



RAPORT PUŁASKIEGO

„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007 – ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

KATARZYNA PISARSKA

ABSTRAKT: *Prezentowany raport jest próbą oceny wpływu nowych państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowej, w tym przede wszystkim Polski, na politykę wschodnią UE w latach 2004-2007. Raport oparty jest na wynikach badań jakościowych i ilościowych przeprowadzonych w latach 2007-2008 roku na grupie urzędników instytucji Unii Europejskiej oraz dyplomatów państw członkowskich zajmujących się kształtowaniem polityki wschodniej UE w ramach Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Zawarta w raporcie analiza wyników odpowiada na pytania dotyczące zmian, które zaszły w unijnej agendzie wschodniej w latach 2004-2007, czynników tych zmian, oraz roli, jaką w całym procesie odegrały nowe państwa członkowskie, w tym przede wszystkim Polska.*

WARSZAWA, WRZESIEŃ2008

SPIS TREŚCI

I. Wprowadzenie	3
II Wyniki badań jakościowych	6
1. Wpływ rozszerzenia na politykę wschodnią Unii Europejskiej	6
1.1. Ocena zmian w polityce wschodniej UE po 2004 roku	6
1.2. Ocena głównych czynników wpływających na zmianę polityki wschodniej UE	10
2. Ocena skuteczności nowych państw członkowskich w kształtowaniu wschodniej polityki UE	13
2.1. Ogólna charakterystyka postaw nowych państw członkowskich	13
2.2. Poziom aktywności nowych członków na forum UE oraz proces uczenia się procedur unijnych	16
2.3. Wpływ nowych członków na politykę wschodnią UE - sukcesy i porażki	22
3. Ocena działań Polski w kształtowaniu polityki wschodniej UE.....	28
4. Podsumowanie wyników badań jakościowych.....	32
III Wyniki badań ilościowych	34
1. Opinie na temat zmian, które zaszły w relacjach UE z jej wschodnimi sąsiadami po rozszerzeniu 2004 roku	34
2. Opinie na temat wpływu nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej	38
3. Opinie na temat wpływu Polski na politykę wschodnią UE	42
4. Podsumowanie wyników badań ilościowych	44
IV. Zestawienie wyników i weryfikacja hipotez badawczych	46
V. Rola Polski - wnioski końcowe i rekomendacje	50
O autorze	53
O Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego	53
English abstract.....	55

I. Wprowadzenie

Z procesem rozszerzania Unii Europejskiej związane jest nieodłącznie nie tylko przesunięcie jej granicy, ale przede wszystkim przyjęcie nowych członków, którzy wnoszą zarówno określone zaangażowanie narodowe, jak również doświadczenie i wiedzę o swoim bezpośrednim otoczeniu. Przystąpienie Hiszpanii do Unii Europejskiej w 1986 roku wywołało duże zainteresowanie Unii zaciśnieniem relacji z krajami Ameryki Łacińskiej, a akcesja Finlandii i Szwecji w 1995 roku przyciągnęła uwagę Wspólnoty w kierunku „Wymiaru Północnego”.¹ W tym aspekcie przyjęcie nowych państw z Europy Środkowej w 2004 roku nie różniło się zasadniczo od wcześniejszych akcesji. W naturalny sposób rozszerzenie to spowodowało przewartościowanie stosunków Unii Europejskiej z krajami, które stały się jej nowymi sąsiadami: Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą; ale także w dalszej konsekwencji, spowodowało zmianę kierunku polityki Unii wobec całego regionu.

Polityka wschodnia Unii Europejskiej lat 2004-2007, charakteryzująca się większym niż dotąd zaangażowaniem w sprawy regionu, jest rezultatem dwóch istotnych czynników. Po pierwsze, rozszerzenie granic Unii Europejskiej na Wschód postawiło przed ugrupowaniem nowy zakres problemów (kwestia wiz, tranzyt, kontrole graniczne), który wymaga bliższej i bardziej intensywnej współpracy Wspólnoty Europejskiej z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą. Po drugie przyjęcie nowych państw członkowskich z Europy Środkowej², w tym Polski, Czech, Krajów Bałtyckich i Słowacji przyniosło ze sobą nową wrażliwość i przyczyniło się do powstania silnej grupy nacisku, która domaga się bezpośredniego zaangażowania Unii Europejskiej w sprawy dotyczące jej bezpośredniego sąsiedztwa. Kraje te będąc doskonale zorientowane w sytuacji gospodarczej regionu i mając duże doświadczenie we współpracy z Białorusią, Rosją i Ukrainą, starały się nakierować politykę zagraniczną Wspólnoty na nowe kierunki działań. Poprzez analizę opinii urzędników i dyplomatów zajmujących się w ramach instytucji Unii Europejskiej, jej polityką

¹ Więcej na temat Wymiaru Północnego Unii Europejskiej na stronie Unii Europejskiej: „The Northern Dimension” http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim

² Mówiąc o „nowych państwach członkowskich” będziemy mieli na myśli osiem państw z Europy Środkowej, które dołączyły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Są to: Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia, i Węgry.

wschodnią, niniejsze badania ma za swój cel ustalenie czy zamierzenia nowych krajów zostały zrealizowane. Analiza wyników badań ma więc odpowiedzieć na pytania dotyczące zmian, które zaszły w tej polityce w latach 2004-2007, czynników tych zmian, oraz roli, jaką w całym procesie odegrały nowe państwa członkowskie, w tym przede wszystkim Polska. Przy wyborze badanej populacji, autorka kierowała się przekonaniem, iż dyplomaci i urzędnicy unijni wykonując swoją codzienną pracę w międzynarodowym środowisku instytucji Unii Europejskiej, są doskonałymi obserwatorami zmian, jakie dokonują się w polityce zagranicznej Unii Europejskiej. Mając bezpośredni dostęp do większości najnowszych propozycji w polityce zagranicznej Wspólnoty, są bardziej obiektywni w ocenie skuteczności działań poszczególnych państw członkowskich.

Przeprowadzona analiza wyników badań ma za zadanie weryfikację trzech hipotez dotyczących okresu badawczego 2004-2007:

Hipoteza 1: Rozszerzenie Unii w 2004 roku miało bezpośredni wpływ na relacje Wspólnoty z jej wschodnimi sąsiadami oraz zmieniło kształt polityki wschodniej Unii Europejskiej wobec regionu.

Hipoteza 2: Działania nowych państw członkowskich miały znaczący, ale nie wyłączny wpływ na kierunek rozwoju unijnej polityki wschodniej.

Hipoteza 3: Polska, jako największy z nowych krajów, charakteryzowała się najszerszymi aspiracjami w zakresie formowania całościowej polityki wschodniej UE, a jej wpływ na kształt tej polityki był znacząco większy od innych nowych państw-członków.

Dodatkowo, sformułowanych zostało szereg pytań badawczych:

- **Czy i jak zmieniła się polityka** Unii Europejskiej po 2004 roku wobec Białorusi, Rosji i Ukrainy?
- Jakie były **najważniejsze czynniki** mające wpływ na zmiany unijnej polityki wschodniej po rozszerzeniu Unii?
- Czym charakteryzowały się **postawy nowych krajów członkowskich** w zakresie formułowania polityki wschodniej UE w latach 2004-2007? Jakie były wspólne elementy, a co różniło od siebie tę grupę państw? Czy poglądy

nowych członków w tej materii znacząco odbiegały od poglądów krajów dawnej „15”?

- Jaki był **poziom aktywności nowych krajów członkowskich** w zakresie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej? Czy wewnątrz grupy istniała różnica w poziomie zaangażowania na forum unijnym? Czy grupa nowych członków wyróżniała się na tle innych krajów członkowskich?
- Jak można ocenić **wpływ Polski**, na politykę Unii Europejskiej wobec jej nowych wschodnich sąsiadów w latach 2004-2007?

Opisane poniżej badanie przeprowadzone zostało przy użyciu **metody mieszanej**. Polegała ona na zgromadzeniu zarówno jakościowych, jak i ilościowych danych, zebranych w grupie unijnych urzędników oraz dyplomatów, odpowiedzialnych za realizację wschodniej polityki Unii w obrębie jej instytucji. **Ankieta (metoda ilościowa)** obejmująca 60 badanych osób miała za cel ustalenie związku pomiędzy rozszerzeniem Unii w 2004 roku (niezależny parametr), a dwoma zależnymi parametrami:

- a) zmianami w bilateralnych stosunkach Unii z Białorusią, Rosją i Ukrainą,
- b) wpływem nowych państw członkowskich, w tym szczególnie Polski, na politykę wschodnią Unii Europejskiej.

Wpływ nowych członków na wschodnią agendę UE, został dodatkowo przebadany przy użyciu drugiej metody jaką były **pogłębione wywiady (metoda jakościowa)** przeprowadzone na mniejszej grupie 20 urzędników i dyplomatów.

Całość danych zebrana została w ramach 20 wywiadów oraz na podstawie 40 wypełnionych ankiet (stopa zwrotu ankiety wyniosła 67%), przesłanych przez respondentów. Okres gromadzenia danych ilościowych i jakościowych trwał łącznie 7 miesięcy (od lipca 2007 roku do stycznia 2008 roku)

II. Wyniki badań jakościowych

1. Wpływ rozszerzenia na politykę wschodnią Unii Europejskiej

1.1. Ocena zmian w polityce wschodniej Unii Europejskiej po 2004 r.

Pytana o zmiany, jakie zaszły w unijnej polityce wobec krajów Europy Wschodniej w latach 2004-2007, zdecydowana większość „brukselskich” urzędników wskazywała przede wszystkim na znaczący **wzrost zainteresowania tematyką wschodnią wewnątrz samej Unii**. Po 2004 roku kształtująca się polityka wschodnia UE przesunęła się w skali priorytetów unijnych na jedno z pierwszych miejsc. Wyrażało się to przede wszystkim we wzroście częstotliwości pojawiania się tematyki współpracy z Białorusią, Rosją oraz Ukrainą na forach unijnych. Zmiana ta nie dotyczyła w równym stopniu wszystkich instytucji Unii Europejskiej. Najbardziej widoczny wzrost znaczenia tematyki wschodniej w stosunku do sytuacji z 2004 roku, nastąpił w Parlamencie Europejskim oraz w Radzie Unii Europejskiej. Tam zaobserwować można było wyraźne zwiększenie ilości wątków dotyczących relacji UE ze wschodnimi sąsiadami – zarówno w trakcie obrad i dyskusji, jak i we wnioskach końcowych z posiedzeń. Komisja Europejska, utrzymująca od wczesnych lat 90-tych stałe kontakty z krajami Europy Wschodniej, w ramach realizacji zawartych wcześniej porozumień, utrzymała swoje zaangażowanie na stałym, wysokim poziomie.

Drugim ważnym rezultatem rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, wskazywanym najczęściej przez urzędników unijnych, była **mentalna zmiana w postrzeganiu regionu**, przede wszystkim **przez kraje „starej 15”**. Jak zauważa jeden z funkcjonariuszy Komisji Europejskiej *„Przed rozszerzeniem Europa Wschodnia była dla wielu krajów Unii Europejskiej kompletną „terra incognita”, mentalnie dalszą niż Afryka lub nawet Ameryka Łacińska”*. Po 2004 roku Unia Europejska zaczęła wyraźnie rozróżniać autonomiczność poszczególnych państw regionu. Rosło również znaczenie spraw Ukrainy, Białorusi, państw Azji Centralnej oraz regionu Morza Czarnego, w stosunku do wcześniejszej wyraźnej przewagi tematyki rosyjskiej w dyskusjach wewnątrzunijnych; a sama polityka wobec tych państw uległa pewnemu wysublimowaniu. Lata 2004-2007 to dla wielu członków dawnej „15” również okres geograficznego przededefiniowania koncepcji polityki wschodniej. Wcześniej polityka ta

albo związana była z rozszerzeniem Unii Europejskiej na Wschód (a więc dotyczyła *de facto* krajów Europy Środkowej); albo była rozumiana jedynie w wymiarze stosunków Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską. Po 2004 roku sytuacja ta uległa zmianie. Wielu badanych mówiło wręcz o pewnym „odkrywaniu” przez starych członków UE nowych obszarów geograficznych, takich jak Kaukaz czy Azja Centralna.

Trzecią ważną zmianą, która miała miejsce w unijnej polityce wschodniej to **pogłębienie dotychczasowych, oraz otwarcie nowych obszarów współpracy**. W zakresie pogłębiania wzajemnych relacji nastąpiły pewne zmiany jakościowe. Więcej uwagi poświęcono wzmocnieniu bezpośrednich kontaktów ze społecznościami krajów Europy Wschodniej (tzw. *people-to-people contacts*) oraz stworzeniu ułatwień dla ruchu osobowego obywateli krajów trzecich (umowy o ułatwieniach wizowych, umowy tranzytowe etc.). Ważne stały się działania zmierzające do umocnienia społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, jak i opracowywania „kreatywnych rozwiązań” pozwalających na wsparcie ruchów demokratycznych oraz sektora pozarządowego na Białorusi. W przekonaniu wielu dyplomatów w Brukseli, zwiększone zainteresowanie współpracą z wschodnimi sąsiadami wyrażało się również w szybszej reakcji Unii Europejskiej na bieżące wydarzenia za wschodnią granicą. Jako przykłady podawano stosunkowo sprawne zaangażowanie się Unii Europejskiej w negocjacje okrągłego stołu w trakcie „Pomarańczowej Rewolucji” na Ukrainie; oraz prawie natychmiastową odpowiedź, wyrażoną w deklaracjach i sankcjach na sfałszowane wybory prezydenckie na Białorusi w 2005 roku.

W kilku wywiadach badani wskazywali również na ewolucję samej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Chociaż jej ogólne ramy, stworzone jeszcze w 2003 roku, nie uległy zmianom, to jednak pojawiły się pewne nowe trendy. Wśród nich wyróżnić można tendencję do regionalizacji problemów, czego dowodem jest sukces idei Synergii Czarnomorskiej (*Black Sea Synergy*)³ oraz kontynuowanie dyskusji nad

³ W kwietniu 2007 roku w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Komisja zainicjowała współpracę Unii Europejskiej z państwami regionu Morza Czarnego. Inicjatywa „Synergii Czarnomorskiej”, jako konsekwencja rozszerzenia Unii Europejskiej o Bułgarię i Rumunię, ma przyczynić się do rozwoju współpracy w regionie Morza Czarnego oraz uzupełniać dotychczasowe dwustronne wysiłki na rzecz stabilności i reform w regionie,

polską propozycją stworzenia Wymiaru Wschodniego Unii Europejskiej. W opinii przedstawiciela Komisji Europejskiej „dzięki rozszerzeniu Unii na Wschód, Europejska Polityka Sąsiedztwa, przynajmniej w jej wschodnim wymiarze, została wyraźnie wzmocniona”.⁴ Odejście od wyłącznie formuły stosunków bilateralnych oraz stworzenie ram do współpracy regionalnej pozwoliło na rozszerzenie pola działania Unii o takie obszary jak angażowanie się w rozwiązywanie zamrożonych konfliktów w bezpośrednim sąsiedztwie Unii.

Konsekwencją poszerzenia oraz pogłębienia współpracy ze Wschodem było osiągnięcie większej **równowagi pomiędzy wymiarem wschodnim, a wymiarem południowym** Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wcześniej wymiar południowy, obejmujący swoim zasięgiem kraje basenu Morza Śródziemnego, generował zarówno więcej uwagi, jak i więcej unijnych funduszy. Charakteryzował się również, tworzonymi jeszcze w ramach Procesu Barcelońskiego, lepiej rozbudowanymi strukturami instytucjonalnymi oraz szerszym zakresem umów. Ta dysproporcja po 2004 roku zaczęła się zmniejszać, choć część badanych przyznawała, iż zachowanie równowagi pomiędzy wymiarem wschodnim a południowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa pozostaje jednym z największych wyzwań tej polityki.

Lata 2004-2007 to również okres, w którym dostrzeżono nowe możliwości wynikające ze współpracy ze Wschodem, co najmocniej dało się odczuć choćby w sektorze energetycznym. Kilku badanych wysuwało nawet odważne tezy sugerujące, iż większość obecnych jakościowych zmian obserwowanych w polityce wschodniej stanowi wypadkową tego, co dzieje się w zakresie polityki energetycznej. Jak zauważył jeden z przedstawicieli narodowych w grupie roboczej COEST:

„W ostatnim czasie nastąpił w Unii Europejskiej wyraźny wzrost zainteresowania współpracą ze Wschodem, spowodowany głównie próbami zapewnienia Unii bezpieczeństwa energetycznego. Wszystkie inne zmiany w europejskiej agendzie wschodniej są z tym powiązane. I tak wspieranie demokracji w regionie staje się ważne, gdyż trudno o bezpieczne dostawy surowców bez zapewnienia w tych krajach

obejmującym zarówno Turcję jak i Rosję. Więcej: European Commission, Black Sea Synergy - a New Regional Cooperation Initiative, Communication, COM(2007) 160 final, Brussels, 11/04/2007

⁴ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 18 października 2007.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

*stabilnego politycznego i ekonomicznego otoczenia [...]. Gdyby Unia Europejska nie miała bezpośredniego interesu ekonomicznego w regionie, małe byłoby również zainteresowanie inwestowaniem w promocję praw człowieka oraz demokracji.*⁵

Wreszcie czwartą najczęściej wskazywaną zmianą, która zaszła w europejskiej polityce wschodniej po 2004 roku było **przewartościowanie w stosunkach między Unią Europejską a Rosją**. Główne cele Unii wobec Federacji Rosyjskiej, realizowane w ramach takich dokumentów jak „mapa drogowa” (*Road Map*), czy wcześniejsze Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy, nie zmieniły się zasadniczo. Rosja pozostała najważniejszym punktem odniesienia na Wschodzie, jednocześnie nadal powodując w wielu kwestiach podziały między rządami państw „27”. Mimo jednak utrzymujących się wyraźnych różnic wewnątrz Unii, nastąpił wzrost świadomości faktu, iż utrzymanie *status quo* w relacjach z Rosją jest sprzeczne z interesami wszystkich krajów członkowskich – zarówno tych opowiadających się za utrzymaniem ścisłej współpracy z Rosją, jak i tych, które odnoszą się do Rosji z dużą nieufnością. Jak zauważył jeden z funkcjonariuszy Komisji Europejskiej:

*„Rozszerzenie miało bardzo korzystny wpływ na politykę Unii Europejskiej wobec Rosji. Dziś znacznie bardziej nieodpowiednim dla krajów członkowskich jest prezentowanie skrajnych opinii w tej kwestii. Istnieje, bowiem świadomość, iż prowadzenie jakiegokolwiek polityki wobec Federacji Rosyjskiej możliwe jest tylko przy jasnym i spójnym stanowisku wszystkich krajów Unii. Dlatego też zaobserwować można coraz większą tendencję do identyfikowania tego co jest wspólnym interesem całej Unii Europejskiej.”*⁶

Słowa te potwierdzają również przedstawiciele narodowi w COESTie:

*„W 2007 roku Unia Europejska odniosła sukces w zakresie bycia bardziej jednomyślnym w stosunku do Federacji Rosyjskiej. Jednomyślność ta nie była jednak rezultatem wewnętrznej reorientacji polityki unijnej, ale raczej odpowiedzią na zachowanie Rosji. To właśnie to zachowanie zjednoczyło Europę. Dziś wszyscy zgadzamy się co do oceny sytuacji w Federacji, jednak znacznie różnimy, co do metod radzenia sobie z nią”*⁷

⁵ Wywiad przeprowadzony w jednym z przedstawicielstw narodowych, Bruksela, 11 lipca 2007.

⁶ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 10 lipca 2007.

⁷ Wywiad przeprowadzony w jednym z przedstawicielstw narodowych, Bruksela, 12 lipca 2007.

W sytuacji zaostżenia retoryki rosyjskiej oraz niepowodzenia dotychczasowej polityki unijnej, jednomyślność Unii Europejskiej staje się jedynym skutecznym narzędziem działań wobec Federacji Rosyjskiej. Wzmoczone próby poszukiwania konsensusu w sprawie Rosji, uodparniają państwa Unii Europejskiej na rosyjską taktykę „dziel i rządź”, opartej na rozbijaniu solidarności unijnej. Rozmówcy przytaczali Szczyt UE-Rosja w Samarze w 2007 roku, jako przykład niepowodzenia dotychczasowej polityki rosyjskiej wobec UE opartej na stosunkach z wybranymi partnerami europejskimi i asymetrycznej współpracy z podzieloną Unią. Częste podejmowanie tej tematyki w wywiadach przez badanych świadczy nie tylko o istnieniu świadomości rosyjskiej taktyki, ale również o zdawaniu sobie sprawy w kręgach dyplomatycznych z jej niepożądanych skutków dla całej Unii Europejskiej.

Oczywiście reorientacja ta nie oznacza rezygnacji z bilateralnych stosunków z Rosją przez poszczególne państwa. Jak zaznaczył jeden z funkcjonariuszy Komisji Europejskiej:

„Stosunki bilateralne między Rosją a krajami członkowskimi nadal są rozwijane, a Komisja Europejska nie stara się im przeciwdziałać. Widzimy jednak znacznie większe zainteresowanie krajów członkowskich w podejmowaniu ze sobą nawzajem dialogu i poszukiwaniu interesów wspólnych dla całej Unii. Również Rosja zaczęła rozumieć, iż musi więcej niż dotychczas współpracować z Brukselą, pomimo tego, iż wolałaby nadal współpracować z poszczególnymi państwami.”⁸

⁸ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

1.2. Ocena głównych czynników wpływających na zmianę unijnej polityki wschodniej.

Drugim zasadniczym aspektem poruszonym w pogłębionych wywiadach była próba oceny najważniejszych czynników, odpowiedzialnych za wymienione wcześniej zmiany zachodzące w polityce wschodniej Unii Europejskiej. W tej części badania rozmówcy wykazywali się dość dużą zgodnością opinii. W przekonaniu urzędników unijnych rozwój polityki wschodniej w latach 2004-2007 jest rezultatem przede wszystkim trzech zjawisk:

1. Wynikającego z rozszerzenia Unii Europejskiej fizycznego **przesunięcia granicy** na Wschód, co postawiło przed ugrupowaniem nowy zakres problemów (kwestia wiz, tranzyt, kontrole graniczne), które wymagają bliższej i bardziej intensywnej współpracy Wspólnoty Europejskiej z Białorusią, Federacją Rosyjską i Ukrainą.
2. Wynikającego z rozszerzenia Unii Europejskiej **pojawienia się nowych państw członkowskich** z regionu Europy Środkowej, co przyniosło ze sobą nową wrażliwość i przyczyniło się do powstania silnej grupy nacisku, domagającej się bezpośredniego zaangażowania Unii Europejskiej w sprawy dotyczące jej wschodnich sąsiadów.
3. Nie wynikających z rozszerzenia **zmian zachodzących w bezpośrednim sąsiedztwie** Unii Europejskiej.

Wielu rozmówców podkreślało, iż pomimo ważnej (jak zobaczymy w kolejnej części opisu wyników badania) roli nowych państw członkowskich, duża część zmian zachodzących w polityce wschodniej Unii w latach 2004-2007, nie była bezpośrednio związana z procesem rozszerzenia. W opinii części badanych, rozszerzenie pełniło jedynie funkcję katalizatora zmian unijnej polityki wschodniej, nie będąc jednak ich powodem. Wzmocnienie współpracy ze wschodnimi sąsiadami wynikało, bowiem z jednej strony, z naturalnej ewolucji bilateralnych stosunków oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, z drugiej natomiast było rezultatem rozwoju sytuacji w państwach partnerskich. Jak zauważa jeden z badanych:

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

„Unia Europejska w relacjach z krajami trzecimi znacznie częściej reaguje na wydarzenia w regionie niż je kształtuje. W szczególności polityka wschodnia w ostatnich latach była polityką dostosowywania się do bieżącej sytuacji w Rosji, na Ukrainie czy na Białorusi”.⁹

Wielu rozmówców potwierdzało tę opinię podając liczne praktyczne przykłady działań podejmowanych przez Unię, które były rezultatem wystąpienia konkretnych czynników zewnętrznych. Wśród nich znalazły się m.in.:

- Wzmocnienie i pogłębienie współpracy z Ukrainą na skutek „Pomarańczowej Rewolucji”.
- Próby stworzenia wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej w rezultacie rosyjskiego szantażu gazowego wobec Ukrainy i Białorusi.
- Brak znaczących zmian w polityce Unii Europejskiej wobec Białorusi na skutek bardzo ograniczonego rozwoju sytuacji na Białorusi (Jak ujął to przedstawiciel narodowy z COEST: *O Białorusi rozmawiamy jedynie gdy zrobi ona coś złego*¹⁰).
- Większe zaangażowanie w takie regiony jak Kaukaz czy Azja Środkowa, na skutek wzrostu cen surowców energetycznych, wojny w Afganistanie oraz ekspansywnej polityki władz Rosji na tych obszarach.

Oprócz trzech zasadniczych czynników wpływających na politykę wschodnią Unii Europejskiej, wymienić należy jeszcze jeden ważny czynnik, na który zwróciło uwagę kilku badanych. Jak zauważa jeden z przedstawicieli Komisji Europejskiej:

„W ostatnich latach Unia spostrzegła, iż istnieje pewien potencjał dla demokratyzacji przynajmniej niektórych krajów regionu Europy Wschodniej. Zrozumiano, iż uniwersalny model demokratyzacji, który udało się zastosować w Europie Środkowej, ma zastosowanie również u naszych wschodnich sąsiadów. Wydarzenia na Ukrainie pokazały, że model transformacji i zbliżenia ku Europie jest w wybranych obszarach przestrzeni post-sowieckiej możliwy i to powoduje gotowość jakiejś gry ze strony Unii Europejskiej.”¹¹

W tym kontekście podkreślano również fakt istnienia pewnej jakościowej różnicy pomiędzy wymiarem południowym a wschodnim Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Model demokratyzacji poprzez integrację ekonomiczną i polityczną, który

⁹ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 18 października 2007.

¹⁰ W oryginale: *Belarus is discussed only if it does something wrong*

¹¹ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 10 lipca 2007.

z takim sukcesem zastosowano w Europie Środkowej, okazał się niemożliwy do przeniesienia na grunt krajów Południa. Państwa Europy Wschodniej natomiast, mając podobne doświadczenia historyczne oraz problemy strukturalne jak dawniej Polska, Węgry czy Czechy, jawią się dziś jako obszar gdzie szansa powtórzenia takiego sukcesu transformacji, a następnie konsolidacji demokracji jest stosunkowo duża, co oczywiście zachęca Unię Europejską do większego zaangażowania w regionie.

2. Ocena skuteczności nowych państw członkowskich w kształtowaniu wschodniej polityki UE

2.1. Ogólna charakterystyka postaw nowych państw członkowskich

W drugiej części wywiadów badani pytani byli o różne aspekty związane z aktywnością nowych państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej.¹² Już na początku wywiadów wielu unijnych urzędników podkreślało, iż mówiąc o krajach Europy Środkowej, w rzeczywistości nie mówimy o jednolitej grupie. Pomimo wspólnych doświadczeń historycznych, wynikających z faktu przynależności w przeszłości do bloku państw socjalistycznych, nowi członkowie w zakresie polityki wschodniej nie tworzą wewnątrz Unii jednolitego frontu państw. W pierwszej kolejności zauważalne są wyraźne różnice w podejściu do polityki wschodniej wynikające z położenia geograficznego tych krajów. W literaturze przedmiotu mówi się wręcz o podziale wzdłuż linii Karpat.¹³ Z jednej strony, wyróżnić można Polskę oraz kraje bałtyckie, które promują większe zaangażowanie w sprawy Białorusi i Ukrainy oraz opowiadają się za mniej ustępliwą polityką w stosunku do Rosji. Z drugiej strony natomiast znajdują się takie kraje jak Czechy, Węgry, Słowacja i Słowenia, których uwaga skierowana jest dodatkowo w stronę Bałkanów, a podejście do Rosji określić można jako pragmatyczne, a nawet przyjazne.¹⁴ Z

¹² Na początku badania respondenci informowani byli o fakcie, iż wywiad nie dotyczy tylko tych nowych państw członkowskich, które weszły do Unii Europejskiej w maju 2004 roku. Badanie nie obejmowało swoim zasięgiem działań Bułgarii i Rumunii, które stały się członkami Unii w styczniu 2007 roku.

¹³ Więcej: G. Gromadzki, K. Raik, „Between activeness and influence. The contribution of new member states to EU policy towards the Eastern neighbours”, Open Estonia Foundation, Tallinn 2006, s. 25-26.

¹⁴ Więcej na temat różnych postaw krajów członkowskich Unii Europejskiej w stosunku do Rosji w książce: M. Leonard, N. Popescu, „Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska-Rosja”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

położenia geograficznego wynika również częstotliwość używania argumentów historycznych w dyskursie o polityce zagranicznej. Część rozmówców sugerowała, iż im bliżej nowy kraj członkowski znajduje się Federacji Rosyjskiej, tym skłonniejszy jest, aby przywoływać doświadczenia historyczne na forum unijnym, jako argument za lub przeciw danej propozycji.

Drugą linią podziału między nowymi krajami członkowskimi pozostaje ich wielkość i związany z tym potencjał polityczny. Polska jako największe z nowych państw członkowskich posiada najszerze aspiracje do kształtowania całościowej polityki wschodniej, czego wyrazem jest zaproponowana jeszcze w 2003 roku koncepcja stworzenia Wymiaru Wschodniego UE. Reszta nowych państw członkowskich, mieszczących się w kategorii średnich i małych, zdaje sobie sprawę z ograniczonej możliwości wpływania na politykę Unii Europejskiej i decyduje się na specjalizację. Litwa specjalizuje się w kwestiach białoruskich, Czechy w kwestiach mołdawskich, Estonia zaangażowana jest w sprawy Gruzji, a Słowacja w sprawy Ukrainy.¹⁵ Dodatkowo wszystkie kraje angażują się bardziej w te regiony, gdzie posiadają mniejszości narodowe. Dotyczy to przede wszystkim Węgrów i ich mniejszości w Rumunii i Słowacji oraz Polski z mniejszością na Białorusi.

Mimo, iż polityki nowych krajów członkowskich różnią się w wielu kwestiach, to nie należy zapominać i ogólne podejście tych państw do spraw wschodnich sąsiadów jest zasadniczo zbieżne - zwłaszcza w zestawieniu z wieloma krajami „starej 15”. Wskazać można co najmniej trzy obszary, w których nowe kraje członkowskie charakteryzują się wspólnym podejściem. Po pierwsze, nowe państwa członkowskie **popierają europejskie aspiracje wschodnich sąsiadów** oraz opowiadają się za umożliwieniem partnerom z Europy Wschodniej wstąpienia do Unii Europejskiej, kiedy i jeśli będą oni gotowi do spełnienia kryteriów członkostwa. Postawa ta jest konsekwencją doświadczeń nowych członków, którzy na własnej skórze w latach 90-tych doświadczyli najlepszych rezultatów wynikających z polityki otwartych drzwi. Najsilniejszym „rzecznikiem” wstąpienia Ukrainy do UE jest Polska, natomiast promotorem członkostwa Mołdawii w Unii pozostaje Rumunia. Inni nowi członkowie,

¹⁵ G. Gromadzki, K. Raik, „Between activeness...” op.cit., s. 26.

o mniejszym potencjale politycznym, stosują bardziej pragmatyczne stopniowe podejście do idei ścisłej integracji wschodnich sąsiadów, rezygnując z jakichkolwiek publicznych deklaracji dotyczących poparcia kolejnych rozszerzeń UE na Wschód. Jak zauważa jednak dyplomata z jednego z krajów Europy Zachodniej „*Żadne z nowych państw członkowskich nie postrzega swojej wschodniej granicy jako ostatecznej granicy Unii Europejskiej*”.¹⁶

Po drugie, wszystkie nowe kraje członkowskie aktywnie promują i **wspierają politykę większego zaangażowania Unii Europejskiej na wschodzie**, w tym przede wszystkim na Ukrainie, Białorusi, Mołdowy oraz na Południowym Kaukazie. W tym kontekście Europejska Polityka Sąsiedztwa, choć początkowo przyjęta z pewnym rozczarowaniem (wynikającym z braku perspektywy członkostwa w UE dla sąsiadów), pozostaje jednak jedną z priorytetowych polityk wspólnotowych dla wszystkich nowych członków. Stanowi ona bowiem z ich perspektywy pierwszy krok do dalszej integracji wschodnich sąsiadów z Europą. W jej ramach nowe kraje członkowskie wypowiadają się na rzecz większego zaangażowania Unii w demokratyzację regionu oraz rozwiązywania zamrożonych konfliktów. Wspierają wszelkie inicjatywy na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego na Wschodzie oraz w poparcia niezależnej opozycji. Ponadto, jako że prawie wszystkie posiadają wspólną granicę z jednym lub więcej wschodnimi sąsiadami, wspólnie nawołują do stosowania ułatwień wizowych, usprawniania ruchu przygranicznego czy promocji współpracy przygranicznej.

Po trzecie, nowi członkowie UE charakteryzują się bardzo ostrożnym podejściem oraz **pewnym stopniem nieufności w stosunkach z Rosją**. Jak ujął to jeden z przedstawicieli z COEST: *Choć nie ma wspólnego stanowiska nowych państw członkowskich w kwestii Rosji, to jednak nie można zaprzeczyć, iż ich rozumienie sytuacji w tym obszarze odbiega od rozumienia prezentowanego przez stare kraje Unii.*¹⁷ Nowe państwa postrzegają Federację Rosyjską jako potencjalne zagrożenie dla procesów integracji z Europą takich krajów jak Ukraina czy Gruzja.

¹⁶ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego ze starych krajów członkowskich, Bruksela, 16 października 2007.

¹⁷ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego z nowych krajów członkowskich, Bruksela, 17 października 2007.

Mają również bardzo krytyczne podejście do załamania się procesów demokratyzacji Rosji oraz jednoznacznie źle oceniają rozwój sytuacji w tym kraju. Będąc w części uzależnione od dostaw rosyjskiego gazu, pozostają orędownikami wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Nowe kraje członkowskie są również głównymi propagatorami angażowania Unii w rozwiązywanie tzw. zamrożonych konfliktów, zwłaszcza w kontekście jej współpracy z Federacją Rosyjską.

2.2. Poziom aktywności nowych członków na forum UE oraz proces uczenia się procedur unijnych

Tak jak grupa nowych państw członkowskich nie jest jednolita, tak też ocena stopnia ich zaangażowania w kształtowanie unijnej polityki wschodniej nie może być jednoznaczna. Część rozmówców, zarówno tych reprezentujących Komisję Europejską, jak i dyplomatów z państw członkowskich, określała nowe kraje Unii jako siłę napędową jej polityki wschodniej. Podkreślano, iż nowicjusze od 2004 roku stale monitorują sytuację na Wschodzie i dbają, aby sprawy sąsiadów nie schodziły z unijnego porządku dnia. Często przywoływanym w tym kontekście przykładem była Białoruś, której znaczenie w dyskusjach wewnątrzunijnych w latach 2004-2007 wzrosło właśnie dzięki zaangażowaniu nowych państw - pomimo braku realnych zmian w tym kraju. Wskazywano również na fakt posiadania przez nowe kraje członkowskie znaczącej wiedzy oraz głębokiego zrozumienia spraw regionu, które stawia je często w bardziej uprzywilejowanej pozycji w stosunku do wielu krajów starej Unii. Do państw najbardziej aktywnych i najczęściej zabierających głos zaliczano Polskę oraz Litwę. Inne nowe kraje członkowskie, choć mogły również dzielić dane stanowisko, preferowały nie zabierać głosu, jeżeli sprawa nie dotyczyła ich żywotnych interesów lub obszaru specjalizacji. Poziom aktywności zależał również nie tyle od zainteresowania daną kwestią, a od posiadanych przez kraj środków finansowych i logistycznych determinujących możliwość późniejszego współuczestniczenia we wdrażaniu danej polityki.

Z drugiej jednak strony pojawiały się głosy, iż stopień zaangażowania nowych członków w politykę wschodnią, zwłaszcza patrząc z perspektywy Brukseli, nie różni

się znacząco od poziomu prezentowanego przez stare kraje członkowskie. Jak zauważył przedstawiciel narodowy w grupie COEST *„Wszystkie państwa UE mają bezpośredni interes we wschodnim sąsiedztwie. W końcu mówimy dzisiaj o prawie ¼ świata, który znajduje się tuż obok Europy.”*¹⁸ Podkreślano ponadto, iż Unia Europejska ma bardzo długą historię stosunków z Europą Wschodnią, a polityka wschodnia UE, realizowana w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, uzyskała swój instytucjonalny kształt jeszcze przed rozszerzeniem. Według niektórych badanych błędem byłoby zakładanie, iż nowe państwa członkowskie wniosły jakąś wiedzę do której wcześniej Unia Europejska nie miała dostępu, lub mogłyby stanowić „pomost” między starą Unią a jej nowymi wschodnimi sąsiadami. Jak zauważył wysokiej rangi przedstawiciel Komisji Europejskiej:

*„Nowe państwa członkowskie źle oceniły sytuację, sądząc, iż wiedzą więcej od innych na temat Europy Wschodniej. Wydaje mi się nawet, iż mają one za sobą historię mniejszego dostępu do informacji. Niewątpliwa korzyść jaką daje bezpośrednio sąsiedztwo jest tu równoważona z niekorzyścią wynikającą z faktu wychodzenia z sytuacji w której przez wiele lat nie miały one pełnego dostępu do informacji [o tym regionie].”*¹⁹

Oczywiście do wypowiedzi tych należy podejść z dużą ostrożnością i krytycyzmem. Trudno bowiem uznać, iż niewiele ponad dekada oficjalnych kontaktów Unii z Federacją Rosyjską, pozwoliła starym państwom członkowskim na uzyskanie większego zrozumienia polityki rosyjskiej, niż uczyniły to cztery dekady wspólnych doświadczeń państw byłego bloku socjalistycznego. Ponadto, nie należy zapominać, iż mówiąc o państwach Europy Środkowej, mówimy o grupie, która z Rosją dzieli wieki, często niełatwej historii oraz której bagaż doświadczeń w tym obszarze jej nieporównywalny z innymi państwami kontynentu.

Pomimo częstego zabierania głosu na forach unijnych, w tym w grupach roboczych Rady, badanie nie wykazało aby nowe kraje członkowskie składały w latach 2004-2007 więcej propozycji w obszarze polityki wschodniej niż kraje „starej 15”. Ponadto, ich wkład w dyskusję był w dużym stopniu przewidywalny i nie

¹⁸ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego ze starych krajów członkowskich, Bruksela, 4 lipca 2007.

¹⁹ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

charakteryzował się nowatorskimi pomysłami. Często było zabieranie głosu jedynie w obszarach, w których dany kraj się specjalizuje.

Ten stan rzeczy można tłumaczyć częściowo realną oceną możliwości wpływania na unijną politykę wschodnią, ale również, co ważniejsze, przechodzeniem przez te państwa przez okres przejściowy, jakim zawsze są pierwsze lata członkostwa w Unii Europejskiej. W okresie tym nowe kraje uczą się operowania w skomplikowanym i nieznanym sobie wcześniej systemie podejmowania decyzji. Wymaga on nie tylko zrozumienia i przyjęcia formalnych zasad funkcjonowania instytucji i państw w ramach procesu decyzyjnego UE, ale przede wszystkim nauczenia się nieformalnych procedur postępowania. Wśród procedur tych wyróżnić można m.in. praktykę dzielenia się informacjami z innymi krajami członkowskimi, stosowanie szerokich konsultacji pomysłów przed ich oficjalną prezentacją, branie pod uwagę interesów innych krajów UE przy formułowaniu własnych propozycji, spójność działania na wszystkich szczeblach decyzyjnych.²⁰

Badanie wykazało, iż to właśnie nieformalne praktyki nastroczały nowym członkom największe trudności i w pewnym stopniu mogły przyczynić się do porażki wielu ciekawych koncepcji i pomysłów na politykę wschodnią UE. Do najczęściej powtarzających się „grzechów” nowych państw członkowskich w latach 2004-2007 przywoływanych w wywiadach zaliczyć należy:

- a) **Łamanie zasady spójności działania.** *Modus-operandi* Unii Europejskiej zakłada, iż jeżeli coś ustalone jest na niższym poziomie podejmowania decyzji, to na wyższych szczeblach do tej kwestii się nie wraca. Nowe kraje członkowskie działały w tym zakresie dokładnie odwrotnie. Jak zauważa jeden z Przedstawicieli Komisji Europejskiej:

„Początkowo, nowe kraje członkowskie myślały, że jeżeli nie udało im się wpłynąć na daną decyzję na niższym szczeblu, to zdążą to zrobić później, na poziomie COREPER czy Rady UE. Takie zachowanie powodowało pełne wściekłości reakcje starych państw członkowskich. Unia Europejska funkcjonuje bowiem na zasadzie zaufania i

²⁰ Więcej na ten temat: Ana Juncos, Karolina Pomorska, „The deadlock that never happened: The impact of enlargement on the Common Foreign and Security Policy Council working groups”, [w:] *European Political Economy Review*, nr. 6 (Marzec 2007), s. 4-30.

bardzo jasnych procedur: to co uzgodnione zostało na niższym szczeblu, nie powinno być ponownie omawiane na wyższym szczeblu. Natomiast to co jest nie do zaakceptowania przez dany kraj na jakimś poziomie podejmowania decyzji, powinno być natychmiast zasygnalizowane innym krajom, a nie „ukrywane” [do ostatniego momentu].”²¹

- b) **Brak umiejętności budowania konsensusu wokół propozycji.** Jak zauważało, wielu badanych, nowe kraje członkowskie, przejawiały skłonność do jednostronnego prezentowania swoich postulatów lub propozycji, które nie były wcześniej konsultowane z partnerami lub Komisją Europejską. Jeden z dyplomatów ze starego kraju członkowskiego ujął to w następujący sposób:

W pierwszych latach po rozszerzeniu nowe kraje członkowskie miały większą tendencję do przedstawiania na forum UE tzw. non-papers.²² Dla starych krajów członkowskich przygotowanie takiego dokumentu to niezwykle długi proces konsultacji i nieformalnego lobbingu Komisji, tak, aby zapewnić danemu non-paper poparcie innych państw członkowskich. Nowe kraje natomiast ni stąd ni zowąd rozprawdzały dokumenty, których nikt wcześniej nie widział, wymagając od innych ich akceptacji²³.

Ponadto, nowe państwa członkowskie miały początkowo tendencję do prezentowania wielu postulatów równocześnie oraz przedstawiania ich w formie deklaracji lub „listy życzeń”, których omówienie lub wdrożenie ze względów praktycznych lub prawnych nie było w ogóle możliwe.

- c) **Przyjmowanie postaw skrajnych i groźba użycia weta.** Częstym zarzutem wobec nowych członków było zbyt agresywne przedstawianie instrukcji krajowych oraz prezentowanie na forum unijnym skrajnych postaw, które zasadniczo spotykają się w Unii z ostracyzmem. Powszechne było oczekiwanie, iż z czasem nowe państwa członkowskie odejdą od forsowania swoich postulatów „za wszelką cenę”, i tak jak inne kraje członkowskie zaczną bronić swojego interesu narodowego w sposób bardziej konstruktywny, pragmatyczny i przez to bardziej skuteczny. Jak określił to jeden z

²¹ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

²² „Non-paper” to document w którym państwo prezentuje w sposób nieoficjalny swoje stanowisko w danej sprawie.

²³ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 16 października 2007.

przedstawiciele Komisji Europejskiej „*najtrudniejszą rzeczą do nauczenia dla nowych państw jest umiejętność wycucia odpowiedniego momentu w którym należy obstawać przy swoim oraz tego gdy trzeba iść na kompromis i szukać konstruktywnych rozwiązań*”.²⁴ Duża część badanych odnosiła się również do stosowanej przez niektóre nowe państwa członkowskie taktyki nieustających grózb użycia weta. Podkreślano, iż taka metoda zapewniania sobie wpływów jest krótkowzroczna, gdyż państwo to z czasem traci wiarygodność w oczach swoich partnerów, a jego postulaty nie są brane poważnie pod uwagę. Jak zauważa inny funkcjonariusz Komisji Europejskiej: *“Kluczową sprawą w procesie decyzyjnym UE jest umiejętność komunikacji. Znacznie łatwiej jest przekonać inne kraje do swoich pomysłów, gdy prezentuje się siebie jako konstruktywnego partnera. Jest rzeczą normalną posiadać partykularne interesy, ale powinny być one prezentowane w taki sposób aby inni nie czuli się wykluczeni”*²⁵.

- d) **Nielojalne zachowanie wobec partnerów unijnych.** Zarzut ten pojawiał się w szczególności właśnie w kontekście polityki wschodniej. Nowe państwa członkowskie, posiadając często bardzo bliskie stosunki ze swoimi wschodnimi sąsiadami, przekazywały tym krajom niekiedy poufne informacje i wewnątrzunijne ustalenia, krytykując w ich obecności wspólnie podjęte w Brukseli decyzje. Tym samym wzbudzały one wśród partnerów unijnych nieufność i podejrzliwość: *„Niektórzy nowi członkowie otwarcie stawali po stronie swoich sąsiadów, pomimo jasnej zasady traktatowej jaką jest spójność [wewnątrzunijna]. Nie można najpierw czegoś wspólnie ustalić, a potem na zewnątrz to krytykować. To podważa skuteczność Unii jako podmiotu kolektywnego i jest udziałem krajów, które publicznie głoszą jak ważna jest unijna solidarność i jedność.*

26

Znaczna część błędów i niedociągnięć proceduralnych była niwelowana w trakcie procesu „uczenia się” zasad, według których przebiega proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Badani przyznawali jednak, iż proces ten przebiegał w różnym tempie. Mniejsze nowe państwa członkowskie dość szybko dostosowały się

²⁴ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

²⁵ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

²⁶ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 18 października 2007.

do ogólnych zasad gry, podczas gdy większe, w tym przede wszystkim Polska, robiły to w wolniejszym tempie. Kluczowe znaczenie miała dla całego procesu „nauki” sprawna komunikacja i koordynacja pomiędzy oddelegowanymi do Brukseli dyplomatami, a ich ministerstwami w kraju. To bowiem dyplomaci pierwsi stykali się z nieformalnymi zasadami panującymi wewnątrz instytucji unijnych i stawali się „agentami zmian” przekazującymi te zasady swoim organom narodowym. Wiele zależało również od indywidualnych predyspozycji przedstawicieli narodowych, ponieważ jak podkreślają wszyscy badani, w grupach roboczych Rady UE „osobowość ma znaczenie”. Predyspozycje osobowe nie zawsze skorelowane były jednak z tym, w jaki sposób dane państwo dostosowywało się do funkcjonowania w Unii Europejskiej. Przejście bowiem od tradycyjnej dyplomacji bilateralnej, do skomplikowanej dyplomacji multilateralnej oraz zrozumienie, iż skuteczne propozycje to takie które uwzględniają szerszy interes unijny, nadal pozostają największymi wyzwaniami dla ministerstw nowych krajów członkowskich.

Podsumowując należy stwierdzić, iż proces „uczenia się” miał w pierwszych latach członkostwa zasadniczy wpływ na możliwość kształtowania przez nowe państwa polityki wschodniej UE. Po pierwsze, upłynęło wiele czasu zanim kraje te uaktywniły się w dyskusji oraz zorientowały, które obszary lub kwestie na forum unijnym można lub należy podnosić. Po drugie, popełniane błędy proceduralne w pewnym stopniu przyczyniały się do porażek ciekawych koncepcji i pomysłów na tę politykę. Z punktu widzenia konkretnych inicjatyw wkład nowych krajów członkowskich w kształtowanie polityki wschodniej Unii był więc nieduży. Jednak nie sposób zaprzeczyć, iż dołączenie 8 nowych państw członkowskich z Europy Środkowej, spowodowało powstanie w Unii Europejskiej masy krytycznej, a nieustające naciski i podnoszenie tematu przez nowych członków, przyczynił się do większego zaangażowanie Unii na Wschodzie.

2.3. Wpływ nowych członków na politykę wschodnią UE - sukcesy i porażki

Pomimo długiego czasu, jakie zabrało nowym państwom członkowskim dostosowanie się do realiów Unii Europejskiej, w latach 2004-2007 nie rezygnowały one z prób wpływania na unijną politykę wschodnią, ponosząc w swoich działaniach zarówno sukcesy jak i porażki. W trakcie wywiadów podawano liczne przykłady udanych prób kształtowania polityki wschodniej UE, z których najczęściej wymieniane znajdują się w tabeli poniżej. Przy analizie prezentowanych tabel, uwzględnić należy oczywiście fakt, iż badani przywoływali zazwyczaj najświeższe inicjatywy: oprócz zaangażowania w „Pomarańczową Rewolucję”, wszystkie wymienione działania, zarówno po stronie sukcesów jak i porażek, to działania podjęte w 2007 lub w tym roku kontynuowane.

Tabela 2. Przykłady udanych prób kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej w latach 2004-2007 przez nowe państwa członkowskie.

Udane próby kształtowania polityki wschodniej UE	Państwo odpowiedzialne za propozycje	Ilość razy wymienione w wywiadach
1. Umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Mołdową	Czechy, Węgry, Słowacja	8
2. Zablockowanie negocjacji nowego porozumienia między UE a Rosją	Polska	6
3. Propozycja utworzenia ściślejszej współpracy regionalnej w ramach Wymiaru Wschodniego UE	Polska	5
4. Umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Gruzją	Litwa, Estonia	5
5. Lobbowanie na rzecz większego otwarcia w relacjach z Białorusią	Litwa, Słowacja, Polska	4
6. Zaangażowanie Unii Europejskiej w mediacje podczas Pomarańczowej Rewolucji	Polska	3

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

Jak widać w tabeli najczęściej wymienianym przykładem sukcesu nowych krajów członkowskich w zakresie wpływania na unijną politykę wschodnią było przeforsowanie umowy w sprawie ułatwień wizowych między Unią a Mołdową. Wysoka ocena wynikała po pierwsze z faktu, iż był to jeden z nielicznych przypadków, kiedy więcej niż dwa nowe kraje członkowskie współpracowały razem nad daną inicjatywą.²⁷ Po drugie, propozycja odpowiadała na potrzeby i interesy wielu państw członkowskich. Te kraje, które z gruntu były niechętne nadawaniu ułatwień wizowych państwom trzecim, dały się przekonać argumentom o konieczności zawarcia z Mołdową umowy o readmisji, której podpisanie było powiązane z umową o ułatwieniach wizowych (tzw. *package-deal*). W końcu kluczem do sukcesu był fakt, iż propozycja odpowiadała na rzeczywisty problem związany z sytuacją obywateli Mołdowy, który prędzej czy później musiał być przez Unię rozwiązany. W ten sposób udało się zebrać masę krytyczną państw, które wsparte przez Komisję Europejską, przekonały najbardziej niechętnych członków do zawarcia porozumienia z Mołdawią. Jak wskazało kilku badanych najważniejszym zadaniem nowych państw członkowskich było ułatwienie rozmów między partnerami unijnymi i umożliwienie im dojścia w tej kwestii do porozumienia (tzw. rola *facilitatora*).

Bardzo podobnie sytuacja wyglądała podczas negocjowania umowy o ułatwieniach wizowych między Unią a Gruzją, będącym kolejnym przypadkiem, w którym nowe państwa członkowskie odegrały ważną rolę. Tym razem pod przewodnictwem Litwy, nowe kraje wskazały na dyskryminacyjny charakter rozwiązań unijnych wobec obywateli gruzińskich w stosunku do obywateli rosyjskich zamieszkujących teren separatystycznej Republiki Abchazji. Silna argumentacja przekonała innych członków UE do podpisania umowy z Gruzją.

Trzecim najczęściej wymienianym udanym wspólnym działaniem kilku nowych państw członkowskich było lobbowanie na rzecz większego otwarcia w zakresie współpracy z Białorusią. Funkcjonariusze Komisji Europejskiej podkreślali, iż świadomość potrzeby zmian w polityce unijnej w tym zakresie, istniała jeszcze przed

²⁷ Propozycja porozumienia o ułatwieniach wizowych z Mołdową wyszła początkowo od Czech i szybko została wsparta przez dwa inne kraje członkowskie: Słowację i Węgry. Sam pomysł przedstawienia takiej propozycji powstał na skutek skutecznego lobbingu Mołdową, która wiedząc, iż znajdzie wsparcie w nowych krajach członkowskich, skontaktowała się z grupą tych państw wcześniej.

rozszerzeniem Unii. Jednak dopiero pojawienie się nowych państw członkowskich, pozwoliło nakłonić innych partnerów unijnych do odejścia od polityki kompletnej izolacji Białorusi oraz zastosowania polityki większej otwartości. Przedstawiciele Komisji Europejskiej wskazywali na dużą rolę w szczególności Polski, Słowacji i Litwy, w uświadamianiu innym państwom członkowskim jak istotne jest wsparcie dla Białorusi.

Pośród innych najskuteczniejszych prób wpływania na unijną politykę wschodnią znalazły się aż trzy działania, których inicjatorem była Polska. Pierwszym, a zarazem budzącym największe kontrowersje było zablokowanie przyjęcia unijnego mandatu na negocjacje nowego porozumienia z Rosją. Sukces ten był oceniany przez badanych, jako co najmniej niejednoznaczny. Jak zobaczymy dalej, część rozmówców uznała wręcz polskie działania w tym zakresie jako porażkę we wpływaniu na unijną politykę wschodnią. Z jednej strony bowiem, zgodnie z polskimi oczekiwaniami, zablokowanie negocjacji z Rosją spowodowało bardzo duże zaangażowanie całej Unii na rzecz zniesienia rosyjskiego embargo na polskie mięso. Temat ten zdominował m.in. szczyt Unia-Rosja w Samarze w maju 2007 roku. Z drugiej jednak strony Polska przeceniła znaczenie, jakie Rosja przykładała do przedłużania umowy z Unią i naraziła na szwank swoją wiarygodność wewnątrz Unii Europejskiej poprzez niewłaściwy dobór metod negocjacyjnych i prezentowanie zbyt sztywnego stanowiska w tej kwestii. Zwłaszcza ten drugi zarzut był szeroko komentowany przez badanych. Jak zauważył dyplomata z jednego ze starych państw UE:

„W Radzie UE doszło do sporej irytacji sposobem w jaki Polacy załatwiali sprawę rosyjskiego embargo na mięso. Wiele krajów wspierało polskie stanowisko, uważając, iż Rosja nie powinna traktować w sposób dyskryminacyjny żadnego z krajów Unii. Jednocześnie jednak, fakt, iż Polska prezentowała bardzo ścisłe i nieelastyczne instrukcje z Warszawy, a Ambasador Polski nie miał żadnej swobody działania w negocjacjach, sprawiało, iż konsensus był nadzwyczajnie trudny do osiągnięcia”²⁸

Drugim, już bardziej jednoznacznym polskim sukcesem była powracająca propozycja stworzenia Wymiaru Wschodniego Unii Europejskiej. Choć wielu badanych

²⁸ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego ze starych państw członkowskich, Bruksela, 6 lipca 2007.

podkreślało, iż za wcześnie jest aby oceniać czy polski postulat zostanie w rzeczywistości spełniony, to jednak zauważano, iż z biegiem lat jest dla niego coraz więcej zrozumienia. W pierwszych latach członkostwa pomysł utworzenia Wymiaru Wschodniego nie znalazł wsparcia nawet wśród innych nowych krajów członkowskich. Jak to ujął to jeden z przedstawicieli narodowych:

„Wiele krajów członkowskich było początkowo przeciwne polskiej inicjatywie stworzenia Wymiaru Wschodniego UE, Polska bowiem prezentowała pomysł w taki sposób, iż nawet nowi członkowie nie mogli go poprzeć. Kraje Bałtyckie podkreślały, iż mógłby on doprowadzić do konkurowania ze sobą spraw Wschodu i Południa, a ilość uwagi poświęcanej poszczególnym regionom przez UE zależałaby tylko od tego kto aktualnie sprawuje Prezydencję. Kluczowe jest natomiast, aby dana polityka miała poparcie wszystkich.”²⁹

Przełomowym momentem w tej kwestii okazał się rok 2007 oraz przyjęcie strategii Synergii Czarnomorskiej. Zapoczątkowanie tej inicjatywy przyczyniło się w istocie do większej legitymizacji pomysłu wzmocnienia współpracy regionalnej również w Europie Wschodniej. Jak podkreślił dyplomata z nowego państwa UE:

„Od rozpoczęcia procesu Synergii Czarnomorskiej, nastąpiła prawdziwa zmiana w myśleniu o regionalizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. To właśnie podczas finalizacji projektu Synergii dla krajów Morza Czarnego, część państw członkowskich zrozumiała, iż polska propozycja stworzenia Wymiaru Wschodniego również może być przydatna.”³⁰

Koncepcja ta pozostaje jednak nadal w stadium rozwoju i tylko dalsza determinacja Polski w jej forsowaniu podczas kolejnych prezydencji może doprowadzić do ostatecznego sukcesu inicjatywy.

Zaskakująco niewielu respondentów, bo zaledwie trzech, wymieniło uznawane przez Polaków za najbardziej jednoznaczny sukces polityki wschodniej, zaangażowanie przez Polskę Unii Europejskiej w mediacje podczas „Pomarańczowej Rewolucji” na Ukrainie. Wynika to zapewne z faktu, iż od 2004 roku upłynęła spora ilość czasu, a jak zaznaczaliśmy wcześniej, respondenci przywoływali głównie najświeższe inicjatywy. Wszyscy ankietowani podkreślali jednak, iż było to najbardziej

²⁹ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego z nowych państw członkowskich, Bruksela, 17 października 2007.

³⁰ Ibid.

konstruktywne działanie ze strony Polski, i przyczyniło się do znacznego wzrostu zainteresowania sprawami Ukrainy na Zachodzie Europy.

Nowe państwa członkowskie niestety nie we wszystkich swoich propozycjach i inicjatywach odnosiły sukcesy. Liczne były przykłady porażek poszczególnych propozycji, z których najczęściej pojawiające się umieszczone zostały w tabeli poniżej.

Tabela 3. Przykłady nieudanych prób kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej w latach 2004-2007 przez nowe państwa członkowskie.

Nieudane próby kształtowania polityki wschodniej Unii Europejskiej	Państwa odpowiedzialne za propozycje	Ilość razy wymienione w wywiadach
1. Próba zablokowania decyzji Rady UE o zniesieniu generalnych preferencji celnych dla Białorusi	Litwa	5
2. Zablokowanie negocjacji nowego porozumienia między UE a Rosją	Polska	4
3. Angażowanie Unii Europejskiej w bilateralne spory z Rosją	Litwa, Polska, Estonia	3
4. Lobbowanie na rzecz przyjęcia Ukrainy do Unii Europejskiej	Polska	3
5. Zgoda na umieszczenie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej na swoim terenie.	Polska, Czechy	1

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

Najwięcej głosów krytycznych zebrała próba zablokowania w 2007 roku przez Litwę decyzji Rady Unii Europejskiej o zniesieniu generalnych preferencji celnych dla Białorusi. Zniesienie tych preferencji miało być karą za uporczywe naruszanie praw robotników (w tym prawa do zgromadzeń) przez władze białoruskie. Litwa argumentowała, iż z jej strony, sprzeciw wobec zniesieniu preferencji, był konsekwencją prowadzonej polityki większego odprężenia w stosunkach z Białorusią. W tej argumentacji wsparła ją również Polska. Pomimo, iż udało się Litwie przełożyć decyzję o zniesieniu generalnych preferencji na rok, większość unijnych partnerów bardzo krytycznie oceniła te działania. Komisja, jak i część państw członkowskich

uznała, iż główną przesłanką prób blokowania decyzji Rady był partykularny ekonomiczny i handlowy interes Litwy.

Słowa krytyki zebrały również próby angażowania Unii Europejskiej przez nowe kraje członkowskie w bilateralne spory z Federacją Rosyjską. Były wśród nich opisywana wcześniej sprawa rosyjskiego embargo na polskie mięso, problem z uznaniem przez Rosję łotewskiej granicy, czy też spory natury *stricte* historycznej. Co ciekawe, nie wszystkie takie działania zmierzające do zaangażowania Unii uznano za jednoznacznie złe. Duża część badanych przywoływała przykład Estonii, która wszedłszy w kwietniu 2007 roku w spór z Federacją Rosyjską o przeniesienie pomnika żołnierzy sowieckich z centrum Tallina, zwróciła się w sposób niezwykle dyplomatyczny o wsparcie Unii w tej sprawie. Jak ujął to dyplomata reprezentujący jeden ze starych państw członkowskich:

„Początkowo protesty Federacji Rosyjskiej przeciwko demontażowi pomnika żołnierzy radzieckich w Tallinie znajdowały zrozumienie u wielu państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże sposób, w jaki Estonia przedstawiła swoją sytuację na forum unijnym, wywołał silne poczucie solidarności i jedności z tym krajem. Najwięcej jednak sympatii Estonia zyskała podkreślając, iż mimo że chciałaby tę kwestię poruszyć na szczycie UE-Rosja w Samarze, to ostatnią rzeczą na której jej zależy to doprowadzenie do fiaska szczytu. Sposób argumentacji zastosowany przez Estonię był bardzo przekonujący dla wielu krajów.”³¹

Niejednoznaczna ocena prób angażowania Unii Europejskiej w bilateralne spory z Rosją, może oznaczać, iż nie istnieje sprzeciw co do zasady, a jedynie co do metody, którą nowe państwa stosują przy prezentowaniu tych kwestii na forum unijnym. Używanie siły argumentów a nie argumentu siły (groźba weta), nie tylko pozytywnie wpływa na ocenę wiarygodności partnera, ale często również przynosi bardziej pożądane rezultaty na forum unijnym.

Jeszcze jednym wartym uwagi nieudanym postulatem nowych państw członkowskich było promowane, zwłaszcza w pierwszym roku członkostwa w UE, dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Dotyczyło to w szczególności popierania pomysłu wejścia Ukrainy do Unii Europejskiej. Badani podkreślali, iż choć sama idea

³¹ Wywiad przeprowadzony z przedstawicielem jednego z starych państw członkowskich, Bruksela, 4 lipca 2007

jest szczytna i zrozumiała, to w sytuacji, w której znalazła się Unia Europejska po nieudanych referendum nad traktatem konstytucyjnym UE we Francji i Holandii, jakiegokolwiek rozmowy o dalszych rozszerzeniach nie miały sensu. Postulaty te, nie znalazły w ostatnich latach wsparcia w większości krajów Zachodniej Europy. Nowe kraje członkowskie, które pozostają największymi zwolennikami otwartych drzwi, same z czasem stały się większymi realistami w swoich oczekiwaniach i dziś mówią częściej o „utrzymaniu perspektywy europejskiej” niż o samym rozszerzeniu.

Podsumowując można stwierdzić, iż na największe powodzenie mogły liczyć te inicjatywy nowych państw członkowskich, które uwzględniały interes całej Unii Europejskiej oraz były wcześniej szeroko konsultowane z innymi partnerami. Kluczowe dla zapewnienia sukcesu było również wybranie odpowiedniego momentu na prezentację propozycji oraz dobór argumentów, które trafiałyby do jak największej liczby państw członkowskich. Nie bez znaczenia było także uzyskanie dla pomysłu wcześniejszego wsparcia Komisji Europejskiej. Porażkę natomiast ponosiły te inicjatywy, w których uwzględniane były głównie partykularne interesy danego państwa lub prezentowane idee całkowicie wykluczały interesy innych partnerów unijnych.

3.Ocena działań Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej

Pogłębione wywiady wskazały na dość krytyczną ogólną ocenę działań Polski w latach 2004-2007. Przy analizie danych należy oczywiście uwzględnić fakt, iż wywiady przypadały na okres usztywnienia polskiej polityki europejskiej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego, oraz na czas gdy Polska blokowała wydanie zgody na mandat negocjacyjny dla nowego porozumienia UE-Rosja, co na pewno nie było bez znaczenia przy wydawaniu końcowej oceny. Większość jednak uwag miała charakter szerszy, wręcz strukturalny i odnosiła się do działań prowadzonych również przez poprzednie ekipy rządzące w Polsce.

W zakresie pozytywnych spostrzeżeń, zdecydowana większość badanych była zgodna co do opinii, iż Polska w latach 2004-2007 znajdowała się w czołówce

najbardziej aktywnych państw formułujących politykę wschodnią UE. Rozmówcy podkreślali, iż przedstawiciele naszego kraju charakteryzowali się bardzo dobrą znajomością problemów sąsiadów i szczególną wrażliwością na sprawy regionu, co wynika m.in. z doświadczeń historycznych oraz posiadania wspólnej granicy z Białorusią, Rosją i Ukrainą. W odróżnieniu od pozostałych siedmiu nowych krajów członkowskich Europy Środkowej, Polska jako jedyna nie skupiała się na „specjalizacji”, a raczej wykazywała aspiracje kształtowania polityki wschodniej UE w szerszym znaczeniu, czego przykładem była propozycja stworzenia Wymiaru Wschodniego UE.

Jednocześnie Polska potrzebowała wiele czasu na zdefiniowanie swojego miejsca wewnątrz Unii Europejskiej. Jak podkreślano, kraj nasz zdecydował się na przyjęcie, zgodnie ze swoim potencjałem demograficznym, roli państwa dużego. Miał jednak wiele problemów aby w tej roli się odnaleźć. Z jednej strony państwa duże posiadają w Unii większe przyzwolenie na prowadzenie twardszej polityki, co w przypadku Polski często się sprawdzało. Z drugiej jednak strony, od państw takich wymaga się umiejętności zjednywania sobie państw mniejszych i wychodzenia na przeciw oczekiwaniom wszystkich członków Unii Europejskiej, z czym Polska radziła sobie już dużo gorzej.

Do najczęściej pojawiających się w trakcie wywiadów zarzutów wobec Polski w zakresie wpływania na unijną politykę wschodnią zaliczyć należy:

- a) **Konfrontacyjny dyskurs polityki zagranicznej, prowadzący do izolacji Polski na forum unijnym.** Przynajmniej połowa badanych zwracała uwagę na fakt, iż Polska ma skłonność do stawiania się w pozycji samoizolacji. Cześciej niż inne nowe państwa członkowskie wysuwała ona groźby weta, a retoryka polskiej polityki zagranicznej była bardziej konfrontacyjna, niż ugodowa. Jak zauważa jeden z przedstawicieli Komisji Europejskiej: *„Polska bardzo zdecydowanie realizuje cele swojej polityki zagranicznej, często robi to jednak w sposób bezceremonialny. Dla większości państw członkowskich znalezienie się w sytuacji kompletnej izolacji na forum unijnym to najgorszy z możliwych scenariuszy. Tymczasem Polsce taka sytuacja nie wydaje się przeszkadzać, gdyż uznaje się ją za*

*przejaw silnej polityki zagranicznej.*³² Badani podkreślali, iż taka postawa nie budzi szacunku wewnątrz Unii Europejskiej i prowadzi do utraty wiarygodności partnera, który postrzegany jest jako kraj z którym trudno podejmować wspólne inicjatywy polityczne. Dodatkowo, blokowanie propozycji lub umów za wszelką cenę sprawia, iż inne państwa bez skrupułów zaczynają rozwiązywać sprawy na szczeblu bilateralnym, co jest skutkiem dokładnie odwrotnym od zamierzonego.

- b) **Problemy proceduralne związane z koordynacją wewnętrzną polityki zagranicznej.** Część badanych podkreślała, iż spośród nowych krajów członkowskich Polska miała najwięcej problemów z przyswojeniem zasad panujących w Brukseli. Nagminne było przedstawianie zbyt dużej liczby postulatów i kwestii do omówienia na forum unijnym. Ponadto, wiele propozycji prezentowanych przez Polskę w pierwszych latach członkostwa miała charakter raczej jednostronny i rzadka była praktyka wcześniejszego budowania wokół nich koalicji państw wspierających. Pewna niekompetencja w zakresie znajomości procedur oraz procesu podejmowania decyzji wewnątrz Unii Europejskiej, była bardziej problemem wpływającym z Warszawy, niż ze strony polskich dyplomatów w Brukseli, którzy szybko dostosowali się do panujących w Unii zasad. Część badanych podkreślała, iż to właśnie w hierarchicznej strukturze polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz w braku zaufania do własnych dyplomatów pracujących w obrębie instytucji UE, leży główny problem koordynacji wewnętrznej polskiej polityki zagranicznej.
- c) **Brak średniookresowej strategii działania w zakresie polityki wschodniej.** Pomimo często przywoływanego faktu, iż Polska widziała swoje członkostwo w Unii Europejskiej jako ważny instrument promocji idei polityki wschodniej, badani podkreślali, iż od początku brakowało Polsce praktycznego średniookresowego planu działania. Podczas gdy strategia krótkookresowa była kształtowana przez bieżące wydarzenia polityczne na wschodzie, a strategia długookresowa była oparta na promowaniu rozszerzenia Unii o

³² Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 15 października 2007

kolejnych sąsiadów z regionu; nie opracowano znaczących pomysłów na okres „pomiędzy”. Badani zwracali również uwagę na fakt, iż polska polityka zagraniczna w dużym stopniu kształtowana jest przez doświadczenia historyczne, a odwołania do tej historii w dyskursie publicznym zastępują czasem bardziej pragmatyczne myślenie o Wschodzie. Nie bez znaczenia na siłę oddziaływania polskich koncepcji wschodnich, ma również brak całościowego postrzegania przez Polskę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która obejmuje zarówno problemy Afryki, jak i negocjacje z Iranem czy współpracę z Izraelem. Tylko bowiem poprzez zaangażowanie w sprawy ważne dla innych członków Unii Europejskiej, może Polska oczekiwać wsparcia dla swoich pomysłów na skuteczną politykę wschodnią UE.

Ogólną konkluzją wypływającą z wywiadów jest to, iż w stosunku do swojego potencjału i aspiracji, Polska w latach 2004-2007 odgrywała ograniczoną rolę w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej. Jej aktywność plasowała się na poziomie dużo mniejszej, ale niezwykle aktywnej Litwy. Polska aktywność była widoczna, lecz nie została oceniona jako bardzo skuteczna. Przeciwnie, przewaga krytycznych głosów wśród unijnych urzędników i dyplomatów, może wskazywać na to że odniesione sukcesy albo zostały szybko zapomniane gdyż zabrakło odpowiedniej ich kontynuacji (*vide*: „Pomarańczowa Rewolucja”); albo były osiągnięte z poniesieniem zbyt wysokiej ceny jaką jest utrata reputacji wiarygodnego partnera (*vide*: weto mandatu negocjacyjnego na porozumienie UE-Rosja).

Pomimo licznych głosów krytyki w trakcie wywiadów nierzadkie były głosy stające w obronie polskiej polityki oraz jej aktywności wewnętrznej. Pochodziły one w szczególności od krajów (zarówno nowych jak i starych członków) o podobnej percepcji polityki wschodniej. Podkreślano fakt, iż Polska wniosła realistyczne spojrzenie na stosunki z Rosją oraz uczyniła ze stosunków z Ukrainą unijny priorytet.³³ Doceniono również wysiłki polskich eurodeputowanych w Parlamencie

³³ D. Kral, „Enlarging EU Foreign Policy. The role of new EU member states and candidate countries”, EUROPEUM Institute for European Policy, June 2005, s.24.

Europejskim w zakresie promocji spraw wschodnich³⁴ oraz wspieranie przez Polskę prodemokratycznych ruchów na Białorusi. Zauważano także, iż proces dostosowywania się do realiów Unii Europejskiej trwa i każdy rok przynosi znaczną poprawę w tym zakresie.

4. Podsumowanie wyników badań jakościowych

Podsumowując wyniki badań jakościowych należy stwierdzić, iż zdecydowana większość przebadanych urzędników była zgodna co do faktu, iż w polityce wschodniej Unii Europejskiej zaszły w latach 2004-2007 znaczące zmiany. Rozmówcy podkreślali jednak, iż nie miały one charakteru rewolucyjnego, a raczej wynikały z ewolucyjnych dostosowań do nowej sytuacji geopolitycznej, w której Unia Europejska się znalazła po 2004 roku. Ponadto zmiany te miały charakter bardziej ilościowy (większe zainteresowanie, większe zaangażowanie w regionie), niż jakościowy (pod względem substancji polityki).

Znacznie więcej trudności, niż ocena wpływu samego procesu rozszerzenia na europejską politykę wschodnią, nastęrczała ocena działań nowych członków UE w tym obszarze. Większość rozmówców zgadzała się co do faktu wysokiego stopnia zaangażowania wszystkich ośmiu nowych państw w zakresie kształtowania unijnej polityki wschodniej. Ponadto mimo dużej, niejednorodności grupy, znaczna część respondentów wskazywała na szereg postulatów wspólnych. Badani nie potrafili jednak jednoznacznie ocenić na ile aktywność (widoczność) przekładała się na realne rezultaty (wpływ na politykę). Część rozmówców twierdziła, iż w zakresie konkretnych inicjatyw, wpływ nowych krajów był nieduży. Na podstawie badania nie można więc stwierdzić, aby aktywność nowych państw członkowskich miała większy wpływ na kształtowanie polityki UE niż inne wymieniane przez respondentów czynniki. Znaczna część badanych była nawet skłonna wskazać rozwój sytuacji w krajach sąsiadujących z Unią Europejską, jako najważniejszy powód zmian w europejskiej polityce wschodniej.

³⁴ Więcej na ten temat: K. Pomorska, M. Szczepanik, „Elites adapting to Europe: Polish politicians and diplomats in the European Parliament and the Council”, paper prepared for the Central and East European International Studies Association 4th Convention, Tartu, 25-27 June 2006.

Wyróżniające na tle całej grupy nowych państw członkowskich okazały się dwa kraje: Litwa i Polska. Obaj ci członkowie krytykowani byli jednak za agresywną i ekspansywną politykę wewnątrz Unii. Inne nowe państwa prezentowały postawy bliższe głównemu nurtowi europejskiej polityki wschodniej, zabierając głos głównie w kwestiach związanych z ich żywotnym interesem lub w ramach swojej specjalizacji regionalnej.

Większość badanych przyznała, iż proces „uczenia się” Unii Europejskiej miał zasadnicze znaczenie w zakresie kształtowania przez nowe państwa członkowskie polityki wschodniej UE. Przyczynił się on do porażki wielu ciekawych koncepcji i pomysłów związanych z tą polityką. Proces nauki postępuje w dość szybkim tempie co sprawia iż duża część błędów, nie jest już powielana, a skuteczność nowych państw Unii we wpływaniu na politykę wschodnią rośnie. Dowodem na to są coraz liczniejsze przykłady udanych inicjatyw nowych państw w zakresie wpływania na unijną politykę wschodnią.

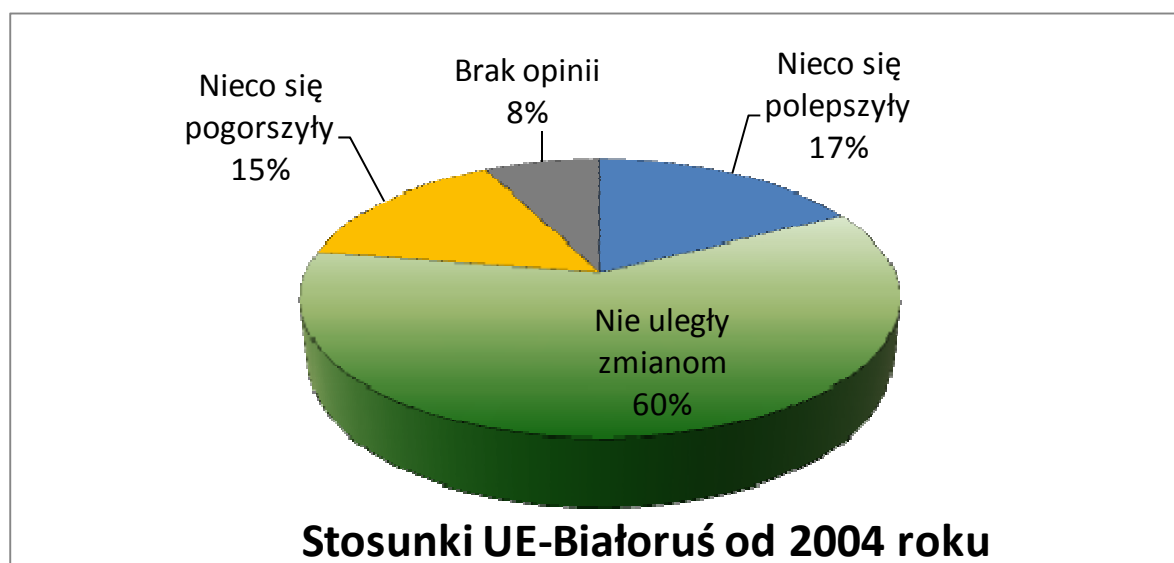
III. Wyniki badań ilościowych

1. Opinie na temat zmian w relacjach Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami po rozszerzeniu w 2004.

W pierwszej części ankiety, przeprowadzonej na grupie 40 urzędników i dyplomatów unijnych, badani poproszeni zostali o ocenę zmian zachodzących w bilateralnych stosunkach pomiędzy Unią Europejską, a jej trzema wschodnimi sąsiadami: Białorusią, Ukrainą i Federacją Rosyjską. Respondenci pytani byli czy w ich opinii stosunki te od 2004 roku poprawiły się, czy też uległy pogorszeniu. Mieli oni również oszacować jaki wpływ (pozytywny czy negatywny) miało rozszerzenie Unii Europejskiej na jej relację z poszczególnymi sąsiadami.

Na pytanie dotyczące stosunków między Unią Europejską a Białorusią, zdecydowana większość respondentów, bo aż 60% uznała, iż od 2004 roku we wzajemnych relacjach nie zaszły decydujące zmiany (Rysunek 1). Pozostali badani podzielili się w swoich opiniach na dwie grupy: 17% stwierdziło, iż stosunki nieco się polepszyły, a 15% uznało, iż uległy one pewnemu pogorszeniu. Zabrakło odpowiedzi skrajnych: żaden z respondentów nie uznał aby stosunki znacznie się pogorszyły lub polepszyły, co wzmacnia osąd, iż w ostatnich latach w kontekście białoruskim nie zaobserwowano znaczących zmian na unijnej agendzie.

Rysunek 1. Zmiany w stosunkach Unia Europejska-Białoruś od 2004 roku

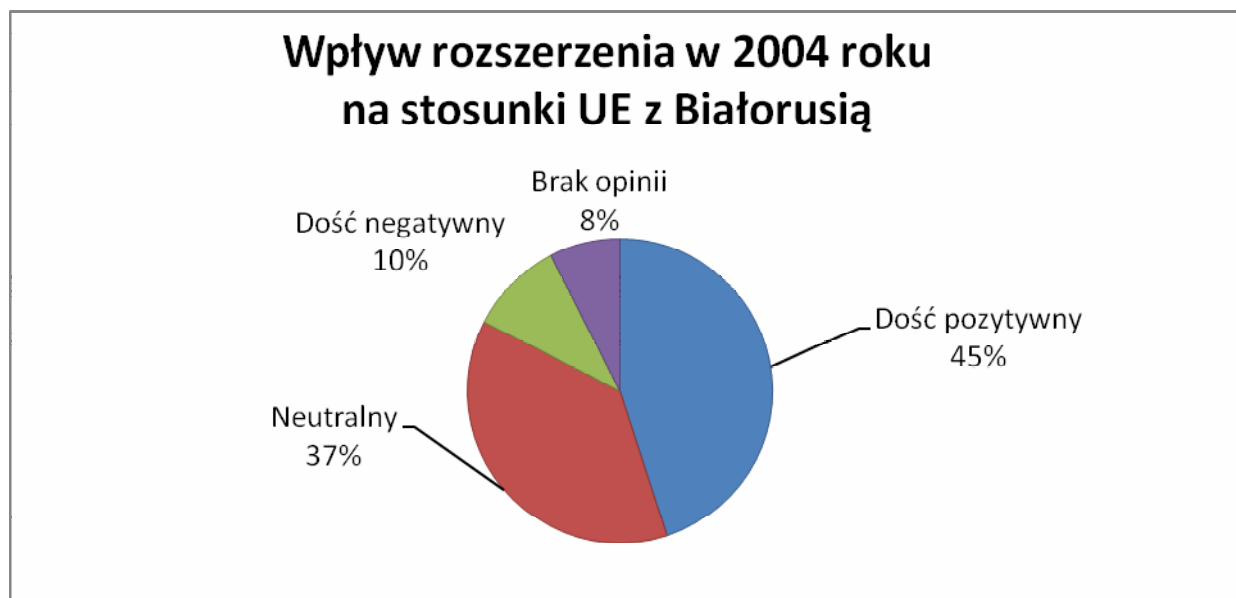


Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

Nieco odmienne wyniki uzyskano przy ocenie wpływu samego procesu rozszerzenia Unii Europejskiej na jej relacji z Białorusią (Rysunek 2). Pomimo wcześniejszej opinii respondentów, iż wzajemne stosunki nie uległy od 2004 roku znaczącym zmianom, w odpowiedzi na drugie pytanie 45% grupy stwierdziło, iż przesunięcie granic Unii na Wschód miało generalnie dość pozytywny wpływ na te stosunki. 37% uznało, iż rozszerzenie nie miało żadnego wpływu, a 10% oceniło rolę tego procesu jako negatywną dla relacji bilateralnych z Białorusią. Ponownie zabrakło odpowiedzi, które umiejscowić można by było na dwóch skrajnych biegunach. Żaden z ankietowanych nie uznał rozszerzenia Unii jako czynnika, który bardzo pozytywnie lub bardzo negatywnie wpłynął na relację UE z Białorusią w ostatnich latach.

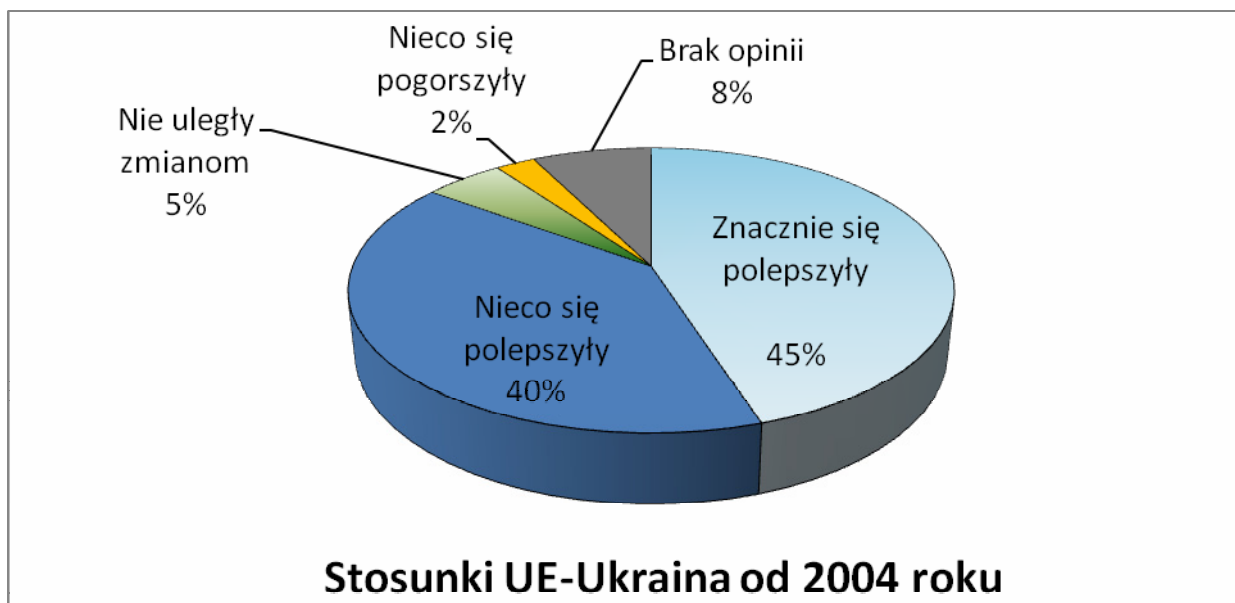
Rysunek 2. Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku na bilateralne stosunki z Białorusią.



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

Pytani o relacje między Unią Europejską a Ukrainą aż 85% uznało, iż uległy one od 2004 roku polepszeniu, z czego 45% stwierdziło, iż stosunki te polepszyły się znacząco (Rysunek 3). Była to najlepsza ocena wzajemnych stosunków spośród trzech badanych w ankiecie sąsiadów UE. Jedynie 5% respondentów uznało, iż wzajemne relacje pozostały niezmiennie od 2004 roku, a 2% stwierdziło, iż nieco się pogorszyły.

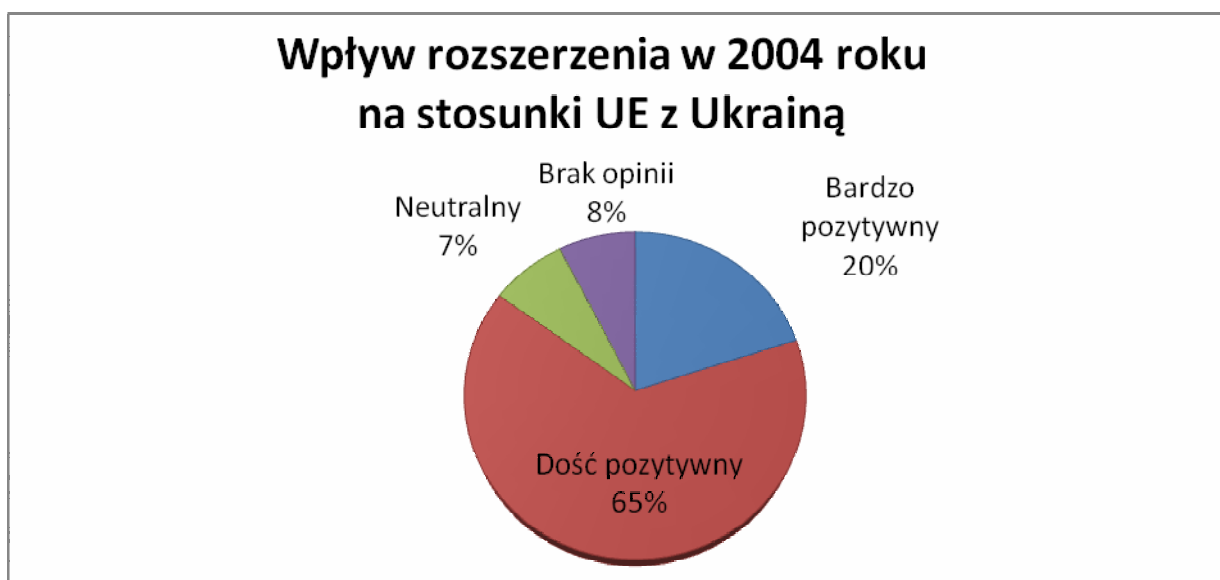
Rysunek 3. Zmiany w stosunkach Unia Europejska-Ukraina od 2004 roku



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

Bardzo dobrze oceniono również wpływ procesu rozszerzenia na stosunki Unii Europejskiej z Ukrainą (Rysunek 4). Ponownie, liczba ta osiągnęła 85% z czego 20% uznało ten wpływ za „bardzo pozytywny”, a 65% za „dość pozytywny”. Żaden z ankietowanych nie uznał przesunięcia granicy Unii Europejskiej na Wschód jako czynnik negatywnie wpływający na stosunki bilateralne z Ukrainą.

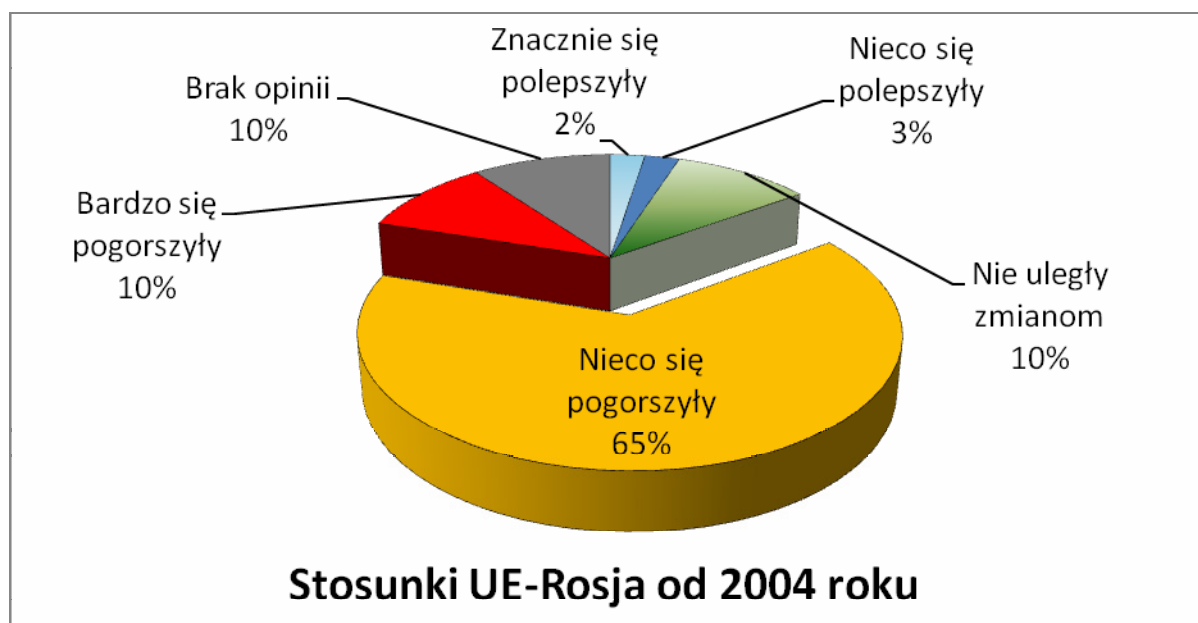
Rysunek 4. Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku na bilateralne stosunki z Ukrainą.



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

Najslabiej oceniona została ewolucja stosunków Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską (Rysunek 5). 75% ankietowanych bezspornie stwierdziło, iż od 2005 roku wzajemne relacje uległy deterioracji. Z tego 10% uznało, iż pogorszenie stosunków było znaczne. Kolejne 10% nie odnotowało w tym zakresie zmian, a jedynie 5% uznało, iż relacje Unii z Rosją uległy w ostatnich latach poprawie.

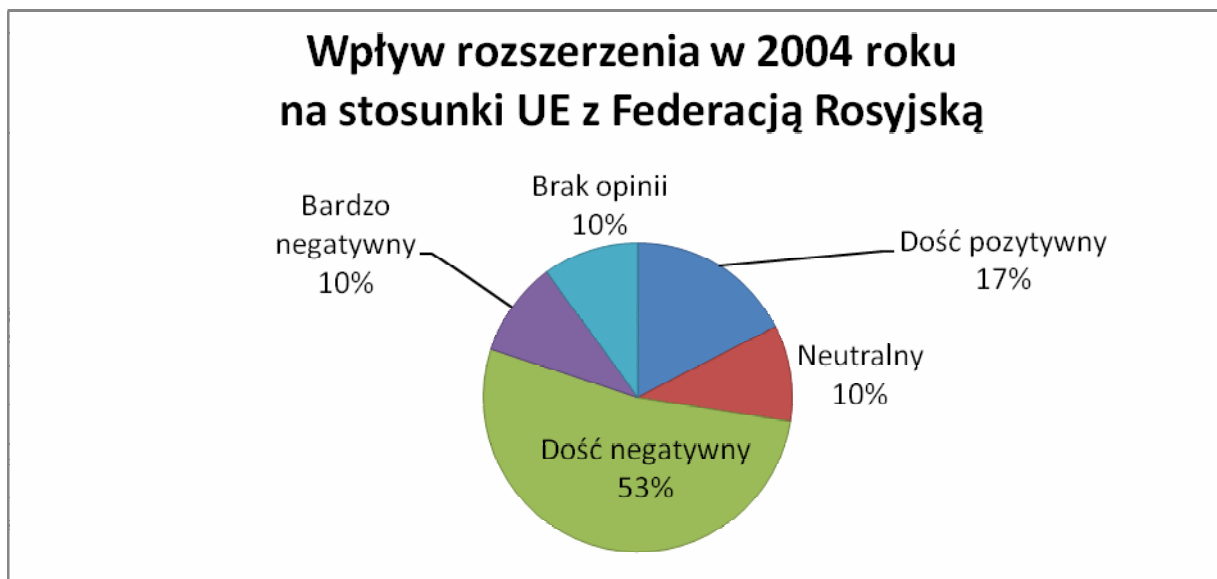
Rysunek 5. Zmiany w stosunkach Unia Europejska-Federacja Rosyjska od 2004 roku



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

W podobnym duchu respondenci ocenili wpływ rozszerzenia na relacje Unii z Federacją Rosyjską (Rysunek 6). Według 63% badanych proces ten uznany został jako „dość negatywny” (53%) lub „bardzo negatywny” (10%) dla wzajemnych stosunków. 17% ankietowanych oceniło, iż rozszerzenie miało pozytywny wpływ na relacje dwustronne; 10% natomiast, iż wpływ ten był „neutralny”.

Rysunek VI. Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 roku na bilateralne stosunki z Rosją



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

2. Opinie na temat wpływu nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej.

W drugiej części ankiety badani wyrażali swoje opinie na temat działań nowych państw członkowskich, które traktowane były całościowo - jako jedna grupa państw. Po pierwsze, respondenci otrzymali siedem stwierdzeń na temat roli nowych członków w kształtowaniu polityki wschodniej UE i zostali poproszeni o ocenę ich prawdziwości. Po drugie, respondenci mieli ocenić skuteczności każdego z ośmiu państw, we wpływaniu na tę politykę. Oba pytania oceniane były na skali 1 do 5 w zależności od, kolejno, stopnia prawdziwości prezentowanego stwierdzenia i poziomu skuteczności działań.

W pierwszej części respondentom przedstawione zostały następujące twierdzenia dotyczące okresu 2004-2007, z prośbą o ocenę ich prawdziwości:

- I. Nowe kraje członkowskie pełniły ważną rolę w kształtowaniu wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.
- II. Nowi członkowie wnieśli na unijną agendę wschodnią wiele nowych propozycji.

- III. Nowe państwa członkowskie zwracały większą uwagę na kwestie ochrony praw człowieka oraz promowania demokracji w relacjach ze Wschodem, niż czynili to starzy członkowie Unii Europejskiej.
- IV. Nowi członkowie rzadko współpracowali ze sobą w zakresie polityki wschodniej
- V. Nowe kraje członkowskie kierowały się w swoich propozycjach głównie partykularnym interesem narodowym oraz sprawami wewnętrznymi.
- VI. Nowe państwa nie zaproponowały unijnym partnerom przekonującego planu działania Unii na Wschodzie.
- VII. Wpływ nowych państw członkowskich mógłby być w badanym okresie większy niż był.

Najwięcej, bo aż 82 % badanych zgodziło się z pierwszym twierdzeniem, iż nowe kraje członkowskie pełniły ważną rolę w kształtowaniu wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Z tego 35% zdecydowanie poparło przedstawione stwierdzenie, a 47% uznało je za dość prawdziwe. Zaledwie 10% uznało, iż mija się ono z prawdą.

W dalszej kolejności największe poparcie 79% zyskało stwierdzenie drugie, iż nowe kraje wniosły wiele świeżych propozycji do europejskiej polityki wschodniej. Sprośród tej grupy badanych 32% respondentów uznało stwierdzenie za „bardzo prawdziwe”, a 47% za „dość prawdziwe”. Tylko 11% nie zgodziło się z prezentowanym twierdzeniem. Równie wielu badanych (72%) poparło jednak też twierdzenie piąte, iż nowe kraje kierowały się w swoich propozycjach głównie partykularnym interesem narodowym. Zaledwie 5% ankietowanych miało opinię odwrotną, a 20% nie miało na ten temat zdania.

Bardziej zauważalną rozbieżność w odpowiedziach wywołała kwestia współpracy między nowymi krajami członkowskimi w zakresie polityki wschodniej. Większość respondentów (44%) stwierdziło, iż nowi członkowie współpracowali ze sobą rzadko, natomiast aż 1/3 ankietowanych (33%) nie zgodziła się z tą opinią.

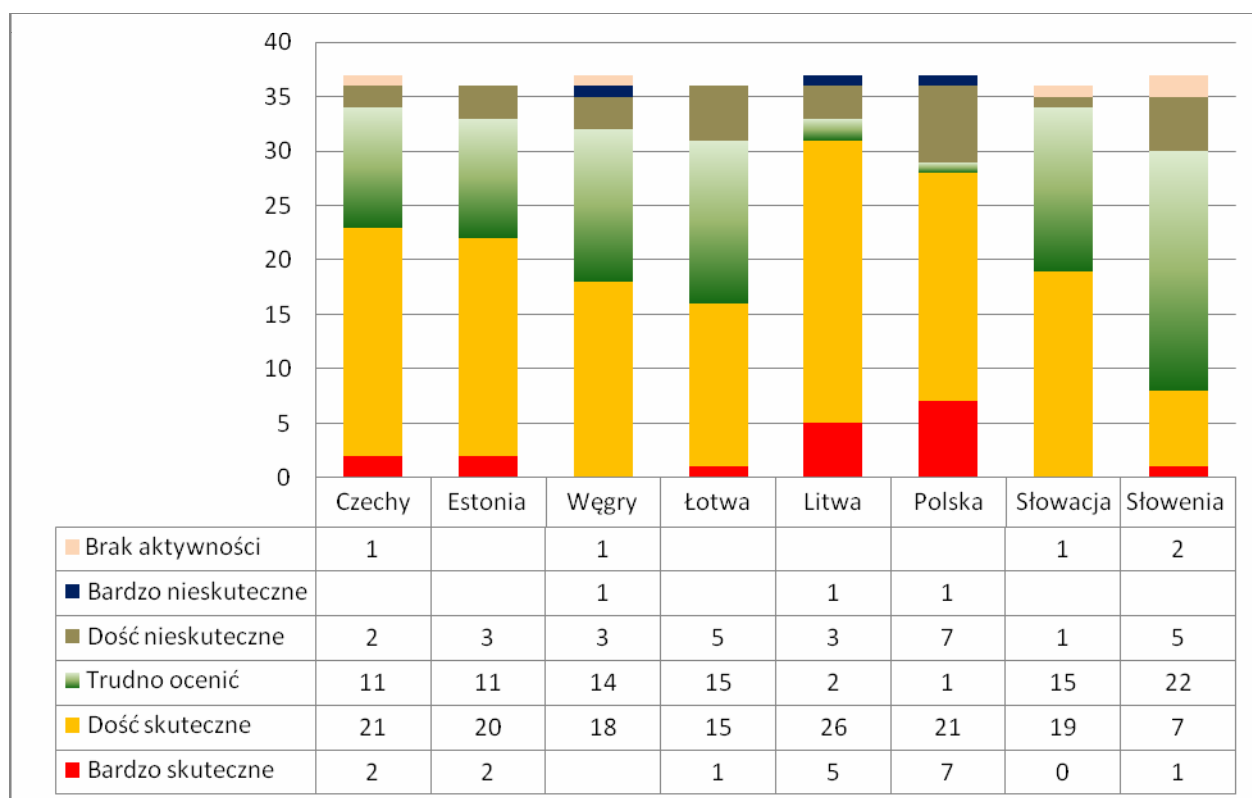
Najmocniejszą jednak niezgodę wzbudziło twierdzenie trzecie. Tylko 34% uznało, iż nowe państwa członkowskie zwracały większą uwagę na kwestie

przestrzegania praw człowieka i promocję demokracji niż stare kraje członkowskie. 38% nie zgodziło się z tą opinią, a pozostali respondenci nie mieli na ten temat zdania.

W końcu ponad połowa ankietowanych (kolejno 52% i 50%) uznała, iż nowe państwa nie zaproponowały swoim unijnym partnerom przekonującego planu działania Unii na Wschodzie oraz, że ich wpływ mógłby być w badanym okresie większy niż był. Z twierdzeniem szóstym, dotyczącym planu działania nie zgodziło się 18% ankietowanych, a twierdzeniu siódmemu, zaprzeczyło 17% badanych.

Po zweryfikowaniu prawdziwości przedstawionych twierdzeń, respondenci poproszeni zostali o ocenę skuteczności działań nowych państw członkowskich w zakresie wpływania na politykę wschodnią Unii Europejskiej. Wyniki przedstawione zostały na rysunku 7.

Rysunek 7. Skuteczność nowych państw członkowskich w zakresie wpływania na politykę wschodnią Unii Europejskiej.



Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

Prezentowane wyniki w pewnym stopniu odbiegają od wyników uzyskanych w badaniach jakościowych. Najwięcej ocen „bardzo skutecznego” oraz „dość

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
 „Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
 – ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

skutecznego" wpływu na politykę wschodnią UE otrzymały Litwa (77,5%) i Polska (72,2%), z sumaryczną przewagą tego pierwszego państwa. W pogłębionych wywiadach kraje te były mocno krytykowane za bezkompromisową postawę, ale jak widać na rysunku 7, nie miało to przełożenia na ocenę skuteczności wpływu tych państw na politykę unijną. Równocześnie jednak Polska spośród wszystkich nowych państw członkowskich, otrzymała największą, choć nadal niewielką, ocenę „dość nieskutecznej” polityki (17,5%), co wskazuje na fakt, iż kraj ten pozostaje aktywnym, ale kontrowersyjnym graczem na forum Unii Europejskiej. Na podstawie badania do krajów umiarkowanie skutecznych zaliczyć można Czechy i Estonię, które otrzymały jednak nadal ponad 50% ocen pozytywnych. Nieco gorzej wypadły Słowacja, Węgry i Łotwa (kolejno po 47,5 %, 45% i 40% pozytywnych ocen). Najślabiej oceniono Słowenię, której działania wschodnie za skuteczne uznało zaledwie 20% ankietowanych a 55% badanych nie potrafiło w ogóle ich ocenić. Wynik ten nie powinien jednak dziwić, uwzględniając południowe położenie Słowenii oraz brak bezpośredniego zainteresowania wschodnim sąsiedztwem Unii.

Zauważyć należy, iż odpowiedzi na pytanie drugie wykazało ciekawą tendencję ogólną pojawiającą się również w dalszej części badania ilościowego. Kiedy mowa była o szeroko pojętej grupie „nowych państw członkowskich”, respondenci często nie szczędzili słów krytyki. Kiedy jednak proszono o ocenę działań poszczególnych, wymienionych z nazwy, państw członkowskich, respondenci generalnie powstrzymywali się od przyznawania ocen nadmiernie negatywnych, a w ich miejsce preferowali wybór odpowiedzi „trudno ocenić”. Fakt ten wynika prawdopodobnie bardziej ze specyfiki badanej grupy dyplomatów i urzędników (będących z natury bardziej wstrzeźliwymi w bezpośredniej krytyce innych państw), niż z faktycznej skuteczności działań nowych członków.

3. Opinie na temat wpływu Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej.

Ostatnia, trzecia część ankiety badała poglądy urzędników i dyplomatów na temat działań Polski w zakresie kształtowanie polityki wschodniej Unii Europejskiej. Respondenci zostali zapoznani z siedmioma przykładowymi inicjatywami, które kraj ten podjął w ostatnich trzech latach; po czym poproszeni zostali o wydanie opinii, na temat tego czy dane przedsięwzięcie było sukcesem czy porażką Polski. Wyniki badania przedstawia Tabela III.

Tabela 4. Ocena polskich propozycji i działań wschodnich w latach 2004-2007 (%).

Ocena polskich propozycji i działań wschodnich	Udana Propozycja/ Działanie	Niedana Propozycja/ Działanie	Trudno ocenić/Brak zdania
1. Zaangażowanie w mediacje podczas „Pomarańczowej Rewolucji”	65%	0%	35%
2. Lobbowanie na rzecz większych ułatwień wizowych dla obywateli ze wschodu	54%	15%	31%
3. Lobbowanie na rzecz większego otwarcia w relacjach z Białorusią	44%	13%	43%
4. Propozycja stworzenia Wymiaru Wschodniego UE	40%	23%	37%
5. Lobbowanie na rzecz porozumienia o stowarzyszeniu z Ukrainą	39%	23%	38%
6. Lobbowanie na rzecz większej ilości funduszy dla Wschodu w ramach EPS	37%	18%	45%
7. Wspieranie bardziej twardej polityki wobec łamania praw człowieka w Rosji	15 %	22%	63%

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych, Bruksela 2007.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

Największy procent jednoznacznie pozytywnych ocen (65%) otrzymało zaangażowanie się przez Polskę w mediacje podczas „Pomarańczowej Rewolucji” w listopadzie i grudniu 2004 roku. Żaden z respondentów nie uznał tego działania za nieudane. Doceniony został prawdopodobnie fakt, iż to z polskiej inicjatywy w negocjacje okrągłego stołu w Kijowie włączony został autorytet całej Unii Europejskiej. Dość wysoki procent badanych (35%) nie potrafił ocenić trafności pomysłu i jego realizacji lub nie miał na jego temat zdania. Częściowo wynik ten jest rezultatem faktu, iż od polskiego zaangażowania na Ukrainie minęło prawie trzy lata i wielu młodszych stażem urzędników nie mogło mieć z działaniem tym styczności.

Podobnie wysoki procent ocen „dobrych” lub „bardzo dobrych” (w sumie 54%) otrzymały polskie starania na rzecz ułatwień wizowych dla obywateli krajów Europy Wschodniej. Tu tylko 15% respondentów uznało polskie działania jako „dość nieudane” lub „nieudane”, a 31% nie potrafiło ocenić czy inicjatywa ta osiągnęła sukces czy też nie.

Poniżej połowy pozytywnych ocen otrzymało natomiast polskie działania promocyjne na rzecz większego otwarcia w relacjach z Białorusią (44%) oraz propozycja stworzenia Wymiaru Wschodniego wewnątrz Unii Europejskiej (40%). W drugim przypadku liczba ocen pozytywnych jest zaskakująco duża biorąc pod uwagę fakt, iż inicjatywa ta jest nadal w stadium rozwoju. Świadczyć to może o zauważalności pomysłu w Brukseli i o oczekiwaniu, iż propozycja ta będzie w przyszłości nadal przez Polskę przywoływana, aż do momentu kiedy wystarczająca liczba krajów zdecyduje się ją poprzeć.

Tylko 39% oraz 37% dobrych i bardzo dobrych ocen otrzymały polskie działania na rzecz kolejno: nowej pogłębionej umowy między Polską a Ukrainą oraz przeznaczenia większej ilości funduszy dla Wschodu w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Tyle samo respondentów nie miało na ten temat zdania lub nie potrafiło ocenić czy inicjatywy te odniosły sukces czy porażkę. W komentarzach do badania pojawiały się głosy, iż w rzeczywistości obie te propozycje są inicjatywami większej liczby państw lub samej Komisji stąd też trudno oceniać je jako sukces lub porażkę Polski.

Najslabiej ocenione zostały polskie działania zmierzające do promowania bardziej twardej polityki UE wobec łamania praw człowieka w Rosji. Za ledwie 15% respondentów stwierdziło, iż Polska w tym zakresie osiągnęła sukces, a 22% uznało to działanie jako jednoznaczną porażkę. Jak ujął to jeden z ankietowanych w komentarzu do badania: „Polska nie mogła odnieść sukcesu w tym zakresie, częściowo z powodu tego, iż jest ona postrzegana jako będąca w samym centrum problemów z którymi boryka się Unia Europejska w jej relacjach z Federacją Rosyjską”.³⁵ Równocześnie jednak aż 63% nie potrafiło ocenić skuteczności tych prób lub nie miało na ten temat zdania.

We wszystkich siedmiu przypadkach zwrócić należy uwagę na dość znacznej ilości głosów „trudno ocenić/brak zdania”. Fakt ten może potwierdzać istnienie wcześniej opisaną tendencję wśród badanych, dotyczącą wstrzeźliwości w wydawaniu ocen negatywnych konkretnym państwom. Może on również świadczyć o tym, iż wiele polskich działań przechodzi bez większego echa w Brukseli i rejestrowanych jest tylko przez część urzędników i dyplomatów (zaangażowanie w „Pomarańczową Rewolucję”, działania na rzecz ułatwień wizowych).

4. Podsumowanie wyników badań ilościowych

Wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, iż samo rozszerzenie nie miało jednorodnego wpływu na całe bezpośrednie sąsiedztwo wschodnie Unii Europejskiej. Rodzaj wpływu rozszerzenia na bilateralne stosunki z Unią Europejską zależał przede wszystkim od rozwoju sytuacji w poszczególnych krajach regionu. „Pomarańczowa Rewolucja” na Ukrainie, zaostrzenie kursu polityki rosyjskiej oraz brak zasadniczych zmian na Białorusi odegrały kluczową rolę w kształtowaniu relacji tych państw z Unią. To właśnie rezultatem takich wydarzeń, a nie konkretnej polityki unijnej, było wykazane w badaniu polepszenie się stosunków z Ukrainą, pogorszenie stosunków z Rosją oraz brak zasadniczych zmian w relacjach z Białorusią.

Badanie potwierdziło tezę, iż działalność nowych państw członkowskich w latach 2004-2007 miała wpływ na kształt unijnej polityki wschodniej, a propozycje

³⁵ Wywiad przeprowadzony w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej, Bruksela, 17 października 2007

tych krajów były zauważalne. Dotyczyło to zwłaszcza Polski i Litwy, które uznane zostały przez respondentów za dwóch nowych członków UE o najbardziej skutecznej polityce wpływania na unijny program wschodni. Konstatacja ta kontrastuje z częścią wyników badań jakościowych, gdzie polityki obu tych krajów zostały ocenione jako niekonstruktywne oraz konfrontacyjne.

W badaniu ilościowym potwierdziła się natomiast, pojawiające się już w pogłębionych wywiadach opinia, o braku ścisłej współpracy między nowymi członkami UE w zakresie realizacji priorytetów polityki wschodniej oraz o kierowaniu się przez te kraje przede wszystkim interesem narodowym w przedstawianych przez siebie propozycjach. Tendencja ta może mieć jednak charakter ogólny i dotyczyć także krajów starej Unii.

Badanie ilościowe wskazało też na dwa nowe wnioski. Po pierwsze, w opinii respondentów nowe państwa nie zaproponowały swoim unijnym partnerom przekonującego całościowego planu działania Unii na Wschodzie. Zamiast tego natomiast, jak pokazały wcześniej badania jakościowe, wyspecjalizowały się one w poszczególnych krajach trzecich i w tych kwestiach ujawniały swoją aktywność. Po drugie, w ocenie większości badanych wpływ nowych państw mógłby być w badanym okresie większy niż był.

W zakresie aktywności Polski na forum unijnym najlepsze oceny uzyskały ponownie te działania, które angażowały większą ilość krajów członkowskich lub te które były korzystne z punktu widzenia całej Unii Europejskiej. Dowodem na to jest wysoka ocena wystawiona mediacjom podczas „Pomarańczowej Rewolucji” na Ukrainie oraz działaniom na rzecz ułatwień wizowych dla obywateli ze Wschodu. Pozytywna ocena pomysłu stworzenia Wymiaru Wschodniego, może tymczasem świadczyć o fakcie, iż kwestia ta uważana jest za inicjatywę otwartą, która ulegać będzie dalszej ewolucji. Jednoznacznie negatywnie natomiast ocenione zostały polskie działania w zakresie wpływania na relację Unii Europejskiej z Rosją. Wynika to z prostego faktu, iż Polska widziana jest jako część składowa problemu w tym relacjach, stąd niemożliwe jest skuteczne oddziaływanie na główne nurty toczącej się bilateralnej gry.

Na koniec należy zauważyć, iż brak w ankiecie pytania o dodatkowe czynniki wpływające na unijną politykę wschodnią sprawił, iż znaczenie działalności nowych krajów, po analizie tylko wyników badań ilościowych, może wydać się większe niż wskazywały by na to wyniki badań jakościowych. Pogłębione wywiady wykazały jednak, iż jest to zaledwie jeden z czynników mających znaczenie dla kształtu polityki wschodniej Unii Europejskiej.

IV. Zestawienie wyników badań i weryfikacja hipotez badawczych

Końcowe zestawienie uzyskanych i zaprezentowanych w poprzednich częściach raportu wyników badań jakościowych i ilościowych, pozwala autorowi na weryfikację postawionych wcześniej trzech hipotez badawczych:

Hipoteza 1: Rozszerzenie Unii w 2004 roku miało bezpośredni wpływ na relacje Wspólnoty z jej wschodnimi sąsiadami oraz zmieniło kształt polityki wschodniej Unii Europejskiej wobec regionu.

Przeprowadzone badanie wykazało, iż od 2004 roku nastąpiła faktyczna ewolucja stosunków UE z jej wschodnimi sąsiadami, jak również zaszły zmiany ilościowe oraz jakościowe polityce wschodniej Unii Europejskiej. Jak pokazały pogłębione wywiady zmiany te charakteryzowały się m.in. wzrostem zainteresowania tematyką wewnątrz samej Unii; mentalną zmianą w postrzeganiu regionu; pogłębieniem dotychczasowych, oraz otwarciem nowych obszarów współpracy; jak również osiągnięciem większej równowagi pomiędzy wymiarem wschodnim, a wymiarem południowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Badanie pozwoliło stwierdzić, iż przewartościowanie polityki wschodniej UE było rezultatem m.in. rozszerzenia Unii na Wschód, rozumianego jako połączenie dwóch równoległych procesów: procesu przesunięcia fizycznej granicy wschodniej UE oraz procesu przyjmowania nowych członków z regionu Europy Środkowej. Na podstawie przeprowadzonych badań nie było jednak możliwe stwierdzenie czy rozszerzenie stanowiło determinujący czynniki dla ewolucji wzajemnych relacji, czy też opisane zmiany na unijnej agendzie wschodniej były w większym stopniu zależne od rozwoju sytuacji w krajach sąsiadujących z Unią Europejską.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

Hipoteza 2: Działania nowych państw członkowskich miały znaczący, ale nie wyłączny wpływ na kierunek rozwoju unijnej polityki wschodniej.

Wyniki badań udowodniły, iż działalność nowych państw członkowskich w latach 2004-2007 była jednym z czynników wpływających na kształt unijnej polityki wschodniej. Dołączenie ośmiu nowych państw członkowskich z Europy Środkowej, spowodowało powstanie w Unii Europejskiej masy krytycznej, a nieustające naciski i podnoszenie tematu przez nowych członków, przyczynił się do większego zaangażowanie Unii na wschodzie. Aktywność ta, zgodnie z postawioną hipotezą, była tylko jednym z trzech czynników (obok fizycznego przesunięcia granicy na Wschód oraz zmian zachodzących w regionie) mających wpływ na unijną politykę wschodnią.

Po analizie wyników badań niejednoznaczna pozostaje ocena ogólnej skuteczności nowych państw członkowskich w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej. Nie można jednak stwierdzić czy wpływ nowych członków był w istocie „znaczący”. Pomimo częstego zabierania głosu na forach unijnych, w tym w grupach roboczych Rady, badanie nie wykazało aby nowe kraje składały w latach 2004-2007 więcej propozycji i kontrybucji w obszarze polityki wschodniej niż kraje „starej 15”. Pojawiały się głosy, iż z punktu widzenia konkretnych inicjatyw ich wkład w kształtowanie polityki wschodniej Unii był nieduży, choć obecność nowych państw w dyskusji o polityce wschodniej była oczywiście bardzo odczuwalna.

Hipoteza 3: Polska, jako największy z nowych krajów, charakteryzowała się najszerszymi aspiracjami w zakresie formowania całościowej polityki wschodniej UE, a jej wpływ na kształt unijnej agendy był znacząco większy od innych nowych państw-członków.

Zarówno wyniki badań ilościowych jak i jakościowych wykazały, iż Polska w latach 2004-2007 była jednym z najbardziej aktywnych nowych członków Unii Europejskiej. Jako jedyny kraj z badanej grupy państw, Polska nie ograniczyła się tylko do „specjalizacji” w relacjach z wybranym sąsiadem, a charakteryzowała się bardziej regionalnymi aspiracjami. Dowodem na to jest prezentacja koncepcji

stworzenia Wymiaru Wschodniego UE. W obliczu jednak niepewności powodzenia tego pomysłu, jedynie „Pomarańczowa Rewolucja” pozostaje jednoznacznym sukcesem Polski. Przykład dużo mniejszej Litwy, ocenianej na równi z Polską pokazuje, iż w stosunku do swojego potencjału, Polska w latach 2004-2007 odgrywała niewystarczającą rolę w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej. Na podstawie wyników badań autor nie był więc w stanie stwierdzić aby wpływ Polski był znacząco większy od innych nowych państw-członków.

Należy tu zaznaczyć, iż wystąpiła pewna różnica w ocenie skuteczności polskiej polityki wykazana przez badania ilościowe i jakościowe. Podczas gdy w ankietach większość badanych uznała polskie działania zmierzające do wpłynięcia na politykę wschodnią UE za skuteczne; to w trakcie pogłębionych wywiadów Polska krytykowana była przez większość rozmówców za bezkompromisowość oraz nieskuteczne próby w jej kształtowaniu. Rozbieżność ta może świadczyć o tym, iż to co obiektywnie można uznać za sukces Polski (np. zaangażowanie Unii Europejskiej w negocjacje w sprawie zniesienia rosyjskiego embargo na mięso), jeżeli jest odniesione z poniesieniem wysokiej ceny utraty wiarygodności, w subiektywnym przekonaniu respondentów, widziane jest jako porażka danego kraju.

Podsumowując wyniki badania należy stwierdzić, iż sukces nowych członków Unii Europejskiej, w tym Polski, we wpływaniu na jej politykę wschodnią, zarówno w zakresie całościowym jak i konkretnych inicjatyw, mógłby być znacznie bardziej jednoznaczny, gdyby nie szereg problemów dotyczących te państwa. W pierwszej kolejności problemem jest słaba kultura polityczna wielu z nowych członków, w której brak jest tradycji podejmowania decyzji przez szeroko osiągną kompromis. Kultura negocjacyjna wewnątrz Unii Europejskiej, to właśnie kultura kompromisu, z którą silnie kontrastował brak elastyczności i chęci poszukiwania punktów stycznych charakteryzujący, zwłaszcza na początku, nowe państwa UE. W tym kontekście wszelkie pojawiające się niedociągnięcia administracyjne schodziły na dalszy plan.

Drugim poważnym problemem nowych krajów członkowskich jest nieumiejętność korzystania z dostępnych instrumentów wpływania na politykę Unii.

Kluczem do sukcesu jest bowiem prowadzenie polityki wielopłaszczyznowej i wielostronnej wewnątrz Unii, ciągłe budowanie najszerzych możliwych koalicji i w końcu uzyskiwanie wsparcia Komisji Europejskiej dla swoich działań. Jak zauważył jeden z wysokich funkcjonariuszy tej instytucji:

*"Nowe kraje członkowskie nadal widzą Komisję Europejską, tak jak ją postrzegały w czasie procesu rozszerzeniowego: to znaczy jako instytucję, która im mówi co powinny robić. Ale po rozszerzeniu sytuacja się zmieniła i teraz Komisja jest sojusznikiem tych państw. Małe państwa członkowskie ze starych krajów UE dobrze rozumieją, iż potrzebują wsparcia Komisji Europejskiej by odnieść sukces. Tak nie zawsze dzieje się w przypadku nowych członków."*³⁶

W końcu nie sposób nie wskazać na takie problemy jak brak finansowych możliwości wsparcia własnych projektów oraz silnie zhierarchizowaną strukturę administracji państwowej, w tym Ministerstw Spraw Zagranicznych nowych członków, które w bardzo powolny sposób dostosowują się do realiów wielostronnej dyplomacji.

Wszystkie te problemy uniemożliwiają w chwili obecnej nowym państwom członkowskim, w tym w znacznym stopniu Polsce, osiągnięcie większego wpływu na unijną politykę wschodnią. Tylko ich rozwiązanie sprawi, iż wykorzystany może być pełen potencjał reprezentowany przez członków z Europy Środkowej w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Jest to niewątpliwie najważniejsze dla nich zadanie na nadchodzące lata.

V. Rola Polski - wnioski końcowe i rekomendacje

Wstępując do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku Polska miała na tle innych nowych krajów członkowskich sprecyzowaną i spójną wizję polityki wschodniej oraz określony cel jej realizacji na szczeblu unijnym. Podczas gdy brak było oczekiwania wśród polskiej klasy politycznej, iż kraj ten zaistnieje w sposób szczególny na forum unijnym w innych obszarach polityki zagranicznej, polityka wschodnia była od początku odrębnym zjawiskiem. W tym obszarze szybciej wystąpiło zapotrzebowanie na europeizację, a myślenie w kategoriach bilateralnej dyplomacji, ustępowało

³⁶ Wywiad przeprowadzony w Komisji Europejskiej, DG RELEX, Bruksela, 9 lipca 2007.

jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej świadomości, iż umiędzynarodowienie polskiej polityki wschodniej daje możliwość znacznego zwiększenia jej skuteczności.

W latach 2004-2007 Polska dała się poznać jako niezwykle aktywny członek Unii, mający szerokie aspiracje wpływu na unijną agendę wschodnią. Opracowując całościowe koncepcje polityczne, czy postulując o pozostawienie otwartej perspektywy członkostwa dla wszystkich państw, które spełnią kryteria kopenhaskie, Polska wniosła w dyskusję wewnątrzunijną wiele nowych pomysłów i wątków. Podtrzymywała również zainteresowanie regionem i wzmacniała tendencję do większej dyferencjacji relacji Unii z poszczególnymi jej sąsiadami na Wschodzie. Z drugiej jednak strony, z wyjątkiem jednoznacznego sukcesu, jakim było włączenie Unii Europejskiej w mediacje wokół „Pomarańczowej Rewolucji”; pozostałe polskie inicjatywy były realizowane metodą „prób i błędów”, nierzadko z poniesieniem znacznych kosztów politycznych. Zmiana rządów w 2005 roku, a wraz z nim przyjęcie wyraźnie konfrontacyjnej polityki europejskiej, przyczyniła się do utraty przez Polskę na pewien czas wizerunku wiarygodnego partnera oraz zmniejszyła możliwości pozytywnego oddziaływania na kształt polityki wschodniej Unii Europejskiej.

Czy więc Polska potrafiła w pierwszych latach członkostwa skutecznie przenieść koncepcje własnej polityki wschodniej na szczebel europejski, spełniając postawione przed nią oczekiwania odegrania ważnej roli kreatora unijnej polityki wschodniej? Patrząc na trzy podstawowe postulaty Polski wobec polityki wschodniej UE, jakim są: opracowanie całościowej i spójnej polityki Unii wobec Wschodu, stworzenie Ukrainie perspektywy członkostwa oraz urealnienie jej polityki wobec Rosji, należy stwierdzić, iż we wszystkich dokonał się w latach 2004-2007 pewien postęp. Był on jednak wyraźnie ograniczony, oraz w dużej mierze spowodowany czynnikami zewnętrznymi, a więc niezależnymi od Polski. To zmiana sytuacji na Ukrainie oraz zaostrzenie rosyjskiej polityki zagranicznej powodowały ewolucję nastawienia państw członkowskich i całej Unii do regionu. W tym kontekście polskie koncepcje polityki wschodniej znajdowały większy posłuch, z racji ich słusznych

założeń. To jednak za mało aby stwierdzić, iż Polsce udało się w latach 2004-2007 odegrać rolę kreatora unijnej polityki wschodniej.

Przedstawione wyniki badań pozwalają natomiast na wyodrębnienie kluczowych rekomendacji dla Polski, służących usprawnieniu jej działań w zakresie forsowania własnych koncepcji polityki wschodniej wewnątrz Unii Europejskiej. Wiążą się one przede wszystkim z postępującym procesem europeizacji polskiej polityki zagranicznej:

- I. **Wprowadzenie elementu multilateralnego.** Polska powinna budować wokół swoich pomysłów szerokie koalicje z państwami o podobnej percepcji polityki wschodniej. Dotyczy to zarówno nowych państw członkowskich jak i państw dawnej „15”. Unilateralne działania oraz wychodzenie z propozycjami bez ich wcześniejszej konsultacji z partnerami unijnymi ma sens jedynie, jeżeli dana inicjatywa ma charakter politycznej demonstracji bez szans na realizację.
- II. **Strategie średniookresowe.** Konieczne jest stworzenie jednej średniookresowej strategii działania w polityce wschodniej, zamiast wielu strategii krótkookresowych. Strategia taka powinna zawierać całościowe spojrzenie na politykę zagraniczną Unii Europejskiej oraz uwzględniać interes wspólnotowy. Powinna być również ograniczona do kilku najważniejszych punktów, stanowiących propozycję konkretnych rozwiązań, zamiast „listy życzeń” czy sformułowań o charakterze czysto deklaracyjnym.
- III. **Konstruktywne współdziałanie.** Efektywne forsowanie własnych koncepcji wschodnich wewnątrz Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia interesów innych państw. Polska powinna uchodzić za partnera konstruktywnego i skłonnego do kompromisów; równocześnie jednak skutecznie wykorzystującego dostępne instrumenty unijne. Polityka wetowania powinna być traktowana jako narzędzie ostateczne i stosowana z pełną świadomością negatywnych konsekwencji jakie ze sobą niesie. Argumenty o charakterze historycznym czy emocjonalnym,

powinny być zastąpione argumentami merytorycznymi i pragmatycznym podejściem do kształtowania polityki wschodniej UE.

- IV. **Praca organiczna.** Ważne jest włożenie wysiłku w podejmowanie bardziej praktycznych i przyziemnych działań w Brukseli, zapewniających obecność Polski w wielu obszarach i miejscach. Możliwe jest to tylko poprzez umieszczanie większej liczby eksperów w grupach roboczych, oddelegowywanie przedstawicieli administracji krajowej do okresowej pracy w Brukseli, czy też dbanie o zapełnienie kwot należnych Polsce w ramach stanowisk w instytucjach UE. Nie do przecenienia jest utrzymywanie przez polską administrację stałych kontaktów z Polakami już pracującymi w instytucjach unijnych.
- V. **Zmiany strukturalne w MSZ.** Konieczne jest usprawnienie procesu decyzyjnego wewnątrz Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz zwiększenie koordynacji działań pomiędzy centralą a polskim przedstawicielstwem w Brukseli. Istotne jest również zabezpieczenie intelektualnego zaplecza dla Ministerstwa poprzez współpracę z think-tankami polskimi oraz korzystanie z ich ekspertyz. W debatę nad unijną polityką wschodnią należy również włączyć szerokie grono akademickie oraz przedstawicieli sektora pozarządowego.

Prezentowana w ostatnich miesiącach przez rząd Donald Tuska, koncepcja Wschodniego Partnerstwa, pokazuje, iż istnieje szansa na realizację przynajmniej części z wyżej opisanych postulatów. Postępujący proces europeizacji polityki zagranicznej pozwala natomiast na większy optymizm i wiarę, iż dotychczasowe niedostatki będą niwelowane, czyniąc z Polski w nadchodzących latach kreatora unijnej polityki wschodniej.

O AUTORZE

Katarzyna Pisarska jest dyrektorem Akademii Młodych Dyplomatów oraz doktorantką w Katedrze Administracji Publicznej SGH w Warszawie. Jest absolwentką Uniwersytetu Łódzkiego, Szkoły Głównej Handlowej oraz College of Europe w Brugii. W roku 2007 była stypendystką Fulbrighta na Uniwersytecie Harvarda w Bostonie. Specjalizuje się w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, polskiej polityce wschodniej, dostosowaniu ustawodawstwa polskiego do IV Tytułu Konwencji Wykonawczej Schengen oraz polityce wizowej Unii Europejskiej. Od 2005 roku pracuje również jako ekspert Rady Europy ds. rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Europie Wschodniej. Kontakt: kpisarska@diplomacy.pl

O FUNDACJI IM. KAZIMIERZA PUŁASKIEGO



Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależną, apolityczną instytucją, której misją jest propagowanie wolności, sprawiedliwości i demokracji, oraz wspieranie działań umacniających społeczeństwa obywatelskie. Fundacja prowadzi swoją działalność w Polsce i za granicą ze szczególnym uwzględnieniem Europy Środkowej i Wschodniej oraz Ameryki Północnej. Jest jedną z dwóch polskich organizacji pozarządowych posiadających **status organizacji partnerskiej Rady Europy**.

Działania Fundacji obejmują przygotowywanie seminariów oraz konferencji, edukowanie i wspieranie liderów, prowadzenie badań naukowych, opracowywanie publikacji i analiz. Fundacja jest wydawcą książki, pt. *"Polska w NATO i Unii Europejskiej - nowe priorytety polskiej polityki zagranicznej"*. Regularnie ukazuje się *Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego*, który jest pogłębioną analizą istotnych dla Polski zagadnień z zakresu stosunków międzynarodowych.

Fundacja była organizatorem **Warszawskiego Regionalnego Kongresu Organizacji Pozarządowych** (www.warsawcongress.pl), który w marcu 2006 roku zgromadził blisko

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - *Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:*
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

200 uczestników; liderów organizacji pozarządowych z Białorusi, Niemiec, Polski oraz Ukrainy; obserwatorów z Estonii, Litwy, Łotwy i Rosji oraz przedstawiciele Konferencji Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych Rady Europy. Głównego wsparcia dla Kongresu udzieliła Rada Europy, której Dyrektor Generalny, pan **Jean-Louis Laurens** uczestniczył w warszawskich obradach.

Akademia Młodych Dyplomatów (www.akademia.diplomacy.pl) to roczny program edukacyjny Fundacji Pułaskiego przygotowujący studentów ostatnich lat studiów oraz młodych absolwentów do rekrutacji do polskiej służby zagranicznej, polskiej służby cywilnej, oraz instytucji europejskich i organizacji międzynarodowych.

Instytutu Przywództwa (www.instytutprzywodztwa.pl), jednostka szkoleniowo-edukacyjna, organizująca seminaria, weekendowe i półroczne szkolenia dla liderów społeczno-politycznych oraz otwarte debaty publiczne na temat przywództwa. Wszystkie spotkania odbywają się pod okiem polityków, wybitnych ekspertów w swojej dziedzinie. Instytut Przywództwa przygotowuje młodych i ambitnych ludzi do sprostania wyzwaniom, jakie niesie za sobą bycie liderem.

Fundacja jest wydawcą **Platformy Komunikacyjnej dla NGO** w językach angielskim i rosyjskim (www.non-gov.org). Ideą przewodnią projektu jest usprawnienie nawiązywania kontaktów pomiędzy organizacjami ze wschodu i zachodu Europy.

Program Transatlantycki powstał z myślą o umocnieniu i poszerzeniu współpracy pomiędzy społeczeństwami Polski i Stanów Zjednoczonych. Kluczowym projektem tego Programu jest „*Karmazynowe Stypendium*” - *Program Wymiany Młodych Liderów pomiędzy Polską a USA* (www.karmazyn.pulaski.pl) i jest realizowany przy współpracy z Ambasadą USA w Polsce.

W maju 2007 roku Fundacja zrealizowała w ramach **Programu Wschodniego** projekt skierowany do ukraińskiej młodzieży. Inicjatywa pod nazwą *EUROBUS* miała na celu promowanie solidarności i jedności europejskiej poprzez przełamywanie stereotypów dotyczących UE wśród ludności ukraińskiej. W dniach 6-7 czerwca 2008r. w Sejmie RP odbyła się międzynarodowa **konferencja „Demokratyzacja mediów na Białorusi”**. Spotkanie przygotowała Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego we współpracy z Radą Europy.

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
- ocena unijnych urzędników i dyplomatów”

Zgromadziła ona one między innymi eurodeputowanych oraz elitę białoruskiego dziennikarstwa.

Każdego roku FKP przyznaje Nagrodę im. Kazimierza Pułaskiego "**Rycerz Wolności**" dla wybitnych postaci zasłużonych w promowaniu demokracji. Nagrodę dotychczas otrzymali **profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies** oraz **doktor Alaksandar Milinkiewicz**.

ENGLISH ABSTRACT

„The role of the new Member States in the developing of the EU's Eastern agenda in the years 2004-2007 – perceptions of EU officials”

The report tries to assess the influence of EU's new Member States from Central Europe on the European Union's Eastern policy in the years 2004-2007. It is based on the results of a mixed method study conducted in 2007 and 2008 among 60 EU officials (both desk officers and national diplomats) dealing with Eastern policy issues either in the European Commission and the Council of the European Union. The report answers questions concerning the types of developments happening on the EU agenda in the years 2004-2007, the major factors provoking these changes, and the role of new Member States, including Poland, in the forming of the EU's Eastern policy.

The complete English version is available at the website www.pulaski.pl

* * *

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

The Casimir Pulaski Foundation

Konduktorska 18/15, 00-775 Warsaw, Poland

Tel/Fax: +48 22 406 07 82, e-mail: office@pulaski.pl

www.pulaski.pl

2008 © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego - www.pulaski.pl - Raport Pułaskiego, nr 1, wrzesień 2008:
„Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007
– ocena unijnych urzędników i dyplomatów”