

Rozszerzenie Unii Europejskiej – czy może być korzystne dla wszystkich?

Raport
demosEUROPA – Centrum
Strategii Europejskiej



Zależy nam na Europie

Janis A. Emmanouilidis, Bolesław Woźniak oraz Paweł Świeboda

Rozszerzenie Unii Europejskiej – czy może być korzystne dla wszystkich?

Autorzy:

Janis A. Emmanouilidis, Center for Applied Policy Research (CAP), Monachium

Bolesław Woźniak, demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa

oraz

Paweł Świeboda, Dyrektor, demosEUROPA Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa

Projekt okładki:

Natalia Kulka

Skład i łamanie:

Robert Janusz, Erjot Studio

Druk i oprawa:

Offset-Print Printing House

© Copyright by demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszego dokumentu nie może być publikowana, powielana lub przekazywana w jakiegokolwiek formie i za pomocą jakiegokolwiek środków lub przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych lub systemie odczytu poza jej wykorzystaniem dla celów prywatnych i niekomercyjnych z wyłączeniem wszelkich dozwolonych form wykorzystania zgodnych z właściwymi przepisami prawa autorskiego. Każdemu takiemu wykorzystaniu towarzyszyć musi uzyskanie pisemnej zgody Fundacji demosEUROPA-Centrum Strategii Europejskiej.

Spis treści

Tło	4
• Niesprzyjająca koniunktura polityczna i gospodarcza w UE	4
• Obawa przed nadmiernym „rozciągnięciem” Unii	5
• Nierównomierne poparcie społeczne wśród obecnych państw członkowskich	5
• Pozostawiająca wiele do życzenia komunikacja	6
• Kwestia turecka	6
REKOMENDACJE	7
1. „Tak” dla rozszerzenia poza UE-27- ale bez dodatkowych perspektyw akcesyjnych przed przeglądem w 2010 r.	7
2. Unia jako historia sukcesu- przygotujmy ją do kolejnych rund rozszerzenia	8
3. Nacisk na „konstruktywną wieloznaczność” dotyczącą granic i horyzontów czasowych przyszłych rund rozszerzenia UE	9
4. Trzeba podbić „serca i umysły” opinii publicznej dla sprawy rozszerzenia	10
5. Państwa kandydujące muszą być atrakcyjne	11
6. Warto wyciągać wnioski z doświadczeń poprzednich państw kandydujących	12
7. Należy wykorzystać wszystkie dostępne możliwości współpracy	13
8. Nie wolno poddawać się frustracji	14

Tło:

Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej przez Bułgarię i Rumunię w dniu 1 stycznia 2007 r. kończy piątą falę rozszerzenia UE rozpoczętą w maju 2004 r. Kolejnymi państwami oczekującymi na swoją kolej są Chorwacja, Turcja (kraje te prowadzą rokowania akcesyjne od października 2005 r.) oraz Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM). Tym trzem państwom nadano oficjalny status kandydatów do członkostwa w UE. Druga kategoria „potencjalnych kandydatów” obejmuje Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Serbię oraz Kosowo (po rozwiązaniu przyszłego statusu). Unia Europejska wielokrotnie roztaczała przed państwami Zachodnich Bałkanów przejrzystą perspektywę członkostwa. Kolejna grupa składa się z tych państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, które jednostronnie głoszą unijne aspiracje, a z uwagi na czynniki geograficzne, kulturowe i historyczne mają ku temu uzasadnione powody – to Ukraina, Mołdowa i Gruzja. Ostatnia grupa, którą należy wziąć pod uwagę składa się Białorusi oraz dwóch republik Zakaukazia – Armenii oraz Azerbejdżanu. Bez większego wysiłku można sobie wyobrazić członkostwo w UE przez kraje EFTA – Islandię, Lichtenstein, Norwegię oraz Szwajcarię.

8 listopada 2006 Komisja Europejska przedstawiła tak zwany pakiet rozszerzeniowy, składający się ze strategii rozszerzenia UE na lata 2006–2007, załącznika w postaci raportu na temat zdolności integracyjnej UE oraz serii indywidualnych raportów okresowych. Główne przesłanie strategii to niechęć do podejmowania nowych zobowiązań przy jednoczesnej woli dotrzymania dotychczas złożonych obietnic.

Rada Europejska na spotkaniu w dniach 15–16 grudnia 2006 r. przeprowadzi debatę na temat rozszerzenia UE. Rosną wątpliwości dotyczące przyszłości procesu. Co jest tego przyczyną? Z pewnością jest tyle odpowiedzi na to pytanie, ilu polityków oraz analityków zajmujących się problematyką, ale przynajmniej pięć czynników jest powszechnie uważanych za istotne.

• **Niesprzyjająca koniunktura polityczna i gospodarcza w UE**

Polityczny klimat w Unii Europejskiej oraz jej krajach członkowskich cechuje się ograniczonym optymizmem dotyczącym przyszłości. Nie wdając się w dywagacje na temat hierarchii powodów odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w Niderlandach i we Francji, z pewnością jednym z czynników była niechęć przed dalszym rozszerzeniem Unii. Ponadto, tempo

wzrostu gospodarczego w krajach strefy euro jest dość słabe, zaś wizja rosnącego bezrobocia i „delokalizacji” miejsc pracy do Europy Wschodniej dodatkowo pogłębiła obawy.

Inny istotny aspekt problemu ma związek z brakiem politycznego przywództwa w Europie, które byłoby wystarczająco silne, aby przekazać opinii publicznej informacje na temat korzyści płynących z rozszerzenia UE. W tym kontekście z zainteresowaniem należy oczekiwać na skutki przyszłorocznych zmian na szczytach władzy w dwóch kluczowych państwach członkowskich Unii – Francji i Wielkiej Brytanii.

- **Obawa przed nadmiernym „rozciągnięciem” Unii**

Pytanie „pogłębienie czy poszerzenie” nieodmiennie pojawia się w europejskich debatach. W ramach Unii współistnieją siły, które opowiadają się za podejściem bardziej federalistycznym i z tego względu są niechętnie kontynuacji rozszerzenia, jak również zwolennicy wizji Unii otwartej dla wszystkich państw europejskich spełniających określone kryteria – niezależnie od zdolności „absorpcyjnej” Unii. Proponowana przez

Komisję definicja zdolności integracyjnej UE składa się z trzech elementów, które muszą być wzięte pod uwagę, jeśli powiększającą się Unia ma zachować „impet integracyjny” – to instytucje, budżet oraz polityki wspólnotowe¹.

Na przestrzeni ostatnich trzech dziesięcioleci akcesja nowych państw członkowskich i kontynuacja procesu integracji politycznej postępowaly niemal równolegle. Pojawiają się obawy, że kolejne rundy rozszerzenia UE uniemożliwią dalsze pogłębienie procesu integracyjnego.

- **Nierównomierne poparcie społeczne wśród obecnych państw członkowskich**

Po nieudanych referendum dotyczących ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, władze państw członkowskich są bardziej niż kiedykolwiek ostrożne, aby prowadzone przez nie działania na arenie europejskiej cieszyły się przejrzystym mandatem. Obraz dotyczący procesu rozszerzenia UE jest niejednoznaczny. Zgodnie z wynikami Eurobarometru z lipca 2006 r.², opinia publiczna jest dość podzielona w ocenie zasadności dalszego rozszerzenia UE. Podczas gdy w nowych państwach członkowskich

¹ EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2006-2007 including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf

² Attitudes towards European Union Enlargement, Eurobarometer July 2006. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_255_en.pdf

oraz w państwach przystępujących do UE odpowiedzią byłoby mocne „tak”, spośród państw UE-15 jedynie w Hiszpanii, Grecji i Danii większość obywateli popiera poszerzenie grona krajów członkowskich poza UE-25. Co więcej, ponad 60% Niemców, Francuzów i Austriaków ma zasadnicze zastrzeżenia do dalszego poszerzenia Unii.

- **Pozostawiająca wiele do życzenia komunikacja**

68 procent obywateli europejskich ma poczucie niedosytu informacyjnego dotyczącego rozszerzenia UE.³ W ocenie Komisji Europejskiej, potrzeba zaradzenia temu problemowi powinna stać się priorytetem, ale ciężar zapewnienia przejrzystej i opartej na faktach informacji musi spocząć także na barkach innych unijnych instytucji, w tym przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, jak również państw członkowskich. Wydaje się, że ogólna myśl polityczna przyświecająca rozszerzeniu jest czytelna i aprobowana przez ogół obywateli. Brakuje natomiast informacji dotyczących korzyści gospodarczych i społecznych procesu. Rozszerzenie jest postrzegane jako jednostronnie korzystne dla nowych członków, ze stratą dla interesów starych państw członkowskich.

³ ibidem

- **Kwestia turecka**

Potencjalne członkostwo Turcji w Unii Europejskiej zasługuje na odrębne potraktowanie. W przeciwieństwie do pozostałych państw aspirujących do Unii – z godnym odnotowania wyjątkiem Ukrainy – Turcja prawdopodobnie głęboko odmieniłaby podstawy funkcjonowania Unii. Z uwagi na swoją wielkość, kulturę, religię, niski poziom PKB na głowę mieszkańca oraz pozycję geostrategiczną, „przypadku tureckiego” nie można porównać z żadnym państwem kandydującym do członkostwa. W niektórych państwach członkowskich oraz kręgach politycznych dominują nieprzejednani oponenci akcesji Turcji. Z drugiej strony, jest też grono zwolenników postrzegania członkostwa tego kraju jako strategicznej szansy dla obydwu stron. Interpretacja i ocena „przypadku tureckiego” jest oczywiście subiektywna, podobnie jak bilans ewentualnych zysków i strat. Warto jednak pamiętać, że pod względem politycznym, gospodarczym i demograficznym zarówno Turcja jak i Unia Europejska będą bardzo różnić się od obecnego stanu za 8–10 lat, gdy zapewne nadejdzie pora na podjęcie decyzji w sprawie statusu Turcji w relacjach z UE. Naturalnie wydarzy się tak tylko pod warunkiem kontynuacji rokowań akcesyjnych i ich pomyślnego finału.

Biorąc pod uwagę przedstawione tło problemu, przygotowaliśmy osiem rekomendacji mających na celu powodzenie kolejnych rund rozszerzenia UE, jako procesu korzystnego zarówno dla obecnych jak i przyszłych państw członkowskich Unii Europejskiej.

REKOMENDACJE

1. „Tak” dla rozszerzenia poza UE-27 – ale bez dodatkowych perspektyw akcesyjnych przed przeglądem w 2010 r.

UE-27 nie powinna zamykać drzwi przed kolejnymi aspirantami. Możliwość dołączenia do UE powinna, jako zasada, pozostać otwarta dla wszystkich europejskich państw – nawet, jeśli sama perspektywa członkostwa może w wielu przypadkach wydawać się bardzo odległa, a wizja warunków członkostwa i harmonogramu procesu jest obecnie niemożliwa do sprecyzowania. Artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej stanowiący, iż każde państwo europejskie może ubiegać się o członkostwo w UE musi pozostać naczelną zasadą.

Wizja członkostwa w Unii Europejskiej jest najskuteczniejszym sposobem UE na transfer stabilności i postępu w jej najbliższym sąsiedztwie. Aspiracje unijne dodają państwom leżącym w geograficznej bliskości UE silnego

impulsu na rzecz rozpoczęcia bądź kontynuacji przemian politycznych, gospodarczych i społecznych. Zachęta w postaci wizji członkostwa wspiera kształtowanie się stabilnych demokracji, rozwiązywanie konfliktów dwustronnych oraz wewnętrznych oraz wspiera proces dostosowania systemów prawnych i gospodarczych krajów kandydujących do szerzej pojętych standardów europejskich. Jeśli Unia odmówi perspektyw członkowskich krajom leżącym na jej wschodnich i południowo-wschodnich krańcach, utraci zdolności oddziaływania jako zewnętrzna kotwica procesu stabilizacji i rozwoju. Bez wizji dalszego rozszerzenia poza UE-27, Unia pozbawi się możliwości wywierania poważnego i zgodnego z własnym interesem wpływu na wydarzenia polityczne i gospodarcze w sąsiadujących państwach europejskich.

Unia nie powinna jednak udzielać dziś żadnych dodatkowych, wiążących propozycji akcesyjnych wykraczających poza państwa Zachodnich Bałkanów (Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę, FYROM i Serbię) oraz Turcję. Uwzględniając rosnące „zmęczenie rozszerzeniem” w krajach UE, podjęcie nowych zobowiązań niepotrzebnie pogłębiłoby powszechne niezadowolenie z polityki rozszerzenia UE. Ponadto, przyznanie wiążącej perspektywy akcesyjnej pozbawiłoby

Unię jednego z podstawowych narzędzi wywierania wpływu na sąsiadujące państwa na niepotrzebnie wczesnym etapie. Nowe perspektywy akcesyjne mogłyby wreszcie doprowadzić do nadmiernych oczekiwań w krajach aspirujących. Skutkiem braku realizacji tych nadziei mogłaby stać się frustracja i pogorszenie warunków, w jakich przebiegają wewnętrzne przemiany.

Unia Europejska powinna wyznaczyć czytelną datę kolejnego strategicznego przeglądu procesu rozszerzenia UE. Rok 2010 będzie optymalny z uwagi na planowany w latach 2008/2009 przegląd budżetowy, które ma przygotować Unię nie tylko na nowe wyzwania o charakterze globalnym, ale także na dalsze rozszerzenie. Ponadto w roku 2010 znany będzie już los nowego unijnego Traktatu, co powinno poprawić okoliczności, w jakich rozpatrywane będzie przyznanie kolejnych perspektyw akcesyjnych.

2. Unia jako historia sukcesu – przygotujmy ją do kolejnych rund rozszerzenia

Rozszerzenie Unii Europejskiej tylko wtedy będzie kontynuowane, gdy Unia będzie na to gotowa. Jeśli Unii Europejskiej zabraknie sukcesów a pod

względem instytucjonalnym, politycznym i gospodarczym nie wszystko będzie dopięte na ostatni guzik, kolejnych rund rozszerzenia UE nie będzie. Co należy zatem robić?

- Unia musi usprawnić swój system polityczny i instytucjonalny. Dalsze rozszerzenie UE na bazie istniejących traktatów jest, w najlepszym razie, trudne do wyobrażenia, a najprawdopodobniej zwyczajnie wykluczone. Dla przykładu, proces decyzyjny w UE-25 na obecnie obowiązujących zasadach jest bardzo zawiły i czasochłonny. W UE liczącej 28 i więcej państw członkowskich stałby się koszmarem. W tym kontekście szczególnie istotna jest rola Traktatu Konstytucyjnego i jego przyszłych losów. Niezależnie od formy wejścia w życie zawartych w nim treści, fakt ten byłby z pewnością ważnym i pozytywnym wydarzeniem dla krajów ubiegających się o członkostwo. To z kolei powinno skłonić do przemyślenia stanowisk te z państw członkowskich UE, które sprzeciwiają się Traktatowi Konstytucyjnemu i jednocześnie pragną prowadzić politykę pro-rozszerzeniową. Zmiany w podstawach prawnych UE są niezbędne. Należy także rozważyć umieszczenie odniesień do zdolności integracyjnej Unii w nowym traktacie, aby potwierdzić, że Unia musi być przygotowana na przyjęcie nowych państw członkowskich.

- Unia musi zreformować swoje wydatki. Jedynym z fragmentów „rozszerzeniowej układanki” powinno stać się stworzenie całkowicie nowego modelu budżetu wspólnotowego. Jego obecna struktura w oczywisty sposób nie odpowiada na potrzeby związane z budową opartej na wiedzy, najbardziej dynamicznej gospodarki na świecie, do czego aspiruje Unia. Bez wspomnianej dynamiki, UE nie będzie w stanie angażować się w śmiałe przedsięwzięcia, takie jak jej dalsze rozszerzenie. Poziom budżet powinien ulec znaczącego zwiększeniu, zważywszy, iż coraz więcej europejskich problemów wymaga rozwiązań na szczeblu wspólnotowym. Zmianom muszą ulec priorytety. Konieczne jest znacznie bardziej szczodre finansowanie takich obszarów jak polityka innowacyjności czy ochrona środowiska, podczas gdy udział pieniędzy przeznaczanych na wspólną politykę rolną musi ulec zmniejszeniu. Konieczne jest jednak równoczesne udzielenie gwarancji, że państwa ubiegające się o członkostwo nie będą pozostawione w tyle przez bardziej rozwinięte pod względem gospodarczym państwa UE, a duch solidarności nie pójdzie w zapomnienie.
- Unia powinna rozważyć kwestię „zróżnicowanej integracji”, która stwarza interesujące możliwości

pogłębiania procesu integracji. Wykorzystanie „zmiennej geometrii” może złagodzić obawy przed „rozwodnieniem” Unii przez kolejne rundy rozszerzenia UE. Punkt ciężkości Unii powinien składać się z państw zakotwiczonych w strefie euro, aktywnych w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz zaangażowanych w zacieśnianie współpracy w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oczywiście warunkiem koniecznym „zróżnicowanej integracji” jest zapewnienie precyzyjnych zasad przechodzenia na kolejne, pogłębione szczeble integracji. Kręgi te nie mogą być zbudowane na zasadzie wyłączości, gdyż doprowadziłoby to stworzenia stałych linii podziału w statusie członkowskim i de facto rozpadem Unii w znanej nam postaci.

3. Nacisk na „konstruktywną wieloznaczność” dotyczącą granic i horyzontów czasowych przyszłych rund rozszerzenia UE

Wskazane jest opowiadanie się za „konstruktywną wieloznacznością”. Z politycznego punktu widzenia, próba ustalenia „granic” Unii Europejskiej oraz horyzontu czasowego przyszłych fal rozszerzenia byłaby nierozsądna.

Możliwość uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej była dotąd najskuteczniejszym instrumentem stymulowania zmian w sąsiadujących krajach europejskich. Nie ma powodu, aby Unia pozbawiała się teraz tego narzędzia.

- *W odniesieniu do granic:* Jest oczywiście, że nie wszystkie kraje sąsiadujące (na wschodzie i południowym wschodzie kontynentu) mają szansę, aby kiedykolwiek wejść w szeregi UE. Niemniej, w perspektywie krótko i średnioterminowej, pozostawienie pytania „kto jest w środku, a kto poza” bez odpowiedzi jest prawdopodobnie najlepszym z możliwych wariantów. W dłuższej perspektywie czasowej można sobie wyobrazić grono potencjalnych nowych członków: obecni kandydaci z jasną perspektywą członkostwa, jak państwa Zachodnich Bałkanów lub Turcja, przyszłych potencjalnych kandydatów (Ukrainę, Mołdowę, Białoruś, Gruzję, Armenię, Azerbejdżan) oraz naturalnie państwa EFTA (Islandię, Lichtenstein, Norwegię i Szwajcarię). Wyjście poza ten krąg na wschód lub południe jest nierealne.
- *W odniesieniu do perspektywy czasowej:* Nie należy precyzować kalendarza zawierającego datę członkostwa nowych państw. Ostatnie etapy procesu akcesyjnego

Bułgarii i Rumunii dowiodły ponad wszelką wątpliwość, że przedwczesne podanie daty członkostwa wywiera odwrotny do zamierzonego skutek na proces reform. Może to znacząco ograniczyć motywację do zapewnienia wystarczającego stopnia wdrażania potrzebnego prawa.

4. Trzeba podbić „serca i umysły” opinii publicznej dla sprawy rozszerzenia

Słabe wyniki badań opinii publicznej to jedna z głównych przeszkód na drodze do dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Czynnikiem ten zyskał na wadze wraz z odejściem od koncepcji rozwoju integracji europejskiej jako projektu sterowanego przez elity, bez włączania ogółu obywateli. Eurobarometr z lipca 2006 r. w sprawie stosunku obywateli do rozszerzenia UE wskazał na brak przekonania, że jest on transakcją wzajemnie korzystną, w szczególności w odniesieniu do aspektów gospodarczych i społecznych. Co należy zrobić w celu zmiany tej niekorzystnej percepcji?

- Ukazać polityczne i gospodarcze koszty braku rozszerzenia oraz korzyści płynące z rozszerzenia dla obydwu stron. Dlaczego tak niewiele

mówi się w Europie o potencjalnych skutkach, jakie miałyby rezygnacja z unijnej drogi przez państwa bałkańskie? Jakie wyzwania natury strategicznej czekałyby UE, gdyby Turcja zdecydowała się odwrócić od Europy? W odniesieniu do aspektów ekonomicznych, koła biznesu powinny być znacznie bardziej aktywne. Odnoszą bezpośrednią korzyść z pozyskania nowych konsumentów i rozszerzenia obszaru funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jak dotąd, głos kół biznesu był dość stonowany. To musi ulec zmianie.

- Przewyciężyć nieuzasadnione obawy i przesady dotyczące akcesji nowych państw członkowskich. Doświadczenie z 2004 r. dostarczyło aż nadto faktów pozwalających na skuteczną argumentację. Nie wystąpiło zjawisko masowej migracji, a w istocie przepływy migracyjne okazały się dość korzystne dla krajów przyjmujących (w szczególności dla Zjednoczonego Królestwa), gdyż pozwoliły na wypełnienie niedoborów na rynkach pracy. Gospodarki państw UE-15 w dużej mierze skorzystały na rozszerzeniu. Żadna katastrofa finansowa nie jawi się na horyzoncie. Nawet jeśli procedury decyzyjne w ramach UE cieszą się mniejszym zainteresowaniem obywateli, warto podkreślić, że pomimo problemów

i pilnej konieczności zmian instytucjonalnych, konstrukcja UE nie zawaliła się pod naporem 10 nowych państw członkowskich.

- Przewyciężyć brak wiedzy o wewnętrznej sytuacji w państwach aspirujących do członkostwa w UE. Kluczem do sukcesu są programy wymiany młodzieży, dialog społeczeństw obywatelskich oraz precyzyjnie zaadresowane i dynamiczne kampanie informacyjne prowadzone w ścisłej współpracy między Komisją Europejską, krajami aspirującymi oraz obecnymi państwami członkowskimi UE.

5. Państwa kandydujące muszą być atrakcyjne

W porównaniu z poprzednią falą rozszerzenia, obecne państwa aspirujące będą musiały dostarczyć jeszcze bardziej przekonujących argumentów, że uzyskanie przez nie członkostwa leży nie tylko w ich własnym interesie, ale także w interesie Unii i jej państw członkowskich. Rosnąca „zmęczenie rozszerzeniem”, powszechny eurosceptycyzm oraz fakt, że poszczególne państwa – indywidualnie lub jako części regionu – konkurują z innymi projektami rozszerzeniowymi wzmacnia presję na państwa kandydujące,

które muszą wykazać się wysokim stopniem przygotowania i chęci dołączenia do klubu.

Indywidualny sukces wewnętrznych reform politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach kandydujących będzie decydującym czynnikiem „nakłaniającym” Unię i jej kraje członkowskie do dalszego rozszerzenia. Każde z państw aspirujących będzie oceniane na podstawie własnych zasług. Akcesja nie będzie motywowana względami historycznymi, które po upadku „żelaznej kurtyny” w istotny sposób wpływały na rundy rozszerzenia w latach 2004 i 2007. Im większy postęp polityczny dotyczący ustanawiania stabilnej demokracji opartej na rządach prawa, im skuteczniejsza walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną, im lepiej chronione prawa człowieka oraz mniejszości, im większe szanse na rozwiązanie między bądź wewnątrzpaństwowych konfliktów – tym większe szanse na dołączenie do unijnego klubu. Co do aspektów ekonomicznych, ustanowienie działającej i konkurencyjnej gospodarki rynkowej zgodnej z unijnym dorobkiem prawnym, cechującej się wysokimi wskaźnikami wzrostu i wpływów inwestycji bezpośrednich z przedsiębiorstw z państw UE dostarczy silnych argumentów w dyskusji z przeciwnikami rozszerzenia i zapewni wsparcie środowisk przedsiębiorców.

Innym sposobem przekonania Unii Europejskiej do otwarcia drzwi na nowe kraje członkowskie jest intensyfikacja współpracy regionalnej. Projekty transnarodowe w obszarach szczególnego zainteresowania UE i jej państw członkowskich, jak na przykład w obszarze energii, bezpieczeństwa wewnętrznego czy infrastruktury zwiększą atrakcyjność całego regionu. Co więcej, sprawna współpraca między państwami aspirującymi do członkostwa dowiedzie istnienia politycznej woli i zdolności potencjalnych członków UE do działania w projektach o skali międzynarodowej. Współpraca regionalna zwiąże uczestniczące w niej państwa kandydujące do UE, zwiększy ich siłę negocjacyjną w relacjach z UE i ograniczy tendencje do „konkursu piękności” między państwami kandydackimi.

6. Warto wyciągać wnioski z doświadczeń poprzednich państw kandydujących

Wiele można się nauczyć patrząc na przykłady krajów, które dołączyły do WE/UE w poprzednich rundach, w szczególności w trzech aspektach: zdolności instytucjonalnych i administracyjnych, zgodności krajowego porządku prawnego z *acquis* oraz kampanii

informacyjnych na tematy europejskie w okresie poprzedzającym i następującym bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa.

Obecni kandydaci oraz przyszli, potencjalni kandydaci powinni bardzo uważnie przeanalizować systemy koordynacyjne dotyczące polityki europejskiej ustanowione przez nowe państwa członkowskie i dokonać wyboru najlepszych praktyk. Każdy kraj ma własną kulturę administracyjną, ale co do zasady stworzenie jednego ośrodka decyzyjnego ma sens. Ważne jest także, aby cele związane z integracją europejską cieszyły się najwyższym możliwym poparciem politycznym, z osobistym zaangażowaniem Premiera.

Bardzo ważne jest przygotowanie bilansu kosztów i korzyści w odniesieniu do obszarów, w których niezbędna jest zgodność z unijnym prawem. Na tej podstawie powinna zostać sformułowana krajowa strategia dochodzenia do zgodności z *acquis communautaire*. Powinna ona zawierać wskazania obszarów, w których możliwe będzie szybsze osiągnięcie zgodności, a w których niezbędne będzie podejście ewolucyjne. Okresy przejściowe wynegocjowane przez państwa, które uzyskały członkostwo w 2004 r. mogą dostarczyć wskazówek co do rozwiązań, na jakie powinny się przygotować obecne i przyszłe państwa kandydujące.

Kampanie informacyjne w sprawach europejskich mają ogromne znaczenie. Z jednej strony ich celem jest dostarczanie rzetelnej informacji na temat kosztów i korzyści członkostwa w Unii Europejskiej. Z drugiej strony, nie mogą one przyczynić się do wytworzenia fałszywego wrażenia, że członkostwo w Unii Europejskiej natychmiast rozwiąże wszystkie głęboko zakorzenione problemy gospodarcze czy społeczne, które mogą istnieć od dziesięcioleci. W odniesieniu do formatu kampanii, zdobycie poparcia kręgów opiniotwórczych, w tym postaci ze świata masowej kultury i sportu, ma pierwszorzędne znaczenie.

7. Należy wykorzystać wszystkie dostępne możliwości współpracy

W interesie Unii Europejskiej i krajów aspirujących do członkostwa jest osiągnięcie najwyższego możliwego poziomu współpracy między obydwoma stronami. Więzy między Unią a państwami kandydującymi powinny ulec wzmocnieniu niezależnie od niemożliwego do przewidzenia rezultatu procesu akcesyjnego. Współpraca powinna dotyczyć zwłaszcza: (i) obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,

jako polityk szczególnie interesujących dla obydwu stron i nadających się do tego celu z racji międzyrządowego charakteru (ii) współpracy gospodarczej opartej na konkretnych projektach międzynarodowych i transregionalnych w obszarach priorytetowych, np. energii i infrastruktury (iii) wzmocnienia więzi kulturalnych i społecznych, co pozwoliłoby na lepsze wzajemne poznanie się nie tylko elitom, ale też zwykłym obywatelom.

Bliskie związki natury politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej mogą być silnym czynnikiem motywującym w UE i krajach kandydujących podczas długiej i często żmudnej drogi do rozszerzenia, gdyż obydwie strony czerpią korzyści już na wstępnym etapie. Intensywne relacje zwiększają poziom wiedzy, pozwalają lepiej zrozumieć trudności, z jakimi musi zmierzyć się druga strona i przygotowują zarówno UE jak i kraje akcesyjne do członkostwa.

Stworzenie najbardziej ścisłego jak to możliwe charakteru więzi między UE a krajami aspirującymi do członkostwa w Unii stanowi ponadto „siatkę bezpieczeństwa” na wypadek fiaska procesu akcesyjnego, niezależnie od tego czy przyczyny leżą po stronie kandydata czy też UE. Silne związki będą niezbędne w celu zapewnienia stabilności w kraju partnerskim, zapobiegają możliwym

iskrzeniom politycznym między obydwoma stronami oraz pomogą w zredefiniowaniu stosunków między UE a krajem partnerskim.

Pomimo możliwych pozytywnych skutków współpracy, należy mieć też na uwadze oczywiste ograniczenia nawet najbliższych związków tego typu. Historia dowiodła nieraz, że instytucje i państwa członkowskie są bardzo niechętne włączaniu państw spoza UE do wewnętrznych procesów decyzyjnych. W rezultacie, pomysły zmierzające do częściowego członkostwa w Unii Europejskiej, dla przykładu w jakimś obszarze polityk UE, mogą wydawać się teoretycznie ciekawe, jednak praktyka dowodzi, że propozycje alternatywne wobec pełnego członkostwa mają oczywiste ułomności. Z tego właśnie względu kraju aspirujące do członkostwa w UE są tak niechętne tezom lansowanych przez niektóre kręgi polityczne, opowiadające się stworzeniem statusu uprzywilejowanego partnerstwa z Unią Europejską.

8. Nie wolno poddawać się frustracji

W trakcie procesu akcesyjnego może wystąpić frustracja w krajach ubiegających się o członkostwo. Trudno

o komfort, gdy członkowie wymarzonego klubu dają do zrozumienia, że jest się w nim niepożądanym. Frustracja może doprowadzić do opóźnienia procesu reform i spadku społecznego poparcia dla integracji z UE. Niedocenianie aspektu psychologicznego byłoby wielkim błędem. Co należy zrobić?

Po pierwsze, niezbędne jest silne przywództwo i determinacja w kraju aspirującym. Politycy będą musieli przekonać elektorat, że poprzedni kandydaci również doświadczyli wzlotów i upadków w poziomie entuzjazmu dla integracji z Unią Europejską, co w ostatecznym rozrachunku nie doprowadziło do zatrzymania procesu. Przejściowe zawirowania dotyczące poparcia dla unijnych aspiracji nie powinny zniechęcać rządów do podążania drogą reform.

Po drugie, Unia Europejska i jej kraje członkowskie muszą postępować uczciwie i w sposób zrównoważony w relacjach z krajami aplikującymi o członkostwo. Oznacza to w szczególności, iż nie należy tworzyć fałszywych nadziei na rychłe

członkostwo. W istocie, złożenie źle obliczonej w czasie, lub zwyczajnie przedwczesnej obietnicy członkostwa może wyrządzić poważne, być może nieodwracalne szkody. Fałszywe obietnice mogą obniżyć poziom społecznego poparcia dla integracji europejskiej w krajach aspirujących. W obecnych krajach członkowskich nazbyt pospieszne obietnice mogą wytworzyć podejrzenia, że standardy dotyczące rozszerzenia ulegają rozmyciu, co dodatkowo zwiększy niechęć do kontynuacji procesu. Warto jednak dodać, że przynajmniej równie ważne jest dotrzymanie przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie już złożonych przyrzeczeń („pacta sunt servanda”) i unikanie działań i retoryki szkodzącej procesowi akcesyjnemu. Stawką jest wiarygodność Unii Europejskiej. Jej wpływy na arenie międzynarodowej zostałyby poważnie nadwątlone w przypadku gdyby Unia, lub indywidualnie państwa członkowskie wycofały się z podjętych w przeszłości decyzji i obietnic dotyczących rozszerzenia UE.

Grudzień 2006 r.

demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej to niezależny, międzynarodowy ośrodek badawczy. Centrum zajmuje się analizą strategicznych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej oraz jej polityk. Celem prac badawczych Centrum jest definiowanie możliwych odpowiedzi na wyzwania, jakie stoją przed Unią Europejską, państwami członkowskimi oraz obywatelami Europy. Centrum stanowi forum intelektualnej debaty, której przedmiotem są polityczny, społeczny i ekonomiczny wymiar integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych.

Jednym z kluczowych celów Centrum jest promocja zaangażowanej i jednoznacznie proeuropejskiej orientacji Polski jako kraju członkowskiego UE. Działania demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej oparte są na przekonaniu, że aktywna rola Polski w Europie najlepiej służyć będzie interesom Jej obywateli oraz polskim przedsiębiorstwom.

demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej jest wydawcą raportów, analiz i opracowań na temat polityk europejskich, prezentujących konkluzje interaktywnych dyskusji, konferencji i seminariów.

demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej
ul. C. Śniegockiej 10/12
00-430 Warszawa, Polska
Tel: + 48 601 888 929
E-mail: demoseuropa@demoseuropa.eu
[http: www.demoseuropa.eu](http://www.demoseuropa.eu)

Partnerzy

C·A·P

Center for Applied Policy Research



demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej

ul. C. Śniegockiej 10/12

00-430 Warszawa

Polska

Tel: + 48 601 888 929

E-mail: demoseuropa@demoseuropa.eu

[http: www.demoseuropa.eu](http://www.demoseuropa.eu)