The background of the cover is a stylized map of Poland, rendered in warm yellow and orange tones. Overlaid on the map is a complex, purple geometric pattern consisting of interconnected lines forming a series of triangles and polygons, resembling a wireframe or a modern architectural design. The title is positioned in the upper right quadrant, in a large, bold, black sans-serif font.

Polityka zagraniczna Polski

25 lat doświadczeń

pod redakcją

Małgorzaty Pietrasiak

Michała Stelmacha

i Karola Żakowskiego

Artur Niedźwiecki
Uniwersytet Łódzki

Jak wydostać się z peryferii? Polska polityka europejska po 1989 r.

Wstęp

Może to zaskakujące, ale dziś powyższe pytanie staje się znów aktualne, podobnie jak 25 lat temu, gdy ojcowie-założyciele III Rzeczypospolitej stanęli w obliczu gruntownych przemian geopolitycznych w Europie. Choć ZSRR chwiał się wówczas w posadach, to żołnierze sowieccy wciąż stacjonowali w Legnicy, a resorty siłowe – po wyborach 4 czerwca – nadal podlegały komunistycznym generałom. W tym samym – mniej więcej – czasie Niemcy obalali mur berliński, a Europa Zachodnia inicjowała ambitny projekt unii gospodarczej i politycznej na Starym Kontynencie. Wówczas elity transformacyjne, zmagające się z gospodarczą zapaścią kraju, napotkały dodatkowo na dwa wyzwania z zakresu polityki międzynarodowej. Po pierwsze, musiały one odpowiedzieć na pytanie, jak przezwyciężyć fatum rodzimego położenia na mapie politycznej Europy. Ta „największa katastrofa geopolityczna XX wieku”, jaką był – wedle słów Władimira Putina – rozpad ZSRR¹, odmroziła bowiem demona niepewnej egzystencji Polaków między dwoma głównymi mocarstwami europejskimi. Po drugie, polscy liderzy zmuszeni zostali do znalezienia sposobu na modernizację społeczno-gospodarczą zrujnowanego epoką komunizmu kraju-bankruta. I próżno było wówczas szukać endogenicznych bodźców do rozwoju ogarniętego hiperinflacją państwa, by móc myśleć na poważnie o „odrębnej – prawdziwie polskiej – drodze do nowoczesności”. Wprawdzie dość długo zwlekano z podjęciem rozstrzygających decyzji, jednak – ostatecznie – strategiczne wycofanie się Rosji ośmieliło Polaków do powrotu do Europy. Owe dwa problemy znalazły swoją odpowiedź w projekcie integracji kraju ze strukturami euroatlantyckimi, co notabene miało doprowadzić do „przeniesienia” Rzeczypospolitej z peryferii do centrum systemu europejskiego. Nie ulega wątpliwości, że – przynajmniej w sensie formalnym – powyższe przedsięwzięcia zakończyły się pełnym sukcesem, gdyż możemy obecnie radować się z 15-lecia członkostwa w NATO i 10-lecia członkostwa w UE. Nic dziwnego, że dziś zewsząd napływają kwieciste peany na temat wielkich korzyści, które Polska uzyskała dzięki obecności w obu organizacjach. Za uzasadnienie służą niektóre wskaźniki makroekonomiczne oraz ogólny euro-entuzjazm szerokich

¹ *Orędzie Prezydenta FR Władimira Putina o stanie państwa, 25.04.2005 r.*

rzesz Polaków². Co więcej, dziś słyszymy, że zdaliśmy ten trudny egzamin. A nie można przecież tego rzec przykładowo o Ukraińcach, bo oni „nie zdążyli” (sic!).

Czy zatem mamy prawo, po 25 latach tej „drogi do wolności”, zadawać pytanie o status Rzeczypospolitej w hierarchii państw europejskich? Czy nie dołączyliśmy bowiem do rdzenia integracji i możemy – już bez przeszkód – upajać się jej owocami? Czy nie posiadamy dziś solidnej gospodarki, która – niczym mityczna „zielona wyspa” – jest wzorcem godnym do naśladowania, chociażby dla krajów PIIGS³? Bez wątpienia dziesięć ostatnich lat to wyjątkowy okres w dziejach Polski, który doprowadził do spektakularnego rozkwitu w niektórych sferach życia społeczno-gospodarczego kraju. Te bezdyskusyjne osiągnięcia – choć istotne – ustępują jednak pola nowym wyzwaniom, które coraz donośniej pukają do drzwi zwykłych Polaków. Obecnie mającą na horyzoncie takie problemy, jak np. przewlekłe skutki kryzysu gospodarczego, zmiany klimatyczne, koniec pieniędzy europejskich czy widmo „nowego podziału jałtańskiego”. Stawiają one na wokandzie pojęcia m.in. podmiotowości⁴, sterowności czy modernizacji naszego państwa. Znow Polacy stają przed dylematem: jaką drogą obrać, by nie pozostać na peryferiach, bez jakichkolwiek szans na awans do centrum systemu.

1. Drogi i bezdroża adaptacji

Kiedy w latach 50. XX wieku powstawały wspólnoty europejskie, Polska wychodziła z głębokiego stalinizmu, by podążać drogą państwa „demokracji ludowej”, wraz z gospodarką centralnie planowaną i systemem nakazowo-rozdzielczym. Przez cały ten okres dryfowania po „złej stronie historii” – aż do upadku komunizmu – struktury państwa i gospodarki podlegały w zasadzie kosmetycznym zmianom, a ówczesne władze jedynie nieudolnie maskowały kolejne kryzysy⁵. Nic zatem dziwnego, iż po 1989 roku elity transformacyjne

² By nie być gołosłownym należy odnotować, iż obecnie 89 proc. Polaków mówi, że „UE to rzecz dobra”.

³ Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania.

⁴ Relacja z wrocławskiej debaty „Po co Polsce podmiotowość?”, 26.11.2009, <http://www.teologiapolityczna.pl/wroclaw-26.11-debata-teologii-politycznej-po-co-polsce-podmiotowosc-> (ostatni dostęp 20.12.2014).

⁵ W ocenie prof. Andrzeja Paczkowskiego ówczesna gospodarka spętana była dogmatami ideologicznymi, a „*poczucie niezaspokożenia potrzeb stale gościło w pol-*

zachłysnęły się modelem zachodniego systemu społeczno-gospodarczego, od dawna funkcjonującego według odmiennej logiki, niż ta, wedle której przez dziesięciolecia działała PRL. Nie sposób nie zauważyć, iż po II wojnie światowej proces integracji w Europie służył jako narzędzie cyrkulacji norm, reguł, zasad lub/i wartości ukształtowanych po zachodniej stronie Żelaznej Kurtyny. Tamtejsze demokracje uszyły ten sztywny gorset europeizacji przede wszystkim na swoją miarę, by uczynić otoczenie międzynarodowe bardziej przyjaznym dla własnych preferencji. Zatem po upadku bloku sowieckiego kulejące formy organizacji wspólnot politycznych m.in. Bałtów, Węgrów, Rumunów czy Polaków znalazły się w dramatycznej nieprzystawalności do brukselskich porządków. Liderzy tych krajów stanęli na rozdrożach, tj. pomiędzy udeptanym traktem bezalternatywnej adaptacji i transformacji ustrojowej wedle zachodnich prawideł, a wątlą ścieżką wegetacji na obrzeżach systemu, z płonną nadzieją na wewnętrzne czynniki rozwoju. Ten „kurs na Unię” – biorąc pod uwagę powyższe – nie miał zatem żadnej realnej alternatywy, ani dla Polski, ani innych krajów regionu, które – chociaż podjęły działania akcesyjne bez przymusu – w dużej mierze były „skazane” na członkostwo w zjednoczonej Europie⁶. Deficyt jakichkolwiek innych, konkurencyjnych wizji uczynił w/w aspiracje skrajnie asymetrycznymi. Wszak to państwa Europy Środkowej i Wschodniej miały czyścić wewnętrzne dostosowania do unijnego porządku, pod groźbą – wprawdzie nigdy niewypowiedzianą, acz realną – pozostania poza wspólnotą, w czymś co określilibyśmy dziś mianem „ligi białorusko-mołdawskiej”.

Znakomitym przykładem tego braku „równorzędności stron” stało się brzmienie preambuły Układu Europejskiego podpisanego w 1991 roku, gdzie Polacy zadeklarowali wolę przystąpienia do wspólnoty, podczas gdy partnerzy europejscy byli zaledwie skłonni przyjąć ten fakt do wiadomości. W tym miejscu pozostaje nam – niejako na pocieszenie – przywołać słowa prof. Jana Zielonki: „(...) oni nikogo nigdy nie chcieli, zobaczcie co stało się z wnioskami Wielkiej Brytanii w latach 60.”⁷ Jednak Polska to nie Zjednoczone Królestwo,

skich domach, m.in. z uwagi na słynne »beźmięśne poniedziałki «”, por. A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Warszawa 1998, s. 324.

⁶ Pokłosem tego stylu myślenia jest chociażby wypowiedź Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, tj. „nie ma lepszej alternatywy niż integracja europejska”, podczas uroczystości w Łazienkach Królewskich z okazji 10-lecia wejścia Polski do UE.

⁷ Opinia prof. Jana Zielonki wygłoszona w trakcie referatu na I Ogólnopolskim Kongresie Europeistyki w Warszawie, 18.09.2014 r.

a „*splendid isolation*” nie stanowiła atrakcyjnej propozycji dla miotanego transformacyjnymi drgawkami państwa. Wtedy to zdecydowano się „uwięzić” politykę zagraniczną w „wieży z kości słoniowej”, by na długie lata pozostawić ją w gestii luminarzy szermujących pojęciem „racji stanu”⁸. Natomiast wymęczone wyrzeczeniami społeczeństwo abdykowało z refleksji, uwiedzione magią autorytetów obiecujących rychły awans ekonomiczny. Ten bezkrytyczny pęd w kierunku struktur unijnych nie uszedł uwadze ówczesnych państw członkowskich, które w 1993 roku zaproponowały tzw. kryteria kopenhaskie, przy czym nie były to warunki akcesyjne dla krajów mających przystąpić do Unii w 1995 roku – te już od dawna szczyliły się głęboko zakorzenioną demokracją i gospodarką rynkową. Owe standardy zostały w istocie osiągnięte przez Europę Zachodnią już kilkadziesiąt lat wcześniej, a zatem ich prawdziwym celem było wyznaczenie miejsca „wschodnim aplikantom”, poprzez zadanie im „pracy domowej” do wykonania na przyszłość. Tymczasem stopień konsolidacji tych państw mógł być powodem poważnej troski. W Polsce przykładowo stan administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości, czyli szeroko pojętej infrastruktury państwowej, pozostawiał wiele do życzenia. Dziś brzmi to gorzko, ale integracja europejska stała się wówczas jedyną realną deską ratunku dla wychodzącego z komunistycznej degrengolady państwa. Brak tej trampoliny pozostawiłby kraj w odmetach szaleństwa i gospodarczej atrofii. Jednak, z drugiej strony, jednostronny charakter procesu akcesyjnego stawał się szczególnie dojmujący, gdyż w trakcie rokowań z kandydatami siła negocjacyjna leżała ewidentnie po stronie unijnej⁹. Przecież ówczesne państwa członkowskie nie dopuściły m.in. Pragi, Warszawy czy Budapesztu do ustalania ram instytucjonalnych dla wspólnoty rozszerzonej do 27 krajów. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej – będąc zaledwie kandydatami – nie mogły bowiem efektywnie uczestniczyć w pracach nad nowym kształtem ustrojowym Unii, który przybrał postać Traktatu z Nicei. Co więcej, nie miały one również większego wpływu na Agendę 2000, w którym to dokumencie Bruksela ustaliła m.in. wysokość środków finansowych dla „postkomunistycznych newcomers”

⁸ O tzw. „korporacji Geremka” szerzej w: *O dyplomacji, którą rządzi „korporacja Geremka”*, „Rzeczpospolita”, 10.03.2007, <http://archiwum.rp.pl/artukul/670011-O-dyplomacji-ktora-rzadzi-quotkorporacja-Geremkaquot.html> (ostatni dostęp 20.12.2014).

⁹ A. Moravcsik, M. A. Vachudova, *Bargaining Among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration*, „EUSA Review”, Vol. 15, No. 4, Fall 2002.

na lata 2004–2006. W tym czasie aplikanci pochłonięci byli wdrażaniem unijnego porządku prawno-gospodarczego pod czujnym okiem Komisji, by dać szansę rodzimym strukturom na bardziej funkcjonalne działanie w Unii. Ich członkostwo miało przecież rozgrywać się na wielu płaszczyznach równocześnie, gdyż kandydaci zgłaszali akces do systemu mającego okalać rozmaite dziedziny ich ułomnych państwowości. A zatem im bardziej aplikant przystawał do kostiumu europeizacji, tym większa była jego szansa na efektywne uczestnictwo we wspólnocie. Nie ulega wątpliwości, iż – spośród wszystkich kandydatów – Polska wносиła do zjednoczonej Europy w 2004 roku relatywnie najcięższy bagaż niezłatwionych spraw, co przybrało postać największej ilości okresów derogacyjnych przyznanych Rzeczpospolitej, spośród wszystkich krajów „wschodniego rozszerzenia”¹⁰. Można jedynie spekulować, czy pozyskanie tak wielkiej ilości derogacji stanowiło o sukcesie polskiej dyplomacji, czy też zapowiadało dysfunkcyjne dryfowanie kraju na peryferiach Starego Kontynentu. Prawdą jest, że przyjęcie wszystkich unijnych regulacji od pierwszego dnia członkostwa – o ile w ogóle wykonalne – groziło potężnym kryzysem i załamaniem struktur państwowych, przyzwyczajonych przez dziesiątki lat do egzystencji w odmiennych warunkach. Ten swoisty „szok europeizacji” miał zatem dokonywać się stopniowo, by nadmiernie nie nadwyręzać wątłych struktur Rzeczpospolitej, natomiast ceną tego „przejściowego spowolnienia” było wypchnięcie na obrzeża projektu europejskiego wielu obszarów polskiej państwowości, zmuszonych do wegetacji – przynajmniej w pierwszym okresie członkostwa – poza nawiasem wspólnoty.

2. Spór o strategię europejską

Zasygnalizowany problem niedostatecznej modernizacji od początku ciążył Polsce, szczególnie gdy przychodziło do współdecydowania na forum wspólnoty o przyszłości unijnych polityk. W zdolność naszego kraju do tworzenia agendy europejskiej w istocie możemy powątpiewać, bo czy można wyobrazić sobie podmiotową rolę Polski np. w dziedzinie negocjacji klimatycznych w sytuacji, gdy kraj ten nie spełniał norm środowiskowych, osiągniętych przez państwa „Starej Europy” wiele lat wcześniej? Polscy liderzy zasiadali do stołu rozmaitych unijnych targów, gdzie karty już dawno potasowano, a reguły gry zostały z góry

¹⁰ Polska uzyskała aż 43 okresy przejściowe zawarte w 12 spośród 31 *dossiers*.

określone. Na dodatek – wraz z przystąpieniem do Unii – w Polsce wyczerpało się to, co stanowiło wcześniej jej paliwo na drodze do Europy. Coraz bardziej dojmująca stawała się frustracja, której źródłem było rozczarowanie wynikające z postrzegania wspólnoty – całkiem niesłusznie – jako idealnego punktu odniesienia, który warto imitować. Strategia bezrozumnej adaptacji – w warunkach udziału we wspólnocie – nie mogła na dłuższą metę porywać „serc i umysłów” rodaków. Ku zdziwieniu szerokich mas polskiego społeczeństwa, zjednoczona Europa okazała się daleka od post-historycznego raj, gdzie Polacy mogą swobodnie rozgościć się, korzystając z dobrodziejstw otuliny europeizacji. W żadnej mierze nie nastąpił „koniec Historii”, uzasadniający porzucenie strategicznych wizji polityki europejskiej. Przecież to właśnie wtedy Polska doświadczyła m.in. silnej polaryzacji w Unii, cierpiącej z powodu podziałów na tle wojny w Iraku. Pamiętajmy, że nadmierne eksponowanie wektora atlantyckiego stało się powodem rozlicznych pretensji napływających do Warszawy ze strony „rdzenia” integracji. Wszak prezydent Francji posunął się nawet do bulwersującego stwierdzenia, że oto Rzeczpospolita zmarnowała okazję, by „zachować milczenie”¹¹. To protekcyjne „ruganie” napływające do nas m.in. z Paryża dowodziło, iż w umysłach zachodnich polityków pozycja naszego kraju nadal oscyluje wokół peryferii. Nie należy też zapominać, iż równolegle trwały prace nad Traktatem Konstytucyjnym, który zapowiadał m.in. zmianę sposobu obliczania głosów w Radzie UE. Nie będzie przesadą opinia, że postulaty nowych państw członkowskich niewiele wówczas znaczyły dla architektów zmian instytucjonalnych, którzy uwzględniali – w pierwszej kolejności – preferencje „centrum” systemu i wcale nie unieważnił tego ostateczny upadek konstytucji dla Europy w 2005 roku¹².

Wobec dojmującego deficytu pomysłów na to co zrobić z członkostwem oraz ewidentnej bezradności koncepcyjnej w dziedzinie modernizacji kraju – bodaj po raz pierwszy od roku 1989 – polityka europejska stała się przedmiotem realnej dyskusji obywateli, której apogeum przypadło na wybory 2005 roku. Z uwagi na rozczarowanie wywołane uprzednią polityką adaptacji, przewagę uzyskała

¹¹ Jacques Chirac jest znany też z innej wypowiedzi, definiującej istotę procesu akcesyjnego do Unii, tzn.: *„kiedy jest się członkiem rodziny, ma się więcej praw, niż kiedy prosi się o przyjęcie i puka się do drzwi”*.

¹² To właśnie m.in. francuskie referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z dnia 29.05.2005 r. zakończyło się fiaskiem!

wówczas strategia budowy odrębnej tożsamości w Unii, zasadzająca się na zamyśleniu do specyficznym pojmowanej polityki o charakterze suwerennym, ze szczególnie silnie deklarowaną wolą obrony interesu narodowego¹³. W istocie wybór tej koncepcji podyktowany był nie tylko uwarunkowaniami wewnętrznymi, związanymi z kompromitacją elit rządowych, lecz również wspomnianymi wyżej doświadczeniami pierwszego okresu członkostwa w zjednoczonej Europie. Nie miejsce tu na poszukiwanie usprawiedliwień, jednak nie sposób nie zauważyć, że koncepcja swoistego „wciskania hamulca” na drodze do szybkiej integracji mogła wynikać z pesymistycznej – aczkolwiek prawdziwej – diagnozy dotyczącej zdolności państwa polskiego do skutecznej partycypacji w sprawach unijnych. Brak sprawnego aparatu państwowego wręcz narażał Polaków na niebezpieczeństwo „dryfu na peryferiach”, skutkującego koniecznością ulegania nie zawsze zbawiennemu przymusowi europejskich struktur. Z drugiej strony, świadomość ugrzęźnięcia kraju w gigantycznym „niedoczasy” dawała znakomite podglebie dla dewastującego euro-sceptycyzmu, prowadzącego w prostej linii do uznania Rzeczypospolitej za państwo „votum separatum”. Strategia dbałości o własny interes – nieumiejętnie realizowana – potrafi wieść na manowce, a frontalna kontestacja głównego nurtu zawsze musi prowadzić do alienacji. Zatem ten swoisty autyzm polityczny kolejny raz – tym razem w wyborach 2007 roku – spowodował postawienie na wokandzie zagadnienia kierunków polskiej polityki europejskiej. Wówczas to zwyciężyła – realizowana już później w sposób nieprzerwany – idea funkcjonowania kraju w „mainstreamie” integracji, by z czasem doprowadzić do wysforowania się Polski na czoło państw europejskich, zachowujących dobrą kondycję w czasach kryzysu gospodarczego. Dziś bezpośrednią konsekwencją powyższego jest powierzenie polskiemu politykowi strategicznej funkcji Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, co jest z całą pewnością sukcesem osobistym Donalda Tuska, ale także i Polski¹⁴. Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego ciężar gatunkowy uległ bowiem istotnemu przesunięciu we wspólnocie, tj. od rotacyjnej prezydencji do nowo utworzonych instytucji. Wybór polskiego premiera na stanowisko szefa Rady

13 A. Niedźwiecki, *O podmiotowości w Unii Europejskiej*, „Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 7/2009, <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer7.php> (ostatni dostęp 20.12.2014).

14 *Światowe media o wyborze Tuska na szefa Rady Europejskiej*, 31.08.2014, <http://swiat.newsweek.pl/swiatowe-media-o-wyborze-tuska-na-szefa-rady-europejskiej-newsweek-pl,artykuly,346742,1.html> (ostatni dostęp 20.12.2014).

stanowi niewątpliwe pokłosie jego zgodnej koegzystencji z ideami krążącymi w głównym nurcie polityki unijnej, odpowiadającymi w istocie pro-integracyjnej poprawności politycznej, ochoczo podchwyconej przez część rodzimych elit politycznych. Integracja europejska stała się bowiem – niezależnie od wszystkiego – znakomitym narzędziem wykorzystywanym do celów wewnętrznej walki politycznej, tj. budowy własnego środowiska partyjnego kosztem innych ugrupowań. Do dnia dzisiejszego opinie nietraktujące rozwiązań unijnych z pietyzmem i bezdyskusyjnym entuzjazmem łatwo uzyskują łatkę „antyeuropejskich”, co stanowi grzech ciężki, wykluczający z grona rozsądnych dyskutantów.

Nic zatem dziwnego, że obecnie z dumą możemy przeczytać w raporcie MSZ o dziesięcioleciu Polski w Unii:

W 2014 r. zamykamy pierwszą dekadę w UE jako silne i wpływowe państwo członkowskie, które umie bronić swoich interesów, ale jednocześnie działa w poczuciu odpowiedzialności za proces integracji europejskiej¹⁵.

W optyce resortu spraw zagranicznych członkostwo we wspólnocie stanowi bezapelacyjny sukces Rzeczypospolitej, bogato ilustrowany rozlicznymi danymi ekonomicznymi zawartymi w treści dokumentu. Ten entuzjazm – przeradzający się miejscami wręcz w triumfalizm – budzi jednak pewne wątpliwości. W raporcie pojawiają się bowiem tezy o charakterze stricte politycznym. Autorzy dokumentu nie pozostawiają przestrzeni do spekulacji, twierdząc, że:

W obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego (lata 2009–2014) Polska posiadała 51 mandatów, z czego 29 w Europejskiej Partii Ludowej (EPL) – najsilniejszej (liczącej 274 mandaty) frakcji w Parlamencie Europejskim. Dzięki temu Polska była w stanie skutecznie wpływać na stanowisko całej frakcji i multiplikować swoje głosy w ważnych dla nas głosowaniach¹⁶.

¹⁵ Raport MSZ: *Polskie 10 lat w Unii*, s. 11, http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/polskie_10_lat_w_unii (ostatni dostęp 20.12.2014).

¹⁶ Tamże, s. 22.

Warto dodać, że do EPL przynależą politycy koalicji rządowej (PO i PSL), rządzącej do 2015 r., w odróżnieniu od piętnowanej pod tym względem ówczesnej głównej siły opozycyjnej (PiS). Czy zatem w tym raporcie nie chodzi jedynie o pochwałę formacji sprawującej władzę w Polsce wraz z próbą jej legitymizowania poprzez argumenty z repertuaru spraw unijnych? Te dość oczywiste odczucia potwierdza następny *passus*, tym razem odnoszący się do cnoty stabilności politycznej Rzeczypospolitej w zjednoczonej Europie (pisany jeszcze przed zmianą na stanowisku Prezesa Rady Ministrów RP na jesieni 2014 roku):

Spośród 28 obecnych liderów państw UE, premier Donald Tusk jest trzecim szefem rządu pod względem stażu (dłużej na czele rządu stoją jedynie kanclerz Niemiec – Angela Merkel oraz premier Szwecji – Fredrik Reinfeldt). Od powołania rządu w Polsce jesienią 2007 r. przez Radę Europejską przewinięło się 45 premierów¹⁷.

3. 10 lat i co dalej...?

Niezależnie od wszystkiego, członkostwo w Unii przyczyniło się do wzrostu – przynajmniej w sensie statystycznym – poziomu życia Polaków, co doprowadziło – po części – do spełnienia ich marzeń o awansie ekonomicznym. Jednak w ocenie ekspertów odpowiadają za to nie tyle uwarunkowania wewnętrzne, ile szeroki napływ funduszy europejskich oraz inwestycji zagranicznych do kraju. Powstaje pytanie, czy ten „egzogoniczny” model rozwoju będzie w stanie zapewnić Rzeczypospolitej trwałą modernizację i konkurencyjność w nadchodzących latach. Nie ulega jednak wątpliwości, iż pod wpływem funkcjonowania w zjednoczonej Europie polska gospodarka uległa zaplataaniu w rozmaite sieci współzależności z podmiotami zewnętrznymi, co może generować ryzyko nadmiernej podatności państwa na zagraniczne wahania koniunktury. Dodatkowo niektórzy sądzą, iż środki europejskie wcale nie zostały ulokowane w inwestycje dające nadzieję na wzrost, uznając za bardziej prawdopodobny scenariusz ich bezproduktywnego „przejedzenia” w imię doraźnego pobudzenia popytu. Wprawdzie fundusze te zostały przyznane po 2004 roku głównie nowym krajom członkowskim, a Rzeczypospolita stała się ich największym beneficjentem. Jednak biorąc pod uwagę kryteria ich przekazywania (tj. niski PKB *per capita*),

¹⁷ Tamże, s. 22.

powyższe raczej nie stanowi pochlebnej oceny poziom rozwoju cywilizacyjnego Polski, na tle standardów europejskich. Zdaniem badaczy, narzędzia polityki spójności dość powierzchownie modernizowały polską gospodarkę, gdyż przeważały inwestycje infrastrukturalne, ewentualnie inicjatywy poprawiające jedynie warunki życia mieszkańców (np. ścieżki rowerowe). Natomiast w zbyt małym stopniu wzmacniały one postęp gospodarczy, co jest niezbędne, gdyż kraj nasz zajmuje niechlubnie pierwsze miejsce od końca w unijnym rankingu innowacyjności. W rezultacie mogliśmy cieszyć się z dość nietrwałego efektu poprawy koniunktury w pierwszych latach członkostwa, lecz dyskusyjne pozostają perspektywy naszego długoterminowego rozwoju we wspólnocie. Ewidentnie kuleje strategiczne planowanie alokacji środków finansowych, a dominuje raczej bezrefleksyjna absorpcja funduszy unijnych. Równocześnie kluczowe rozstrzygnięcia podejmowane są w Brukseli, natomiast Polacy jedynie obserwują toczącą się dyskusję, polegając w zasadzie bezgranicznie na mądrości partnerów europejskich.

Przedstawione wyżej zagadnienie funduszy europejskich stanowi wymowną egemplifikację konsekwencji procesu europeizacji w postkomunistycznym kraju. Otóż – jak przekonują badacze – nasi liderzy nie utworzyli żadnej „narodowej strategii rozwoju”¹⁸, autonomicznej wobec unijnej polityki regionalnej, godząc się jedynie na przyjmowanie wytycznych z Brukseli. Przypominało to raczej bezrefleksyjne i „anty-podmiotowe” akomodowanie unijnych sugestii, aniżeli rozumne i selektywne korzystanie z rozwiązań Europy Zachodniej. Dziś widać już zupełnie wyraźnie, że brak jakiejkolwiek kontroli nad procesem europeizacji może powodować utrwalenie zależności kraju od czynników zewnętrznych. Przykładowo integracja doprowadziła do swoistego odrętwienia polskich elit, które abdykowały ze snucia strategii długofalowego rozwoju kraju. Zamiast tego zadowalano się doraźnymi korzyściami płynącymi ze wspólnoty i niechętnie zauważano, że dość szybko skończyć się mogą owe „zewnętrzne” zasoby niezbędne do dalszej modernizacji kraju. Powstaje zatem pytanie, jaki wpływ na politykę regionalną (a także ogólną kondycję Polski w Unii) będzie mieć potencjalny koniec europejskiego finansowania nad Wisłą po roku 2020. Dziś członkostwo w Unii jest szansą rozwojową, wymagającą przemysłanej

¹⁸ T. G. Grosse, *Złoty kaftan europeizacji – refleksje o 10-ciu latach obecności Polski w UE*, „Analiza IS#68”, <http://www.sobieski.org.pl/analiza-is-68/> (ostatni dostęp 20.12.2014).

strategii i aktywności po stronie polskich elit. Nie zwalnia ono ani z odpowiedzialności za losy kraju, ani nie powinno prowadzić do swobodnego przekazywania kompetencji do Brukseli.

Nie można zaprzeczyć, że Rzeczpospolita należy do krajów wspólnoty o najwyższym wskaźniku bezrobocia, a wielu Polaków – z uwagi na brak perspektyw – wyjeżdża w poszukiwaniu godziwego zarobku. Czy zatem Polska – dążąc do centrum Europy – nie ugrzęzła przypadkiem w odmętach kolejnych peryferii, tym razem będących pułapką „średniego dochodu”?¹⁹ Dziś dużym problemem społecznym są wciąż niskie dochody gospodarstw domowych i wcale nie zanosi się na poprawę tego wskaźnika, gdyż tanie koszty produkcji będą jeszcze przez długie lata stanowiły o „specjalizacji” naszego państwa w międzynarodowym podziale pracy. Wyjście z tej niszy nie będzie łatwe, gdyż nie ma niemal nikogo, kto na poważnie byłby zainteresowany rozwiązaniem tego problemem. Powstaje zatem pytanie o inne zasoby, które mogłyby zostać wykorzystane do modernizacji państwa. Tym panaceum nie może być przykładowo sfera usług publicznych w Polsce, która nie daje nam większych nadziei na wzrost, z uwagi na jej permanentny kryzys. Prawdą jest, że udział w zjednoczonej Europie miał przyczynić się do unowocześnienia polskiej administracji, czego wymagały nawet tzw. kryteria kopenhaskie. Ten ambitny projekt skończył się jednak na opanowaniu do perfekcji zdolności do implementacji polityk i prawa unijnego. Na pierwszy rzut oka doszło do oczekiwanych zmian, lecz są one powierzchowne i skrywają pod spodem zaśniedziałą maszynierię, która nadal nie odpowiada wymogom państwa nowoczesnego, stanowiąc prawdziwą kulę u nogi i hamulec w jego dalszym rozwoju. Bez wątplenia konieczność zapłaty rachunku za rodzaj „pozornej modernizacji” może odbić się nam czkawką w przyszłości. Ewidentnie brakuje twórczego współkreowania procesu europeizacji, by uczynić międzynarodowe otoczenie bardziej korzystnym dla polskich interesów. Dość dobrze kierownictwo nawy państwowej wdraża polityki i regulacje europejskie, lecz w zbyt małym stopniu promuje własną wizję integracji na unijnym forum.

Innym, ważnym tematem dla polskiej polityki – tym razem ściśle skorelowanym z zagadnieniem zmian klimatycznych, globalnym ociepleniem

¹⁹ M. J. Radło, D. Ciesielska-Maciągowska, *Polska w pułapce średniego dochodu? Perspektywy konkurencyjności polskiej gospodarki i regionów*, Difin, Warszawa 2013.

i ochroną środowiska – jest kwestia bezpieczeństwa energetycznego. W licznych debatach na forach unijnych rzeczywiście przeważa aspekt klimatyczny tego problemu. Jednak w naszym kraju problematyka energetyczna stanowi żelazny punkt w rytualnych dysputach, podszytych dobrze znanymi obsesjami o historycznej proveniencji. W Polsce nieprzerwanie pobrzmiewa złowrogi domniemanie niemiecko-rosyjskiego porozumienia ponad naszymi głowami. Energetyczna dywersyfikacja staje się natomiast narzędziem w walce o poprawę rodzimego położenia geopolitycznego. To swoiste wadzenie się Rzeczypospolitej z losem przyjmuje tym razem postać bezkompromisowej obrony rodzimej infrastruktury krytycznej, przed jej przejęciem przez Gazprom. Jednak czy nie większym zagrożeniem dla polskich interesów są wieloletnie zaniedbania w dziedzinie energetyki, związane z nadmierną emisyjnością oraz niespełnianiem elementarnych standardów ochrony środowiska? W Polsce przeważa tendencja do postrzegania pakietu klimatyczno-energetycznego jako intencjonalnej akcji mocarstw europejskich, zmierzającej do zaciśnięcia pętli wokół wątlej polskiej gospodarki. Tymczasem miarą dbałości o „rację stanu” byłoby poczynienie wewnętrznych wysiłków w celu przyjęcia standardów klimatycznych panujących w Unii, gdyż deficyt modernizacyjny w tej dziedzinie jest obecnie ciężarem hamującym marzenia o rozwoju kraju w strukturach unijnych²⁰.

Po dziesięciu latach członkostwa we Wspólnocie dobrze widać, że – mimo nieprzyjęcia wspólnej waluty euro – losy Unii Gospodarczej i Walutowej jako „politycznego i gospodarczego” serca Europy i polskiej polityki europejskiej uległy dość solidnemu spleceniu. Już od dawna tzw. „Eurogrupa” nadaje ton polityce gospodarczej wspólnoty, poprzez przemożny wpływ na ogólne wytyczne polityki gospodarczej ECOFIN-u²¹. Nieustannie podejmuje się próby utworzenia budżetu oraz powołania instytucji dedykowanych wyłącznie państwom strefy euro, co generalnie potwierdzałoby tezę o trwałości tzw. koncentrycznych kręgów integracji europejskiej. Z uwagi na niski PKB per capita nie mamy co marzyć o szybkiej konwergencji Rzecz-

²⁰ A. Niedźwiecki, *Europejska Sfera Konstytucyjna – między otwartością a tożsamością*, [w:] *Rozważania nad polską i bezpieczeństwem współczesnej Europy* (red.) M. Pietrasiak, S. Bębas, P. Kowalski, Piotrków Trybunalski, 2014, s. 87.

²¹ Rada do spraw gospodarczych i finansowych (ECOFIN). W skład Rady wchodzi ministrowie ds. gospodarczych i ministrowie finansów państw członkowskich Unii Europejskiej.

pospolitej do standardów zachodnioeuropejskich. Czy to jednak oznacza, że powinniśmy pogodzić się z perspektywą długotrwałego funkcjonowania na obrzeżach tej najbardziej zaawansowanej formy integracji? W ocenie Donalda Tuska strefa euro staje się obecnie swoistym „centrum grawitacyjnym” wspólnoty²², dlatego pozostawanie poza nią oznacza status unijnego państwa peryferyjnego i to nie tylko w sensie ekonomicznym, ale również, a może przede wszystkim – geopolitycznym. Nie są przecież odosobnione głosy, że przyjęcie wspólnej waluty euro stanowiłoby dla Rzeczypospolitej najlepszą „tarczę antyrakietową” w dobie perturbacji na płaszczyźnie bezpieczeństwa międzynarodowego.

Niebagatelne ruchy tektoniczne w Europie – napędzane przez kryzys ukraiński – czynią wielce prawdopodobnym scenariusz „drugiego podziału jałtańskiego”. Możemy w tym miejscu zastanawiać się – nawiązując do antecedenencji porozumienia mińskiego – dlaczego w Berlinie panuje opinia: *„jeśli chcesz mieć porozumienie z Rosją, na negocjacje nie zapraszaj Polaków”*. Równocześnie nie ma chyba bardziej dojmującego objawu polskiej peryferyjności, aniżeli demonizowanie roli RFN we współczesnej Europie, np. przy użyciu ogólnie dostępnego instrumentarium polityki historycznej. W ocenie znawców tematu aktualna niemiecka „hegemonia” na Starym Kontynencie jest mocno „kulawa”, a w dodatku Berlin musi ją realizować „mimo woli” społeczeństwa²³. Udział w zjednoczonej Europie pozwolił Rzeczypospolitej na znaczącą poprawę jej geopolitycznej pozycji względem Niemiec, które stały się nie tylko państwem sojuszniczym, ale również krajem „powiązanym” politycznie i gospodarczo. Co więcej, przystąpienie do szerszej wspólnoty euroatlantyckiej częściowo wyzwoliło Polaków od lęków i fobii z tytuły ich geopolitycznego położenia między Niemcami a Rosją. Kryzys ukraiński przypomniał jednak ponownie ważne dylematy dotyczące podstawowych wektorów polskiej polityki zagranicznej. Bez wątpienia – póki co – nie udało się polskiej dyplomacji „przenieść” Ukrainy ze „Wschodu na Zachód” Starego Kontynentu. Obecnie członkostwo w Unii usypia nieco czujność naszych polityków, jak również skłania ich do przerzucania odpowiedzialności

²² Tusk: *Polska powinna dołączyć do strefy euro*, 01.12.2014, <http://forsal.pl/artykuly/838948,tusk-polska-powinna-dolaczyc-do-strefy-euro.html> (ostatni dostęp 20.12.2014).

²³ K. Malinowski, *Przywódca rola Niemiec w Europie i na świecie w niemieckim dyskursie naukowym*, „Przegląd Zachodni”, 2013, nr 2, s. 27.

geostrategicznej na unijne organy bądź na zachodnich sojuszników, co na dłużą metę może okazać się scenariuszem zawodnym.

Dziś zastanawiamy się, jak wyglądałaby Europa bez Unii. Z pewnością kontynent poszarpany byłby nacjonalizmami i chaotycznie dryfującymi organizmami państwowymi, coraz bardziej słabowitymi w obliczu przelewającej się fali globalizacji. Obecnie Unia postrzegana jest zatem jako autonomiczny i racjonalny aktor, który dąży do maksymalizacji użyteczności państw członkowskich. Powstaje niebanalne pytanie, co należy uczynić, by proces integracji zachować w dobrej kondycji. Z pewnością spoistość wspólnoty i stopniowe jej pogłębianie – bez szaleństwa super-państwa – jest zgodne z interesem Polski.

W ekspertyzie prof. Józefa M. Fiszera możemy przeczytać, iż dzięki członkostwu w Unii:

Polska uzyskała historyczną okazję na poprawę pozycji międzynarodowej, czyli możliwość awansu z peryferii do pół-peryferii europejskich²⁴.

A zatem zauważalny jest swoisty „deficyt” dostępu Rzeczypospolitej do twardego rdzenia integracji. Można zadać pytanie jakie są przyczyny tego stanu rzeczy. Wydaje się, że po 1989 roku Polska zmieniła przynależność do obozów geopolitycznych, tj. wyszła z rosyjskiej strefy oddziaływań, by przystąpić do obszaru euroatlantyckiego, lecz nie doprowadziło to „z automatu” do wydobycia się kraju ze stanu peryferyjnego. Okazało się, że droga do nowego centrum jest długa i najeżona przeciwnościami, z którymi niełatwo jest się uporać. Ta otulina europeizacji, choć sprawiająca wrażenie komfortowej, dość mocno wryła się w procesy społeczno-polityczne w naszym kraju. Dała ona poczucie przynależności i bezpieczeństwa, lecz równocześnie narzuciła Polsce określone rozwiązania w polityce i gospodarce. W otulinie europeizacji czujemy się nader dobrze, ale zbyt łatwo przyzwyczajamy się do myśli, że inni wiedzą lepiej jakie winny być strategiczne kierunki integracji. Czy wobec powyższego powinien zadowalać nas status państwa „pół-peryferyjnego”, co zdaje się rekomendować w swojej ekspertyzie prof. Józef M. Fiszer?

²⁴ Ekspertyza Prof. dr hab. Józefa M. Fiszera przyjęta przez I Ogólnopolski Kongres Europeistyki w Warszawie 18–20 września 2014, pt. *Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, s. 3.

Dziś ewidentnie brakuje klarownego przekazu w kwestii strategicznych celów polskiej polityki zagranicznej. Nowa premier polskiego rządu – w trakcie prezentacji swojego gabinetu – zaskoczyła wszystkich zgromadzonych filozofią „gospodarnej kobiety pilnującej ogniska domowego”²⁵. Ta niejasna wypowiedź nie tylko zbudowana była na bazie dość niefrasobliwych stereotypów, lecz również zabrzmiała niezwykle defensywnie i zachowawczo. Z drugiej strony, nowy szef MSZ – w sejmowym wystąpieniu – obwieścił plany ofensywy naszej dyplomacji poza granice Europy, aby umożliwić podbój rynków wschodzących przez rodzimy biznes²⁶. Jest to dość ambitny program, jednak może warto pokusić się wpierw o przywództwo w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, zanim wypłyniemy na szerokie wody polityki globalnej. Od dawna kuleją nasze relacje choćby ze Słowacją lub Litwą, które to kraje wydają się być niezainteresowane przywództwem regionalnym Rzeczypospolitej. W istocie polskie elity, odrętwiałe w konceptualnym letargu – pod wpływem integracji – miotają się pomiędzy ospałym adaptacjonizmem a snami o odgrywaniu kluczowej roli w centrum wspólnoty. Przy tym coraz częściej odpowiedzialność za rozwój kraju przesuwają one na poziom europejski, co może powodować negatywne konsekwencje dla wciąż młodej polskiej demokracji. W istocie wiele decyzji podejmowanych jest w Brukseli, a co za tym idzie maleje realny poziom kontroli władzy przez obywateli. Sprawy merytoryczne załatwiane są na forum unijnym, natomiast krajowym politykom pozostaje bezproduktywny bój o sprawy drugorzędne. Polska nie może być przykładowo wiarygodnym ekspertem dla Ukrainy w dziedzinie demokratyzacji i wyborów, skoro krajowe wybory samorządowe anno domini 2014 wykazały tyle nieprawidłowości. Co więcej, członkostwu Polski w Unii raczej nie służy niezwykle niski poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych, które zostały m.in. powołane do brony ich interesów na niwie europejskiej. Zamiast tego rodacy wolą opinie i ekspertyzy płynące z zagranicznych ośrodków opiniotwórczych, co stanowi o mizerii polskiej demokracji.

²⁵ Z wypowiedzi Ewy Kopacz podczas prezentacji nowego rządu na Politechnice Warszawskiej w dniu 19.09.2014.

²⁶ Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2014, http://www.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_rady_ministrow_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_latach_2014____2015 (ostatni dostęp 20.12.2014).

Powstaje pytanie w jakim stopniu dzisiejsza Polska – po dziesięciu latach członkostwa – podmiotowo współkształtuje regulacje europejskie, a w jakim stopniu jest ich wytworem. W świecie współzależności nie bez znaczenia jest budowanie relacji transferu norm i reguł, które są maksymalnie korzystne dla kraju, a jednocześnie mniej korzystne dla jego oponentów. Tworzenie sieci współzależności oraz używanie ich do osiągania przewagi nad resztą otoczenia międzynarodowego stanowi dziś normalną praktykę dyplomatyczną. W przypadku Starego Kontynentu mechanizmy regulacyjne przybrały postać Unii Europejskiej, która służy państwom członkowskim do utrzymania sterowności w procesie globalizacji i maksymalizacji korzyści w ramach obrotu międzynarodowego. Dziś już wiemy, że w przypadku polskiej transformacji dominował rodzaj „zapożyczonej modernizacji”. Z uwagi na powyższe, Rzeczpospolitą przytłoczył nieco determinizm struktur, będący rezultatem integracji postkomunistycznego kraju z Europą Zachodnią. Wielce dyskusyjne jest zatem, czy Polska zdoła wzmocnić swoją autonomię w polityce międzynarodowej. Wydaje się, iż nasz region nie nadrobił jeszcze historycznych różnic między Zachodem i Wschodem, gdyż niestety wciąż obecny jest syndrom rozwoju zależnego tej części Starego Kontynentu, niezwykle podatnej na wahania koniunktury i szoki gospodarcze pochodzące z centrum systemu.

Podsumowanie

Dziś upajanie się członkostwem w Unii trwa w najlepsze, a enuncjacje podobne do tych z raportu MSZ można przyrównać jedynie do „wielkiego orła z czekolady”. Dziesięć lat we wspólnocie wprowadziło gigantyczny sukces w wielu obszarach państwa i gospodarki. Można jednak mieć pewien niedosyt, gdyż wydaje się, że Polacy nie w pełni wykorzystali daną im szansę. W trakcie tej dekady ewidentnie zabrakło strategicznego spojrzenia na członkostwo w zjednoczonej Europie, a co za tym idzie kreatywnego wykorzystania unijnego instrumentarium. Zastanawiająca jest także łatwość, z jaką przystano na politykę konformistycznego moszczenia się w otulinie europeizacji, bez pretensji do współkształtowania europejskich mechanizmów regulacyjnych. Polskie elity oddały w dużym stopniu inicjatywę gremiom unijnym i najwyraźniej zdecydowały się na rodzaj samoograniczenia, polegającego na ledwie implementowaniu wytycznych płynących z Brukseli. W przeważającej mierze była to, z wyjątkiem okresu politycznego autyzmu lat 2005–2007, strategia

adaptacji, polegająca na imporcie porządku prawno-gospodarczego Europy Zachodniej. Można zadać pytanie, czy Polska w tym ujęciu będzie nadal trwać w strukturach europejskich. Otóż w przypadku braku jakiejkolwiek reakcji – przy niewielkim potencjale ekonomicznym Rzeczypospolitej – istnieje ryzyko ugrzęźnięcia kraju w niszy pół-peryferii na lata, bez szans na awans do centrum systemu.

Publikacja jest poświęcona ćwierćwieczu polityki zagranicznej Polski od chwili przemian ustrojowych na przełomie 1989 i 1990 r. W zebranych artykułach zostały opisane zarówno sukcesy polskiej dyplomacji, jak i wyzwania, przed którymi stoi III Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Monografia składa się z czterech bloków tematycznych. Trzy pierwsze dotyczą relacji Polski z poszczególnymi regionami – Unią Europejską, Europą Wschodnią oraz krajami pozaeuropejskimi, zaś czwarty – polityki bezpieczeństwa Rzeczypospolitej.

Ocena efektów polityki zagranicznej Polski w ciągu ostatnich 25 lat nie jest jednoznaczna. Z jednej strony Polska do sukcesów zaliczyć może wstąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, pojednanie z Niemcami oraz stworzenie w miarę stabilnych warunków rozwoju gospodarczego. Z drugiej strony pewne problemy międzynarodowe, np. pojednanie z Rosją, pozostały nierozwiązane. Niniejsza książka pozwala lepiej zrozumieć uwarunkowania polityki zagranicznej Polski i ocenić, na ile polskie służby dyplomatyczne podołały wyzwaniom po 1989 r.

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Książka dostępna
jako e-book

ISBN 978-83-8088-107-5

9 788380 881075