

Konrad Niklewicz

Unia po polsku: prezydencja 2011



Konrad Niklewicz

– w latach 1997-2010 dziennikarz i redaktor „Gazety Wyborczej”. Był korespondentem „Gazety” w Brukseli i w Paryżu. Niemal od początku pracy pisze o politycznych i gospodarczych wydarzeniach związanych z Unią Europejską. Zajmował się też ochroną środowiska, spółkami Skarbu Państwa, polityką konkurencji, polityką monetarną.

Wielokrotnie wyróżniony nagrodami, w tym Nagrodą im. Władysława Grabskiego - najbardziej prestiżową nagrodą w polskim dziennikarstwie gospodarczym - oraz „Europejskim Piórem Roku 2004”.

Absolwent Katedry Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego (Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych). Ukończył roczne szkolenie w paryskiej fundacji Journalistes en Europe oraz Writing International News Fundacji Reutera w Londynie.

analiza...opinie...raport...analiza...opinie...**raport**

Konrad Niklewicz

Unia po polsku:
prezydencja
2011

Instytut Obywatelski
Warszawa 2011

Nasza wspólna sprawa

Polska musi, poprzez swoje działania, odciskać piętno na unijnej strategii. Jestem przekonana, że wzmocnienie Unii Europejskiej jest priorytetem polskiej polityki. Ale nawet ja przestaję „kontaktować”, gdy czytam zdania typu: „Tablice korelacyjne w tabelach wyników deficytu transpozycji dyrektyw dotyczących jednolitego rynku”.

Wszyscy znamy sławetny żargon unijny. Odnosimy wrażenie, że mówiący ukrywają się za formułkami, których do końca nie rozumieją. Wygłaszają skomplikowane konstrukcje słowne, sami dokładnie nie wiedząc, o co w nich chodzi...

Jacques Delors powiedział kiedyś, że trudno oczekiwać od obywateli, żeby zakochali się w rynku wewnętrznym. Jednak im dłużej nim się zajmuję, tym bardziej mnie intryguje. Czy można się zachwycić, co więcej, zafascynować prezydencją? Z nią jest podobnie. Im jaśniej widzimy, jak ogromną mamy rolę do odegrania, jak wiele się od Polski oczekuje, jak konkretny będzie wpływ naszych decyzji na codzienne życie 500 milionów (!) Europejczyków, tym bardziej ten temat powinien nas angażować.

Z radością przyjmuję więc broszurę wydaną przez Instytut Obywatelski. Konrad Niklewicz jest znany nie tylko z ogromnej wiedzy o Unii Europejskiej, ale również z umiejętności mówienia prosto i jasno o rzeczach zawiłych. Taki też jest jego raport – ma czytelną strukturę i jest napisany prostym, zrozumiałym dla każdego językiem.

Każdy z nas jest „przekaznikiem” wiedzy o tym, co w Polsce i Europie dzieje się ważnego. Musimy stale odpowiadać na tysiące pytań: „Rada Unii Europejskiej czy Rada Europejska?”, „Herman

Van Rompuy jest przewodniczącym Rady czy prezydentem Europy? A może Unii Europejskiej? I jak w ogóle wymawia się jego nazwisko?!", „Jak brzmi pełna nazwa funkcji Lady Catherine Ashton?”. Warto przygotować się na poważniejsze pytania: czym jest prezydencja i co leży w naszej gestii? Co chcemy osiągnąć dla siebie samych i dla naszych europejskich współobywateli?

Wierzę, że w trakcie polskiej prezydencji uda nam się uczestniczyć w debacie o kierunkach rozwoju Unii na pierwszoligowym poziomie. Sukces tej debaty, a więc i decyzji, które z niej wynikną, będzie w znacznym stopniu zależał od jednej ważnej sprawy: od tego mianowicie, czy przełożymy europejską politykę z języka unijnego biurokraty na język zwykłego obywatela.

Konrad Niklewicz w raporcie przygotowanym na zlecenie Instytutu Obywatelskiego nie poprzestaje na wyliczeniu priorytetów polskiej prezydencji. Nie skupia się wyłącznie na suchych danych i założeniach związanych z prowadzeniem politycznych negocjacji. Precyzyjnie tłumaczy meandry współczesnej europejskiej polityki. Szczegółowo analizuje czynniki mogące zdecydować o sukcesie lub porażce naszych politycznych planów. Przekazując wiedzę o prawnym otoczeniu prezydencji po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, sporo miejsca poświęca zwyczajom i dobrym praktykom, istotnym w codziennym funkcjonowaniu Unii.

Życzę Państwu miłej lektury. Niech to będzie nasza lektura obowiązkowa, która pomoże nam i naszym rozmówcom dzielić odpowiedzialność za sukces polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej!

Róża Thun

Przypomnijmy europejskie obowiązki

Odwołując się do ostatnich siedmiu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tak jak w roku 2004, tak i dzisiaj integracja z UE służy zmianie i modernizacji gospodarki oraz systemu prawnego. Służy również minimalizowaniu różnic rozwojowych dzielących nasz kraj od najbogatszych państw europejskich. Wiemy doskonale, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymagało i nadal wymaga pogłębionej harmonizacji w sferze polityki, gospodarki i prawa. W procesie tym istotną rolę ma odegrać zaplanowana na drugą połowę 2011 roku polska prezydencja w Unii Europejskiej.

Unia Europejska wciąż znajduje się na etapie intensywnego rozwoju. Dziś, w dobie globalnego i europejskiego kryzysu gospodarczego, jednym z najważniejszych wyzwań integracyjnych jest przetrwanie i dalszy rozwój europejskiego projektu. Umożliwi to realizację ponadczasowych celów, takich jak bezpieczeństwo, dobrobyt, postęp cywilizacyjny, ochrona praw powszechnych oraz wyeliminowanie hegemonii i dominacji jednych państw nad innymi.

Formuła prezydencji państwa w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Rady UE i Rady Europejskiej, wypracowywana po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wymaga od państwa ją sprawującego jeszcze większego zaangażowania. Mam tu na myśli zaangażowanie nie tylko w sferze formalnej i administracyjnej, ale także w obszarze kreowania europejskiej wspólnoty politycznej, opartej na pewnych wartościach. Jest to niezmiernie ważne w kontekście procesu wypracowywania misji, a następnie agendy i priorytetów prezydencji. Prezydencja to zatem nie tylko

„dobro narodowe”, ale także element „europejskiego dobra wspólnego”, będącego połączeniem interesu państw członkowskich ze wspólnymi wartościami. Wartości te prezydencja powinna upowszechniać.

Dobro wspólnoty stanowi dziś podstawę integracji europejskiej i powinno być najistotniejszym motywem działań państwa sprawującego prezydencję. Zasadniczą rolę odgrywają też takie wartości, jak jedność, solidarność i bezpieczeństwo. Dlatego tak ważne jest postrzeganie prezydencji jako procesu poszukiwania wspólnego, europejskiego interesu, „wspólnego mianownika” czy też „spoiwa” łączącego nie tylko państwa członkowskie, ale także państwa z instytucjami i innymi podmiotami Unii Europejskiej. W przypadku prezydencji jedność wyraża się w wypracowywaniu i prezentowaniu wspólnego i jednolitego stanowiska, dotyczącego np. przyszłości UE czy negocjacji akcesyjnych. Solidarność jest natomiast wartością najistotniejszą z punktu widzenia rozwoju integracji europejskiej. Dotyczy ona zobowiązania się państw członkowskich (o czym kraj prezydencji musi stale przypominać) do solidarnej realizacji podjętych zobowiązań, udzielania sobie pomocy i wspólnej reprezentacji interesów. Odejście od realizacji tych wartości i zasad, szczególnie ze względu na coraz większy nacisk na akceptację polityki *opt-out*, prowadzi dziś do negatywnych efektów w postaci różnych prędkości integracyjnych. Polityka różnych prędkości nie łączy, a dzieli państwa członkowskie. Polska, ze względu na solidarnościową tradycję, ma pełne prawo i obowiązek przypominać Europie, że bez wartości, jaką jest solidarność właśnie, integracja europejska nie przetrwa.

Prezydencja to projekt polityczny, w którym państwo sprawujące

przewodnictwo w UE pełni rolę moderatora i stymuluje debatę wewnątrz Unii. Polska jest w pełni gotowa podjąć się tego zadania, mając duże doświadczenie w tym zakresie. Wynika ono z naszego miejsca i roli w Europie Środkowej i Wschodniej. Prezydencja to także system reagowania na konflikty i kryzysy. To system mediowania, unikania konfliktów, budowania sojuszy, negocjowania i ciągłego poszukiwania kompromisu. Polega ona także na tworzeniu względnie stałej równowagi i kształtowaniu się *status quo* pomiędzy państwami członkowskimi. Wiąże się to przede wszystkim z kreowaniem ładu europejskiego, stabilnego systemu instytucjonalnego, służącego utrzymaniu równowagi wewnętrznej, osiągnięciu odpowiedniego standardu rozwoju oraz korzystnej pozycji wewnętrznej i międzynarodowej prezydencji.

Bez wątpienia czas prezydencji to także doskonała okazja do promowania państwa ją sprawującego, jak i samej integracji oraz Unii Europejskiej. Polska przygotowała rozbudowany program imprez, głównie kulturalnych i edukacyjnych. Odbędą się one zarówno w kraju, jak i za granicą. Pokażemy, że jesteśmy krajem, który warto poznać, z którym warto i należy współpracować. Udowodnimy, że Polska to kraj pełniący rolę pomostu między Wschodem i Zachodem Europy.

Jeżeli założymy, że prezydencja to wielki projekt, szansa i wyzwanie dla całego państwa, należy zdać sobie sprawę, że jej sukces będzie bardzo ważny dla obecnego i przyszłego miejsca Polski w Europie i świecie. Będzie dowodem, że jesteśmy państwem, które zasłużyło na miano jednego z najbardziej dynamicznych i kreatywnych członków Unii Europejskiej.

Andrzej Halicki

*Dziękuję za pomoc merytoryczną
oraz fachową recenzję
Małgorzacie Kałużyńskiej,
Katarzynie Smyk
i Pawłowi Karbownikowi
z Departamentu Polityki Ekonomicznej MSZ*

Konrad Niklewicz

1

Czym jest prezydencja? Co się zmieniło w funkcjonowaniu prezydencji po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego?

Mimo zmian wprowadzonych przez Traktat Lizboński – obowiązujący od 1 grudnia 2009 roku – podstawowa funkcja rotacyjnej prezydencji (przewodnictwa w Unii Europejskiej) w dużej mierze pozostała taka sama jak w przeszłości: nadal jest to zarządzanie bieżącymi pracami Unii Europejskiej oraz rozpoczynanie dyskusji na tematy, które zdaniem państwa sprawującego prezydencję są szczególnie ważne. Aby ten cel zrealizować, państwo sprawujące prezydencję nie tylko przewodniczy pracom Rady Unii Europejskiej (oraz jej organów pomocniczych) i je koordynuje, ale także mediuje i poszukuje kompromisu w procesie decyzyjnym Unii, reprezentuje Radę przed innymi instytucjami Unii (zwłaszcza przed

Parlamentem Europejskim). Poza tym to prezydencja inicjuje debaty polityczne, których efektem mogą być zmiany w zasadach działania Unii.

Traktat Lizboński powołał do życia dwie nowe instytucje unijne: Stałego Przewodniczącego (prezydenta) Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Funkcje te pełnią obecnie Belg Herman Van Rompuy oraz brytyjska polityk Catherine Ashton.

Nie sposób nie docenić roli tych dwóch nowych stanowisk: stały przewodniczący, zwany niekiedy (zwłaszcza w mediach) prezydentem Unii, formalnie prowadzi obradom szczytów Unii Europejskiej (czyli **Rady Europejskiej**), decyduje o dacie ich zwołania oraz o tematach, które na posiedzeniu RE będą poruszone. Wcześniej, przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego, to zadanie wypełniał szef rządu państwa sprawującego prezydencję.

Wpływ przewodniczącego Rady Europejskiej był szczególnie widoczny w ostatnich miesiącach 2010 roku, gdy prezydencję sprawowała Belgia, ojczysty kraj Van Rompuy. Ze względu na przewlekły kryzys polityczny (Belgia *de facto* jest pozbawiona rządu, władzę sprawuje p.o. rządu) belgijscy politycy zdecydowali się oddać znaczną część inicjatywy prezydencji w ręce Van Rompuy. Trzeba jednak pamiętać, że Traktat Lizboński

wyraźnie stwierdza, że stały przewodniczący Rady pełni swoją funkcję **we współpracy z prezydentą rotacyjną** (jako że to ona przewodniczy pracom Rady ds. Ogólnych, przygotowującej posiedzenia Rady Europejskiej).

Z kolei wysoki przedstawiciel jest „twarzą” Unii Europejskiej na świecie, przewodzi obradom Rady Spraw Zagranicznych (z udziałem ministrów spraw zagranicznych państw UE) i jest szefem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego te obowiązki wykonywał szef dyplomacji państwa sprawującego prezydencję. To oznacza, że w domenie polityki zagranicznej kompetencje prezydencji faktycznie zostały ograniczone i ciężar decyzji spoczywa w większym stopniu na wysokim przedstawicielu ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, z jednym wszak wyjątkiem: Rada Spraw Zagranicznych zajmuje się także kwestiami handlu zagranicznego (np. umowami handlowymi Unii i państw trzecich). W tej dziedzinie wiodący głos nadal ma prezydencja rotacyjna. Jednak z formalnego punktu widzenia na tym wyczerpują się zmiany wprowadzone przez nowy traktat. Pozostałe funkcje zwyczajowo przynależne i przypisane prezydencji pozostają bez zmian.

Państwo sprawujące prezydencję przez pół roku przewodniczy obradom Unii Europejskiej, decydując o **agendzie i dacie** zwołania poszczególnych sesji

Rady Unii Europejskiej¹ (we wszystkich jej formacjach, prócz – jak wspomniano wyżej – Rady Spraw Zewnętrznych). Co równie ważne, to wciąż przedstawiciele państwa sprawującego przewodnictwo w Unii kierują bieżącymi pracami UE na poziomie COREPER-ów (Comité des Représentants Permanents – rada stałych przedstawicieli-ambasadorów, przygotowująca posiedzenia Rady na szczeblu ministerialnym) oraz przewodzą posiedzeniom komitetów i grup roboczych, pracujących m.in. nad konkretnymi aktami legislacyjnymi w ramach procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji w Unii. Także w przypadku komitetów i grup roboczych to właśnie prezydencja decyduje o porządku obrad, terminie ich posiedzeń i kwestiach proceduralnych.

Last but not least, to prezydencja przedstawia stanowisko Rady UE Parlamentowi Europejskiemu; jej też rolą jest uzyskanie kompromisu w dyskusjach z Europarlamentem,

1 Należy zwrócić uwagę na istotną różnicę pomiędzy Radą Europejską a Radą Unii Europejskiej. Ta pierwsza to sformalizowane przez Traktat Lizboński obrady szefów państw i rządów Unii, odbywające się zwyczajowo sześć razy do roku. Rada Europejska jest najważniejszym forum Unii, na którym zapadają polityczne decyzje wyznaczające kierunek działań i zmian Unii Europejskiej.

Z kolei Rada Unii Europejskiej to instytucja odpowiedzialna za bieżące działania Unii, a wspólnie z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim - za stanowienie prawa unijnego. Rada Unii Europejskiej obraduje na szczeblu ministrów w różnych formacjach. Przykładowo, Rada ds. konkurencyjności odpowiada za kwestie związane z gospodarką (ministrowie gospodarki), Rada ds. finansów i ekonomii (zwana Ecofinem) - za politykę makroekonomiczną, fiskalną, monetarną itp.

którego rolę Traktat Lizboński znacząco wzmocnił.

Rada Unii Europejskiej jest jedną z trzech najważniejszych instytucji Unii Europejskiej, a w ocenie politycznej organem najważniejszym, bo to w nim reprezentowane są interesy rządów państw UE. Uprawnione jest więc twierdzenie, że państwo sprawujące prezydencję wciąż kieruje bieżącymi działaniami Unii (co oczywiście nie oznacza, że kieruje nimi samodzielnie, według własnego widzimisię).

Co więcej, powszechnie przyjęta interpretacja Traktatu Lizbońskiego zakłada, że państwo sprawujące prezydencję zachowuje pewien wpływ także na przygotowania posiedzeń Rady Europejskiej, stały przewodniczący Rady musi bowiem konsultować swoje działania z prezydencją. Jest to logiczna konsekwencja faktu, że to prezydencja przewodniczy obradom Rady UE ds. Ogólnych (General Affairs Council) – a to właśnie ta Rada jest formalnie odpowiedzialna za akceptację porządku obrad i przygotowanie posiedzeń Rady Europejskiej. Artykuł 15, ustęp 6b Traktatu o Unii Europejskiej nie pozostawia wątpliwości:

6. Przewodniczący Rady Europejskiej: [...]

b) zapewnia przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych.

Rada ds. Ogólnych jest także forum dyskusji o najważniejszych sprawach z perspektywy Unii, takich

jak rozszerzenie i budżet. To tylko wzmacnia znaczenie państwa sprawującego prezydencję. Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że role stałego przewodniczącego oraz rotacyjnej prezydencji zazębiają się, a współpraca między tymi dwoma instytucjami jest niejako wymuszona przez obowiązujące prawo².

Znaczna część prac legislacyjnych jest przez prezydencję „dziedziczona” – wynika to z wieloletniego kalendarza prac Unii i jest całkowicie logiczne: proces przygotowania i przyjęcia dyrektywy zawsze trwa dłużej niż sześć miesięcy, nie byłoby więc fizycznie możliwe jego uruchomienie i zakończenie w trakcie jednej prezydencji. Jednak olbrzymim przywilejem państwa sprawującego prezydencję jest

2 W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, że część analityków nieco inaczej interpretuje sytuację prezydencji po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego.

Na przykład Piotr Maciej Kaczyński z instytutu CEPS twierdzi, że „model polizboński należy nazwać administracyjnym, a wcześniejszy - politycznym. Różnią się tym, że na karbach prezydencji w starym systemie spoczywało także przywództwo polityczne (np. przywództwo prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego w 2009 roku), a w nowym systemie już tego nie ma” (z rozmowy z Piotrem Maciejem Kaczyńskim przeprowadzonej przez autora na początku stycznia 2011 roku na potrzeby niniejszego opracowania).

Ten sam CEPS przyznaje jednak, że rola rotacyjnej prezydencji może być wzmacniana, także w dziedzinie polityki zagranicznej. Jednym ze sposobów jest delegowanie uprawnień. Ponieważ wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie może być fizycznie we wszystkich „zapalnych” punktach globu, minister spraw zagranicznych państwa-prezydencji może być *ad hoc* wykorzystywany jako jego wysłannik. Więcej w: *The Treaty of Lisbon - a Second Look*, CEPS, wrzesień 2010, s. 73.

to, że może ono starać się nadawać impet wybranym przez siebie tematom oraz (co najważniejsze) że prezydencja może proponować pozostałym państwom Unii, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej rozpoczęcie dyskusji nad nowymi tematami, które z jakichś powodów prezydencja uważa za ważne dla wspólnoty.

O ile w pierwszym roku nowego porządku prawnego (po wprowadzeniu prezydencji) można było zastanawiać się, czy konstrukcja unijnych instytucji „pomaga”, czy też może „przeszkadza” w prowadzeniu prezydencji, teraz jest to już raczej akademicka dyskusja. Nowe instytucje są faktem, ich kompetencje zostały w miarę precyzyjnie określone i już zaczynają obrastać niepisanymi, ale powszechnie przyjętymi interpretacjami. Pozostaje tylko „dotarcie” mechanizmów. Jeżeli opisane powyżej reguły podziału kompetencji – wynikające z Traktatu Lizbońskiego – będą skrupulatnie (i z wzajemną polityczną „życzliwością”) stosowane, na pewno nie będzie można powiedzieć, że prezydencja polizbońska jest trudniejsza lub prostsza. Będzie po prostu inna.

O „ułatwieniach” bądź „utrudnieniach” możemy mówić w przypadku dwóch pierwszych prezydencji – zwłaszcza hiszpańskiej (pierwsza połowa 2010 roku), bo to na nią spadł zaszczyt debiutu, rozpoznania w praktyce nowych mechanizmów.

Zachodnioeuropejska prasa dokonała krytycznej oceny i uznała, że Hiszpanie sobie nie poradzili. Przykładowo, nie potrafili przyjąć do wiadomości faktu, że główną

osobą rozmawiającą z mediami po posiedzeniu Rady Europejskiej jest jej przewodniczący, a nie hiszpański premier. Trzeba jednak pamiętać, że hiszpański rząd przygotowywał swoją prezydencję tak, jakby wciąż miały obowiązywać przepisy Traktatu z Nicei – z tej prostej przyczyny, że nawet w połowie 2009 roku wciąż nie było pewne, czy Traktat Lizboński wejdzie w życie! Przygotowując swoje przewodnictwo, Hiszpania nie wiedziała, jaki będzie wynik powtórnego referendum w Irlandii, tak samo jak nie miała pewności co do ostatecznej decyzji prezydentów Vaclava Klause i śp. Lecha Kaczyńskiego.

Dlatego trudnością dla hiszpańskiego rządu było szybkie przygotowanie się do współpracy z nowymi instytucjami – Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dostosowanie się do nowej rzeczywistości było robione „w biegu”.

Można stawiać tezę, że nowe zasady sprawowania prezydencji ułatwiły zadanie Belgom. Ale znów: taka interpretacja jest prawdziwa tylko wówczas, gdy uwzględnimy kontekst – i to bardzo specyficzny. Belgijski rząd (czy raczej p.o. rządu – od czasu wyborów parlamentarnych w Belgii nie udało się wyłonić nowego gabinetu) świadomie powstrzymał się od prób wpływania na agendę Rady Europejskiej (choć miał do tego prawne podstawy), ponieważ przewodniczącym RE był nie kto inny jak

wpływowy polityk belgijski, były chadecki premier Herman Van Rompuy.

★ Traktat Lizboński wprowadził znaczące zmiany w architekturze instytucji unijnych. W nowym układzie rotacyjna prezydencja utraciła część dotychczasowych uprawnień, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej. Jednak jej wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej wciąż okazuje się kluczowy.

Trio prezydencji

Traktat z Lizbony wprowadził także inną ważną zmianę – sformalizował tzw. trio prezydencji, czyli współpracę trzech kolejnych rządów sprawujących prezydencję w okresie osiemnastu miesięcy.

Pierwszym takim trio są prezydencje Hiszpanii, Belgii i Węgier. Zadanie trio jest oczywiste – koordynacja prac i próba stworzenia wspólnego (choć zarazem dość ogólnego) programu na półtora roku. Zamierzenie jest takie, żeby w czasie osiemnastu miesięcy można było rozpocząć i zakończyć cały cykl legislacyjny (sześć miesięcy to zdecydowanie za krótko, by zakończyć prace nad unijną dyrektywą, rozporządzeniem itp.).

Współpraca w ramach trio ma – przynajmniej teoretycznie – zagwarantować jednolite podejście krajów sprawujących przewodnictwo do jakiegoś określonego

tematu. Trio gwarantuje też, że cała wspólnota ma informację o tym, co będzie się działo w Unii przez kolejne osiemnaście miesięcy.

Przykładem działania trio może być współpraca trójkąta Hiszpania-Belgia-Węgry w zakresie reformy zasad zarządzania gospodarczego (*economic governance*). Reforma, będąca odpowiedzią na kryzys gospodarczy, została przedyskutowana w trakcie hiszpańskiej i belgijskiej prezydencji; w czasie tej ostatniej uzgodniono też kształt poprawek do Traktatu Lizbońskiego, niezbędnych, by *economic governance* wprowadzić. Zaś na prezydencję węgierską przypadnie koordynacja procesu ratyfikacji poprawek do Traktatu we wszystkich dwudziestu siedmiu państwach członkowskich.

Polska będzie sprawować prezydencję „w trójkącie” z Danią i Cyprzem. Z przyczyn obiektywnych (kalendarz legislacyjny!) tematem wspólnym dla tych trzech państw będzie nowy budżet Unii Europejskiej.

2

Prezydencja - rozjemca i moderator

Prezydencja nie jest czasem, w którym można promować na forum unijnym własne, narodowe interesy. Przyjęta od dekad praktyka jednoznacznie pokazuje, że zadaniem prezydencji jest przewodzenie Unii, a więc moderowanie różnic zdań pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, łagodzenie sporów – by proces legislacyjny mógł postępować naprzód. Prezydencja ma służyć interesom całej Unii, a nie tylko państwa, które w danym momencie prezydencję sprawuje, chociaż w historii UE można odnotować kilka przypadków, gdy państwa próbowały forsować własny projekt polityczny, bez zgody pozostałych krajów członkowskich – z różnym skutkiem.

Świeżym przykładem jest Unia Śródziemnomorska (Mediterranean Union) – projekt pogłębionej współpracy politycznej Unii z państwami basenu Morza Śródziemnego, głównie północnoafrykańskimi. Pomysł stworzenia Unii Śródziemnomorskiej – aczkolwiek ważny dla całej wspólnoty – był szczególnie mocno promowany przez Francję. W zamyśle francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, Unia Śródziemnomorska miała stać się

nowym politycznym bytem, z własnymi instytucjami i własnymi przepisami prawnymi, i składać się tylko z państw basenu Morza Śródziemnego. W zamyśle Paryża, Unia Śródziemnomorska miała stać się alternatywą wobec Unii Europejskiej dla takich państw jak Turcja.

Ta koncepcja napotkała na zdecydowany opór wielu krajów Unii, m.in. Niemiec, które uważały, że tworzenie tak odrębnego bytu politycznego, w skład którego wchodziłyby tylko wybrane kraje Unii (oraz państwa trzecie), nie jest wskazane. Rząd Francji wpisał Unię Śródziemnomorską jako jeden z priorytetów swojej prezydencji, ale już w trakcie jej sprawowania musiał pogodzić się z faktem, że opór przeciwko temu pomysłowi jest zbyt silny.

Ostatecznie projekt został zmieniony. Na szczycie w Paryżu 13 lipca 2008 roku (na samym początku francuskiej prezydencji) zapadła salomonowa decyzja: odrębny byt polityczny nie powstał, a zamiast Unii Śródziemnomorskiej utworzono Unię dla Śródziemnomorza, będącą tylko (i aż) formułą wzmocnionej współpracy Unii z zainteresowanymi krajami. Tak samo Partnerstwo Wschodnie (utworzone rok później z inicjatywy Polski i Szwecji) jest formułą współpracy z krajami Europy Wschodniej, a nie niezależnym organizmem politycznym. Sukces Francji był więc częściowy, bo jej wielkie polityczne ambicje zostały skutecznie powściągnięte przez pozostałe państwa UE. To była ich naturalna reakcja obronna na zbyt otwarte forsowanie interesu narodowego.

Zdecydowana większość państw członkowskich sprawujących prezydencję w Unii nawet nie próbowała iść śladami Francji. Przedstawiciele hiszpańskiego rządu podkreślali, że podczas swojej prezydencji nigdy nie prezentowali stanowiska narodowego, bo wychodzili z założenia, że takie działanie na forum Rady, COREPER czy grup roboczych to sytuacja, której należy zdecydowanie unikać. W przypadku sprzeczności interesów między celami prezydencji (tj. uzyskaniem kompromisu na forum Rady) a stanowiskiem krajowym Hiszpanie starali się szukać innych rozwiązań, takich jak działanie za pośrednictwem innych państw, mających zbieżne z Hiszpanią stanowisko. (Warto odnotować, że taka ostrożna polityka nie uratowała Hiszpanii przed krytycznymi ocenami jej prezydencji. Ale pozostaje faktem, że mało kto zarzucał Hiszpanom forsowanie własnych interesów; więcej na ten temat w jednym z kolejnych rozdziałów opracowania³).

Czy „narodowe” interesy próbują forsować Węgrzy? Część polskich polityków i komentatorów twierdzi, że proponowana przez rząd w Budapeszcie Europejska Strategia Rozwoju Regionu Dunaju to nic innego jak przykład partykularnego, węgierskiego interesu, wpisanego

3 Ta i inne wykorzystane w opracowaniu informacje dotyczące prezydencji hiszpańskiej pochodzą z wewnętrznej notatki Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, sporządzonej przez Departament Polityki Ekonomicznej w listopadzie 2011 roku, przekazanej do dyspozycji autora.

do priorytetów prezydencji. Zarzut ten nie ma jednak mocnych podstaw. Być może nie jest to fakt powszechnie znany, ale Europejska Strategia Rozwoju Regionów Dunaju (koncentrująca się m.in. na polityce ochrony środowiska) jest projektem prawdziwie europejskim, a nie czysto węgierskim – została bowiem przygotowana przez Komisję Europejską, na wcześniejszy wniosek Rady Europejskiej⁴, zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie Unii. To, co chce zrobić prezydencja węgierska (formalne zaakceptowanie Strategii w wersji opracowanej przez Komisję) jest więc jedynie kulminacją działań podjętych przez Unię znacznie wcześniej.

Projekt polskiej prezydencji od początku opierał się na założeniu, że jednostronne projekty polityczne nie będą realizowane. Polski rząd wybrał model, w którym prezydencja nie próbuje forsować własnych koncepcji wbrew oczekiwaniom i obawom innych krajów Unii. We wszystkich przyjętych dokumentach programowych (m.in. w oficjalnym programie polskiej prezydencji) rząd podkreśla, że w czasie polskiego przewodnictwa Polska będzie trzymała się zasady neutralności i dbania o interes wspólnoty.

W interesie Polski leży rozwój całej Unii Europejskiej. Żeby ten cel osiągnąć, prezydencja musi sprawnie prowadzić i proces legislacyjny, i toczące się w Unii

4 Oficjalna inauguracja Europejskiej Strategii Rozwoju Regionów Dunaju nastąpiła 9 grudnia 2010 roku w Brukseli.

dyskusje polityczne. Nie da się tego osiągnąć, jeśli prezydencja będzie skupiona na własnych narodowych interesach i zacznie ignorować pozostałe państwa. Skutek byłby wówczas odwrotny do zamierzonego – egoistyczna prezydencja szkodziłaby całej Unii, a w konsekwencji także Polsce.

Prezydencja może proponować innym państwom członkowskim wymyślone przez siebie rozwiązania, ale muszą być one korzystne dla całej wspólnoty. Dlatego polski rząd chce, by w drugiej połowie 2011 roku Unia koncentrowała się m.in. na reformie rynku wewnętrznego i na wzmacnianiu Partnerstwa Wschodniego. Zdaniem polskiego rządu, na realizacji tych dwóch priorytetów skorzysta cała Unia. Dotyczy to także negocjacji unijnego budżetu, które Unia będzie musiała rozpocząć właśnie w trakcie polskiej prezydencji⁵.

5 Warto podkreślić, że w czasie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Unii Europejskiej negocjacje budżetowe nie będą jeszcze na etapie rozstrzygnięcia kwestii mogących zagrozić narodowym interesom Polski. To ułatwi działania polskiemu rządowi, nie będzie bowiem pokus naruszania zasady „uczciwego moderatora i rozjemcy”.

3

Co Polska chce zapropionować Unii?

Priorytety polskiej prezydencji

Prezydencja to nie tylko zarządzanie bieżącymi pracami Rady Unii Europejskiej i popychanie do przodu zaplanowanych prac legislacyjnych, w ścisłej współpracy z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim.

Drugim najważniejszym zadaniem prezydencji jest rozpoczynanie dyskusji i – mówiąc bardziej ogólnie – propozycji reform w wybranych przez prezydencję tematach.

Nie ma jednej sztancy, wedle której państwa dobierają swoje priorytety programowe. Obowiązuje jedynie niepisana zasada, że własne priorytety, które prezydencja chce zaproponować Unii, powinny być ważne jeśli nie dla całej wspólnoty, to przynajmniej dla jakiegoś regionu (w historii UE nie zdarzyło się, by prezydencja zaproponowała priorytet ważny tylko dla niej samej). Przykładowo, na taki regionalny priorytet zdecydował się rząd Szwecji, który promował strategię „ekologiczną” dla państw basenu Morza Bałtyckiego.

Polski rząd przyjął swój program na czas prezydencji w lipcu 2010 roku. Konstruuując go, wyszedł z założenia, że najważniejszym kontekstem polskiej prezydencji będzie kryzys gospodarczy, a raczej żmudny proces wyprowadzania z niego całej wspólnoty europejskiej.

Autorzy priorytetów polskiej prezydencji uważają, że gospodarcze załamanie, które Europa przeżywa od 2008 roku, powinno stać się impulsem do systemowych reform europejskiej gospodarki. Dlatego na czele listy priorytetów polskiego rządu na drugie półrocze 2011 roku znalazły się sprawy bezpośrednio związane z gospodarką.

Priorytet pierwszy: wspólny rynek

Pogłębienie integracji rynkowej, likwidacja wciąż istniejących barier w wymianie towarów, prowadzeniu działalności gospodarczej i transgranicznym świadczeniu usług – to pierwszy z priorytetów polskiej prezydencji, do którego Polska będzie chciała przekonać pozostałe dwadzieścia sześć państw Unii.

Już dziś wspólny rynek, obejmujący 500 milionów konsumentów, jest fundamentem gospodarczej siły Unii Europejskiej. Jak ocenia Komisja Europejska, już sam fakt istnienia wspólnego rynku stworzył dodatkowe 2,7 miliona nowych miejsc pracy w UE i podniósł tempo wzrostu gospodarczego o 2,15 procent. Unijny rynek wewnętrzny to aż 17 procent

ogólnoświatowych obrotów towarowych i aż 28 procent obrotów usługowych⁶.

Polski rząd jest przekonany, że wspólny rynek ma duży potencjał, z którego może czerpać europejska gospodarka. Kłopot w tym, że potencjał ten jest blokowany wieloma barierami. Jak mówił w październiku 2010 roku komisarz ds. rynku wewnętrznego Michel Barnier, gdyby znieść bariery (takie jak np. ograniczenia w świadczeniu usług transgranicznych), bardziej jednolity rynek wewnętrzny mógłby nam dać dodatkowe, brakujące punkty procentowe PKB⁷.

Zresztą nadarza się znakomita okazja – właśnie w trakcie polskiej prezydencji – by mówić o udoskonalaniu rynku wewnętrznego. Z kalendarza prac legislacyjnych wynika, że na nasze półrocze przypadnie realizacja (wdrażanie) zmian opisanych w strategicznym dokumencie Komisji Europejskiej – **Single Market Act** (opublikowanym 27 października 2010 roku). Dokument identyfikuje kilkadziesiąt różnych, zarówno dużych, jak i drobniejszych korekt do zasad funkcjonowania wspólnego rynku.

SMA nie mówi wprost o rewizji treści dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. Polska ma nadzieję, że w czasie jej prezydencji uda się rozpocząć dyskusję na temat dalszego usprawnienia rynku usług w Unii Europejskiej, w tym także przeszkód w pełnym wdrożeniu

6 Komisja Europejska, MEMO/10/528, 27 października 2010.

7 *Wspólny rynek to nasz wspólny problem*, wywiad dla „Gazety Wyborczej”, 22 października 2010.

dyrektywy usługowej. Jak obliczyła Komisja Europejska, pełne wdrożenie tej dyrektywy może spowodować wzrost gospodarki europejskiej o dodatkowe 60-140 miliardów euro, czyli o 0,6-1,5 procent⁸.

Ulepszenie dyrektywy usługowej to oczywiście nie jedyna zmiana w unijnym rynku, którą Polska jest zainteresowana. Równie ważny jest rozwój usług internetowych: już obecnie w coraz większej liczbie dziedzin życia społecznego i gospodarczego Internet ma podstawowe znaczenie. Stąd przekonanie polskiego rządu o dużej wadze wdrażania w życie postanowień **Agendy Cyfrowej** (propozycja przedstawiona przez Komisję Europejską w 2010 roku).

Polski rząd uważa, że wciąż istniejące bariery na e-ryнку powinny zostać jak najszybciej zlikwidowane. By to ułatwić i zagwarantować wszystkim obywatelom Unii taki sam dostęp do najbardziej popularnych usług online (np. zakup muzyki i innych treści rozrywkowych), polski rząd chce posunąć do przodu prace nad kluczowymi dyrektywami o zarządzaniu zbiorowym prawami autorskimi oraz dyrektywą o dziełach „osieroconych”. Polski rząd chce też sformułować i zaprezentować stanowisko Unii na forum Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO).

Prorynkowe aspiracje polskiej prezydencji zostaną dodatkowo podkreślone przez Forum Rynku Wewnętrznego – specjalne wydarzenie współorganizowane przez

⁸ Komisja Europejska, MEMO/10/528, 27 października 2010.

Komisję Europejską i Parlament Europejski, które odbędzie się w październiku 2011 roku w Krakowie.

Z nieoficjalnych informacji płynących ze strony przedstawicieli rządu wynika, że sprawy związane ze wspólnym rynkiem i reformami gospodarczymi mają być centralnym (*primus inter pares*) tematem polskiego przewodnictwa w Unii. Nie jest wykluczone, że premier Donald Tusk wystąpi – już w trakcie trwania prezydentury – z konkretną propozycją reform gospodarczych w UE. W chwili, gdy powstawało to opracowanie, szczegółowe informacje dotyczące tej inicjatywy nie były jednak jeszcze znane.

Siłę polskich argumentów w sprawach gospodarczych wzmacnia stan polskiej gospodarki. Owszem, Polska nadal jest państwem biedniejszym od krajów Europy Zachodniej (PKB *per capita* na poziomie 60 procent średniej unijnej, łączny udział Polski w ogólnounijnym PKB na poziomie 3 procent⁹), jednak w ostatnich latach – zwłaszcza w okresie kryzysu – nasza gospodarka rozwijała się znacznie szybciej. W 2009 roku byliśmy jedynym krajem Unii z dodatnim wzrostem gospodarczym (1,8 procent PKB). Także w 2010 roku Polska pozostanie liderem wzrostu gospodarczego w Unii – według wrześniowych prognoz gospodarczych Komisji Europejskiej, w całym 2010 roku polski PKB zwiększył się o 3,4 procent. Tempo wzrostu gospodarczego Polski będzie więc takie samo jak w Niemczech, a dwa razy większe niż wskaźnik dla całej strefy euro¹⁰.

9 European Economic Statistics, Eurostat, Edition 2009, s. 24.

10 Interim Forecast, wrzesień 2010, s. 10.

★W trakcie swojego przewodnictwa w Unii Polska chce nadać szczególnie duży impet dyskusjom i pracom nad reformą rynku wewnętrznego. Polski rząd wychodzi z założenia, że to właśnie dalsza integracja wspólnego rynku (np. w dziedzinie swobody transgranicznego świadczenia usług) jest szansą na przyspieszenie wzrostu gospodarczego wspólnoty, w tym – co oczywiste – także Polski. To jeden z przykładów działania, w którym interes narodowy jest w pełni zgodny z interesem całej Unii.

Priorytet drugi: budżet unijny

Kalendarz jest nieubłagany – to właśnie w czasie polskiej prezydencji będą toczyły się negocjacje nad budżetem Unii Europejskiej na lata 2014-2020, na podstawie zgłoszonych przez Komisję Europejską propozycji budżetowych aktów legislacyjnych. Dlatego polski rząd – popierany przez Komisję Europejską i Parlament Europejski – uczynił z tych rozmów swój następny priorytet na czas prezydencji.

Jest pewne, że negocjacje nie zakończą się w trakcie polskiej prezydencji. Ich dokończenie przypadnie na kadencje pozostałych dwóch państw trio: Danii i Cypru. Jednak polska prezydencja chce osiągnąć konkretne cele w pierwszej części negocjacji nad nowymi Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2014-2020. W pierwszym etapie Polska chce – we współpracy ze wszystkimi państwami Unii, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim – dokonać wstępnej

identyfikacji tych obszarów budżetu, w których konsensus jest możliwy już na początku negocjacji. Następnym krokiem będzie szczegółowe omówienie propozycji Komisji Europejskiej i zagwarantowanie, że głos w dyskusji będą mogły zabrać wszystkie państwa członkowskie. Wśród tematów, nad którymi polska prezydencja będzie chciała się pochylić ze szczególną uwagą, znajdują się m.in. kwestie ustalenia źródeł dochodu własnego budżetu Unii, przyszłość unijnej polityki spójności (funduszy europejskich dla biedniejszych regionów) oraz reforma Wspólnej Polityki Rolnej (nowe zasady dopłat bezpośrednich, przyszłość polityki rozwoju obszarów wiejskich i inwestycje w energię odnawialną na obszarach wiejskich).

Polski rząd ma świadomość, że także od sposobu prowadzenia negocjacji budżetowych będzie zależeć ocena polskiej prezydencji. Tak samo jak wszystkie inne państwa Unii, polski rząd ma swoją koncepcję optymalnego budżetu Unii Europejskiej. Powszechnie znanym faktem jest poparcie Polski dla koncepcji dużego budżetu Unii – korzystnego dla rozwoju wspólnoty, dla realizacji strategii Europa 2020 i pozostałych wyzwań, które zostały postawione przed UE przez Traktat Lizboński. Polska jest też zwolennikiem utrzymania dotychczasowej roli i zakresu polityki spójności. Polski rząd jest przekonany, że polityka spójności służy całej Unii, rozwojowi całej europejskiej gospodarki, nie tylko dlatego, że osiągnięcie spójności gospodarczo-społecznej ma – długofalowo – pozytywne konsekwencje gospodarcze.

Korzyści mogą być znacznie bardziej bezpośrednie i widoczne w krótszym czasie. Z badania przeprowadzonego na zlecenie polskiego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że fundusze przekazane Polsce w ramach polityki spójności częściowo wracają do państw-płatników, m.in. w postaci dodatkowo wygenerowanych zamówień na usługi i produkty realizowane w ramach projektów dofinansowywanych z funduszy europejskich. Licząc wszystkie kraje „starej” Unii razem, z każdego przekazanego Polsce euro wraca do nich 46 eurocentów¹¹.

Oczywiście część europejskich polityków będzie mogła zapytać, czy w debacie nad unijnym budżetem polski rząd będzie potrafił odegrać rolę *honest broker* (bezstronnego mediatora), dążącego do kompromisu, potrafiącego wypracować porozumienie uwzględniające interesy wszystkich stron. Polska jest wszak jednym z największych beneficjentów unijnych funduszy.

Rząd przekonuje, że taką bezstronność będzie gwarantował w duchu europejskiej solidarności – pojęciu, do którego Polska przykłada szczególne znaczenie. Negocjacyjną pozycję polskiego rządu znacząco ułatwi fakt, że w czasie polskiej prezydencji rozmowy nie będą jeszcze zaawansowane – co oznacza, że żaden strategiczny interes Polski nie będzie zagrożony. Polska prezydencja

¹¹ *Euro wracają*, „Gazeta Wyborcza”, 25 września 2010.

będzie więc wolna od podejrzeń o promowanie własnego narodowego interesu w negocjacjach budżetowych.

- ★Wieloletni budżet Unii Europejskiej będzie jednym z priorytetów polskiej prezydencji.
- ★Polski rząd stoi na stanowisku, że zadania nałożone na Unię Europejską wymagają ambitnego budżetu, z gwarancją odpowiednio dużych środków na unijną politykę spójności, która ma pozytywny wpływ na całą gospodarkę europejską, a nie tylko na kraje otrzymujące wsparcie.
- ★Prowadząc negocjacje budżetowe, Polska będzie umiała zachować się jak uczciwy moderator. Zadanie to będzie o tyle łatwiejsze, że w czasie polskiej prezydencji dyskusja na temat budżetu będzie dopiero na wstępnym, ważnym, ale nierozstrzygującym etapie.

Priorytet trzeci: zewnętrzne aspekty polityki energetycznej

Wspólna polityka energetyczna jest tematem od dawna obecnym na unijnej agendzie i kolejnym priorytetem polskiej prezydencji. Pierwsze kroki w kierunku stworzenia jednolitego, europejskiego rynku energetycznego oraz prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej w sprawach energetycznych już zostały poczynione.

Traktat Lizboński stworzył nowe środowisko prawne, które daje Unii Europejskiej formalną podstawę do stworzenia wspólnej zagranicznej polityki energetycznej. Na podstawie Traktatu Lizbońskiego Unia jako całość może rozmawiać np. z państwami trzecimi – dostawcami surowców energetycznych. Jeszcze przed wejściem Traktatu Lizbońskiego w życie Unia dokończyła proces liberalizacji rynku energetycznego, na czele z zasadą swobodnego dostępu do sieci przesyłowych i swobodą wyboru dostawcy energii. Obowiązują już też przepisy o solidarności energetycznej – wzajemnej pomocy państw Unii w razie kryzysu energetycznego.

Dotychczasowe osiągnięcia są jednak – zdaniem polskiego rządu – niewystarczające. Polska chce pogłębienia debaty o polityce energetycznej i dyskusji o tym, jakie nowe elementy polityki energetycznej są potrzebne. Zdaniem rządu, potrzebne są nowe rozwiązania – zarówno legislacyjne (oparte na dobrej podstawie, jaką jest Traktat Lizboński – art. 122 i 194), jak i inne. W trakcie polskiej prezydencji polski rząd chce zorganizować debatę polityczną, w której oceniono by obecnie obowiązujące instrumenty. Oprócz posiedzenia Rady Europejskiej, w trakcie polskiej prezydencji odbędzie się co najmniej pięć innych spotkań na wysokim szczeblu, na których omawiane będą rozwiązania dotyczące energetyki.

Czego, zdaniem polskiego rządu, brakuje w obecnej unijnej polityce energetycznej?

Polski rząd jest przekonany, że należy dokonać rewizji zasad rozbudowy strategicznych sieci energetycznych. Autorskim pomysłem polskiego rządu w ramach polityki energetycznej – możliwym do zrealizowania już w obecnych ramach prawnych, w nowej perspektywie finansowej (2014-2020) – może być propozycja stworzenia nowego mechanizmu finansowania małych i rozproszonych inwestycji, zwiększających efektywność energetyczną. Celem Polski jest przyjęcie komunikatu¹² w tej sprawie na jednym z nieformalnych posiedzeń Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii, zaplanowanych na drugą połowę 2011 roku.

★ Polski rząd jest przekonany, że unijna polityka energetyczna wymaga wzmocnienia. W trakcie prezydencji Polska przedstawi propozycje, jak do tego oczekiwanego wzmocnienia doprowadzić.

Priorytet czwarty: wschodni wymiar polityki zagranicznej

Kolejny priorytet, który Polska chciałaby zaproponować pozostałym państwom Unii, to stosunki ze wschodnimi sąsiadami Unii. Polska wychodzi z założenia, że dobre relacje z Rosją, Ukrainą i innymi państwami Europy

12 Należy pamiętać, że słowo „komunikat” ma w terminologii unijnej konkretne znaczenie - jest to formalna zapowiedź decyzji, a nie tylko luźna informacja.

Wschodniej leżą w interesie całej wspólnoty, także dlatego, że państwa regionu są znaczącym partnerem gospodarczym dla wielu krajów UE.

Właśnie dlatego polski rząd chce, by w czasie prezydencji udało się sfinalizować negocjacje w sprawie umów stowarzyszeniowych i stworzenia stref wolnego handlu z tymi państwami Partnerstwa Wschodniego, których to dotyczy – czyli z Ukrainą i Mołdawią.

W przypadku Ukrainy Polska wierzy, że właśnie w drugiej połowie 2011 roku będzie można podpisać umowę stowarzyszeniową Unii i Ukrainy (wraz z kluczowym komponentem – porozumieniem o utworzeniu strefy wolnego handlu, tzw. DCFTA), co byłoby zwieńczeniem polskiego priorytetu przybliżania naszego wschodniego sąsiada do Unii.

Polska prezydencja będzie też dążyć do liberalizacji wizowej ze wszystkimi krajami Partnerstwa Wschodniego. Polski rząd zdaje sobie jednak sprawę z naturalnych ograniczeń – mało prawdopodobne, by już w drugiej połowie 2011 roku było możliwe wprowadzenie ruchu bezwizowego z Ukrainą i Mołdawią. Trzeba jednak pamiętać, że już samo otwarcie negocjacji w sprawie ułatwień wizowych (prócz Ukrainy i Mołdawii dotyczy to jeszcze Armenii i Azerbejdżanu) może być traktowane jako sukces, każdorazowo wymaga bowiem zgody wszystkich dwudziestu siedmiu państw członkowskich Unii.

Po ostatnich wydarzeniach na Białorusi (nieuczciwych wyborach prezydenckich i brutalnym stłumieniu protestów opozycji) Unia będzie też musiała podjąć decyzję o dalszym kształcie jej stosunków z władzami w Mińsku. Dotychczasowa polityka, polegająca na oferowaniu reżimowi Aleksandra Łukaszenki „marchewki” – np. w postaci wsparcia z funduszy europejskich – zawiodła. Nie jest jednak pewne, czy alternatywna polityka sankcji przyniesie oczekiwane efekty. Z tym pytaniem będzie musiała zmierzyć się polska prezydencja, tak samo jak poprzedzająca ją prezydencja Węgier.

Osobną kwestią są stosunki Unii i Rosji. Strategicznym celem polskiego rządu będzie kontynuowanie negocjacji umowy partnerskiej PCA II oraz umowy Euratom-Rosja. Polska zdaje sobie sprawę, że ukończenie tych negocjacji jeszcze w czasie polskiej prezydencji jest mało prawdopodobne, jednak podejmie każdy wysiłek, by rozmowy posunąć naprzód.

Rząd ma już gotowe propozycje działań, które w znaczący sposób mogłyby wpłynąć na zwiększenie wzajemnego zaufania między Rosją i Unią Europejską. Sprawą najważniejszą, bo porządkującą całą dyskusję, wydaje się być „Strategia wobec Rosji”. Ten kluczowy dokument polityczny w zamierzeniu polskiego rządu powinien rozpocząć debatę o kształcie stosunków z Rosją na forum unijnym.

Równolegle do dyskusji strategicznej Unia Europejska powinna zdecydować się na kilka konkretnych posunięć, które mogą ułatwić prowadzenie dialogu z Federacją

Rosyjską. W trakcie swojej prezydencji Polska chce posunąć do przodu negocjacje w sprawie zniesienia wiz dla obywateli Rosji. Polski rząd proponuje, by w ramach wzmacniania zaufania i budowania dobrej atmosfery rozmów rządu UE zgodziły się – jeszcze w czasie polskiej prezydencji – na zmianę rozporządzenia o małym ruchu granicznym, tak by jego postanowieniami objąć cały obszar Obwodu Kaliningradzkiego. W ocenie polskiego rządu takie posunięcie przysłuży się budowaniu pozytywnych relacji między państwami wspólnoty i Federacją Rosyjską. Podobny korzystny efekt można osiągnąć, zmieniając zasady rozbudowy sieci transportowych TEN-T. Dlatego Polska prezydencja będzie przekonywać (m.in. na forum Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii) do rozwijania połączeń ze wschodnimi sąsiadami Unii.

Realizacja priorytetu „Stosunki z państwami Europy Wschodniej” będzie odbywać się w ścisłej współpracy z wysokim przedstawicielem ds. polityki zagranicznej Catherine Ashton, przewodniczącym Rady Europejskiej Hermanem Van Rompuyem i Parlamentem Europejskim. Polski rząd podkreśla, że wiele praktycznych aspektów współpracy z państwami Europy Wschodniej (liberalizacja wizowa, handel, polityka energetyczna) może zostać rozstrzygniętych na posiedzeniach różnych formacji Rady. Polska chce więc, by Rada ds. Ogólnych i Rada ds. Polityki Zagranicznej nie były jedynymi forami dyskusji o polityce wschodniej.

- ★ W interesie Unii leży stabilność i dobrobyt państw Europy Wschodniej, a także – zwłaszcza w kontekście energetycznym – dobre relacje z Rosją.
- ★ Nieuczciwe wybory i brutalne stłumienie protestów opozycji na Białorusi pokazują, że dotychczasowa polityka wschodnia Unii nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.
- ★ Sukces polskiej prezydencji w obszarze polityki wschodniej będzie zależał od tego, czy uda się przekonać parterów do polskiej wizji tej polityki.

Priorytet piąty: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Tak jak w polityce energetycznej, Traktat Lizboński oznacza duże zmiany w unijnej polityce obronnej. Potwierdza on dotychczasowe ustalenia (zwłaszcza uznanie faktu, że wspólna obronność jest jedną z najważniejszych polityk unijnych), ale wprowadza też zmiany. Najważniejsza z nich – rodząca wiele konsekwencji – to wprowadzenie w Unii Europejskiej zasady znanej z Traktatu Waszyngtońskiego, tworzącego Sojusz Północnoatlantycki (NATO).

[...] W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków [...] – czytamy w artykule 42 ustęp 7 Traktatu Lizbońskiego. To duża (choć często lekceważona lub zapomniana)

zmiana. Daje faktyczną podstawę prawną do stworzenia komplementarnego wobec NATO europejskiego mechanizmu obronnego. Jego stworzenie jest ułatwione także poprzez umocowanie w Traktacie Lizbońskim **Europejskiej Agencji Obrony** (jej pełna nazwa to Agencja ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia) – instytucji odpowiedzialnej m.in. za koordynację programów zbrojeniowych¹³.

Polska ma konkretne propozycje działań służących dalszemu wzmocnieniu WPBiO, opierające się na podstawach, jakie daje Traktat Lizboński.

Przykładowo, polski rząd chce skoncentrować działania na wzmocnieniu współpracy UE i NATO, tak na szczeblu politycznym, jak i operacyjnym. W przypadku zgody pozostałych państw członkowskich polska prezydencja będzie gotowa rozpocząć prace nad utworzeniem unijnego dowództwa cywilno-wojskowego.

Ponadto polska prezydencja chce też szukać możliwości wzmocnienia grup bojowych UE, tak by wspólnota uzyskała rzeczywiste narzędzie do prowadzenia operacji wojskowych (np. stabilizacyjnych).

13 Wbrew pozorom, koordynacja wydatków zbrojeniowych ma istotne znaczenie. Według danych Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Yearbook 2010), w 2009 roku wydatki zbrojeniowe USA przekroczyły 660 miliardów dolarów. W tym samym czasie wydatki zbrojeniowe wszystkich państw europejskich przekroczyły 380 miliardów dolarów. W ujęciu kwotowym Europa wydaje więc na obronność niemal o połowę mniej niż USA, ale i tak jest jedyną potęgą, która przynajmniej próbuje zbliżyć się do wydatków wojskowych USA.

Powstająca właśnie polsko-francusko-niemiecka Weimarska Grupa Bojowa (EU Weimar Battlegroup) może stać się wzorcową grupą bojową.

Skuteczność polskiej prezydencji w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zwiększa fakt, że Polska jest aktywnym uczestnikiem wielu międzynarodowych stabilizacyjnych operacji wojskowych. Polski kontyngent walczy u boku amerykańskich i europejskich sojuszników w Afganistanie, polscy żołnierze uczestniczyli w unijnej interwencji w Czadzie. Polska może też czerpać ze swoich praktycznych doświadczeń związanych z reformą armii i dostosowaniem jej do potrzeb XXI-wiecznych wyzwań strategicznych. Polski rząd w ostatnich latach przeprowadził trudny proces całkowitego uzawodowienia sił zbrojnych i wiążącą się z tym racjonalizację wydatków zbrojeniowych.

★ Unia Europejska potrzebuje prawdziwej, wspólnotowej polityki obronnej. Polski rząd uważa, że w ciągu najbliższych kilku lat powinny powstać stałe unijne grupy bojowe, zdolne do prowadzenia działań operacyjnych (np. w misjach pokojowych). Brak takich jednostek osłabia dziś pozycję polityczną Unii.

4

Niespodzianki prezydencji: jak reagować na wydarzenia na świecie?

Choć kompetencje prezydencji w dziedzinie polityki zagranicznej (reprezentowania Unii za granicą) zostały znacząco ograniczone, to postrzeganie prezydencji – i jej ostateczna ocena – wciąż jest determinowana tym, jak państwo sprawujące półroczne przewodnictwo w Unii reaguje na wydarzenia następujące na świecie. Do części z nich (wcześniej zaplanowanych) można i trzeba się przygotować.

Przykładowo, już dziś wiadomo, że na ubiegłorocznej, 16 Konferencji Stron Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (COP 16) w Meksyku nie udało się zawrzeć wiążącego globalnego porozumienia. Na Węgry i Polskę spada więc obowiązek budowania porozumienia przed kolejną próbą, na konferencji COP 17 w RPA.

Polska – jako były gospodarz szczytu COP w Poznaniu – jest do takiego wyzwania przygotowana, tym bardziej że specyficzna sytuacja na polskim rynku elektroenergetycznym powoduje, że Polska jest wyjątkowo świadoma racji zarówno państw najbogatszych, jak i rozwijających się. Możliwe, że to właśnie w czasie polskiej prezydencji

będzie trzeba przeprowadzić wewnątrzunijną dyskusję o ewentualnym wprowadzeniu środowiskowych ceł granicznych (*border adjustment tax*) – rozwiązania, które mogłyby przysłużyć się europejskiej gospodarce poprzez wyrównanie warunków konkurencji z tymi partnerami handlowymi Unii, którzy nie biorą na siebie równie ambitnych zobowiązań emisyjnych. Zdaniem polskiego rządu, konsensus w tej sprawie znacząco wzmocni pozycję negocjacyjną wspólnoty na szczycie COP 17.

Polski rząd jest przygotowany także na inne wydarzenia międzynarodowe – nie można wykluczyć, że właśnie w czasie polskiej prezydencji (w trakcie której odbędzie się posiedzenie Konferencji Ministerialnej Światowej Organizacji Handlu) zostanie zorganizowana regularna konferencja ministerialna WTO, na której może dojść do finalizacji rundy Doha. Traktat Lizboński nie zmienił roli prezydencji w negocjacjach handlowych – to ona, we współpracy z Komisją Europejską, będzie prezentować stanowisko całej Unii.

Równoległe do negocjacji w ramach WTO, na czas polskiej prezydencji może przypaść finalizacja prac nad umową handlową Unii i Kanady. Polski rząd zorganizuje szczyt UE-Kanada, być może zakończony podpisaniem umowy.

Nie bez znaczenia będzie także rola polskiej prezydencji w innym procesie globalnym – na forum G20. Do tej pory w wielu państwach Unii Europejskiej – także w Polsce – można było zaobserwować niedosyt koordynacji

stanowiska UE, prezentowanego później w ramach obrad G20. Polska prezydencja ma ambicję ten brak zlikwidować i doprowadzić do sytuacji, w której UE prezentowałaby spójne stanowisko całej wspólnoty.

Trzeba jednak pamiętać, że ani dziś, ani pierwszego dnia prezydencji rząd nie jest w stanie przewidzieć wszystkich wydarzeń na świecie. Państwo sprawujące prezydencję musi być przynajmniej trochę przygotowane (w sensie umiejętności zajęcia stanowiska) na najbardziej nieoczekiwane zdarzenia. Trzeba wyciągnąć wnioski z prezydencji czeskiej, która wydawała się być nieco zaskoczona (uczciwie powiedzmy, że tak jak chyba cała światowa opinia publiczna) atakiem Izraela na strefę Gazy. Właśnie temu zaskoczeniu należy przypisać pewnego rodzaju niezborną reakcję, połączoną z „nietrafionymi” (delikatnie mówiąc) wypowiedziami przedstawicieli czeskiej prezydencji.

W tym kontekście trzeba uznać, że sytuacja polskiego rządu będzie prostsza, ponieważ to na wysokim przedstawicielu ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa będzie spoczywał obowiązek pierwszej reakcji na ewentualne wydarzenia o charakterze kryzysowym.

★ Traktat Lizboński uszczuplił kompetencje rotacyjnej prezydencji w dziedzinie unijnej polityki zagranicznej. To nie zwalnia jednak prezydencji z obowiązku merytorycznego przygotowania się do wszystkich dających się przewidzieć wydarzeń o znaczeniu światowym. Polski rząd takie działania podjął i w trakcie przewodnictwa w Unii będzie w pełni przygotowany do dyskusji w takich sprawach, jak m.in. polityka klimatyczna, międzynarodowe negocjacje handlowe. Polska prezydencja musi też być przygotowana na niespodziewane, niedające się przewidzieć kryzysy międzynarodowe. W ich przypadku absolutnie kluczowa będzie współpraca z nowo powstałymi instytucjami unijnymi – Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podległą mu unijną służbą dyplomatyczną.

5

Czy Polska będzie w stanie ustanowić wzorzec prezydencji na kolejne dziesięciolecia?

Nie wiadomo, jak z prezydencją poradzą sobie Węgrzy. Hiszpanie nie poradzili sobie dobrze, Belgowie byli bierni i wiele inicjatywy oddali nowym instytucjom (zwłaszcza przewodniczącemu Rady, który – szczęśliwie dla Belgów – jest znanym belgijskim politykiem i byłym premierem Królestwa). Może się okazać, że to dopiero Polska wypracuje ostateczny i wiążący model sprawowania prezydencji w nowym kontekście prawnym.

Na taką szansę wskazują analitycy, m.in. Piotr Maciej Kaczyński z CEPS: „Dający się dłużej utrzymać model prezydencji nie został jeszcze opracowany. To zadanie dla Węgrów i Polaków. Jeśli im się nie uda, prezydencje w przyszłości będą bardzo ograniczone. Belgijski model prezydencji zaskoczył, ale jest nie do powtórzenia. Złożyły się na to dwa czynniki: brak rządu (rząd tymczasowy, niepodważający politycznych inicjatyw instytucji

wspólnotowych) oraz Belg na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, co spowodowało naturalnie bardzo dobre relacje”¹⁴.

Na czym mógłby polegać docelowy model prezydencji rotacyjnej, ukształtowany w 2011 roku, w czasie przewodnictwa Węgier i Polski? Najprawdopodobniej właśnie na tym, że państwo sprawujące prezydencję, choć oddaje znaczną część kompetencji w dziedzinie kształtowania polityki zagranicznej UE (zwłaszcza reagowania na bieżące wydarzenia światowe), podtrzymuje rolę tego ośrodka, który ma największy wpływ na tempo procesu legislacyjnego i największe możliwości „wrzucania” na europejską agendę nowych tematów (pod warunkiem, że będą to tematy istotne z perspektyw całej Unii, a nie tylko prezydencji).

W tym modelowym układzie to na prezydencji – a nie np. na stałym przewodniczącym Rady Europejskiej – spoczywałoby zadanie budowania porozumienia pomiędzy instytucjami unijnymi (Komisja, Rada, Parlament), ze szczególną rolą Parlamentu Europejskiego. W kontaktach z Parlamentem Europejskim ważne jest, że rządy, podobnie jak eurodeputowani, mają bezpośrednią, demokratyczną legitymację (a nie ma jej ani przewodniczący Rady, ani wysoki przedstawiciel). W negocjacjach z Europarlamentem rząd sprawujący prezydencję może też liczyć na wsparcie tej frakcji politycznej, z którą na co dzień

14 Rozmowa z Piotrem Maciejem Kaczyńskim przeprowadzona przez autora na początku stycznia 2011 roku na potrzeby niniejszego opracowania.

jest związany. Dobrze widać to na przykładzie Węgier i Polski: zarówno rząd węgierski (tworzony samodzielnie przez partię Fidesz), jak i rząd premiera Donalda Tuska (współtworzony przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe) są reprezentowane w PE przez największą grupę polityczną – chadecką Europejską Partię Ludową.

6

Dlaczego polska prezydencja ma duże szanse na bycie udaną?

Polska jest do prezydencji dobrze przygotowana, zarówno merytorycznie, jak i technicznie. Pierwsze prace przygotowawcze rozpoczęły się już dwa lata temu. Nadzór nad przygotowaniem objął premier Donald Tusk; pełnomocnikiem ds. prezydencji (a więc osobą bezpośrednio zaangażowaną w przygotowanie) został wiceminister spraw zagranicznych Mikołaj Dowgielewicz. W lecie 2010 roku polski rząd przyjął wstępną listę priorytetów i program działania na czas przewodnictwa w Unii – zgodny z kalendarzem prac Komisji Europejskiej i odpowiadający na potrzeby wszystkich państw Unii.

Polska jest też przygotowana do prezydencji od strony logistycznej. Od wielu miesięcy blisko 1200 osób w administracji i różnych resortach i urzędach centralnych zajmuje się tzw. logistyką prezydencji. Zapewnienie noclegów dla tysięcy gości, organizacja transportu, wybór miejsc, w których będą odbywać się ważne wydarzenia związane z prezydencją (np. nieformalne spotkania na szczepku ministrów, konferencje eksperckie itp.) –

to wszystko albo już zostało zrobione, albo właśnie jest finalizowane¹⁵. Rząd zdecydował, że wydarzenia związane z prezydencją będą odbywać się w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Sopocie, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu.

Organizacja prezydencji będzie kosztować budżet państwa około 430 milionów złotych. Aby zminimalizować koszty, polski rząd – wzorem kilku innych państw unijnych – zdecydował się na wykorzystanie formuły „partnerów prezydencji” – czyli firm wybranych w drodze otwartych (transparentnych) rokowań i konkursu ofert. W zamian za status „partnera prezydencji” nieodpłatnie przekażą one rządowi do dyspozycji swoje usługi i/lub produkty. Należy podkreślić, że to świadczenie będzie całkowicie darmowe – jedyną korzyścią, jaką firmy odniosą ze współpracy, będzie prestiżowy tytuł „partnera prezydencji”. Pierwsze umowy o takim partnerstwie zostały już zawarte: w grudniu 2010 roku rząd uzgodnił z polskim przedstawicielstwem francuskiego koncernu Peugeot wypożyczenie ponad stu samochodów na potrzeby polskiej prezydencji. Dzięki tej umowie rząd zaoszczędzi ponad 10 milionów złotych, które musiałby wydać, gdyby chciał wynająć takie samochody na warunkach rynkowych.

15 Niniejszy tekst powstał w połowie stycznia 2011 roku i opiera się na wiedzy wówczas dostępnej.

Przygotowując się do prezydencji, polski rząd czerpał nie tylko z doświadczeń państw wcześniej sprawujących przewodnictwo w Unii, ale także z doświadczeń wielu europejskich organizacji pozarządowych, think tanków (takich jak np. Bruegel – najbardziej znany think tank ekonomiczny w Brukseli) czy instytucji (jak Bank Światowy).

Drugim czynnikiem, który może przesądzić o udanej polskiej prezydencji, jest euroentuzjazm Polaków. Ze wszystkich dostępnych badań społecznych (w tym zwłaszcza z sondaży opinii publicznej) wynika, że Polacy są jednym z najbardziej „prounijnych” społeczeństw Europy.

Z badania przeprowadzonego w ubiegłym roku wynika, że 62 procent Polaków uważa członkostwo w Unii za coś dobrego (podczas gdy średnia dla całej Unii to 49 procent). 52 procent Polaków ma zaufanie do Unii i jej instytucji, 35 procent (o 11 procent więcej niż średnia unijna) jest przekonanych, że to właśnie Unia Europejska jest najlepszym sposobem na pokonanie kryzysu gospodarczego¹⁶.

Wreszcie czynnik trzeci, nie mniej ważny: polska prezydencja w Unii ma wszelkie szanse na sukces, bo polski rząd ma konkretny, merytorycznie przygotowany pomysł na tę prezydencję. Uzgadniając listę priorytetów, którymi Polska będzie chciała zająć się w czasie swojej prezydencji, autorzy programu wzięli pod uwagę te zagadnienia, w których Polska – dzięki swoim unikalnym

16 Standard EuroBarometr 73, wiosna 2010.

doświadczeniom, usytuowaniu geopolitycznemu itp. – jest w stanie zaoferować całej wspólnocie „wartość dodaną”. Chodzi o polskie pomysły zmian w unijnej polityce gospodarczej, energetycznej, polskie pomysły na kształt wieloletniego budżetu Unii, na wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego itp.

7

Co decyduje o sukcesie prezydencji?

Choć wcześniej zdefiniowane zostały powody, dla których polska prezydencja ma duże szanse na sukces, nie można powiedzieć, że jest on zagwarantowany. Niestety, o sukcesie bądź porażce prezydencji nie decyduje wyłącznie to, czy w jej trakcie udało się zrealizować zdefiniowane cele merytoryczne – przykładowo, czy udało się sfinalizować prace nad nowymi dyrektywami, zawrzeć kompromis polityczny w kluczowej sprawie (takiej jak budżet), wzmocnić unijną politykę zagraniczną i „udekorować” ją kilkoma spektakularnymi wydarzeniami, takimi jak np. utworzenie Partnerstwa Wschodniego.

Partnerstwo Wschodnie jest tu przywołane nieprzypadkowo. Trzeba bowiem pamiętać, że ten ważny dla Polski wymiar unijnej polityki zagranicznej został powołany do życia w czasie prezydencji czeskiej – powszechnie (i niesprawiedliwie) uważanej za nieudaną. Jeśli spojrzeć na jej bilans (1 stycznia – 30 czerwca 2009 roku), widać, że większość celów merytorycznych została spełniona. Jednak przeciętny Europejczyk zapamiętał z czeskiego

półroczu w Unii polityczny chaos spowodowany wyborami i przegraną rządu, nieprzemyślane wypowiedzi czeskich dyplomatów (na czele ze słynnym lapsusem rzecznika czeskiej prezydencji, który stwierdził, że Izrael miał prawo najechać na palestyńską Strefę Gazy w styczniu 2009 roku) oraz... bułgarską toaletę. Tak jak każda prezydencja, w trakcie „swoich” sześciu miesięcy w Unii Czesi realizowali ambitny program kulturalny. Jednym z jego elementów była praca znanego, a zarazem kontrowersyjnego czeskiego artysty Davida Černego. Przedstawiała ona Unię w dość oryginalny sposób – każdemu państwu przypisano jakiś „symbol”. W przypadku Bułgarii była to właśnie toaleta. Ten artystyczny żart nie został dobrze przyjęty.

Jednak największe kłopoty sprawiły Czechom wybory i (będąca ich wynikiem) zmiana rządu, spowodowana kryzysem politycznym. Upadek rządu Mirka Topolanka, którego zastąpił Jan Fischer, arcypubliczny eurosceptycyzm prezydenta Vaclava Klause – to wszystko spowodowało, że europejska opinia publiczna była informowana o wewnętrznych kłopotach Czechów, o bałaganie i trudnościach z podejmowaniem decyzji, a nie o tym, co czeska prezydencja naprawdę zrobiła. Udany skądinąd wiosenny szczyt Unii Europejskiej, na którym Czesi – poparci m.in. przez Polskę – ostro sprzeciwili się gospodarczemu protekcjonizmowi, przeszedł niemal niezauważony.

O podobnej, choć nieco mniejszej porażce na poziomie publicznego, międzynarodowego postrzegania prezydencji

mogą mówić Hiszpanie (pierwsze półrocze 2010 roku). Trzeba jednak podkreślić, że Hiszpanie jako pierwsi musieli zmierzyć się z nowym formatem przewodnictwa w Unii Europejskiej. Zmiana kompetencji przewodnictwa rotacyjnego, nowe instytucje – to nie ułatwiało Hiszpanom zadania, podobnie jak niezrozumiała do dziś decyzja prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy o rezygnacji z udziału w zaplanowanym na pierwszą połowę 2010 roku szczycie Unia-USA (Hiszpanie musieli go odwołać).

Niestety, nie ułatwiały zadania także błędy wizerunkowe (jak choćby głośny w mediach przypadek „zawirusowania” przez hackerów głównej strony internetowej hiszpańskiej prezydencji, gdzie na kilka godzin zdjęcie premiera José Luisa Rodrígueza Zapatero zostało zastąpione zdjęciem Jasia Fasoli – czyli brytyjskiego komika Rowana Atkinsona). Jakkolwiek by to nie brzmiało anegdotycznie, właśnie takie drobiazgi i lapsusy ciążyą na wizerunku prezydencji.

Cieniem na hiszpańskiej prezydencji położyła się także szczególnie trudna, by nie rzec tragiczna sytuacja hiszpańskiej gospodarki (głęboka recesja, skokowy wzrost bezrobocia itp.). Podważyła ona wiarygodność Hiszpanii jako państwa, które ma nadawać kierunek unijnym dyskusjom o zarządzaniu gospodarczym.

Także Węgrzy rozpoczęli swoją prezydenturę od poważnego problemu politycznego. Kontrowersyjna reforma prawa prasowego przeforsowana przez rząd Fidesz

(wprowadzająca groźbę drakońskich kar nakładanych na media za niejasno zdefiniowane „przewinienia”) spotkała się z potężną krytyką polityków, organizacji międzynarodowych (m.in. OBWE) i środowisk opinio-twórczych w pozostałych państwach unijnych. Doszło do tego, że minister spraw zagranicznych Luksemburga Jean Asselborn stwierdził publicznie, że ta sprawa „pod-daje w wątpliwość, czy takie państwo [Węgry – przyp. aut.] ma prawo kierować Unią”. Z kolei w niemieckiej prasie pojawiły się teksty opatrzone tytułami w rodzaju *Węgry – Führerstaat* (tłumaczenie wydaje się zbędne). Nawet media zazwyczaj wyważone nie szczędziły Węgrom niezwykle krytycznych uwag. Tygodnik „The Economist” pisał, że „Unia Europejska ma niewiele prawnych sposobów, żeby powstrzymać liderów politycznych Węgień przed podkopywaniem demokracji”¹⁷.

Trudno o gorszy start dla prezydencji – i gorsze recenzje opiniotwórczych mediów. W chwili powstawania tego tekstu nie było jeszcze jasne, w jakim stopniu ten zły medialny start węgierskiej prezydencji przełoży się na dalszą jej działalność. Można jedynie domniemywać, że zły początek zaciąży na ostatecznej ocenie Węgrów.

Z perspektywy polskiej prezydencji kluczowe jest więc zagwarantowanie, że podobna sytuacja się nie powtórzy. Stworzenie takich gwarancji jest zadaniem dla polityków (zarówno po stronie koalicji rządzącej koalicji PO-PSL, jak

17 *Hungary's Other Deficit*, „The Economist”, 8 stycznia 2010.

i opozycji), kłopoty Węgrów (tak jak wcześniej kłopoty Czechów) w dużej mierze są bowiem pochodną decyzji politycznych.

Znów można odwołać się do doświadczeń Hiszpanów: jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji hiszpański rząd konsultował jej program z opozycją; ministrowie regularnie informowali parlament o postępach prac.

★ Subiektywna ocena, czy prezydencja zakończyła się sukcesem, czy porażką, zależy od tego, jak prezydencja jest postrzegana.

Na owo postrzeganie decydujący wpływ ma przekaz medialny.

Obok subiektywnej oceny trzeba też pamiętać o obiektywnej, merytorycznej analizie. Patrząc z tej perspektywy, warunkiem sukcesu prezydencji jest efektywność w zarządzaniu sprawami UE, umiejętność rozwiązywania konfliktów.

★ Wybory parlamentarne odbywające się w trakcie prezydencji nie skazują jej na automatyczną porażkę w odbiorze medialnym, jednak mogą spowodować wizerunkowe straty – zwłaszcza gdy wynik wyborów jest niekorzystny dla partii sprawującej władzę i organizującej prezydencję.

★ Prezydencja zakończy się sukcesem, jeśli zostaną spełnione trzy warunki:
– będzie przygotowana merytorycznie i logistycznie, włączając w to umiejętność mediacji

i rozwiązywania sporów. To przełoży się bowiem na sukces w postaci postępów procesu legislacyjnego i/lub podjętych decyzji, zawartych porozumień z państwami trzecimi itp.;

- przedstawi ważne i interesujące dla innych krajów tematy do dyskusji, które mogą stać się podstawą do reform w Unii Europejskiej;
- nie będzie wywoływać kontrowersji, emocji (i zdziwienia unijnych partnerów), będących pochodną wydarzeń na krajowej scenie politycznej.

8

Prezydencja z kulturą, dla obywateli

Polski rząd chce, żeby prezydencja była nie tylko ważnym wydarzeniem politycznym, wzmacniającym pozycję Polski w Unii Europejskiej, ale by stała się także wydarzeniem społecznym i kulturalnym.

Zwłaszcza to ostatnie słowo jest ważne. Stało się już tradycją, że półroczne rządy w Unii to okazja do intensywnej promocji danego kraju. A co bardziej nadaje się do tego celu niż potencjał kulturalny? W ciągu ostatnich lat podziw mogła wywoływać odporność polskiej gospodarki na kryzys, euroentuzjazm Polaków, ale to polska kultura była, jest i będzie naszym „towarem eksportowym”.

Już w 2009 roku rząd podkreślał, że ciekawy program artystyczny zaangażuje bezpośrednio artystów polskich i międzynarodowych. Rezultatem będzie dotarcie z przekazem o Polsce i jej roli w Unii do masowego odbiorcy¹⁸.

Organizację kulturalnej części polskiej prezydencji w Unii powierzono trzem instytucjom: Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Narodowemu Instytutowi Audiowizualnemu oraz Instytutowi Adama Mickiewicza.

18 „Wytyczne dot. Polityki Komunikacyjnej Polskiej Prezydencji w Radzie UE w 2011 r.”, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2009.

Uzgodniony przez te instytucje program kulturalny opiera się na pięciu wiodących projektach:

- ★ **Karol Szymanowski** – promocja twórczości artysty uważanego za drugiego po Fryderyku Chopinie najwybitniejszego polskiego kompozytora;
- ★ **Rok Czesława Miłosza** – organizatorzy będą starali się przybliżyć Europie poglądy noblisty na temat tożsamości wschodnioeuropejskiej, co może okazać się niezwykle przydatne w kontekście Partnerstwa Wschodniego;
- ★ **Biuro Podróży** – seria spektakli dla masowej widowni, opartych na opowiadaniach Stanisława Lema i w wykonaniu teatru Biuro Podróży. Przedstawienia (m.in. *Bajki robotów*) mają być organizowane na najbardziej znanych placach Europy, m.in. brukselskim Grande Place, berlińskim Potsdamer Platz itp.;
- ★ **Przewodnik do Polaków** – cykl telewizyjnych i kinowych filmów dokumentalnych, opowiadających m.in. o polskiej muzyce rozrywkowej, kuchni, obyczajach;
- ★ **I, CULTURE** – projekt-performance polegający na odsłanianiu we wszystkich stolicach unijnych, na dużych powierzchniach w przestrzeni publicznej, hasła „I, CULTURE © Made in the EU, Trademarked in Poland”.

Program kulturalny będzie realizowany równolegle w kraju i za granicą. W Polsce odbędą się największe wydarzenia – takie jak wielki koncert z okazji rozpoczęcia prezydentury 1 lipca w Warszawie. Jednak dużo „punktowych” wydarzeń będzie miało miejsce w wybranych stolicach europejskich. I tak w Berlinie (w muzeum Martin-Gropius-Bau) zostanie otwarta duża wystawa „1000 lat sąsiedztwa polsko-niemieckiego”. Planowany jest też koncert w Niemieckiej Operze Narodowej.

Z oczywistych względów wiele wydarzeń kulturalnych odbędzie się też w Brukseli, unijnej stolicy. Wystawy, przedstawienia i koncerty odbędą się w najbardziej prestiżowych salach: Palais des Beaux-Arts, teatrze La Monnaie (m.in. koncertowe wykonanie opery Karola Szymanowskiego *Król Roger*, 9 września 2011 roku).

Innym ważnym wydarzeniem „kulturalnym” – choć z dużą domieszką polityki – organizowanym w trakcie prezydentury będzie wrześniowy Europejski Kongres Kultury, połączony z nieformalnym spotkaniem unijnych ministrów kultury. Ranga polityczna – obecność dwudziestu siedmiu ministrów – powoduje, że EKK będzie najważniejszym wydarzeniem krajowym organizowanym przez MKiDN w trakcie prezydentury.

Ambicją rządu jest, by polska prezydentura stała się wydarzeniem „obywatelskim” – a więc nie kumulacją następujących po sobie rządowych imprez, toczących się obok życia przeciętnych obywateli. Organizatorzy prezydentury chcą uniknąć scenariusza, w którym Polakom

prezydencja kojarzyć się będzie wyłącznie z oficjalnymi wydarzeniami politycznymi, oglądanymi w telewizji, oraz z jeszcze większymi korkami w miastach, spowodowanymi przejazdem kolumn rządowych samochodów, wiozących polskich i zagranicznych oficjeli na jakieś spotkanie (całkowicie niezrozumiałe dla przeciętnej Kowalskiej i przeciętnego Nowaka). Cel jest inny: prezydencja ma być wydarzeniem, z którym każdy wyborca będzie mógł choć trochę się identyfikować – choćby poprzez możliwość wzięcia udziału w społecznej debacie na temat Unii Europejskiej.

Z dotychczasowych doświadczeń innych krajów Unii wynika, że społeczeństwa zdają sobie sprawę, że w danym momencie ich rząd sprawuje kierownictwo w Unii. Badania Eurobarometru wykazały, że jest to świadomość na przeciętnym poziomie 70 procent, ale zdarzały się rekordy – w 2008 roku aż 92 procent Słoweńców wiedziało, że ich kraj (notabene jako pierwsze państwo Europy Środkowej) zarządza działaniami wspólnoty.

Sama świadomość jednak nie wystarczy. Rząd ma już kilka pomysłów, jak wciągnąć możliwie dużą liczbę obywateli do faktycznej dyskusji o Unii i polskiej prezydencji. Pomysł pierwszy (i najbardziej oczywisty) to wykorzystanie organizacji pozarządowych. Już od 2010 roku odbywają się spotkania z sektorem NGO. Część organizacji pozarządowych (np. prywatny think tank demosEuropa) zostały wręcz wciągnięte do pracy nad oficjalnym programem polskiej prezydencji.

Innym pomysłem na dotarcie do przeciętnych Polaków jest wykorzystanie istniejących od dawna Szkolnych Klubów Europejskich. Nauczyciele animujący Kluby będą mogli wziąć udział w konkursie na najlepszy scenariusz „lekcji europejskiej”, poświęconej polskiemu przewodnictwu w Radzie UE. Dzięki patronatowi Ministerstwa Edukacji Narodowej, w drugiej połowie 2011 roku w szkołach w całej Polsce odbędą się lekcje na temat prezydencji – na podstawie zwycięskich scenariuszy.

Z kolei na drugi, trzeci i czwarty kwartał 2011 roku planowana jest organizacja ogólnopolskich spotkań otwartych – debat o prezydencji dla szerokiej publiczności, z udziałem zaproszonych gości (m.in. przedstawicieli świata nauki). By maksymalnie zachęcić do udziału w dyskusji, spotkania będą organizowane w tzw. przestrzeni miejskiej – w bibliotekach, lokalnych centrach kultury, kawiarniach itp. Będą się odbywać w tym samym terminie w całej Polsce, co – zdaniem rządu – powinno ułatwić ich medialną promocję.

Trudno wykazać bezpośredni, natychmiastowy wpływ prezydencji na codzienne życie Polaków (może poza pewnymi i chwilowymi zmianami natury logistycznej: czasowo zamkniętymi ulicami i obiektami w wybranych miastach, dużym obłożeniem hoteli itp.). Wpływ prezydencji na codzienne życie ma charakter pośredni i długofalowy. Umocnienie pozycji Polski w Unii, przyspieszenie reform rynkowych, zwiększenie atrakcyjności (i rozpoznawalności) Polski dla inwestorów

– to wszystko będzie miało pozytywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Udana prezydentura pomoże w przełamywaniu negatywnych stereotypów (a te wciąż mają znaczenie w globalnej gospodarce). W trakcie swojej prezydentury Polska zaprezentuje się jako państwo otwarte, dynamiczne, kreatywne i świadome swojej roli w Europie.

Tak samo ważny będzie wpływ prezydentury na samoocenę (jeśli tak można napisać) Polaków: udana prezydentura będzie dla nas powodem do dumy, bo przekona nas (tak samo jak zagraniczną opinię publiczną), że NASZE państwo jest sprawne, nowoczesne i może zarządzać europejską wspólnotą nie gorzej niż kraje zachodnioeuropejskie, o znacznie dłuższej tradycji demokratycznej i wolnorynkowej, włączając w to europejskie potęgi – Francję, Niemcy i Wielką Brytanię.

Trudno o lepszy balsam dla polskiej *psyche*.

Spis treści

<i>Róża Thun</i> Nasza wspólna sprawa	3
<i>Andrzej Halicki</i> Przypomnijmy europejskie obowiązki	5
1 Czym jest prezydencja? Co się zmieniło w funkcjonowaniu prezydencji po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego?	9
2 Prezydencja – rozjemca i moderator	19
3 Co Polska chce zaproponować Unii? Priorytety polskiej prezydencji	24
4 Niespodzianki prezydencji: jak reagować na wydarzenia na świecie?	41
5 Czy Polska będzie w stanie ustanowić wzorzec prezydencji na kolejne dziesięciolecie?	45
6 Dlaczego polska prezydencja ma duże szanse na bycie udaną?	48
7 Co decyduje o sukcesie prezydencji?	52
8 Prezydencja z kulturą, dla obywateli	58

© Copyright by Instytut Obywatelski

© Konrad Niklewicz, Warszawa, styczeń 2011

Projekt graficzny: Hanna Milanowicz

Instytut Obywatelski jest formułą realizowania przez partię Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej działalności eksperckiej i wydawniczo-edukacyjnej, związanej z działalnością statutową. Instytut Obywatelski stanowi ekspercki think tank badawczo-analityczny.

Głównym celem Instytutu Obywatelskiego jest promowanie i upowszechnianie idei obywatelskości, wskazanie konieczności zaangażowania obywateli w życie publiczne, wypracowanie mechanizmów współpracy umożliwiających i rozwijających kooperację pomiędzy politykami różnych szczebli, przedstawicielami mediów i obywatelami.

Działalność Instytutu sprowadza się między innymi do:

- prowadzenia projektów badawczych i analitycznych pomagających budować autentyczne społeczeństwo obywatelskie;
- inicjowania debat społecznych angażujących polityków różnych szczebli, dziennikarzy, naukowców, przedstawicieli organizacji pozarządowych i działaczy społecznych, a także samych obywateli;
- wskazywania zagrożeń dla jakości życia publicznego;
- proponowania usprawnień i wypracowanie narzędzi wspomagających rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Instytut prowadzi badania, przygotowuje raporty i analizy, prowadzi warsztaty dotyczące istotnych kwestii związanych ze społeczeństwem obywatelskim, współpracując z gronem ekspertów z różnych ośrodków akademickich i naukowych.

Główne pola zainteresowań i działalności

Instytutu Obywatelskiego to:

- [obywatelskaPolityka](#)
- [obywatelskieSpołeczeństwo](#)
- [obywatelskaEuropa](#)
- [obywatelskaGospodarka](#)
- [obywatelskaKultura](#)



ul. Wiejska 14 lok. 5
00-490 Warszawa
www.institutobywatelski.pl
biuro@institutobywatelski.pl