

PIOTR KALKA
Poznań

RFN A ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ NA WSCHÓD

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych Wspólnoty Europejskie stanęły wobec kolejnego, istotnego problemu – rozszerzenia na Wschód, czyli przyjęcia do grona państw członkowskich krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Artykuł jest próbą pokazania roli, jaką w tym procesie odegrała RFN; ukazuje wpływ Niemiec na poszczególne decyzje Wspólnot (Unii Europejskiej), dotyczące rozszerzenia, jak i na rokowania akcesyjne. Podstawowym celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy również w zakresie rozszerzenia Unii na Wschód RFN spełnia funkcję „motoru” integracji.

1. RFN A WSTĘPNE DECYZJE UNII EUROPEJSKIEJ O ROZSZERZENIU NA WSCHÓD

RFN należy do państw członkowskich Wspólnot Europejskich, które najwcześniej opowiedziały się za rozszerzeniem ugrupowania na Wschód. W 7 punkcie 10-punktowego programu przewyciężenia podziału Niemiec i Europy z 28 listopada 1989 r. kanclerz Kohl stwierdził, iż „Wspólnota Europejska nie może kończyć się na Łabie, lecz musi zachować otwartość także na Wschód”¹. Niemcy stały się przy tym zwolennikiem możliwie jak najszybszego rozszerzenia. Zaś decydowały o tym w istotnej mierze uwarunkowania pozapolityczne. Mając na uwadze szczególnie negatywne skutki II wojny światowej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a zwłaszcza Polski i Czechosłowacji, politycy niemieccy czuli się zobowiązani moralnie do podjęcia polityki zmierzającej do przewyciężenia podziału Europy. Duże znaczenie miała również swoista wdzięczność, zwłaszcza dla Polski, za przyczynienie się do upadku systemu komunistycznego, oraz dla Węgier, które aktywnie wpłynęły na demontaż „żelaznej kurtyny”².

¹ Por. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 134/1989, s. 1148.; R. Fritsch-Bournazel, *Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung*. „Europa-Archiv”, Folge 12/1994, s. 344.

² Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement*. W: K. Kaiser, M. Brüning (ed.), *East-Central Europe and the EU: Problems of Integration*. Europa Union Verlag. Bonn 1996, s. 107; R. Freudenstein, *Deutschland, Frankreich und die Osterweiterung der Europäischen Union*. W: *Handeln für Europa*. Leske + Budrich, Opladen 1993, s. 133.

W literaturze przedmiotu, z lat dziewięćdziesiątych mówiąc o uwarunkowaniach skłaniających RFN do popierania szybkiego rozszerzenia Wspólnot na Wschód, akcentuje się względy bezpieczeństwa kraju³. Wskazuje się, że w wyniku przeobrażeń w krajach Europy Środkowej i Wschodniej sytuacja w tym zakresie uległa zasadniczej poprawie; Niemcy nie znajdują się już na granicy dwóch systemów militarno-gospodarczo-politycznych. Wystąpiły jednak nowe zagrożenia, wynikające z trudności, na jakie napotykają procesy transformacyjne w krajach postkomunistycznych, a związane z możliwością emigracji do RFN na dużą skalę ludności z tych krajów, przenoszenia stamtąd konfliktów społecznych i zorganizowanej przestępczości. Niemcy upatrują sposób na wyeliminowanie tych wszystkich zagrożeń w jak najszybszym przyłączeniu państw Europy Środkowej i Wschodniej do Wspólnot, co w zasadniczy sposób przyspieszyłoby i ułatwiłoby dokonujące się tam procesy transformacji. Względy bezpieczeństwa kraju nie mogły być jednak czynnikiem, który skłonił w końcu lat osiemdziesiątych RFN do wypowiedzenia się za rychłym rozszerzeniem Wspólnot na Wschód, gdyż wymienione wyżej zagrożenia ujawniły się dopiero w latach dziewięćdziesiątych.

Czynniki ekonomiczne miały jedynie drugorzędne znaczenie, ponieważ powiązania gospodarcze między RFN a krajami Europy Środkowej i Wschodniej były stosunkowo słabe. Wprawdzie należała ona w drugiej połowie lat osiemdziesiątych do najważniejszych partnerów handlowych tych krajów⁴, ale udział państw Europy Środkowej i Wschodniej w handlu zagranicznym Republiki Federalnej był mały. Na europejskie państwa komunistyczne przypadało w latach 1985-1988 średnio 4,3% importu RFN i 3,7% jej eksportu⁵. Również inwestycje bezpośrednie kapitału niemieckiego w Europie Środkowej i Wschodniej były niewielkie, m.in. z powodu negatywnego stosunku władz komunistycznych do kapitału z państw zachodnich. Przykładowo w Polsce działało w 1989 r. jedynie kilkaset spółek z udziałem zagranicznym, z których pewna część należała do obywateli albo przedsiębiorstw niemieckich.

³ Por. np. M. Jopp, *op. cit.*, s. 107.

⁴ Np. dla Polski i Węgier RFN była drugim największym (po Związku Radzieckim) partnerem handlowym, podczas gdy dla Czzechosłowacji – piątym (po Związku Radzieckim, NRD, Polsce i Węgrzech). Por. *Rocznik statystyczny 1986*. Warszawa 1986, s. 371 i 372; *Rocznik statystyczny 1987*. Warszawa 1987, s. 374 i 375; *Rocznik statystyczny 1989*. Warszawa 1989, s. 370 i 371; *Węgierskiej statystycznej sprawozdanie 1985*. Budapeszt 1986, s. 187; *Statistical Pocket Book of Hungary 1986*. Budapest 1987, s. 189; *Statistical Pocket Book of Hungary 1987*. Budapest 1988, s. 190; *Statistická ročenka. Československé Socialistické Republiky 1986*. Praha 1986, s. 444 i 445; *Statistická ročenka. Československé Socialistické Republiky 1987*. Praha 1987, s. 446 i 447; *Statistická ročenka. Československé Socialistické Republiky 1988*. Praha 1988, s. 453 i 454; *Statistická ročenka. Československé Socialistické Republiky 1989*. Praha 1989, s. 463 i 464.

⁵ Obliczono na podstawie danych zawartych w: *Statistisches Jahrbuch 1986 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1987, s. 268; *Statistisches Jahrbuch 1987 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1988, s. 276; *Statistisches Jahrbuch 1988 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1989, s. 270; *Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 1990, s. 260.

RFN była w swym stosunku do kwestii rozszerzenia Wspólnot na Wschód zasadniczo odosobniona wśród państw członkowskich ugrupowania. Poza nią za szybkim rozszerzeniem opowiadała się jedynie Wielka Brytania, choć kierowała się zupełnie inną motywacją. W szybkim przyjęciu do ugrupowania państw z Europy Środkowo-Wschodniej widziała instrument do ograniczenia (w dłuższym okresie) władzy Wspólnot, spodziewając się znaleźć sojuszników dla swych dążeń wśród niektórych z tych państw. Z kolei poprzez to ograniczenie zamierzała osiągnąć kolejny cel, jakim było osłabienie pozycji Niemiec w Europie⁶.

Duża część państw członkowskich nie zabierała w ogóle oficjalnego stanowiska w sprawie rozszerzenia na Wschód⁷. Ze strony niektórych z nich (Grecja, Hiszpania i Portugalia) można było jednak spodziewać się sprzeciwu wobec szybkiego rozszerzenia ugrupowania. Kraje te mogły bowiem obawiać się istotnego zmniejszenia poważnych środków uzyskiwanych w ramach polityki rolnej i funduszy strukturalnych Wspólnot na rzecz państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zagrożeniem byłaby dla nich także konkurencja ze strony tych państw w zakresie produktów rolnych i tzw. towarów wrażliwych ze względu na podobną strukturę eksportu.

W zdecydowany sposób sprzeciwiała się szybkiemu rozszerzeniu Wspólnot na Wschód Francja, obawiając się przede wszystkim negatywnych skutków dla swej pozycji politycznej w Europie i sytuacji politycznej na kontynencie. Politycy francuscy sądzili, że zjednoczenie Niemiec pociągnie za sobą istotny wzrost znaczenia RFN kosztem Francji, a silna pozycja Republiki Federalnej ulegnie jeszcze dalszemu wzmocnieniu na skutek akcesji do Wspólnot Europejskich państw środkowo- i wschodnioeuropejskich wobec ich powiązań ekonomicznych z tym krajem. Wyrażali obawy, czy wzmocnienie pozycji Niemiec nie spowoduje dalszych ujemnych skutków, tzn. nie skłoni ich do próby realizacji samodzielnej polityki wschodniej, a w konsekwencji do osłabiania więzów integracyjnych i do podjęcia haseł nacjonalistycznych w polityce zagranicznej⁸.

Przesuwając przyjęcie państw z Europy Środkowej i Wschodniej do Wspólnot w daleką przyszłość, Francja chciała zyskać czas na podjęcie działań służących utrzymaniu jej dotychczasowej pozycji w ugrupowaniu. Takimi działaniami było pogłębianie integracji, co oznaczało dalsze rozbudowanie powiązań integracyjnych RFN z pozostałymi państwami członkowskimi, a tym samym coraz większe ograniczanie swobody działania Niemiec. Z tych też m.in. względów Francja opowiadała się za budową unii walutowo-gospodarczej,

⁶ S. Collins, *Rozbieżności stanowisk brytyjskiego i niemieckiego w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/1997, s. 47 i 50.

⁷ Por. S. Collins, *op. cit.*, s. 47; I. Bardi, *Italy and EU Enlargement*. W: K. Kaiser, M. Brüning (ed.), *East-Central Europe and the EU: Problems of Integration...*, s. 155.

⁸ Por. S. Parzymies, *Francja wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1998, s. 10; Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung der EU 1989 bis 1997*. „Politische Studien” nr 363/1999, s. 97.

przeprowadzeniem w latach 1991/1992 konferencji rządowej, przygotowującej rewizję traktatu o EWG. Jednocześnie francuscy politycy podkreślali, że przyjęcie nowych członków bez uprzedniego dalszego pogłębienia integracji (w tym reform instytucjonalnych) doprowadzi do regresu w procesach integracyjnych, do przekształcenia Wspólnot w paneuropejską strefę wolnego handlu⁹.

Francja zdecydowała się również podjąć działania na rzecz stworzenia rozwiązań alternatywnych wobec szybkiego rozszerzenia Wspólnot na Wschód. Odpowiedzią prezydenta Mitterranda na 7 punkt programu kanclerza Kohla z listopada 1989 r. była propozycja utworzenia konfederacji europejskiej – przedstawiona w przemówieniu sylwestrowym z tegoż roku – obejmującej kraje Europy Środkowej i Wschodniej, państwa członkowskie Wspólnot oraz ZSRR. Proces stopniowego przyjmowania krajów, tych pierwszych, do Wspólnot zająłby – jak wynikało z dokonanych w półtora roku później przez prezydenta uściśleń – kilka dziesięcioleci.

W poszukiwaniu rozwiązań alternatywnych w stosunku do szybkiego rozszerzenia Wspólnot na Wschód, Francja wystąpiła także z inicjatywą utworzenia Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju i odegrała istotną rolę w powstaniu programu *PHARE*¹⁰.

Również Holandia była przeciwna szybkiej akcesji krajów Europy Środkowej i Wschodniej, gdyż utrudniłoby to powstanie silnej i zintegrowanej Europy. Taki pogląd wyraził rząd holenderski w wydanej w 1990 r. „Białej Księdze”, wskazując jednocześnie, iż państwom z tej części Europy można zaoferować co najwyżej perspektywę przystąpienia do ugrupowania¹¹.

Przy takiej postawie większości krajów członkowskich wobec kwestii rozszerzenia Wspólnot na Wschód istotnym celem RFN stało się nakłonienie ich do akceptacji tej idei. Bardzo zręczna polityka Niemiec była polityką „małych kroków”. Początkowo (do 1992) nie zmierzała ona bezpośrednio do postawionego celu, lecz koncentrowała się na działaniach służących wspieraniu dokonujących się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej procesów transformacji oraz rozbudowie powiązań gospodarek tych krajów ze Wspólnotami. I tak Niemcy odegrały dużą rolę w powstaniu wspomnianych wyżej instytucji międzynarodowych, promujących procesy transformacji – programu *PHARE* i EBOR. *PHARE* jest programem pokrywanym z funduszy budżetu Wspólnot, a więc w praktyce w niemalym stopniu finansowanym przez RFN. Budżet programu wyniósł np.

⁹ Por. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 96.

¹⁰ Wszystkie te działania Francji przedstawiono na podstawie: Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 97; R. Fritsch-Bournazel, *Paris und Bonn: eine fruchtbare Spannung...*, s. 344; H. Kramer, *The European Community's Response to the „New Eastern Europe”*. „Journal of Common Market Studies” no. 2/1993, s. 226. Oficjalna (angielska) nazwa EBOR to: *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*, *PHARE* to skrót francuskiej nazwy programu (*Pologne, Hongrie: activité pour la restructuration économique*).

¹¹ Por. K. Koch, *Netherlands and EU-Enlargement*. W: K. Kaiser, M. Brüning (ed.), *East-Central Europe and the EU...*, s. 127.

w latach 1990-1992 odpowiednio 500 mln *ECU*, 785 mln *ECU* i 1 mld *ECU*¹². RFN miała również niemały wkład w kapitał założycielski EBOR. Środki na wspieranie procesów transformacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej przeznaczał rząd federalny, jak i rządy poszczególnych krajów RFN oraz przedsiębiorstwa. Wśród państw członkowskich Wspólnot Europejskich, czy szerzej mówiąc, wśród krajów zachodnich, Niemcy były państwem angażującym się w największym stopniu w promocję tych procesów, co można wnioskować z wielkości strumieni finansowych netto do krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Wynosiły one w przypadku RFN np. w latach 1992 i 1993 odpowiednio 2 206,5 i 1 826,3 mln dol. USA i były 1,3 razy wyższe niż analogiczne strumienie finansowe ze Stanów Zjednoczonych oraz 2,7 i 2,4 razy wyższe niż strumienie z Francji¹³. Niemcy wywarły także znaczący wpływ na przyjęcie przez Wspólnoty koncepcji układów stowarzyszeniowych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej¹⁴.

Należy podkreślić, że RFN zdecydowanie przeciwstawiła się realizacji francuskiej koncepcji konfederacji europejskiej. Zrezygnowano z niej na konferencji w Pradze (14 czerwca 1991) na skutek oporu państw Europy Środkowej i Wschodniej, jak i Niemiec i USA¹⁵.

W latach 1992 i 1993 Republika Federalna podejmowała już na dużą skalę działania zmierzające do nakłonienia większości państw członkowskich do zaakceptowania idei szybkiego rozszerzenia Wspólnot na Wschód. Jak dalekie były one jeszcze od tej akceptacji wskazywał wyraźnie przebieg rokowań dotyczących układów o stowarzyszeniu (układów europejskich). Przygotowane przez specjalistów ze Wspólnot projekty układów nie mówiły ani o perspektywie akcesji krajów z Europy Środkowej i Wschodniej, ani nie określały tym bardziej okresu, w którym akcesja mogłaby się dokonać. Dopiero na skutek zdecydowanego oporu krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a zwłaszcza Polski dokonano w projektach stosownych zmian¹⁶.

Dla swych działań politycy niemieccy wykorzystywali wizyty i konsultacje państwowo-rządowe oraz struktury organizacyjne Wspólnot Europejskich, a w przypadku Francji – dodatkowo specjalną grupę roboczą ministerstw spraw zagranicznych obu krajów zajmującą się szczegółowymi kwestiami polityki wschodniej Wspólnot. Przekonywali swych rozmówców, że rozszerzenie na

¹² Por. H. Kramer, *op. cit.*, s. 223.

¹³ Por. P. Davies, P. Dombrowski, *Appetite of the Wolf: German Foreign assistance for Central and Eastern Europe*. „German Politics” nr 1 (April) 1997, s. 5-10.

¹⁴ Por. B. Koszeł, *Mittleuropa rediviva? Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia w polityce rządu Niemiec*. Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 136.

¹⁵ Por. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 97.

¹⁶ Tamże, s. 98 i 99. Np. w preambule do traktatu z Polską umieszczono następujący passus: „Mając na uwadze fakt, że końcowym celem Polski jest członkostwo we Wspólnocie, a stowarzyszenie, zdaniem Umawiających się Stron, pomoże Polsce osiągnąć ten cel”.

Wschód jest nieuniknione i będzie korzystne nie tylko dla RFN, ale i dla innych państw członkowskich. Starali się przy tym usunąć z dyskusji wszelkie konkretne kwestie dotyczące problematyki rokowań akcesyjnych i kosztów akcesji. Omawianie tych problemów mogłoby bowiem zagrozić uzyskaniu akceptacji rozszerzenia¹⁷. Najwięcej wysiłku politycy niemieccy poświęcali przekonaniu Francji.

Zmierzając do osiągnięcia akceptacji szybkiego rozszerzenia na Wschód, RFN musiała uczynić także określone koncesje na rzecz innych państw członkowskich. I tak poparła wysuniętą w 1993 r. przez Francję propozycję Europejskiego Paktu Stabilizacji w Europie, mimo zgłaszanych do niego zastrzeżeń. Inną koncesją poczynioną na rzecz Francji, Włoch i Hiszpanii była zgoda na równoprawne traktowanie przez Wspólnoty obszaru Morza Śródziemnego (a zwłaszcza krajów północnoafrykańskich) i Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸. Żądania Francji, Włoch i Hiszpanii, aby Wspólnoty przeznaczyły znacznie większe kwoty niż dotychczas na pomoc dla państw śródziemnomorskich, a tym samym przeciwdziałały nielegalnej emigracji z nich do Europy oraz rozprzestrzenianiu się terroryzmu, spotkały się z poparciem ze strony Niemiec. Dzięki temu Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze (21-22 czerwca 1993) mogła wypowiedzieć się za nadaniem stosunkom z krajami Maghrebu znaczenia i intensywności, odpowiadających bliskim gospodarczym i historycznym powiązaniom z tymi państwami¹⁹.

Wszystkie przedstawione działania RFN wpłynęły w istotnej mierze na zaakceptowanie przez państwa członkowskie Wspólnot idei rychłego rozszerzenia ugrupowania na Wschód, co nastąpiło na wspomnianym już wyżej szczycie w Kopenhadze. Nie były to jednak jedyne przyczyny. We Francji nasilała się krytyka polityki rządowej w sprawie rozszerzenia, szczególnie od momentu zjednoczenia Niemiec, i osiągnęła swe apogeum po nieudanym puczu w Moskwie w sierpniu 1991 r. Francuskim kołom rządzącym zarzucano, że wstrzymują się bojaźliwie z odpowiedzią na nieuniknione wyzwanie otwarcia Europy Zachodniej na kraje Europy Środkowej i Wschodniej, bronią *status quo* i tym samym ułatwiają działanie Niemcom na tym obszarze²⁰. Do zmiany stanowiska Francji przyczyniła się również postępująca jej izolacja wśród państw członkowskich w kwestii rozszerzenia Unii na Wschód²¹ oraz istotne przeobrażenia, jakie nastąpiły w układzie sił politycznych w tym kraju w wyniku wyborów parlamentarnych w marcu 1993 r. Ta izolacja wynikała w dużej mierze ze skuteczności

¹⁷ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 112; Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 89.

¹⁸ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 112. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 101.

¹⁹ Por. *Archiv der Gegenwart* 1993, s. 37972.

²⁰ Por. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 102.

²¹ Na to zjawisko zwraca m.in. uwagę Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 103-105.

zabiegów Niemiec o pozyskiwanie krajów członkowskich dla idei szybkiego rozszerzenia Wspólnot na Wschód. W wyborach klęskę ponieśli socjaliści i władzę objął rząd centrowo-prawicowy pod kierunkiem E. Balladura. Rząd ten ostatecznie zdecydował się na dokonanie reorientacji w dotychczasowym podejściu do kwestii rozszerzenia Wspólnot na Wschód. W praktyce była to jednak reorientacja w dużym stopniu czysto deklaratorywna, co też pokazała niedaleka przyszłość. Francja nie zrezygnowała bowiem z hamowania przystąpienia krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii, czego przykładem było wysunięte przez ministra spraw zagranicznych A. Juppé żądanie dokładnego obliczenia kosztów tego przystąpienia²²

Do zaakceptowania przez kraje członkowskie Wspólnot idei szybkiego rozszerzenia ugrupowania na Wschód przyczyniły się również – jak można sądzić – naciski krajów Europy Środkowej i Wschodniej, czynione od momentu podpisania Układów Europejskich, na podjęcie przez Wspólnoty bardziej konkretnych zobowiązań w tej kwestii²³. Wśród tych działań można wymienić tytułem przykładu złożenie na początku marca 1993 r. przez państwa Grupy Wyszehradzkiej w Brukseli memorandum i *aide-mémoire* w sprawie członkostwa. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej wywierały takie naciski, zachęcane m.in. stałym, pozytywnym stanowiskiem RFN w sprawie ich ewentualnej akcesji.

Jak wspomniano już wyżej, państwa członkowskie Wspólnot zaakceptowały na szczycie w Kopenhadze ideę rychłego rozszerzenia ugrupowania na Wschód. Rada Europejska podjęła wstępne decyzje postanawiając, że „stowarzyszone kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które sobie tego życzą, mogą stać się członkami Unii Europejskiej” i „że przystąpienie nastąpi niezwłocznie po przyjęciu zobowiązań wynikających z członkostwa, w drodze spełnienia warunków ekonomicznych i politycznych”. Jednocześnie określiła pewne kryteria, od których realizacji przez państwa stowarzyszone, będzie uzależniony ich akces do ugrupowania. Obejmowały one:

1) „osiągnięcie przez kraj kandydujący stabilności instytucji gwarantujących demokrację, rządu prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych;

2) funkcjonowanie gospodarki rynkowej i istnienie potencjału mogącego sprostać konkurencji i siłom rynkowym w Unii;

3) zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa, w tym podzielenie celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej”.

Rada Europejska zawarła w swych postanowieniach również warunek, odnoszący się do samej Unii, uzależniający każde nowe członkostwo od zdolności ugrupowania do przyjęcia nowych członków²⁴.

²² Por. R. Freudenstein, *Deutschland, Frankreich und die Osterweiterung...*, s. 135.

²³ O tych naciskach pisze: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 119.

²⁴ Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 118 i 119; „Bulletin der Europäischen Gemeinschaften” nr 6/1993, s. 13.

Trzeba tu podkreślić, że RFN należała do krajów, które zaważyły na treści określonych wyżej kryteriów. Uważała ona bowiem, że o przystąpieniu danego państwa do Wspólnot powinny decydować tak warunki polityczne, jak i ekonomiczno-finansowe²⁵.

2. ROLA RFN W POWSTANIU I REALIZACJI STRATEGII PRZEDAKCESYJNEJ UNII

Jakkolwiek uchwały szczytu w Kopenhadze miały istotne znaczenie, stwarzały one jedynie pewne przesłanki dla otwarcia w przyszłości procesu rozszerzania Wspólnot na Wschód. Niezbędne było zatem podjęcie przez ugrupowanie dalszych działań; należało do nich opracowanie odpowiedniej strategii w zakresie przygotowania krajów Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa (strategii przedakcesyjnej). Właściwe przygotowanie było kwestią szczególnie ważną. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej znajdowały się bowiem na dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczo-społecznego niż kraje Unii. Istniały również istotne różnice między obu grupami państw w zakresie zasad polityk gospodarczych, jak i systemów prawnych, w tym przepisów, norm i standardów technicznych, odnoszących się do sfery gospodarki. Także znajomość szczegółowych reguł funkcjonowania Wspólnot Europejskich była w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stosunkowo niska. Kolejnymi koniecznymi działaniami było: przygotowanie Unii Europejskiej do przyjęcia nowych krajów członkowskich przez dokonanie odpowiednich reform (w tym reform instytucjonalnych) oraz określenie terminu rozpoczęcia i koncepcji procesu rozszerzenia.

RFN odegrała ważną rolę w powstaniu strategii przedakcesyjnej. W okresie swej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (druga połowa 1994) sformułowała wraz z Komisją strategię, określoną jako „Strategia przygotowania krajów Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa”²⁶. Tej roli Niemiec nie pomniejsza fakt, że strategia powstała w pewnej mierze pod wpływem nacisków krajów stowarzyszonych i że przy jej opracowywaniu współdziałała Francja²⁷. Od momentu podpisania Układów Europejskich kraje te starały się wpłynąć na podjęcie przez Wspólnoty bardziej konkretnych zobowiązań w sprawie rozszerzenia.

²⁵ Por. S. Michałowski, *RFN wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1998, s. 32.

²⁶ Por. R. Freudenstein, *Deutschland, Frankreich und die Osterweiterung der Europäischen Union*, W: *Handeln für Europa...*, s. 133 i 134.

²⁷ Por. E. Kawecka-Wrzykowska, *op. cit.*, s. 119; Ch. Deubner, *Frankreich der Osterweiterung...*, s. 104.

W zamierzeniu RFN i Komisji strategia miała spełnić dwa podstawowe cele – z jednej strony politycznie wesprzeć proces integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską, a z drugiej – ułatwić przygotowanie krajów stowarzyszonych do włączenia do jednolitego rynku wewnętrznego. Przygotowanie to polega na dostosowywaniu przepisów prawnych, norm i standardów do uregulowań istniejących w Unii. Położenie na nie istotnego nacisku wynikało stąd, że jest to proces szczególnie ważny z punktu widzenia wejścia do Unii. Z momentem uzyskania członkostwa dany kraj staje się jednocześnie częścią jednolitego rynku wewnętrznego.

Strategia miała się oprzeć na tzw. dialogu strukturalnym, układach europejskich oraz na programie *PHARE*. Układy tworzyły podstawy prawne do stosowania instrumentów objętych strategią, a program *PHARE* dostarczał koniecznych środków finansowych.

Instytucja „dialogu strukturalnego” służyła politycznemu wsparciu procesu integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią. Miał on tworzyć ramy organizacyjne dla omawiania przez reprezentantów Unii i krajów stowarzyszonych kwestii będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania. Chodziło tu w szczególności o sprawy o charakterze transeuropejskim (np. w dziedzinie energetyki, ochrony środowiska naturalnego, transportu, nauki i techniki), problemy z zakresu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wszystkie te kwestie byłyby dyskutowane podczas regularnych spotkań, co pozwoliłoby państwom stowarzyszonym na aktywniejszy udział w procesie integracji z Unią i na tworzenie klimatu zaufania.

RFN i Komisja proponowały wspieranie procesu przygotowania krajów stowarzyszonych do włączenia do jednolitego rynku wewnętrznego przy pomocy różnorodnych instrumentów, a zwłaszcza poprzez wydanie tzw. Białej Księgi, tzn. dokumentu prezentującego w sposób ogólny dorobek prawny Unii dotyczący rynku wewnętrznego. Dokument ten miał stanowić dla krajów stowarzyszonych „drogowskaz” przy dokonywaniu dostosowań przepisów prawnych, norm i standardów. Wśród instrumentów mieściły się również środki o charakterze krótkookresowym, wprowadzane w życie natychmiast (np. informowanie przez Unię o zamiarze wszczęcia postępowania antydumpingowego, polepszanie dostępu krajów stowarzyszonych do rynku Unii w zakresie tekstyliów).

RFN i Komisja postulowały również podjęcie pewnych przedsięwzięć, zmierzających do pogłębienia integracji ekonomicznej między krajami stowarzyszonymi a Unią. Dotyczyły one polityki tych krajów w zakresie subwencji i konkurencji, rolnictwa i handlu produktami rolnymi z Unią oraz popierania inwestycji unijnych w państwach stowarzyszonych.

Proponowana strategia zakładała, że procesowi przygotowywania państw stowarzyszonych do włączenia do jednolitego rynku wewnętrznego będą towarzyszyć liczne środki sprzyjające pogłębieniu ich integracji z Unią, a polegające na rozwoju współpracy w dziedzinach o charakterze transeuropejskim

(np. w zakresie infrastruktury, energetyki, ochrony środowiska), w sferze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych²⁸.

Nie można tu nie zwrócić uwagi na pewne mankamenty strategii przedakcesyjnej, na które wskazywały kraje Europy Środkowej i Wschodniej (zwłaszcza Polska), a także eksperci zachodni. Strategia poruszała w bardzo wąskim zakresie problemy współpracy w zakresie rolnictwa i nie proponowała harmonogramu dochodzenia do członkostwa²⁹. W Polsce kładzie się na tę ostatnią kwestię istotny nacisk, wychodząc z założenia, że ustalenie terminów mogłoby przyspieszyć proces rozszerzania Unii na Wschód. Taki sam pogląd reprezentował rząd niemiecki, jednak wobec niechęci Komisji Europejskiej nie był w stanie wpłynąć na sprecyzowanie harmonogramu. Komisja nie była w swej niechęci odosobniona. Podobne stanowisko reprezentowała np. Francja. Uważała bowiem, że zamiast zajmować się harmonogramem należałoby raczej ograniczyć się do rozszerzenia umów stowarzyszeniowych oraz skłonić państwa kandydujące do Unii do bardziej intensywnej współpracy gospodarczej³⁰.

Omawiana strategia została przyjęta na szczycie szefów rządów i państw Unii w Essen (8-10 grudnia 1994). Jej akceptacja nie nastąpiłaby bez istotnych ustępstw, jakie RFN poczyniła godząc się na opracowanie szeroko zakrojonej polityki śródziemnomorskiej, co było istotnym celem Francji, Włoch i Hiszpanii.

Przyjęcie i wprowadzanie w życie strategii przedakcesyjnej były istotnym wydarzeniem z punktu widzenia państw Europy Środkowej i Wschodniej przyspieszającym rozpoczęcie procesu rozszerzania Unii na Wschód. Szczególnie ważne było przy tym opracowanie i przyjęcie na szczycie Unii w Cannes (23-24 czerwca 1995) „Białej Księgi”³¹. Odgrywa ona istotną rolę w procesie dostosowania prawa państw Europy Środkowej i Wschodniej do prawa unijnego, tzn. przejmowania *acquis communautaire*. „Biała Księga” została przygotowana przez Komisję Europejską, treść jej jednak była konsultowana także z RFN.

Republika Federalna nie tylko przyczyniła się w istotny sposób do powstania strategii przedakcesyjnej, ale i śledziła bacznie jej realizację, próbując jednocześnie wyeliminować mankamenty. Wystąpiły one wyraźnie w funkcjonowaniu dialogu strukturalnego – cierpiał on w pierwszym roku swego istnienia na brak właściwej struktury organizacyjnej i nie spełniał swego zadania, jakim była podstawowa wymiana poglądów. Niemcom udało się na początku 1996 r. osiągnąć pewną poprawę jego funkcjonowania³².

²⁸ Założenia strategii przedstawiono na podstawie następujących źródeł: „Bulletin der Europäischen Union” nr 12/94, s. 22-29; E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 119-120.

²⁹ Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 120-121.

³⁰ Por. *Szczyt w Essen pod ochroną siedmiu tysięcy policjantów*. „Rzeczpospolita” nr 286, 9 XII 1994, s. 29.

³¹ Por. „Bulletin der Europäischen Union” nr 6/1995, s. 21.

³² Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 116.

3. STANOWISKO RFN DOTYCZĄCE RELACJI MIĘDZY ROZSZERZENIEM A POGŁĘBIENIEM INTEGRACJI I JEGO KONSEKWENCJE

Rozszerzenie Unii na Wschód wymaga pogłębienia integracji – niezbędne są zwłaszcza reformy instytucjonalne. Przy utrzymaniu dotychczasowego systemu instytucjonalnego Unii przyjęcie do ugrupowania nowych państw członkowskich wywarłoby silny negatywny wpływ na funkcjonowanie jego organów, a zwłaszcza utrudniłoby w zasadniczy sposób proces decyzyjny – w wielu przypadkach podjęcie decyzji na zasadzie jednomyślności mogłoby okazać się wręcz niemożliwe. Doprowadziłoby ono także do dalszego spadku znaczenia państw dużych na rzecz krajów małych, a tym samym do dalszej erozji wpływu obywateli tych pierwszych państw na decyzje Unii. Oznaczałoby także utrzymywanie dalej tzw. deficytu demokracji związanego z nikłym wpływem Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych w wielu dziedzinach na uchwały Unii³³.

Rząd RFN odrzucał początkowo formułowanie *iunctim* między procesami rozszerzania i pogłębiania integracji³⁴. Co więcej nie widział potrzeby zajmowania się w istotniejszym stopniu ważnymi kwestiami instytucjonalnymi Unii. Działo się tak, mimo iż w RFN dostrzegano konieczność pogłębienia integracji w Unii, w tym i reform instytucjonalnych, co spotykało się z poparciem *Bundestagu*, jego Komitetu ds. europejskich, Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz większości specjalistów i polityków zajmujących się problematyką integracyjną³⁵.

Takie podejście rządu federalnego do zależności między rozszerzeniem a pogłębianiem integracji w Unii wynikało – jak się wydaje – stąd, iż na początku lat dziewięćdziesiątych najważniejszą dla niego kwestią było zaakceptowanie przez partnerów z Unii samej idei rozszerzenia. Abstrahował natomiast od kosztów rozszerzenia i jego związku z procesem pogłębienia.

Zarówno uchwały szczytu w Kopenhadze, jak pogłębiające się więzi krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią spowodowały, że implikacje rozszerzenia (w przyszłości) Unii Europejskiej stały się centralnym problemem debaty w Niemczech i polityki rządu. Zaczęto się zastanawiać, jak będzie mogła być zarządzana Unia Europejska składająca się z dwudziestu albo więcej państw członkowskich i kto będzie zdolny do płacenia za integrację mniej rozwiniętych państw środkowo- i wschodnioeuropejskich³⁶. W tych warunkach doszło do zmiany stosunku rządu RFN do relacji między rozszerzeniem a pogłębieniem Unii. Rząd uznał, że pogłębienie integracji jest warunkiem *sine qua non*

³³ Wszystkie te problemy szerzej omawia w literaturze polskiej m.in. G. Bernatowicz w artykule pt. *Reforma instytucji Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 3/1997.

³⁴ Por. Ch. Deubner, *Deutschland, Frankreich und die Europäische Union: die Interessen laufen auseinander*. „Internationale Politik und Gesellschaft” nr 3/1994, s. 216.

³⁵ Tamże, s. 216.

³⁶ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 114.

rozszerzenia ugrupowania na Wschód, że procesy rozszerzenia i pogłębienia Unii wzajemnie się warunkują i uzupełniają³⁷. Istotnym celem rządu stała się reforma instytucji, procesu podejmowania decyzji i systemu finansowego Unii, przy czym szczególną wagę zaczął on przywiązywać do przeprowadzenia w latach 1996/1997 konferencji międzyrządowej poświęconej problemom instytucjonalnym³⁸.

Prezentowany przez Niemcy pogląd o istnieniu *iunctim* między rozszerzeniem a pogłębieniem integracji był podzielany przez większość państw członkowskich. Najwcześniej, bo już od początku lat dziewięćdziesiątych wystąpiła z nim Francja. Było to jednak częścią jej polityki zmierzającej do jak największego przesunięcia w czasie przystąpienia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej. W polityce brytyjskiej traktowano rozszerzenie i pogłębienie integracji jako rozwiązania alternatywne, uważając jednak, że przed rozszerzeniem na Wschód winny być rozwiązane niektóre problemy instytucjonalne, a mianowicie kwestia ważenia głosów państw członkowskich oraz zmniejszenia liczby komisarzy³⁹.

Dominacja wśród państw członkowskich Unii poglądu o istnieniu *iunctim* między rozszerzeniem a pogłębieniem Unii, a także zmiana stanowiska w tej kwestii przez Niemcy stworzyły w istotnej mierze przesłanki dla pojęcia ważnych uchwał przez Radę Europejską w Madrycie (15-16 grudnia 1995). Podkreślały one zależność między podjęciem decyzji o prowadzeniu negocjacji akcesyjnych z krajami kandydującymi a konferencją międzyrządową, dotyczącą kwestii instytucjonalnych. Decyzja ta nie była jednak uzależniona od wyników konferencji, ale od jej przeprowadzenia i zakończenia. Rada Europejska postanowiła bowiem, że negocjacje „zbiegną się z początkiem negocjacji z Cyprem i Malta”, a te ostatnie z kolei „rozpoczną się w sześć miesięcy po zamknięciu konferencji międzyrządowej 1996”⁴⁰.

Uzależnienie decyzji o prowadzeniu negocjacji akcesyjnych od przeprowadzenia i zakończenia konferencji międzyrządowej było rozwiązaniem bardzo korzystnym, mogącym przyspieszyć negocjacje. Dokonanie rozległej reformy instytucjonalnej stanowiło bowiem skomplikowane zadanie wobec istnienia poważnych różnic zdań między państwami członkowskimi. Dotyczyły one tak ważnych spraw, jak zmniejszenie składu Komisji Europejskiej, zmiany systemu ważenia głosów w Radzie oraz szybkiego rozszerzenia zasady głosowania kwalifikowaną większością. Szczególnie trudne było przy tym pogodzenie stanowiska Francji z poglądami innych krajów członkowskich.

Należy tu podkreślić, że ważki wpływ na przyjęcie takiego rozwiązania miał sposób pojmowania przez Niemcy relacji między rozszerzeniem a pogłębieniem

³⁷ Por. S. Collins, *op. cit.*, s. 49; S. Michałowski, *op. cit.*, s. 26.

³⁸ M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 114.

³⁹ Por. S. Collins, *op. cit.*, s. 49.

⁴⁰ Por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 127; „Bulletin of the European Union” nr 12/1995, s. 18.

integracji. Politycy niemieccy traktowali ją w sposób elastyczny, co można wnosić z nieoficjalnych wypowiedzi urzędników rządowych. Twierdzili, że rozszerzenie na Wschód nastąpi także i wtedy (tzn. zostanie zaakceptowane przez RFN), gdyby podczas konferencji międzyrządowej nie zdołano uzgodnić zakrojonej na szeroką skalę reformy instytucji Unii⁴¹. Taki stosunek polityków niemieckich do relacji między rozszerzeniem a pogłębieniem Unii wynikał stąd, iż zdawali sobie oni doskonale sprawę z poważnych różnic zdań państw członkowskich co do reformy instytucjonalnej, a więc i z trudności, na jakie będzie napotykało jej przeprowadzenie.

Uchwały Rady Europejskiej zawierały również zapowiedź terminu podjęcia rokowań akcesyjnych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Również i to stanowiło głównie efekt działań RFN, a konkretnie nacisków kanclerza Kohla. Rząd RFN – jak wspomniano już poprzednio – był zainteresowany dokładniejszym sprecyzowaniem harmonogramu rozszerzenia. H. Kohl uważał, czemu dał wyraz w swych wystąpieniach publicznych, że pierwsza grupa kandydatów zostanie przyjęta do Unii około 2000 r.⁴² Pogląd ten nie spotykał się z akceptacją dużej części społeczeństwa niemieckiego. Jak wykazały bowiem wyniki badań opinii publicznej, 44% Niemców było przeciwnych szybkiemu rozszerzeniu Unii na Wschód, akceptowało je natomiast 38%⁴³.

Słuszność stanowiska Niemiec co do relacji między rozszerzeniem a pogłębieniem integracji tylko częściowo potwierdziła rzeczywistość polityczna. Wprawdzie we wnioskach prezydencji ze szczytu w Amsterdamie (16-17 czerwca 1997), na którym nastąpiło ostateczne uzgodnienie nowego traktatu, uznano, że „zakończenie z sukcesem konferencji międzyrządowej otwiera obecnie – stosownie do wniosków szczytu Rady Europejskiej w Madrycie – drogę do rozpoczęcia procesu rozszerzenia”⁴⁴, to jednak stwierdzenie to zostało bezpośrednio po zakończeniu szczytu zakwestionowane przez premiera Belgii J.-L. Dehaene. To z kolei spotkało się z poparciem Francji i Włoch. Wszystkie trzy kraje wystąpiły z propozycją umieszczenia w aneksie do traktatu amsterdamskiego specjalnej deklaracji uzależniającej zakończenie pierwszych negocjacji akcesyjnych od wzmocnienia instytucji Unii i mówiącej, że niezbędne są reformy składu Komisji Europejskiej, podziału głosów ważonych w Radzie Unii i rozszerzenie zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną. Takie stanowisko trzech wymienionych państw wynikało stąd, iż wyniki konferencji międzyrządowej tylko w niewielkim stopniu spełniały ich oczekiwania. Przykładowo Francja wychodziła z założenia, że na konferencji winny być uregulowane najbardziej

⁴¹ Por. S. Collins, *op. cit.*, s. 49.

⁴² Tamże, s. 57.

⁴³ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement ...*, s. 110.

⁴⁴ Por. Europäischer Rat in Amsterdam. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 16. und 17. Juni 1997. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 66/1997, s. 785.

pilne problemy instytucjonalne Unii. Stąd też z niezadowoleniem Francji spotkał się brak poparcia dla jej stanowiska na konferencji międzyrządowej ze strony Niemiec⁴⁵.

Specjalna deklaracja znalazła się w aneksie do traktatu amsterdamskiego⁴⁶. Spotkała się ona przy tym z poparciem Austrii, Szwecji i Finlandii, a sprzeciw początkowo wyraziły Holandia i Niemcy⁴⁷. Obydwa państwa obawiały się bowiem, że spełnienie warunku zawartego w deklaracji zahamuje proces rozszerzenia na Wschód. Mimo tych kontrowersji zakończenie konferencji międzyrządowej otworzyło jednak drogę do podjęcia decyzji w sprawie rozpoczęcia procesu rozszerzenia, gdyż Belgia, Francja i Włochy oraz popierające je państwa nie przedsięwzięły działań mających na celu przeciwstawienie się powzięciu tych decyzji, wychodząc najpewniej z założenia, że zdołają swe stanowisko przeforsować na szczycie w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997 r.). Wśród wniosków z tego szczytu znalazły się stwierdzenia, że „należy wzmocnić instytucje europejskie i usprawnić ich działanie” i że „jest to niezbędny warunek rozszerzenia Unii, ustalony podczas szczytu w Amsterdamie”⁴⁸. Oznacza to, że zakończenie pierwszych negocjacji akcesyjnych nie nastąpi raczej bez przeprowadzenia poważnych reform instytucjonalnych.

4. NIEMCY A DECYZJE UNII W SPRAWIE ROZPOCZĘCIA PROCESU ROZSZERZENIA NA WSCHÓD

Istotne podstawy do podjęcia takich decyzji stworzyły propozycje przedłożone przez Komisję Europejską w lipcu 1997 r., a zawarte w dokumencie „Agenda 2000. Silniejsza i rozszerzona Unia”⁴⁹.

Komisja zaproponowała w tym dokumencie objęcie procesem rozszerzenia (procesem akcesyjnym) wszystkich krajów z Europy Środkowej i Wschodniej, które wystąpiły z wnioskiem o akcesję. Proces powyższy miał obejmować przygotowania do członkostwa kandydujących krajów, które dokonywałyby się w łonie określonej struktury ramowej, jak i rokowania o akcesję podejmowane w zależności od stopnia realizacji przez kandydatów podstawowych warunków członkostwa. Na strukturę ramową składały się zwłaszcza wzmocniona strategia

⁴⁵ Por. S. Parzymies, *op. cit.*, s. 9, 13, 14.

⁴⁶ Por. Declaration by Belgium, France and Italy on the Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union. W: Treaty of Amsterdam. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1997, s. 144.

⁴⁷ Por. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 115; S. Parzymies, *op. cit.* s. 14.

⁴⁸ Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Luksemburgu*. „Monitor Integracji Europejskiej” nr 16/1997, s. 49.

⁴⁹ Dokument ten został opublikowany m.in. w „Bulletin der Europäischen Union”. Beilage nr 5/1997.

dochodzenia do członkostwa (wzmocniona strategia przedakcesyjna) oraz konferencja europejska.

Przez wprowadzenie wzmocnionej strategii przedakcesyjnej Komisja zamierzała dokonać istotnej modyfikacji dotychczas obowiązującej strategii. Najważniejsza ze zmian polegała na zastosowaniu nowego instrumentu (tzw. partnerstwa dla członkostwa) i uczynieniu z niego jednocześnie kluczowego elementu strategii. Miał on pozwolić na skupienie wszystkich form pomocy dla państw kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej w jednej strukturze, a tym samym wpłynąć na ich większą efektywność. W dokumencie o partnerstwie określone zostałyby zobowiązania kraju ubiegającego się o członkostwo, dotyczące zapewnienia demokracji, stabilizacji makroekonomicznej i bezpieczeństwa nuklearnego, narodowy program przejmowania *acquis communautaire*, koncentrujący się na określonych priorytetowych dziedzinach oraz wielkość pomocy finansowej dla danego kraju. Jej praktyczna skala uzależniona była od stanu wdrażania tego programu. O ustanowieniu partnerstwa i jego treści decydowałaby Rada Unii.

Inna z zamierzonych zmian wyrażała się w znacznym zwiększeniu pomocy finansowej (przedakcesyjnej). Nie miała się ona ograniczać do funduszy z programu *PHARE* sięgających rocznie 1,5 mld *ECU*, lecz zostać po 2000 r. uzupełniona o środki na cele rolnictwa (500 mln *ECU* rocznie) i polityki strukturalnej (1 mld *ECU* rocznie). Wzmocniona strategia przewidywała również możliwość uczestnictwa państw ubiegających się o członkostwo w niektórych programach Wspólnot.

Konferencja europejska miała być forum dla prowadzenia rozmów poświęconych kwestiom związanym ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Do konferencji należałyby państwa członkowskie Unii oraz kraje z nią stowarzyszone (państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Turcja). Udział w konferencji pozwoliłby na lepsze zapoznanie się z funkcjonowaniem Unii.

Komisja stwierdziła, że żaden z kandydujących krajów z Europy Środkowej i Wschodniej nie spełnia wszystkich kryteriów ustalonych na szczycie w Kopenhadze. Uznała jednak na podstawie analizy osiągnięć poszczególnych państw, że „Węgry, Polska, Estonia, Republika Czeska i Słowenia są w stanie zrealizować w średnim terminie wszystkie warunki członkostwa, jeśli będą kontynuować wysiłki w zakresie przygotowania do akcesji”. Stąd też znalazły się one na zaproponowanej przez Komisję liście krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich, które miałyby podjąć rokowania akcesyjne z Unią Europejską. Komisja postulowała również rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Cyprzem.

Na kształt przedstawionych wyżej propozycji Komisji Europejskiej w decydującej mierze wpłynęły koncepcje niemieckie. Wskazują na to dwie przesłanki – treści tych koncepcji i przeprowadzane konsultacje z Komisją i innymi partnerami Unii⁵⁰.

⁵⁰ *Überlegungen zur Osterweiterung der Europäischen Union*. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 64/1997, s. 776.

W strategii rozszerzania rząd RFN kierował się zasadą „różnicowania bez dyskryminacji”⁵¹. Uważał on bowiem – z jednej strony – że rokowania akcesyjne należałoby na razie podjąć tylko z niektórymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej, tzn. z krajami, których przygotowanie gwarantowałoby zakończenie negocjacji w sensownym terminie i dążył do wyłonienia pięciu pierwszych kandydatów do rozmów akcesyjnych. Z drugiej strony nie chciał jednak zamykać drogi do Unii pozostałym krajom kandydującym i preferował rozwiązania pozwalające na włączanie ich (w pewnym sensie) od początku w proces akcesyjny. Rząd niemiecki był zwolennikiem stworzenia strategii przystępowania (*Beitrittsstrategie*), obejmującej wszystkie kandydujące państwa⁵².

Istotnym elementem tej strategii byłoby uczestnictwo państw Europy Środkowej i Wschodniej w różnych gremiach. Pierwsze to forum, w którym uczestniczyłyby państwa członkowskie Unii oraz kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie, a drugie, stała konferencja europejska, do której należałaby również Turcja⁵³. Warto tu wspomnieć, że idea konferencji europejskiej nie pochodziła od RFN, lecz po raz pierwszy zaproponował ją w lutym 1996 r. ówczesny francuski minister spraw zagranicznych H. de Charette⁵⁴.

Rząd RFN opowiadał się także za intensyfikacją przyjętej w 1995 r. strategii przedakcesyjnej. Strategia ta była drugim istotnym elementem strategii przystępowania.

Koncepcje niemieckie ukształtowały się pod wpływem dwóch modeli rozszerzania – modelu „linii startowej” (*Startlinienmodell*) i „różnicowanego podejścia” (*differenziertes Modell*)⁵⁵. Pierwszy zakłada rozpoczęcie rokowań równocześnie przez wszystkie kandydujące państwa, a drugi – w różnych terminach w zależności od stopnia przygotowania kandydatów.

Obydwa te modele mają określone zalety i wady. Zaleta modelu „linii startowej” polega na nieróżnicowaniu kandydujących państw. Wpływa on jednak na spowolnienie procesu akcesyjnego, gdyż tempo rokowań kandydatów lepiej przygotowanych jest uzależnione od postępów negocjacji kandydatów słabiej przygotowanych. Przyjęcie modelu „różnicowanego podejścia” może natomiast przyczynić się do przyspieszenia tego procesu, także w odniesieniu do krajów, których nie zakwalifikowano na razie do państw prowadzących rokowania. Ta ostatnia sytuacja wystąpi m.in. wtedy, gdy szybki przebieg rokowań skłoni te kraje do wzmożenia wysiłków reformatorskich, a tym samym wpłynie na podjęcie przez władze Unii wcześniej decyzji o rozpoczęciu z nimi rozmów akcesyj-

⁵¹ Por. S. Michałowski, *op. cit.*, s. 24.

⁵² Por. *Überlegungen zur Osterweiterung...*, s. 776.

⁵³ Por. Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 109.

⁵⁴ Por. P. Raffone, *Italien und das Europa der Agenda 2000 – die Europäische Politik und die Interessen Italiens im Hinblick auf Mitteleuropa und Mittelmeerraum*. „Politische Studien” nr 357/1998, s. 57.

⁵⁵ S. Michałowski, *op. cit.*, s. 24.

nych. Proces akcesyjny ulegnie także przyspieszeniu, jeśli kraje, które podjęły później negocjacje, wykorzystają doświadczenia uzyskane przez państwa wcześniej prowadzące rokowania. Zastosowanie modelu „różnicowanego podejścia” oznacza jednak powstanie nowych podziałów i napięć wśród kandydujących państw, a także w skrajnych sytuacjach może przyczynić się do zahamowania reform w państwach, które nie znalazły się na liście krajów prowadzących rokowania akcesyjne

Kojarząc ze sobą modele „linii startowej” i „różnicowanego podejścia”, rząd niemiecki przyjmował rozwiązanie pozwalające tak na szybkie prowadzenie rokowań, jak i ograniczające w dużym stopniu negatywne skutki różnicowania kandydujących krajów.

Niemcy nie były przez cały czas zwolennikami (w zakresie strategii rozszerzenia) zasady „różnicowania bez dyskryminacji”. Pierwotnie opowiadały się za negocjacjami grupowymi lub rozszerzeniem „z wielkim hałasem” (rozszerzenie *big bang*)⁵⁶. Przez negocjacje grupowe rozumiały przy tym łączne rokowania z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, a przez rozszerzenie „z wielkim hałasem” – podjęcie rozmów akcesyjnych od razu z jak największą liczbą tych państw.

Niemcy odeszły od koncepcji negocjacji grupowych czy rozszerzenia „z wielkim hałasem” pod koniec 1995 r., na co wskazuje przemówienie wygłoszone przez H. Kohla przed *Bundestagiem* w przededniu konferencji na szczycie w Madrycie. Kanclerz podkreślił w nim potrzebę podejmowania i prowadzenia przez Unię negocjacji z każdym krajem z Europy Środkowej i Wschodniej indywidualnie i w różnym czasie w zależności od postępów w reformowaniu państwa i gospodarki. Jako kandydatów do akcesji wymienił Polskę, Węgry i Czechy⁵⁷.

Odejście od koncepcji negocjacji grupowych czy rozszerzenia „z wielkim hałasem” związane było z bardziej ostrożnym podejściem do kwestii szybkiego rozszerzenia Unii na Wschód rządu niemieckiego i większości niemieckich liderów partyjnych. Ogromne koszty zjednoczenia Niemiec uświadomiły politykom, jak wielkich środków wymagałoby przyjęcie w krótkim terminie do ugrupowania wielu państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Niemcy, borykające się z problemami budżetowymi, nie byłyby w stanie partycypować w istotniejszym stopniu w tych środkach. To ostrożniejsze podejście do kwestii szybkiego rozszerzenia odzwierciedliło się nie tylko w odejściu od wymienionych koncepcji, ale i w podejmowaniu w kręgach administracji rządowej takich kwestii, jak zdolność do akcesji państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, modele zdyferencjowanej integracji oraz dłuższe okresy dostosowawcze dla przyszłych członków Unii⁵⁸.

⁵⁶ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 111.

⁵⁷ Por. *Erklärung der Bundesregierung. Aktuelle Fragen der Europapolitik, insbesondere Vorschau auf die Tagung des Europäischen Rates in Madrid am 15./16. Dezember 1995*. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 103/1995, s. 1015.

⁵⁸ Por. M. Jopp, *Germany and EU Enlargement...*, s. 110 i 111.

Trzeba tu podkreślić, że występowały duże różnice między koncepcjami Niemiec na temat procesu rozszerzenia a niektórych innych państw członkowskich. Francja opowiadała się za modelem „linii startowej”. Obawiała się bowiem, że przyjęcie modelu „zróżnicowanego podejścia” może wyłączyć z grona państw prowadzących rokowania negocjacyjne z Unią Europejską kraje mające z nią ściśle powiązania polityczno-gospodarcze, tzn. Bułgarię i Rumunię⁵⁹. Podobne stanowisko jak Francja w sprawie modelu rozszerzenia reprezentowała Wielka Brytania. Opowiadała się ona za rozszerzeniem „z wielkim hałasem”. Widziała ona w przyjęciu w jak najkrótszym czasie możliwie największej liczby nowych członków instrument do osłabienia rosnącej władzy instytucji unijnych⁶⁰. Również Dania i Szwecja były zwolennikami modelu „linii startowej”⁶¹, gdyż chciały, aby wśród państw członkowskich Unii znalazły się jak najszybciej wszystkie kraje nadbałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa), z którymi obydwaj państwa skandynawskie łączą tradycyjne kontakty.

Wobec istnienia różnic zdań wśród państw członkowskich na temat koncepcji rozszerzenia, propozycje Komisji wywołały określone kontrowersje. Z krytyką niektórych państw (Francji, Danii i Szwecji), jak i Parlamentu Europejskiego spotkała się postulowana lista krajów mających podjąć rokowania akcesyjne z Unią. Francja wypowiedziała się za dołączeniem do listy Rumunii, a Dania i Szwecja prezentowały pogląd, że na liście winny się znaleźć obok Estonii i pozostałe państwa bałtyckie, tzn. Litwa i Łotwa⁶². Takie stanowisko Danii i Szwecji wynikało nie tylko stąd, iż były one zwolennikami modelu „linii startowej”, ale i z silnych nacisków Litwy i Łotwy. Nie mogły się one pogodzić z zaleceniami Komisji, która kierowała się w ich ocenie nie obiektywnymi kryteriami, lecz względami politycznymi i opierała się przy tym na przestarzałych danych⁶³. Parlament Europejski optował za podjęciem rokowań z wszystkimi kandydującymi krajami.

Postulowana przez Komisję Europejską lista była naturalnie akceptowana przez Niemcy, przy czym szczególne znaczenie miało dla nich to, aby wśród krajów, które podejmą rokowania z Unią, była w pierwszym rzędzie Polska. Wg informacji prasy brytyjskiej („Daily Telegraph”) RFN gotowa była nawet zaablokować wejście do Unii innych państw, jeśli w pierwszej grupie nowych członków nie znajdzie się RP⁶⁴.

⁵⁹ Por. *Besonders reges Interesse an Osteuropa*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 234, 8.X.1996, s. 6; Ch. Deubner, *Frankreich in der Osterweiterung...*, s. 120.

⁶⁰ Por. S. Collins, *op. cit.*, s. 55.

⁶¹ Por. B. KołECKA, *Dania, Szwecja i Finlandia wobec rozszerzenia Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 2/1998, s. 72.

⁶² Por. D. Allen, M. Smith, *External Policy Developments*. W: G. Edwards, J. Wiesalla (ed), *The European Union 1997. Annual Review of Activities*. Oxford 1998, s. 78; *Frieden, Demokratie und Wohlstand jetzt für Mittel- und Osteuropa*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 290, 13 XII 1997, s. 3.

⁶³ Por. *Frieden, Demokratie und Wohlstand...*, s. 3.

⁶⁴ Por. *Twarda wola Kohla*. „Gazeta Wyborcza” nr 246, 21 X 1997, s. 14.

Różnice zdań co do listy państw mających podjąć rokowania z Unią nie stanęły na przeszkodzie powzięciu przez Radę Europejską na posiedzeniu w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997) uchwał w sprawie rozszerzenia Unii na Wschód. Opierały się one na omówionych wyżej propozycjach Komisji Europejskiej, jak i uwzględniały dodatkowo pewne propozycje wysunięte przez Danię, Szwecję i Parlament Europejski, a wychodzące naprzeciw państwom opowiadającym się za rozpoczęciem rokowań jednocześnie z wszystkimi krajami kandydującymi. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że znaczący wpływ na treść tych uchwał wywarły koncepcje niemieckie.

Rada Europejska postanowiła w swych uchwałach o rozpoczęciu procesu akcesyjnego (począwszy od 30 marca 1998) i objęciu nim wszystkim dziesięciu państw z Europy Środkowej i Wschodniej aspirujących do członkostwa. Zgodnie również z postulatami Komisji określiła strukturę ramową tego procesu, na którą złożyły się zwłaszcza wzmocniona strategia przedakcesyjna oraz konferencja europejska. Rada podzieliła również zdanie Komisji, że rokowania winny być podjęte z szóstką państw (Cypr, Węgry, Polska, Estonia, Republika Czeska i Słowenia) i określiła termin ich rozpoczęcia na wiosnę 1998 r. W tym celu miały być powołane bilateralne konferencje rządowe. Zgodnie z postulatami Danii, Szwecji i Parlamentu Europejskiego, Rada zdecydowała jednak, iż art. O traktatu o Unii Europejskiej (traktatu z Maastricht), regulujący procedurę przyjmowania nowych członków znajdzie zastosowanie nie tylko w stosunku do tych państw, ale wszystkich krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich kandydujących do ugrupowania. Również stosownie do propozycji Danii, Szwecji i Parlamentu Europejskiego Rada wypowiedziała się za przyspieszeniem przygotowań do negocjacji z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Litwą i Bułgarią m.in. poprzez analizę unijnego *acquis (screening)*⁶⁵. Obydwa ostatnie postanowienia przybliżyły perspektywę rozpoczęcia rokowań akcesyjnych przez wymienione wyżej pięć państw.

Trzeba tu podkreślić, że osiągnięcie porozumienia na szczycie w Luksemburgu stało się możliwe jedynie dzięki zaakceptowaniu przez wszystkie państwa członkowskie propozycji Danii, Szwecji i Parlamentu Europejskiego. Dla RFN aprobata tych propozycji nie była – jak się wydaje – rzeczą trudną, gdyż i tak – jak wskazywano powyżej – była ona zwolenniczką objęcia procesem akcesyjnym wszystkich krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej i nie zamierzała blokować rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Litwą i Bułgarią.

W ciągu następnych dwóch lat kraje te poczyniły niewątpliwe postępy w zakresie procesów transformacji, na co też wskazywały raporty Komisji

⁶⁵ Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Luksemburgu*. „Monitor Integracji Europejskiej” nr 16/1998, s. 53; *Eine Botschaft der Hoffnung und des Friedens. Die historische Entscheidung v. Luxemburg*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 291, 15 XII 1997, s. 3.

Europejskiej. Stąd też Niemcy zdecydowały się opowiedzieć za podjęciem rokowań akcesyjnych również i z tymi państwami. Identyczne było stanowisko pozostałych krajów członkowskich Unii. W tych warunkach doszło do podjęcia odpowiednich postanowień na konferencji Rady Europejskiej w Helsinkach (10-11 grudnia 1999). Rada postanowiła o powołaniu do życia w lutym 2000 r. bilateralnych konferencji rządowych w celu prowadzenia rokowań akcesyjnych z Rumunią, Słowacją, Łotwą, Litwą i Bułgarią⁶⁶.

5. POSTAWA RFN W ROKOWANIACH AKCESYJNYCH Z KRAJAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Państwa członkowskie mogą wywierać mniejszy lub większy wpływ na przebieg i wyniki rokowań w sprawie przyjęcia do ugrupowania krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Zależy on – po pierwsze – od możliwości oddziaływania na wspólną pozycję krajów członkowskich wobec problemów będących przedmiotem negocjacji. Jest ona wypracowana przez Radę Unii, przy czym każda decyzja negocjacyjna musi zapaść jednomyślnie. Po drugie – wiąże się z tym, że rokowania prowadzi formalnie kraj sprawujący prezydencję w Unii, tzn. przewodniczący obradom Rady Unii, jednak we współpracy ze wszystkimi państwami członkowskimi.

Jak wynika z dotychczasowego przebiegu rokowań, RFN odgrywała w nich istotną rolę, wywierając silny wpływ na stanowisko negocjacyjne Unii, co można pokazać na przykładzie dwóch problemów mających szczególne znaczenie w negocjacjach z Polską, a mianowicie kwestii zakupu ziemi przez cudzoziemców oraz swobodnego przepływu siły roboczej.

W negocjacjach dotyczących pierwszego z tych problemów Polska zmierza do uzyskania długich okresów przejściowych. I tak w swym stanowisku negocjacyjnym przedstawionym w lipcu 1999 r. zaproponowała, aby obywatele Unii mogli kupować grunty pod inwestycje na tych samych zasadach jak Polacy dopiero w 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii, a ziemię rolną, działki rekreacyjne i posiadłości – po 18 latach⁶⁷. Takie stanowisko wynika z występujących w społeczeństwie polskim silnych obaw przed masowym wykupem ziemi przez cudzoziemców (w szczególności przez Niemców), związanym z istnieniem znacznych różnic cen nieruchomości (na niekorzyść Polski). Polacy obawiają się zwłaszcza wyprzedazy ziemi na obszarach w pobliżu granicy z Niemcami. Jak

⁶⁶ Por. *Gesamtericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1999*. Brüssel, Luxemburg 2000, s. 221, 222. W Helsinkach zaliczono do państw, które podejmą rokowania z Unią Malte, nadano także status państwa kandydującego do Unii Turcji.

⁶⁷ Por. *Długa Ziemia*. „Gazeta Wyborcza” nr 162, 14 VII 1999, s. 18; *Poland's Position Papers for the Accession Negotiations with European Union. Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations to the European Union*. Warsaw 2000, s. 66.

duże są różnice w cenach, najlepiej świadczy fakt, iż o ile cudzoziemcy płacą w Polsce za hektar gruntów od 8,29 tys. zł (ponad 2 tys. euro), o tyle hektar ziemi ornej kosztuje w Niemczech i Holandii około 15 tys. euro. Na stanowisko negocjacyjne Polski ma również wpływ nieuregulowany status prawny tzw. ziem odzyskanych, co powoduje, że ludność tutejsza boi się powrotu przedwojennych właścicieli⁶⁸.

W związku z tym Polska zaproponowała najdłuższe okresy przejściowe. (np. Węgry poprosiły o 10-letni okres przejściowy w przypadku zakupu ziemi rolnej).

Propozycje Polski były nie do przyjęcia dla RFN. Niemcy były przeciwnie przyznaniu okresów przejściowych w zakresie zakupu ziemi, wychodząc z założenia, że pozostawałoby to w sprzeczności z podstawową zasadą integracji europejskiej – zasadą swobody przepływu czynników produkcji czy swobodnego do nich dostępu. Podzielały one przy tym prezentowany w Unii pogląd, że ceny gruntów w Polsce nie odbiegają od średnich cen w Europie. (Jest to pogląd fałszywy, wynikający z porównywania wysokich cen nieruchomości w Warszawie, a nie w całej Polsce).

Stanowisko Niemiec w kwestii zakupu ziemi przez cudzoziemców w Polsce, w pełni popierane przez niemieckie kręgi gospodarcze – wpłynęło na treść stanowiska negocjacyjnego Unii przyjętego we wrześniu 1999 r. Stwierdzono w nim, że „Unia nie widzi powodów, dla których miałyby zaakceptować prośbę o odłożenie prawa do zakupu ziemi przez cudzoziemców”⁶⁹.

Z czasem stanowisko negocjacyjne Unii uległo pewnemu uelastycznieniu. W nowym stanowisku przedstawionym w czerwcu 2000 r. Unia zwróciła się do Polski „o ponowne rozważenie swego stanowiska, uwzględniając w tym długość okresu przejściowego”. W interpretacji dyplomatycznej miało to oznaczać, że Unia nie neguje już potrzeby wprowadzenia okresu przejściowego, lecz jego długość⁷⁰. Ta zmiana wynikała niewątpliwie stąd, że prezentowane przez Polskę argumenty okazały się zasadne dla strony unijnej, w tym zwłaszcza dla Niemiec. Stąd też spotkało się ono z ich poparciem.

W dziedzinie przepływu siły roboczej Polska opowiada się za obustronną liberalizacją rynku pracy od pierwszego dnia swego przypuszczalnego członkostwa, tzn. od 1 stycznia 2003⁷¹. Propozycja ta nie jest do zaakceptowania przez RFN. Niemcy obawiają się, że po rozszerzeniu Unii na Wschód dotychczasowe kraje członkowskie zostaną zalane tanią siłą roboczą, pochodzącą z nowych państw członkowskich. Pogłębiłoby to i tak już wysokie bezrobocie, wynoszące np. w 1997 i 1998 r. w Unii 10,6 i 9,9% (w tym w RFN 9,9 i 9,4%)⁷². Zjawisko

⁶⁸ Por. *Ziemia rokowana*. „Gazeta Wyborcza” z 4 XII 1998, s. 34; *Długa Ziemia...*, s. 18;

Między cudzoziemcom łatwo nie oddamy. „Życie” nr 226, 27 IX 1999, s. 1.

⁶⁹ Por. *Przeszkody w przepływie kapitału*. „Rzeczpospolita” nr 229, 30 IX 1999, s. B.1.

⁷⁰ Por. *Nie chodzi o to „czy”, ale na jak długo*. „Życie” nr 136, 12 VI 2000, s. 9.

⁷¹ Por. *Poland's Position Papers...*, s. 33.

⁷² Por. „Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse” nr 6/2000, s. 57.

to dotknęłyby najsilniej kraje graniczące z nowymi krajami członkowskimi, tzn. Niemcy i Austrię. Dlatego też RFN jest zwolennikiem wprowadzenia okresów przejściowych w przepływie siły roboczej. Nieoficjalnie dyplomaci niemieccy, podobnie jak zresztą i austriaccy, mówią o okresach sięgających nawet 10-15 lat⁷³.

Obawy żywione przez Niemcy są niewątpliwie przesadzone – przeczą im wyraźnie wyniki większości analiz naukowych, przeprowadzonych tak w krajach Unii, jak w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (w tym w Polsce). Jak wynika np. z badań Europejskiego Konsorcjum Integracyjnego (*European Integration Consortium – EIC*), w ciągu pierwszych dziesięciu lat do Unii wyemigruje 1,9 mln ludzi z Polski, Czech, Węgier, Słowenii i Estonii, z czego pracować będzie jedynie 0,9 mln. Dla wszystkich dziesięciu krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich liczby te będą wynosiły odpowiednio 3,9 i 1,8 mln⁷⁴.

Inne badania wykazują, że po pierwszym etapie rozszerzenia w krajach Unii będzie chciało się osiedlić 120-150 tys. osób z Europy Środkowej i Wschodniej, a po kilku latach ta liczba zmaleje do 65-76 tys.⁷⁵

Stanowisko prezentowane przez rząd niemiecki w kwestii przepływu siły roboczej jest popierane przez kręgi gospodarcze tego kraju. Nie podzielają one jednak obaw co do dramatycznego wzrostu migracji, wychodząc z założenia, iż ograniczą ją bariery językowe i brak elastyczności. Przedstawiciele Federalnego Związku Niemieckiego Przemysłu (*Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI*) i Federalnego Związku Niemieckich Pracodawców (*Bundesverband der Deutschen Arbeitgeber – BDA*) widzą we wprowadzeniu okresu przejściowego instrument do zwalczania dumpingu socjalnego ze strony państw Europy Środkowej i Wschodniej. Uważają bowiem, że rynek pracy będzie można otworzyć dopiero wtedy, gdy nowe kraje członkowskie w pełni wprowadzą europejskie przepisy socjalne⁷⁶.

Stanowisko zajęte przez Niemcy w sprawie przepływu siły roboczej skłania do pewnej smutnej refleksji. Ujawnia ono bowiem rozdzźwięk między głoszoną oficjalnie w RFN od ponad pięćdziesięciu lat doktryną gospodarczą a praktyką życia politycznego. Politycy niemieccy będący zwolennikami (neoliberalnej) teorii społecznej gospodarki rynkowej – doktryny widzącej główny regulator życia gospodarczego w rynku – są gotowi do podjęcia daleko idących działań reglamentacyjnych.

Nie ma wątpliwości, że postawa Niemców wpłynęła na treść stanowiska negocjacyjnego Unii. Niemcy zażądały, podobnie jak i Austria umieszczenia w nim zapisu, że prawo Polaków do pracy w Unii jest „kwestią drażliwą”

⁷³ Por. *Trzy przejściowe lata*. „Życie” nr 245 z 19 X 1999 r. s. 14.

⁷⁴ Por. *Nowi nie zaleją*. „Gazeta Wyborcza” nr 116, 19 V 2000, s. 32.

⁷⁵ Por. *Nie zalejemy UE*. „Życie” nr 116, 19 V 2000, s. 12; *Suche nach einer Verhandlungsposition zur Freizügigkeit*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 116, 19 V 2000, s. 7.

⁷⁶ Por. *Wolniej, porządniej*. „Gazeta Wyborcza” nr 104, 5 V 2000, s. 25.

i wymagającą dalszych negocjacji⁷⁷. Zapis ten nie znalazł się ostatecznie *in extenso* w stanowisku negocjacyjnym, co było związane z oporem Hiszpanii. Pominięto w nim bowiem fragment, mówiący, iż prawo Polaków do pracy wymaga dalszych negocjacji. Nawet jednak w tej postaci – wbrew temu, co twierdzą Hiszpanie – stwarza on dobrą podstawę wyjściową do przyszłych działań Niemiec i Austrii na rzecz wprowadzenia okresu przejściowego. Jest to bardzo prawdopodobne, tym bardziej że umieszczenie zapisu w pierwotnej formie było popierane przez większość państw członkowskich. Trzeba jednak podkreślić, że Niemcy nie posunęły się tak daleko jak Austria. Dołączyła ona bowiem do stanowiska Unii jednostronną deklarację, że będzie domagała się „przejściowych rozwiązań” chroniących jej rynek pracy przed tanią siłą roboczą ze Wschodu⁷⁸.

* * *

Dotychczasowe rozważania pozwalają na dokonanie następujących ustaleń dotyczących roli RFN w rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód. Stanowisko Niemiec w decydującym mierze zaważyło na powzięciu przez Radę Europejską wstępnych decyzji o rozszerzeniu. RFN wpłynęła również w zasadniczym stopniu na określenie strategii Unii w zakresie dochodzenia państw Europy Środkowej i Wschodniej do członkostwa. Przyczyniła się ona także do stworzenia warunków do rozpoczęcia rokowań przez Unię z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, silnie oddziałując na decyzje kształtujące zależność między podjęciem decyzji o prowadzeniu negocjacji akcesyjnych z krajami kandydującymi a konferencją miedzyrządową dotyczącą zmian instytucjonalnych oraz mówiące o zapoczątkowaniu i koncepcji procesu rozszerzenia na Wschód. Niemcy wywierają istotny wpływ na przebieg rokowań akcesyjnych, biorąc m.in. aktywny udział w kształtowaniu wspólnej pozycji państw członkowskich Unii wobec problemów negocjacyjnych. Widać to wyraźnie na przykładzie rokowań z Polską. Opierając się zatem na tych ustaleniach można uznać, że rola Republiki Federalnej w rozszerzeniu Unii Europejskiej na Wschód jest bardzo istotna, i że w tej dziedzinie kraj ten spełnis funkcję „motoru” integracji.

⁷⁷ Por. *Sąsiad drży o prawo do pracy*. „Życie” nr 115, 18 V 2000, s. 4; *Suche nach einer Verhandlungsposition...*, s. 7.

⁷⁸ Por. *Rozmowy na całego*. „Gazeta Wyborcza” nr 122, 26 V 2000, s. 30.

„PRZEGLĄD ZACHODNI”

**Kwartalnik Instytutu Zachodniego w Poznaniu,
interdyscyplinarne czasopismo naukowe
zamieszczające opracowania dotyczące Polski, Niemiec i Europy
ukazujące się nieprzerwanie od 1945 r.**

Cena pojedynczego numeru **9 zł**

Zniżki w prenumeracie:

1. Cena wydawcy
2. 10% bonifikaty w prenumeracie rocznej
3. 10% bonifikaty w przypadku zamówienia więcej niż dwóch egzemplarzy

Cena prenumeraty rocznej wraz z bonifikatą wynosi 32,40 zł.
Wysyłka jest realizowana po otrzymaniu dowodu wpłaty. Wpłaty
prosimy kierować na konto Instytutu Zachodniego:

**Wielkopolski Bank Kredytowy III Oddz. Poznań
nr rachunku 10901359-2408-128-00-0**

z dopiskiem na blankiecie przekazu:

„Prenumerata PZ na rok 2001”

Prosimy o czytelne podanie na blankiecie adresu prenumeratora