

SERGIUSZ TRZECIAK

GRA O EUROPE



NEGOCJACJE AKCESYJNE
POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

GRA O EUROPE

NEGOCJACJE AKCESYJNE POLSKI
Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Sergiusz Trzeciak

GRA O EUROPE

NEGOCJACJE AKCESYJNE POLSKI
Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Warszawa 2010

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010

Tłumaczenie

Jacek Maziarski, Janusz Dołęga

Projekt okładki

Tomasz Sobiak

Redakcja tekstu, korekta

Marek Gawron, Agnieszka Nowak

Indeks rzeczowy i osobowy

Piotr Budny

Redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-62453-51-1

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
www.pism.pl, publikacje@pism.pl

Druk i oprawa

Podlaska Spółdzielnia Produkcyjno-Handlowo-Usługowa w Białymstoku
ul. 27 Lipca 40/3, 15-182 Białystok

Spis treści

Słowo wstępne	9
Od autora	13
Rozdział 1.	
Wprowadzenie	15
1.1. Omówienie podstawowych pojęć	19
1.2. Literatura przedmiotu	23
1.3. Uzasadnienie wyboru trzech studiów przypadku	29
1.4. Metodologia	31
Rozdział 2.	
Dwa poziomy analizy w negocjacjach międzynarodowych: polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna	33
2.1. Poziomy analizy	33
2.2. Teorie systemowe	37
2.3. Naciski wewnętrzne a system międzynarodowy	38
2.3.1. Gra dwupoziomowa	39
2.3.2. Koncepcja gry dwupoziomowej na tle wcześniejszych teorii ...	43
2.3.3. Krytyka modelu gry dwupoziomowej i alternatywne hipotezy	46
2.4. Strategia i taktyka negocjacji	48
2.4.1. Asymetria między negocjującymi stronami	48
2.4.2. Cel polskich negocjacji akcesyjnych	50
2.4.3. Analiza strategii i taktyki	50
2.5. Polityka zagraniczna i wewnętrzna	53
2.6. Naciski wewnętrzne: opinia publiczna, elity, grupy interesu ...	54
2.6.1. Opinia publiczna	54
2.6.2. Elity i opinia publiczna	56
2.6.3. Grupy interesu	57
2.6.4. Alternatywna definicja nacisków krajowych	59
2.7. Pytania i hipotezy	61
2.7.1. Wstępne pytania	62
2.7.2. Hipotezy wymagające badań	63
Rozdział 3.	
Relacje między Polską a UE w latach 1990–2003	67
3.1. Dlaczego Polska chciała przystąpić do Unii Europejskiej?	67
3.1.1. Wspólnota wartości	68
3.1.2. Wspólnota interesów	69
3.2. Nawiązanie stosunków ze Wspólnotami i negocjowanie układu stowarzyszeniowego (1988–1991)	71
3.2.1. Negocjacje umowy o stowarzyszeniu	72

3.2.2. Szczyt w Kopenhadze (1993)	75
3.2.3. Ratyfikacja umowy stowarzyszeniowej	78
3.3. Złożenie polskiego wniosku w sprawie przystąpienia do UE i strategia przedczłonkowska	80
3.3.1. Dialog strukturalny i program PHARE	81
3.3.2. Biała Księga	82
3.3.3. Kwestionariusz Komisji Europejskiej	83
3.3.4. Poparcie dla rozszerzenia w krajach UE	83
3.4. Proces negocjacyjny	84
3.4.1. Przygotowania do negocjacji	85
3.4.2. Przegląd polskiego prawa	87
3.4.3. Przygotowywanie stanowisk negocjacyjnych	88
3.4.4. Rozmowy w oparciu o stanowiska negocjacyjne	90
3.4.5. Traktat Akcesyjny i proces ratyfikacji	90
3.5. Struktura negocjacji akcesyjnych	91
3.5.1. Złożoność negocjacji	92
3.5.2. Sposób ukształtowania struktury dla negocjacji	93
3.5.2.1. Struktura organizacyjna negocjacji w okresie 1998–2001 . .	93
3.5.2.2. Struktura organizacyjna negocjacji w okresie 2001–2002 . .	94
3.5.3. Kierownictwo polityczne	94
3.5.4. Zespół Negocjacyjny	96
3.5.5. Struktura negocjacyjna UE	98

Rozdział 4.

Negocjacje dotyczące rolnictwa	101
4.1. Wspólna Polityka Rolna	102
4.2. Otwarcie negocjacji i przegląd prawa	104
4.2.1. Otwarcie negocjacji	105
4.2.2. Przegląd prawa (<i>screening</i>)	106
4.3. Przedstawienie stanowiska negocjacyjnego w obszarze rolnictwa	112
4.3.1. Cele Polski w negocjacjach	112
4.3.2. Unijna odpowiedź na polskie stanowisko	114
4.4. Negocjacje w sprawie porozumienia o liberalizacji	115
4.4.1. Unijna krytyka Polski	115
4.4.2. Podpisanie porozumienia o liberalizacji	119
4.5. Zmiana rządu w Polsce	120
4.5.1. Nowa koalicja i przyspieszenie procesu negocjacyjnego . . .	122
4.5.2. Elastyczniejsze podejście do negocjacji	123
4.5.3. Propozycje Komisji Europejskiej i reakcja strony polskiej . .	125
4.5.4. Nacisk opinii publicznej	127
4.6. Przyspieszenie negocjacji a kryzys polityczny	130
4.6.1. Rola związków zawodowych rolników i opinii publicznej . .	131
4.6.2. Stanowisko UE przed szczytem w Sewilli	132
4.6.3. Kryzys w koalicji rządowej	133
4.6.4. Nacisk ze strony partii politycznych i grup interesu	137

4.7. Usztywnienie stanowisk negocjacyjnych	139
4.7.1. Usztywnienie stanowiska UE	139
4.7.2. Usztywnienie polskiego stanowiska negocjacyjnego	141
4.8. Zmiana stanowiska negocjacyjnego	142
4.8.1. Zmiana polskiego stanowiska negocjacyjnego	142
4.8.2. Odpowiedź UE na zmodyfikowane stanowisko polskie.	145
4.8.3. Wyjaśnienie stanowiska polskiego	146
4.9. Negocjacje w Kopenhadze.	147
4.9.1. Duńska propozycja	147
4.9.2. Polska odpowiedź na duńską propozycję i drugi kryzys w koalicji rządowej.	149
4.9.3. Porozumienie w Kopenhadze.	151
4.10. Od szczytu kopenhaskiego do Traktatu Akcesyjnego	154
4.10.1. Ocena wyników negocjacji przez opinię publiczną	155
4.10.2. Manipulowanie zbiorami <i>win-set</i>	156
4.10.3. Ocena szczytu w Kopenhadze przez partie polityczne.	158
4.11. Wnioski	160

Rozdział 5.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców	163
5.1. Waga kwestii nabywania nieruchomości w wewnętrznych stosunkach Polski	164
5.2. Problem nabywania nieruchomości w innych państwach przystępujących	167
5.3. Przegląd prawa i ocena UE	169
5.4. Przygotowanie stanowiska Polski.	171
5.4.1. Uzasadnienie stanowiska Polski	171
5.4.2. Poparcie wewnętrzne dla stanowiska polskiego	174
5.4.3. Analiza polskiego stanowiska przez UE	176
5.5. Proces negocjacyjny	177
5.5.1. Twarde negocjacje (1999–2001)	178
5.5.2. Złagodzenie stanowiska negocjacyjnego	179
5.5.3. Krajowa krytyka nowego stanowiska rządu	182
5.5.4. Demonstracja przez rząd polski oporu wobec UE	186
5.6. Zamknięcie negocjacji	187
5.6.1. Osiągnięcie kompromisu	188
5.6.2. Tymczasowe zamknięcie rozdziału negocjacyjnego	191
5.6.3. Reakcje z poziomu krajowego	192
5.6.4. Traktat Akcesyjny i proces ratyfikacji	194
5.7. Wnioski	196

Rozdział 6.

Swoboda przepływu pracowników	199
6.1. Dlaczego sprawa swobody przepływu pracowników stała się ważną kwestią na arenie krajowej?	200
6.1.1. Obawy na tle ekonomicznym	201

6.1.2. Aspekty społeczne	202
6.1.3. Czynniki polityczne	203
6.1.4. Swoboda przepływu osób jako cel strategiczny Polski	204
6.2. Proces przeglądu prawa i przygotowanie stanowiska negocjacyjnego	205
6.2.1. Przegląd prawa (<i>screening</i>)	205
6.2.2. Stanowisko Polski	206
6.2.3. Społeczna ocena polskiego stanowiska negocjacyjnego	207
6.3. Otwarcie negocjacji	209
6.3.1. Nacisk czynników wewnętrznych	210
6.3.2. Propozycje Unii i odpowiedź Polski	213
6.4. Przyspieszenie negocjacji	215
6.4.1. Propozycja Komisji Europejskiej	216
6.4.2. Propozycja Hiszpanii	218
6.4.3. Nieudana próba budowy wspólnego frontu państw przystępujących	219
6.4.4. Presja opinii publicznej	222
6.5. Zmiana rządu w Polsce i zamknięcie negocjacji	224
6.5.1. Zmiana polskiego stanowiska	225
6.5.2. Krajowa krytyka nowego stanowiska negocjacyjnego	225
6.5.3. Ocena negocjacji przez opinię publiczną	226
6.5.4. Postanowienia Traktatu Akcesyjnego	229
6.6. Podsumowanie	231

Rozdział 7.

Uwagi końcowe	235
7.1. Dlaczego omówione w książce trzy przypadki są istotne w polityce krajowej?	236
7.2. Dynamika negocjacji akcesyjnych w polskiej polityce wewnętrznej	238
7.3. Rozmiar zbioru <i>win-set</i> i jego determinanty	239
7.3.1. Preferencje i koalicje na krajowym poziomie II	240
7.3.2. Krajowe instytucje i procedury ratyfikacyjne	242
7.4. Teoretyczna strona polskiej strategii negocjacyjnej	243
7.5. Teoretyczna strona strategii negocjacyjnej UE	248
7.6. Wnioski do dalszych badań	249

Lista wywiadów	253
----------------------	-----

Bibliografia	255
--------------------	-----

Indeks rzeczowy	264
-----------------------	-----

Indeks osobowy	267
----------------------	-----

Słowo wstępne

Powstała bardzo dobra książka o tym, co z jednej strony należy już do historii, z drugiej zaś wymaga głębokiej naukowej i politycznej refleksji w kontekście reform instytucjonalnych Unii Europejskiej. Integracja europejska, zgodnie z intencjami jej twórców, od zarania była procesem otwartym. Polityka rozszerzenia była zawsze niezwykle skutecznym instrumentem przemian politycznych w Europie, nie tylko prowadzącym do wielkich reform w państwach kandydujących, lecz także oddziałującym z wielką siłą na zmiany w samej Unii. Szczególnym przykładem są niewątpliwie dwa ostatnie rozszerzenia z lat 2004 i 2007.

Analiza negocjacji w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, oglądanych dzisiaj z perspektywy trwającego już pięć lat członkostwa Polski w Unii, siłą rzeczy obciążona jest oceną jego rezultatów. Ta ocena, nawet w opinii najbardziej sceptycznych analityków, polityków czy obywateli, pokazuje, że na wielkim rozszerzeniu zyskali wszyscy, bez względu na to, po której stronie stołu negocyjacyjnego zasiadali. Korzyści polityczne i ekonomiczne, a także waga Unii w globalnym świecie, w czasach pełnych wyzwań przerastających możliwości skutecznego działania nawet tych największych i najbardziej rozwiniętych – potwierdzają tezę polskich negocjatorów, że rozszerzenie było grą, którą mieli wygrać wszyscy.

Negocjacje są sztuką znajdowania najlepszych kompromisów, które pozwalają zasiadającym wokół stołu negocyjacyjnego odejść od niego z przekonaniem, że udało się zrealizować zaplanowany scenariusz. Negocjacje europejskie zakończone wejściem Polski (wraz z dziewięcioma innymi państwami) do Unii były bardzo specyficzne. Ustalano warunki, na jakich w obszar już częściowo połączonej Europy wchodziła dużo słabiej rozwinięta gospodarka. W znacznym stopniu interes był wspólny. Intencją Polski nie było osłabienie unijnych instytucji i mechanizmów integracji, w szczególności działających w obszarze rynku wewnętrznego. Nie leżało również w interesie ówczesnej Unii osłabienie zdolności rozwojowych Polski, reprezentującej mniej więcej połowę potencjału rozwojowego dziesięciu państw akcesyjnych. To nie były negocjacje, w których jeden partner chciał coś drogo sprzedać, a drugi tanio kupić. Negocjowaliśmy przede wszystkim okresy przejściowe, potrzebne polskim podmiotom gospodarczym na dostosowanie się do wymagań rynku wewnętrznego oraz dynamikę obejmowania Polski przez europejskie instrumenty finansowe. Wielkość budżetu Unii przeznaczo-

na na wsparcie nowych państw członkowskich została jednak w znacznej mierze przesądzona wcześniej, w 1999 roku, w ramach decyzji zatwierdzającej perspektywę budżetową na lata 2000–2006.

Negocjacje miały określić warunki realizacji strategicznego celu Polski przechodzącej wielką systemową transformację – członkostwa w Unii. Tym niemniej wiadomo było, że ich rezultaty, a w szczególności ich polityczne wykorzystanie przez ugrupowania niechętne integracji europejskiej, będą miały znaczenie dla przebiegu publicznej debaty przed referendum akcesyjnym, a więc i dla jego rezultatów. Dlatego negocjacje były ważnym instrumentem wykorzystywanym w polityce wewnętrznej. Dyskusje toczyły się na dwóch płaszczyznach. Między rządem i negocjatorami a przedstawicielami sektorów i grup interesów, których dotyczyły, oraz między rządem i negocjatorami a przedstawicielami wszystkich sił politycznych i parlamentem. Z jednej strony, dyskusje te wywierały istotny wpływ na negocjacje, z drugiej – ułatwiały wykorzystywanie negocjacji dla wąskich interesów partyjnych. Nie ulega też wątpliwości, że służyły upowszechnianiu i pogłębianiu wiedzy o integracji europejskiej, tworzyły poczucie odpowiedzialności w strukturach politycznych, administracyjnych i gospodarczych. Wewnętrzny wymiar negocjacji miał więc istotną wartość.

Mówię o tym szczególnym wymiarze procesu negocjacyjnego, żeby pokazać jego otwartość, przejrzystość i silnie w nim obecną rolę czynników wewnętrznych. Negocjacje akcesyjne były procesem politycznym nie tylko z uwagi na strategiczny interes Polski w wejściu do Unii, lecz także z uwagi na jego wykorzystanie do budowania pozycji ugrupowań politycznych, wyróżniających się na polskiej scenie partyjnej niechęcią do Europy. Mimo że te partie przegrały w referendum, utrzymały się na jakiś czas na scenie politycznej, ostatecznie jednak straciły poparcie społeczeństwa.

Negocjacje członkostwa w Unii miały jeszcze jedną cechę specyficzną – bardzo ściśle powiązanie ich rezultatów z procesem dostosowującym polską rzeczywistość do wymagań wynikających ze zobowiązań negocjacyjnych. Znakomita część procesu dostosowawczego odbywała się w czasie rzeczywistym, równoległe do negocjacji. Ustalenia były więc w dużym stopniu weryfikowane niemal na bieżąco zdolnościami adaptacyjnymi. Sprawny przebieg procesu dostosowawczego umacniał wiarygodność polskich przedstawicieli wobec partnerów negocjacyjnych. Niewątpliwie owa równoległość obu procesów i wynikająca z czynnika czasu i samego meritum konieczność ich powiązania wzmacniały też w dużej mierze polityczny wpływ czynników wewnętrznych na przebieg negocjacji.

Wielką zaletą książki *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską* jest przekonujące wpisanie w ramy teoretyczne bardzo praktycznej prezentacji niezwykle złożonego i wielowymiarowego procesu. Pozwala to nie tylko na lepsze zrozumienie tego procesu, lecz także na weryfikację pewnego modelu. To wielki atut książki, uzasadniający potrzebę dalszej refleksji nad mechanizmami negocjacji członkowskich także z punktu widzenia ich oddziaływania na zdolność funkcjonowania Unii Europejskiej w świecie coraz bardziej złożonym i współzależnym. Książka zawiera wiele spostrzeżeń, które warto wziąć pod uwagę w niekończącej się refleksji nad reformą instytucjonalną Unii.

Na uznanie zasługuje fakt, że Polski Instytut Spraw Międzynarodowych zdecydował się na podjęcie tematu negocjacji akcesyjnych i wydanie książki, która świetnie wypełnia istniejącą lukę w publikacjach na ten temat.

Po książkę Sergiusza Trzeciaka warto sięgnąć także i dlatego, że oparta jest na bardzo solidnych podstawach naukowych. Zawiera niezwykle wnikliwie przeprowadzoną analizę negocjacji. Sądzę, że może pobudzić do przemyśleń nie tylko ludzi nauki czy studentów politologii i stosunków międzynarodowych. Politycy, parlamentarzyści, urzędnicy – jednym słowem wszyscy, których interesują Europa i procesy podejmowania decyzji – mogą się z niej wiele nauczyć.

Danuta Hübner
Bruksela, sierpień 2009

