Szersza Europa. Strategiczny i ekonomiczny wymiar rozszerzania Unii Europejskiej

Bartłomiej E. Nowak

LIBERTÉ!

Raporty Liberté!

Copyright Fundacja Liberté! 2026

Redakcja i korekta: **Sylwia Dziemińska**
Projekt graficzny: **POLKADOT Studio Graficzne**

Ta publikacja powstała przy współpracy z Atlas Network.

SPIS TREŚCI

4 EXECUTIVE SUMMARY

5 I. ROZSZERZENIE UE: STAN GRY

6 I.I. Reforma wewnętrzna UE a proces rozszerzenia

8 II. KORZYŚCI I KOSZTY ROZSZERZENIA UE

14 III. OPINIA PUBLICZNA WOBEC ROZSZERZENIA UE

16 IV. POLSKA WOBEC ROZSZERZENIA UE

18 BIBLIOGRAFIA

EXECUTIVE SUMMARY

Po latach zastoju rozszerzenie Unii Europejskiej ponownie znalazło się w agendzie politycznych dyskusji nad przyszłością projektu europejskiego. Głównym czynnikiem, który zrewitalizował tę perspektywę, jest imperatyw strategiczny. Rosyjska wojna w Ukrainie i gwałtowne pogorszenie w relacjach transatlantyckich zmusiły UE do ponownego przemyślenia granic projektu europejskiego, jej własnej tożsamości i roli siły w stosunkach międzynarodowych.

Geoekonomia jest równie ważna w tej dyskusji. To właśnie Unia Europejska poniosła poważne straty w wyniku wojen handlowych oraz rywalizacji gospodarczej między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Bezpieczeństwo gospodarcze i suwerenność technologiczna stały się pojęciami definiującymi współczesne wyzwania. Dokończenie budowy rynku wewnętrznego, unii bankowej, a także stworzenie unii rynków kapitałowych stały się palącymi wyzwaniami na drodze do odzyskania zdolności do globalnej konkurencji. Dalsza integracja gospodarcza o wymiarze megaregionalnym staje się najlepszym zabezpieczeniem przed turbulencjami w światowej gospodarce. Rozszerzenie Unii Europejskiej dobrze wpisuje się w ten trend. Zarówno po stronie państw (Dania, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa, Szwecja), jak i prestiżowych ośrodków badawczych zaczęły padać argumenty, że ze względu na sytuację, jeśli chodzi o rozszerzanie UE, „szybciej znaczy lepiej" (Morina, 2025).

Niniejszy tekst stawia sobie trzy cele. Po pierwsze, określenie najnowszego stanu dyskusji dotyczącej rozszerzenia UE. Po drugie, próbę racjonalizacji korzyści i kosztów rozszerzenia, ze szczególnym uwzględnieniem skutków gospodarczych. Po trzecie, próbę określenia optymalnej pozycji Polski wobec problemu rozszerzania UE. Ważne zastrzeżenie, na potrzeby tekstu, w perspektywie rozszerzenia uwzględnia się dziewięć państw Europy Wschodniej i Południowej, ale z wyłączeniem Turcji. Co prawda jej negocjacje członkowskie są formalnie kwestią otwartą, w praktyce jednak nie ma jakiegokolwiek postępu w tym obszarze. Ani po stronie państw UE, ani po stronie samej Turcji nie widać też jakiejkolwiek woli politycznej, aby proces ten ruszył do przodu.

I. ROZSZERZENIE UE: STAN GRY

Nadrzędny imperatyw rozszerzenia Unii Europejskiej wynika bezpośrednio z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Stanowi on, że każde państwo europejskie, które szanuje i zobowiązuje się do promowania wartości wymienionych w art. 2 TUE, może ubiegać się o członkostwo we Wspólnocie. Kluczowym, wstępnym wymogiem – obok spełnienia tzw. kryteriów kopenhaskich, które nie są zdefiniowane w Traktacie – pozostaje jednak kryterium geograficzne. To właśnie na tej podstawie prawo do ubiegania się o akcesję posiada Ukraina (która obecnie realizuje ten proces), Islandia (która rozważała powrót do negocjacji, ale w zorganizowanym referendum Islandczycy nie zgodzili się na taką możliwość) oraz Norwegia (gdzie toczy się debata na ten temat). Kryterium to natomiast wyklucza państwa takie jak Kanada czy Maroko. Warto przypomnieć, że wniosek Maroka z 1987 r. został odrzucony przez ówczesne Wspólnoty Europejskie właśnie ze względów geograficznych.

Dążenie do akcesji wynika z suwerennej woli państw kandydujących i opiera się na fundamentalnej zasadzie stosunków międzynarodowych – prawie do swobodnego wyboru sojuszy. Sama „polityka rozszerzenia" jest wypadkową złożonych procesów politycznych, stanowiąc ich administracyjno-techniczną nadbudowę. Jej istotą jest definiowanie oraz egzekwowanie rygorystycznych wymogów, którym kandydaci muszą sprostać.

Historycznie każde z wielkich rozszerzeń (północne w latach 70., południowe w latach 80. oraz wschodnie w latach 2004–2007) było motywowane imperatywem geopolitycznym i geoekonomicznym. Decyzje te miały charakter strategiczny. Co istotne, polityka rozszerzenia częściej wynikała z wizji szefów państw i rządów oraz determinacji instytucji UE niż z powszechnego entuzjazmu społecznego. Sondaże opinii publicznej rzadko bywały jednoznaczne, a referenda akcesyjne (lub ratyfikacyjne w państwach członkowskich) okazywały się politycznym wyzwaniem, czego przykładem jest dwukrotne odrzucenie członkostwa przez Norwegię, ale też chwilowa blokada rozszerzenia wschodniego przez Irlandię (chodzi o warunkujące rozszerzenie referendum nad Traktatem z Nicei), co zresztą dotykało członkostwa Polski.

Obecnie proces ten przebiega w radykalnie odmiennych i skomplikowanych warunkach. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę, dekompozycja ładu transatlantyckiego, wzrost nastrojów populistycznych w Europie oraz globalna destabilizacja zmieniły postrzeganie polityki rozszerzenia oraz unijnej warunkowości. Skuteczność dotychczasowych narzędzi jest kwestionowana: proces integracji Bałkanów Zachodnich postępuje powoli, Gruzja odeszła od proeuropejskiego kursu (mimo statusu kandydata), a niektóre państwa „wielkiego rozszerzenia" (2004–2007) wciąż borykają się z kryzysem praworządności. Dość przypomnieć, że po raz pierwszy uruchomiono procedurę z art. 7 TUE wobec Polski i Węgier, która mogła doprowadzić do czasowego zawieszenia niektórych praw (w tym prawa głosu przy podejmowaniu decyzji). Doświadczenia te rodzą sceptycyzm co do tego, czy sama perspektywa członkostwa jest wystarczającym narzędziem dyscyplinującym dla kandydatów. Choć nie przekłada się to jeszcze na otwarty sprzeciw wobec rozszerzenia, ale wizerunek tego procesu nie jest już historią oczywistego sukcesu. Sytuacja może się dodatkowo skomplikować w kontekście nadchodzących wyborów w kluczowych państwach UE (Francja, Niemcy, Polska) w 2027 r.

I.I. Reforma wewnętrzna UE a proces rozszerzenia

Rozszerzenie UE jest dynamicznym obustronnym procesem – wymaga reform nie tylko od kandydatów, ale i od samej Unii. Na cele rozszerzenia wschodniego (2004–2007) Unia przeszła głęboką ewolucję ustrojową: od Traktatu Amsterdamskiego, przez Nicejski, aż po nieudany projekt Traktatu Konstytucyjnego, który ostatecznie zastąpiono Traktatem z Lizbony. W przypadku pojedynczych akcesji (np. Chorwacja w 2013 r.) wystarczające były korekty w ramach Traktatu Akcesyjnego.

Obecnie nie ma konsensusu co do tego, czy rozszerzenie o Ukrainę, Mołdawię, Gruzję oraz Bałkany Zachodnie (K9) wymaga gruntownej zmiany traktatów. W debacie wyłoniły się trzy[1] główne stanowiska:

- **Konserwatyzm traktatowy (np. Polska)**: zwolennicy tego podejścia twierdzą, że Traktat z Lizbony jest wystarczająco elastyczny. Otwarcie debaty nad zmianą traktatów uznają za „puszkę Pandory", która może sparaliżować Unię i zakończyć się fiaskiem ratyfikacyjnym. Proponują opieranie rozszerzenia na indywidualnych postępach kandydatów (kryterium merytoryczne) i bez ryzykownych reform instytucjonalnych.

1 Bardziej szczegółową klasyfikację podziałów, przedstawiającą macierz różnych strategii rozszerzeniowych oraz strategii reform wewnętrznych UE, zob. Emmanouilidis i in. (2025).

- **Reformy inkrementalne i zróżnicowana integracja**: ta grupa postuluje zmiany punktowe, niewymagające ratyfikacji traktatowej (wykorzystanie klauzuli pomostowej, tzw. passerelle, która pozwala na odejście od jednomyślności np. w polityce zagranicznej). Zakłada ona także sformalizowanie „Unii wielu prędkości", gdzie nowi członkowie mieliby początkowo inny status niż państwa starej Unii, co ułatwiłoby zarządzanie rozszerzoną strukturą.
- **Opcja maksimum, czyli głęboka reforma strukturalna oraz scenariusz „Big Bang" rozszerzenia**: zwolennicy tego nurtu uważają, że Unia licząca ponad 35 państw będzie niezdolna do funkcjonowania bez radykalnej przebudowy systemu decyzyjnego. Dopuszczają oni szybkie rozszerzenie motywowane geopolityką, ale pod warunkiem czasowego ograniczenia praw nowych członków (np. w zakresie głosowania czy dostępu do funduszy).

Między tymi scenariuszami są jeszcze inne pośrednie. Poszukując kompromisu, Komisja Europejska i liderzy państw testowali różne koncepcje. Jedną z nich było „rozszerzenie odwrócone". Oznaczałoby to całkowitą zmianę logiki rozszerzania, ukierunkowaną na przełamanie impasu wokół tej polityki i dokonanie dużego kroku naprzód w okresie geopolitycznych turbulencji. Byłaby to opcja „odchudzonego", ale przyspieszonego członkostwa w UE: dane państwo przystępuje szybciej do Unii, ale dopiero stopniowo nabywa z czasem konkretne korzyści i prawa wynikające z członkostwa. Budzi to jednak wątpliwości natury prawnej, ze względu na brak różnych kategorii członkostwa w TUE. Opcja ta mogłaby prowadzić do instytucjonalizacji unii różnych prędkości. Dlatego spotkała się z chłodnym przyjęciem ze strony Ukrainy, obawiającej się „wiecznego przedpokoju".

Obecnie udało się zbudować w miarę szeroki konsensus wokół koncepcji „stopniowej integracji". Koncepcja ta po raz pierwszy pojawiła się w konkluzjach Rady Europejskiej wobec państw Bałkanów Zachodnich, w czerwcu 2022 r., chociaż nie była szczegółowo sprecyzowana. W odróżnieniu od integracji zróżnicowanej bądź elastycznej, które dotyczą obecnych członków, zakłada ona nagradzanie kandydatów rozszerzonym dostępem do wybranych polityk UE jeszcze przed pełną akcesją (Buras i in., 2025). Bonusy te byłyby ściśle powiązane z postępami w negocjacjach i dotyczyły np. dostępu do niektórych funduszy UE, preferencyjnych porozumień handlowych, częściowego dostępu do rynku wewnętrznego jeszcze przed akcesem, integracji z rynkiem energii w UE, usług cyfrowych, jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA), polityki transportowej, polityki bezpieczeństwa i obronności, czy wreszcie wybranych programów i agencji UE (Erasmus +, Horyzont Europa, Europejska Agencja Medyczna, mechanizm ochrony

ludności). Pakiet dla każdego z kandydatów byłby inny i powiązany z jego postępami na drodze do uzyskania członkostwa. Stopniowa integracja i polityka rozszerzenia współdziałałyby ze sobą w sposób dynamiczny, wzajemnie się przekształcając i wzmacniając. Dzięki temu polityka rozszerzenia stałaby się bardziej elastycznym procesem, oferującym wymierne korzyści na każdym etapie drogi do pełnoprawnego członkostwa. Docelowo dla ukończenia procesu rozszerzenia UE (nie licząc przypadku Turcji), wymienia się często 2030 r., choć jest to raczej luźna deklaracja intencji niż jakiś realistyczny i uporządkowany plan.

II. KORZYŚCI I KOSZTY ROZSZERZENIA UE

Rozważając przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej o tak zwaną grupę K9 (czyli 9 państw aspirujących lub objętych polityką rozszerzenia UE, z wyłączeniem Turcji), warto w pierwszej kolejności spojrzeć na twarde dane gospodarcze. Obecnie PKB państw K9 stanowi zaledwie nieco ponad 2% PKB całej UE-27, a ich łączna liczba ludności jest mniejsza niż ta, którą Unia utraciła w wyniku Brexitu (Tabela 1).

Tabela 1 Państwa K9: ludność, PKB nominalne, PKB per capita

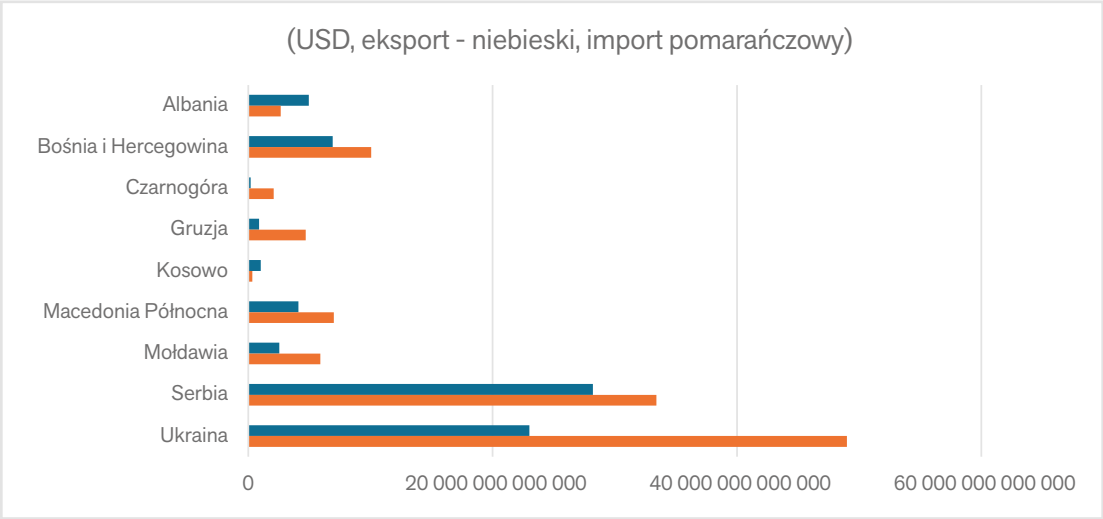
Państwo	Ludność	Nominalne PKB (bieżące USD)	PKB *per capita*
Albania	2 363 314	27 000 000 000	9 942 USD
Bośnia i Hercegowina	3 140 095	32 960 000 000	9 568 USD
Czarnogóra	618 000	9 230 000 000	14 780 USD
Gruzja	3 800 000	38 100 000 000	6 890 USD
Kosowo	1 870 000	9 700 000 000	5000 USD

Państwo	Ludność	Nominalne PKB (bieżące USD)	PKB *per capita*
Macedonia Północna	1 810 000	19 140 000 000	10 546 USD
Mołdawia	2 381 000	20 340 000 000	7 600 USD
Serbia	6 800 000	99 950 000 000	15 284 USD
Ukraina	32 900 000	0 000 000	6 499 USD
	Suma: 54 053 412		

Źródło: dane Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Ponadto, wszystkie państwa K9 stanowią dla Wspólnoty atrakcyjne rynki zbytu – z wyjątkiem Albanii i Kosowa notują one deficyt handlowy z UE (Wykres 1). Nawet w przypadku Albanii i Kosowa, które mają specyficzną sytuację gospodarczą, w rzeczywistości w handlu towarowym również występuje deficyt, jest on jedynie kompensowany statystycznie w inny sposób (usługi turystyczne oraz zagraniczne przekazy pieniężne). Według symulacji, członkostwo K9 w UE znacząco powiększyłoby ilość towarów importowanych z UE (Darvas, Mejino-López, 2024). Dodatkowo, w zależności od ostatecznie wynegocjowanych traktatów akcesyjnych, rynki UE mogą doświadczyć wzmożonego i korzystnego przepływu siły roboczej z państw K9.

Wykres 1. Relacje handlowe K9 z UE



Źródło: dane Trading Economics

Często powielanym mitem jest obawa, że pomoc nowym kandydatom – znajdującym się z reguły na zdecydowanie niższym poziomie rozwoju gospodarczego – wymusi drastyczny wzrost finansowania budżetu ogólnego Unii. Warto jednak przypomnieć, że ostatni taki wzrost miał miejsce przy rozszerzeniu południowym i wiązał się ze zwiększaniem budżetu polityki spójności. Tymczasem „Agenda 2000", która określała finansowanie rozszerzenia wschodniego (w tym akcesję Polski), nie przewidywała nowych środków na ten cel. Przystępowało wtedy do bloku aż 10 nowych państw i 74 miliony nowych obywateli UE, których średnie PKB per capita było znacząco poniżej średniej unijnej (UE-15). Mimo to, wydatki na politykę spójności pozostały w tamtym okresie na stabilnym poziomie ok. 0,45% PNB całej UE. Z kolei wydatki z tytułu polityki rolnej – pomimo dużych sektorów rolnych w państwach kandydujących – z czasem ulegały wręcz zmniejszeniu, a nie powiększeniu. Od czasu „Agendy 2000" unijny budżet stale oscyluje wokół podobnych wartości procentowych, rzędu 1-1,2% PNB.

Z wyjątkiem Ukrainy, państwa podlegające obecnej polityce rozszerzenia (K8) to małe gospodarki. Szacuje się, że łączna alokacja środków dla nich ze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz polityki spójności wyniosłaby około 9,5 mld EUR rocznie, co odpowiada mniej więcej kwocie, jaką sama Polska otrzymuje jedynie w ramach polityki spójności. Gdyby Ukraina przyłączyła się do Unii w 2030 r., do 2034 r. otrzymałaby z funduszy spójności 4,34 mld EUR – czyli mniej niż połowę tego, co dostaje Polska (Rubio i in., 2026). Wyliczenia te opierają się na mało prawdopodobnym założeniu, że w Traktacie Akcesyjnym Ukrainy zabrakłoby jakichkolwiek okresów przejściowych i uregulowań

zabezpieczających. Jednak nawet w najkorzystniejszym dla Ukrainy wariancie, stałaby się ona dopiero drugim, po Polsce, największym beneficjentem netto unijnego budżetu. W tym kontekście ważna jest też tocząca się debata o reformie WPR – wyliczenia wskazują, że akcesja Ukrainy, przy założeniu pozostawienia obecnych alokacji dla państw członkowskich w nienaruszonym stanie, musiałaby spowodować zwiększenie budżetu rolnego o co najmniej 20%, co jest wariantem niemal nieprawdopodobnym.

Według symulacji (Darvas, Mejino-López, 2024) na skutek rozszerzenia UE o K9, należałoby powiększyć kolejną wieloletnią perspektywę finansową z 1,12 do 1,23% PNB UE, fundusze polityki spójności z 393 do 422 mld EUR (przy czym alokacja dla UE-27 spadłaby z 393 do 361 mld EUR), a fundusze polityki rolnej z 379 do 491 mld EUR (alokacja dla UE-27 bez zmian).

Obecni członkowie nie muszą natomiast obawiać się utraty swoich funduszy w perspektywie finansowej 2028–34, gdyż nowa metodologia przyznawania środków w tym wieloletnim budżecie uchroni ich przed cięciami w wyniku akcesji K9. Z tego samego powodu nie należy obawiać się „efektu statystycznego", z którym mieliśmy do czynienia przy rozszerzeniu wschodnim, kiedy przyjęcie słabiej rozwiniętych państw sztucznie obniżało unijną średnią PKB per capita (na czym traciła chociażby Hiszpania przy alokacji środków polityki spójności). Ze względu na relatywnie niewielki rozmiar gospodarek K9, unijne PKB per capita obniży się tym razem zaledwie o 10%.

Ważnym argumentem jest również to, że na rozszerzeniu ekonomicznie zyskują nie tylko państwa przystępujące, ale także dotychczasowi członkowie. Wyliczenia historyczne pokazują, że w pierwszych latach członkostwa państw Grupy Wyszehradzkiej (Polski, Czech, Słowacji i Węgier) transfery unijne wygenerowały dla krajów dawnej UE-15 niemal 77 mld EUR zysków kapitałowych i z eksportu (Cukrowska-Torzewska i in., 2011). Z czasem luka rozwojowa między państwami przystępującymi a „starą" UE szybko się redukuje. Przykładowo, przed akcesją Polska znajdowała się na poziomie poniżej 50% unijnego PKB per capita, a obecnie osiąga poziom ok. 80%, prześcigając po drodze Portugalię i Grecję. Badania Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Komisji Europejskiej dowodzą, że na przestrzeni ostatnich 30 lat UE doświadczyła silnych efektów konwergencji korzystnych dla wszystkich, a procesy te są bezpośrednio powiązane z kolejnymi rundami rozszerzeń. Członkostwo we Wspólnocie przyniosło wymierne korzyści wszystkim regionom, zwiększając średnio dochód per capita nowych państw o ok. 30%. Równocześnie w państwach, które wcześniej były już członkami, dochód ten

również wzrósł – o ok. 10%. Głównymi motorami tej gospodarczej konwergencji były eksport i inwestycje wspierane funduszami UE oraz polepszająca się, na skutek unijnych wymogów, jakość instytucji. Szacunki Banku Światowego potwierdzają te zjawiska, wskazując, że w porównaniu ze scenariuszem nierozszerzania, rozszerzenie charakteryzujące się silną konwergencją, dodatkowo zwiększa potencjalne korzyści gospodarcze dla całej UE aż o ok. 1/5.

Wreszcie, rozszerzenie ma dla obecnej UE istotne znaczenie strategiczne w obszarze surowców krytycznych. Gruzja, Serbia i Ukraina dysponują znacznymi rezerwami miedzi (niezbędnej do produkcji przewodów elektrycznych, infrastruktury energii odnawialnej i telekomunikacji), litu (używanego do akumulatorów) oraz manganu (niezbędnego do produkcji stali). Z kolei Bośnia i Czarnogóra są kluczowymi producentami boksytu, potrzebnego do produkcji aluminium. Zapewnienie Unii dostępu do tych zasobów będzie stanowiło ważny impuls dla jej bezpieczeństwa gospodarczego i transformacji technologicznej w nadchodzących dekadach.

Obok rachunku kosztów i korzyści na poziomie gospodarczym, kluczowe znaczenie w ostatnich latach zyskał imperatyw geopolityczny. Pozostanie biernym wobec zaostrzającej się rywalizacji i zwiększającej się liczby konfliktów na świecie, skazuje Unię Europejską na marginalizację. Raporty Mario Draghiego o konkurencyjności oraz Enrico Letty o rynku wewnętrznym pokazują, jak dużo jest do odrobienia w samej sferze gospodarczej, aby dotrzymać kroku rzeczywistości. Sam Draghi szacował potrzeby na ok. 5% PKB rocznie dodatkowych inwestycji w UE, aby móc konkurować z USA i Chinami. A przecież warto pamiętać, że UE przez dekady miała wizerunek „ekonomicznego giganta", a politycznego (militarnego) „karła". W ostatnim czasie w sferze bezpieczeństwa państwa UE poczyniły daleko idące kroki naprzód, spowodowane nie tylko agresją Rosji wobec Ukrainy, ale również groźbami i nieprzewidywalnością administracji amerykańskiej wobec NATO. Unia podjęła również ważne działania w obszarze bezpieczeństwa gospodarczego oraz regulacji sektora nowoczesnych technologii. To właśnie okoliczności zewnętrzne sprawiły, że polityka rozszerzenia została umieszczona w zupełnie innym kontekście: geopolitycznej rywalizacji i strategicznych interesów, gdzie rozmiar poszczególnych graczy ma znaczenie. Zmiana ta jest widoczna w zasadzie we wszystkich dokumentach UE, gdzie rozszerzenie jest postrzegane jako „strategiczna odpowiedź na nową rzeczywistość geopolityczną" (Parlament Europejski, 2026). W tym nowym podejściu do rozszerzenia nie chodzi jednak o „ekspansję" Unii Europejskiej, a raczej o świadomość, że aktywna polityka wobec państw Unii najbliższych, ich transformacja

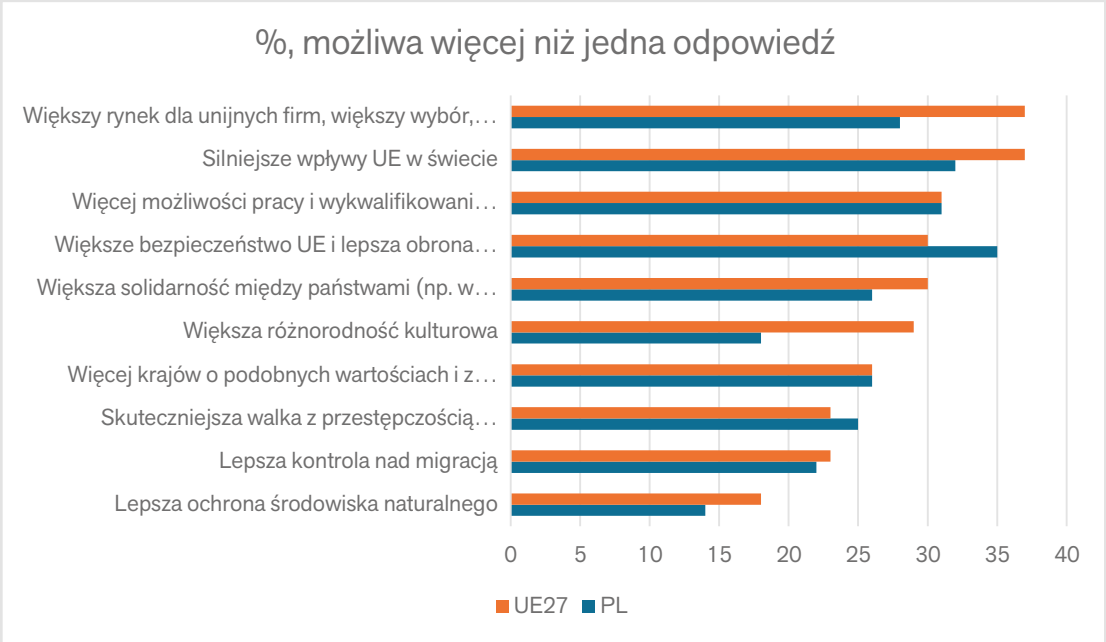
w kierunku szeroko pojmowanego modelu UE, może być skuteczną odpowiedzią na presje, którym te państwa podlegają. Unia Europejska w tak niestabilnym świecie oferuje atrakcyjny i pokojowy model rozwoju, dlatego w przeciwieństwie do innych, nie musi nikogo zmuszać do swoich racji. Inne państwa chcą dobrowolnie zacieśniać z nią stosunki. Rozszerzenie jest też postrzegane jako najskuteczniejsze narzędzie polityki zagranicznej UE, które oferuje długoterminową wizję bezpieczeństwa, pokoju, stabilności i rozwoju. Parlament Europejski (2026) podkreśla, że „nierozszerzenie pociąga za sobą znaczące koszty strategiczne i osłabia bezpieczeństwo i stabilność na naszym kontynencie", a jego koszty przewyższają koszty rozszerzenia. Co więcej, nierozszerzenie doprowadziłoby do stworzenia „geopolitycznych szarych stref podatnych na wrogi wpływ ze strony państw spoza UE".

Aspekt strategiczny obrazuje również proces przekierowania i zmian w handlu międzynarodowym. Od momentu wejścia w życie pogłębionego i całościowego porozumienia o wolnym handlu (DCFTA) obroty handlowe UE z Mołdawią wzrosły o 65,4%, a z Ukrainą 64,7%. W przypadku państw Bałkanów Zachodnich i ich układów o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA), obroty handlowe z UE zwiększyły się o 62%.

III. OPINIA PUBLICZNA WOBEC ROZSZERZENIA UE

Według badań specjalnego Eurobarometru (czerwiec, 2025) poparcie dla rozszerzenia UE jest w Polsce wyższe niż średnio w Unii Europejskiej. 70% Polaków raczej lub zdecydowanie popiera rozszerzanie UE, podczas gdy w UE-27 średnia ta wynosi 56%. Polacy są też przekonani, że będzie ono korzystne dla naszego kraju: tak myśli 72%, podczas gdy średnio w UE-27 nieco ponad połowa obywateli (56%). W ocenie poprzednich rozszerzeń dominują dwie grupy korzyści: gospodarka i miejsca pracy, a także silniejsza pozycja UE w świecie i szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Podobnych odpowiedzi udzielają respondenci, jeśli chodzi o przyszłe rozszerzenia (wykres 2).

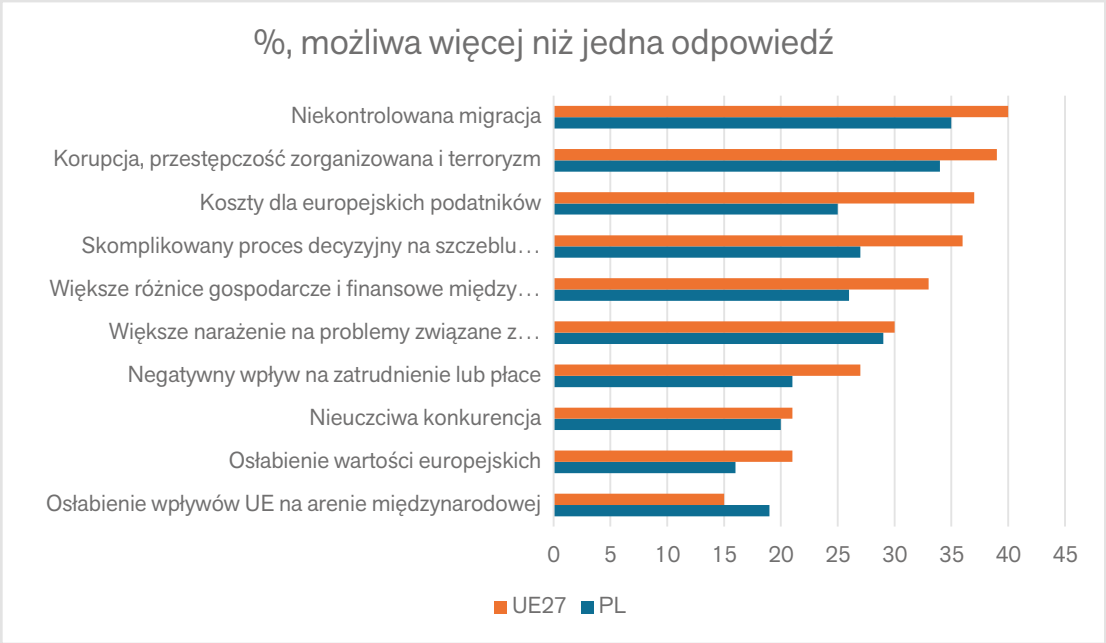
Wykres 2. Korzyści związane z przyszłym rozszerzeniem Unii Europejskiej



Źródło: Eurobarometr nr. 564, czerwiec 2025.

Wśród obaw dominują te związane z niekontrolowaną migracją, korupcją, przestępczością. W Polsce wyraźnie mniejsza jest za to obawa, w porównaniu do reszty UE, że rozszerzenie będzie kosztowne, bądź że skomplikuje procesy decyzyjne w Unii (Wykres 3)

Wykres 3. Obawy związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej



Źródło: Eurobarometr nr 564, czerwiec 2025.

Dane te jednak nie pokazują procesów, które dla rozszerzania UE mogą być niezwykle groźne. Wielkim wyzwaniem może się okazać proces ratyfikacji traktatów akcesyjnych, w którym opinia publiczna może odegrać bardziej bezpośrednią rolę. Dopóki jest to pytanie abstrakcyjne, sondaże mogą wyglądać sprzyjająco. W momencie, kiedy trzeba będzie podjąć konkretną decyzję, krajowe dynamiki polityczne mogą sprawić, że debata o rozszerzeniu wejdzie na zupełnie nieprzewidywalną trajektorię. We Francji na przykład wymagane jest referendum, które można ominąć jedynie poprzez tzw. większość specjalną w parlamencie, wynoszącą 3/5. Węgry również zapowiedziały takie referendum w przypadku Ukrainy, a biorąc pod uwagę obecne nastroje społeczne, w Polsce taki postulat może również się pojawić. W zasadzie nie ma jednoznacznej odpowiedzi czy opcja „dużego" rozszerzenia byłaby w takiej sytuacji bardziej korzystna i czy zwiększałaby szanse ratyfikacji. Ewentualne przyśpieszenie rozszerzenia i „obniżenie poprzeczki" dla kandydatów także może odbić się czkawką w procesie ratyfikacji i wygenerować późniejsze koszty dla całej podstawowej tkanki UE (Kribbe, Middelaar, 2023).

IV. POLSKA WOBEC ROZSZERZENIA UE

Pomimo ogólnie pozytywnego przez lata stosunku Polaków do rozszerzenia, może się okazać, że to właśnie Polska będzie jednym z państw, które opóźniają powiększenie UE. W tym wypadku nie chodzi jednak o argumenty dotyczące przyszłości i kształtu całej UE, ale konkretnie o jedno z państw, które jest kandydatem: Ukrainę. Przyjęcie pozostałych ośmiu państw nie powinno stanowić dla Polski problemu.

Polska była promotorem zbliżania, a od 2022 r. członkostwa Ukrainy w UE. Wpływ na zmianę tych postaw miały jednak: (a) nie tyle obiektywne różnice interesów, przede wszystkim w polityce rolnej, transporcie i polityce spójności, co raczej ich postrzeganie przez aktywne grupy w społeczeństwie (rolnicy, sektor transportu, prawa strona sceny politycznej); (b) intensywność sporów historycznych, przez które doszło nawet do deklaracji po stronie rządu (wicepremier), że Ukraina nie wejdzie do UE z takimi bohaterami historycznymi; (c) widoczne pogorszenie nastrojów polskiej opinii publicznej wobec przebywających w Polsce Ukraińców, co wyraźnie wpływa na dynamikę i argumenty debaty politycznej. Jeśli problemy te nie spotkają się z aktywną i przemyślaną polityką polskich elit politycznych, zarówno na końcu procesu negocjacji (ratyfikacja traktatu akcesyjnego Ukrainy), jak i w jego trakcie (poszczególne rozdziały negocjacyjne), to właśnie po polskiej stronie mogą wystąpić problemy.

Dlatego bardzo ważne, aby Polska w sposób świadomy i przemyślany budowała argumenty w trakcie tego procesu. Polska ma przecież wielką i rosnącą nadwyżkę handlową z Ukrainą (w 2025 r. polski eksport do Ukrainy 56,9 mld zł, import 19,7 mld zł), włącznie z sektorem rolnictwa. Polskie przedsiębiorstwa mogą korzystnie kooperować z ukraińskimi w znacznie większej ilości obszarów niż z nimi konkurować (Ackerman i in., 2025). W polskiej opinii publicznej istnieje też wiele mitów na temat możliwości ukraińskiej gospodarki, w tym sektora rolno-spożywczego i udziału wielkich agroholdingów w całej jej strukturze (zob. Matuszak, 2021). Takie mity należałoby systematycznie wyjaśniać, pamiętając równocześnie, że negocjacje akcesyjne z Ukrainy z UE charakteryzują się wielką asymetrią na korzyść Unii, a proces ten jest pod pełną kontrolą państw członkowskich i instytucji europejskich. Zabezpieczeniu interesów Polski będą służyły różnorakie ograniczenia i okresy przejściowe dla Ukrainy, które można wprowadzić do

poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych. Polska przecież sama świetnie pamięta, jak długim ograniczeniom podlegała przy wstępowaniu do UE zarówno w polityce rolnej (poziom dopłat, kontyngenty ilościowe), jak i w dostępie do rynków pracy części państw UE (np. Niemcy). O tym, jak konkurencyjne będzie ukraińskie rolnictwo na rynku UE, zdecyduje też w większym stopniu reforma Wspólnej Polityki Rolnej, na którą Polska ma duży wpływ, a Ukraina żadnego, niż same negocjacje akcesyjne.

Rozszerzenie (lub rozszerzenia) Unii Europejskiej o K9 należałoby również promować w Polsce w szerszym kontekście, strategicznym. W retoryce politycznej wymiar ten obecny jest w bardzo małym stopniu, a dominują argumenty sektorowe, historyczne i emocjonalne. Jeśli bilans korzyści i kosztów rozszerzania UE o K9 jest pozytywny na kilku płaszczyznach, to wciąż wymaga rzeczywistej debaty publicznej, z udziałem ekspertów, przedsiębiorców, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych. Rzecz dotyczy przyszłości Europy, której wątek rozszerzania UE jest jednym z najważniejszych obszarów.

B I B L I O G R A F I A

1. Ackermann, A., Bendyk, E. Bulana, O., Hübner, D., Kardaś, Sz., Marczewski, P., Matlak, M, Nowak, B. E., Ochrimenko, J., Strzelecki, J., Szulha, D., Truszczuński, J., Wąsiński, M., Zołkina, M. (2025). *Mapa drogowa dla negocjacji polsko–ukraińskich w procesie akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej*. Fundacja im. Stefana Batorego.
2. Buras P., Lykke, F., Engjellushe, M., Iben, S. (2025). *Gradual Integration: Bringing Aspiring Members Closer*. European Council on Foreign Relations.
3. Cukrowska-Torzewska, E., Regulski, A., Zub, M., Rosik, P., Szczygielski, K., Bartkiewicz, P., Gębska, J., Zawistowski, J., Szpor, A. (2011). *Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries*. Instytut Badań Strukturalnych.
4. Darvas, Z, Mejino-López, J. (2024). „What enlargement could imply for the European Union's budget." *Bruegel Analysis 42/2024.*
5. Emmanouilidis, J. A., Stratulat, C., Greubel, J., Domènech, B. L. (2025). *A Test of Times. Permachange through enlargement and EU reform*. European Policy Centre.
6. Engjellushe, M. (2025). „Accelerate the Accessions: Why Faster is Better in EU Enlargement Policy." *Policy Brief.* European Council of Foreign Relations.
7. European Parliament. (2026). „European Parliament resolution of 11 March 2026 on the EU enlargement strategy." *P10_TA (2026)0077.*
8. Kribbe, H., Middelaar, van L. (2023). „Preparing for the next EU enlargement: tough choices ahead." *BIG002*. Brussels Institute for Geopolitics.
9. Matuszak, S. (2021). „Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie." *Raport OSW.* Ośrodek Studiów Wschodnich.
10. Rubio, E. Akhvlediani T., Alcidi, C. (2026). „From Myths to Reality: Mitigating the Impact of Enlargement on the EU's Common Budget, the CAP and Cohesion Policy." *CEPS Policy Brief.* Centre for European Policy Studies.

Bartłomiej E. Nowak

Doktor nauk ekonomicznych (SGH) wykładowca Akademii Finansów i Biznesu Vistula i główny ekonomista Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Dr Nowak jest członkiem Komitetu Prognoz Polskiej Akademii Nauk oraz Team Europe Direct, zespołu doradców Komisji Europejskiej. Stypendysta European University Institute we Florencji (2018) oraz Transatlantic Academy w Waszyngtonie (2013-14). W przeszłości pełnił również funkcje zarządzające i doradcze w Parlamencie Europejskim (Bruksela-Strasburg, 2004-2009) i Konwencie ds. Przyszłości Europy (2002-2003).

L I B E R T É !