

Raport końcowy Grupy Refleksyjnej
do spraw

długookresowych implikacji poszerzenia Unii Europejskiej:

Natura nowych granic

Przewodniczący: **Giuliano Amato**

Sprawozdawca: **Judy Batt**

Centrum Studiów Zaawansowanych Roberta Schumana

INSTYTUT UNIWERSYTETU EUROPEJSKIEGO

we współpracy z

ZESPOŁEM STUDIÓW PERSPEKTYWICZNYCH

KOMISJI EUROPEJSKIEJ

CENTRUM STUDIÓW ZAAWANSOWANYCH ROBERTA SCHUMANA
INSTYTUT UNIWERSYTETU EUROPEJSKIEGO, FLORENCJA

we współpracy z

ZESPOŁEM STUDIÓW PERSPEKTYWICZNYCH
KOMISJI EUROPEJSKIEJ

DŁUGOOKRESOWE IMPLIKACJE POSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ:

NATURA NOWYCH GRANIC

Raport końcowy Grupy Refleksyjnej

Przewodniczący: Giuliano AMATO

Sprawozdawca: Judy BATT

Raport odzwierciedla dyskusje przeprowadzone w latach 1998-1999 na sześciu spotkaniach Grupy Refleksyjnej powołanej wspólnie przez Zespół Studiów Perspektywicznych Komisji Europejskiej oraz Centrum Roberta Schumana przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji. Podstawą dyskusji był zbiór referatów opracowanych przez specjalistów na zamówienie Grupy Refleksyjnej. Raport nie musi odzwierciedlać indywidualnych opinii wszystkich członków Grupy Refleksyjnej, ani też stanowiska Komisji Europejskiej lub Centrum Roberta Schumana.

Wszelkie prawa zastrzeżone.
Żadna część tego referatu nie może być reprodukowana w jakiegokolwiek formie bez
zgody autorów.

© Giuliano Amato i Judy Batt

Wydrukowano we Włoszech w listopadzie 1999 roku
Instytut Uniwersytetu Europejskiego
Badia Fiesolana
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Włochy

Członkowie Grupy Refleksyjnej do spraw Długookresowych Implikacji Poszerzenia Unii Europejskiej: Natura nowych granic

Przewodniczący: **Giuliano Amato**, Centrum Roberta Schumana i Wydział Prawa, EUI, Florencja

Judy Batt, Centrum Studiów Rosyjskich i Wschodnioeuropejskich, University of Birmingham, sprawozdawca

Maarten Brands, University of Amsterdam

Lord Dahrendorf, Bank Gesellschaft Berlin (UK)

Jean-Marie Guehenno, National Audit Office, Paryż

Elemer Hankiss, University of Budapest

Christopher Hill, London School of Economics and Political Science

Jose Maria Maravall, Juan March Institute, Madryt

Krzysztof Michalski, Institute for Human Sciences, Wiedeń

Jacques Rupnik, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Paryż

Aleksander Smolar, Batory Foundation, Warszawa

Rudiger Stephan, European Cultural Foundation, Amsterdam

Renate Weber, Helsinki Committee of Human Rights, Bucharest

Jan Zielonka, Centrum Roberta Schumana i Wydział Nauk Politycznych, EUI, Florencja

Komisja Europejska

Peter Bosch, Zespół Zadaniowy JHA

Jean-Louis De Brouwer, Zespół Zadaniowy JHA

Fraser Cameron, DG1A

Anna Michalski, Zespół Studiów Perspektywicznych

Francisco Miner, Zespół Studiów Perspektywicznych

Lucio Pech, Zespół Studiów Perspektywicznych

Jean-Claude Thébault, Zespół Studiów Perspektywicznych

SPIS TREŚCI

Streszczenie

Wprowadzenie

CZĘŚĆ I: RÓŻNORODNOŚĆ I ZBIEŻNOŚĆ W EUROPIE

Rozdział 1: Postrzeganie a rzeczywistość: różnorodność jako czynnik kształtujący poszerzenie UE ku wschodowi.....

Rozdział 2: Wartości religijne i społeczne.....

2.1. Przeszłe i obecne doświadczenia kształtujące postawy religijne

2.2. Zmieniające się wartości społeczne we współczesnym społeczeństwie.....

2.3. Pokłosie komunistycznego internacjonalizmu

2.4. Wartości społeczne, państwo i demokracja.....

Rozdział 3: Obywatelstwo a tożsamości narodowe

3.1. Obywatelskie a etniczne podstawy tożsamości narodowej.....

3.2. Państwo i lud: kształtowanie demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej.....

3.3. Wpływ tendencji globalnych na ewolucję tożsamości europejskich

Rozdział 4: Poparcie dla demokracji i państwa liberalnego

4.1. Niskie poparcie dla powrotu przywództwa autorytarnego.....

4.2. Powszechny sceptycyzm wobec polityki formalnej.....

Rozdział 5: Luka społeczno-gospodarcza

5.1. Ponury obraz statystyczny.....

5.2. Czego nie mówią statystyki... ..

Rozdział 6: Wnioski: rzeczywistość i złudzenia w poszerzonej UE

CZĘŚĆ II: IMPLIKACJE DLA POSZERZONEJ UE – WYZWANIA ZWIĄZANE Z NOWĄ GRANICĄ

Rozdział 7: Tożsamość europejska i podstawy jedności politycznej

7.1. Od domysłu do otwartości: wartości polityczne leżące leżące u podstaw UE

7.2. Rola kultury w procesie integracji europejskiej

7.3. Podstawy tożsamości politycznej UE w świetle poszerzenia

7.4. Rosnące znaczenie praw mniejszości wśród przyszłych problemów politycznych UE.....

7.5. Obecna sytuacja społeczności imigrantów w świetle roszczeń mniejszości narodowych

7.6. Reakcje instytucjonalne możliwe przyszłe działania na poziomie UE

| | |
|---|--|
| Rozdział 8: Transformacja gospodarcza, akcesja i globalizacja..... | |
| 8.1. Przyjęcie <i>acquis</i> a rozwój gospodarczy państw kandydujących | |
| 8.2. Wymagania finansowe i administracyjne związane z poszerzeniem | |
| 8.3. Migracja w poszerzonej UE | |
| 8.4. Percepcja publiczna i migracja widziane w szerszym kontekście | |
| Rozdział 9: Zarządzanie nową granicą wschodnią | |
| 9.1. Porozumienie z Schengen jako domyślna polityka imigracyjna..... | |
| 9.2. Rozwiązywanie problemów presji na nową granicę wschodnią..... | |
| 9.3. Ujemny wpływ nie zrównoważonych stosunków na współpracę policji między Wschodem a Zachodem | |
| 9.4. W kierunku pełnej polityki zarządzania granicą | |
| Rozdział 10: Wnioski i zalecenia odnoszące się do polityki..... | |
| Bibliografia | |

DODATEK

| |
|--|
| Rysunek 1: Wolność w skali Freedom House w krajach Europy Środkowej i Wschodniej |
| Rysunek 2: Wiele źródeł utrzymania gospodarstw domowych |
| Mapa 1: Języki mniejszości terytorialnych w Europie Zachodniej |
| Tabela 1: Wierzenia i zachowania religijne |
| Tabela 2: Populacje Romów w Europie |
| Tabela 3: Tolerancja stosunku do innych |
| Tabela 4: Zaufanie w stosunku do innych |
| Tabela 5: Mniejszości w Europie Środkowej i Wschodniej |
| Tabela 6: Populacja przybyszów z zagranicy w wybranych krajach europejskich (nie będących obywatelami tych krajów) |
| Tabela 7: Tożsamości w Europie Środkowej i Wschodniej: lokalne, narodowe, europejskie |
| Tabela 8: Mniejszości etniczne: malejące zagrożenie w Europie Środkowej i Wschodniej |
| Tabela 9: Aprobata dla aktualnych rządów |
| Tabela 10: Poparcie dla demokracji |
| Tabela 11: Sprzeciw w stosunku do zawieszenia parlamentu |
| Tabela 12: Reakcja na zmianę rządów |
| Tabela 13: Poparcie dla systemu politycznego własnego kraju |
| Tabela 14: Zaufanie do instytucji |
| Tabela 15: Zaangażowanie polityczne |
| Tabela 16: Koncepcja państwa |
| Tabela 17: PNB na głowę ludności na podstawie zdolności nabywczej |
| Tabela 18: Wzrost realnego PNB w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w krajach bałtyckich |

Streszczenie

Z poszerzeniem Unii Europejskiej na wschód wiąże się kwestia, w jaki sposób można poradzić sobie z rosnącym zróżnicowaniem wewnętrznym bez narażania na szwank spójności Unii, jej możliwości sprostania tempu integracji oraz jej zdolności do ponoszenia narastających zobowiązań zewnętrznych jako ośrodka nowego porządku europejskiego.

W coraz większym stopniu zróżnicowanie kulturowe związane z poszerzeniem na wschód jest postrzegane jako zagrożenie, w przeciwieństwie do poprzednich przypadków poszerzania Unii. W znacznej mierze wynika to jednak z „muru zachowanego w naszych umysłach”: z wzajemnej ignorancji i uprzedzeń, jakie narosły w ciągu dziesięcioleci zimnowojennego podziału Europy. Zróżnicowanie zawsze było charakterystyczne dla Europy i staje się ono coraz bardziej widoczne w życiu politycznym zarówno Zachodu, jak i Wschodu, w miarę jak rola starych granic państw narodowych jest kwestionowana w wyniku poczucia tożsamości regionów i mniejszości, globalnej komunikacji kulturowej oraz występowania trans-granicznych grup interesów. Zróżnicowanie UE wzrośnie, jednak bynajmniej nie jest oczywiste, czy dystans kulturowy między państwami członkowskimi wzrośnie, czy też zmaleje. Można jednak oczekiwać, że nowe państwa członkowskie ze Wschodu wniosą silne zaangażowanie w usprawnianie funkcjonowania Unii, wynikające z ich dążenia do pokonania własnej, nieszczęśliwej historii marginalizacji i ucisku ze strony Wielkich Mocarstw, stagnacji społeczno-gospodarczej, odnawiających się napięć narodowościowych i niestabilności politycznej. Zaangażowanie to powinno posłużyć do odnowienia poczucia podstawowej misji UE – pokonania animozji historycznych oraz zbudowania pokoju i dobrobytu.

Zadanie zachowania poczucia wspólnej tożsamości politycznej UE w nowych okolicznościach pociągnęło za sobą dążenie do wyraźniejszego określenia i spójniejszego wyrażenia podstawowych wartości politycznych i zasad, od których zależy jej skuteczne funkcjonowanie. Te wartości i zasady mogą być realizowane w rozmaitych kontekstach kulturowych. Jedność oznacza jednak nie tylko tolerowanie różnic, lecz wzajemne zaufanie i zobowiązanie do równego traktowania. Istniejące państwa członkowskie nie mogą rościć sobie prawa do określania i monitorowania przestrzegania przez państwa kandydujące i nowe państwa członkowskie podstawowych wartości politycznych i zasad UE bez gotowości do poddania się takiej samej analizie. Unikanie tego prowadziłoby do oskarżeń pod adresem UE o hipokryzję i stosowanie podwójnych norm; mogłoby zrodzić w państwach kandydujących szkodliwy cynizm dotyczący deklarowanych wartości i standardów. Sama UE cierpi na „niedostatek demokracji”. Wdrażanie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i mniejszości w aktualnych państwach członkowskich bynajmniej nie przebiega w sposób doskonały. Przyspieszenie zmian społecznych i politycznych wymaga innowacyjnego podejścia zarówno w odniesieniu do z dawna ustabilizowanych, jak i nowych demokracji. Potrzebna jest większa gotowość do wzajemnego wspomagania, wymiany doświadczeń i upowszechniania „najkorzystniejszych praktyk” wśród wszystkich państw członkowskich i kandydujących.

W szczególności – jak się wydaje – w programie politycznym poszerzonej UE powinno się znaleźć zagadnienie praw mniejszości. Istnieje kilka powodów, dla których UE powinna się aktywniej zaangażować w tę sprawę. Podstawowe zasady liberalizmu i demokracji muszą być wciąż praktycznie konfrontowane z wymaganiami zmieniających się i różnicujących społeczeństw. W przyszłych państwach członkowskich ze Wschodu historia pozostawiła

stosunkowo trwałe, „wybuchowe” pozostałości psychologiczne, których wyeliminowanie zajmie całe lata, a być może i pokolenia. Wiele spośród tych problemów mniejszościowych nadal po poszerzeniu będzie wykraczać poza zewnętrzną granicę UE i tym samym będą one wywierały wpływ na politykę zewnętrzną UE w stosunku do państw nie będących jej członkami. Stworzenie zamkniętego, restrykcyjnego reżimu granicznego prawdopodobnie zaostri napięcia związane z mniejszościami i skomplikuje relacje trans-graniczne. Ponadto, wzrastająca pewność siebie mniejszości narodowych doprowadzi do zwrócenia uwagi na nierówne traktowanie obywateli państw trzecich przebywających w państwach członkowskich UE. Istnieją ważne powody, aby UE zainteresowała się bezpośrednio ciężkim położeniem Romów, którzy stanowią największą, trans-narodową mniejszość obecną we wszystkich istniejących państwach członkowskich oraz w państwach kandydujących. Dotychczas mniejszość ta nie skupiała na sobie wystarczającej uwagi, co wynikało z jej społecznej marginalizacji i braku zasobów politycznych. Ponadto przyjęcie do UE Estonii i Łotwy spowoduje, że w Unii znajdzie się znaczna liczba osób pochodzenia rosyjskiego (niektóre z nich mają obywatelstwo estońskie lub łotewskie, niektóre rosyjskie, niektóre zaś pozostają bez przynależności państwowej).

Podstawę prawną zaangażowania UE w dziedzinie praw mniejszości mającego na celu przeciwdziałanie dyskryminacji stanowi Traktat Amsterdamski. Właściwą do tego celu instytucją będzie rzecznik praw mniejszości UE, odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim za upowszechnianie wśród państw członkowskich pozytywnych doświadczeń i „najkorzystniejszych praktyk”, a także rozpatrujący skargi indywidualne i zbiorowe tych mniejszości. Środkiem łagodzącym wiele problemów dotyczących mniejszości może być tendencja do decentralizacji uprawnień państw, a także odnawiania legalizmu demokratycznego i przybliżania rządu do obywateli. Tendencja ta powinna być wspierana drogą zwiększania finansowania przez UE planów współpracy trans-granicznej, zwłaszcza między partnerami z Europy Środkowej i Wschodniej. We wszystkich regionalnych programach rozwoju UE powinny być brane pod uwagę sprawy mniejszości.

Luka społeczno-gospodarcza między istniejącymi a przyszłymi państwami członkowskimi jest wielka; bez wątpienia większa, niż w przypadku uprzednich poszerzeń. Chociaż w wielu krajach kandydujących wzrost został przywrócony, luka ta będzie występowała w ciągu wielu nadchodzących lat. Możliwość utrzymania wysokiego tempa wzrostu przez długi czas jest kwestią otwartą. Poważny wpływ będą na to miały warunki przystąpienia do UE. W wielu istniejących państwach członkowskich wyrażane są obawy związane z kosztami przyjęcia wielu biednych krajów. Powszechne są obawy dotyczące konkurencji ze strony struktur gospodarczych opartych na niskich płacach, a także możliwego napływu tanich pracowników. Jednak ważne względy nacisku konkurencyjnego, z jakim ma do czynienia gospodarka UE, stanowią część niemożliwego do uniknięcia wyzwania o charakterze globalnym; zamiast więc próbować chronić się przed konkurencją ze strony nowych państw członkowskich, rządy i firmy UE powinny się koncentrować na adaptowaniu i reformowaniu systemu gospodarczego Unii w celu zwiększenia jego konkurencyjności. Poszerzenie zrealizowane na właściwych warunkach powinno się przyczynić do poważnego zwiększenia globalnej konkurencyjności UE; pod wieloma względami reformy wymagane do przystosowania się do poszerzenia stanowią dopełnienie tych reform, które są wymagane w odpowiedzi na presję globalną. Koszty poszerzania powolnego lub nakładania silnych obciążeń restrykcyjnych na rozwijającą się gospodarkę nowych członków byłyby prawdopodobnie wyższe: ich wzrost gospodarczy zostałby zatrzymany, nasiliłoby się dążenie do emigracji na Zachód i wzrosłyby napięcia polityczne, co nadwerężyłoby młode demokracje. Potrzebna jest polityczna odwaga i zdolności przywódcze, aby wyjaśnić społeczeństwu UE nieuniknione koszty zmian, a także

korzyści wynikające z poszerzenia dla przyszłego dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa Europy jako całości.

Zarządzanie zewnętrznymi granicami UE stało się obecnie jedną z najpilniejszych spraw programu politycznego. Konieczne jest powstrzymanie się przed skłonnością do wycofania się do „fortecy Europa”. Iluzoryczny jest pogląd, że napływ migracyjny można powstrzymać zacieśniając po prostu kontrolę granic – w praktyce nielegalna migracja będzie trwała, wraz ze swoimi niszczącymi konsekwencjami politycznymi, gospodarczymi i ludzkimi. UE jest zobowiązana przez własne wartości moralne, a także międzynarodowe akty prawne do zachowania otwartości wobec osób szukających azylu. Represyjny reżim graniczny stanowiłby niepożądany wzór dla władz administracyjnych nowych państw członkowskich, które zaczęły dopiero pokonywać autorytarny spadek rządów komunistycznych. Spychanie ciężaru radzenia sobie z migracją ze Wschodu głównie na słabsze i biedniejsze państwa kandydujące byłoby nie tylko finansowo, lecz również i politycznie nieskuteczne. Musi się skończyć niewłaściwa tendencja do wiązania problemów imigracji ze sprawą trans-narodowej przestępczości zorganizowanej. W związku z tą przestępczością wymagane są specjalne wysiłki zapewniające skuteczniejszą współpracę policji państw członkowskich, a także przyszłych członków Unii; w szczególności powinny one mieć na celu zwiększanie poziomu zaufania między europejskimi siłami policyjnymi drogą organizowania wspólnych szkoleń i – w miarę możliwości – wspólnych operacji. Wymagana jest w tym celu spójna, wspólna polityka imigracyjna.

Skłonność do tworzenia „fortecy” podważyłaby spójność, autorytet moralny i międzynarodową wiarygodność UE w czasie, gdy Unia przygotowuje się do pełnienia międzynarodowej roli głównej siły sprawczej w ramach rodzącego się nowego, europejskiego porządku w zakresie polityki i bezpieczeństwa. Wspólna polityka imigracyjna UE powinna powstać jako składnik spójnego reżimu zarządzania granicami. Nie powinna się ona przesadnie koncentrować na technice kontrolowania granic, lecz powinna wykraczać poza nią w celu rozwinięcia aktywnego zaangażowania i partnerstwa z nowymi sąsiadami ze wschodu, wspierania ich rozwoju gospodarczego oraz respektowania ścisłych historycznych, etnicznych i gospodarczych więzi między państwami pozostającymi poza wschodnimi granicami UE a nowymi państwami członkowskimi.

Przesunięcie zewnętrznej granicy UE na wschód przyczynia się do zatarcia rozróżnienia między wewnętrznym a zewnętrznym wymiarem polityki. Wymaga to znacznie lepszej koordynacji tych dziedzin w ramach UE, w szczególności poprzez zwiększanie możliwości podejmowania inicjatyw obejmujących wszystkie trzy filary Unii. Wymaga to również większej gotowości ze strony państw członkowskich do pogłębienia wzajemnej współpracy. Przy pogłębianiu tej współpracy powinna jednocześnie być brana pod uwagę konieczność – i możliwość – elastyczności w poszukiwaniu twórczych, innowacyjnych i wzajemnie akceptowalnych podejść do nowych, złożonych problemów budzących wspólną troskę.

WPROWADZENIE

Doniosłe wydarzenia z lat 1989-91 wywołały pewną wspólną, instynktowną reakcję wśród Europejczyków na całym kontynencie: upadek komunizmu był historyczną okazją do pokonania nienaturalnego i odrażającego podziału Europy. Aspiracje ludów Europy Środkowej i Wschodniej wyrażały się w żądaniu „powrotu do Europy” i jednoczesnym pragnieniu „normalności” w sprawach wewnętrznych – demokratycznych rządów odpowiedzialnych przed obywatelami i dobrze prosperującej gospodarki zapewniającej sprawiedliwość społeczną – a także roli w sprawach międzynarodowych, jaka powinna przynależeć niezależnym i równoprawnym członkom europejskiej „rodziny” narodów. Od samego początku pełne członkostwo w Unii Europejskiej, a także w NATO, w Radzie Europy i OBWE, było postrzegane jako nierozdzielnie połączone z tymi celami. Również Zachodni Europejczycy odczuwali, że UE powinna się otworzyć i w końcu objąć całą Europę, zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w swoim traktacie założycielskim. Podnoszenie kwestii, gdzie powinna leżeć granica Europy, wydawało się nie na miejscu wobec radosnej euforii towarzyszącej obalaniu Muru Berlińskiego i zrywaniu żelaznej kurtyny. Istotą „całej i wolnej Europy” było pokonanie granic.

Zakończenie zimnowojennego, dwubiegunowego podziału Europy sprawiło, że UE znalazła się w całkowicie nowej pozycji. Unia zyskała możliwość przyjęcia na siebie centralnej roli w tworzeniu nowego porządku w Europie wolnej od rywalizacji hegemonistycznych supermocarstw. Jednak struktura samej Unii Europejskiej była dotychczas kształtowana przez ten stary porządek z żelazną kurtyną jako elementem podstawowym, a nawet w znacznym stopniu była od tego porządku uzależniona. Był to fakt, którego implikacje uświadamiano sobie powoli. Poszerzenie nie mogło więc oznaczać „więcej tego samego”. Obejmuje ono fundamentalne zmiany nie tylko w państwach Europy Środkowej i Wschodniej mające na celu dostosowanie się do wymagań wynikających z członkostwa w UE, lecz również w samej Unii. Granice nie znikną, lecz ulegną przesunięciu. Podczas gdy granice między państwami członkowskimi UE będą traciły znaczenie, granica zewnętrzna między państwami należącymi do Unii i nie należącymi do niej przejmie wiele ich funkcji, w wyniku czego może się ona stać nową linią podziału postkomunistycznej Europy.

Kwestia, gdzie leży granica „Europy”, nie znikła więc z porządku dnia, lecz w rzeczywistości stała się bardziej kontrowersyjnym tematem debaty, niż kiedykolwiek przedtem. Tym, którzy pozostają poza granicami, jawią się one w najlepszym przypadku jako niewygoda, w najgorszym zaś jako ogromna niesprawiedliwość. Wobec znajdujących się wewnątrz granice te stanowią podstawę porządku politycznego, określając prawa i możliwości uczestnictwa we władzy i w korzyściach materialnych. Ponadto, potęga idei „powrotu do Europy” nie leży wyłącznie w implikowanym żądaniu udziału w dobrach politycznych i ekonomicznych, jakimi cieszą się obywatele Unii Europejskiej, lecz również w głębokim odwołaniu się do wspólnej tożsamości. Bycie „Europejczykiem” dla wielu ludzi z Europy Środkowej i Wschodniej oznacza przynależność do „świata cywilizowanego”, ucieczkę od „wschodniego barbarzyństwa” i zacofania. Wykluczenie oznacza więc afront wobec poczucia godności i wartości kultur narodowych, które stanowią elementy składowe tożsamości jednostek i w związku z tym głęboko wpływają na ich uczucia i reakcje psychologiczne.

Problem nie polega jedynie na tym, że „Europa” w postaci UE nie obejmuje całej Europy geograficznej, lecz że zarówno geograficzne, jak i kulturowe granice „Europy” są rozmyte i nieuchwytnie. „Europa” jest więc koncepcją kwestionowaną, budowaną odmiennie w różnych

częściach kontynentu z mitów, uprzedzeń, roszczeń i pragnień. Gdziekolwiek UE zdecyduje się w końcu nakreślić swoją granicę, będzie ona więc postrzegana jako arbitralna, niesprawiedliwa i wręcz obelżywa. Mimo to nie może się ona obejść bez granic – jej wewnętrzny porządek polityczny, prawny i ekonomiczny wymaga pod tym względem jasności. Poza tym przesunięcie granic na wschód w wyniku poszerzenia doprowadzi do włączenia nowych państw, które w kategoriach czysto liczbowych, nie wspominając o spowodowanym przez nie zwiększonym zróżnicowaniu, głęboko wpłynie na ten wewnętrzny porządek i wymusi jego istotne reformy. Jednocześnie jednak wyraźne, niewzruszone i niepodważalne granice zagrażają zdolności UE do sterowania relacjami z szerzej pojętą „Europą”, której pewne części nie będą w stanie spełnić warunków członkostwa jeszcze przez wiele lat, inne zaś bez wątpienia zawsze pozostaną na zewnątrz.

Celem tego raportu jest przedstawienie wniosków z szeregu dyskusji przeprowadzonych w latach 1998-99 przez Grupę Refleksyjną powołaną wspólnie przez Centrum Roberta Schumana przy Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji oraz Zespół Studiów Perspektywicznych Komisji Europejskiej. W Części I raportu przeanalizujemy naturę kulturowego i społeczno-ekonomicznego zróżnicowania Europy. W Części II przedstawimy analizę wyzwań stojących przed Unią Europejską w nowym kontekście europejskim i globalnym.

CZĘŚĆ I – RÓŻNORODNOŚĆ I ZBIEŻNOŚĆ W EUROPIE

Rozdział 1: Postrzeganie a rzeczywistość: różnorodność jako czynnik kształtujący poszerzanie UE ku wschodowi

Poszerzanie Unii Europejskiej ku wschodowi spowodowało podniesienie w nowy sposób kwestii narastającego zróżnicowania jako wyzwania i potencjalnego zagrożenia spójności Unii oraz jej zdolności do podtrzymania tempa integracji. Poprzednie akty poszerzenia były witane ochoczo jako działania wzmacniające Wspólnotę Europejską. Nieunikniony wzrost zróżnicowania wśród państw członkowskich nie był postrzegany jako problem nie do pokonania, lecz jako źródło odnowy, zachęta do nowych wysiłków zmierzających do osiągnięcia „coraz ściślejszej Unii”. W przeciwieństwie do tego, perspektywa poszerzenia ku wschodowi wzbudziła bezprecedensowe obawy przed trudnymi do opanowania konfliktami wartości i interesów, które mogłyby sparaliżować Unię i narazić na szwank jej zdolność nie tylko do posuwania się do przodu, lecz nawet do zachowania dotychczasowych osiągnięć. Przesunięcie granicy Unii na wschód będzie wymagało dostosowania nie tylko instytucji i ich funkcjonowania, lecz również oczekiwań i układu korzyści, jakimi cieszą się państwa członkowskie. Reformy są spóźnione, jednak jak najbardziej pożądane dla istniejących członków. To, że nowy cykl poszerzania ku wschodowi zbiega się w czasie ze sprawą reform wewnętrznych i pod wieloma względami wymusza tempo tych reform, stwarza pokusę do przypisywania wszelkich niewygód towarzyszących dostosowaniu szczególnym trudnościom związanym z wchłanianiem nowych państw członkowskich ze Wschodu.

Jak zaznaczył prezydent Czech Waclav Havel, lata podziału Europy przez żelazną kurtynę pozostawiły głęboki ślad na naszej percepcji psychologicznej, a także na naszych układach politycznych, społecznych i ekonomicznych. „Mur w naszych umysłach” trwa długo po obaleniu Muru fizycznego. Sens wypowiedzi Havla był taki, że skłonności i odruchowe zachowania ludzi z Europy Środkowej i Wschodniej nadal wykazują ślad dziesięcioleci komunistycznej dyktatury. Podział Europy pozostawił jednak swój ślad również na percepcji na Zachodzie, wzmacniając stare uprzedzenia o Wschodzie jako „zacofanym” i mniej „cywilizowanym” od Zachodu, nie będącym w pełni „częścią Europy”. Perspektywa poszerzenia ku wschodowi spowodowała wysunięcie tych uprzedzeń na czoło, jeszcze bardziej nasilając tendencję do przedstawiania wzrastającego zróżnicowania jako czegoś, co pociąga za sobą nowe i szczególne groźne wyzwanie dla UE.

UE zdecydowała się na poszerzenie pomimo tych obaw, dostrzegając historyczną sposobność rozprzestrzenienia dzięki niemu stabilności, dobrobytu i wolności na kontynencie europejskim. Jednak powodzenie poszerzenia zależy nie tylko od starań środkowo- i wschodnioeuropejskich państw kandydujących mających na celu przygotowanie się do członkostwa, lecz również od pokonania przez nas wszystkich „Murów w naszych umysłach” w celu sprostania nowym wyzwaniom, jakie stoją przed Unią Europejską.

Z tej przyczyny pierwsza część tego raportu jest poświęcona szczegółowej ocenie natury zróżnicowania i stopnia zbieżności między Zachodem a Wschodem pod względem wartości i warunków społeczno-gospodarczych. Wykażemy, że chociaż istnieją określone różnice, nie odpowiadają one dokładnie prostemu schematowi „Wschód-Zachód”, lecz tworzą wzór bardziej złożony i zróżnicowany. Istnieją różne „Europy”, o nakładających się i przecinających właściwościach, mające zarówno punkty wspólne, jak i przeciwieństwa. Są powody, by oczekiwać, że komunistyczne doświadczenie odcisnęło wyraźne piętno na

wschodniej części kontynentu, mimo to jednak w pewnych obszarach dało o sobie znać zróżnicowane dziedzictwo historyczne, podczas gdy pewne uniwersalne aspekty procesów modernizacji społecznej i ekonomicznej na całym kontynencie doprowadziły do podobieństwa doświadczeń, wartości i problemów.

Reżimy komunistyczne w Europie Wschodniej poświęciły więcej wysiłków i zasobów, niż jakiegokolwiek inne rządy w historii dążeniu do spójnego przekształcenia nie tylko struktur społecznych i ekonomicznych, lecz również kultury politycznej i postaw społecznych w zdominowanych przez siebie społeczeństwach. Doprowadziło to do głębokich, lecz jednocześnie nie wyrównanych i nieoczekiwanych rezultatów. Pod koniec drugiej wojny światowej komuniści zastali społeczeństwa Środkowej i Wschodniej Europy w stanie dezorientacji i przemieszczenia. Chociaż nigdzie w tym regionie stalinowski komunizm nie był politycznym wyborem większości, mimo to społeczeństwa te okazały się w znacznym stopniu wrażliwe na obietnice postępu, modernizacji i sprawiedliwości społecznej oferowane przez ideologię komunistyczną. Międzywojenna Europa Środkowa była niszczone przez napięcia narodowe i etniczne, depresję ekonomiczną i frustrację społeczną. Młodzi intelektualiści, tacy jak Czesław Miłosz i Zdeněk Mlýnar (patrz bibliografia), byli pozbawieni złudzeń w stosunku do tego, za czym opowiadał się Zachód: według ich doświadczeń liberalna demokracja miała charakter elitarny, niestabilny, skorumpowany, nieefektywny i przeważnie nietrwały. Gospodarka rynkowa przyniosła zewnętrzne uzależnienie gospodarcze i stagnację, masom zaś zubożenie rolnictwa i powszechne bezrobocie.

Urok komunizmu polegał na tym, że dzięki programowi prowadzonej przez państwo modernizacji, nacjonalizacji i szybkiego uprzemysłowienia miał być osiągnięty cel „dośćnięcia i wyprzedzenia” Zachodu. Program ten przyniósł ludziom pracę, zapewnił awans społeczny, powszechne wykształcenie, emancypację kobiet, poprawę zdrowia i państwo opiekuńcze w skali nie mającej precedensu na świecie. Jednak proces zakorzeniania się komunizmu w społeczeństwach Europy Środkowej i Wschodniej i zyskiwania szczerego, powszechnego poparcia był od samego początku podkopywany przez nieuniknione skojarzenie z przymusem i dominacją ze strony Związku Radzieckiego. Było to sprzeczne z głębokim, wynikającym z historii przywiązaniem ludów tego regionu do samookreślenia narodowego.

W latach sześćdziesiątych system komunistyczny wykazywał już swoje słabości. Modernizacja w stylu komunistycznym doprowadziła do pewnej zbieżności ze społeczeństwem Zachodu, jednak standardy życia nadal pozostawały daleko w tyle, podczas gdy w pełni wystąpiły pewne najbardziej niepożądane aspekty „nowoczesności”: pogwałcenie tradycyjnego stylu życia i wartości religijnych; narastającą niepewność życia rodzinnego; zatłoczenie miast i wyobcowanie społeczne. Komunizm w coraz większym stopniu okazywał się niezdolny do spełnienia obietnicy dobrobytu. Nie nadążał za wzrastającymi oczekiwaniami masowej konsumpcji, podsycanymi przez przykład Zachodu, w dalszym ciągu przyjmowany przez ludność Europy Środkowej i Wschodniej jako wzorzec i poziom odniesienia przy ocenie własnego dobrobytu. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych gospodarka komunistyczna – daleka od dośćnięcia Zachodu – znalazła się w mniej lub bardziej otwartym kryzysie. Milczący „kontrakt społeczny”, zgodny z którym ludność Europy Środkowej i Wschodniej zrezygnowała ze swoich nadziei wolności i samookreślenia narodowego w zamian za bezpieczeństwo materialne, rozpadł się, co doprowadziło do rewolucji roku 1989.

Pozostałości tych doświadczeń w dzisiejszej kulturze politycznej, postawach społecznych i warunkach gospodarczych ludów Europy Środkowej i Wschodniej były wysoce ambiwalentne, nieprzewidywalne i niespójne. Trzeba pamiętać, że reżimy komunistyczne poszczególnych państw znacznie się od siebie różniły. Na przykład w Polsce i na Węgrzech po roku 1956 komunizm nabrał wyraźnego charakteru reformistycznego. Kontakty z Europą Zachodnią były mniej utrudniane, niż gdzie indziej, a same reżimy były nieco bardziej otwarte i wrażliwe na aspiracje własnych obywateli. Czechosłowacja powróciła do represyjnego, biurokratycznego neo-stalinizmu po „Praskiej Wiośnie roku 1968. W Rumunii oparta na ucisku dyktatura Ceausescu manipulowała skłonnościami ksenofobicznymi i autorytarnymi w taki sposób, że są one odczuwalne do dzisiaj.

Trudno jest więc o uogólnienia. Dostępne są ilościowe dane porównawcze (patrz tabele w Dodatku), muszą one jednak być rozpatrywane w określonym kontekście. To właśnie jest celem poniższej, krótkiej analizy. Kolejne trzy rozdziały zostały poświęcone powszechnym wartościom i postawom, obejmującym wartości religijne i społeczne (Rozdział 2), obywatelstwo i tożsamości narodowe (Rozdział 3) oraz poparcie dla demokracji i państwa liberalnego w tym regionie traktowanym jako całość (Rozdział 4). W Rozdziale 5 rozważymy lukę społeczno-gospodarczą między Zachodem a Wschodem.

Rozdział 2: Wartości religijne i społeczne

Jeśli rozpoczniemy od wartości i praktyk religijnych, odkryjemy obszar, w którym istnieje znaczny stopień zbieżności między Zachodem a Wschodem, pomimo bardzo odmiennych doświadczeń niedalekiej przeszłości.

2.1. Przeszłe i obecne doświadczenia kształtujące postawy religijne

W dziesięcioleciach powojennych w większości krajów zachodnioeuropejskich spadł udział osób regularnie uczęszczających do kościoła, chociaż większość ludzi nadal wyznaje pewne przywiązanie do wartości religijnych i szacunek dla nich. W miarę, jak rozróżnienie między kościołem a państwem było coraz bardziej akceptowane w umysłach większości ludzi, następowała odpowiadająca tej tendencji sekularyzacja społeczeństwa. Ostatnio wystąpiły jednak różne objawy ożywienia zainteresowania religią w różnej postaci: masowych ruchów ewangelicznych, nowych sekt religijnych i filozofii „New Age”.

W okresie komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej udział w obrzędach religijnych również znacznie spadł. Jednak w przeciwieństwie do Zachodu tendencja ta była czynnie popierana przez reżimy komunistyczne. Chociaż ludziom starszym nie uniemożliwiano zwykle uczęszczania do kościoła, wywierano jednak presję na rodziców, aby nie pozwalali swoim dzieciom uczestniczyć w lekcjach religii prowadzonych przez kościoły, a także zniechęcano do chrztu. Wiele posiadłości kościelnych skonfiskowano, zaś zasoby przeznaczane na konserwację i budowę kościołów oraz na kształcenie młodych księży były krańcowo ograniczane.

Pomimo to, prawdopodobnie główne przyczyny społecznej sekularyzacji w Europie Środkowej i Wschodniej były podobne do tych, które występowały na Zachodzie, chociaż przybrały odmienną i skoncentrowaną postać. Masowe przesunięcie ludności z obszarów wiejskich do miast w latach pięćdziesiątych, sześćdziesiątych i siedemdziesiątych spowodowało oderwanie wielkiej liczby byłych chłopów od ich tradycyjnego życia społecznego, skupionego wokół kościoła. Atrakcje materialistycznego i zorientowanego na konsumpcję stylu życia okazały się potężnym wyzwaniem dla tradycyjnych wartości

duchowych. Rozprzestrzenienie się pojęcia „weekendu” jako czasu przeznaczonego na prywatny odpoczynek na łonie rodziny – często spędzanego poza miastem w niewielkich domkach z ogródkami – zastąpiło niedzielne uczęszczanie do kościoła.

Zarówno jednak w Europie Środkowej i Wschodniej, jak i na Zachodzie ludzie nie porzucili całkowicie religii. Zwłaszcza w Polsce całym okresie komunistycznym był potwierdzany nadzwyczajny status kościoła jako składnicy narodowej tożsamości i wartości moralnych, co znalazło najsilniejsze odzwierciedlenie w ruchu Solidarności. Nawet znaczna część członków partii obstawała przy ślubach kościelnych i chrzcila swoje dzieci. Polska jest raczej wyjątkiem wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej, istnieją jednak interesujące podobieństwa w stosunku do jednego z krajów Zachodu, mianowicie Republiki Irlandii.

W późniejszych latach rządów komunistycznych w Środkowej i Wschodniej Europie widoczne było ożywienie religijne młodzieży. Po części wynika to stąd, że wartości i obrzędy religijne stały się środkiem wyrażania poglądów antyrządowych. Jednak ożywienie religijne wydaje się trwać po upadku komunizmu. Dane przeglądu wskazują przynajmniej, że więcej osób zaczęło traktować przypisaną religię jako część swojej tożsamości, jeśli nawet nie chodzą one do kościoła i jeśli nawet deklarują się jako niewierzący. Stwierdziliśmy również, że część zapałów religijnych znajduje ujście w podobnie nie-ortodoksyjnych kanałach, jak na Zachodzie, często ku konsternacji kościołów tradycyjnych.

W Tabeli 1 (patrz Dodatek) zostały przedstawione pewne wyniki badań prowadzonych od roku 1991, w których porównywano wierzenia i zachowania religijne między trzema państwami członkowskimi UE ze składu początkowego (Niemcy Zachodnie, Holandia i Włochy), trzema późniejszymi państwami członkowskimi UE (Wielka Brytania i Irlandia Północna, Republika Irlandii i Austria) oraz trzema państwami kandydującymi z Europy Środkowej (Węgry, Słowenia i Polska). Dane zawarte w tej tabeli świadczą o znacznym stopniu zbieżności między tymi trzema grupami państw. Co interesujące, pod wieloma względami państwa Europy Środkowej wydają się być bliższe pierwotnym członkom UE pod względem wartości i praktyk, niż trzy późniejsze państwa członkowskie.

2.2. Zmieniające się wartości społeczne we współczesnym społeczeństwie

Kolejnym wnioskiem z przeprowadzonych ostatnio badań jest to, że komunizm najwyraźniej pozostawił w stanie nienaruszonym pewne elementy tradycyjnej kultury w Europie Środkowej i Wschodniej, lub oddziaływał na nie w sposób szczególny. Najwyraźniej można to zaobserwować w dziedzinie tego, co można określić jako system wartości „liberalizmu społecznego”. Na Zachodzie lata sześćdziesiąte mogą być zakwalifikowane jako dekada buntu młodzieży, w której pod obstrzałem znalazły się tradycyjne wartości społeczne. Chociaż zmiany wartości zachodzące w latach sześćdziesiątych zostały zdecydowanie potępione przez konserwatystów zarówno na Zachodzie, jak i na Wschodzie, jako źródło obecnej „zachodniej dekadencji” i rozkładu społecznego, większość z nich została zaabsorbowana i stała się cenioną częścią codziennego życia współczesnego społeczeństwa Zachodu. Liberalna wartość swobody jednostki jest obecnie powszechnie uznawana w wymiarze zarówno społecznym, jak i politycznym: w szczególności są obecnie uznawane prawa kobiet, gejów i mniejszości etnicznych do równorzędnego statusu i możliwości pełnej samorealizacji. Zostały poczynione określone wysiłki praktyczne zmierzające do osłabienia ograniczeń wynikających z tradycyjnych stereotypów i uprzedzeń większości.

W latach sześćdziesiątych również w Europie Środkowej i Wschodniej pojawiła się buntownicza i krytyczna młodzież, zwłaszcza studenci i nowa, powojenna generacja intelektualistów. Wpływ tej młodzieży zaznaczył się głównie w dziedzinie polityki, gdy w roku 1968 w Polsce i Czechosłowacji wybuchł sprzeciw wobec rządów komunistycznych, zaś nieco mniej dramatyczne zmiany polityczne następowały na Węgrzech. Niewiele uwagi

poświęcano jednak przemianom wartości społecznych, w głównej mierze dlatego, że priorytetem krytycznie nastawionych elit były reformy polityczne. Na przykład niewielkie zainteresowanie wzbudziły koncepcje feministyczne; nie z tego powodu, że sprawę praw kobiet traktowano jako drugorzędą i przysłaniającą ważniejsze problemy, lecz ponieważ została ona niejako zawłaszczona przez reżimy komunistyczne. Kobiety nie były skłonne do uważania tego za oszałamiający sukces: zatrudnienie kobiet stało się koniecznością, ponieważ zarobki jednej osoby nie wystarczały do utrzymania rodziny. Choć w praktyce swoboda seksualna stała się w Europie Środkowej i Wschodniej co najmniej tak samo powszechna, jak na Zachodzie, oficjalna komunistyczna propaganda feministyczna głosiła pruderyjny konserwatyzm i tłumiała publiczną dyskusję na temat roli płci. Dostęp do środków antykoncepcyjnych był ograniczony. Prace domowe i wychowywanie dzieci nadal były kwalifikowane jako „zajęcia dla kobiet”; kobiety brały więc na siebie „podwójny ciężar”, obejmujący pracę (często nie zmechanizowaną, ciężką pracę ręczną) i obowiązek prowadzenia domu. Choć komunistyczni pracodawcy zapewniali szeroki zakres udogodnień w opiece nad dziećmi (których zazdrościło wielu na Zachodzie), wczesne i długotrwałe oddzielenie małych dzieci od rodziców, wyczerpanie rodziców po pracy oraz dostępność taniego alkoholu miały niszczący wpływ na życie rodzinne, nad czym ubolewano. Wiele kobiet w Europie Środkowej i Wschodniej tęskniło za prawem do tego, aby *nie* musieć pracować i za powrotem do „tradycyjnych” ról rodzinnych. Spotkania z feminizmem zachodnim, które nastąpiły po roku 1989, ujawniły w tej dziedzinie poważną różnicę wartości między Zachodem a Wschodem. Przyczyniło się to do przemyślenia celów ruchu feministycznego na Zachodzie (patrz Corrid 1992).

Zagadnienie praw gejów dopiero niedawno, po upadku komunizmu zostało włączone do publicznych rozważań w Europie Środkowej i Wschodniej i w większości społeczeństw pozostaje przedmiotem ostrych sporów, chociaż członkostwo w Radzie Europy zobowiązuje rządy do naprawienia represyjnego i dyskryminującego ustawodawstwa. Postawy w tej dziedzinie są bardziej porównywalne z tymi, jakie występowały na Zachodzie przed dekadą lat sześćdziesiątych, zaś otwarte demonstrowanie zachowań homoseksualnych napotyka często na kpiny, jeśli nie na jawne obrzydzenie i wrogość.

Rasizm to kolejna dziedzina, w której komunistyczna retoryka i praktyka były albo nieskuteczne, albo przynosiły skutki odwrotne do zamierzonych. Rządy komunistyczne po prostu „zamiotły pod dywan” problem praw Romów. W wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej Romowie stanowią największą mniejszość etniczną (i są również obecni w Europie Zachodniej – patrz tabela 2). Próby integracji ograniczały się do zakazania wędrownego trybu życia i oskarżania o tzw. „pasożytnictwo społeczne”, czemu towarzyszyła polityka wymuszonego osiedlania i biurokratycznie nakazywanej asymilacji. W systemie kształcenia w większości ignorowano szczególne potrzeby dzieci Romów. Wynikiem tego było powstanie miejskich gett i zatrudnianie Romów – jeśli w ogóle – przy najbardziej pogardzanych pracach. Ta społeczna marginalizacja sprawiała, że uprzedzenia wobec Romów ulegały wręcz wzmocnieniu i były równie widoczne w komunistycznej biurokracji, jak i w społeczeństwie. Nie należy jednak zapominać o tym, że społeczeństwa zachodnie również odnosiły mieszane sukcesy, jeśli chodzi o integrowanie Romów (sprawa mniejszości etnicznych w ogóle zostanie przeanalizowana w następnym rozdziale).

2.3. Pokłosie komunistycznego internacjonalizmu

Spółeczeństwa komunistyczne były na ogół daleko bardziej zamknięte przed światem zewnętrznym, niż społeczeństwa Zachodu, mimo to jednak reżimy komunistyczne eksponowały swój „socjalistyczny internacjonalizm” oferując stypendia studentom z „zaprzyjaźnionych” krajów Afryki i Azji. Ci studenci z Trzeciego Świata spotykali się często

z ksenofobiczną wrogością w goszczących ich społeczeństwach, a także z protekcjonalnym traktowaniem ze strony części władz. Na podstawie porozumień międzyrządowych praktykowano importowanie pracowników z zagranicy, zwłaszcza z Wietnamu, co miało na celu zrównoważenie narastającego deficytu siły roboczej w Europie Środkowej i Wschodniej. Pracownicy ci z rozmysłem byli segregowani w przeznaczonych dla nich barakach i praktycznie nie otrzymywali pieniędzy, które mogliby wydać. Ich szanse kontaktu – nie wspominając o integracji – z goszczącym ich społeczeństwem były minimalne. Ponadto, powszechna wrogość wobec studentów i pracowników z Trzeciego Świata wywodziła się po części z tego, że ich obecność symbolizowała sojusz ze „światem socjalistycznym”, wobec którego mieszkańcy tego regionu nie odczuwali prawdziwej więzi i który oddalał ich od cieszącego się sympatią Zachodu. Ten brak więzi był umacniany przez podejrzenie, że przynajmniej niektórzy tych obcych obywateli byli szkoleni do celów terrorystycznych i działań wywrotowych skierowanych przeciwko demokracjom zachodnim. W socjalizmie nie uznawano po prostu istnienia rasizmu, który był traktowany jako tzw. zjawisko „burżuazyjne”, ograniczające się rzekomo do zachodnich społeczeństw kapitalistycznych, wobec czego nie podejmowano przeciwko niemu żadnych działań. W rzeczywistości, w okresach napięć politycznych reżimy komunistyczne często uciekały się do manipulowania uprzedzeniami etnicznymi jako środka sterowania społeczeństwem. Na przykład polskie władze komunistyczne pod koniec lat sześćdziesiątych z rozmysłem rozbudzały powszechny antysemityzm w celu podkopania wpływu dysydenckich intelektualistów. Chociaż populacja żydowska w Polsce praktycznie przestała istnieć po Holokauście drugiej wojny światowej i późniejszej emigracji, taktyka ta spotkała się z szerokim oddźwiękiem w polskim społeczeństwie. Zarówno w Polsce, jak i w Czechosłowacji podtrzymywano uprzedzenia anty-niemieckie, co utrudniało życie mniejszościom niemieckim w tych krajach. Kampanie reżimu Ceausescu skierowane przeciwko mniejszości węgierskiej rozbudziły stare obawy przed „węgierskim rewanżyzmem”; ich wpływ na powszechne postawy okazał się trwały.

2.4. Wartości społeczne, państwo i demokracja

Wyniki niedawnych badań porównawczych dotyczących warunków skutecznego funkcjonowania porządku demokratycznego doprowadziły do zwiększonego nacisku na *tolerowanie różnic* jako jedną z podstawowych zasad nowoczesnego życia społecznego oraz do uznania podstawowej roli *zaufania do innych* jako fundamentu skutecznego społeczeństwa obywatelskiego (patrz Putnam 1993). Idea tolerancji jest jednym z zasadniczych elementów liberalizmu. Tolerancja oznacza akceptowanie „inności” pozostałych i w praktyce zależy nie tylko od prawnych i konstytucyjnych gwarancji podstawowych praw człowieka, lecz również od wbudowania w postawy ogółu społeczeństwa. Tolerancja jest warunkiem wstępnym tego, aby różne grupy i kultury składające się na złożone, nowoczesne społeczeństwo współżyły w pokoju, dzięki stworzeniu przestrzeni do bytowania każdej z nich oraz rozstrzygnięciu wzajemnych konfliktów w duchu współdziałania.

Obok tolerancji, do takiego współdziałania przyczynia się zaufanie do innych. Zaufanie jest ryzykownym założeniem, że osoby nim obdarzone będą się zachowywały w sposób przewidywalny w sytuacjach nie przewidzianych i wymykających się spod kontroli. Tak rozumiane zaufanie ułatwia identyfikowanie się z innymi ludźmi jako członkami tej samej społeczności, a także ułatwia współpracę z innymi grupami i anonimowymi jednostkami w nowych sytuacjach. Im silniejsze jest zaufanie między członkami danej społeczności, tym łatwiej jest rozstrzygać konflikty i tym skuteczniej można osiągać zbiorowe cele.

Jak wynika z przedstawionego powyżej przeglądu postaw społecznych w Europie Środkowej i Wschodniej, reżimy komunistyczne celowo lub poprzez zaniechanie działania doprowadziły

do rozwinięcia nietolerancji wobec zróżnicowania. Ponadto, rządy totalitarne z rozmysłem upowszechniały nieufność i społeczną atomizację jako środki ułatwiające sterowanie społeczeństwem, w szczególności poprzez powszechną obecność tajnej policji i rekrutowanie informatorów. Nie okazało się to w pełni skuteczne, czego dowodem było pojawienie się ruchów na rzecz reform, a zwłaszcza ruchu Solidarność w Polsce na początku lat osiemdziesiątych. Mimo to pewne niekorzystne wartości społeczne zostały zachowane lub nawet wzmocnione w wyniku względnej izolacji Europy Środkowej i Wschodniej od tendencji rozwoju kulturowego Zachodu począwszy od lat sześćdziesiątych.

Przeprowadzone ostatnio badania porównawcze wartości społecznych w postaci tolerancji i zaufania w różnych krajach dostarczyły pewnych wskazówek na temat stopnia zróżnicowania pod tym względem między Zachodem a Wschodem (patrz tabele 3 i 4). „Tolerancja wobec innych” była mierzona na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące pewnych form zachowania: homoseksualizmu, prostytucji, aborcji i rozwodów. Respondenci byli uważani za tolerancyjnych, jeśli wyraźnie traktowali te formy zachowania jako uprawnione. Respondenci wyraźnie nie uznający tych form byli klasyfikowani jako nietolerancyjni. W tabeli 3 wymieniono badane kraje w kolejności wynikającej ze stopnia tolerancji wykazanego przez ich obywateli. W tym rankingu występują dwie naturalne granice podziału. Pierwsza z nich odpowiada wartości 30%. Powyżej tej granicy znajdują się obie części Niemiec, Szwecja i Szwajcaria. Następną wartością graniczną jest 18%. Pomędzy tymi granicami wymieniono pięć krajów zachodnioeuropejskich wraz z Chorwacją i Słowenią. Dodatkowe badania wykazały ujemną korelację między religijnością a tolerancją, co sugeruje, że kraje, w których religia odgrywa ważną rolę mają większe trudności z upowszechnieniem cnoty tolerancji, niż pozostałe kraje. W średnim zakresie tolerancji występuje znaczne nakładanie się Zachodu i Wschodu. Jednak z jednym tylko wyjątkiem wszystkie kraje poniżej granicy 18% to były kraje komunistyczne. Szczególnie interesująca jest różnica między Niemcami Zachodnimi a Wschodnimi, która ukazuje wpływ czterdziestu lat rządów komunistycznych na wartości społeczne na Wschodzie.

W tabeli 4 zostały przedstawione wnioski dotyczące zaufania. Respondentom zadawano następujące pytanie: „Ogólnie rzecz biorąc, czy uważasz, że większości ludzi można zaufać, czy też twoim zdaniem nigdy nie można być zbyt ostrożnym w postępowaniu z ludźmi?”. Udział osób ufających innym przekracza jedną trzecią w kilku zaledwie krajach zachodnich, a tylko w Szwecji i Norwegii ponad połowa ludności wykazuje ufność. Co zaskakujące, zaufanie do innych wydaje się być wyższe w Jugosławii, niż w Hiszpanii, Turcja zaś wykazuje najniższy poziom zaufania z całej próbki. Widoczna jest również wyraźna różnica między Niemcami Zachodnimi a Wschodnimi, którą najprawdopodobniej można wyjaśnić odwołując się do komunistycznego doświadczenia w części wschodniej. Pomimo nakładania się Wschodu i Zachodu, mamy do czynienia z wyraźnym zgrupowaniem państw post-komunistycznych w dolnym zakresie ufności.

Rozdział 3: Obywatelstwo a tożsamości narodowe

3.1. Obywatelska a etniczna podstawa tożsamości narodowej

Nawrót nacjonalizmu w post-komunistycznej Europie wschodniej doprowadził do odrodzenia poglądu, że tożsamości narodowe na Zachodzie i na Wschodzie różnią się od siebie gruntownie, co mogłoby doprowadzić do szkodliwych napięć w wewnętrznej polityce poszerzonej UE i uwikłania się w niepożądane konflikty poza jej granicami. Ważnym źródłem tego poglądu jest paradygmat „obywatelska lub etniczna” (przedstawiony na

przykład w pracach Hansa Kohna, Anthony'ego Smitha i – ostatnio – Michaela Ignatieffa; patrz bibliografia). Na Zachodzie, jak się utrzymuje, narody rozwinęły się w ramach ustanowionych państw. Tożsamość narodowa ma więc przede wszystkim charakter „obywatelski”, ukształtowany jednocześnie z postępującą demokratyzacją istniejących instytucji politycznych. Państwo stało się więc reprezentantem „narodu” i jednostką odpowiedzialną przed „narodem”, przy czym „naród” jest rozumiany jako polityczna społeczność indywidualnych obywateli cieszących się równymi prawami z racji ich stałego przywiązania do terytorium danego państwa.

W przeciwieństwie do tego na Wschodzie tożsamość narodowa rozwijała się jako wyzwanie wobec dynastycznych imperiów kontrolujących wielkie terytoria zamieszkałe przez mnogie, uciskane ludy. Narody były więc określane jako społeczności kulturowe przeciwstawiane istniejącym państwom, co zagrażało stabilności granic w Europie. Podstawowymi cechami określającymi członkostwo w tak zdefiniowanym narodzie były więc atrybuty etniczne, tzn. językowe i kulturowe. „Prawo do samostanowienia narodowego” w tym kontekście było więc żądaniem, aby każdy naród etniczny dysponował swoim własnym państwem. Odpowiadało temu założenie, że państwa powinny reprezentować narody jako zbiorowości wyróżniające się kulturowo, mniej lub bardziej jednorodne. Nieuniknioną konsekwencją takiego podejścia było to, że w państwach narodowych powstających w tym regionie pod koniec pierwszej wojny światowej mniejszości narodowe znalazły się w położeniu niewygodnym, jako obywatele „drugiej kategorii”, którzy nie mogą oczekiwać od państwa reprezentowania i wyrażania ich tożsamości w taki sam sposób, jak w stosunku do nominalnej większości. Problem ten pojawił się w postkomunistycznej Europie z dramatyczną – i miejscami destrukcyjną – siłą (szczegółowe dane dotyczące głównych mniejszości w Europie Środkowej i Wschodniej znajdują się w tabeli 5).

To przeciwieństwo między „zachodnim-obywatelskim” a „wschodnim-etnicznym” pojmowaniem tożsamości narodowej może być jednak przesadzone. Nie wszystkie tożsamości narodowe w Europie Środkowej i Wschodniej są w istocie czysto etniczne. Na przykład nacjonalizm polski i węgierski powstał pod koniec osiemnastego wieku i wyrażał się w żądaniach przywrócenia niepodległości historycznych państw i terytoriów, które zostały zagarnięte przez zagraniczne imperia. Po wpływie Rewolucji Francuskiej „naród” miał obejmować wszystkich mieszkańców historycznego terytorium, niezależnie od ich pochodzenia etnicznego. Ten najwyraźniej „obywatelski” charakter został następnie zmodyfikowany w dziewiętnastym wieku pod wpływem niemieckiego romantyzmu, który gloryfikował „lud” oraz przyczyniał się do odnowienia języków demotycznych i kultury ludowej. Reakcją na to była jednak mobilizacja części mniejszości (głównie Ukraińców, Rumunów, Słowaków i Serbów), którzy stanowili znaczną część mieszkańców historycznych terytoriów polskich i węgierskich i którzy również domagali się „prawa do samostanowienia narodowego”.

3.2. Państwo i lud: kształtowanie demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej

Musimy pamiętać, że wymiar etniczny tożsamości narodowej był ściśle związany z upowszechnieniem idei demokratycznych i z masowym uczestnictwem w polityce w całej Europie. W końcu w liberalizmie i demokracji zakłada się istnienie „ludu”, w którego imieniu ustanawia się państwo, jednak nie precyzuje się, czym jest ten „lud” i w jaki sposób mają być wyznaczone granice państw. W pewnym sensie wyjątkowo sprzyjającą okolicznością w przypadku Francji i Wielkiej Brytanii było to, że państwowość i granice były mniej lub bardziej ustanowione, zanim pojawiły się liberalizm i demokracja wraz z żądaniem państwa dla narodu. Można powiedzieć, że w tych przypadkach państwo „stworzyło” naród odgórnie, w procesie obejmującym nie tylko stopniowe rozszerzanie praw obywateli na coraz szersze

kręgi społeczeństwa, lecz również mniej lub bardziej siłowe stłumienie i asymilację zróżnicowanych tożsamości regionalnych i etnicznych. Miało to miejsce dawno temu w epoce, w której nie było instytucji międzynarodowych ograniczających suwerenność państw i występujących w imieniu mniejszości. Mimo jednak stuleci nacisków asymilacyjnych, do dziś istnieje w Europie Zachodniej wiele różnorodnych, rdzennych mniejszości etnicznych (patrz mapa 1).

W praktyce również „obywatelski” patriotyzm zachodnioeuropejski nie wzdragał się czasem – zwłaszcza podczas wojny – przed etnicznym odwoływaniem się do „pokrewieństwa i przynależności”. Lojalność mas była zapewniana przez pobudzanie poczucia przynależności do silnie związanej, jednorodnej społeczności o wspólnej kulturze i rodowodzie historycznym, ponad różnicami klasowymi i przywilejami. Zapewnienie powszechnego wykształcenia pogłębiło indoktrynację polegającą na przekazaniu jednolitej kultury narodowej w jednym języku, który – oczywiście – był językiem głównej grupy etnicznej w danym państwie. Podczas gdy obecnie może występować większa gotowość do uznawania pluralistycznej, złożonej natury społeczności politycznej, trwała moc etnicznego składnika tożsamości narodowej na Zachodzie znajduje ujście w powszechnych, ksenofobicznych i rasistowskich postawach wobec społeczności imigrantów, którzy osiedlili się ostatnio w krajach Zachodniej Europy.

Wspomniano już o tym, że nacjonalizm „obywatelski” to nacjonalizm tych, którzy dysponują już silnym państwem, podczas gdy nacjonalizm „etniczny” to nacjonalizm tych, którzy wciąż jeszcze takiego państwa poszukują. Brak stabilnych i bezpiecznych ram państwowości wyjaśnia szczególnie intensywne obawy psychologiczne charakterystyczne dla tożsamości narodowych w Europie Środkowej i Wschodniej (patrz Bibo, 1947), wywierające przynajmniej taki sam wpływ na większe narody, jak na żyjące obok nich mniejszości. Możliwość wolnych od napięć i otwartych postaw wobec mniejszości i w ogóle pluralizmu zależy od stopnia poczucia pewności siebie i bezpieczeństwa po stronie większości. Nie można było oczekiwać wykształcenia takich postaw w Europie Środkowej i Wschodniej w warunkach minionych dwóch stuleci: tłumionych aspiracji narodowych, zastraszania i podbojów ze strony innych państw, przejściowej państwowości i zmieniających się granic. Kształtowanie „normalnej” państwowości, pojmowanej w kategoriach stabilnych granic i instytucji politycznych, którym można ufać jako zarówno skutecznym, jak i reprezentatywnym, wciąż jeszcze w dzisiejszej Europie Środkowej i Wschodniej znajduje się na wczesnym etapie. Wielu w tym regionie postrzega „powrót do Europy” jako zasadniczy warunek skonsolidowania państwowości, twierdząc, że integracja z UE i z NATO zapewni stabilne środowisko międzynarodowe, w którym niepewność psychologiczna leżąca u podstaw występujących w tym regionie tendencji nacjonalistycznych i związanych z nimi problemów mniejszości będzie stopniowo zanikać – lub przynajmniej okaże się nie trudniejszym problemem, niż w dzisiejszych społeczeństwach Europy Zachodniej. Trzeba również zauważyć, że z wyjątkiem byłej Jugosławii nigdzie w Europie Środkowej i Wschodniej konflikty mniejszościowe stanowiące pozostałość po komunizmie nie przekształciły się w przemoc, jaka jest widoczna na przykład w Irlandii Północnej lub w kraju Basków.

3.3. Wpływ tendencji globalnych na ewolucję tożsamości europejskich

Obraz „Zachodu” jako systemu międzynarodowego opartego na silnych państwach o wyraźnie oddzielonych zakresach jurysdykcji i spójnych, ukontentowanych społecznościach, może się jednak okazać złudzeniem. Właśnie procesy pogłębiania politycznej i ekonomicznej integracji w ramach UE osłabiły znaczenie „suwerenności” państw członkowskich. Presja globalizacji ograniczyła zakres niezależnej, narodowej polityki gospodarczej, zaś EUM,

stworzona w celu zwiększenia konkurencyjności Europy w skali świata, wyeliminuje to, co dotychczas pozostawało właściwością określającą suwerenność państw – waluty narodowe. Zarówno rywalizacja globalna, jak i przygotowania do EUM w znacznym stopniu ograniczyły te zasoby, którymi mogły dysponować państwa podtrzymujące dotychczas wysoki poziom powszechnego dobrobytu i spójności społecznej. Podczas gdy załamały się stare podziały klasowe, narastają nierówności społeczne i ekonomiczne, ludzie zaś stają się coraz bardziej zagrożeni i wrażliwi, „porzuceni” przez państwa, od których spodziewali się ochrony. W tym kontekście pojawiła się również niepewność w odniesieniu do tożsamości narodowej.

„Polityka konsensusu” nie tylko nie wydaje się już do przyjęcia, lecz kulturowo może stwarzać większe trudności, niż kiedykolwiek przedtem. Od czasu drugiej wojny światowej imigracja do Europy Zachodniej doprowadziła do rosnącego zróżnicowania (patrz tabela 6). Drugie i trzecie pokolenie społeczności osiadłych imigrantów, urodzone i wychowane w Europie Zachodniej, są lepiej wykształcone i bardziej asertywne od swoich rodziców. Społeczeństwa Europy Zachodniej nie kwapiły się, by uznać ich żądania i nie były skłonne przyjąć ich w pełni do społeczności politycznych. Od mniejszości imigrantów oczekiwano wtopienia się w kulturę większości; polityka „wielokulturowa” napotykała często na opór ze strony większości.

Pogłębiająca się integracja UE spowodowała zwiększenie obaw o zachowanie tożsamości narodowej i suwerenności w wielu państwach członkowskich, w dodatku odczucia te nie wydają się zanikać. Jednocześnie odradzające się na niższym poziomie tożsamości regionalne i mniejszościowe stanowią dalsze, niepożądane zagrożenie dla spójności narodowej, suwerenności państwowej i integralności terytorialnej. Tak więc „Europa”, do której pragną powrócić narody Europy Środkowej i Wschodniej, sama jest w stanie płynnym i może stanowić mniej niezawodne wsparcie dla konsolidowania ich państwowości, niż jest to oczekiwane.

Czego można się spodziewać, to zbieżności między Wschodem a Zachodem w obszarach, które dla obydwu stron są nowe i niepewne. Społeczeństwa coraz bardziej otwierają się na kontakty między-kulturowe w wyniku podróży międzynarodowych, ruchliwości siły roboczej, globalizacji powszechnej komunikacji i rozprzestrzeniania się języka angielskiego jako *lingua franca*. Wskazuje to, że wspólna kultura przekraczająca granice narodowe będzie raczej globalna, niż specyficznie „europejska”, zaś źródłem jej pochodzenia będą głównie Stany Zjednoczone: muzyka pop, filmy i telewizja satelitarna trafiają do masowego odbiorcy bez względu na granice narodowe. Wątpliwe pozostaje jednak, czy prowadzi to (lub może prowadzić) do znacznej zbieżności pod względem wartości kulturowych. Efekty tych kontaktów są raczej powierzchowne i w żadnym razie nie należy oczekiwać ich przyswajania w już istniejącym kontekście kulturowym. Tożsamości narodowe ulegają zmianom, jednak różnice między nimi pozostają. Efektem długookresowym może być fragmentacja kulturowa, podkopująca spójność popieraną przez państwa jednorodności narodowej i zastępująca ją mrowiem trans-narodowych więzi i tożsamości grupowych.

Na Zachodzie integracja polityczna polegająca na asymilacji ustępuje obecnie miejsca polityce tożsamości i przedmiotowości oraz celebrowaniu wartości zróżnicowania, szczegółów, lokalności i małej skali. Niektórzy przewidują, że społeczeństwo w stanie „post-modernistycznym” stanie się ruchomym kalejdoskopem zróżnicowanych mniejszości, rywalizujących ze sobą, współistniejących i „hybrydowych” tożsamości, z których każda będzie się domagała prawa do uznania na równi ze wszystkimi innymi i przedstawiała swoje żądania państwu. Jednostki będą miały nie jedną, lecz wiele tożsamości, spośród których będą swobodnie wybierać i które będą szeregować odpowiednio do zmieniających się okoliczności i własnych, osobistych potrzeb. W tym scenariuszu tożsamość narodowa – cokolwiek miałyby

ona oznaczać – będzie przyciągała mniejszą uwagę i będzie mniej skuteczna jako nadrzędna idea unifikująca.

Na Wschodzie to nie „post-materializm”, lecz codzienna walka o utrzymanie minimalnego poziomu dobrobytu materialnego, nie wspominając o zaspakajaniu narastających aspiracji konsumpcyjnych, jest przeszkodą na drodze do powszechnej mobilizacji nacjonalistycznej. Choć w Europie Środkowej i Wschodniej (podobnie, jak w Europie Zachodniej) powstały ekstremistyczne, nacjonalistyczne i ksenofobiczne partie populistyczne, poza byłą Jugosławią nie znalazły one powszechnego poparcia. Poglądowi wyrażanemu przez niektóre osoby z Europy Środkowej i Wschodniej o szerzącym się nacjonalizmie przeczą dane pochodzące z przeglądu dokonanego przez mieszczące się w Wiedniu Paul Lazarsfeld Society, zatytułowanego „New Democracies Barometer” (Barometr nowych demokracji, patrz tabela 7). Wśród dwunastu krajów post-komunistycznych objętych przeglądem w roku 1998, średni udział respondentów identyfikujących się głównie ze swoim państwem narodowym wyniósł zaledwie 31%; 21% wymieniło „Europę” jako pierwszą lub drugą preferowaną tożsamość, podczas gdy 21% podało tylko region, miasto lub miejscowość jako pierwszą lub drugą tożsamość. Atomizacja społeczna, brak zaufania, wykrętność państwa i powszechny sceptycyzm w odniesieniu do deklarowanego przez nie ucieleśniania „interesów narodowych” – wszystkie te tendencje były już dawno zaawansowane w czasach komunistycznych – nadal są głębokie i najbardziej są widoczne wśród młodzieży. Jednocześnie jednak charakterystyczne dla Europy Środkowej i Wschodniej postrzeganie mniejszości etnicznych jako „zagrożenia” w minionym dziesięcioleciu osłabło (patrz tabela 8). Choć nacjonalizm większościowy może więc wkraczać w okres niepewności zarówno na Zachodzie, jak i na Wschodzie, mniejszości narodowe i etniczne wydają się nabierać siły, pewności siebie i wyrafinowania w swoich relacjach z państwami. Przymusowa asymilacja jest obecnie zakazana prawem międzynarodowym, podczas gdy asymilacja dobrowolna jest mniej popierana. Malejący nacisk na podporządkowywanie się sprawia, że coraz więcej osób nie waha się deklaruwać tożsamości mniejszościowej, co jest widoczne w danych spisów powszechnych w post-komunistycznej Europie. Rosnąca łatwość podróżowania i komunikowania się poprzez granice stwarza nowe możliwości zgłaszania skarg na płaszczyźnie międzynarodowej, uzyskiwania politycznego i materialnego wsparcia z zagranicy oraz sięgania do zasobów politycznego know-how nagromadzonych przez mniejszości w innych miejscach. Do pewnego stopnia te korzystne dla mniejszości tendencje mogą być równoważone przez trudności, na jakie napotykają liderzy mniejszości w podtrzymywaniu spójności swoich społeczności – co dotyczy zwłaszcza młodych, przyciąganych przez zachodnią pop-kulturę, a także bardziej wykształconych i elokwentnych, odciąganych przez okoliczności coraz dalej, w kierunku wielkich miast Europy i Ameryki Północnej. Nie oznacza to jednak, że członkowie mniejszości porzucą swoją wyraźną, subiektywnie odczuwaną tożsamość i zrezygnują z jej obrony. Mniejszości zareagują prawdopodobnie na postrzegane zagrożenia w postaci ubytków ilościowych lub braku uznania zwiększając swoją natarczywość i wzmacniając starania o utrzymanie lojalności swoich członków.

Rozdział 4: Poparcie dla demokracji i państwa liberalnego

Fundacja amerykańska Freedom House prowadzi coroczną ocenę systemów politycznych na świecie posługując się „skalą wolności” uwzględniającą nie tylko wybory oparte na rywalizacji, lecz również swobody obywatelskie, jakie są konieczne, aby rywalizacja wyborcza była skuteczna. W tej siedmiopunktowej skali są określone trzy grupy krajów: kraje

z oceną w granicach od 1 do 2,5 punktów są wolne, w zakresie od 3 do 5 punktów wolne częściowo, zaś od 5,5 do 7 nie są wolne. Zgodnie z tym standardem wszystkie państwa członkowskie UE są „wolne”. W połowie lat osiemdziesiątych jedynie reżimy komunistyczne Węgier i Polski zostały zaliczone do kategorii krajów częściowo wolnych. Pozostałe oceniono jako pozbawione wolności. W roku 1998 większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej była zaliczona do kategorii wolnych, inne zaś przesunęły się w górę kwalifikując się do grupy częściowo wolnych. Niektóre – takie jak Białoruś – pozostały w grupie zdecydowanie pozbawionych wolności (patrz rys. 1).

4.1. Niskie poparcie dla powrotu przywództwa autorytarnego

Praktykowanie polityki demokratycznej stanowi nowość dla większości ludzi w Europie Środkowej i Wschodniej, jednak poparcie dla wolnych wyborów i wielości partii politycznych pozostaje wysokie, średnio na poziomie 60% (patrz tabela 9). Chociaż całkiem istotne mniejszości nadal pozytywnie oceniają byłe rządy komunistyczne (około 40%), nie musi to jednak oznaczać, że ci ludzie chcieliby powrotu reżimu komunistycznego. Z upływem czasu i wstrząsów gospodarczych towarzyszących procesowi transformacji, stała się możliwa bardziej zrównoważona ocena korzystnych elementów, które występowały w przeszłości obok złych. Szczególnie odnosi się to do Węgier, jedyne go kraju Europy Środkowej i Wschodniej, w którym stale ponad połowa populacji aprobejuje dawny reżim komunistyczny. Przez wielu jest on wspomniany z rozrzewnieniem zarówno ze względu na opiekę socjalną, jak i stosunkowo otwarty i pozbawiony napięć styl polityczny. Mimo to zaledwie około 20% życzyłoby sobie jego powrotu. Wysokie poparcie w wyborach w roku 1994 dla byłej partii komunistycznej (Węgierskiej Partii Socjalistycznej) i podobne wyniki uzyskane w połowie lat dziewięćdziesiątych w innych krajach (w Polsce i na Litwie) nie są sygnałem pragnienia zmiany reżimu, lecz praktykowaniem demokratycznego wyboru, prowadzącym do odrzucenia rządów centroprawicy i zastąpienia ich tymi, które wydawały się bardziej „kompetentne” i „profesjonalne”. Z kolei w następnych wyborach niezadowoleni wyborcy odsunęli od władzy partie eks-komunistyczne. Sytuacja jest jednak całkowicie odmienna na Białorusi i Ukrainie, które niedawno uzyskały niepodległość i w których znaczna większość nostalgicznie wspomina okres sowiecki; ponad połowa Ukraińców opowiada się za powrotem rządów komunistycznych.

Niskiemu poparciu dla powrotu rządów komunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej towarzyszy również niskie poparcie dla innych rozwiązań autorytarnych, takich jak dyktatura wojskowa lub „silny przywódca”. Wśród mniejszości wyrażającej poparcie dla „silnego przywódcy” wielu życzy sobie raczej skuteczniejszego rządu, niż dyktatora. Na pytanie, czy aprobowałiby zamknięcie parlamentu i zakaz działania partii politycznych, wyraźna większość odpowiedziała negatywnie we wszystkich dwunastu krajach post-komunistycznych analizowanych w ramach New Democracies Barometer (NDB) – łącznie z Białorusią, Ukrainą i Jugosławią (Serbią i Czarnogórą) (patrz tabela 10).

W Europie Środkowej i Wschodniej wzrosło zaufanie do instytucji demokratycznych. W pierwszym badaniu NDB przeprowadzonym w roku 1991 63% respondentów uważało za nieprawdopodobne zniesienie parlamentu i partii; udział ten wzrósł do 72% w roku 1996 i do 83% w 1998 (patrz Rose i Harepfer, 1998). „Przekonani demokraci” – ci, którzy byli przeciwni zawieszeniu parlamentu i partii i uważali to za mało prawdopodobne – stanowili wyraźną większość we wszystkich dwunastu krajach analizowanych w roku 1998. Ogólny obraz przekonania do demokracji i ufności w trwałość instytucji demokratycznych w czterech środkowoeuropejskich krajach przodujących w „wyścigu” do UE (Czechy, Węgry, Polska i Słowenia) niezwykle przypominał Austrię (patrz tabela 11).

4.2. Powszechny sceptycyzm wobec polityki formalnej

Mimo to, w pełni przekonani demokraci – ci, którzy wyraźnie odrzucają poprzedni reżim i aprobują nowy – pozostają mniejszością we wszystkich krajach post-komunistycznych (choć różnicowanie jest znaczne). Przeważają nad nimi sceptycy (nie aprobujący zarówno dawnego, jak i obecnego reżimu) i ulegli obywatele (oceniający pozytywnie miniony i obecny reżim) we wszystkich przypadkach z wyjątkiem Polski (patrz tabela 12). To niezbyt entuzjastyczne poparcie dla bieżącej polityki nie odbiega znacznie od sytuacji w najbardziej ustabilizowanych demokracjach zachodnich. Badanie porównawcze przeprowadzone przez World Values Survey, w którym proszono respondentów w krajach zachodnich i post-komunistycznych o ocenę jakości funkcjonowania systemu politycznego w ich krajach w skali od 1 do 10, wykazało, że sporo poniżej połowy ankietowanych oceniło ten system pozytywnie (6-10 punktów) niemal we wszystkich państwach demokratycznych, zarówno Zachodu, jak i Wschodu. „Niedostatki demokracji” nie dotyczą więc wyłącznie nowych demokracji. Mimo to jednak najniższe poziomy usatysfakcjonowania stwierdzono w najgorzej prosperujących demokracjach post-komunistycznych oraz – co interesujące – w Turcji (patrz tabela 13).

Poważnym problemem nowych demokracji jest wytworzenie zaufania do instytucji politycznych, jednak brak takiego zaufania przeważa również w demokracjach ustabilizowanych. Porównanie między Austrią a czterema post-komunistycznymi krajami Europy Środkowej wykazało, że spośród 14 przebadanych instytucji jedynie policji i sądom ufa ponad połowa Austriaków i jedynie prezydentowi ufa ponad połowa Czechów i Węgrów, podczas gdy armia i Kościół zyskały zaufanie ponad połowy Polaków (patrz tabela 14). W krajach post-komunistycznych ważną przyczyną (poza niezadowolaniem z funkcjonowania gospodarki w tych krajach) niskiego poziomu zaufania do nowych instytucji jest powszechne przekonanie o nasileniu korupcji.

W rezultacie gotowość do czynnego angażowania się w życie polityczne jest niska. Choć ludzie wyraźnie cenią wolność uzyskaną po upadku komunizmu, jedną ze swobód, która wydaje się być najwyżej ceniona, jest prawo do nie uczestniczenia w polityce i do zachowania dystansu w stosunku do państwa. Niemniej jednak ideał aktywności obywatelskiej nie jest praktykowany przez większość obywateli również w demokracjach Zachodu, co wykazało badanie World Values Survey (patrz tabela 15). Zainteresowanie polityką i gotowość do udziału w legalnych demonstracjach w większości krajów jest deklarowane przez mniejszość. Większość ludzi w większości krajów jedynie umiarkowanie angażuje się politycznie. Obszarem, w którym można oczekiwać znacznych różnic między społeczeństwami post-komunistycznymi a zachodnioeuropejskimi są postawy wobec państwa i związane z nim oczekiwania. Rola państwa była jednym z aspektów, które najsilniej różniły „kapitalistyczny Zachód” od „komunistycznego Wschodu” w dwubiegunowym świecie zimnowojennym. W badaniu World Values Survey wyróżniono trzy postawy: wolnościową, paternalistyczną i niezdecydowaną, zależnie od tego, czy respondenci faworyzowali własność państwową, czy prywatną w biznesie i w przemyśle, a także, czy ich zdaniem do państwa należy „zapewnienie każdemu utrzymania”, czy też każdy indywidualnie odpowiada za „własne utrzymanie” (patrz tabela 16). Dane porównawcze ujawniają różnicę między Wschodem a Zachodem. Niemal wszystkie analizowane kraje zachodnie wykazały ponad-przeciętny udział postaw wolnościowych, we wszystkich zaś krajach wschodnich udział ten był niższy od średniego. Wyjątkami były jednak Hiszpania i Niemcy Wschodnie. Niemcy Wschodnie różniły się znacznie od Niemiec Zachodnich, co potwierdzało wnioski wynikające z innych badań, według których mieszkańcy Niemiec Wschodnich wolą model demokratycznego socjalizmu od państwa liberalnego. Wydaje się to całkiem wyraźnie wskazywać na rolę socjalizacji Niemiec Wschodnich trwającej ponad 40 lat w ramach byłej Niemieckiej Republiki

Demokratycznej. Bez wątplenia tak samo należy tłumaczyć względnie niski udział postaw wolnościowych i wysoki paternalistycznych we wszystkich państwach post-komunistycznych. Istotnym czynnikiem są również napięcia społeczno-gospodarcze towarzyszące przekształceniom ekonomicznym. Widać całkiem wyraźnie, że Polska i Słowenia – spośród państw lepiej prosperujących gospodarczo – najbardziej zbliżyły się do państw zachodnich, podczas gdy najwyższy udział postaw paternalistycznych stwierdzono w najgorzej prosperujących byłych republikach sowieckich.

Rozdział 5: Luka społeczno-gospodarcza

Nie ma wątpliwości, że między obecnymi państwami członkowskimi UE a potencjalnymi członkami pochodzącymi z Europy Środkowej i Wschodniej istnieje wielka luka społeczno-gospodarcza. Ponadto jest ona większa od tej, która występowała między państwami członkowskimi a nowymi członkami podczas poprzednich poszerzeń, które objęły Irlandię (1973), Grecję (1981) oraz Hiszpanię i Portugalię (1986). Jednak wielkość tej luki oraz to, czy ulega ona zmniejszeniu, czy też zwiększeniu i pogłębieniu w wyniku post-komunistycznej transformacji gospodarczej realizowanej w minionym dziesięcioleciu, jest obecnie przedmiotem poważnych kontrowersji wśród ekonomistów.

5.1. Ponury obraz statystyczny

Dane porównawcze oparte na parytecie zdolności nabywczej obrazują różnice standardu życia między badanymi krajami (patrz tabela 17). Luka społeczno-gospodarcza budzi grozę i chociaż w większości krajów został przywrócony wzrost, osiągający w niektórych przypadkach całkiem wysokie tempo (zwłaszcza w Polsce i w republikach bałtyckich), szacowany poziom realnego PNB jest nadal niższy, a nawet znacznie niższy od poziomu z roku 1989 we wszystkich krajach z wyjątkiem Polski i Węgier (patrz tabela 18). Innymi słowy, w kategoriach ilościowych luka społeczno-gospodarcza wydaje się dziś większa, niż dziesięć lat temu. Ponadto możliwość utrzymania obecnego tempa wzrostu w niektórych krajach jest kwestią otwartą. Republika Czeska po ewidentnych sukcesach w okresie przekształceń wydaje się wkraczać w trwającą przynajmniej rok lub dwa stagnację, Rumunia zaś od roku 1996 przeżywa ostre załamanie.

Przeciętne płace miesięczne liczone według rynkowych kursów wymiany rzeczywiście są bardzo niskie w porównaniu z płacami w obecnych państwach członkowskich; Pod koniec 1997 roku wynosiły na przykład 102 USD w Bułgarii, 282 USD na Węgrzech, 383 USD w Polsce i 897 USD w Słowenii. Bezrobocie wzrosło we wszystkich krajach od poziomu praktycznie zerowego pod koniec okresu komunistycznego do poziomów sięgających, a w niektórych przypadkach przekraczających aktualną średnią w UE. Wielkość tego problemu w oficjalnych statystykach prawie na pewno jest pomniejszana. Dotyczy to również danych o bezrobociu na Zachodzie: wprowadzenie ograniczeń prawa do rejestrowania się jako bezrobotnego i powszechne wykorzystywanie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę może zniekształcać obraz rzeczywisty. Obserwowane ostatnio w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej tendencje do powstrzymania lub umiarkowanego ograniczenia bezrobocia mogą być nietrwałe, jeśli weźmie się pod uwagę wątpliwości związane z możliwością utrzymania bieżącego tempa wzrostu, objawy powszechnie utrzymujących się przerostów zatrudnienia w niektórych działach przemysłu a zwłaszcza w rolnictwie, niedorozwój aktywnej polityki i mechanizmów sterowania rynkiem pracy oraz narastające wyzwanie wynikające z otwarcia na konkurencję międzynarodową.

Zakres oficjalnie określonego ubóstwa w Europie Środkowej i Wschodniej jest alarmujący: na przykład w Polsce w roku 1994 36% wszystkich zatrudnionych znajdowało się poniżej granicy ubóstwa. Według badań gospodarstw domowych liczba ludzi żyjących na poziomie niższym od minimum socjalnego na Węgrzech osiągnęła w roku 1995 3 miliony, a więc ponad jedną trzecią całej populacji. Podobne proporcje stwierdzono w Rumunii w roku 1996, w Bułgarii zaś w roku 1998 poniżej poziomu ubóstwa żyło ponad 70% ludności. Ogólnie niski poziom rozwoju gospodarczego i szczególnie problem ubóstwa to bez wątpienia czynniki wpływające na znaczną rozbieżność między Europą Wschodnią a Zachodnią, jeśli chodzi o podstawowe wskaźniki społeczne, takie jak oczekiwana długość życia. Na przykład w roku 1993 oczekiwana długość życia mężczyzn była niższa od średniej w UE o 8 lat na Węgrzech, 6 lat w Rumunii, 4,6 roku w Polsce oraz 4,3 roku w Bułgarii.

5.2. *Czego nie mówią statystyki ...*

Co rzeczywiście wynika z takich liczb w ocenie luki społeczno-gospodarczej w odniesieniu do poszerzenia UE, jest kwestią otwartą do dyskusji. Muszą one być widziane w kontekście uwzględniającym zakres nie rejestrowanej działalności gospodarczej oraz wpływ nieformalnych praktyk społecznych. Istnienie rozległej, nie rejestrowanej „drugiej gospodarki” w krajach post-komunistycznych znacznie wyprzedziło przejście na gospodarkę rynkową. W warunkach komunistycznego centralnego planowania powszechne niedobory i zawodne dostawy nawet najbardziej podstawowych dóbr i usług sprawiały, że konsumenci kierowali się w stronę czarnego rynku. Niskie płace uzyskiwane w ramach oficjalnego zatrudnienia musiały zwykle być uzupełniane przez dorabianie na boku lub wprost kradzież materiałów, elementów itp. z firm państwowych, aby je sprzedać lub wymienić na dobra nieosiągalne w sklepach państwowych oraz zapłacić łapówki niezbędne do uzyskania określonych usług (np. przydział mieszkania lub opieka zdrowotna) realizowanych przez władze państwowe. W całym tym regionie dostawy żywności dla miejskich gospodarstw domowych były żywotnie uzależnione od powiązań rodzinnych na wsi lub uprawiania działek na obrzeżach miast. Uprawa roli dla utrzymania się przy życiu było ważnym czynnikiem w państwach o słabszej gospodarce, takich jak Bułgaria i Rumunia.

Pod wieloma względami państwo w „realnym socjalizmie” zawiodło jako gwarant obiecanego bezpiecznego i stabilnego podnoszenia standardu życia. Dobrze znanym dowcipem z tamtych czasów było, że „kto nie okrada państwa, okrada własną rodzinę”. Nawyk uchylania się od zobowiązań wobec państwa był równie głęboko zakorzeniony, co uzależnienie od tegoż państwa. Wyuczona samodzielność i zaradność są równie charakterystyczne dla ludności post-komunistycznej Europy, co „wyuczona bezradność”, i najwyraźniej odegrała istotną rolę w nowych warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej. Na przykład z niedawnych ocen odnoszących się do Węgier wynika, że nie rejestrowana działalność gospodarcza może stanowić 30-50 % PNB. Trudno jest ocenić, czy ta nie rejestrowana gospodarka powiększyła się, czy też nie wraz z przejściem do gospodarki rynkowej (z pewnością zwiększyła się nie rejestrowana działalność zarobkowa za granicą, co zostanie bardziej szczegółowo przedstawione w części II w rozdziale 8). Jednak bez odwołania się do jej łagodzącego wpływu na wstrząsy społeczne spowodowane przez przekształcenia gospodarcze trudno byłoby wyjaśnić nadzwyczajną prężność i stabilność społeczeństw tego regionu w latach dziewięćdziesiątych.

Do jakiego stopnia modyfikuje to obraz wynikający z oficjalnych statystyk dotyczących luki społeczno-gospodarczej między Wschodem a Zachodem? Zależy to od tego, czy poziom nie rejestrowanej działalności gospodarczej jest w rzeczywistości wyższy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, niż w UE. Niemal na pewno jest to prawda w odniesieniu do wartości średnich, chociaż poziom działalności tego rodzaju ocenia się jako wysoki również

w pewnych południowych państwach członkowskich. W ramach badania New Democracies Barometer zapytano ludzi pochodzących z dwunastu państw post-komunistycznych, czy ich zarobki uzyskiwane z pracy podstawowej dają im ilość pieniędzy wystarczającą do zaspokojenia ich rzeczywistych potrzeb. Większość odpowiedziała na to pytanie negatywnie. Na Ukrainie jedynie 8% jest w stanie zarobić wystarczająco, zaś w Rumunii i Bułgarii jedna szóstka. W całej Europie Środkowej i Wschodniej średnio 55% respondentów utrzymuje, że zarabia niewystarczająco (patrz rys. 2). Gdy jednak zostali zapytani, jak często muszą się obywać bez żywności, ogrzewania, elektryczności i ubrań, których rzeczywiście potrzebują, większość odpowiedziała, że nigdy lub rzadko; udział tych, którzy często muszą się obywać bez tych dóbr – z wyjątkiem Bułgarii i Ukrainy – jest bardzo mały. Wydaje się więc, że większość ludzi radzi sobie dzięki dodatkowej działalności zarobkowej.

Może to prowadzić do zmodyfikowania oficjalnego obrazu w odniesieniu do rozkładu dochodów. Podczas gdy bezrobocie i ubóstwo w pewnych grupach mogą być mniej dotkliwe, niż wynika to z danych oficjalnych, bez wątpienia niektórzy z najbiedniejszych wciąż są wykluczeni z tej „drugiej gospodarki” w wyniku braku umiejętności, zasobów i powiązań osobistych. Z drugiej strony, dochody osób zaliczanych do grupy o najwyższych dochodach mogą być jeszcze większe.

Ważniejsze jednak od wpływu na strukturę dochodów jest ścisłe powiązanie między rozbudowaną „drugą gospodarką” a korupcją w administracji rządowej i państwowej. Państwa słabo osadzone w społeczeństwach, które nadal im nie ufają i wobec których uchylają się od zobowiązań, państwa podporządkowane interesom wąskich, sobie tylko służących elit, nie będą skutecznymi gwarantami rządów prawa, podstawowego warunku bezpieczeństwa prawa prywatnej własności, egzekwowania umów i wdrażania uczciwej konkurencji, od czego zależy dobre funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Państwa takie nie będą też w stanie opracować ani wdrożyć odpowiedniej polityki socjalnej, uzupełniającej rozwój rynku. Ani nie będą zdolne do skutecznego pobierania podatków, ani do skutecznego i uczciwego przydzielania zasobów publicznych. Wobec tego jest mało prawdopodobne, aby takie państwa wystarczająco poradziły sobie z zaspakajaniem pilnych potrzeb swoich społeczeństw, nie wspominając o sprostaniu wyzwaniom ostatecznej integracji z EUM. Dlatego właśnie, chociaż pod pewnymi względami i w krótkim okresie nie rejestrowana gospodarka może pełnić rolę zaworu bezpieczeństwa dla gospodarek Europy Środkowej i Wschodniej w okresie przejściowym, w szerszej perspektywie i w dłuższym okresie może ona świadczyć o trudniejszym do rozwiązania źródle rozbieżności między Europą Wschodnią a Zachodnią, niż sama tylko luka znajdująca odzwierciedlenie w statystyce.

Ocena perspektyw zlikwidowania luki między Wschodem a Zachodem w przewidywalnej przyszłości zależy w znacznym stopniu od uprzedniej oceny, co zostało dotychczas osiągnięte w procesie transformacji gospodarczej post-komunistycznej Europy. W Europie Środkowej i Wschodniej oraz w republikach bałtyckich postęp był nadzwyczajny, podczas gdy w innych państwach, zwłaszcza w byłych republikach sowieckich, w Rumunii i w Bułgarii czas ten był w znacznej mierze stracony. Kryzys w gospodarce rosyjskiej w roku 1998 stanowił poważną komplikację, nie tylko dla samej Rosji. Wnioski wynikające z *Transition Report* sporządzonego w roku 1998 przez EBOR są jasne: wzrost i stabilność zostały utrzymane w tych krajach, w których dyscyplina zarządzania makroekonomicznego i głębokość reform były największe. Istnieje pod tym względem ścisła korelacja z postępem reform politycznych: jakość zarządzania gospodarczego jest wyższa tam, gdzie konsolidacja wielopartyjnej demokracji jest silniejsza, a proces reform gospodarczych jest na ogół związany z osiągnięciem konsensusu politycznego w społeczeństwie na rzecz zmian (patrz EBRD, 1998, s. 2-11). W świecie post-komunistycznym wymagane jest silniejsze przywództwo, skuteczniejsza administracja i dalsze poszerzanie szkolenia zawodowego w odniesieniu do funkcji mających

podstawowe znaczenie dla nowoczesnej gospodarki rynkowej, jeśli zadania wyznaczone na najbliższe lata – odbudowa ram instytucjonalnych, wdrożenie odpowiedniego rozwiązań prawnych i przeciwdziałanie korupcji – mają być zrealizowane.

Coraz wyraźniejsze staje się rozróżnienie poziomu gospodarki między państwami Europy Środkowej i Wschodniej i państwami bałtyckimi a byłymi republikami sowieckimi, co wynika z danych zawartych w tabeli 18. Powszechne oceny obecnych systemów gospodarczych w porównaniu z poprzednimi nadal są sceptyczne, jednak występują również optymistyczne oceny przyszłego rozwoju, co sugeruje, że istnieje zasób prężności i cierpliwości społecznej, który może być zmobilizowany w celu doświadczenia Zachodu w dłuższym okresie.

Doświadczenie średniego poziomu UE w roku 2015 będzie wymagało utrzymania tempa wzrostu wśród najbardziej zaawansowanych państw na poziomie 5-9% rocznie. Wzrost ekonomiczny stanowi klucz do wyeliminowania luki między dochodami i standardami opieki społecznej na Wschodzie i na Zachodzie. Ważne jest, że to, czy takie tempo wzrostu będzie osiągalne, zależy w równym stopniu od warunków relacji gospodarczych i ostatecznej integracji państw post-komunistycznych z UE, jak i od wewnętrznych okoliczności politycznych w tych krajach.

Rozdział 6: Wnioski: rzeczywistość i złudzenia w poszerzonej UE

Chociaż istnieją ważne powody historyczne, aby oczekiwać zróżnicowania między „Zachodem” a „Wschodem” Europy, dokładne umiejscowienie linii podziału jest równie nieuchwytnie, jak zawsze. Jak widzieliśmy, pojęcie trudnego do rozwiązania podziału ze względu na wartości i warunki społeczno-ekonomiczne jest maskowane przez zróżnicowanie, które istnieje wewnątrz tych grup państw, a także występuje niezależnie od podziału na te grupy. Co było rzeczywiście widoczne w Europie Środkowej i Wschodniej po roku 1989, to szybkie przywrócenie i ponowne określenie odrębnych tożsamości kulturowych o charakterze narodowym i mniejszościowym. Odpowiedniemu przyspieszeniu uległ proces różnicowania tych państw pod względem tempa i sposobu demokratyzacji oraz transformacji gospodarczej. Jednocześnie utrzymywało się zróżnicowanie między zachodnioeuropejskimi państwami członkowskimi UE. Podział Północ-Południe pod względem wartości oraz tradycji politycznych i administracyjnych nadal wpływa na wzajemne postrzeganie. Luka społeczno-gospodarcza między północnymi a południowymi państwami członkowskimi zmniejszyła się, jednak zróżnicowane interesy regionalne znajdują odzwierciedlenie w porozumieniach i koalicjach zawieranych przez państwa członkowskie wokół podstawowych zagadnień polityki wewnętrznej UE. Tożsamości narodowe zmieniały się wraz z pokoleniami, nie uległy jednak zatarciu. Różnice kulturowe pozostają żywotnym czynnikiem w polityce realizowanej wewnątrz państw i pomiędzy nimi.

Musimy uznać i zaakceptować wrodzoną płynność i ciągłe zmiany, które są charakterystyczne dla współczesnych społeczeństw europejskich, ich podatność na wpływy globalne, a także sprzeczne tendencje do fragmentacji i pluralizmu obok integracji i uniwersalizacji. Różnice kultur narodowych i warunków społeczno-gospodarczych w żadnym razie nie są jedynymi, a nawet nie koniecznymi najtrudniejszymi wyzwaniem stojącymi przed nową Europą. Można byłoby wskazać na rosnące zróżnicowanie między regionami poddanymi globalizacji, w pełni otwartymi na nową gospodarkę międzynarodową i integrującymi się z tą gospodarką a regionami „pozostawionymi w tyle”, niezdolnymi do konkurowania i odnoszenia korzyści z rywalizacji. Podział między rdzeniem a peryferiami Europy przecina granice państw oraz jednoczy doświadczenia i interesy regionów niezależnie

od podziału Wschód-Zachód. Istotne podziały nie mające charakteru terytorialnego mogą być również dostrzegane w związku z pokoleniami i z wykształceniem; silnie wpływają one na zdolność jednostek do adaptacji i tym samym realizacji ich szans życiowych w zunifikowanej, europejskiej przestrzeni gospodarczej. W przypadku wszystkich europejskich państw demokratycznych przepaść pod względem postaw, oczekiwań i możliwości dostosowania kulturowego między elitami a masami stanowi nieustający dylemat demokratycznego rządzenia.

Dążenie do określenia granic „Europy” w kategoriach kulturowych jest więc skazane na porażkę: istnieje wiele konkurujących ze sobą definicji i nadal będą one rywalizować na europejskiej scenie. Musimy również zachować krańcową ostrożność w dążeniu do przewidzenia, jaką rolę odegra zróżnicowanie wartości i interesów w przyszłym politycznym procesie poszerzania oraz w ramach poszerzonej UE. Unia bez wątpienia stanie się bardziej zróżnicowana, nie jest jednak oczywiste, czy ogólny dystans kulturowy między państwami członkowskimi wzrośnie, czy też zmaleje. Nowe państwa członkowskie ze wschodu wniosą ze sobą aspiracje wykazania, że są „dobrymi Europejczykami”. Biorąc pod uwagę nieszczęśliwy dla nich przebieg historii minionych dwóch stuleci, widzą one swój fundamentalny interes w tym, aby „Europa” w postaci UE nadal działała na rzecz stabilności i dobrobytu tego kontynentu.

Podkreślając płynność wartości i interesów powinniśmy również mieć na uwadze wielkie znaczenie kształtowania struktur instytucjonalnych polityki, gospodarki i społeczeństwa. Zmiana tych struktur może w znacznym stopniu modyfikować wartości i interesy poprzez oferowanie różnych zachęt i okazji. Dlatego wstępując do UE nowe państwa demokratyczne Europy Środkowej i Wschodniej nie tylko potwierdzają swoje utożsamianie się z „Europą”, lecz również z ochotą poddają się dyscyplinie nowych ram instytucjonalnych w celu utrwalenia wartości wolności i demokracji oraz struktur sprzyjających pomyślności gospodarczej i bezpieczeństwu. Czyniąc to spoglądają na przykłady powojennych Niemiec i Włoch, a także nowszych zachodnioeuropejskich demokracji – Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Jednak „Europa”, do której pragną się włączyć mieszkańcy Europy Środkowej i Wschodniej, jest celem ruchomym. Wewnętrznie rzecz biorąc, zmierza ona do unii monetarnej i pogłębienia integracji politycznej. Na zewnątrz rosnąca odpowiedzialność UE za stabilność i bezpieczeństwo poza jej granicami, na całym kontynencie europejskim, stanowi nowe wyzwanie, które wymaga większej spójności i jedności celów w szerszym zakresie polityki, niż kiedykolwiek przedtem. Konsekwencje wynikające z materiału przedstawionego w części I w odniesieniu do poszerzonej UE są tematem części II. Rosnące zróżnicowanie kulturowe, jakiemu będzie podlegać UE, wymaga wyraźniejszego określenia podstaw przyszłej jedności politycznej, a także zwiększenia wspólnych wysiłków na rzecz rozwinięcia i pogłębienia w praktyce unijnych wartości politycznych. Temat ten zostanie podjęty w rozdziale 7. W rozdziałach 8 i 9 zajmiemy się złożonymi wyzwaniami politycznymi stojącymi przed UE w nowym kontekście.

CZĘŚĆ II: IMPLIKACJE DLA POSZERZONEJ UE – WYZWANIA ZWIĄZANE Z NOWĄ GRANICĄ

Rozdział 7: Tożsamość europejska i podstawy jedności politycznej

7.1. Od domysłu do otwartości: wartości polityczne i zasady leżące u podstaw UE

Wspólnota Europejska została ustanowiona w roku 1957 jako organizacja promująca współpracę i integrację gospodarczą, której podstawowym celem politycznym było zapewnienie pokoju i pomyślności w Europie, przede wszystkim poprzez związanie Niemiec trwałym układem partnerskim z ich zachodnimi sąsiadami. Została pomyślana jako wspólnota państw oparta na wspólnych, instytucjonalnie utrwalonych zasadach liberalno-demokratycznych. Poza powołaniem się na te ogólne zasady nie było odniesienia do wspólnej, „europejskiej” kultury stanowiącej podstawę Wspólnoty.

Nie wydaje się, aby te podstawowe zasady odgrywały jawną, pierwszoplanową rolę w przypadku poprzednich poszerzeń UE. Po raz pierwszy polityczne warunki członkostwa zostały wprost wyłożone przez Radę Kopenhaską w roku 1993, teraz zaś ujęto je w Traktacie Amsterdamskim, łącznie z postanowieniami dotyczącymi zawieszenia członkostwa w stosunku do państw odbiegających od tych warunków. W tych kryteriach politycznych ujęto jedynie w sposób otwarty to, co do tej pory było ukryte; to jednak, że stwierdzono konieczność uczynienia tego teraz, w związku z poszerzeniem ku wschodowi, wywołało pewne obawy w pewnych kręgach w państwach kandydujących, ponieważ wyglądało na brak zaufania do ich „europejskich” referencji, odzwierciedlenie zachodnioeuropejskich obaw i kulturowych uprzedzeń wobec „barbarzyńskiego wschodu”, a także skrytą, egoistyczną taktykę niektórych państw zmierzającą do opóźnienia poszerzenia. Czyniono również zarzut „podwójnych standardów”: oceniano, że państwa członkowskie UE stawiają nowym członkom warunki bardziej rygorystyczne, niż sobie.

Kryteria kopenhaskie muszą być jednak powitane jako pierwszy krok do wyraźniejszego określenia i jednoznacznego sprecyzowania zbioru wspólnych, podstawowych standardów oczekiwanych od państw członkowskich UE, na podstawie których jest możliwe osądzenie działalności ich instytucji politycznych i prawnych. Takie wspólne standardy polityczne i prawne są konieczne właśnie z powodu znacznego zróżnicowania kulturowego wśród państw członkowskich: to, co jednoczy „Europę” w postaci UE, to nie tyle wspólna, istniejąca „kultura europejska” i „europejskie wartości”, lecz przestrzeganie tych podstawowych reguł i procedur. Potrzeba otwartego sprecyzowania tych standardów stała się konieczna bardziej, niż kiedykolwiek, gdy UE poszerza się i bierze na siebie nowe role wewnętrzne i zewnętrzne. W zasadzie te reguły i procedury mogą być (i są) wdrażane w praktyce na różne sposoby w zróżnicowanych kontekstach kulturowych. Nie są one jednak całkowicie „wolne od elementów kulturowych”: kontekst kulturowy, zwłaszcza leżąca u podstaw kultura polityczna (w sensie wartości, postaw i zakorzenionych wzorów postępowania), jest uwzględniany na tyle, na ile stabilność instytucji demokratycznych, rzeczywiste cieszenie się prawami i swobodami oraz jakość rządów prawa w praktyce są oparte na założeniu istnienia sieci mniej lub bardziej niewypowiedzianych, przyjmowanych jako pewniki powszechnych sposobów rozumienia i założeń. Praktyka demokracji może ulegać degeneracji w kierunku demagogii i autorytarnego populizmu w kontekście społeczeństwa, które definiuje „naród” w kolektywistycznych i zmierzających do jednorodności kategoriach etnicznych, uchylających

prawa jednostek i mniejszości. Rządy prawa mogą być podkopane przez nieformalną i skorumpowaną sieć wspólników rodzinnych, klanowych, partyjnych lub biznesowych.

7.2. Rola kultury w procesie integracji europejskiej

Otwarte przyjęcie przez UE warunków politycznych w sposób nieunikniony prowadzi do kwestii zgodności kulturowej przyszłych, nowych państw członkowskich, co z kolei oznacza dotknięcie pewnych krańcowo newralgicznych problemów. We wszystkich krajach kandydujących w większym lub mniejszym stopniu stykamy się z pewną postacią kompleksu niższości wynikającego z lat ucisku, marginalizacji i wykluczenia z zachodnioeuropejskiego „głównego nurtu”, prowadzącego do nieprzyjaznych i obronnych reakcji na wszelkie sugestie, że są oni postrzegani jako Europejczycy „drugiej kategorii”. Aby warunki polityczne spełniły rolę pozytywną i konstruktywną, muszą one być stosowane (i postrzegane jako stosowane) ze skrupulatną bezstronnością. Gdy jednak kraje kandydujące podlegają stałemu monitorowaniu i regularnie publikowanym ocenom funkcjonowania ich nowych instytucji demokratycznych, istniejące państwa członkowskie nie są poddawane takiej procedurze. Jak wykazuje przegląd Freedom House cytowany w części I, wszystkie państwa członkowskie UE są kwalifikowane jako „wolne”. Nie oznacza to jednak, że są doskonałe. Istnieje szerokie zróżnicowanie nie tylko form, ale i funkcjonowania ich systemów demokratycznych. Jeśli mamy się domagać, aby przyszłe, nowe państwa członkowskie dostosowały się do tych wysokich standardów, nie możemy uniknąć zwrócenia uwagi na niedostatki działania wśród istniejących państw członkowskich. Wiarygodność warunków politycznych UE wymaga gotowości ze strony wszystkich państw członkowskich do poddania analizie własnych praktyk.

Kwestia, czy nowe państwa członkowskie nie okażą się „niezdarnymi partnerami” UE, wymaga najpierw odpowiedzi na następujące pytanie: jakie istnieją powody natury kulturowej, aby się spodziewać, że okażą się one bardziej destrukcyjne, niż wiele istniejących państw członkowskich? Jedną z odpowiedzi może być taka, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które dopiero niedawno uzyskały suwerenność, i w niektórych przypadkach dopiero ostatnio osiągnęły status niezależnych państw narodowych, nieuchronnie napotkają na większe trudności w akceptowaniu nowych ograniczeń swojej suwerenności i prawdopodobnie będą bardziej wrażliwe na punkcie swojej tożsamości narodowej, niż dawno ustanowione i bardziej pewne siebie państwa Europy Zachodniej. Ich brak doświadczenia w sprawach międzynarodowych, a zwłaszcza ich ignorancja, jeśli chodzi o pełne konsekwencje członkostwa w UE, pozwalają oczekiwać trudności. W jaki sposób państwa, które nie uporały się jeszcze z problemami dziewiętnastego wieku, mogłyby być zintegrowane z Unią znajdującą się na progu dwudziestego pierwszego stulecia, wieku „post-modernizmu”?

Tak sformułowana kwestia zdradza raczej schematyczny pogląd na „postęp” historyczny: oparty na założeniu, że odbywa się on liniowo, etapami, przez które muszą przejść wszystkie państwa. Mieszkańcy Europy Środkowej i Wschodniej nie postrzegają integracji europejskiej jako alternatywy dla samookreślenia narodowego, lecz jako środek zapewniający to samookreślenie. Wniosą ze sobą głębokie i idealistyczne zaangażowanie na rzecz „Europy” z racji samego faktu ich niebezpiecznego położenia na jej peryferiach. Konkretniej: długotrwałe, nieszczęśliwe doświadczenia historyczne wynikające z ich „kłopotliwego położenia geopolitycznego” pomiędzy Rosją a Niemcami wykształciło w nich głęboką motywację uczynienia wszystkiego, co tylko jest możliwe, aby wejść do UE i pomagać w jej rozwoju, ponieważ jest ona jedyną realną alternatywą w stosunku do niepewnego położenia w „strefie buforowej”, złożonej z niestabilnych i wrażliwych niewielkich państw narodowych. Idea „wspólnych europejskich wartości” i determinacja dostosowania się do nich powraca w związku z tym w dyskusjach politycznych elit Europy Środkowej i Wschodniej.

W przeciwieństwie do tego, państwa od dawna stanowiące „rdzeń” Europy mogą się cieszyć luksusem obojętności lub sceptycyzmu wobec koncepcji wspólnej kultury europejskiej. Wśród mieszkańców Europy Zachodniej znaczenie nauk wynikających z przeszłości wydaje się zanikać w wyobraźni politycznej młodszego pokolenia, które nie doświadczyło bezpośrednio drugiej wojny światowej. Dla mieszkańców Europy Środkowej i Wschodniej druga wojna światowa zakończyła się dopiero w roku 1989. Ich wartości i motywacje związane z dążeniem do integracji z UE są w pełni spójne z ich pierwotnym *raison d'être*. Napływ nowych członków mógłby więc nadać integracji świeży impuls, nie zaś utrudnić ją.

Nie oznacza to oczywiście, że nie pojawi się „eurosceptycyzm”, gdy zbliżą się oni do rzeczywistości członkostwa w UE. Jak już dostrzegamy w istniejących państwach członkowskich UE, ogólne i abstrakcyjne identyfikowanie się z „Europą” nie oznacza automatycznie zmniejszenia troski o tożsamości narodowe i regionalne. To perspektywa pogłębienia politycznej i gospodarczej integracji w ramach UE, a także poszerzenia jej ku wschodowi spowodowała postawienie na porządku dziennym kwestii kultury. Jest już widoczne, że ogromnie ambitny projekt unii monetarnej napotkał równie dużo zastrzeżeń natury kulturowej, co technicznej. Odwołanie się w Traktacie z Maastricht do celu „unii politycznej” i sam traumatyczny proces ratyfikacji ujawniły problemy słabego legitymizmu politycznego UE oraz braku wiarygodnych mechanizmów politycznych konsultowania się z ludźmi i zdobywania ich czynnej zgody w procesie integracji.

Problemy te skłoniły niektórych do opowiedzenia się za czynną kampanią promowania wspólnej, europejskiej tożsamości kulturowej. Argumentuje się, że zintegrowana, europejska organizacja polityczna będzie wymagała stworzenia podstaw w postaci „pełnego” konsensusu w sprawach wartości, wykraczającego poza „ograniczony” konsensus, osiągnięty dotychczas w sprawach reguł i procedur. Niektórzy widzą rozwiązanie we wzmocnieniu uprawnień Parlamentu Europejskiego w nadziei, że bardziej aktywne i stanowcze ciało przedstawicielskie przyciągnie więcej zainteresowania i w konsekwencji większe poparcie ze strony obywateli Unii. Silniejsze, centralne instytucje Europejskie doprowadziłyby w końcu do wytworzenia silniejszej tożsamości europejskiej, wspomaganą przez nasiloną i bardziej „natchnioną” kampanię propagandową i nową politykę w dziedzinie edukacji i kultury. Jednak UE nie jest i nie stanie się państwem opartym na modelu państwa narodowego. Istnieje niewiele oznak, że europejskie ramy instytucjonalne wykazały dotychczas skuteczność w kształtowaniu spójnej, „europejskiej” tożsamości kulturowej, która zapewniłaby takie instynktowne uczucie lojalności politycznej, jakie w przeszłości wynikało z poczucia tożsamości narodowej. UE okazała się wyraźnie nieskuteczna, jeśli chodzi o mobilizowanie istniejącego obecnie wśród europejskich obywateli poczucia „europejskości” w celu stworzenia silnego poparcia dla swoich instytucji i projektu integracji. Dalsze wysiłki zmierzające do stworzenia „europejskiej budowli” opartej na modelu „budowania narodu” stosowanym w minionych dwóch stuleciach są przestarzałe i prawdopodobnie okażą się równie nieskuteczne, co wielkie projekty „budowania socjalizmu” realizowane na Wschodzie przez znaczą część tego stulecia, ponieważ są oparte na założeniu oddziaływania „odgórnego”, tzn. dążenia do zmiany obywateli Europy i ich poglądów, zamiast doskonalenia i reformowania instytucji tak, aby odpowiadały one potrzebom tych obywateli.

7.3. Podstawy tożsamości politycznej UE w świetle poszerzenia

Wyłaniająca się europejska jednostka polityczna może się opierać jedynie na podporządkowaniu się regułom i procedurom postrzeganym jako uczciwe i skuteczne, na zasadzie tolerancji i instytucjonalnych gwarancji respektowania różnicowania. Może to być postrzegane jako słaba, „ograniczona” postać legitymizacji, w przeciwieństwie do „pełnej”,

wspólnej tożsamości kulturowej, która jest podstawą silnych państw narodowych; gdybyśmy jednak widzieli w perspektywie UE jako państwo narodowe, stwarzałyby to tylko problemy nie do rozwiązania. To, jakiego rodzaju tożsamości potrzebuje Europa, można określić jedynie na podstawie zadań, jakie według nas ma ona podejmować, oraz uprawnień, jakie muszą być przekazane unijnym instytucjom dla zrealizowania tych zadań. Bieżące tendencje wskazują, że Europa będzie się rozwijała jako złożona, wielopoziomowa jednostka polityczna, w której zadania są dzielone między Unię, państwa członkowskie i organizacje niższego szczebla zgodnie z zasadą subsydiarności. Tożsamości narodowe i różnice kulturowe nadal będą ważnymi czynnikami w polityce prowadzonej na poziomie UE, a poszerzenie ku wschodowi bez wątpienia doda do tej potrawy świeżych przypraw. Jednak prawowitość Unii będzie budowana na całkiem innych podstawach, związanych ze skutecznością realizacji zadań, które są postrzegane jako przedmiot wspólnej troski i które najlepiej mogą być realizowane wspólnie.

Na tyle, na ile Europa potrzebuje tożsamości, musi ona być przede wszystkim tożsamością polityczną, zaś jej istotą są wartości demokratyczne. Dzisiaj dyskutuje się powszechnie w Unii Europejskiej o „deficycie demokracji”. Traktat Amsterdamski wniósł w tej sprawie niewiele. Jeśli nawet zwiększone uprawnienia Parlamentu Europejskiego spowodują poprawę demokratycznego nadzoru nad legislacją i odpowiedzialności Komisji, nie wywarło to zbyt dużego wrażenia na Europejczykach, o czym świadczy niski udział w europejskich wyborach w czerwcu 1999 roku w większości państw członkowskich. Problem wydaje się leżeć nie tyle w ograniczonych uprawnieniach Parlamentu Europejskiego, co w postrzeganiu przez ludzi wszystkich instytucji europejskich (łącznie z Parlamentem) jako odległych od ich codziennego życia, działających według niejasnych, niesłychanie skomplikowanych i biurokratycznych procedur oraz zatrudniających aroganckie, rozpuszczone i – co gorsza – skorumpowane elity. Tym dwóm ostatnim problemom można zapobiec za pomocą różnych reform instytucjonalnych, które są obecnie przygotowywane i muszą być wdrożone jako priorytetowe.

Problem „odległości” UE wydaje się trudniejszy do rozwiązania; dotyczy on również społecznej legitymizacji wielu państw o utrwalonej już demokracji, a także słabo zakorzenionych instytucji w nowych państwach demokratycznych. W tym kontekście trudno oczekiwać, że instytucje UE będą działały lepiej. Innymi słowy, „deficyt demokracji” jest nie tylko problemem rządu na poziomie europejskim, lecz również samych państw członkowskich. Problem polega na tym, czy – i w jaki sposób – może to i powinno być rozwiązane na poziomie europejskim, skoro można się spodziewać oporów wynikających z „odgórnego” podejścia naruszającego zasadę subsydiarności i autonomię polityczną państw członkowskich.

Mimo to UE zaangażowała się już w „odgórną” demokratyzację przyszłych, nowych państw członkowskich, określając warunki polityczne wstąpienia, wspierając reformy oraz obserwując działanie ich instytucji demokratycznych i struktur administracyjnych. Jak często wykazują poddawane tym zabiegom państwa Europy Środkowej i Wschodniej, widoczna jest w tym pewna ironia. Powszechna wiarygodność UE zyskałaby, gdyby „demokratyzacja” była traktowana jako ciągłe wyzwanie dla wszystkich państw członkowskich i dla samej Unii, jak również dla państw kandydujących. Zamiast jednokierunkowego transferu know-how z Zachodu na Wschód, większy nacisk powinien być kładziony na proces ciągłej, wzajemnej wymiany poglądów i doświadczeń związanych z ożywianiem demokracji i innowacjami na wszystkich poziomach europejskiej struktury politycznej. Proces ten mógłby być wspierany i ułatwany jako inicjatywa obejmująca całą Unię.

7.4. Rosnące znaczenie praw mniejszości wśród przyszłych politycznych problemów UE

Dziedziną, w której niebezpieczeństwo podwójnych standardów wydaje się najpoważniejsze w związku z poszerzaniem UE, są prawa mniejszości. Coraz trudniej będzie Unii zachować obecny agnostycyzm w sprawach mniejszości dotyczących własnych państw członkowskich w kontekście poszerzania i pogłębiania integracji. Poszerzenie działalności UE o dziedzinę praw mniejszości prawdopodobnie napotka na zacięty opór ze strony części państw członkowskich. Rzeczywiście, istnieją silne argumenty przemawiające za tym, aby państwa członkowskie same ustalały własną politykę wobec mniejszości, zgodnie z zasadą subsydiarności i z uwzględnieniem różnicowania będącego kluczem do skutecznych i lokalnie akceptowalnych rozwiązań. Można również argumentować, że prawami mniejszości zajmuje się już Rada Europy i OBWE.

Mimo to jest kilka powodów, dla których UE powinna się aktywniej zaangażować w problem praw mniejszości. Podstawowe zasady liberalizmu i demokracji, na których oparta jest Unia, muszą być wciąż konfrontowane z praktyką, z nowymi sytuacjami i zmieniającymi się okolicznościami, jeśli mają one pozostać wiarygodne. Państwa – łącznie z tymi, w których demokracja jest już utrwalona – mogą się uchylać od odpowiedzialności za angażowanie się w dialog z mniejszościami, zmierzający do wzajemnie akceptowalnych kompromisów. Z tego rodzaju lawirowania wyniknie prawdopodobnie zwiększona frustracja części mniejszości i być może bardziej ekstremistyczne żądania. Polaryzacja i usztywnianie stanowisk stwarza problem, który staje się coraz trudniejszy do rozwiązania.

Dotyychczas nacisk na prawa mniejszości kładziony przez UE w ramach polityki zewnętrznej wobec nowych państw demokratycznych okazał się skuteczny, jeśli chodzi o ujawnianie nacjonalistycznych tendencji ze strony większości i skłanianie do dialogu z mniejszościami w tych państwach, które we właściwym czasie mają się stać pełnymi członkami UE. Byłoby szkodliwe – i być może rzeczywiście przedwczesne – zaniechanie tego po zaakceptowaniu określonego kraju jako członka na podstawie założenia, że kwestia mniejszości została *ipso facto* „rozwiązana”. Historia pozostawiła trwałe pozostałości psychologiczne, których wyeliminowanie zajmie całe lata, jeśli nie pokolenia. Ponadto niektóre spośród nowych państw członkowskich wniosą ze sobą wewnętrzne problemy mniejszości, które będą bezpośrednio rzutowały na zewnętrzną politykę UE. Klarowne rozróżnienie między polityką „wewnętrzną” i „zewnętrzną”, jakie dotychczas charakteryzowało traktowanie praw mniejszości przez UE, będzie trudniejsze do utrzymania, niż kiedykolwiek.

Prawdopodobnie najbardziej znaczącą mniejszością, do której ma to zastosowanie, są Rosjanie w republikach bałtyckich. Podczas gdy zadawalający postęp w kierunku zakończenia stanu bezpaństwowości bałtyckich mniejszości rosyjskich jest warunkiem wstępnym członkostwa Estonii i Łotwy w UE, nabycie formalnego obywatelstwa nie wyeliminuje problemu ich pełnej integracji. Jeśli nawet (i gdy) Rosjanie nabędą obywatelstwo estońskie lub łotewskie, znaczna ich część prawdopodobnie będzie dążyła do opuszczenia tego raczej nieprzyjaznego i trudnego gospodarczo środowiska, w którym się znaleźli. Ich miejscem przeznaczenia nie będzie Rosja, lecz Niemcy, Francja i inne bogatsze kraje oraz bardziej otwarte społeczeństwa UE. Jednak wielu bałtyckich Rosjan opowiedziało się tymczasem za obywatelstwem rosyjskim: w Estonii istnieje obecnie największa populacja obywateli rosyjskich zamieszkujących poza Rosją – około 100 000 ludzi. Akceptując Estonię i Łotwę jako przyszłych członków, UE będzie również musiała wziąć na siebie ciężar tej sprawy w swoich relacjach z Rosją, która nadal będzie przejawiała czynne zainteresowanie swoimi obywatelami za granicą i może równie dobrze poszerzyć swój zakres zainteresowań o los Rosjan etnicznych i w ogóle osób rosyjsko-języcznych, jeśli nawet będą oni obywatelami UE. Dochodzimy do wniosku, że skuteczna polityka wewnętrzna w sprawach mniejszości

będzie wymagała ściślejszej koordynacji polityki państw członkowskich oraz większej spójności między celami wewnętrznymi i zewnętrznymi UE.

Można oczekiwać, że integracja europejska jako taka ograniczy tradycyjne napięcia między większością a mniejszością w Europie Środkowej i Wschodniej, związane z roszczeniami terytorialnymi, ponieważ zapewnia ona bezpieczne środowisko i stabilne granice, których dotychczas w tym regionie brakowało, a także sprzyja pomyślności ekonomicznej. Jednak własna polityka UE etapowego poszerzania ku wschodowi podtrzymuje te napięcia. Najpoważniejszym przypadkiem jest bez wątpienia sprawa mniejszości węgierskiej w państwach sąsiadujących z Węgrami (Słowacja, Rumunia, Ukraina i Serbia), z których żadne nie zostanie przyjęte wraz z Węgrami w pierwszym etapie poszerzania ku wschodowi. „Problem” słowacki może być złagodzony całkiem szybko poprzez przyspieszenie negocjacji akcesyjnych w taki sposób, aby Słowacja wstąpiła do Unii w tym samym czasie, co Węgry. Przypadek Rumunii jest trudniejszy. Rząd rumuński od roku 1996 dokonywał pewnych ważnych gestów w stosunku do mniejszości węgierskiej (choć główne sprawy pozostały nie rozwiązane), jednak postęp reform gospodarczych w tym państwie jest powolny. Członkostwo w UE wydaje się być sprawą odległą o wiele lat. Tymczasem utrzymanie obowiązku posiadania wiz przez obywateli rumuńskich podróżujących do państw członkowskich UE oraz przyjęcie przez Węgry postanowień z Schengen będzie oznaczało, że członkowie mniejszości węgierskiej napotkają na niespotykane przeszkody w odwiedzaniu Węgier, co dotychczas było dla nich stosunkowo proste. To samo ma zastosowanie do mniejszości węgierskich na Ukrainie i w Serbii; ostateczne relacje tych państw z UE muszą dopiero być określone.

Przyjęcie przez Węgry postanowień z Schengen bez modyfikacji mogłoby stanowić złamanie zobowiązań traktatowych wobec Rumunii przewidujących swobodne, trans-graniczne kontakty mniejszości. Traktat ten zyskał uznanie międzynarodowe jako poważny krok w stronę pojednania między obydwoma państwami. Został zawarty w roku 1996 dopiero po długich i trudnych negocjacjach oraz w wyniku silnych nacisków ze strony samej UE. UE i jej państwa członkowskie mogłyby również znaleźć się w konflikcie z własnymi zobowiązaniami międzynarodowymi (wynikającymi z Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z roku 1990, Deklaracji Narodów Zjednoczonych z roku 1992 w sprawie praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych oraz z Ramowej Konwencji Rady Europy z roku 1995 w sprawie ochrony mniejszości narodowych) do zapewnienia osobom należącym do mniejszości narodowych prawa do ustanawiania i utrzymywania nieskrępowanych kontaktów z obywatelami innych państw o wspólnym pochodzeniu etnicznym lub narodowym.

Chociaż UE nie musi się bezpośrednio angażować w stosunki bilateralne między Węgrami i ich sąsiadami, z pewnością powinna w większym stopniu uwzględniać ujemny wpływ, jaki może wywierać na te stosunki jej własna polityka. Nieco podobna sprawa dotyczy Polski i jej sąsiadów wschodnich; w dalszej perspektywie, gdy sama Rumunia będzie gotowa do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, UE będzie musiała bliżej zainteresować się bardzo wrażliwymi kwestiami stosunków Rumunii z Ukrainą i Mołdawią, które są zabarwione trudnymi sprawami mniejszości narodowych i etnicznych oraz terytorialnymi.

7.5. Obecna sytuacja społeczności imigrantów w świetle roszczeń mniejszości narodowych

Kwestia praw społeczności imigrantów staje się obecnie dla UE pilna. Istnieje teraz podstawowe rozróżnienie między migrantami „wewnętrznymi” – osobami posiadającymi obywatelstwo UE oraz towarzyszące mu prawa swobodnego przemieszczania się i niedyskryminacji – a imigrantami „zewnętrznymi” z krajów trzecich, którzy tym nie dysponują. Niektóre porozumienia międzynarodowe zawarte między Wspólnotą Europejską a

takimi krajami trzecimi, jak Turcja lub Maroko, nadają pewne ograniczone prawa obywatelom tych krajów w sferze zatrudnienia, jednak nie zawierają postanowień dotyczących kulturowych praw imigrantów. Wzrastające drugie i trzecie pokolenia osiadłych imigrantów prawdopodobnie nie będą tak pełne szacunku i będą bardziej wymagające od swoich rodziców, jeśli chodzi o prawa kulturowe; zaczyna to być dostrzegane jako problem, z którym muszą się uporać państwa, w których się oni urodzili i dorastali. Inni obywatele państw trzecich, niezależnie od tego, czy mają status stałych mieszkańców w goszczących ich państwach, czy też nie, według prawa Wspólnoty nie posiadają żadnych praw. Zgodnie z określeniem włoskim są to *extracomunitari* – tzn. pochodzą spoza Wspólnoty Europejskiej, lecz z tego samego powodu pozostają na zewnątrz „społeczności” narodowej.

Trudno będzie UE nadal ignorować kwestie imigracji i integrowania obywateli państw trzecich. Rozróżnienie między „uprzywilejowanymi” osobami zagranicznymi, które są obywatelami UE, a „zwykłymi” osobami zagranicznymi, które tego obywatelstwa nie posiadają, jest niespójne z zaangażowaniem UE w sprawę praw człowieka, które w zasadzie odnosi się do wszystkich jednostek, niezależnie od ich statusu. W szczególności, tworzenie rynku wewnętrznego pomyślanego jako obszar bez granic wydaje się implikować prawo UE do określania statusu prawnego grup mniejszościowych pochodzących spoza Unii. Jednak silne obawy większości państw członkowskich spowodowały zablokowanie wszelkich poważnych inicjatyw w tej dziedzinie.

Przyjęcie nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej w sposób nieunikniony doprowadzi do konfrontacji bogatszych, istniejących członków ze znaczną liczbą nowych, „wewnętrznych” migrantów, których potrzeby i prawa mogą nie być wystarczająco zaspokojone przez istniejące prawo UE, i których integracja może wymagać dodatkowych środków politycznych. Jest to szczególnie ważny powód, aby sama UE bezpośrednio zainteresowała się tym, kiedy prawa takich migrantów staną się (lub powinny się stać) przedmiotem wspólnej troski wszystkich państw członkowskich. Dotyczy to w szczególności przypadku Romów, którzy stanowią największą, pan-europejską mniejszość trans-narodową, od dawna obecną we wszystkich istniejących państwach członkowskich, teraz zaś wyłaniającą się w Europie Środkowej i Wschodniej jako mniejszość zdecydowanie największa, najbardziej marginalizowana i społecznie upośledzona. Poświęcano im niewiele uwagi, ponieważ brakowało im wykształcenia, organizacji politycznej i silnego poparcia ze strony jakiegoś zewnętrznego „kraju macierzystego”. Ich potrzeby były ignorowane dlatego, że nie zagrażali porządkowi międzynarodowemu, zaś uprzedzenia wobec nich były równie silne na Zachodzie, jak i na Wschodzie. Byli po prostu traktowani jako „problem społeczny” i „utrapienie”.

Skuteczny postęp w rozwiązywaniu problemów mniejszości drogą dialogu i negocjacji wymaga, aby te mniejszości dysponowały zasobami i zdolnościami do skutecznego formułowania i wygłaszania swoich żądań. Jeśli tak nie jest, i jeśli dana mniejszość jest rozproszona wśród kilku państw członkowskich – a tak właśnie jest w przypadku Romów – wymagane jest działanie wspólne; rola UE mogłaby polegać na wspieraniu inicjatyw państw członkowskich i organizacji pozarządowych. Powinny być popierane działania w tej dziedzinie zapoczątkowane już w ramach programu PHARE i zasilane dodatkowymi zasobami.

7.6. Reakcje instytucjonalne i możliwe przyszłe działania na poziomie UE

UE zaangażowała się już w skromny sposób w problemy mniejszości wewnętrznych. Odegrała dyskretną rolę we wspieraniu procesu pokojowego w Irlandii Północnej poprzez finansowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Z inicjatywy Parlamentu Europejskiego zapewniła wsparcie finansowe programu działań dotyczących języków i kultur

mniejszościowych. Inicjatywa ta nie została jednak zaaprobowana przez Radę Ministrów, więc jej istnienie pozostaje niebezpiecznie uzależnione od wyniku corocznych zmagania między PE a Radą nad budżetem Wspólnoty. Gdyby Rada wykazała wolę polityczną, program taki mógłby stanowić podstawę trwalszego i bardziej skoncentrowanego podejścia. W samym Traktacie z Maastricht została zasygnalizowana gotowość państw członkowskich do akceptacji rozwijania przez Unię programów działań kulturowych i edukacyjnych mających na celu promowanie „rozkwitów kultur państw członkowskich z uwzględnieniem ich zróżnicowania narodowego i regionalnego” (artykuł 128). Stanowi to podstawę dalszego rozwijania działań UE zmierzających do wspierania kultur mniejszościowych.

Nowy artykuł 6A Traktatu Amsterdamskiego uprawnia Wspólnotę Europejską do „podejmowania odpowiednich działań w celu zwalczania dyskryminacji wynikającej z płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, religii lub wiary, niesprawności, wieku lub orientacji seksualnej”. Wyraźną intencją tego postanowienia była dbałość o społeczności imigrantów, nie widać jednak przeszkód, aby z takiej ochrony nie mogli korzystać Romowie i tradycyjne mniejszości etniczne związane z określonym terytorium. Rezultatem może być coraz częstsze odwoływanie się członków mniejszości do Trybunału Sprawiedliwości, a także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Użyteczną instytucją uzupełniającą mogłoby być powołanie Rzecznika Praw Mniejszości UE, który corocznie składałby sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu na temat pozytywnych doświadczeń i obiecujących innowacji, a także problemów występujących we wszystkich państwach członkowskich. Prawa jednostek i mniejszości występujących zbiorowo do składania petycji rzecznikowi, w połączeniu z prawem rzecznika do prowadzenia śledztw i przedstawiania zaleceń, mogłoby zapobiec niebezpieczeństwu przeciążenia Trybunału Sprawiedliwości i przyczynić się do promowania poszukiwania konsensusu zamiast konfrontacji. Nie dublowałoby to, lecz uzupełniałoby pracę Wysokiego Komisarza OBWE do spraw mniejszości oraz Rady Europy, przyczyniając się do ściślejszej koordynacji i umocnienia zasady równego traktowania problemów w miarę ich pojawiania się we wszystkich państwach członkowskich UE.

Programy regionalne stały się już utrwalonym i rozbudowanym obszarem działania UE. Wiele spraw regionalnych ma również wymiar związany z mniejszościami etnicznymi. Być może, ogólna tendencja zwiększania autonomii regionalnej widoczna w większości krajów członkowskich wystąpi również w nowych państwach członkowskich. Decentralizacja państwa w Europie Środkowej i Wschodniej ma przed sobą długą drogę, jeśli ma doprowadzić do osłabienia napięć większość-mniejszość tam, gdzie napięcia te obejmują mniejszości umiejscowione terytorialnie. Żądania „autonomii” będą wydawały się mniej groźne i mniej izolacjonistyczne, jeśli będą mogły być zaspokojone drogą zwiększania uprawnień samorządów we wszystkich społecznościach lokalnych. Decentralizacja może się również przyczynić do ożywienia demokracji i wzmocnienia legitymizmu.

Fundusze rozwoju regionalnego UE mogłyby więc odegrać rolę daleko wykraczającą poza sprawy ściśle gospodarcze i mogłyby posłużyć do wspierania zarówno demokratyzacji, jak i praw mniejszości. Program rozwoju regionalnego UE pod nazwą „Interreg”, który służył do wspierania planów współpracy trans-granicznej wśród państw członkowskich, zaczął być używany wspólnie z PHARE do wspierania podobnych planów między istniejącymi a przyszłymi państwami członkowskimi (zwłaszcza między regionami przygranicznymi Niemiec, Czech i Polski; w przygotowaniu jest plan współpracy między Austrią a Węgrami). Realizacja planów „Interreg” nie zawsze przebiegała gładko i pomyślnie, jednak w Europie Środkowej przeszkodą było nie tyle tradycyjne uwrażliwienie, co niewystarczające zasoby PHARE i rządów Europy Środkowej i Wschodniej w porównaniu z partnerami z UE.

Wystąpiły również godne pożałowania problemy w samej Komisji: „Interreg” i PHARE są

zarządzane przez różne departamenty, co prowadzi do biurokratycznego zamętu, sporów i trudności w koordynacji.

Przy każdym planowaniu nowych programów UE standardową praktyką powinno być analizowanie pośrednich implikacji w odniesieniu do praw mniejszości i w razie potrzeby przeznaczanie na ten cel dodatkowych funduszy. Chociaż pieniądze w żadnym razie nie rozwiążą wszelkich problemów mniejszości, skala nowych problemów zarówno w granicach poszerzonej Unii, jak i poza nimi, wymaga przeznaczania zwiększonych zasobów ukierunkowanych bezpośrednio na rozwiązywanie spraw mniejszości.

Rozdział 8: Transformacja gospodarcza, akcesja i globalizacja

W dziedzinie gospodarki istniejące państwa członkowskie UE i pozostające na etapie transformacji gospodarczej państwa Europy Środkowej i Wschodniej stoją przed wyzwaniem wzajemnego dostosowania się do siebie, jednocześnie zaś muszą przystosować się do silnej presji konkurencyjnej o charakterze globalnym. Przystosowania te będą kosztowne dla obydwu stron, jednak kosztów tych nie sposób uniknąć niezależnie od tego, czy UE poszerzy się, czy też nie, ani też od tego, czy akcesja obejmie wszystkie państwa stowarzyszone tego regionu, czy też jedynie część z nich. Koszty w przypadku nie poszerzenia, lub w przypadku poszerzenia powolnego prawdopodobnie byłyby wyższe dla wszystkich zainteresowanych; zarazem korzyści gospodarcze płynące z poszerzenia powinny z nawiązką przewyższyć te koszty i wzmocnić pozycję Europy w gospodarce światowej, jeśli warunki integracji będą właściwe.

*8.1. Przyjęcie *acquis* a rozwój gospodarczy państw kandydujących*

Żadne spośród dziesięciu państw stowarzyszonych nie jest gospodarczo przygotowane do akcesji w bliskiej przyszłości. Nie powstrzymało to jednak UE i jej państw członkowskich od decyzji o rozpoczęciu procesu poszerzenia. Chociaż gospodarka – i słusznie – nie stanowiła decydującego argumentu przeciwko poszerzeniu, to jednak ona właśnie wyznacza tempo i metody poszerzenia. Gospodarki Europy Środkowej i Wschodniej mogłyby się stać nowymi „tygrysami gospodarczymi”, co byłoby istotnym czynnikiem dynamizacji gospodarki europejskiej i przyniosłoby korzyści Unii jako całości. W krótkim i średnim okresie pozostają jednak wątpliwości, czy wielkie sektory przemysłu i rolnictwa tych państw zniosą presję konkurencyjną towarzyszącą wczesnej, pełnej integracji z jednolitym rynkiem europejskim. Rosnące bezrobocie mogłoby dotknąć Wschód jeszcze silniej, niż Zachód. Stagnacja poziomu życia i ograniczone możliwości mogłyby skłonić do emigracji większość wartościowych, wysoko wykwalifikowanych pracowników. Jeśli nawet rozbieżności społeczno-gospodarcze między istniejącymi a nowymi członkami UE zmniejszyłyby się w wyniku poszerzenia, mogłyby się powiększyć nierówności regionalne w ramach nowych państw członkowskich (co wykazały doświadczenia poprzednich poszerzeń).

Głównym zadaniem jest opracowanie odpowiedniej strategii przejściowej etapowego integrowania nowych członków. Zbyt często przyjmuje się za pewnik, że wymagania odnoszące się do przemian gospodarczych są takie same, jak odnoszące się do akcesji, co nie zawsze zachodzi. Jest oczywiste, że ogólna perspektywa akcesji stanowi potężny czynnik skłaniający rządy do stosowania bolesnych środków przekształceń gospodarczych, zaś wiele spośród *acquis* wspólnego rynku UE jest odpowiednich dla dowolnej gospodarki rynkowej, która w istotnym stopniu zależy od handlu z UE. Jednak te *acquis* powstały z myślą o wysoce rozwiniętych, wyrafinowanych gospodarkach rynkowych, nie zaś o słabych, opóźnionych w

rozwoju, które mają przed sobą ogromne problemy strukturalne. Przyjmuje się za pewnik istnienie wielu dobrze funkcjonujących instytucji administracyjnych zdolnych do wdrażania złożonych zasad i monitorowania ich przestrzegania. Jednak to właśnie ramy instytucjonalne i administracyjne są podstawowymi słabymi punktami, jakie zostały zidentyfikowane w przygotowanym przez Komisję dokumencie *Agenda 2000* we wszystkich gospodarkach znajdujących się na etapie przekształceń (patrz również Grabbe, 1999). Klarowny harmonogram etapowego wdrażania *acquis* nie tylko wzmocniłby polityczne zaangażowanie rządów państw kandydujących we wprowadzanie bolesnych reform, lecz również upewniłby producentów i pracowników w istniejących państwach członkowskich, że ustalenia przejściowe mają określony czas trwania i w możliwie najkrótszym czasie doprowadzą do prawdziwie równorzędnej gry. Podczas gdy istniejące państwa członkowskie bez wątpienia będą gotowe do zaakceptowania takiego podejścia, konieczne jest uniknięcie pokusy wykorzystania szczególnie społecznych i środowiskowych *acquis* do postawienia wysokich barier przed nowymi członkami. Standardy społeczne i środowiskowe zawarte w *acquis* są wysoko cenione przez obywateli istniejących państw członkowskich, jednak nowi członkowie nie będą w stanie im sprostać jeszcze przez wiele lat, a wymagane koszty musiałyby spowodować zmianę przeznaczenia zasobów w krótkim i średnim okresie, co zmniejszyłoby szansę osiągnięcia szybkiego wzrostu. W dłuższym okresie doprowadziłoby to do wyższych kosztów UE jako całości. Zamiast więc nakładać nadmierne wymagania wobec nowych państw członkowskich, UE i jej istniejące państwa członkowskie zrobiłyby lepiej reformując własne przepisy pod kątem dostosowania ich do wymagań konkurencji globalnej.

8.2. Wymagania finansowe i administracyjne związane z poszerzeniem

Poszerzenie niesie ze sobą nieuniknione konsekwencje dla budżetu UE. Dla państw kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej jest oczywiste, że poszerzenie nie może być pomyślnie zrealizowane bez zwiększenia budżetu, jednak bynajmniej nie jest to oczywiste dla rządów istniejących państw członkowskich. Ich niechęci do zwiększania budżetu dorównuje frustrująca nerwowość polityczna, gdy przychodzi reformować strukturę tego budżetu. Reforma budżetu, znacznie opóźniona, jest w trakcie realizacji. Jednak schemat poprzednich poszerzeń polegający na tym, że wchłanianie nowych, biedniejszych członków podwajając rozmiar funduszy strukturalnych i kohezyjnych nie zostanie powtórzony. Bez wątpienia jest prawdą, że świat się zmienił i że globalne realia gospodarcze i polityka wewnętrzna uniemożliwiają transfer zasobów na uprzednią skalę. Można również argumentować, że wyniki poniesionych wydatków były wątpliwe – nierówności regionalne w ramach UE pozostały znaczne.

Jednak transfer budżetu UE pozostaje sprawą zasadniczą. Mimo wszystkich niepowodzeń, transfer ten odegrał ważną rolę w podtrzymywaniu tempa integracji po poprzednich poszerzeniach. Był on korzystny nie tylko dla nowych, biedniejszych członków, którzy uzyskali kompensatę kosztów przyjęcia *acquis*, lecz również dla bogatszych, istniejących członków, których problemy dostosowania sektorowego i regionalnego zostały złagodzone. Stosowane obecnie w UE zasady polityki budżetowej mogą doprowadzić do wylania dziecka razem z kąpielą. Nie tylko poszerzenie, lecz również unia monetarna wydaje się wymagać znacznych zasobów związanych z kompensacyjnymi transferami między-regionalnymi, jeśli mamy sobie poradzić z integracją pod względem politycznym i gospodarczym.

Ponadto jest obecnie jasne, że koszt odbudowy na Bałkanach po wojnie w Kosowie obciąża głównie konto UE i jej państw członkowskich. Ta ogromna ludzka tragedia stanowi praktyczną naukę dla państw członkowskich UE, jaki jest koszt nie zaangażowania się czynnie i we właściwym czasie, jeśli na progu pojawia się kryzys. Pilnie muszą być znalezione nowe formy stowarzyszenia, aby sprostać specyficznym potrzebom zbiedniałych

krajów borykających się ze skutkami wojny, takich jak Albania, Macedonia i Bośnia.

Chociaż UE będzie naciskana przez te kraje z zamiarem uzyskania obietnicy ich ostatecznego członkostwa w Unii, może się to stać jedynie w dalekiej perspektywie. Tymczasem ważniejsze jest możliwie najpełniejsze, polityczne włączenie stowarzyszonych państw bałkańskich do instytucji i procesów UE, na przykład poprzez wspólne sesje z Radą, członkostwo ze statusem obserwatora lub bez prawa głosu w odpowiednich organizacjach UE, takich jak Parlament, oraz oddelegowanie pracowników do Komisji, ECB i EIB (patrz CEPS, kwiecień 1999).

UE zostanie bezpośrednio zaangażowana w program odbudowy Kosowa i musi być gotowa do zareagowania na poważny kryzys wewnętrzny, jaki wcześniej czy później wybuchnie w Jugosławii. Jednocześnie te trudne wymagania nie mogą odciągnąć uwagi od takich krajów stowarzyszonych, jak Rumunia i Bułgaria, jeśli ma być osiągnięty podstawowy cel zaangażowania UE – stabilizacja gospodarcza i polityczna w całym regionie południowo-wschodniej Europy.

Zarówno w Komisji, jak i w krajach kandydujących będą potrzebne nie tylko dodatkowe zasoby finansowe, lecz również – na znacznie większą skalę – wysoko wykwalifikowana i doświadczona kadra administracyjna. UE już obecnie wspomaga nowych członków za pomocą programu Partnerstwa Akcesyjnego, aby mogli się oni przygotować do poszerzenia. Nagromadzona wiedza i doświadczenie praktyczne UE w kształceniu i szkoleniu, rozwijaniu aktywnej polityki zatrudnienia i sterowania rynkiem pracy, budowaniu instytucji i modernizacji administrowania będą teraz musiały być użyte również w znacznie trudniejszym i wymagającym kontekście odbudowy państw bałkańskich.

Stanowi to bezprecedensowe poszerzenie zakresu działania Komisji i implikuje długookresowe zobowiązanie do znacznie głębszego zaangażowania się w wewnętrzne sprawy nowych państw członkowskich i stowarzyszonych, niż było to konieczne uprzednio. Skuteczne zarządzanie stabilizacją i ostateczną integracją wschodnich i południowo-wschodnich sąsiadów UE wymaga głębszej współpracy między istniejącymi państwami członkowskimi. Skala i złożoność zadania integracji tak zróżnicowanego zakresu struktur gospodarczych z UE w sposób nieunikniony wskazuje, że Europa musiałaby się rozwijać jako twór wielopoziomowy, o „zmiennej geometrii”, przy czym amsterdamskie postanowienia dotyczące „elastyczności” byłyby realizowane w nowy i nie przewidywany sposób. Trudności i niebezpieczeństwa tego procesu były szeroko dyskutowane, konieczne jest jednak przemyślenie granic zróżnicowania i wyraźniejsze zdefiniowanie priorytetowych obszarów jednolitości w nowej rzeczywistości poszerzonej UE o znacznie zwiększonej odpowiedzialności za stabilizację ekonomiczną i rozwój regionu bałkańskiego. Jako minimum wymagałoby to wysiłków politycznych po stronie państw członkowskich zmierzających do utrzymania tempa integracji oraz zaangażowania we wzajemne wspieranie się i współpracę.

Trans-graniczna współpraca regionalna odegra zasadniczą rolę w rozwoju gospodarczym Europy. Posłuży ona przyspieszeniu integracji pierwszej fali nowych państw członkowskich promując wzrost, zwłaszcza w ich biedniejszych, wschodnich regionach. Przyczyni się też do uniknięcia niebezpieczeństwa nowych barier i związanych z nimi napięć gospodarczych między państwami stowarzyszonymi Europy Środkowej i Wschodniej oraz między nimi a ich sąsiadami ze Wschodu i Południowego Wschodu. W roku 1996 nieoficjalny handel trans-graniczny był szacowany na ponad 25% całego handlu Polski z jej wschodnimi sąsiadami i blisko 50% jej handlu z Ukrainą. Nacisk UE na wzmocnienie kontroli granic zgodnie z systemem przyjętym w Schengen wywołał istotne straty w Polsce i u jej wschodnich sąsiadów. Podobne trudności powstają między „pierwszą falą” państw akcesyjnych a ich sąsiadami. Musi być znalezione bardziej elastyczne i skuteczniejsze podejście.

Przywrócenie więzi gospodarczych między byłymi republikami jugosłowiańskimi a innymi państwami bałkańskimi będzie sprawą o znaczeniu podstawowym dla ożywienia tego regionu. W programie gospodarczym dla regionu bałkańskiego muszą być wbudowane zachęty wspomagające ten proces. Węgry wydają się obecnie skłonne do odgrywania aktywniejszej roli we współpracy gospodarczej w południowo-wschodniej Europie i mają ku temu warunki w postaci bliskich związków z Chorwacją, Jugosławią i Rumunią oraz doświadczenia we wprowadzaniu reform politycznych i gospodarczych. Również Słowenia mogłaby odegrać tutaj pożyteczną rolę. Starania podejmowane w tym regionie przez UE mogłyby być znacznie usprawnione dzięki wiedzy i doświadczeniu sąsiednich krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które powinny być włączone w ten proces jako pełni i aktywni partnerzy.

8.3. Migracja w poszerzonej UE

Widoczna rozbieżność ekonomiczna między Wschodem i Zachodem Europy w połączeniu z kryzysem na Bałkanach i ogólnym kontekstem przyspieszenia globalizacji, nieuchronnie pobudzi nowe i nasilone ruchy migracyjne w Europie, głównie – lecz nie tylko – ze Wschodu na Zachód. Perspektywa niekontrolowanych fal imigrantów zalewających zachodnie rynki pracy i wymagających znacznych zasobów publicznych wzbudziła niepokój na Zachodzie. Jednak ze wszystkich danych wynika, że przepływy migracyjne z krajów kandydujących do Europy Środkowej i Wschodniej na zachód nie będą ogromne. Prawdopodobnie pozostaną one stabilne na obecnym poziomie, a pod pewnymi względami mogą się zmniejszyć (co byłoby zgodne ze zjawiskami obserwowanymi podczas poprzednich poszerzeń UE o biedniejsze kraje Europy Południowej). Większe problemy może stwarzać nieprzewidywalny wzrost migracji do Europy Środkowej i Wschodniej z dalszych krajów, powodowany nie tylko motywami ekonomicznymi, lecz uciskiem politycznym, kryzysami i załamaniem się państw. Niektóre wynikające z tego problemy zostaną przedstawione w następnym podrozdziale w takim zakresie, w jakim dotyczą polityki udzielania azylu, imigracji oraz polityki zagranicznej i przyjętego w niej podejścia do zarządzania granicami. W tym podrozdziale skupimy się na aspektach ekonomicznych migracji w Europie.

Zdecydowana większość (około 85%) obecnego przepływu osób z krajów kandydujących do Europy Środkowej i Wschodniej do UE przypada na „turystów-handlowców” i „turystów-pracowników” wykorzystujących bezwizowe podróże do krajów Unii do zwiększenia swoich niskich dochodów i uzyskania dodatkowej gotówki w celu zakupu zachodnich towarów konsumpcyjnych. Około 600 000 – 700 000 turystów-pracowników podróżuje kilkakrotnie każdego roku (przeciętnie na 2,5-3 miesiące), aby podejmować tymczasową, nie udokumentowaną pracę, podczas gdy w każdej chwili w Europie zachodniej znajduje się około 300 000 legalnie zatrudnionych pracowników kontraktowych. Znacznie częściej – niemal wyłącznie do Niemiec i Austrii – przekraczają granicę turyści-handlowcy; zwykle odbywa się to od kilku razy na miesiąc w przypadku osób uzupełniających swoje regularne dochody do wielu razy dziennie w przypadku tzw. „mrówek”, dla których te podróże handlowe stały się głównym zajęciem. Jest mało prawdopodobne, aby ci tymczasowi, krótkookresowi, poszukujący dochodu migranci stanowili obciążenie finansowe dla państw członkowskich UE. Świadczenia publiczne, z jakich korzystają, takie jak ubezpieczenie zdrowotne, zasiłki dla bezrobotnych i ubezpieczenie społeczne, są pobierane w ich krajach macierzystych, nie na Zachodzie. Podczas pobytu za granicą pozostawiają swoje rodziny i dlatego nie wymagają opieki społecznej ani edukacji publicznej w krajach, które ich przyjmują.

Pozostała część osób migrujących obejmuje wysoko kwalifikowanych, głównie młodych, zawodowych menedżerów z odnoszących sukcesy firm prywatnych, w tym wschodnio-

zachodnich *joint ventures* i firm trans-narodowych, a także naukowców i pracowników akademickich oraz studentów pobierających zachodnie stypendia, z których niektórzy znajdują następnie pracę na Zachodzie stwarzającą im korzystniejsze warunki zawodowe i znacznie wyższe płace od tych, na jakie mogą liczyć u siebie.

Zachodnie komentarze dotyczące tej tendencji koncentrują się często na czynniku „tłoczenia” – poszukiwaniu pracy i wyższych dochodów przez pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej – przy czym pomijana jest rola czynnika „ssania” ze strony samej gospodarki zachodnioeuropejskiej oraz to, w jaki sposób imigracja służy zachodnim potrzebom i interesom. Sztywny, nadmiernie skrepowany przepisami rynek pracy powoduje występowanie znacznego zapotrzebowania firm zachodnich (głównie w przemyśle budowlanym) na pracę elastyczną, w niepełnym wymiarze godzin i o niskiej płacy. System kwot stosowany przez niektóre wysoko rozwinięte kraje członkowskie UE i umożliwiający kontraktowanie pracowników zagranicznych z niższymi płacami i na mniej korzystnych warunkach, niż pracowników krajowych, stanowił odpowiedź na to zapotrzebowanie, w żadnej mierze jednak go nie zaspokoił. Tam, gdzie środki legalne będą niedostępne, firmy będą się uciekać do zatrudniania nieudokumentowanego. Podejście to jest uzupełniane przez gotowość ekonomicznych imigrantów ze wschodu do podejmowania takiej pracy, co jest wynikiem syndromu *homo sovieticus* – wzoru zachowań i postaw wykształconych w okresie komunistycznym, który teraz może być wykorzystany w nowym kontekście ekonomicznym. Obejmuje on głęboko zakorzenione nawyki walki z systemem i naginania zasad dla osiągnięcia celów osobistych oraz tradycję polegania na protekcji i sieciach nieformalnych. Starzenie się populacji Europy Zachodniej i wynikający z tego spadek populacji w wieku roboczym przyczynia się do napięć na rynku pracy, które skłaniają do przyjmowania migrujących pracowników. Dla Zachodniej Europy przewiduje się kilkuletni okres niedostatku siły roboczej na początku następnego stulecia. Ponadto, rosnąca populacja emerytów i stosunkowo wysoki udział kobiet zatrudnionych w pełnym wymiarze poza domem wywołuje silne zapotrzebowanie zachodnioeuropejskiej klasy średniej na tanie i elastyczne usługi wykonywane w domu.

W ocenie przyszłych tendencji rozwoju przepływów migracyjnych między Europą Środkową i Wschodnią a Europą Zachodnią muszą być brane pod uwagę nie tylko ciągłość i zmiany wymienionych powyżej czynników „tłoczenia” i „ssania”, lecz również ograniczenia dalszego wzrostu. Nagły, skokowy wzrost ruchu trans-granicznego w pierwszych latach postkomunistycznych nie został podtrzymany. Po dramatycznym okresie, kiedy to granice zostały otwarte po raz pierwszy, napływ ustabilizował się i prawdopodobnie pozostanie stabilny nawet po uzyskaniu pełnego członkostwa w UE. Główne czynniki ekonomiczne – transformacja gospodarcza i „doganianie” w Europie Środkowej i Wschodniej, globalna presja konkurencyjna oraz zapotrzebowanie na elastyczną i taną pracę na Zachodzie – będą nadal czynne przez pewien czas. Jednak turyści-handlowcy z krajów kandydujących wkrótce staną się gatunkiem zagrożonym. Trwa już realizacja kilku projektów na pograniczu polsko-niemieckim, czesko-niemieckim, czesko-austriackim i węgiersko-austriackim zmierzających do przekształcenia tych słabo rozwiniętych obszarów w mikro-regiony o zagęszczonej infrastrukturze handlowej i usługowej służącej populacjom po obu stronach granicy, co ukróci działalność indywidualnych turystów-handlowców. Rozwój tych mikro-regionów stworzy miejsca pracy, doprowadzi do wzrostu niewielkiej obecnie liczby osób dojeżdżających do pracy poprzez granicę i pobudzi trans-graniczne podróże związane z zakupami w obydwu kierunkach. Niektóre rodzaje nieformalnego handlu trans-granicznego wydają się jednak mieć szansę kontynuacji, co mogłoby dotyczyć zwłaszcza towarów używanych, szczególnie zaś samochodów. Wewnątrz-regionalna migracja wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej wzrośnie w stosunku do obecnego, raczej niskiego poziomu.

Muszą być brane pod uwagę ograniczenia dalszego wzrostu migracji z krajów kandydujących. Migracja jest dla jednostek opcją kosztowną i stresującą; jedynie mniejszość ma dostatecznie dużo odwagi i (lub) desperacji, aby podjąć ryzyko szukania pracy za granicą, w środowisku często dalekim od przyjaznego. Obawa przed wyzyskiem w pracy i opowieści o „złych doświadczeniach innych” również silnie odstrasza potencjalnych imigrantów. Wysokie koszty zakwaterowania na Zachodzie i brak znajomości języka dla wielu okazuje się ogromną przeszkodą. Ponadto osoby migrujące z krajów kandydujących napotykać na konkurencję ze strony imigrantów z trzeciego świata, gotowych zaakceptować jeszcze niższe płace i gorsze warunki. Ponieważ poziom płac w Europie Środkowej rośnie i zaczyna się zbliżać do poziomu zachodniego, bilans kosztów i korzyści emigracji zmieni się na korzyść pozostania w domu.

Kraje Europy Środkowej i Wschodniej od czasu upadku komunizmu same stały się miejscem imigracji. Główny napływ turystów-pracowników i turystów-handlowców z Rosji, Białorusi, Ukrainy i Litwy jest napędzany przez występujące w tych krajach problemy gospodarcze. Szacuje się, że w roku 1996 granice między Europą Środkowo-Wschodnią a Europą Wschodnią zostały przekroczone 10-14 milionów razy. Podobnie, jak w przypadku analogicznego ruchu między Europą Środkowo-Wschodnią a Europą Zachodnią, liczba ta odnosi się w rzeczywistości do wielokrotnych przejść przez mniejszą grupę osób. W przeciwieństwie do swoich odpowiedników z Europy Środkowo-Wschodniej ci tymczasowi imigranci ze wschodu są raczej lepiej wykształceni, o wysokim udziale absolwentów szkół wyższych. Największa liczba turystów-pracowników – około 700-800 tysięcy – przybywa corocznie do Polski, pracując za połowę wynagrodzenia pracowników miejscowych, w warunkach pozbawionych ochrony. Jak wspomniano wyżej, nieoficjalny handel transgraniczny jest pokaźny i przynosi korzyści obydwu stronom.

Aby obraz przepływów migracyjnych w Europie był kompletny, nie powinniśmy zaniedbywać narastającego ruchu z Zachodu na Wschód. W roku 1996 liczba oficjalnie zarejestrowanych obywateli Zachodu mieszkających w Europie Środkowej i Wschodniej osiągnęła poziom około 120 000. Około połowa z nich to powracający emigranci z czasów komunistycznych, albo osiedlający się na stałe, albo podróżujący w tę i z powrotem między ojczyzną a krajem przybranym. Pozostali to emigranci z Zachodu. Ogromna większość z nich ma wyższe wykształcenie, wysokie umiejętności zawodowe i pracuje w firmach transnarodowych i innych zagranicznych firmach produkcyjnych i usługowych, organizacjach międzynarodowych, agencjach UE oraz jako konsultanci, prawnicy i pracownicy akademicy. Można oczekiwać wzrostu liczby takich emigrantów w miarę, jak kraje Europy Środkowej i Wschodniej będą się integrowały z UE i z gospodarką globalną. Czynniki „tłoczenia” również ogrywają rolę w emigracji z państw zachodnich, w których znaczna liczba wysoko wykwalifikowanych pracowników została zwolniona. Co interesujące, coraz większa liczba emigrantów z Zachodu pracuje bez udokumentowania – w Polsce i w Czechach oceniono ostatnio ich liczbę odpowiednio na 50 000 i 40 000.

8.4. Percepcja publiczna i migracja widziane w szerszym kontekście

Rosnące przepływy migracyjne są zjawiskiem globalnym, które stało się możliwe dzięki rozwojowi transportu i komunikacji i które jest wynikiem nierówności ekonomicznych, kryzysów i wojen, przemian demograficznych i pojawienia się rynków globalnych. Przepływy migracyjne prawdopodobnie będą miały miejsce zarówno przy poszerzeniu, jak i bez poszerzenia UE. Kluczową kwestią nie jest to, jak wielkie będą te przepływy, lecz stopień, w jakim środki restrykcyjne ze strony UE skierują te przepływy do kanałów nielegalnych, wraz z towarzyszącymi temu wysokimi kosztami w kategoriach politycznych, ekonomicznych, społecznych i humanistycznych.

W takim zakresie, w jakim przepływy migracyjne są napędzane przez dopełniające się interesy ekonomiczne indywidualnych pracowników z krajów kandydujących poszukujących możliwości uzupełnienia swoich niskich dochodów oraz zachodnich poszukujących nowych źródeł elastycznej pracy, niewiele jest powodów ekonomicznych, aby je tłumić. Bardziej odpowiednią reakcją byłoby promowanie spóźnionych reform nadmiernie usztywnionych zachodnich rynków pracy, przygotowanie bardziej realistycznych kwot i odpowiednich warunków zatrudnienia dla imigrantów z krajów kandydujących, co – jak wykazano w poprzednim podrozdziale – sprzyjałoby przyspieszeniu integracji krajów kandydujących z UE.

Sztynne naleganie na przyjęcie w pełni *acquis* z Schengen ma oczywiste szkodliwe konsekwencje dla większości kandydatów z Europy Środkowej i Wschodniej: ograniczanie trans-granicznych więzi ekonomicznych i kulturowych między mieszkańcami Europy Środkowej i Wschodniej a ich wschodnimi sąsiadami hamuje rozwój gospodarczy regionów przygranicznych, zakłóca utrwalone więzi między społeczeństwami i stwarza nowe, niepotrzebne napięcia między ich rządami.

Kierowanie osób poszukujących dochodu do kanałów nielegalnych prowadzi do wzniesienia innego rodzaju granicy w samym środku naszych własnych społeczeństw – między włączonymi i wyłączonymi. Poprawa globalnej konkurencyjności firm UE zostanie osiągnięta kosztem stworzenia marginalizowanej, niepewnej i przejściowej migracyjnej siły roboczej, nie zintegrowanej z zachodnim społeczeństwem i mającej niewielki udział w jego podstawowych wartościach i zasadach funkcjonowania. Nie powinien być również zaniedbywany wpływ na macierzyste społeczeństwa tych imigrantów, a w szczególności na pozostawione rodziny i dzieci.

W społeczeństwie zachodnim imigracja jest powszechnie postrzegana jako problem poważny i w tej sprawie pozbawieni skrupułów, populistyczni politycy oraz media wywołały wiele paniki i hysterii. Reakcje te stanowią daleko poważniejszy problem dla twórców polityki, niż wynikałoby to z rzeczywistych rozmiarów ruchów migracyjnych. Rozsądna debata publiczna w tej sprawie stała się bardzo trudna, co skłoniło rządy do wycofania się do krótkowzrocznej polityki restrykcyjnej. Sytuacja ta mogłaby do pewnego stopnia być poprawiona poprzez pełną determinacji kampanię edukacji publicznej, chociaż samo to nie wystarczy do rozwiania powszechnych obaw i błędnych odczuć, jakie towarzyszą tej sprawie. Są one wywoływane przez wzrastające poczucie niepewności i strachu w społeczeństwach konfrontowanych z nowymi wyzwaniem, jakie stanowi globalizacja i transformacje post-komunistyczne w krajach sąsiednich. Musi być sformułowana spójna i wyraźna polityka wobec imigracji i musi ona być energicznie „sprzedana” zachodniej opinii publicznej.

Wyłączenie z UE bez wątplenia spowolniłoby tempo transformacji ekonomicznej w Europie wschodniej; natomiast zaoferowanie rozsądnej perspektywy akcesji w określonym czasie na jasno zdefiniowanych warunkach odgrywa ważną rolę w podtrzymaniu zaangażowania rządów i opinii publicznej na rzecz reform. Trudny do wyliczenia, lecz głęboki wpływ psychologiczny traktowania jako prawowitych i szanowanych partnerów w „Wielkim Przedsięwzięciu” budowania zjednoczonej i wolnej Europy jest widoczny we wszystkich obecnych państwach stowarzyszonych i można oczekiwać wzmocnienia takiej samej motywacji wraz z perspektywą ściślejszego stowarzyszenia z UE Albanii i byłych krajów Jugosławii.

Opinia publiczna w UE była głęboko poruszona przez okropne wydarzenia wojenne na Bałkanach i ten zasób wspaniałomyślności powinien teraz być wykorzystany przez przywódców politycznych Zachodu. Istnieją warunki dla zaoferowania „Nowego Porozumienia” na rzecz Europy i przedstawienia sprawy poszerzenia oraz otwarcia na Wschód i Południowy Wschód w kategoriach inwestowania w stabilność i pomyślność Europy jako całości. Niebezpieczeństwa polityczne i ekonomiczne, jakie pociągałoby za sobą

wyłączenie tych państw z integracji z UE są poważne. Opóźnione lub odwrócone reformy, powolny wzrost, chronicznie wysoka inflacja, stagnacja lub spadek standardów życia na Wschodzie oznaczają silną motywację w kierunku emigracji. Niekontrolowany napływ imigrantów ma znacznie większą szansę ziszczenia się w przypadku wykluczenia tych krajów, niż po ich włączeniu. Przemieszczenia przemysłu i nowe inwestycje zagraniczne wykorzystujące niskie koszty pracy w gospodarkach przejściowych byłyby w znacznym stopniu realizowane również wtedy, gdyby poszerzenie zostało opóźnione; rzeczywiście, wiele takich działań miało miejsce, zanim jeszcze poszerzenie znalazło się w programie oficjalnym. Jednak integracja z UE stwarza ramy, które spowodują przyspieszenie inwestycji zagranicznych w gospodarkach przejściowych, pobudzą większe i długookresowe przedsięwzięcia inwestycyjne oraz poprawią perspektywy zatrudnienia, możliwości handlu i globalną konkurencyjność gospodarki europejskiej jako całości. Opinia publiczna w Europie Zachodniej musi zostać przekonana, że koszty koegzystencji z kruchymi, nowymi demokracjami i słabymi gospodarkami przejściowymi wokół jej granic będą odczuwane niezależnie od tego, czy UE się poszerzy, czy też nie. Otwartość ekonomiczna jest nieuniknionym elementem sprostania wyzwaniom globalnej konkurencji, zaś poszerzenie i pogłębienie współpracy z sąsiadami znajdującymi się za granicami wschodnimi i południowo-wschodnimi może się przyczynić do lepszego przygotowania całej Europy do sprostania tym wyzwaniom.

Rozdział 9: Zarządzanie nową granicą wschodnią

Dotychczas rozwój wspólnego reżimu zarządzania i kontroli zewnętrznej granicy UE był podporządkowany dwóm odmiennym nakazom: po pierwsze, celowi utworzenia Jednego Rynku, a więc obszaru w ramach UE, w którym następowałby swobodny przepływ osób, dóbr, usług i kapitału, po drugie zaś wyeliminowaniu obaw w państwach członkowskich związanych z postrzeganą perspektywą niekontrolowanych fal napływu imigrantów politycznych i poszukiwaczy azylu oraz z trans-narodową działalnością przestępczą powstałą po załamaniu się komunizmu na wschodzie i na Bałkanach.

Istniała najwyraźniej niemożliwa do uniknięcia tendencja do pogłębiania integracji UE i cieszenia się przez jej obywateli korzyściami ekonomicznymi i swobodami politycznymi osiąganymi kosztem tworzenia „Fortecy Europa”, a więc stawiania przed sąsiadami UE i niedoszłymi członkami Unii coraz wyższych i mocniejszych barier. Coraz trudniej przychodziło UE utrzymywać wyraźne rozróżnienie między polityką zagraniczną a polityką bezpieczeństwa, współpracą gospodarczą a sprawami wewnętrznymi, przy czym koordynacja między tymi dziedzinami polityki w systemie „Filarów” była słaba. Istniała tendencja do projektowania i przyjmowania w izolacji polityki w jednej dziedzinie i podkopywania w ten sposób celów w innej dziedzinie. Dopiero teraz Komisja formuje swoje zasoby wewnętrzne i kompetencje, aby zajmować się sprawami związanymi ze starym Trzecim Filarem. Potrzebne jest ponowne połączenie wiedzy i usług, których źródłem było do tej pory kilka różnych części Komisji, aby powstała możliwość sprostania pełnemu zakresowi wyzwań. Ponadto zaabsorbowanie państw członkowskich natychmiastowymi konsekwencjami wewnętrznymi wynikającymi dla nich z otwarcia na wschód zbyt często odwraca uwagę od szerszych interesów strategicznych i odpowiedzialności UE w relacjach z szerszej pojętą Europą.

9.1. Porozumienie z Schengen jako domyślna polityka imigracyjna

Najnowsza faza ewolucji reżimu granicznego polega na włączeniu *acquis* z Schengen do ram UE poprzez Traktat Amsterdamski. Te *acquis* obejmują Porozumienie z Schengen z roku 1985 oraz Konwencję z roku 1990, wraz ze wszystkimi decyzjami i regulami, które zostały przyjęte przez Komitet Wykonawczy z Schengen. Celem jest stworzenie obszaru swobodnego przemieszczania się w ramach UE poprzez wyeliminowanie kontroli na wspólnych granicach państw uczestniczących oraz kompensującą to, wzmocnioną kontrolą na granicy zewnętrznej. Właśnie na granicy zewnętrznej są teraz realizowane kluczowe funkcje kontroli celnej i imigracyjnej oraz związane z bezpieczeństwem. Towarzyszy temu zespół środków „umacniania flanki”, mających na celu poprawę bezpieczeństwa wewnątrz obszaru objętego postanowieniami z Schengen. Środki te obejmują:

- ścisłą kontrolę granicy zewnętrznej zgodnie ze wspólnymi regulami zawartymi w Schengen Manual for the External Frontier (Podręcznik z Schengen dotyczący granicy zewnętrznej);
- wymianę informacji o imigrantach objętych zakazem, osobach poszukiwanych, ukradzionych pojazdach itd.;
- udoskonaloną współpracę policji państw uczestniczących;
- środki ułatwiające pomoc i współpracę sądową;
- dążenie do wspólnej polityki w zakresie wiz, udzielania azylu i imigracji.

Poważnym problemem przy włączaniu postanowień z Schengen do Traktatu była rzeczywista trudność ujawnienia zawartości *acquis* z Schengen, wynikająca głównie z tego, że decyzje i reguły Komitetu Wykonawczego z Schengen zostały formalnie opublikowane dopiero w kwietniu 1999 roku, bezpośrednio przed wejściem w życie Traktatu, które nastąpiło 1 maja. Dodatkowym problemem było przypisanie różnych części z Schengen różnym Filaram Traktatu: Pierwszemu (imigracja i udzielanie azylu) i Trzeciemu (współpraca policyjna i sądowa). Znaczna złożoność prawna tego systemu została jeszcze pogłębiona przez wycofanie się Wielkiej Brytanii i Irlandii z niektórych uzgodnień z Schengen, włączenie państw nie należących do UE oraz stanowisko Danii, która wprawdzie była uczestnikiem Schengen, jednak sprzeciwiła się uspołecznieniu kompetencji zaliczonych do Trzeciego Filaru. Rzeczywiście, złożoność prawna tego systemu oraz zawile debaty na temat kompetencji i implikacji w odniesieniu do równowagi instytucjonalnej w ramach UE wydawały się przysłaniać wszystkie inne sprawy, aż do zagubienia samego celu współpracy. Debata towarzysząca wcielaniu uzgodnień z Schengen do Traktatu była silnie zabarwiona wzrastającym znaczeniem w wewnętrznej polityce wielu państw członkowskich zagadnień rosnącej liczby nielegalnych imigrantów i osób poszukujących azylu, a także obawami przed wpływem napływu taniej siły roboczej ze Wschodu na płace w niektórych regionach i sektorach. W całym tym procesie zagadnienia imigracji były mieszane ze sprawami bezpieczeństwa i przestępczości, zaś troska o zapobieżenie nielegalnej imigracji przysłoniła bezstronne rozważenie autentycznych roszczeń osób poszukujących azylu. Ogólnie, nadmierny nacisk został położony na środki represyjne kosztem humanitarnych wartości liberalnych oraz zgodności ze zobowiązaniami i standardami międzynarodowymi w sprawach azylu. Ponadto wysoki priorytet nadany sprawom przestępczości i imigracji spychał na dalszy plan rozważania na temat zasadniczej roli, jaką odgrywa reżim graniczny w relacjach zewnętrznych oraz implikacji dla rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i dotyczącej bezpieczeństwa (Drugi Filar). Podczas gdy w traktacie Amsterdamskim dokonano pożądanego postępu, jeśli chodzi o przekazanie kompetencji w dziedzinie wiz, imigracji i azylu do Pierwszego Filaru, powstająca wspólna polityka graniczna nadal cierpi w wyniku prawnie zawikłanych i niejasnych *acquis*, rozdrobnienia instytucjonalnego i słabej koordynacji między wszystkimi trzema Filarami, a także kryjącej się za tym niespójności

konceptyjnej. Za tymi niedostatkami można dostrzec uporczywe obawy państw członkowskich związane z implikacjami wspólnej polityki granicznej wobec suwerenności narodowej.

Stopniowe włączanie do UE nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej odmieni naturę granic, a w wyniku tego również relacje między państwami. To, co było do tej pory „mocną” granicą zewnętrzną między UE a jej środkowo- i wschodnioeuropejskimi sąsiadami, stanie się „słabą” granicą wewnętrzną. Jednocześnie granice między nowymi państwami członkowskimi a ich sąsiadami ze wschodu staną się „mocniejsze”. Silny jest również nacisk na kandydatów akcesyjnych „drugiej fali” i prawdopodobny jest dalszy wzrost tego nacisku. Rezultaty są asymetryczne: nowe państwa członkowskie zyskują korzyści wynikające z włączenia do „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” UE, kosztem jednak nasilonej konfrontacji z konkurencją gospodarczą i potencjalnej emigracji najbystrzejszych, najlepiej wykształconych młodych ludzi na Zachód, postrzeganych zagrożenia swoich tradycyjnych kultur i stylu życia oraz rosnących trudności w podtrzymaniu politycznych, ekonomicznych i osobistych z sąsiadami ze wschodu. Na Zachodzie są widoczne obawy związane z przenoszeniem przemysłu i miejsc pracy do wyróżniających się niskimi płacami nowych, wschodnich państw członkowskich oraz z wpływem potencjalnego napływu pracowników szukających wyższych płac na zachodnie rynki pracy. Dla tych, którzy zostaną pozostawieni po drugiej stronie nowej wschodniej granicy UE, polityczne, ekonomiczne, psychologiczne i ludzkie koszty wykluczenia będą wielkie i mogą one doprowadzić do destabilizacji w tym regionie, której UE nie może lekceważyć.

Sama niejasność i złożoność *acquis* z Schengen jest źródłem zamętu dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, podobnie jak ciągłe i szybkie zmiany wprowadzane bez konsultacji z nimi. Pozbawione dotychczas szansy wpływania na ewolucję *acquis*, państwa te spotykają się z coraz wyższymi wymaganiami ze strony UE. Jeszcze przed akcesją wymaga się od nich wzięcia na siebie głównej odpowiedzialności – i związanych z nią wysokich kosztów – zarządzania wschodnią granicą UE. W przeciwieństwie do większości reform politycznych, prawnych i ekonomicznych koniecznych dla przygotowania się do członkostwa w UE, które mogą być przedstawiane jako przynoszące korzyści obywatelom krajów kandydujących, wdrażanie postanowień z Schengen może być odbierane jako system narzucony, ustanowiony w celu obrony interesów istniejących państw członkowskich, w którym nie bierze się pod uwagę specyficznych potrzeb i interesów nowych członków, jeśli chodzi o podtrzymywanie istniejących więzi z sąsiadami ze wschodu. Istniejące państwa członkowskie są nieugięte i nie dopuszczają żadnych wyłączeń w rodzaju wynegocjowanych przez niektórych istniejących członków; jednocześnie niektóre państwa członkowskie domagają się długich okresów przejściowych, zanim prawo swobodnego przemieszczania się osób obejmie nowych członków.

9.2. Rozwiązywanie problemów presji na nową granicę wschodnią

Europa Środkowa i Wschodnia w coraz większym stopniu bierze na siebie niepożądaną rolę „strefy buforowej”. Jako tradycyjne kraje emigracji, państwa środkowoeuropejskie nie są wystarczająco wyposażone, aby poradzić sobie z nową rolą odbiorców wielkich ilości uchodźców pochodzących z rejonów konfliktów w byłej Jugosławii, Afryce i Azji (oraz potencjalnie z Rosji i WNP). Ostatnio stały się one celem znacznej liczby nielegalnych imigrantów „przejściowych”, trafiających do nich po drodze na Zachód. Znaczna ich część (do 30%) przybywa w zorganizowanych konwojach, stanowiących część rozwijającego się i wysoce zyskowego biznesu handlu istotami ludzkimi. Po dotarciu do granicy ci imigranci przejściowi zwykle domagają się azylu, po czym znikają, aby oczekiwać na okazję do

skrytego przedostania się na Zachód. Stało się to poważnym problemem dla UE, która wywiera silny nacisk na „pierwszą falę” państw akcesyjnych, aby te zaostrzyły kontrolę. Chociaż doprowadzi to prawdopodobnie do spadku liczby indywidualnych imigrantów przejściowych, dobrze zorganizowane i pomysłowe nielegalne konwoje imigrantów bez wątplenia okażą się bardziej odporne. Zaostrzona kontrola graniczna prawdopodobnie spowoduje jedynie podniesienie ceny – i tym samym zyskowności – tego przestępczego handlu.

Środkowoeuropejskie państwa akcesyjne napotykają pod tym względem na znacznie poważniejsze trudności, niż członkowie UE. Wymiar ilościowy tego problemu znacznie przekracza zasoby i możliwości tych państw oraz ich przechodzącej transformację gospodarki. Porozumienia o ponownym przyjęciu (readmisji) odnoszące się do powrotu imigrantów, którzy dostali się do UE poprzez Europę Środkową, są tutaj traktowane jako zobowiązanie niepożądane, zaakceptowane tylko pod naciskiem, aby nie zmniejszyć szans akcesji do UE. Uważa się, że istniejące państwa członkowskie wykorzystują pilne zainteresowanie państw kandydujących przystąpieniem do UE, aby na pierwszym miejscu postawić interes własny i przerzucić niepożądany ciężar imigrantów i uchodźców na barki swoich słabszych partnerów. Ma to oczywisty, negatywny wpływ na obraz UE w tym regionie. Ponadto może to wywołać taki sam rodzaj ksenofobicznych, skierowanych przeciwko imigrantom i uchodźcom reakcji, które od dawna występują w wielu krajach zachodnich, co byłoby godne pożałowania w stosunku do tych młodych demokracji. Problemy nielegalnej imigracji i ciężar radzenia sobie z nagłym napływem uchodźców muszą być rozpatrywane jako należące do pan-europejskiego zakresu odpowiedzialności i wymagające znalezienia wspólnej strategii. Oznacza to prowadzenie ścisłych konsultacji między UE, państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowej i Wschodniej i ich wschodnimi sąsiadami, zamiast dyktowania przez UE warunków, które odpowiadają przede wszystkim jej samej. Obecny brak wyraźnie sprecyzowanych, wspólnych dla UE *acquis* w dziedzinie polityki migracyjnej jest źródłem zamieszania i nieskuteczności, zaś żądania UE wobec państw kandydujących są sprzeczne. Z jednej strony UE – całkiem słusznie – oczekuje wysokich standardów w dziedzinie praw człowieka i traktowania uchodźców ze strony przyszłych, nowych państw członkowskich. Z drugiej zaś pomoc materialna dla państw środkowo- i wschodnioeuropejskich zmagających się z ciężarem uchodźców była daleka od wystarczającej. Presję na zaostrzenie kontroli granic wschodnich trudno jest pogodzić z zadeklarowanym przez UE celem promowania w Europie Środkowej i Wschodniej demokratycznych i liberalnych praktyk administracyjnych. Dostarczanie zaawansowanego technicznie sprzętu umożliwiającego zwiększenie skuteczności kontrolowania i patrolowania granicy wynikało czasem z komercyjnych interesów przemysłu wytwarzającego ten sprzęt w państwach członkowskich. W praktyce rezultatem może być poprawa potencjału techniczno-represyjnego nowych państw demokratycznych kosztem naruszania norm praw człowieka, które wciąż są słabo zakorzenione w ich strukturach administracyjnych i kulturach – i które są oczywiście uznawane przez UE za wartości podstawowe. Nacisk na podejście techniczno-represyjne może również zniechęcić administracje państw Europy Środkowej i Wschodniej do rzeczywistego reformowania administrowania i zarządzania, łącznie ze zmianą mentalności i praktyki zawodowej personelu.

Ponadto te naciski są sprzeczne z uznanymi potrzebami tych krajów zachowania dobrych relacji z sąsiadami wschodnimi. Różne formy „specjalnych stosunków” między środkowo- i wschodnioeuropejskimi państwami kandydującymi zaliczonymi do pierwszej i drugiej fali akcesyjnej, a także między nimi a ich sąsiadami ze wschodu, stanowią potencjalnie cenny atut dla rozwoju strategii polityki zewnętrznej UE i powinny raczej być kultywowane, niż podkopywane.

UE potrzebuje wspólnej polityki imigracyjnej, której oznak dotychczas brakuje: wszystko, czym dysponujemy, to zbiór nie wiążących prawnie instrumentów i *ad hoc* dokonane podsumowanie polityki narodowej piętnastu krajów, zdominowane przez ich wewnętrzny imperatyw polityczny powstrzymania imigracji. Pierwotny cel Porozumienia z Schengen w postaci promowania swobody przemieszczania się ludzi został przysłonięty przez nadrzędną troskę państw członkowskich o ustanowienie ściślejszej kontroli na granicy zewnętrznej. W rezultacie porozumienie to stało się instrumentem niezrównoważonej polityki *de facto* zmierzającej do ograniczania imigracji, ze szkodą dla wzajemnych relacji i korzystnej wymiany gospodarczej w Europie. Powinna zostać określona spójniejsza i wyraźniejsza polityka imigracyjna, która byłaby dostosowana do ogólnej „polityki sąsiedztwa” UE, której rolą byłoby koordynowanie wielu różnych, lecz wzajemnie ze sobą powiązanych aspektów poszerzenia ku wschodowi i która brałaby pod uwagę szczególnie wyzwania związane z południowymi sąsiadami UE.

9.3. Ujemny wpływ niezrównoważonych stosunków na współpracę policji między Wschodem a Zachodem

Nagły zanik komunistycznego „kaftana bezpieczeństwa” w sposób nieunikniony musiał doprowadzić nie tylko do całkowicie pożądanego „powrotu do normalności”, jeśli chodzi o przepływy populacji Wschód-Zachód, lecz również do pewnego wzrostu działalności przestępczej, który Zachodowi wydaje się wielki: trans-graniczni złodzieje, głównie młodzi ludzie działający na większe odległości i na większą skalę finansową, oraz zorganizowane gangi międzynarodowych przemytników szmuglujących towary, narkotyki i coraz częściej ludzi. „Zorganizowana przestępczość” stała się pewnego rodzaju straszdem w polityce wewnętrznej niektórych krajów członkowskich odzwierciedlając raczej panujące w ich społeczeństwach poczucie braku bezpieczeństwa w obliczu zmian, niż rzeczywistą skalę tego problemu. Mentalność „fortecy” prowadzi do zaabsorbowania wznoszeniem nie przepuszczalnej, „mocnej” granicy ze Wschodem i odwrócenia uwagi od szerszych wymagań rzeczywiście skutecznego zarządzania granicą.

Ściślejsze kontrolowanie granic nie jest podejściem odpowiednim. Zawodowi przestępcy zawsze znajdą sposób ominięcia kontroli granicznej. Problem ten stanowi głębsze i znacznie dalej sięgające wyzwanie dla administracyjnego, sądowego i policyjnego potencjału państw i ich zdolności do wzajemnej współpracy. Najskuteczniejsza reakcja powinna więc być skoncentrowana na budowaniu tego potencjału w nowych krajach demokratycznych oraz na pogłębieniu bilateralnej i wielostronnej współpracy między wszystkimi państwami europejskimi w tej dziedzinie, współpracy daleko wykraczającej poza same problem granic. Czynne związki z sąsiadami ze wschodu mają więc znaczenie zasadnicze, ponieważ ich współdziałanie jest ważne dla zapewnienia skuteczności jakichkolwiek środków mających na celu ograniczenie nielegalnej imigracji lub przestępczości trans-granicznej.

Jeśli chodzi o współpracę policyjną z środkowo- i wschodnioeuropejskimi państwami kandydującymi, zbyt widoczne są powszechne problemy braku zaufania i wzajemności, skłonność do przywoływania negatywnych stereotypów kulturowych oraz brak wspólnego modelu działalności policyjnej w UE. Być może braku zaufania można było oczekiwać jedynie na początku, ze względu na niemal całkowity brak uprzednich, bezpośrednich więzi osobistych między policjantami byłych państw komunistycznych a ich zachodnimi partnerami. Negatywne stereotypy nadal jednak stanowią przeszkodę w rozwijaniu zaufania. Rośnie nowa generacja policjantów, apolitycznych i pozbawionych zwyczajów nabytych w okresie komunizmu. Siły policyjne zajmujące się przestępczością w Europie Środkowej i Wschodniej już od dość dawna wykazują wysoki stopień profesjonalizmu. Problemy korupcji i penetracji sił policyjnych przez „mafię” i przestępczość zorganizowaną oczywiście istnieją,

jednak postrzeganie ich rozległości i głębokości wydaje się być przesadzone; za wszelką cenę musimy unikać uogólnień dotyczących sytuacji w Europie Środkowej i Wschodniej. Jeśli istnieją problemy korupcji w niektórych krajach i obszarach, potrzebne są określone programy jej zwalczania, wspierane przez UE finansowo i od strony zarządzania. Współpraca policyjna jest ponadto obciążona zróżnicowaniem modeli działalności policyjnej w Europie, utrudniającym ustalenie na poziomie UE jednolitego modelu szkolenia sił policyjnych Europy Środkowej i Wschodniej. Występuje wiele objawów rywalizacji między – na przykład – Francją, Niemcami a Wielką Brytanią, które dążą do wyeksportowania własnego modelu do krajów kandydujących, za czym często kryje się przemysł narodowy zainteresowany wyeksportowaniem swoich rozwiązań technicznych. System szkolenia to podstawowy sposób umożliwiający wzajemne, osobiste poznanie się policjantów i budowanie wzajemnego zaufania. Dotychczas amerykańskie FBI za pomocą programów szkolenia w Akademii Policyjnej wywiera znacznie większy wpływ, niż UE. Skoordynowany program szkolenia policji zaoferowany wspólnie przez siły policyjne państw członkowskich, w którym każda z policji narodowych wzięłaby na siebie odpowiedzialność za określony moduł – rodzaj „wirtualnej” Akademii Policyjnej – powinien stanowić pierwszy krok zmierzający do zapewnienia spójniejszej obecności i wpływu ze strony UE. Innymi słowy, w tej dziedzinie, podobnie jak w innych, sprostanie wyzwaniom poszerzenia wymaga ściślejszej i głębszej koordynacji i współpracy między samymi istniejącymi państwami członkowskimi. Brak zaufania i wzajemności w dzieleniu się informacjami jest zauważany przez policjantów Europy Środkowej i Wschodniej i budzi ich oburzenie jako objaw z natury nie równoważnych stosunków, co uniemożliwia rozwój skutecznej współpracy operacyjnej. Współpraca tego rodzaju okazała się trudna do osiągnięcia nawet między istniejącymi państwami członkowskimi. Stanowi to jednak znacznie ważniejszy problem w dziedzinie śledztw kryminalnych, niż operacji związanych z bezpieczeństwem i kontrolą granic. Ściganie przestępstw prawdopodobnie nie jest priorytetowym obszarem współpracy związanej z poszerzeniem UE ku wschodowi i najpewniej będzie się nadal rozwijało najsukuteczniej na zasadach bilateralnych. Istnieje jednak pilna potrzeba wspólnego działania w dziedzinie kontroli granic i imigracji. W tym przypadku łatwiej jest ustalić wspólne standardy i wspólny sposób prowadzenia operacji na granicy.

9.4. W kierunku pełnej polityki zarządzania granicą

Istniała znaczna niechęć ze strony części państw członkowskich do rozważania dzielenia się ogromnym kosztem kontrolowania granicy zewnętrznej i administrowania nią. Zarówno Włochy, jak i Grecja skarżyły się już (bez powodzenia) na nieproporcjonalne koszty, jakimi obciążono je w wyniku Porozumień z Schengen, zgodnie z którymi każde państwo uczestniczące ponosi pełną odpowiedzialność za swoją część granicy. Nowa, wschodnia granica zewnętrzna jest zarówno złożona fizycznie i stawiająca wysokie wymagania służbom ochrony, jak i bardzo „wrażliwa” politycznie dla całej UE; tymczasem zadanie to będzie powierzone w znacznej mierze członkom najsłabszym gospodarczo i ekonomicznie, a nawet obciąży kraje nie będące jeszcze członkami, przed ich akcesją. Istnieje pewna liczba przedsięwzięć finansowanych przez PHARE, które obejmują pewne aspekty tego problemu, jednak zaangażowane w to sumy są bardzo małe w porównaniu z pełnymi kosztami kontrolowania granic.

Istnieją już funkcjonujące przykłady rozległej współpracy dwustronnej między państwami członkowskimi UE a kandydatami z Europy Środkowej – na przykład wspólne patrole na granicy niemiecko-polskiej. Wsparcie takich inicjatyw można już uzyskać poprzez PHARE i mogłoby ono być poszerzone. Poważną innowacją w tej dziedzinie mogłyby być wielostronne patrole UE wzdłuż zewnętrznej granicy wschodniej (i również zachodniej) oraz wspólna

obsługa imigracyjna i celna przez personel wielonarodowy. Elastyczność postanowień Traktatu Amsterdamskiego stwarza sposobność do takich innowacji.

Zewnętrzna granica UE nie może być traktowana po prostu jako linia fizyczna na ziemi, która musi być broniona wyłącznie za pomocą aparatu ucisku. Dążenie do uczynienia jej nieprzenikalną jest skazane na nieskuteczność i może się przyczynić do destabilizacji poprzez zakłócenie więzi ekonomicznych i kulturalnych między sąsiadami. Granica zewnętrzna ma ogromny wpływ na państwa znajdujące się po jej obydwu stronach i okoliczność ta powinna być uwzględniona w celach unijnej polityki zagranicznej. Konieczne jest wspólne i spójne podejście, obejmujące wszystkie trzy filary Unii, aby poradzić sobie z wieloma problemami związanymi z zarządzaniem granicą; obecnie postępuje się tak, jakby te problemy można byłoby zatrzymać na granicy.

UE musi dążyć do czynnego zaangażowania się w problemy świata znajdującego się poza jej granicami, niezależnie od tego, czy i do jakiego stopnia się poszerza. Zarządzanie granicą – szersza, bardziej pojemna koncepcja, niż wąsko pojmowana kontrola na granicy fizycznej – implikuje pogłębienie współpracy z państwami kandydującymi i nowymi sąsiadami wschodnimi w szerokim zakresie dziedzin: zagadnienia policyjne i sądowe, rozwój gospodarczy, kształcenie i kultura, trans-graniczne więzi między władzami i społecznościami regionalnymi. Konieczne będzie zajęcie się wewnętrzną słabością struktury opartej na filarach i złożonością instytucji, jeśli mają być zbudowane odpowiednie stosunki z krajami trzecimi graniczącymi z poszerzoną Unią oraz z nowymi, przyłączającymi się do niej uczestnikami. Państwa członkowskie muszą opracować nowe formy współpracy na granicy zewnętrznej, aby sprostać zadaniom, z którymi żadne z nich nie jest w stanie poradzić sobie w pojedynkę. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że najlepiej jest stawiać czoło takim wyzwaniom posuwając się do przodu, nie zaś okopując się i wycofując. Wymaga to udoskonalonych ram instytucjonalnych w kategoriach polityki, narzędzi, wiedzy i zasobów ludzkich, z których wszystkie wymagają dodatkowych funduszy. Wymagana jest lepsza koordynacja między instytucjami UE, a także między nimi a administracjami narodowymi państw członkowskich, państwami kandydującymi i ich wschodnimi sąsiadami.

Rozdział 10: Wnioski i zalecenia odnoszące się do polityki

Poszerzenie UE ku wschodowi pociąga za sobą głębokie implikacje zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Coraz trudniej jest zachować wyraźne rozróżnienie między obszarami polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Do czasu załamania się zimnowojennego podziału Europy UE cieszyła się luksusem koncentrowania się przede wszystkim na własnym rozwoju wewnętrznym i na własnych interesach. Pozostałością tego stanu była tendencja do zachowania introwersyjnego, w wyniku czego UE nie jest odpowiednio przygotowana do brania na siebie nowych odpowiedzialności w szerzej pojmowanej Europie i ma skłonność do realizowania własnego, wewnętrznego programu bez dostatecznego uwzględniania szerszych, zewnętrznych konsekwencji swojej polityki. Rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa powoli przesunął się ku górze na liście priorytetów UE i nadal bardziej wykazuje oznaki improwizacyjnego reagowania, niż wyraźnej wizji opartej na konsensusie i zaangażowaniu ze strony państw członkowskich. Pożądanymi sygnałami świadczącymi o zmianie podejścia są: wyznaczenie przez Radę Wysokiego Przedstawiciela w CFSP, wchłonięcie UZE do struktury UE oraz reorganizacja Dyrekcji w ramach Komisji. Jednak ich skuteczność będzie zależała od głębszych zmian założeń i sposobu współdziałania w ramach UE i między państwami członkowskimi. Wszystkie aspekty działania UE powinny być przeniknięte świadomością nowych wymiarów zewnętrznych jej roli w szerzej pojmowanej

Europie. W szczególności, państwa członkowskie stoją przed kolejnymi wyzwaniami w stosunku do tak cenionej przez nie autonomii w miarę, jak granice między polityką krajową, europejską i zagraniczną ulegają coraz silniejszemu rozmyciu.

Przywództwa i spójności wizji brakowało nie tylko w UE, lecz również w samych państwach członkowskich w miarę, jak konsensus między nimi (i wewnątrz nich) ulegał nadwężeniu. To właśnie jest głównym źródłem sceptycyzmu i pozbywania się złudzeń w odniesieniu do UE ogarniających opinię publiczną w całej Europie. Obecnie pierwszoplanowym zadaniem elit politycznych państw członkowskich jest przywrócenie podstawowej wizji i doprowadzenie do politycznego konsensusu, od którego zależy skuteczność działania UE wewnątrz i na zewnątrz. Poszerzenie ku wschodowi powinno dostarczyć bodźca i sposobności do odnowienia poczucia pierwotnej misji UE – przekształcenia sposobu prowadzenia polityki europejskiej na podstawie pojednania, współpracy i integracji – poprzez nadanie jej nowego znaczenia i pilności.

Zakłada się przy tym, że będą respektowane potrzeby i poglądy kandydatów, że w stosunkach z nimi będą stosowane zasady zaufania i wzajemności i że istniejące państwa członkowskie okażą się równie gotowe do adaptacji i zmian, jak tego oczekują od kandydatów. Żądaniom w stosunku do przyszłych nowych członków powinna dorównywać odwaga nowych inicjatyw UE i jej państw członkowskich.

W sprawach wewnętrznych UE i jej państwa członkowskie powinny spoglądać dalej, poza wąsko pojmowane kwestie reform istniejących struktur instytucjonalnych Unii, w kierunku rozwijania nowych obszarów wspólnej działalności. Zidentyfikowaliśmy potrzebę zajęcia się problemem „deficytu demokracji” jako rozległym obszarem wspólnej troski, związanym z podstawowym zagadnieniem legitymizmu nie tylko w odniesieniu do UE, lecz również do jej obecnych i przyszłych państw członkowskich. Przeanalizowaliśmy również konieczność przywiązywania przez UE większej uwagi do zagadnienia praw mniejszości. Dotychczas UE unikała tego rodzaju spraw pozostawiając je Radzie Europy. Pożądana jest ściślejsza współpraca z Radą Europy, dysponującą nagromadzoną wiedzą i godnym uwagi rejestrem działań w tej dziedzinie, zwłaszcza przy współdziałaniu z innymi państwami Europejskimi, które nie są jeszcze (lub prawdopodobnie nie będą) kandydatami do akcesji do UE. W tej sprawie sama UE musi jednak wziąć na siebie większą odpowiedzialność. Biorąc pod uwagę nowe znaczenie politycznych warunków członkostwa określonych w kryteriach kopenhaskich i w Traktacie Amsterdamskim, UE powinna teraz doprowadzić do wiarygodnych ustaleń w sprawie monitorowania stosowania się do tych warunków przez wszystkie państwa członkowskie (nie tylko kandydujące lub nowe), a także ciągłego rozwijania nowych koncepcji i promowania „najkorzystniejszych praktyk” wśród swoich członków. Warto przypomnieć, że jedną z głównych słabości międzywojennej Ligi Narodów była nie równorzędna pozycja nowych państw Europy Środkowej i Wschodniej powstałych na mocy Traktatu Wersalskiego oraz państw pokonanych w porównaniu ze zwycięskimi mocarstwami, które ustalały dla tych państw „reguły przystąpienia do klubu”, same jednak nie poddały się takiej samej analizie.

Znacząca rola powinna być pod tym względem pełniona przez Parlament Europejski, jednak zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia konsensusu i wzajemnego zrozumienia ma pełne uczestnictwo przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich i członków stowarzyszonych. Komisja mogłaby odgrywać użyteczną rolę wspierającą, zwłaszcza przy organizowaniu udziału organizacji pozarządowych, społeczności akademickiej i innych jednostek opiniotwórczych w regularnych, specjalistycznych seminariach mających na celu

wymianę poglądów i doświadczeń. Mogłaby być powołana stała, specjalistyczna Komisja, przedstawiająca Parlamentowi Europejskiemu regularne sprawozdania na temat rozwoju sytuacji – korzystnego lub niekorzystnego – w każdym państwie członkowskim oraz zalecająca w razie potrzeby wspólne działania w ramach UE w celu zaspokojenia zmieniających się potrzeb.

Zaproponowaliśmy również ustanowienie Rzecznika praw mniejszości, wyznaczonego przez Parlament Europejski i składającego mu sprawozdania. Propozycja ta stanowi uzupełnienie propozycji powołania Rzecznika Praw Człowieka UE zgłoszonej wcześniej, w roku 1998 przez Komitet Mędrców utworzony przez sędziego Antonina Cassese, panią Catherine Lalumiere, profesora Petera Leuprechta i panią Mary Robinson (patrz bibliografia). Rzecznik Praw Mniejszości UE mógłby pracować równolegle z tym ostatnim i raczej uzupełniać, niż dublować pracę Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości OBWE, którego główny ciężar działań ma tendencję do koncentrowania się głównie na sytuacjach kryzysowych i poprzedzających kryzysy z udziałem mniejszości. Praca Rzecznika UE skupiałaby się na monitorowaniu wdrażania specyficznych standardów UE i zobowiązań Traktatu we wszystkich państwach członkowskich, promowaniu „najkorzystniejszych praktyk” oraz pobudzaniu w UE debaty na temat praw mniejszości.

Ważnym priorytetem i szybko rozwijającym się obszarem w kształtowaniu polityki UE stało się zagadnienie imigracji. Problemy imigracji, jako jedne z najbardziej złożonych i „wrażliwych” spraw wpływających na politykę wewnętrzną i zewnętrzną, były głównym tematem niniejszego Raportu. Mają one wymiar kulturowy, ekonomiczny i polityczny. Stało się jasne, że UE powinna wypracować politykę imigracyjną, która wykraczałaby poza interesy krótkookresowe i pilne sprawy kalendarza politycznego poszczególnych państw i która byłaby skoordynowana z szerszymi celami polityki zagranicznej i związanej z bezpieczeństwem UE.

Sformułowanie wspólnej polityki w tej dziedzinie wymaga politycznej odwagi ze strony przywódców państw członkowskich, i to w obszarze, który wiąże się z delikatnymi zagadnieniami suwerenności narodowej. Skuteczna polityka imigracyjna UE będzie wymagała zmian instytucjonalnych i lepszej koordynacji między Radą a wieloma dyrekcjami Komisji. W sposób nieunikniony pociąga to za sobą konieczność zaangażowania nowych zasobów ludzkich i finansowych. Państwa członkowskie muszą wykazać większą gotowość do dzielenia się obciążeniami oraz rozwijania wzajemnego zaufania i współpracy między sobą, z kandydatami i z państwami położonymi dalej na wschód. Polityka ta powinna również uwzględniać szczególne potrzeby południowych sąsiadów UE, którzy prawdopodobnie nie będą kandydowali do członkostwa w UE, jednak są zależni ekonomicznie od europejskich rynków i inwestycji oraz mają utrwalone wzory migracji i osiedlania się w UE.

Polityka imigracyjna nie musi być postrzegana jako rozpoczynająca się i kończąca na granicy, zaś podejście czysto restrykcyjne jest skazane na niepowodzenie. Ekonomiczne i polityczne czynniki „tłoczenia” emigracji ze wschodu i z Bałkanów na zachód są zbyt potężne, aby można było sobie z nimi poradzić po prostu za pomocą policyjnych środków represyjnych. Prawo i przepisy ukierunkowane wyłącznie na ograniczenie migracji Wschód-Zachód zawiadą w konfrontacji z rzeczywistością i jest nieprawdopodobne, aby mogły być wdrożone w praktyce. Migracja obejmuje zarówno czynniki „tłoczenia”, jak i „ssania” i może przynosić krótko- i długookresowe korzyści zarówno krajom pochodzenia, jak i docelowym, co wykazywaliśmy powyżej. W tej sytuacji godną rozważenia powinna być opcja polityczna wprowadzenia nowych form „wiz pracowniczych” dla obywateli państw znajdujących się na

etapie transformacji i stopniowego podwyższania kwot imigracyjnych do bardziej realistycznych poziomów. Często własne działania UE mogą w sposób nie zamierzony wywoływać nacisk na emigrację – na przykład spadek polsko-ukraińskiej wymiany gospodarczej spowodowany przez wdrożenie na polskiej granicy reżimu wynikającego z Schengen doprowadził do utraty dochodów wielkiej liczby ludzi po obydwu stronach granicy, co zwiększyło ich motywację do przenoszenia się na zachód.

Ciężar kontrolowania granicy wschodniej jest ogromny i nie można pozostawić krajom kandydującym obowiązku szukania wymaganych zasobów finansowych, technicznych i ludzkich. Szkolenie policji jest ważnym aspektem pomocy UE udzielanej krajom kandydującym. Skuteczność tej pomocy mogłaby być zwiększona drogą utworzenia przez państwa członkowskie „wirtualnej” Akademii Szkolenia Policji, która obejmowałaby modułowe programy szkolenia policjantów. Powinno się to przyczynić do rozbudowywania kontaktów i sieci powiązań osobistych między zawodowcami Zachodu i Wschodu, sprzyjając tym samym wzajemnemu zaufaniu wśród europejskich policjantów. Kontrola policyjna nowej granicy wschodniej UE jest oczywiście sprawą wszystkich państw członkowskich i ta sama zasada odnosi się do granicy południowej. Grupa Refleksyjna zaleca wprowadzenie wspólnych służb granicznych i celnych na zewnętrznych granicach UE.

Bibliografia

1) Opracowania Grupy Refleksyjnej w Robert Schuman Policy

G. Amato i J. Batt, *Minority Rights and EU Enlargement to the East*, no. 5, 1998.

G. Amato i J. Batt, *The Long-Term Implications of EU Enlargement: Culture and National Identity*, no. 1, 1999.

G. Amato i J. Batt, *Socio-Economic Discrepancies in the Enlarged EU*, no. 2, 1999.

G. Amato i J. Batt, *Mobility in an Enlarged European Union*, no. 5, 1999.

G. Amato i J. Batt, *Border Regimes and Border Protection in the Enlarged European Union*, no. 6, 1999.

2) Opracowania specjalistów zlecone przez Grupę Refleksyjną

A. Liebiech, „Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement”, June 1998.

B. De Witte, “Ethnic Minorities, the European Union and its Enlargement”, June 1998.

D. Fuchs i H-D. Klingemann, “National Community, Political Culture and Support for Democracy in Central and Eastern Europe”, September 1998.

D. Laitin, “Culture and National Identity: The ‘East’ and European Integration”, September 1998.

D. Vaughan-Whitehead, “Economic and Social Implications of EU Enlargement to the East: Myths and Realities”, January 1999.

J.M. Kovacs, “Approaching the EU and Reaching the US? Transforming Welfare Regimes in East_Central Europe”, January 1999.

E. Morawska, “Transnational Migrations in the Enlarged European Union: a Perspective from East-Central Europe”, April 1999.

E. Bort, “Illegal Migrations and Cross-Border Crime: Challenges at the Eastern Frontier of the European Union”, April 1999.

M. Anderson, “Border Regimes and Security in an Enlarged EU: Implications of the Entry into Force of the Amsterdam Treaty”, April 1999.

D. Bigo, “La coopération policière avec les PECO, entre confiance et exigence”, April 1999.

C. Maier, “Does Europe Need a Frontier? From Territorial to Redistributive Community”, June 1999.

W. Wallace, “Where does Europe End? Dilemmas of Inclusion and Exclusion”, June 1999.

3) Źródła dodatkowe

Anderson M. (1996) *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press.

Andreani G. (1999) *Europe's Uncertain Identity*, London, Centre for European Reform.

Bibo I. (1946) "The Distress of the East European Small States" in Bibo I. *Democracy, Revolution and Self-Determination: Selected Writings*, ed. Nagy K., Boulder, Social Science Monographs.

Cafruny A. i Lankowski C. (eds.) (1997) *Europe's Ambiguous Unity. Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era*, Boulder, Lynne Rienner.

Cassese A., Lalumière C., Leuprecht P. i Robinson M. (1998) *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000: Agenda of the Comité des Sages and Final Project Report*, Florence, Academy of European Law, European University Institute.

CEPR (April 1999) *A System for Post-War South-East Europe: Shadow Green Paper*, Brussels, Centre for European Policy Studies.

Corrin C. (ed.) (1992) *Superwoman and the Double Burden: Women's Experience of Change in East-Central Europe and the Former Soviet Union*, London, Scarlett Press.

Davies N. (1996) *Europe: A History*, Oxford, Oxford University Press.

EBRD (1998) *Transition Report 1998*, European Bank for Reconstruction and Development.

Grabbe H. (1999) *A Partnership for Accession? The Implications of EU Accession Conditionality for the Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre Working Paper no. 99/12.

Leonard M. (1998) *Rediscovering Europe*, London, Demos.

Liegeois J-P. i Gheorghe N. (1995) *Roma/ Gypsies: An European Minority*, London, Minority Rights Group.

Kohn H. (1975) *Prophets and Peoples: Studies in Nineteenth Century Nationalism*, New York, Octagon Books.

Milosz C. (1988) *Native Realm*, London, Penguin.

Mlynar Z. (1980) *Nightfrost in Prague*, London, C.Hurst and Co.

Putnam R. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

Rose R. i Haerpfer C. (1998) *Trends in Democracies and Markets: New Democracies Barometer 1991-1998*, Glasgow, University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.

Rose R. i Haerpfer C. (1998) *New Democracies Barometer V: A 12-Nation Survey*, Glasgow, University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.

Smith A. (1991) *National Identity*, London, Penguin.

Thornberry P. (1991) *Minorities and Autonomy in Western Europe*, London, Minority Rights Group.

Weaver O., Buzan B., Kelstrup M. i Lemaitre P. (1993) *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, New York, St. Martin's Press.

DODATEK

Rysunek 1: Wolność w skali Freedom House w krajach Europy Środkowej i Wschodniej

Rysunek 2: Wiele źródeł utrzymania gospodarstw domowych

Mapa 1: Języki mniejszości terytorialnych w Europie Zachodniej

Tabela 1: Wierzenia i zachowania religijne

Tabela 2: Populacje Romów w Europie

Tabela 3: Tolerancja stosunku do innych

Tabela 4: Zaufanie w stosunku do innych

Tabela 5: Mniejszości w Europie Środkowej i Wschodniej

Tabela 6: Populacja przybyszów z zagranicy w wybranych krajach europejskich (nie będących obywatelami tych krajów)

Tabela 7: Tożsamości w Europie Środkowej i Wschodniej: lokalne, narodowe, europejskie

Tabela 8: Mniejszości etniczne: malejące zagrożenie w Europie Środkowej i Wschodniej

Tabela 9: Aprobata dla aktualnych rządów

Tabela 10: Poparcie dla demokracji

Tabela 11: Sprzeciw w stosunku do zawieszenia parlamentu

Tabela 12: Reakcja na zmianę rządów

Tabela 13: Poparcie dla systemu politycznego własnego kraju

Tabela 14: Zaufanie do instytucji

Tabela 15: Zaangażowanie polityczne

Tabela 16: Koncepcja państwa

Tabela 17: PNB na głowę ludności na podstawie zdolności nabywczej

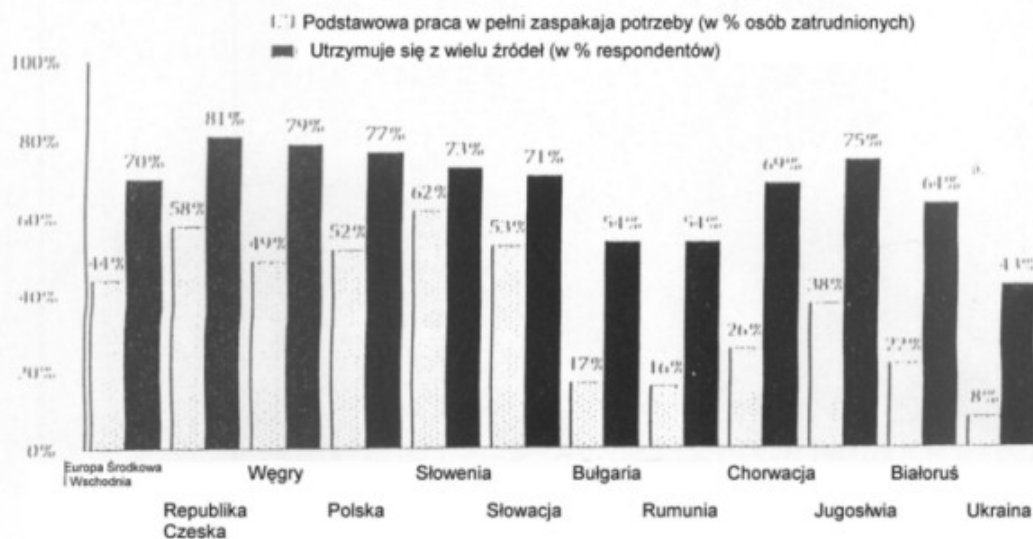
Tabela 18: Wzrost realnego PNB w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w krajach bałtyckich

RYSUNEK 1: WOLNOŚĆ W SKALI FREEDOM HOUSE W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ



Źródła: Gastil R.D.: Freedom in the World, New York, Greenwood Press, 1987, s. 41; Freedom House "1998 Freedom Around the World", Freedom Review, 1998, s. 805, zacytowane z Rose R. i Haerpfer C.: New Democracies Barometer V, A 12-Nation, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 10.

RYSUNEK 2: WIELE ŹRÓDEŁ UTRZYMANIA GOSPODARSTW DOMOWYCH



Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: New Democracies Barometer V, A 12-Nation, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 29.

MAPA 1: JĘZYKI MNIEJSZOŚCI TERYTORIALNYCH W EUROPIE ZACHODNIEJ



1. Albański (Włochy)
 2. Bretoński (Francja)
 3. Kataloński (Francja, Włochy, Sardinia, Katalonia hiszpańska, Walencja, Baleary) Państwowy/regionalny język (Hiszpania)
 4. Korsykański (Francja)
 5. Chorwacki (Austria, Włochy) Język w szkołach i administracyjny (Austria)
 6. Duński (Niemcy) Szkoły/administracja
 7. Holenderski/Fiamandzki (Belgia, Francja) Język państwowy (Belgia)
 8. Euskara/kraj Basków (Francja, Hiszpania) Język państwowy/regionalny (Hiszpania)
 9. Fareski (Dania, wyspy Faru) Język regionalny
 10. Franko-Prowansalski (Włochy, Piemont i Foggia)
 11. Francuski (Belgia, Włochy, Szwajcaria) Język państwowy (Belgia i Szwajcaria)
 12. Fryzyjski zachodni (Holandia). Język regionalny
 13. Fryzyjski północny (Niemcy) w szkołach
 14. Friulański (Włochy). W szkołach/ administracyjny
 15. Gaelicki (celtycki) – Irlandzki (Republika Irlandia, Wielka Brytania Północna Irlandia) Język Państwowy (Republika Irlandia)
 16. Gaelicki (celtycki) – Szkocki. Wielka Brytania – Szkocja). Język w szkołach i administracyjny.
 17. Galicyjski/Gallego (pn.-zach. Hiszpania)
 18. Niemiecki (Belgia-Liege, Dania-Slesvig, Francja, Alzacja, Lotaryngia, Południowe Włochy, Tyrolia, Szwajcaria) Język państwowy/ Regionalny (Belgia, Szwajcaria) Język w szkołach/administracyjny (Dania, Włochy)
 19. Grecki (Włochy)
 20. Włoski (Szwajcaria) Język państwowy/ regionalny
 21. Ladino (jęz. sefardyjski) (Włochy)
 22. Luksemburski (Luksemburg) Język państwowy
 23. Oksytański (Francja, Włochy – okolice podgórskie)
 24. Romansze/Romantsz (Szwajcaria) Państwowy/regionalny język
 25. Sami/Saami/Same (Finlandia, Norwegia, Szwecja) Język w szkołach
 26. Sard (Włochy, Sardinia)
 27. Słoweński (Austria, Włochy) Język w szkole/administracji
 28. Serbołużycy(Niemcy) Język w szkołach/ administracyjny
 29. Szwedzki (Finlandia) Język państwowy
 30. Walijski (Wielka Brytania- Walia) Język regionalny.
- Ten podział nie jest ani zrozumiały ani nie obejmuje terytorialnie mniejszości łącznie z nowymi mniejszościami zatrudnionej migracji, uciekinierów itp. lub przemieszczających się grup ludności (Romowie, Cyganie), wrzesień 1991

Źródło: *Minority Rights Group, Minorities and Autonomy in Western Europe, MRG, London, 1991*

TABELA 1: WIERZENIA I ZACHOWANIA RELIGIJNE

| Pytanie: | Członkostwo UE | Pierwotne ¹ | Późniejsze ² | Kraje kandydujące ³ |
|--|----------------|------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Czy osoby nie wierzące w Boga nie powinny pełnić urzędów publicznych? (% tych, którzy zgadzają się zdecydowanie lub zgadzają się) | | 8,8 | 17,7 | 8,9 |
| Czy byłoby lepiej, gdyby urzędy publiczne były sprawowane przez wierzących? (% tych, którzy zgadzają się zdecydowanie lub zgadzają się) | | 16,8 | 22,9 | 16,7 |
| Wiara respondentów w Boga (% tych, których zdaniem Bóg rzeczywiście istnieje) | | 32,2 | 41,6 | 28,4 |
| Wiara respondentów w diabła (% tych, których zdaniem diabeł istnieje zdecydowanie lub prawdopodobnie) | | 28,2 | 31,0 | 18,6 |
| Wiara respondentów w niebo (% tych, których zdaniem niebo istnieje zdecydowanie lub prawdopodobnie) | | 45,8 | 68,5 | 36,4 |
| Wiara respondentów w piekło (% tych, których zdaniem piekło istnieje zdecydowanie lub prawdopodobnie) | | 28,6 | 44,4 | 24,5 |
| Wiara respondentów w cuda religijne (% tych, których zdaniem cuda istnieją lub istnieją prawdopodobnie) | | 49,8 | 63,8 | 43,7 |
| Czy życie ma znaczenie dlatego, że istnieje Bóg? (% tych, którzy zgadzają się zdecydowanie lub zgadzają się) | | 25,2 | 36,8 | 24,2 |
| Jak często respondent się modli? (% tych, którzy nie modlą się nigdy) | | 29,5 | 19,1 | 38,3 |
| Jak często respondent uczestniczy w działalności kościoła? (% tych, którzy nie uczestniczą nigdy) | | 58,5 | 50,3 | 66,1 |
| Czy w szkołach powinna się odbywać codzienna modlitwa? (% tych, których zdaniem powinna się odbywać, zdecydowanie lub prawdopodobnie) | | 35,8 | 74,4 | 30,0 |
| Czy książki i filmy atakujące religię powinny być zakazane? (% tych, których zdaniem powinny być zakazane zdecydowanie lub prawdopodobnie) | | 38,2 | 44,3 | 41,9 |
| Czy respondent często uczestniczy w obrzędach religijnych? (% tych, którzy nie uczestniczą nigdy) | | 32,6 | 20,4 | 35,0 |

1. Niemcy Zachodnie, Holandia i Włochy
2. Wielka Brytania, Irlandia Północna, Republika Irlandii, Austria
3. Węgry, Słowenia, Polska

Źródło: Laitin D.: „Culture and National Identity: the ‘East’ and European Integration”, opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.

TABELA 2: POPULACJE CYGANÓW W EUROPIE

| Państwo | Minimum | Maximum |
|---|------------------|------------------|
| Albania | 90,000 | 100,000 |
| Austria | 20,000 | 25,000 |
| Białoruś | 10,000 | 15,000 |
| Belgia | 10,000 | 15,000 |
| Bośnia-Hercegowina | 40,000 | 50,000 |
| Bułgaria | 700,000 | 800,000 |
| Chorwacja | 30,000 | 40,000 |
| Cypr | 500 | 1,000 |
| Republika Czeska | 250,000 | 300,000 |
| Dania | 1,500 | 2,000 |
| Estonia | 1,000 | 1,500 |
| Finlandia | 7,000 | 9,000 |
| Francja | 280,000 | 340,000 |
| Niemcy | 110,000 | 130,000 |
| Grecja | 160,000 | 200,000 |
| Węgry | 550,000 | 600,000 |
| Irlandia | 22,000 | 28,000 |
| Włochy | 90,000 | 110,000 |
| Łotwa | 2,000 | 3,500 |
| Litwa | 3,000 | 4,000 |
| Luksemburg | 100 | 150 |
| Macedonia | 220,000 | 260,000 |
| Mołdowa | 20,000 | 25,000 |
| Holandia | 35,000 | 40,000 |
| Norwegia | 500 | 1,000 |
| Polska | 50,000 | 60,000 |
| Portugalia | 40,000 | 50,000 |
| Rumunia | 1,800,000 | 2,500,000 |
| Rosja | 220,000 | 400,000 |
| Serbia-Montenegro | 400,000 | 450,000 |
| Słowacja | 480,000 | 520,000 |
| Słowenia | 8,000 | 10,000 |
| Hiszpania | 650,000 | 800,000 |
| Szwecja | 15,000 | 20,000 |
| Szwajcaria | 30,000 | 35,000 |
| Turcja | 300,000 | 500,000 |
| Ukraina | 50,000 | 60,000 |
| Zjednoczone Królestwo | 90,000 | 120,000 |
| Cała Europa (w przybliżeniu) | 7,000,000 | 8,500,000 |

Źródło: Liegeois J.P. i Gheorghe N.: Roma/Gypsies: An European Minority, Minority Rights Groups Report, London, 1995.

TABELA 3: TOLERANCJA W STOSUNKU DO INNYCH (W PROCENTACH)*

| Państwo | Tolerancyjny | Mieszany | Dogmatyczny |
|----------------------|--------------|----------|-------------|
| Niemcy Zachodnie | 45,3 | 37,1 | 17,6 |
| Szwecja | 39,7 | 49,3 | 11,0 |
| Niemcy Wschodnie | 34,9 | 38,1 | 27,0 |
| Szwajcaria | 31,6 | 43,5 | 24,8 |
| Hiszpania | 23,4 | 43,5 | 33,1 |
| Norwegia | 21,7 | 45,8 | 32,5 |
| Chorwacja | 21,6 | 42,3 | 36,1 |
| Słowenia | 20,1 | 38,8 | 41,1 |
| Finlandia | 19,9 | 44,0 | 36,1 |
| Australia | 18,5 | 46,8 | 34,6 |
| Bułgaria | 14,5 | 41,7 | 43,9 |
| USA | 8,9 | 35,6 | 55,6 |
| Łotwa | 8,3 | 50,2 | 41,5 |
| Estonia | 4,8 | 46,1 | 49,1 |
| Jugosławia | 4,5 | 39,4 | 56,1 |
| Polska | 4,5 | 30,3 | 65,2 |
| Białoruś | 4,1 | 34,5 | 61,4 |
| Bośnia - Hercegowina | 3,4 | 25,8 | 70,7 |
| Rosja | 3,3 | 31,7 | 64,0 |
| Ukraina | 3,3 | 31,7 | 65,0 |
| Litwa | 3,0 | 27,4 | 69,6 |
| Armenia | 2,9 | 29,4 | 67,8 |
| Mołdowa | 2,7 | 26,0 | 71,3 |
| Macedonia | 2,0 | 28,5 | 69,5 |
| Gruzja | 0,5 | 21,3 | 78,2 |

*"Tolerancja" była mierzona na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące homoseksualizmu, prostytucji, aborcji i rozwodów.

Źródło: *World Values Survey, 1995-1997*, cytowane w: *Fuchs D. i Klingemann H-D., "National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe"*, opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.

TABELA 4: ZAUFANIE DO INNYCH (W PROCENTACH)*

| Kraj | Większości ludzi, można ufać | Nie można być zbyt ostrożnym |
|----------------------|------------------------------|------------------------------|
| Norwegia | 64,8 | 35,2 |
| Szwecja | 56,6 | 43,4 |
| Finlandia | 47,9 | 52,1 |
| Australia | 39,9 | 60,1 |
| Niemcy Zachodnie | 39,9 | 60,1 |
| USA | 35,2 | 64,8 |
| Szwajcaria | 34,5 | 65,5 |
| Jugosławia | 28,8 | 71,2 |
| Ukraina | 28,8 | 71,2 |
| Hiszpania | 28,7 | 71,3 |
| Bośnia - Hercegowina | 26,9 | 73,1 |
| Niemcy Wschodnie | 24,3 | 75,7 |
| Polska | 24,3 | 75,7 |
| Łotwa | 23,9 | 76,1 |
| Bułgaria | 23,7 | 76,3 |
| Armenia | 23,4 | 76,6 |
| Rosja | 23,2 | 76,8 |
| Białoruś | 23,0 | 77,0 |
| Chorwacja | 22,8 | 77,2 |
| Mołdowa | 21,8 | 78,2 |
| Litwa | 21,3 | 78,7 |
| Estonia | 21,1 | 78,9 |
| Gruzja | 17,2 | 82,8 |
| Słowenia | 15,3 | 84,7 |
| Macedonia | 7,5 | 92,5 |
| Turcja | 5,5 | 94,5 |

*Respondentom zadano następujące pytanie: „Ogólnie biorąc, czy twoim zdaniem większości ludzi można ufać, czy też nigdy nie można być zbyt ostrożnym w postępowaniu z ludźmi?”

Źródło: *World Values Survey, 1995-1997*, cytowane w: *Fuchs D. i Klingemann H-D., "National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe", opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.*

TABELA 5: MNIEJSZOŚCI W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

a) Uwagi dotyczące statystyki

Statystyki mniejszości są w znacznym stopniu iluzoryczne. Pod pozorem pewności naukowej i precyzji matematycznej są one – umyślnie lub nie – odzwierciedleniem różnych stopni i koncepcji tożsamości, zróżnicowanych definicji i niejednoznacznych klasyfikacji. Niepewny i zawodny charakter statystyk mniejszości występuje nawet wówczas, gdy pominięto świadome fałszerstwa ze strony władz państwowych, które w przeszłości nie były czymś nieznanym. W istocie zakłócenia statystyki pochodzą zarówno z góry, jak i z dołu.

Kategorie spisu powszechnego są ustanawiane przez władze państwowe i odzwierciedlają one ich pogląd na państwo. Zamiast dokumentować rzeczywistość, niektóre rządy międzywojenne wprowadziły połączone kategorie Czechosłowaków lub Serbochorwatów, aby dać w ten sposób wyraz dążeniom do stworzenia narodów. W okresie powojennym państwa również wykazywały przesadną twórczość w wynajdywaniu kategorii spisowych, aby uniknąć przypisywania do ustalonych grup, osłabić je ilościowo lub promować nowe ugrupowania. Takie właśnie jest pochodzenie kategorii Muzułmanów (w sensie etnicznym) i Macedończyków w byłej Jugosławii. W Rumunii władze rozróżniły Szecklerów i Madziarów oraz Niemców i Saksończyków, aby zmniejszyć znaczenie dużych grup mniejszościowych. Władze mogą zadawać różnorodne pytania w celu określenia statusu mniejszościowego. Najczęstszym kryterium jest język, jest to jednak kryterium często wątpliwe. Na przykład głównym językiem większości węgierskich Romów jest węgierski, dlatego liczba Romów na Węgrzech jest poważnie nie do oszacowania. Język nie jest też kryterium prostym. W niektórych krajach pyta się o język macierzysty, co może być faktem odległym i nieistotnym, podczas gdy w innych pytania dotyczą języka używanego na co dzień (Umgangssprache), co faworyzuje język większości wszędzie tam, gdzie mniejszości pracują wśród większości. W przeszłości stosowano również kryteria religijne, na podstawie których liczone osoby identyfikujące się z grupą, której język jest im nieznanym.

Jeśli założymy nawet, że kwestionariusze spisu powszechnego są w największym stopniu otwarte, nadal statystyki mniejszości będą się charakteryzowały znacznymi zmianami w czasie. Podobnie, jak we wszelkich ankietach, respondenci często udzielają takiej odpowiedzi, jakiej ich zdaniem (słusznym lub nie) oczekują pytający. Mogą tak czynić, ponieważ są zaskarżeni lub ponieważ pragną stworzyć określony obraz samych siebie. Samo-identyfikacja jest więc uzależniona od okoliczności politycznych lub innych. W Polsce na przykład przez większość okresu powojennego nieroztropnie było określać siebie jako Niemca. Nie dotyczyło to tych, którzy pragnęli skorzystać z możliwości wyemigrowania do Niemiec. Ostatnio czynnik ten zaczął tracić na znaczeniu również w przypadku tych, którzy zamierzają pozostać w Polsce.

Tego rodzaju zmiany tożsamości są powszechne i łatwiejsze do zrozumienia w rejonach, w których ludzie mają w rzeczywistości wiele tożsamości, co może wynikać z czynników osobistych (takich, jak mieszane małżeństwa) lub politycznych (takich, jak zmiany granic lub rządów). Najmądrzej być może odpowiadają ci niezbyt wyrafinowani respondenci, którzy na pytanie o tożsamość mniejszościową odpowiadają „jesteśmy stąd” (Hiesieger, Tutejsi).

b) Statystyki

Zgodnie z tym, co zostało przedstawione w punkcie a), poniższe dane statystyczne obejmują zakresy liczb. W niektórych przypadkach podajemy prawdopodobne wartości minimalne i maksymalne, w innych zaś niektóre z tych wartości są pozostawione jako otwarte (co sygnalizuje znak zapytania). Tam, gdzie występuje jedna liczba, powinna ona być traktowana jako przybliżenie.

| | | |
|-----------------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| BULGARIA | Ludność 8,500,000 | Powierzchnia: 110,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Ormianie | 20,000-40,000 | |
| Grecy | w przybliżeniu 7,000 | |
| Żydzi | w przybliżeniu 6,000 | |
| Macedończycy | ? – 200,000 | |
| Pomacy* | w przybliżeniu 200,000 | |
| Romowie | 450,000 – 800,000 | |
| Tatarzy | 6,000 - ? | |
| Turcy | 850,000 – 1,000,000 | |
| * Bułgarzy mówiący po muzułmańsku | | |

| | | |
|-------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| REPUBLIKA CZESKA | Ludność 10,300,000 | Powierzchnia: 78,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Niemcy | 50,000 – 150,000 | |
| Węgrzy | w przybliżeniu 20,000 | |
| Żydzi | w przybliżeniu 5,000 | |
| Polacy | w przybliżeniu 60,000 | |
| Romowie | ? – 200,000 | |
| Słowacy | 300,000 – 500,000 | |

| | | |
|----------------|------------------------|-------------------------------------|
| ESTONIA | Ludność 1,600,000 | Powierzchnia: 45,100km ² |
| Mniejszości | | |
| Białorusini | w przybliżeniu 30,000 | |
| Finowie | w przybliżeniu 18,000 | |
| Żydzi | ? - 5,000 | |
| Rosjanie | w przybliżeniu 485,000 | |
| Ukraińcy | w przybliżeniu 50,000 | |

| | | |
|--------------|--------------------|-------------------------------------|
| WĘGRY | Ludność 10,400,000 | Powierzchnia: 93,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Ormianie | ? – 3,000 | |
| Bułgarzy | ? – 2,000 | |
| Chorwaci | ? – 60,000 | |
| Niemcy | 65,000 – 200,000 | |
| Grecy | ? – 5,000 | |
| Żydzi | 8,000 – 100,00 | |
| Polacy | ? – 010,000 | |
| Romowie | 400,000 – 800,000 | |
| Serbowie | ? – 005,000 | |
| Słowacy | 30,000 – 100,000 | |
| Słoweńcy | ? – 5,000 | |

| | | |
|--------------|------------------------|-------------------------------------|
| ŁOTWA | Ludność 2,700,000 | Powierzchnia: 64,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Białorusini | w przybliżeniu 120,000 | |
| Żydzi | ? – 25,000 | |
| Litwini | w przybliżeniu 35,000 | |
| Polacy | w przybliżeniu 60,000 | |
| Rosjanie | w przybliżeniu 900,000 | |
| Ukraińcy | w przybliżeniu 90,000 | |

| | | |
|--------------|------------------------|-------------------------------------|
| LITWA | Ludność 3,700,000 | Powierzchnia: 65,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Białorusini | w przybliżeniu 65,000 | |
| Żydzi | 5,000 – 10,000 | |
| Polacy | w przybliżeniu 260,000 | |
| Rosjanie | w przybliżeniu 350,000 | |
| Ukraińcy | w przybliżeniu 45,000 | |

| | | |
|---------------|-----------------------|--------------------------------------|
| POLSKA | Ludność 39,000,000 | Powierzchnia: 312,000km ² |
| Mniejszości | | |
| Białorusini | 200,000 – 400,000 | |
| Czesi | w przybliżeniu 2,000 | |
| Niemcy | 300,000 – 800,000 | |
| Żydzi | 3,000 – 10,00 | |
| Kaszubi | ? – 300,000 | |
| Litwini | w przybliżeniu 30,000 | |
| Romowie | 15,000 – 40,000 | |
| Lemkowie | ? – 30,000 | |
| Słowacy | w przybliżeniu 20,000 | |
| Ukraińcy | 200,000 – 400,000 | |

| RUMUNIA | Ludność 23,000,000 | Powierzchnia: 237,000km ² |
|---|------------------------|--------------------------------------|
| Mniejszości | | |
| Ormianie | 2,000 - ? | |
| Bułgarzy | 30,000 – 2,000 | |
| Chorwaci | 7,000 - ? | |
| Niemcy | w przybliżeniu 100,000 | |
| Grecy | 4,000 – 20,000 | |
| Węgrzy | 1,600,000 – 2,000,000 | |
| Żydzi | w przybliżeniu 10,000 | |
| Polacy | 4,000 – 10,000 | |
| Pomacy | 25,000 – 50,000 | |
| Rosjanie (Lipowanowie) | 40,000 – 100,000 | |
| Romowie | 800,000 – 2,000,000 | |
| Serbowie | 35,000 - ? | |
| Słowacy | 20,000 - ? | |
| Turcy (i Tatarzy) | 25,000 – 50,000 | |
| Ukraińcy | 70,000 – 250,000 | |
| * Lipowanowie są to Rosjanie Starowerzy w zamierzchłych czasach zamieszkali w delcie Dunaju | | |

| SŁOWACJA | Ludność 5,300,000 | Powierzchnia: 49,000km ² |
|-----------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Mniejszości | | |
| Czesi | w przybliżeniu 60,000 | |
| Niemcy | w przybliżeniu 5,000 | |
| Węgrzy | 560,000 – 700,000 | |
| Polacy | w przybliżeniu 3,000 | |
| Romowie | 250,000 – 500,000 | |
| Rusini | 15,000 – 30,000 | |
| Ukraińcy | 15,000 – 30,000 | |

| SŁOWENIA | Ludność 1,900,000 | Powierzchnia: 20,000km ² |
|-----------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Mniejszości | | |
| Albańczycy | w przybliżeniu 3,500 | |
| Chorwaci | w przybliżeniu 55,000 | |
| Węgrzy | w przybliżeniu 8,500 | |
| Istryjczycy | 5,000 - ? | |
| Włosi | w przybliżeniu 3,000 | |
| Macedończycy | w przybliżeniu 4,000 | |
| Muzułmanie | w przybliżeniu 27,000 | |
| Romowie | 4,000 – 10,000 | |
| Serbowie | w przybliżeniu 50,000 | |

*Spis powszechny umożliwia samo-identyfikację regionalną

Źródło: Liebich A.: „Ethnic Minorities and the Long-Term Implications of EU Enlargement”, opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, czerwiec 1998 (dodatek).

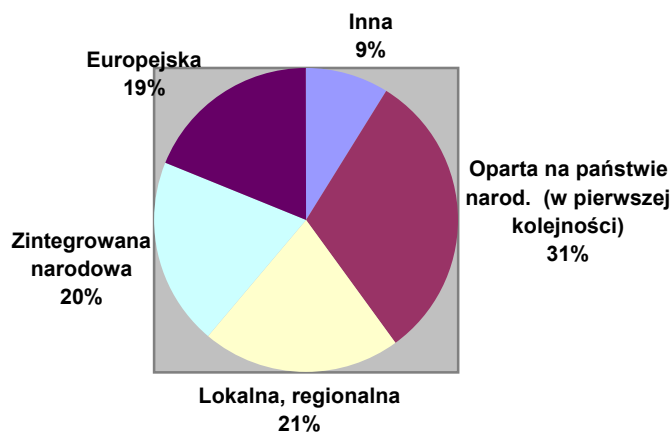
TABELA 6: POPULACJA PRZYBYSZÓW Z ZAGRANICY W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH (NIE BĘDĄCYCH OBYWATELAMI TYCH KRAJÓW), 1990, (w tysiącach)

| Kraj | Ilość obcokrajowców | Ludność ogólnie % |
|-----------------------|---------------------|-------------------|
| Austria | 413,4 | 5,3 |
| Belgia | 904,5 | 9,1 |
| Dania | 160,0 | 3,1 |
| Finlandia | 26,3 | 0,5 |
| Francja | 3,607,6 | 6,4 |
| Niemcy | 5,241,8 | 8,2 |
| Włochy | 781,1 | 1,4 |
| Holandia | 692,4 | 4,6 |
| Norwegia | 143,3 | 3,4 |
| Szwecja | 483,7 | 5,6 |
| Szwajcaria | 1,100,3 | 16,3 |
| Zjednoczone Królestwo | 1,875,0 | 3,3 |

Źródło: Continuous Reporting System on Migration, Trends in International Migration, OECD, Paris, 1992. Zaczerpnięte z: Waever O. i in., Migration and the New Security Agenda in Europe, St, Martin's Press, New York, 1993, s. 151.

TABELA 7: TOŻSAMOŚCI W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ:
LOKALNE, NARODOWE, EUROPEJSKIE

P.: Z czym identyfikujesz się najściślej? A w drugiej kolejności? (Europa, kraj (jaki), region, miasto lub społeczność lokalna, inne, nie wiem) (% tych, którzy wybrali daną tożsamość jako pierwszą lub drugą).



| | Europa | Kraj | Region | Lokalny | Inne | Nie wiem |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| Bułgaria | 15 | 83 | 20 | 47 | 6 | 18 |
| Republika Czeska | 19 | 72 | 27 | 69 | 3 | 8 |
| Słowacja | 20 | 61 | 28 | 69 | 8 | 13 |
| Polska | 17 | 64 | 39 | 65 | 5 | 9 |
| Rumunia | 18 | 56 | 44 | 62 | 1 | 18 |
| Słowenia | 22 | 63 | 31 | 48 | 10 | 27 |
| Średnio Europa Środkowo-Wschodnia | 18 | 66 | 31 | 60 | 5 | 15 |
| Chorwacja | 24 | 48 | 24 | 55 | 8 | 41 |
| Jugosławia | 19 | 72 | 15 | 52 | 15 | 24 |
| Białoruś | 18 | 60 | 20 | 47 | 10 | 44 |
| Ukraina | 14 | 61 | 30 | 55 | 6 | 34 |

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: *New Democracies Barometer V, A 12- Nation Survey*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 23

TABELA 8: MNIEJSZOŚCI NARODOWE: MALEJĄCE ZAGROŻENIE W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

P.: Czy sądzisz, że grupy etniczne lub mniejszości w naszym kraju stanowią wielkie zagrożenie, pewne zagrożenie, niewielkie zagrożenie lub nie stanowią zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa w tym społeczeństwie?

| % postrzegalność wielkiego lub pewnego zagrożenia | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 1993 | 1995 | 1998 | Zmiana |
| Słowacja | 53 | 49 | 43 | -10 |
| Rumunia | 60 | 33 | 32 | -28 |
| Bułgaria | 46 | 36 | 29 | -17 |
| Republika Czeska | 44 | 14 | 25 | -19 |
| Węgry | 26 | 15 | 19 | -7 |
| Polska | 35 | 8 | 17 | -18 |
| Słowenia | 13 | 20 | 10 | -3 |
| Średnio Europa Środkowo Wschodnia | 40 | 25 | 25 | -15 |
| Chorwacja | 57 | 42 | 39 | -18 |
| Ukraina | 24 | 15 | 15 | -9 |
| Białoruś | 30 | 14 | 14 | -16 |

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: *New Democracies Barometer V, A 12-Nation, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 41.*

TABELA 9: APROBATA DLA AKTUALNYCH RZĄDÓW*

| Kraj | 1991 | 1993 | 1994 | 1995 | 1998 | Zmiana |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Polska | 52 | 56 | 69 | 76 | 66 | 14 |
| Rumunia | 69 | 68 | 60 | 60 | 66 | -3 |
| Bułgaria | 64 | 55 | 59 | 66 | 58 | -6 |
| Republika Czeska | 71 | 71 | 78 | 77 | 56 | -15 |
| Węgry | 57 | 43 | 51 | 50 | 53 | -4 |
| Słowenia | 49 | 68 | 55 | 66 | 51 | 2 |
| Słowacja | 50 | 58 | 52 | 61 | 50 | 0 |
| Średnio Europa Środkowo-Wschodnia | 58 | 60 | 61 | 65 | 57 | -1 |
| Chorwacja | Brak | 42 | 51 | 44 | 27 | -15 |
| Białoruś | Brak | 35 | 29 | 35 | 48 | 13 |
| Ukraina | brak | 25 | 24 | 33 | 22 | -3 |

*% tych, którzy dali ocenę pozytywną w skali od +100 do -100 na pytanie „Gdzie na tej skali umieściłbyś nasz bieżący system rządów wraz z wolnymi wyborami i wieloma partiami?”

Źródło: Rose R. i Haerpfer C., *Trends in Democracies and Markets : New Democracies Barometer 1991-98*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 29.

TABELA 10: POPARCIE DLA DEMOKRACJI

| P: Gdyby zamknięto parlament i zakazano działania partii politycznych, czy byś to: | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|----------|---------|----------|-------|--------|---------|----------|-----------|------------|----------|---------|
| Kraj | Średnio nowe kraje demokratyczne | Bułgaria | Rumunia | Słowacja | Węgry | Polska | Rumunia | Słowenia | Chorwacja | Jugosławia | Białoruś | Ukraina |
| Zdecydowanie zaaprobował | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 8 | 4 | 2 | 7 | 5 | 12 |
| W pewnym stopniu zaaprobował | 19 | 18 | 17 | 20 | 13 | 15 | 20 | 23 | 9 | 25 | 23 | 33 |
| W pewnym stopniu nie zaaprobował | 33 | 28 | 45 | 40 | 28 | 45 | 29 | 35 | 19 | 17 | 46 | 32 |
| Zdecydowanie nie zaaprobował | 42 | 49 | 34 | 37 | 55 | 36 | 44 | 39 | 69 | 50 | 26 | 23 |

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: *New Democracies Barometer V, A 12-Nation Survey*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 65

TABELA 11: SPRZECIW W STOSUNKU DO ZAWIESZENIA PARLAMENTU

| | Austria | Średnio Europa Środkowa |
|--|---------|-------------------------|
| Przekonani demokraci (nie aprobują zawieszenia parlamentu i uważają to za nieprawdopodobne) | 86 | 74 |
| Zaniepokojeni demokraci (nie aprobują zawieszenia parlamentu, lecz uważają to za możliwe) | 3 | 5 |
| Pełni nadziei zwolennicy autorytaryzmu (aprobuja zawieszenie parlamentu i sadzą, że jest to możliwe) | 3 | 8 |
| Sfrustrowani zwolennicy autorytaryzmu (aprobuja zawieszenie parlamentu, jednak uważają to za nieprawdopodobne) | 8 | 12 |

*Republika Czeska, Węgry, Polska, Słowenia

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: *New Democracies Barometer V, A 12-Nation Survey*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 87.

TABELA 12: REAKCJA NA ZMIANĘ RZĄDÓW

| Kraj | Średnio nowe kraje demokracji czyste | Bulgaria | Republika Czeska | Słowacja | Węgry | Polska | Rumunia | Słowenia | Chorwacja | Jugosławia | Białoruś | Ukraina |
|-----------|--------------------------------------|----------|------------------|----------|-------|--------|---------|----------|-----------|------------|----------|---------|
| Demokraci | 27 | 38 | 42 | 31 | 22 | 49 | 34 | 31 | 17 | 9 | 17 | 6 |
| Sceptycy | 25 | 19 | 27 | 22 | 20 | 21 | 33 | 26 | 42 | 29 | 23 | 12 |
| Ulegli | 20 | 20 | 14 | 19 | 30 | 17 | 21 | 19 | 10 | 24 | 30 | 16 |
| Reakcyjni | 28 | 22 | 17 | 27 | 28 | 13 | 11 | 23 | 30 | 38 | 30 | 67 |

Demokraci: Nie-dodatnia ocena starego reżimu (P. 22) ORAZ dodatnia ocena bieżącego reżimu (P. 23). Sceptycy: Nie-dodatnia ocena starego reżimu ORAZ nie-dodatnia ocena bieżącego reżimu. Ulegli: Dodatnia ocena starego reżimu ORAZ dodatnia ocena bieżącego reżimu. Reakcyjni: Dodatnia ocena starego reżimu ORAZ nie-dodatnia ocena bieżącego reżimu.

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: *New Democracies Barometer V, A 12-Nation Survey*, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 53

TABELA 13: POPARCIE DLA SYSTEMU POLITYCZNEGO WŁASNEGO KRAJU
(W PROCENTACH)

P.: W którym miejscu tej skali umieściłbyś system polityczny w jego obecnym stanie? (1= zły, 10= dobry; skala obejmuje tutaj zakres od 6 do 10).

| P.: W którym miejscu tej skali umieściłbyś system polityczny w jego obecnym stanie? (1= zły, 10= dobry; skala obejmuje tutaj zakres od 6 do 10). | | |
|--|---------|--------------------------------------|
| Kraj | Procent | Ocena wolności w skali Freedom-House |
| Norwegia | 67,3 | (Wolny) |
| Chorwacja | 44,6 | (Częściowo Wolny) |
| Niemcy Zachodnie | 40,0 | (Wolny) |
| Szwajcaria | 39,7 | (Wolny) |
| Niemcy Wschodnie | 38,2 | (Wolny) |
| Bułgaria | 35,8 | (Wolny) |
| Polska | 35,5 | (Wolny) |
| USA | 35,2 | (Wolny) |
| Finlandia | 34,4 | (Wolny) |
| Bośnia - Hercegowina | 31,6 | (Pozbawiony Wolności) |
| Hiszpania | 30,7 | (Wolny) |
| Estonia | 30,0 | (Wolny) |
| Australia | 29,8 | (Wolny) |
| Litwa | 29,0 | (Wolny) |
| Słowenia | 27,8 | (Wolny) |
| Szwecja | 26,8 | (Wolny) |
| Gruzja | 25,6 | (Częściowo Wolny) |
| Jugosławia | 24,3 | (Pozbawiony Wolności) |
| Łotwa | 23,6 | (Wolny) |
| Macedonia | 21,3 | (Częściowo Wolny) |
| Armenia | 20,5 | (częściowo Wolny) |
| Turcja | 18,3 | Częściowo Wolny) |
| Mołdowa | 13,6 | Częściowo Wolny) |
| Ukraina | 13,4 | (Częściowo wolny) |
| Białoruś | 12,0 | (Częściowo Wolny) |
| Rosja | 7,4 | (Częściowo wolny) |

Źródło: *World Values Survey, 1995-1997*, cytowane w: *Fuchs D. i Klingemann H-D., "National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe"*, opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.

TABELA 14: ZAUFANIE DO INSTYTUCJI

W kraju istnieje wiele instytucji, na przykład rząd, sądy, policja, urzędnicy służby cywilnej. Wskaż na skali 7-punktowej, na której 1 oznacza brak zaufania, 7 zaś duże zaufanie, jak wielkie jest twoje osobiste zaufanie do każdej z tych instytucji:¹

| | Austria | Europa Centralna | Republika Czeska | Węgry | Polska | Słowenia |
|----------------------------------|---------|------------------|------------------|-------|--------|----------|
| Partie | | | | | | |
| Zaufanie | 17 | 11 | 15 | 11 | 9 | 11 |
| Obojętność | 22 | 24 | 30 | 22 | 25 | 18 |
| Brak zaufania | 61 | 65 | 55 | 66 | 66 | 71 |
| Sądy | | | | | | |
| Zaufanie | 53 | 31 | 25 | 39 | 30 | 29 |
| Obojętność | 19 | 26 | 25 | 25 | 28 | 25 |
| Brak zaufania | 28 | 43 | 50 | 35 | 42 | 45 |
| Policja | | | | | | |
| Zaufanie | 54 | 32 | 29 | 35 | 32 | 34 |
| Obojętność | 19 | 28 | 25 | 26 | 31 | 28 |
| Brak zaufania | 26 | 40 | 46 | 39 | 38 | 38 |
| Urzędnicy służby cywilnej | | | | | | |
| Zaufanie | 31 | 30 | 27 | 32 | 28 | 34 |
| Obojętność | 30 | 31 | 31 | 29 | 31 | 33 |
| Brak zaufania | 39 | 39 | 42 | 39 | 40 | 33 |
| Rząd | | | | | | |
| Zaufanie | 28 | 24 | 26 | 25 | 23 | 21 |
| Obojętność | 27 | 24 | 23 | 24 | 29 | 21 |
| Brak zaufania | 45 | 52 | 51 | 51 | 48 | 58 |
| Wojsko | | | | | | |
| Zaufanie | 32 | 40 | 31 | 40 | 53 | 34 |
| Obojętność | 23 | 28 | 31 | 28 | 27 | 27 |
| Brak zaufania | 44 | 32 | 38 | 31 | 19 | 39 |
| Parlament | | | | | | |
| Zaufanie | 31 | 21 | 15 | 25 | 25 | 20 |
| Obojętność | 23 | 23 | 21 | 21 | 31 | 20 |
| Brak zaufania | 46 | 55 | 64 | 54 | 44 | 60 |
| Kościół | | | | | | |
| Zaufanie | 26 | 35 | 29 | 37 | 51 | 22 |
| Obojętność | 16 | 21 | 27 | 19 | 21 | 18 |
| Brak zaufania | 58 | 44 | 44 | 44 | 28 | 60 |
| Związki zawodowe | | | | | | |
| Zaufanie | 26 | 24 | 28 | 15 | 26 | 25 |
| Obojętność | 21 | 29 | 34 | 21 | 30 | 30 |
| Brak zaufania | 53 | 47 | 38 | 64 | 43 | 45 |

¹ Dla jasności respondenci należący do trzech najwyższych grup (5-7) zostali sklasyfikowani jako mający zaufanie; do grupy 4 – jako obojętni; do grup 1-3 jako nie ufający.

| | | | | | | |
|---------------------------------------|----|----|----|----|----|----|
| Telewizja, radio | | | | | | |
| Zaufanie | 31 | 45 | 47 | 45 | 45 | 44 |
| Obojętność | 29 | 30 | 31 | 30 | 30 | 28 |
| Brak zaufania | 40 | 25 | 21 | 25 | 25 | 29 |
| Prasa, media drukowane, gazety | | | | | | |
| Zaufanie | 27 | 44 | 48 | 42 | 42 | 42 |
| Obojętność | 29 | 30 | 33 | 27 | 32 | 29 |
| Brak zaufania | 43 | 26 | 19 | 30 | 25 | 29 |
| Przedsiębiorstwa prywatne | | | | | | |
| Zaufanie | 44 | 29 | 34 | 32 | 21 | 27 |
| Obojętność | 28 | 29 | 31 | 29 | 29 | 26 |
| Brak zaufania | 28 | 42 | 34 | 39 | 50 | 46 |
| Prezydent państwa | | | | | | |
| Zaufanie | 41 | 50 | 60 | 53 | 40 | 45 |
| Obojętność | 21 | 22 | 17 | 20 | 28 | 22 |
| Brak zaufania | 38 | 28 | 23 | 27 | 32 | 32 |
| Premier rządu | | | | | | |
| Zaufanie | 45 | 39 | 50 | 33 | 36 | 36 |
| Obojętność | 19 | 23 | 23 | 21 | 29 | 21 |
| Brak zaufania | 35 | 38 | 27 | 46 | 35 | 43 |
| Większość spotkanych ludzi | | | | | | |
| Zaufanie | 77 | 52 | 55 | 52 | 52 | 50 |
| Obojętność | 10 | 32 | 32 | 30 | 33 | 32 |
| Brak zaufania | 13 | 16 | 12 | 18 | 15 | 18 |

Źródło: Rose R. i Haerpfer C.: New Democracies Barometer V, A 12-Nation-Survey, Center for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1998, s. 92-93.

TABELA 15: ZAANGAŻOWANIE POLITYCZNE* (W PROCENTACH)

| Kraj | Wysokie | Średnie | Niskie |
|--------------------|---------|---------|--------|
| Niemcy zachodnie | 35,2 | 53,4 | 11,5 |
| Niemcy wschodnie | 33,5 | 54,5 | 12,0 |
| Norwegia | 25,7 | 61,1 | 13,2 |
| Armenia | 24,6 | 45,3 | 30,1 |
| Szwecja | 22,6 | 58,4 | 19,0 |
| Australia | 21,9 | 50,7 | 27,4 |
| USA | 21,3 | 53,7 | 24,9 |
| Białoruś | 17,9 | 53,8 | 28,3 |
| Estonia | 17,4 | 53,4 | 29,1 |
| Gruzja | 15,3 | 46,8 | 37,9 |
| Łotwa | 14,8 | 59,6 | 25,7 |
| Turecja | 14,5 | 53,7 | 31,8 |
| Szwajcaria | 14,2 | 48,8 | 36,9 |
| Litwa | 13,2 | 54,2 | 32,7 |
| Bośnia-Herzegowina | 13,2 | 59,6 | 27,3 |
| Hiszpania | 12,6 | 37,0 | 50,4 |
| Ukraina | 12,6 | 49,7 | 37,7 |
| Rosja | 12,4 | 50,4 | 37,2 |
| Bułgaria | 10,7 | 54,1 | 35,2 |
| Polska | 9,8 | 48,4 | 42,5 |
| Chorwacja | 9,7 | 55,3 | 35,0 |
| Finlandia | 9,6 | 54,3 | 36,2 |
| Macedonia | 9,1 | 53,5 | 37,4 |
| Jugosławia | 8,6 | 47,0 | 44,4 |
| Mołdowa | 7,7 | 52,3 | 40,0 |
| Słowenia | 7,6 | 59,7 | 32,7 |

* „Zaangażowanie polityczne” było mierzone jako zainteresowanie polityką i gotowość do uczestniczenia w legalnych demonstracjach.

Źródło: *World Values Survey, 1995-1997*, cytowane w: *Fuchs D. i Klingemann H-D., "National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe"*, opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.

TABELA 16: KONCEPCJA PAŃSTWA (W PROCENTACH)

| Kraj | Wolnościowa | Niezdecydowana | Opiekuńcza |
|--------------------|-------------|----------------|------------|
| Szwajcaria | 62,3 | 33,6 | 4,1 |
| USA | 56,9 | 40,0 | 3,0 |
| Szwecja | 41,8 | 54,3 | 3,8 |
| Australia | 36,9 | 56,0 | 7,2 |
| Niemcy Zachodnie | 29,9 | 63,8 | 6,3 |
| Finlandia | 26,7 | 66,9 | 6,3 |
| Norwegia | 21,9 | 71,0 | 7,1 |
| Turcja | 21,4 | 61,8 | 16,7 |
| Polska | 20,3 | 47,9 | 31,7 |
| Słowenia | 18,0 | 63,3 | 18,7 |
| Litwa | 17,3 | 59,7 | 23,0 |
| Macedonia | 15,7 | 62,1 | 22,2 |
| Bułgaria | 14,2 | 61,3 | 24,5 |
| Chorwacja | 13,2 | 75,6 | 11,3 |
| Hiszpania | 10,9 | 68,7 | 20,4 |
| Niemcy Wschodnie | 10,9 | 62,8 | 26,2 |
| Łotwa | 10,8 | 58,5 | 30,7 |
| Jugosławia | 10,7 | 56,6 | 32,7 |
| Gruzja | 10,0 | 52,3 | 37,7 |
| Białoruś | 9,9 | 48,6 | 41,5 |
| Ukraina | 9,9 | 47,8 | 42,3 |
| Bośnia-Herzegowina | 9,7 | 70,8 | 19,5 |
| Estonia | 9,3 | 55,3 | 35,4 |
| Armenia | 8,8 | 47,0 | 44,2 |
| Mołdowa | 7,2 | 38,5 | 54,3 |
| Rosja | 6,8 | 43,7 | 49,5 |

Źródło: World Values Survey, 1995-1997, cytowane w: Fuchs D. i Klingemann H-D., "National community, political culture and support for democracy in Central and Eastern Europe", opracowanie zleczone przez Grupę Refleksyjną, wrzesień 1998.

TABELA 17: PNB NA GŁOWĘ LUDNOŚCI NA PODSTAWIE ZDOLNOŚCI NABYWCZEJ (1995)

| | % Średnio w UE | ECU per capita |
|---|----------------|----------------|
| Średnio w UE | 100 | 17,260 |
| Państwa członkowskie UE | | |
| Luksemburg | 169 | 22,140 |
| Dania | 116 | 19,960 |
| Niemcy | 110 | 19,070 |
| Francja | 107 | 18,520 |
| Włochy | 103 | 17,770 |
| Zjednoczone Królestwo | 96 | 16,580 |
| Hiszpania | 77 | 13,230 |
| Portugalia | 67 | 11,620 |
| Grecja | 66 | 11,320 |
| Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, grupa 1 | | |
| Słowenia | 59 | 10,110 |
| Republika Czeska | 55 | 9,410 |
| Węgry | 37 | 6,310 |
| Polska | 31 | 5,320 |
| Estonia | 23 | 3,920 |
| Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, grupa 2 | | |
| Słowacja | 41 | 7,120 |
| Litwa | 24 | 4,130 |
| Bułgaria | 24 | 4,210 |
| Rumunia | 23 | 4,060 |
| Łotwa | 18 | 3,160 |

Źródło: Agenda 2000

TABELA 18: WZROST REALNEGO PNB W EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ I W KRAJACH BAŁTYCKICH

| Kraj | 1992 (zmiany procentowe) | 1993 (zmiany procentowe) | 1994 (zmiany procentowe) | 1995 (zmiany procentowe) | 1996 (zmiany procentowe) | 1997 (zmiany procentowe) | 1998 (zmiany procentowe) | Oceny realnego poziomu PNB w 1997 (1989=100) | Planowany realny poziom PNB w 1998 (1989=100) |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|---|
| Albania | -7,2 | 9,6 | 9,4 | 8,9 | 9,1 | -7,0 | 9,0 | 80 | 87 |
| Bułgaria | -7,3 | -1,5 | 1,8 | 2,1 | -10,9 | -6,9 | 4,0 | 63 | 66 |
| Chorwacja | -11,7 | -8,0 | 5,9 | 6,8 | 6,0 | 6,5 | 4,2 | 76 | 79 |
| Republika Czeska | -3,3 | 0,6 | 3,2 | 6,4 | 3,9 | 1,0 | -1,0 | 98 | 97 |
| Estonia | -14,2 | -9,0 | -2,0 | 4,3 | 4,0 | 11,4 | 5,0 | 73 | 77 |
| FRJ Macedonia | -21,1 | -9,1 | -1,8 | -1,2 | 0,8 | 1,5 | 5,0 | 56 | 59 |
| Węgry | -3,1 | -0,6 | 2,9 | 1,5 | 1,3 | 4,4 | 4,6 | 90 | 95 |
| Łotwa | -34,9 | -14,9 | 0,6 | -0,8 | 3,3 | 6,5 | 4,0 | 56 | 58 |
| Litwa | -21,3 | -16,2 | -9,8 | 3,3 | 4,7 | 5,7 | 3,0 | 61 | 63 |
| Polska | 2,6 | 3,8 | 5,2 | 7,0 | 6,1 | 6,9 | 5,2 | 112 | 118 |
| Rumunia | -8,7 | 1,5 | 3,9 | 7,1 | 4,1 | -6,6 | -5,0 | 82 | 78 |
| Republika Słowacka | -6,5 | -3,7 | 4,9 | 6,9 | 6,6 | 6,5 | 5,0 | 95 | 100 |
| Słowenia | -5,5 | 2,8 | 5,3 | 4,1 | 3,1 | 3,8 | 4,0 | 99 | 103 |
| Europa Środkowa i Wschodnia oraz kraje bałtyckie* | -3,8 | 0,4 | 3,9 | 5,5 | 4,0 | 3,6 | 3,0 | 96 | 99 |

*Oceny realnego PNB są średnimi ważonymi dla Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Republiki Czeskiej, Estonii, FRJ Macedonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii, Republiki Słowackiej i Słowenii. Jako wag użyto oszacowań EBOR PNB w dolarach nominalnych opóźnionych o 1 rok.

Źródło: EBRD, *Transition Report 1998*, London, 1998, s. 50.

Opracowania dotyczące poszerzenia UE są dostępne online pod adresem:
<http://www.iue.it/RSC/PublicationsRSC-PP.htm>

Mogą być również uzyskane bezpłatne kopie,
zależnie od dostępności w magazynach.

W sprawie dalszych informacji
i zapotrzebowania na związane z tym tematem publikacje
prosimy o kontaktowanie się z:

Catherine Divry
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute
Convento
Via dei Roccettini 9
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy