieszona i cła na powyższe wyroby zostały zniesione w 1996 r. Produkty te stanowiły ok. 5% eksportu przemysłowego Polski do UE.

⁷² Produkty te stanowiły ok. 7% polskiego eksportu przemysłowego do UE.

⁷³ Ograniczenia ilościowe i inne równoważne im środki dla wyrobów węglowych zostały zniesione w Polsce w momencie wejścia w życie Umowy Przejściowej.

⁷⁴ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*. Toruń 1995, s. 211.

poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Umowy handlowe między państwami Europy Zachodniej są wielostronne i raczej proste i przejrzyste, czego nie można powiedzieć o umowach regulujących handel między byłymi państwami socjalistycznymi⁷⁵. Pozycja pojedynczych państw Europy Środkowej i Wschodniej podczas negocjacji układów stowarzyszeniowych, jak również później, ich położenie w ogólnoeuropejskim systemie umów handlowych nie mogły więc być łatwe. Dlatego też, według R. Baldwina, lepszym wyjściem dla państw wschodnioeuropejskich byłoby utworzenie regionalnej strefy wolnego handlu, gdyż zmniejszyłoby to ryzyko wystąpienia efektu dyskryminacji (*trade diversion*) na niekorzyść producentów z państw „peryferyjnych”, którzy mimo niższych kosztów, ze względu na brak przynależności do wielostronnego układu handlowego, mogą zostać wyparci przez mniej efektywnych producentów państw „centrum”⁷⁶.

System umów handlowych po podpisaniu układów stowarzyszeniowych przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej był jednak daleki od pesymistycznych scenariuszy. Dokonał się bowiem bardzo ważny postęp w liberalizacji handlu i współpracy gospodarczej między obiema częściami Europy, co stanowiło poważny krok na drodze do integracji gospodarczej kontynentu. Oczywiście nie można zapomnieć, iż był to tylko pierwszy krok i że kontynuowanie pozytywnych tendencji wymagać będzie dalszych działań. Układ Europejski miał bowiem za zadanie utworzenie strefy wolnego handlu tylko wyrobami przemysłowymi, a jak wiadomo Polska i inne państwa ubiegające się o członkostwo w UE mają rozbudowany sektor rolniczy. Ponadto w obecnych stosunkach handlowych zerowa stawka celna na import z danego kraju nie stanowi specjalnego uprzywilejowania, a strefa wolnego handlu nie oznacza bynajmniej zniesienia wszystkich barier handlowych.

Analizując treść Układu Stowarzyszeniowego trudno również nie zwrócić uwagi na stosowany przez Unię Europejską protekcjonizm w stosunku do wyżej wspomnianych produktów rolnych oraz stali, węgla i tekstyliów importowanych z państw Europy Środkowej i Wschodniej. Sektory te zostały przez UE uznane za „wrażliwe”, czyli szczególnie narażone na konkurencję ze Wschodu. Problem polegał jednak na tym, iż na początku lat 90. produkty tych sektorów stanowiły ok. połowy polskiego eksportu do UE⁷⁷. W obliczu ogromnych dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego Polski i UE oraz perspektywy integracji gospodarczej obu części Europy, można się w tym momencie zastanowić, czy protekcjonistyczna postawa UE była słuszna. Nie można jednak zapominać, że dużo zamożniejsza UE boryka się również z własnymi poważnymi problemami

⁷⁵ R. Baldwin, *Towards an integrated Europe*. Center for Economic Policy Research, Londyn 1994, s. 123.

⁷⁶ R. Baldwin, *op. cit.*, s. 131.

⁷⁷ R. Stawarska, *op. cit.*, s. 84.

gospodarczymi i negocjując zewnętrzne umowy handlowe nie może lekceważyć wewnętrznych sił politycznych. Ponadto, jak już wyżej wspomniano, pozycja negocjacyjna byłych państw socjalistycznych nie stwarzała możliwości na inne sformułowanie umów. Wszystko to nie zmienia faktu, iż Układ Stowarzyszeniowy otworzył zdecydowanie nowy rozdział w stosunkach handlowych między Polską i UE, i w znacznym stopniu umożliwił rozwój współpracy gospodarczej i handlowej.

6. RÓŻNICE POMIĘDZY WCZEŚNIEJSZĄ A AKTUALNĄ POLITYKĄ HANDLOWĄ UE WOBEC KRAJÓW-KANDYDATÓW

Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec państw-kandydatów do członkostwa w tej organizacji różniła się w poszczególnych rundach jej poszerzania, chociażby ze względu na fakt, iż na przestrzeni pięćdziesięciu lat zmieniał się znacznie charakter Wspólnot Europejskich. Dynamiczne zmiany stopnia integracji gospodarczej państw EWG i znaczne zacieśnianie stosunków między nimi (od unii celnej po unię monetarną) powodowały zmiany w zewnętrznej polityce handlowej, która w coraz większym stopniu zależała od aktualnych priorytetów i problemów państw członkowskich oraz Wspólnoty jako całości.

Różnice w traktowaniu poszczególnych państw nie oznaczały jednak, iż polityka Unii nie posiadała pewnych priorytetów i cech wspólnych na przestrzeni całego okresu jej funkcjonowania. Generalnie można powiedzieć, iż Wspólnoty Europejskie dążyły do wprowadzenia wolnego handlu pomiędzy swoimi państwami członkowskimi a pozostałymi państwami Europy Zachodniej – wówczas już kandydatami lub potencjalnymi kandydatami do członkostwa w tej organizacji. Świadczy o tym zarówno chęć EWG do poszerzania swojego składu, wyrażona już w Traktacie Rzymskim, jak i Układy Stowarzyszeniowe z Grecją (1963) i Turcją (1994), których celem było utworzenie unii celnej⁷⁸. Ponadto, w związku z pierwszą rundą poszerzania, Wspólnoty Europejskie podpisały wiele bilateralnych umów o wolnym handlu z państwami *EFTA*. Może to stanowić pewne podobieństwo z Układami Europejskimi – dążącymi do utworzenia strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi między poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej a UE, jednak nie należy zapomnieć o kilku ważnych różnicach. Przede wszystkim utworzenie strefy wolnego handlu miało zupełnie inną wymowę na początku lat 70., kiedy oznaczało poważne uprzywilejowanie danego kraju, niż w końcu lat 90., kiedy zerowe stawki celne w europejskim handlu towarami przemysłowymi są praktycznie normą. Ponadto, podpisanie umów o wolnym handlu z państwami *EFTA* doprowadziło do powstania w systemie umów handlowych w Europie dwóch „pokrywających się kręgów”⁷⁹,

⁷⁸ D. Lasok, *op. cit.*, s. 203, 215.

⁷⁹ R. Baldwin, *op. cit.*, s. 11.

ponieważ w przeciwieństwie do byłych krajów socjalistycznych, państwa *EFTA* stanowiły już strefę wolnego handlu od dłuższego czasu. Nie można również zapomnieć, iż na podpisanie tych umów z krajami *EFTA* duży wpływ miała postawa Wielkiej Brytanii, która jako członek *EFTA* przystępując do EWG musiałaby zrezygnować z zerowych stawek celnych wobec partnerów z *EFTA* i zastosować wobec nich Wspólną Taryfę Celną (WTC). Niewątpliwie ważną rolę odegrała w tym momencie silna pozycja negocjacyjna Wielkiej Brytanii, która – jako jedna z najbardziej rozwiniętych gospodarek europejskich – była mile widziana jako nowy członek EWG.

Sposób liberalizacji handlu między EWG a jej nowymi członkami, czy kandydatami na członkostwo różnił się w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego i pozycji negocjacyjnej kandydata oraz etapu integracji i aktualnych problemów Unii Europejskiej. Przykładowo, w przypadku Wielkiej Brytanii okres przejściowy ustalono na 5 lat zarówno dla produktów przemysłowych, jak i rolnych, a stawki celne miały być redukowane o 20% rocznie. Ponadto Wielka Brytania wynegocjowała prawo do utrzymania szczególnych stosunków handlowych ze swoimi tradycyjnymi partnerami handlowymi⁸⁰. Zważywszy, że poziom rozwoju gospodarczego ówczesnego Zjednoczonego Królestwa i państw EWG był bardzo zbliżony, wynegocjowane warunki mogą wydawać się raczej korzystne. Warto w tym momencie przypomnieć, iż w Układach Stowarzyszeniowych UE zobowiązała się otworzyć swój rynek dla towarów przemysłowych pochodzących ze znacznie słabiej rozwiniętych gospodarko państw Europy Środkowo-Wschodniej również w ciągu 5 lat, natomiast schemat liberalizacji handlu sektora rolniczego, tak ważnego dla wschodnioeuropejskich gospodarek, jest nadal nieznanym.

W przypadku Grecji, w Umowie Stowarzyszeniowej z 1963 r., EWG zobowiązała się również do zniesienia ceł w ciągu pięciu lat, dodatkowo zastrzegając sobie prawo do wprowadzenia ograniczeń ilościowych na import owoców cytrusowych – ważnego produktu eksportowego Grecji, podlegającego niższym stawkom celnym, w przypadku, gdyby wpływał on negatywnie na eksport którejkolwiek z krajów członkowskich (Włoch). Odnośnie do importu z UE, towary przemysłowe podzielono na dwie kategorie: dobra, które nie były produkowane w Grecji w momencie wejścia w życie Umowy Stowarzyszeniowej i podlegały dwunastoletniemu okresowi stopniowego obniżania ceł oraz dobra już wcześniej w Grecji produkowane, dla których okres przejściowy został wydłużony do 22 lat. Również import towarów rolnych został podzielony na kategorie. Przykładowo cła na nabiał i mięso miały być stopniowo zlikwidowane w ciągu 22 lat, z wyjątkiem masła, serów i szynki, dla których okres przejściowy miał trwać 10

⁸⁰ Więcej szczegółów na temat kolejnych rund poszerzania Unii Europejskiej patrz M. Śliwińska, *Dynamika i problemy strukturalne procesów integracyjnych w Europie*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXI, z. 3-4/1999, s. 113-120.

lat⁸¹. Okres przejściowy 22 lat był przewidziany ze względu na słaby poziom rozwoju gospodarczego Grecji, która potrzebowała czasu na „dogonienie” gospodarek państw Europy Zachodniej. Warto w tym momencie przypomnieć, iż Układy Europejskie z państwami Europy Środkowej i Wschodniej przewidują utworzenie strefy wolnego handlu towarami przemysłowymi już w ciągu 10 lat od wejścia w życie Umowy Przejściowej. Państwom stowarzyszonym przysługuje wprawdzie klauzula restrukturyzacyjna, pozwalająca na przejściowe podniesienie niektórych stawek celnych, jednak nie powoduje ona możliwości wydłużenia okresu przejściowego. Ponieważ na temat słuszności otwierania rynków gospodarek słabiej rozwiniętych na produkty gospodarek wysoko rozwiniętych zdania wśród ekonomistów są podzielone, trudno w tym momencie jednoznacznie ocenić, czy krótsze okresy przejściowe w przypadku między innymi Polski są rozwiązaniem, które pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy kraju. Biorąc jednak pod uwagę polskie realia, można przypuszczać, iż przedłużanie okresów przejściowych niepotrzebnie odwlekłoby i tak konieczne reformy, i opóźniłoby rozwój gospodarczy.

Układy stowarzyszeniowe z państwami Europy Środkowej i Wschodniej nie przewidują utworzenia strefy wolnego handlu produktami rolnymi. Może to budzić pewne zastrzeżenia ze strony państw stowarzyszonych ze względu na rolę, jaką rolnictwo odgrywa w ich gospodarkach⁸². Sektor ten jednak już od wielu lat jest problematyczny dla Unii, co widoczne było w pierwszych dwóch rundach jej poszerzania i co w obu przypadkach przyczyniło się do przedłużania negocjacji. O specyficie sektora rolniczego UE świadczy również fakt, że utworzony w połowie lat 90. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) dopuszczał państwa *EFTA* do Jednolitego Rynku, za wyjątkiem właśnie sektora rolniczego. Abstrahując więc od oceny Wspólnej Polityki Rolnej UE oraz sytuacji gospodarczej w byłych krajach socjalistycznych w latach 90., można stwierdzić, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie są traktowane pod tym względem inaczej, niż poprzedni kandydaci do członkostwa w UE. Inną kwestię stanowi natomiast chęć Unii Europejskiej modyfikowania subwencji eksportowych i ograniczeń importowych w celu wzmocnienia tak ważnego sektora gospodarek wschodnioeuropejskich. Mogłoby się wydawać, iż w obliczu dążenia obu stron do integracji gospodarczej kwestia ta powinna być jednym z priorytetów, rzeczywistość polityczna zdaje się jednak w pewnych przypadkach wypierać argumenty ekonomiczne.

Podsumowując, można stwierdzić, iż porozumienia handlowe w ramach układów stowarzyszeniowych nie stanowiły raczej wyjątku w ogólnej polityce handlowej UE wobec krajów kandydujących do jej członkostwa. Ustalenia związane

⁸¹ Więcej szczegółów na temat Umowy Stowarzyszeniowej Grecji z UE patrz I. S. Tsalicoglou, *Negotiating for Entry – the Accession of Greece to the European Community*. Dartmouth Publishing Company, Aldershot 1994, s. 9-28.

⁸² D. Lasok, *op. cit.*, s. 215.

z liberalizacją handlu różniły się wprawdzie od umów z poprzednimi kandydatami, nie stanowią jednak odznaczającego się wyjątku na tle procesu poszerzania UE.

Obecna runda poszerzania UE różni się natomiast zasadniczo od poprzednich ze względu zarówno na samych kandydatów i powojenną historię ich stosunków gospodarczych z Europą Zachodnią, jak i obecny stan Unii i konieczność jej reformowania przed kolejnym zwiększeniem liczby członków. Do 1989 r. gospodarki państw Europy Środkowej i Wschodniej były centralnie zarządzane, co znacznie odbiło się na ich strukturze produkcji, efektywności i stosunkach gospodarczych z resztą kontynentu. Zarówno ze względów politycznych, jak i na nierynkowy charakter gospodarek socjalistycznych, stosunki handlowe między Europą Wschodnią i Zachodnią były bardzo ograniczone. Sytuacja ta mogła się dopiero zmienić po upadku komunizmu pod koniec lat 80. Zmiany polityczne zapoczątkowały długi i trudny okres transformacji politycznej i gospodarczej, której celem było utworzenie demokracji i gospodarek rynkowych w państwach byłego bloku wschodniego. W związku z upadkiem dawnego reżimu oraz jego nieefektywnością większość państw Europy Wschodniej była w początkowym okresie dotknięta głęboką zapaścią gospodarczą, która dodatkowo utrudniała przeprowadzanie radykalnych, jednak koniecznych reform.

W takich warunkach rozpoczął się proces integracji gospodarczej między wschodnią i zachodnią Europą. Byłe państwa socjalistyczne liczyły na wsparcie ze strony wysoko rozwiniętych gospodarek Europy Zachodniej, Unia Europejska zdawała sobie natomiast sprawę z roli, jaką musiała odegrać w zapewnieniu pokoju na całym kontynencie oraz z możliwości ekspansji własnych gospodarek, którą stwarzały przemiany polityczne i gospodarcze w Europie Środkowo-Wschodniej. Sama Unia borykała się jednak i boryka do dnia dzisiejszego z własnymi problemami gospodarczymi i instytucjonalnymi, co dodatkowo zwiększa wyzwanie stojące przed obiema częściami Europy.

Zawarte na początku lat 90. układy stowarzyszeniowe między UE a poszczególnymi byłymi państwami socjalistycznymi, stanowiły ogromny postęp w stosunkach politycznych, gospodarczych i handlowych między obiema częściami Europy, jednak ich treść i forma odzwierciedlają trudną sytuację polityczną i gospodarczą, w jakiej powstawały. Układy przewidują wprawdzie utworzenie między stronami w ciągu dziesięciu lat strefy wolnego handlu, jednak ustalenia te nie dotyczą sektora rolniczego, tak ważnego dla większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. Unia Europejska, zdając sobie sprawę z problemów gospodarczych i poziomu rozwoju Europy Wschodniej, zdecydowała się szybciej otworzyć swoje rynki na produkty pochodzenia wschodnioeuropejskiego, jednak szczególne ograniczenia nałożyła na wyroby należące do tzw. sektorów wrażliwych, czyli tekstylia oraz węgiel i stal, stanowiące znaczną część eksportu wschodnioeuropejskiego do UE.

Odpowiedź na pytanie, czy polityka UE uwzględni specyfikę obecnej rundy poszerzania UE w odpowiednim stopniu, by kraje kandydujące mogły osiągnąć

maksymalne korzyści z integracji z tą organizacją jest bardzo złożona i trudna, ponieważ z jednej strony, nie jest ona jedynym czynnikiem wpływającym na obecną strukturę wymiany handlowej i sytuację gospodarczą państw Europy Środkowej i Wschodniej, a z drugiej – zależy od przyjętych kryteriów. Jeśli się bowiem weźmie pod uwagę wzrost wolumenu i wartości wymiany handlowej, przyspieszenie wzrostu i rozwoju gospodarczego czy liczbę przyciągniętych inwestycji zagranicznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, to odpowiedź na to pytanie może brzmieć „tak”. Jeśli jednak weźmie się pod uwagę inne kryteria, to pojawić się mogą pewne wątpliwości. Zaobserwowane przykładowo uwstecznienie struktury polskiego eksportu, wynikające przynajmniej częściowo ze sposobu liberalizacji handlu z UE, może bowiem budzić obawy co do przyszłej konkurencyjności i pozycji polskiego przemysłu na rynku europejskim. Ponadto, jeśli obecną politykę UE chciano by ocenić porównując ją do tej, jaką zastosowano w stosunku do relatywnie bogatszych *cohesion countries* (Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii), to można dojść do wniosku, iż nie uwzględnia ona w odpowiednim stopniu specyfiki obecnej rundy. Przykład najbardziej potrzebujących obecnych członków UE zwraca jednocześnie uwagę na fakt, iż politykę handlową Unii wobec kandydatów i nowych członków należy rozpatrywać łącznie z innymi politykami, szczególnie z polityką pomocy w ramach Funduszy Strukturalnych i Spójności. Ważne jest jednak, by zdawać sobie sprawę, iż sukces poszczególnych państw nie wynika jedynie ze stosowanej wobec nich polityki UE, ale również w dużej mierze zależy od mądrej i konsekwentnej polityki gospodarczej ich rządów, co zaobserwować można wyraźnie na przykładzie Irlandii, Portugalii, Hiszpanii oraz Grecji.

AUTORZY ARTYKUŁÓW

Laszlo J. Kiss, prof., Teleki László Institute, Centre for Foreign Policy Studies,
Budapeszt

Vladimir Handl, dr, Institute for German Studies, Uniwersytet Birmingham,
Instytut Stosunków Międzynarodowych w Pradze

Kerry Longhurst, dr, Institute for German Studies, Uniwersytet Birmingham

Marcin Zaborowski, doktorant w Institute for German Studies, Uniwersytet
w Birmingham

Magdalena Śliwińska, doktorantka w Akademii Ekonomicznej, Poznań

Olgierd Lissowski, dr hab., Instytut Inżynierii Zarządzania Politechniki
Poznańskiej

Wojciech Nowiak, dr, Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM

Bożena Górczyńska-Przybyłowicz, dr, Instytut Historii UAM

Katarzyna Jedynakiewicz, dr, Instytut Historii, Uniwersytet Łódzki

Piotr Kalka, dr hab., Instytut Zachodni

Izabela Wróbel, doktorantka w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uni-
wersytetu Wrocławskiego

Ryszarda Formuszewicz, mgr, Instytut Zachodni