

PIOTR IDCZAK
IDA MUSIAŁKOWSKA
Poznań

PRIORYTETY POLSKIEGO PRZEWODNICTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Polska już od dłuższego czasu przygotowuje się do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (RUE). Jego sprawowanie przypada na drugą połowę 2011 r. (lipiec-grudzień). Jest to dla Polski nowe wyzwanie wymagające zwiększonego wysiłku administracji publicznej, w tym samorządowej, organizacji pozarządowych oraz wolontariuszy.

Jak pokazują doświadczenia krajów, które sprawowały już prezydencję (np. Niemiec) w tym okresie zazwyczaj rośnie poparcie dla procesów integracyjnych wśród społeczeństwa kraju prezydencji¹. Dzięki organizowaniu spotkań ministerialnych w wielu częściach kraju, a nie tylko w stolicach państw sprawujących prezydencję, można przybliżyć mieszkańcom sprawy Unii Europejskiej².

Prezydencja polega przede wszystkim na sprawnym zarządzaniu i koordynacji prac instytucji unijnych, a w szczególności RUE. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony w 2009 r. zmienił się sposób sprawowania przewodnictwa. Pierwszą grupą krajów, które „przetestowały” zapisy traktatu w tym zakresie jest tzw. *trio*: Hiszpania – Belgia – Węgry. Kolejne *trio* obejmuje Polskę, Danię i Cypr. Polska prezydencja rozpoczyna osiemnastomiesięczny okres przewodniczenia w RUE. Mimo wspólnych planów i ustaleń priorytety prezydencji są wypadkową kwestii istotnych bądź charakterystycznych dla danego państwa członkowskiego oraz interesów ważnych w danym czasie dla Unii Europejskiej. Priorytety te konsultowane są z przewodniczącym Rady Europejskiej, swoistym odpowiednikiem ministra spraw zagranicznych UE – wysokim przedstawicielem ds. spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Parlamentem Europejskim.

¹ W. Jahn-Hommer, *The EU Presidency as a media topic: role of the Federal Press and Information Office*, wykład podczas seminarium *How to manage a presidency*, Europäische Akademie Berlin, UAM, 14-19.04.2009, Berlin 2009.

² A. Fuksiewicz, A. Łada, *Czeska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Spojrzenie z Polski*, Instytut Spraw Publicznych, <http://prezycjencjaue.gov.pl/do-pobrania> (data wejścia na stronę 20.02.2011), s. 17.

W ostatnich latach dominującym tematem stał się kryzys gospodarczy i jego konsekwencje w samej UE: kwestia funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej i dalsza integracja; konieczność cięć budżetowych, które determinują dyskusję na temat budżetu wspólnotowego na kolejne lata (2011-2013) oraz kształtu kolejnych wieloletnich ram finansowych – w latach 2014-2020. Jedną z najważniejszych grup wydatków w UE stanowią wydatki na politykę spójności. Tym samym wspomniane konsekwencje kryzysu dotyczące wielkości budżetu odbijają się też na dyskusjach nad nową polityką spójności i zasadnością jej utrzymania. Ponadto bieżące wydarzenia na kontynencie afrykańskim determinują sposób definiowania polityki zagranicznej, w tym polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej. Kolejnym wyzwaniem jest kwestia bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego, na które m.in. zwracają uwagę zapisy nowej strategii UE Europa 2020.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie mechanizmów sprawowania przewodnictwa w RUE po zmianach wynikających z traktatu lizbońskiego, mechanizmu kształtowania priorytetów agendy oraz założeń polskiej prezydencji w szczególności dotyczących problemów gospodarczych UE.

PRZEWODNICTWO PAŃSTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Sprawowanie przewodnictwa w RUE oznacza dla kraju członkowskiego przejście funkcji koordynacji nad całością prac i posiedzeń oraz reprezentowanie Rady wobec innych instytucji unijnych. W pierwszym przypadku od państwa sprawującego prezydencję oczekuje się przede wszystkim sprawności organizacyjnej i administracyjnej. W drugim natomiast pożądana jest biegłość pod względem proceduralnym i merytorycznym w zakresie procedury ustawodawczej. Kompetencje te są szczególnie istotne, jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż Rada – pomimo zmian wzmacniających rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym – nadal pozostaje głównym organem ustawodawczym UE. Ponadto jako organ międzyrządowy, z jednej strony reprezentuje interesy państw członkowskich, gdyż jej członkowie odpowiadają za swoją działalność przed własnymi rządami, a z drugiej – podejmuje decyzje dotyczące obszaru polityki wewnętrznej tych państw, a także polityki międzypaństwowej i ponadpaństwowej w imię interesów całej UE. Kraj obejmujący sześciomiesięczne przewodnictwo w Radzie musi pełnić rolę mediatora zorientowanego na poszukiwanie rozwiązań kompromisowych i dobrego zarządzającego procesem decyzyjnym, przedkładającego interes unijny nad interes narodowy. Traktat z Lizbony wprowadził rotacyjną prezydencję osiemnastomiesięczną składającą się z uprzednio ustalonych grup trzech państw członkowskich (*trio*)³.

³ Deklaracja nr 9 odnosząca się do art. 16 ust. 9 traktatu o Unii Europejskiej w powiązaniu z art. 236 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Grupy (*trio* prezydencji) tworzone są na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich różnorodności i równowagi geografii-

Każde państwo z trójki przewodniczy przez sześć miesięcy poszczególnym składom Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, a pozostali członkowie grupy wspierają kraj sprawujący prezydencję we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu. Rozwiązanie to ukierunkowane na długofalowe działanie z pewnością przyczyni się do zwiększenia spójności i efektywności funkcjonowania UE. Zasadnicze role prezydencji w dalszym ciągu pozostają jednak niezmiennione:

- menadżera, odpowiedzialnego za organizowanie, koordynowanie i przewożenie wszystkim posiedzeniom Rady i jej organom pomocniczym, w tym także konferencjom międzyrządowym (*IGC*),
- mediatora, nastawionego na dochodzenie do konsensusu w negocjacjach, zwłaszcza podczas *IGC*, proponującego rozwiązania kompromisowe, często na drodze wzajemnych ustępstw, próbującego pogodzić wrażliwe interesy wszystkich zaangażowanych stron,
- lidera, promującego inicjatywy politycznie i priorytety prezydencji zmierzające do pogłębienia procesu integracji europejskiej oraz usprawniające funkcjonowanie UE,
- przedstawiciela UE w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych działającego jako łącznik pomiędzy Radą a innymi instytucjami unijnymi, jak również między UE a zagranicą⁴.

Ogólnie rozumiana organizacja prac Rady należy do podstawowych zadań, jakie stoją przed każdym państwem sprawującym prezydencję. Podczas sześciomiesięcznego przewodnictwa istota roli menadżera koncentruje się wokół merytorycznego przygotowania oraz terminowej koordynacji blisko 4 tys. posiedzeń Rady na różnych poziomach (grup roboczych, komitetów, *COREPER*, Rady Ministrów). Poza obsługą logistyczną posiedzeń odbywających się na wszystkich poziomach roboczych kraj sprawujący prezydencję przy współpracy z Sekretariatem Generalnym RUE odpowiedzialny jest także za przygotowanie, tłumaczenie, a następnie archiwizowanie dokumentacji związanej z porządkiem obrad. Przygotowuje porządek obrad, kierując dyskusją decyduje o postępie prac nad określoną sprawą, przewodniczy posiedzeniom oraz prowadzi negocjacje przedkładając propozycje rozwiązań kompromisowych. Sprawne i efektywne wypełnianie roli menadżera obliguje do wcześniejszego przygotowania odpowiedniej strategii negocjacyjnej i dokładnego określenia, jakiego rodzaju sprawy, na jakim poziomie Rady i do jakiego momentu powinny być procedowane. Z tym wiąże się konieczność

czej w ramach Unii. Oznacza to, iż przy obecnym składzie liczebnym państw UE okres oczekiwania na prezydencję wyniesie 13 i pół roku oraz w *trio* nie powinno znajdować się więcej niż jedno duże państwo członkowskie, powinni być reprezentowani starzy i nowi członkowie, a ponadto należy unikać dominacji tzw. koalicji geograficznych. Wydaje się, że implementacja tych zasad ze względów praktycznych może być bardzo trudna.

⁴ L. Quaglia, E. Moxon-Browne, *What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared*, „Journal of Common Market Studies” vol. 44, nr 2, 2006, s. 351.

zapewnienia urzędników posiadających fachową wiedzę w określonym obszarze oraz niezbędne doświadczenie i odpowiednie umiejętności strategiczno-dyplomatyczne. Ukształtowana praktyka w tym zakresie wskazuje, iż skuteczne prowadzenie obrad określonego gremium, osiągnięcie założonego celu, powinno być poprzedzone odpowiednio wczesnym przedłożeniem delegacjom narodowym porządku obrad oraz dokumentacji. Umożliwia to zapoznanie się przez zainteresowane strony z poruszonymi kwestiami i w efekcie pole negocjacyjne ogranicza się do punktów najbardziej spornych. Otrzymuje się wtedy dodatkowy czas na podjęcie interwencji oraz przygotowanie i przedstawienie propozycji konkretnych zmian dotyczących spraw budzących najwięcej wątpliwości. W efekcie działania tej praktyki skraca się czas przeznaczony dla poszczególnych delegacji i cała procedura podejmowania decyzji przebiega efektywniej⁵.

Rola mediatora, przy założeniu, że kraj obejmujący prezydencję w sferze zarządzania zmierza do osiągnięcia założonego celu, polega na poszukiwaniu konsensusu pomiędzy stanowiskami państw członkowskich reprezentowanymi podczas negocjacji w Radzie, negocjacjami wewnątrzinstytucjonalnymi odbywającymi się między Radą a Parlamentem Europejskim, a także między Radą i państwami trzecimi w obszarze polityki handlowej⁶.

W tym miejscu należy dodać, iż wejście w życie traktatu lizbońskiego spowodowało m.in. wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w przyjmowaniu unijnych aktów prawnych. Wprowadzona przez traktat zwykła procedura ustawodawcza (zmodyfikowana dawna procedura współdecydowania) dzieli uprawnienia legislacyjne w równym stopniu między Parlament i Radę UE, dając zarówno Parlamentowi, jak i Radzie prawo odrzucenia przedłożonej przez Komisję propozycji legislacyjnej. Oznacza to, iż w wielu dziedzinach Parlament będzie miał takie same uprawnienia w podejmowaniu decyzji, jak Rada⁷. Wzrost uprawnień Parlamentu oznacza, że współpraca z tą instytucją staje się szczególnie istotna. Prezydencja nie może ograniczyć się do sprawnego prowadzenia negocjacji w Radzie i liczyć na to, iż Parlament automatycznie zaakceptuje przyjęte porozumienie przez przedstawili ministerstw krajów członkowskich. Należy również obserwować negocjacje toczące się w Parlamencie i wspólnie z postami uzgadniać ostateczny kształt aktu

⁵ D. Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidenschaften*, Diskussionspapier der FG 1, SWP Berlin, 2007, s. 10-11.

⁶ *Ibidem*, s. 11.

⁷ Zmiany wprowadzone przez traktat rozszerzyły jej stosowanie na około czterdzieści nowych obszarów legislacyjnych. Dotyczą one zwłaszcza tzw. obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (kontrola granic, polityka azylowa, imigracyjna, współpraca sądowicza itd.), wspólnej polityki rolnej oraz w pewnym zakresie także polityki handlowej. Parlament uzyskał też, równorzędny z Radą, wpływ na unijny budżet przez zniesienie dotychczasowego podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe i objęcie budżetu dotychczasową procedurą współdecydowania. Źródło: A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *Parlament Europejski jako partner polskiej Prezydencji*, „Analizy i opinie” nr 112, ISP 2010, s. 5.

prawnego. Zwiększa to prawdopodobieństwo sukcesu negocjacji, a wiedza na temat stanowiska Parlamentu usprawnia proces decyzyjny⁸.

W procesie negocjacji należy zająć się też bilateralnym sondowaniem stanowisk uczestniczących stron. Na tej drodze dochodzi do identyfikacji stanowisk wspólnych, „targowania się” z delegacjami narodowymi w zakresie postulatów odmiennych i w końcowej fazie do formułowania propozycji kompromisowych akceptowalnych przez wszystkich bądź zdecydowaną większość. Ważnym instrumentem wspierającym dążenie do osiągnięcia konsensusu jest powołanie grup eksperckich lub tworzenie grup, tzw. przyjaciół prezydencji (*Friends of the Presidency Group*), które składają się z przedstawicieli państw reprezentujących podobne stanowiska i – równoległe do negocjacji prowadzonych w różnych gremiach – pomagają wypracować propozycje kompromisowe i tym samym przyspieszają proces podejmowania decyzji. Przyjęcie właściwej i skutecznej strategii decyzyjnej nawet w sytuacjach, gdy w niektórych gremiach uzgodniono wspólne stanowisko, jest także ważnym instrumentem wspierającym skłonność delegacji narodowych do ustępstw i gotowość przyjęcia rozwiązań kompromisowych. Przy wykonywaniu funkcji mediatora kwestią wymagającą zasygnalizowania są interesy kraju sprawującego prezydencję. Przyjmuje się, iż pełnienie tej funkcji wiąże się z zasadą bezstronności i powinno prowadzić do osiągnięcia porozumienia między wszystkimi państwami wyrażającego interes całej UE. W związku z tym w sytuacjach, gdy prezydencja ze względu na interes narodowy lub inne zastrzeżenia nie byłaby w stanie zapewnić koniecznej neutralności, możliwe jest, aby Komisja Europejska, której przedstawiciele uczestniczą we wszystkich posiedzeniach Rady, przejęła funkcję mediatora. W szczególnych przypadkach może to również uczynić Sekretariat Generalny Rady. Urzędnicy Sekretariatu posiadają niezbędne kompetencje merytoryczne, taktyczne i strategiczne do tego, aby wspierać kraj obejmujący prezydencję. Ponadto poza czysto technicznym doświadczeniem odznaczają się neutralnością polityczną, co czyni ich ważnymi sprzymierzeńcami w wypracowywaniu kompromisu między państwami członkowskimi. Dodać należy, że częściowo to Sekretariat wypracowuje propozycje konsensusu i z odpowiednim wyprzedzeniem przedstawia je prezydencji, a częściowo nawet otrzymuje mandat od Rady, by przejąć pośrednictwo w mediacjach między skonfliktowanymi stronami. Nie zmienia to jednak faktu, iż pełna odpowiedzialność za przebieg procedury decyzyjnej spoczywa na kraju sprawującym prezydencję⁹.

Kraj sprawujący prezydencję w roli lidera politycznego koncentruje swoje wysiłki wokół nadania bieżącym dyskusjom dotyczącym przyszłych wyzwań UE realnego znaczenia w formie długookresowego planu działania. Delegacje narodowe muszą liczyć się z tym, że ich krótkookresowe, narodowe interesy zostaną podporządkowane długookresowemu celowi europejskiemu. Jest to także sposób,

⁸ *Ibidem*, s. 5-6.

⁹ D. Kietz, *op. cit.*, s. 11-12.

aby ożywić trudne negocjacje oraz długo ciągnące się debaty i nadać im nowy impuls¹⁰. Prezydencja może przyczynić się do wzrostu świadomości na temat określonych problemów i przekonać Komisję do aktywnego działania w określonym obszarze. W odpowiedzi na wskazane problemy składa się propozycje konkretnych rozwiązań i buduje porozumienie w celu ich wprowadzenia w życie. Ponadto można przedstawić i wdrożyć nowe praktyki postępowania kształtujące współpracę w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w obszarach, w których do tej pory trudno było osiągnąć porozumienie¹¹. Propozycje inicjatyw i najważniejsze priorytety określone są w programie działania-agendzie. W świetle obowiązujących przepisów program działań Rady powinien być przygotowywany w ścisłej współpracy z Komisją i przewodniczącym Rady Europejskiej, a także przewodniczącym Rady do Spraw Zagranicznych w zakresie dotyczącym działalności tego składu Rady. *Trio* ma obowiązek uwzględnić w nim również istotne kwestie wynikające z zainicjowanych przez Komisję rozmów dotyczących priorytetów politycznych na dany rok. Jako jednolity dokument powinien być przedstawiony miesiąc przed rozpoczęciem danego okresu i następnie zatwierdzony przez Radę do Spraw Ogólnych¹².

Trio i program działań jest odpowiedzią na często pojawiający się zarzut o ograniczonym oddziaływaniu prezydencji na funkcjonowanie UE i braku realnych możliwości realizacji agendy w cyklu sześciomiesięcznym. W tym kontekście zrozumiałą wydaje się pogląd, iż utożsamianie wpływu agendy na funkcjonowanie UE z wprowadzaniem tylko nowych inicjatyw politycznych jest zbyt wąskie¹³. Rolę prezydencji jako lidera politycznego inicjującego nowe kierunki rozwoju należy pojmować zdecydowanie szerzej. Właściwszy wydaje się termin kształtowania agendy (*agenda shaping*), zwłaszcza w odniesieniu do osiemnastomiesięcznego programu działań. Jest to pojęcie w swej konstrukcji obejmujące trzy alternatywne wzajemnie wykluczające się formy oddziaływania agendy: ustalanie (*agenda setting*), zarządzanie (*agenda structuring*), redukcja (*agenda exclusion*). W pierwszym przypadku można mówić o wprowadzaniu do agendy nowych spraw, które nie zostały poruszone przez wcześniejsze prezydencje lub których realizacja podyktowana jest bieżącą sytuacją. Zarządzanie agendą odbywa się już w warunkach trwającej prezydencji i polega przede wszystkim na uwypuklaniu prac nad daną sprawą bądź – w zależności od postępów negocjacyjnych – na odkładaniu lub opóźnianiu ich realizacji. Redukcja agendy oznacza zaniechanie podjęcia określonej sprawy na skutek uzasadnionych przyczyn lub jej zupełne usunięcie z programu¹⁴.

¹⁰ *Ibidem*, s. 15.

¹¹ J. Tallberg, *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, „Journal of European Public Policy” vol. 10, nr 1, 2003, s. 7-8.

¹² Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (2009/937/UE), art. 2 ust. 6.

¹³ J. Tallberg, *op. cit.*, s. 2-4.

¹⁴ *Ibidem*, s. 4-13.

Postrzeganie realizacji agendy według zarysowanego schematu może być umotywowane chociażby przez specyfikę funkcjonowania systemu unijnej legislacji. Prezydencja jako główny rozgrywający aktor podejmuje trud wypracowania porozumienia satysfakcjonującego delegacje wszystkich państw członkowskich. W wyniku prowadzonych negocjacji dochodzi często do ustalenia wspólnego stanowiska na drodze wzajemnych ustępstw. Efekt końcowy może jednak różnić się od początkowo zakładanego, zarówno pod względem ostatecznego kształtu przyjętego rozwiązania, jak i czasu jego realizacji. Państwu sprawującemu prezydencję, które dysponuje przewagą w postaci silnej pozycji w określonym obszarze europejskiej polityki, będzie znacznie łatwiej przekonać innych i osiągnąć zamierzone cele niż w przypadku państw nieposiadających takiej pozycji. W wielu przypadkach powodzenie prezydencji w kwestii realizacji jej priorytetów zależy także od długości trwania okresu negocjacji. Proces negocjacji można podzielić na główne etapy¹⁵, które mogą na siebie zachodzić (ryc. 1). Pierwszy z nich to etap przedstawienia propozycji legislacyjnej (PL) przypadający na okres poprzedzający objęcie prezydencji. W drugim etapie (A – akceptacja) następuje przyjęcie propozycji przez Komisję. Trzeci etap (P) określany jest mianem pośredniego (intermediary/pośredni), gdyż przypada między etapem A a etapem ostatnim (D – decyzja), podczas którego następuje ostateczne głosowanie. Etap D to jednocześnie moment przyjęcia decyzji przez Radę – sukces prezydencji. Każdy z etapów z wyjątkiem fazy pośredniej może trwać maksymalnie sześć miesięcy, czyli dokładnie okres jednej prezydencji.

Na podstawie weryfikacji empirycznej przedstawionego modelu można stwierdzić, iż „nie opłaca się” sprawować prezydencji we wczesnych etapach procesu negocjacyjnego¹⁶. Zasadnicze negocjacje odbywają się wtedy na poziomie *COREPER* i grup roboczych, gdzie silny lobbings wywiera znaczący wpływ na kształt ostatecznej decyzji. Czas na przeprowadzenie całej procedury może okazać się niewystarczający. Analiza wykazała również, że prezydencja ma większą siłę przebicia ze swoimi priorytetami na poziomie bardziej scentralizowanego głosowania, tj. w Radzie. Ponadto niezależnie od wielkości kraju czy potęgi gospodarki, na których wprowadzenie opiera się formalna siła głosu, prezydencja na etapie głosowania ma zdecydowanie większy wpływ na proces decyzyjny niż pozostałe kraje¹⁷.

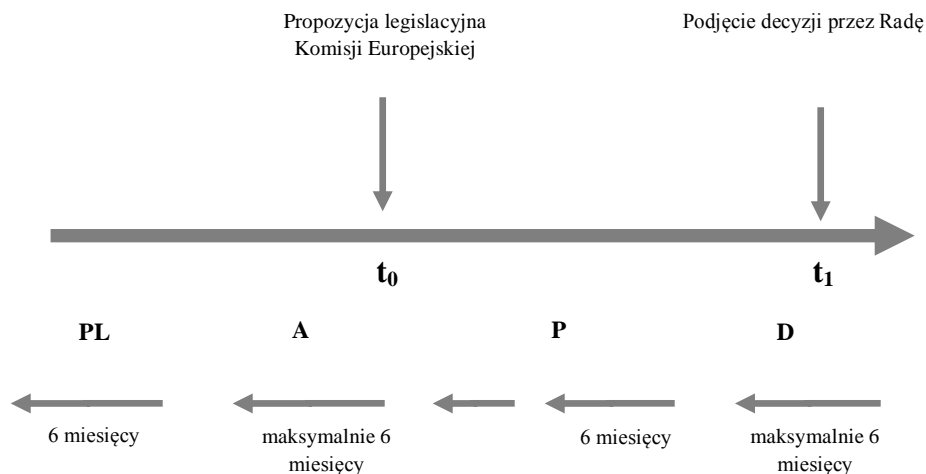
¹⁵ J. Schaik, R. Torenvlied, J. Weesie, F. Stokman, *The Power of the Presidency in EU Council Decision-making*, „European Union Politics” vol. 8, nr 2, 2007, s. 231-232.

¹⁶ Jednakże nie sposób odmówić państwu sprawującemu prezydencję jako pierwsze w *trio* roli „motoru napędowego”, bez względu na to czy jest ono na początku czy na dalszym etapie negocjacji. Jeśli rozpoczyna ono ważne zmiany np. w kwestiach regulacji w zakresie polityki spójności, ram finansowych itd. to mimo wszystko może być postrzegane jako ważny gracz, choć oczywiście, gdyby mierzyć „efektywność” prezydencji wyrażoną liczbą przyjętych aktów prawnych, to wówczas należałoby się zgodzić z autorem publikacji. Źródło: *ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, s. 234-246.

Rycina 1

Schemat przebiegu procesu negocjacyjnego prowadzonego przez prezydencję



Uwagi: PL – propozycja legislacyjna, A – akceptacja propozycji przez Komisję, P – etap pośredni, D – głosowanie w Radzie

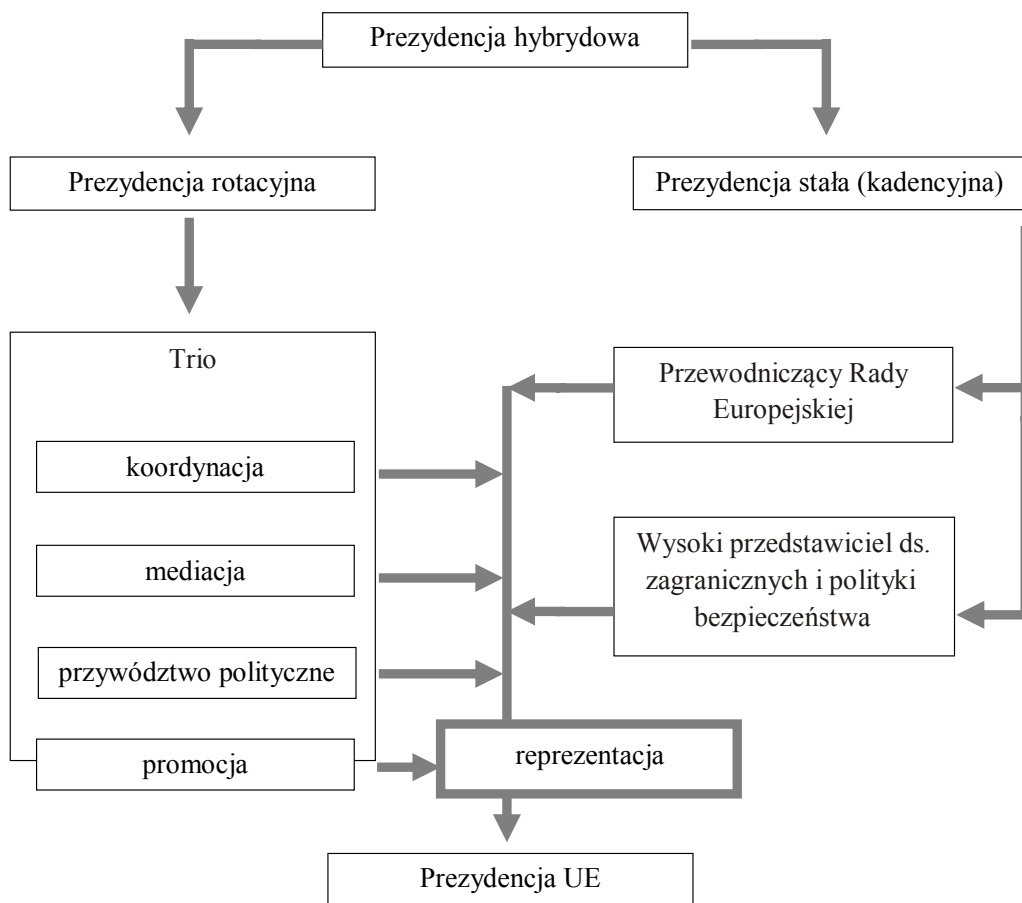
Źródło: J. Schalk, R. Torenvlied, J. Weesie, F. Stokman, *The Power of the Presidency in EU Council Decision-making*, „European Union Politics”, vol. 8, nr 2, 2007, s. 232.

Rola prezydencji jako przedstawiciela UE w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych została znacząco zmodyfikowana w traktacie lizbońskim. Traktat wprowadził prezydencję mającą charakter hybrydowy (*hybrid presidency*), tzn. łączącą elementy stałe i rotacyjne¹⁸. Na prezydencję stałą (kadencyjną) składają się dwa nowe urzędy: przewodniczący Rady Europejskiej i wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który jest jednocześnie członkiem Rady Unii Europejskiej, przewodniczącym jednej z jej konfiguracji – Rady do Spraw Zagranicznych oraz wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Prezydencja rotacyjna, jak już wcześniej wspomniano, sprawowana jest przez *trio*. Pojawienie się dwóch nowych urzędów w znacznej mierze spowodowało ograniczenie kompetencji przewodnictwa rotacyjnego. W największym stopniu dotyczy to roli prezydencji rotacyjnej jako przedstawiciela UE w stosunkach międzynarodowych. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego za relacje zewnętrzne odpowiada wysoki przedstawiciel, który koordynuje całą politykę zagraniczną UE. Funkcje reprezentacyjne wobec państw trzecich będzie sprawował również przewodniczący Rady

¹⁸ *The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations*, Joint Study CEPS, EGMONT and EPC, 2007, s. 45.

Rycina 2

Schemat prezydencji hybrydowej



Źródło: Opracowanie własne

Europejskiej, który swoje zadanie zobowiązany jest wykonywać, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela (ryc. 2).

Obok przygotowania kwestii *stricte* merytorycznych prezydencji nie bez znaczenia pozostaje umiejętność pokazanie dotychczas osiągniętych efektów, a tym samym promocja kraju i jego regionów. Zatem kolejnym naturalnym zadaniem prezydencji, niezwykle istotnym, staje się więc tzw. promocja zewnętrzna, a więc ukazanie odpowiedniego wizerunku kraju i regionów obywatelom innych państw członkowskich. Miasta (i tym samym regiony) wybrane jako gospodarze spotkań grup roboczych szczególnie silnie powinny zadbać o właściwą oprawę logistyczną

(we współpracy z agendami centralnymi), ale również przygotowanie oprawy kulturalnej wydarzeń. Promocją o charakterze wewnętrznym będzie wtedy promocja samej prezydencji, Unii Europejskiej oraz procesu integracji europejskiej w kraju. W odniesieniu do kwestii regionalnej można wykorzystać ten element jako element przybliżania UE obywatelom, budowania społeczeństwa obywatelskiego i włączania w organizację spotkań organizacji pozarządowych i wolontariuszy¹⁹.

Realizacji zadań promocyjnych sprzyja niewątpliwie rozproszenie ośrodków, w których odbywają się konferencje i spotkania. Państwa członkowskie przyjmują w tym względzie różne strategie. Na przykład Słowenia przyjęła centralistyczną koncepcję sprawowania prezydencji, której cechą było słabe zaangażowanie regionów czy grup społecznych. Z kolei we Francji, dla wzmocnienia efektu promocyjnego w społeczeństwie, zdecydowano się wiele ważnych wydarzeń zorganizować w miejscowościach innych niż Paryż, np. w Marsylii, Nantes, Lyonie, La Rochelle²⁰.

Zmiany wynikające z obowiązywania nowych regulacji i podziału zadań między kraj sprawujący przewodnictwo i kadencyjne organy UE nie oznacza całkowitego zdjęcia odpowiedzialności za politykę zagraniczną UE z przewodnictwa rotacyjnego. Nadal posiada ona ważne kompetencje zwłaszcza w sytuacjach, gdy funkcja reprezentanta nakłada się na funkcję administracyjną. Polska prezydencja rotacyjna będzie przewodniczyć części organów przygotowawczych Rady do Spraw Zagranicznych, chociaż obradom samej Rady przewodniczyć będzie wysoki przedstawiciel. Ponadto przedstawiciel prezydencji rotacyjnej będzie przewodniczył Komitetowi Stałych Przedstawicieli (*COREPER II*) odpowiedzialnemu za przygotowanie Rady do Spraw Zagranicznych. Z kolei w przypadku prac grup roboczych nastąpił podział sprawowania przewodnictwa na różne kategorie – niektórym przewodniczyć będzie urzędnik Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych podległy wysokiemu przedstawicielowi, a innym urzędnik z kraju sprawującego prezydencję. Należy podkreślić, że prezydencja rotacyjna zgodnie z regulaminem Rady przewodniczy jej obradom, gdy ta zajmuje się tematyką z zakresu polityki handlowej²¹.

Sprawne zarządzanie agendą będzie możliwe dzięki jasno określonym priorytetom prezydencji.

ISTOTA PRIORYTETÓW PREZYDENCJI

Ważnym czynnikiem w znacznej mierze warunkującym skuteczność działań podejmowanych przez kraj obejmujący prezydencję jest odpowiedni dobór prioryte-

¹⁹ P. Idczak, I. Musiałkowska, M. Sapała-Gazda, *Rola regionów podczas przewodnictwa Polski w Radzie UE*, w: Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.

²⁰ *Ibidem*, s. 72.

²¹ A. Fuksiewicz, M. Szczepanik, *op. cit.*, s. 2-3.

tów. Z jednej strony powinny one uwzględniać najistotniejsze w danym okresie obszary aktywności UE, widziane przez pryzmat jej przyszłych kierunków rozwoju, a z drugiej – odpowiadać aspiracjom państwa sprawującego przewodnictwo. Należy jednak mieć na względzie, że zakres swobody w definiowaniu priorytetów przez państwo jest stosunkowo ograniczony. Wynika to przede wszystkim z konieczności zachowania bezstronności w podejmowanych działaniach, ale również z przyjętych uregulowań prawnych (decyzja Rady 2009/937/UE), które narzucają obowiązek współpracy z organami unijnymi w zakresie przygotowania ostatecznego kształtu całego programu działania.

Dobór priorytetów przez państwo przygotowujące się do objęcia prezydencji powinien opierać się na dwóch podstawowych kryteriach: kryterium atrakcyjności (*desirability*) danego zagadnienia dla państwa oraz kryterium prawdopodobieństwa osiągnięcia założonych celów (*feasibility*). Najlepszym z możliwych scenariuszy powinno być wybranie takich priorytetów, które w najwyższym stopniu będą spełniać obydwa te kryteria²². Podejście do ustalania priorytetów – według kryterium pierwszego – zakłada, że państwa proponują przedsięwzięcia zgodne z ich własnymi interesami narodowymi i jednocześnie dającymi się przedstawić jako projekty europejskie akceptowane przez wszystkie państwa i podejmowane w interesie całej UE. Silne promowanie interesów narodowych mogłoby doprowadzić do utraty roli neutralnego mediatora i w konsekwencji osłabienia pozycji negocjacyjnej danego państwa. Z drugiej strony neutralność może okazać się także cechą zupełnie niepraktyczną. Każde państwo poprzez kompetencje wynikające z funkcji prezydencji może istotnie wpłynąć na pogłębienie procesu integracji europejskiej. Zbyttna neutralność może prowadzić do prezydencji bezbarwnej i z perspektywy opinii publicznej widzianej jako biurokratyczna. Taka prezydencja może stać się nieatrakcyjna dla mediów i w rezultacie okazać się wręcz niepożądana. Przekonanie o sukcesie przyjęcia pozycji zupełnie bezstronnej prowadzi niekiedy do paradoksu przejawiającego się tym, że ambitni politycy mogą być czasem bardzo skuteczni w prowadzeniu negocjacji i osiągnięciu porozumienia między państwami członkowskimi²³. Zatem z punktu widzenia państwa przygotowującego się do objęcia prezydencji idealnym rozwiązaniem mogą okazać się inicjatywy uwzględniające jego bieżący interes, ale jednocześnie korzystnie wpływające na jego wizerunek. W przypadku Polski taką inicjatywą w pewien sposób odzwierciedlającą jej interesy oraz związaną z położeniem i sytuacją będzie promocja projektu Partnerstwa Wschodniego – wspólny projektem polsko-szwedzki czy promocji demokracji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

²² M. Jateczak, B. Słomińska, *Dobór priorytetów przez państwa członkowskie sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w latach 2002-2008 – wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKIE” nr 2/2009, 2009, s. 52.

²³ A. Schout, *The presidency as juggler. Managing Conflicting Expectations*, EIPASCOPE, 1998, s. 4.

Drugie kryterium służy do określenia prawdopodobieństwa uzyskania pozytywnego wyniku realizacji zaplanowanych priorytetów. Ważna w tym miejscu już na etapie projektowania jest właściwa ocena, czy państwo przygotowujące się do objęcia przewodnictwa dysponuje środkami i ma możliwości osiągnięcia porozumienia. Ocena taka powinna opierać się na dogłębnym rozpoznaniu punktów spornych oraz przeprowadzeniu z odpowiednim wyprzedzeniem stosowanych analiz, czy pozostałe państwa będą skłonne poprzeć proponowane przedsięwzięcia²⁴, innymi słowy – czy istnieje możliwość wypracowania wspólnego stanowiska państw członkowskich wobec określonego problemu. Kwestia ta jest szczególnie ważna z punktu widzenia grupy trzech państw obejmujących przewodnictwo, gdyż dotyczy ich bezpośredniego zaangażowania się w kształtowanie długofalowej agendy UE, tj. negocjacji założeń do nowej perspektywy finansowej po roku 2013.

PRIORYTETY POLSKIEJ PREZYDENCJI

21 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła dokument, w którym wstępnie określono plany polskiej prezydencji. Kształtowały się one w procesie konsultacji wewnątrz krajowych oraz rozmów z państwami, instytucjami UE i partnerami w ramach *trio* Polska – Dania – Cypr. Ostateczną listę priorytetów i program polskiej prezydencji w Unii Europejskiej przedstawiono w czerwcu 2011 r. Priorytety zaproponowane w dokumencie z 2010 r. uległy ewolucji pod wpływem bieżących wydarzeń zachodzących w UE i na świecie. Zaprezentowano je w dokumencie Rady Ministrów z 15 marca 2011 r. – Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r., przedłożony przez pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE.

Wyłoniono priorytety ogólne oraz plany w poszczególnych obszarach tematycznych (tab. 1.). Priorytety i obszary zestawiono z założeniami nowej strategii Europa 2020, która zastąpiła strategię lizbońską w marcu 2010 r. Ze strategii oraz bieżących propozycji działań Komisji Europejskiej wynikają też założenia polskiego przewodnictwa. Strategia Europa 2020, ustalona na najbliższe dziesięć lat, odnosi się do wizji europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i opiera się na trzech obszarach priorytetowych (tab. 1.). Pierwszy obszar – rozwój inteligentny oznacza rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; drugi – rozwój zrównoważony, polegać ma na wspieraniu gospodarki niskoemisyjnej, efektywniej korzystającej z zasobów i konkurencyjnej; a trzeci – rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu,

²⁴ M. Jateczak, B. Słomińska, *op. cit.*, s. 53-54.

ma za zadanie wspierać gospodarkę charakteryzującą się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającą spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną²⁵.

Aby zrealizować cele w ramach obszarów priorytetowych, Komisja proponuje program Europa 2020, na który składa się kilka projektów przewodnich. Ich wdrażanie jest zadaniem wspólnym dla państw członkowskich i wymaga zaangażowania organizacji działających na poziomie UE, państw członkowskich, władz regionalnych i lokalnych. Projekty te są następujące²⁶:

- Unia innowacji – polega na wykorzystaniu działalności badawczo-rozwojowej i innowacji do rozwiązywania naszych największych problemów oraz likwidacji luki w komercjalizacji wyników badań²⁷.
- Młodzież w drodze – która ma na celu poprawę jakości i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej poprzez wspieranie mobilności studentów i młodych specjalistów. Dąży się do zwiększenia dostępności stanowisk w państwach członkowskich dla kandydatów z całej Europy oraz właściwego uznawania kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.
- Europejska agenda cyfrowa – jej wdrożenie ma przynieść trwałe korzyści gospodarcze i społeczne wynikające z utworzenia jednolitego rynku cyfrowego opartego na bardzo szybkim internecie. Do 2013 r. wszyscy mieszkańcy Europy powinni mieć dostęp do szybkiego łącza internetowego.
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów – dokonuje się tu wsparcia zmian w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów. Obniżyłoby to do 2020 r. wartość importu ropy naftowej i gazu o 60 mld euro.
- Polityka przemysłowa na rzecz ekologicznego rozwoju – ma ona zwiększać konkurencyjność unijnego sektora przemysłu w warunkach pokryzysowych, wesprze przedsiębiorczość i rozwój nowych umiejętności. W założeniu powinna przyczynić się do stworzenia milionów nowych miejsc pracy.

²⁵ Postępy w realizacji tych trzech priorytetów będą mierzone w odniesieniu do pięciu nadrzędnych celów UE, które państwa członkowskie przełożą na cele krajowe, uwzględniając swoją sytuację wyjściową. W 2020 r.:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien wynosić 75%;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii;
- należy osiągnąć cele 20/20/20 w zakresie klimatu i energii;
- liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie;
- liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln osób. Komisja Europejska, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

²⁶ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju...

²⁷ Przykładem realizacji tej inicjatywy może być patent wspólnotowy, dzięki któremu przedsiębiorstwa mogłyby oszczędzić każdego roku 289 mln euro. www.euofunds.org (wejście na stronę 20.02.2011).

- Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – ma tworzyć warunki do unowocześnienia rynków pracy, by zwiększyć poziom zatrudnienia oraz zapewnić trwałość modeli społecznych w obliczu odchodzenia na emeryturę pokolenia wyżu demograficznego.
- Europejski program walki z ubóstwem – którego celem jest zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez pomoc osobom biednym i wykluczonym społecznie oraz umożliwienie im aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym.

Aby zagwarantować, że podjęte zobowiązania przełożą się na skuteczne działania w terenie, wzmocniona zostanie rola zarządzania i monitoringu postępów. Ważne jest też zintegrowanie strategii Europa 2020 oraz paktu stabilności i wzrostu, tak aby odpowiedzieć na współczesne wyzwania w pokryzysowej Europie. Zakłada się wykorzystanie obu strategii do osiągnięcia podobnych celów reform.

Tabela 1

Priorytety i obszary prezydencji polskiej w 2011 r. a priorytety strategii Europa 2020

| Priorytety wynikające z dokumentu rządu RP z 2011 r. | Priorytety wynikające z dokumentu rządu RP z 2010 r. | Obszary prezydencji | Priorytety Europa 2020 r. |
|--|---|---|---|
| 1. Integracja europejska jako źródło wzrostu 2. Bezpieczna Europa 3. Europa korzystająca na otwartości | 1. Rynek wewnętrzny 2. Stosunki ze Wschodem 3. Wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE 4. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony 5. Negocjacje wieloletnich ram finansowych 2014-2020 6. Pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy | 1. Sprawy gospodarcze i finansowe 2. Rolnictwo i rybołówstwo 3. Polityka spójności 4. Transport, telekomunikacja i energia 5. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne 6. Konkurencyjność 7. Ochrona środowiska 8. Zatrudnienie, polityka społeczna, zdrowie i ochrona konsumentów 9. Edukacja i młodzież i kultura 10. Sprawy zagraniczne | 1. Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji 2. Rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej 3. Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. |

Opracowanie własne na podstawie materiałów rządu RP, 2010 i 2011 oraz Komisja Europejska KOM(2010) 553 wersja ostateczna, 6.03.2010.

W dalszej części artykułu omówione zostaną priorytety i plany z naciskiem na przede wszystkim kwestie gospodarcze polskiej prezydencji. Są one szczególnie istotne w sytuacji pokryzysowej, gdzie w UE dyskutuje się nad przyszłością

integracji, jej tempem (np. propozycja Europy dwóch prędkości w ramach unii gospodarczej i walutowej), wielkością i źródłami wpływów do budżetu, bezpieczeństwem energetycznym. Każdy z przedstawionych w tab. 1. priorytetów strategii zawiera konkretne propozycje odnoszące się do rozwoju UE do 2020 r., a tym samym stanowi wskazówki dla kształtowania nowych wieloletnich ram finansowych w UE. Po modyfikacji dokonanej w ostatnich miesiącach (kwiecień/ maj 2011 r.) zauważyć można wpisanie tematyczne nazw priorytetów polskiej prezydencji w cele strategii Europa 2020. Polska stara się swoimi propozycjami²⁸ wpisać w założenia nowych rozwiązań unijnych, w szczególności w zakresie polityki spójności oraz bezpieczeństwa energetycznego.

W ramach **pierwszego z priorytetów – Integracja europejska jako źródło wzrostu** – zawarto poprzedni pierwszy priorytet dotyczący pogłębiania integracji w ramach rynku wewnętrznego, kwestie budżetu i negocjacji ram finansowych na lata 2014-2020 oraz kwestie zewnętrznych stosunków handlowych i otwieranie nowych rynków zbytu (ujęte uprzednio w m.in. stosunkach ze Wschodem).

W odniesieniu do **rynku wewnętrznego** – Polska będzie postulować wzmocnienie rynku wewnętrznego, którego potencjał nie jest w pełni wykorzystany, a część swobód przepływu osób oraz wyników produkcji – nie w pełni realizowana. W okresie sprawowania przewodnictwa w ramach *trio* przypada też 20. rocznica powstania i wejścia w życie wspólnego rynku europejskiego. Polskie działania w dziedzinie rynku wewnętrznego będą się koncentrować m.in. na implementacji propozycji Komisji Europejskiej, wynikających z raportu M. Montiego z 2010 r. o przyszłości rynku wewnętrznego – pakietu zmian tzw. *Single Market Act*, regulacjach dotyczących sektora finansowego, kwestii mobilności oraz swobodnego przepływu wiedzy i innowacji, znoszeniu istniejących barier w handlu wewnątrz-unijnym oraz rozwoju rynku usług. Ponadto polska prezydencja chce koncentrować się na rozwoju rynku usług elektronicznych i w tym celu podejmie działania na rzecz zniesienia barier uniemożliwiających przeprowadzanie transakcji transgranicznych *on-line* oraz dalsze prace nad obniżaniem cen w usługach roamingowych²⁹.

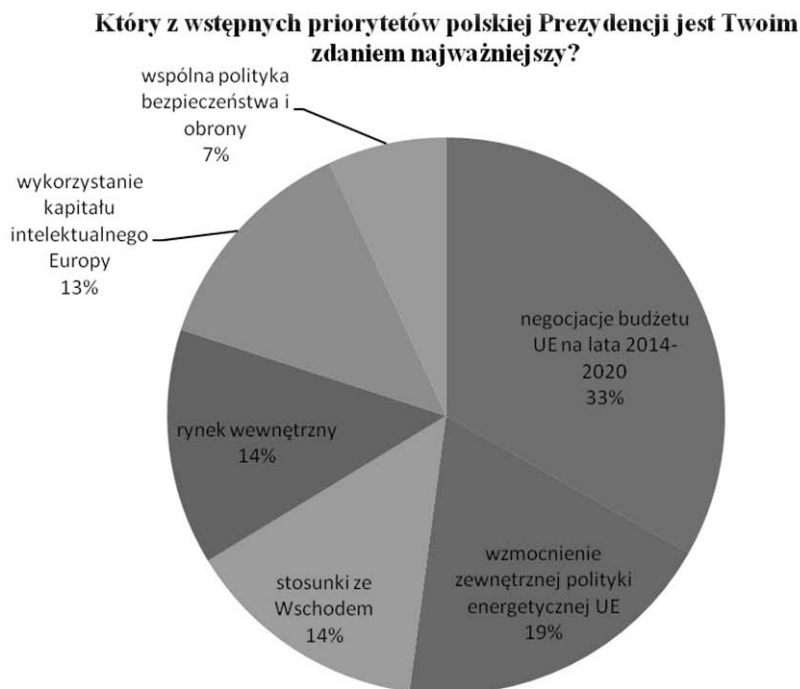
Negocjacje wieloletnich ram finansowych 2014-2020 i kwestie budżetu UE – są szczególnie istotne. Rząd polski prowadził badania opinii społecznej dotyczące znaczenia poszczególnych priorytetów i zdaniem osób biorących udział w sondażu, to właśnie negocjacje wieloletnich ram finansowych UE na kolejne lata jest najważniejszym z priorytetów Polski (por. wykres 1).

²⁸ Omówienie priorytetów i obszarów polskiej prezydencji w tej części artykułu na podstawie materiałów rządu RP z 2010 i 2011, konsultacji społecznych 01.10.2010, Warszawa oraz strony www.prezycjencjaue.gov.pl dostęp 20.02.2011 i 25.05.2011.

²⁹ Wywiad z Mikołajem Dowgielewiczem http://finanse.wnp.pl/minister-dowgielewicz-priorytety-polskiej-prezydencji-w-ue,139236_1_0_3.html oraz Waldemarem Pawlakiem www.mg.gov.pl (data wejścia na stronę 10.05.2011).

Wykres 1

Waga priorytetów prezydencji w ocenie respondentów odwiedzających stronę internetową *prezydencjaue.gov.pl*



Źródło: www.prezydencjaue.gov.pl (wejście na stronę 26.02.2011)³⁰.

Podczas polskiego przewodnictwa przypada etap dogłębnej analizy propozycji Komisji Europejskiej i identyfikacji głównych zagadnień negocjacyjnych w kolejnym okresie budżetowym UE. Rozmowy na ten temat rozpoczną się w połowie 2011 r., a ich formalne zakończenie nastąpi w drugiej połowie 2012 r. Będzie ono wymagało porozumienia politycznego w Radzie Europejskiej za prezydencji duńskiej – w pierwszej połowie 2012 r. Okres ten odzwierciedla wagę *trio* w trakcie całego procesu (por. ryc. 1). Celem polskiej prezydencji w tym zakresie będzie przede wszystkim sprawne przeprowadzenie procesu negocjacji przy możliwie

³⁰ W badaniu opinii publicznej między 10 a 26.02.2011 wzięło udział łącznie 678 respondentów.

maksymalnym zaawansowaniu rozmów, w tym umożliwienie artykulacji interesów wszystkim państwom członkowskim. Polska jest obecnie w dość szczególnej sytuacji, gdyż za budżet odpowiada pochodzący z Polski komisarz – Janusz Lewandowski. Mimo że komisarze są niezależni od kraju pochodzenia i mają obowiązek reprezentować interesy całej UE, zawsze istnieje podejrzenie państw członkowskich o nieformalne poparcie interesów własnego państwa członkowskiego. Ostatnio, by w jeszcze większym stopniu odsunąć tego typu obawy, przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso przejął na siebie główne zadania związane z negocjacjami, a komisarze zaangażowani w kwestie budżetu i finansów będą wspierać w tym procesie przewodniczącego. Polska jest ponadto obecnie (w latach 2007-2013) największym beneficjentem pomocy z budżetu unijnego, tym bardziej więc ciekawa jest kwestia nadzorowania w Radzie UE negocjacji w tym zakresie. Rząd polski zapewnia też o pełnieniu przez Polskę roli tzw. uczciwego pośrednika (*honest broker*) w tym zakresie. Wiele zależy także od przyjęcia jednego ze scenariuszy rozwoju w zakresie polityki spójności – jedynie tzw. scenariusz europejski (scenariusz Delorsa) pozwala na pogłębianie i poszerzanie integracji oraz realizację celów postawionych w strategii Europa 2020 ze względu na podział kompetencji oraz zapewnienie odpowiednich środków finansowych na rozwój całego obszaru Unii Europejskiej³¹. Rząd polski będzie dążył do utrzymania polityki spójności, pokazując korzyści, jakie płyną z tego tytułu nie tylko dla państw beneficjentów polityki, ale również państw, z których podmioty uczestniczą np. w realizacji zamówień publicznych, osiągając tym samym zyski. Punkty sporne dotyczą też kwestii zasobów własnych czy rozstrzygnięcia konfliktu interesów pomiędzy płatnikami a beneficjentami netto do budżetu czy rabatu brytyjskiego³².

Swoisty „podpriorytet” **zewnętrznych stosunków handlowych** (poprzednio stosunki ze Wschodem) ma przede wszystkim znaczenie polityczne. Jest on *de facto* dążeniem do realizacji głównego projektu Partnerstwa Wschodniego³³. Po ustaleniach z prezydentką węgierską z 2011 r. na przewodnictwo polskie przypadnie zorganizowanie konferencji w ramach Partnerstwa Wschodniego. W tym zakresie podczas prezydentury Polska będzie dążyć do m.in.: zawierania

³¹ A. Faludi, J. Peyrony, *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Scenarios*, RSA Conference Materials, Bled, Slovenia, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/2011/mar-slovenia-papers.asp> (wejście na stronę 11.03.2011).

³² PAP 16.05.2011.

³³ Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą polegającą na rozszerzeniu działań UE w ramach polityki sąsiedztwa (i tym samym polityki zagranicznej UE). Jest odpowiedzią na propozycję powstania Unii Śródziemnomorskiej zaproponowanej przez państwa Basenu Morza Śródziemnego. Partnerstwo Wschodnie ma przede wszystkim zbliżyć kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego. Ma promować demokrację i służyć rozwinięciu stosunków gospodarczych, międzyludzkich i w zakresie bezpieczeństwa energetycznego z krajami leżącymi na wschód od UE. Dotyczy to: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy.

umów stowarzyszeniowych, przyjęcia mandatów dla procesu negocjacji w sprawie tworzenia stref wolnego handlu z UE, finalizacji rozmów z Ukrainą w zakresie liberalizacji wizowej i handlowej oraz intensyfikowania współpracy gospodarczej między krajami UE i krajami leżącymi na Wschodzie.

Drugi z priorytetów – Bezpieczna Europa koncentruje się przede wszystkim na **wzmocnieniu zewnętrznej polityki energetycznej**. Nakierowany jest na pogłębioną dyskusję na temat nowych rozwiązań legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, które pozwolą zachować konkurencyjność europejskiego sektora energetycznego wobec zmieniającego się otoczenia zewnętrznego. Zgodnie z planami przeprowadzona zostanie debata na temat obecnych rozwiązań i nowych kierunków działania Unii Europejskiej w obszarze rynku energii. Jej celem ma być wypracowanie mechanizmów prowadzenia solidarnej i konkurencyjnej zewnętrznej polityki energetycznej. Priorytet ten odpowiada celowi 20/20/20 dotyczącego redukcji zanieczyszczenia oraz zwiększenia udziału energii odnawialnych w źródłach dostępnej energii. Stanowi też kontynuację prac prezydencji węgierskiej w tym zakresie.

Ponadto zadaniem polskiej prezydencji w obszarze gospodarczym i finansowym będzie wzmocnienie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej i dążenia do dokończenia procesu ustanawiania Europejskiego Mechanizmu Stabilności, który będzie wymagać zmian w traktacie z Lizbony.

Dodatkowo podjęte zostaną:

– działania dotyczące ochrony granic: np. zmiana rozporządzenia o *Frontex* (Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej), tak by *Frontex* efektywniej wspierał państwa członkowskie w sytuacjach kryzysowych (np. jak w Afryce Płn. i na Bliskim Wschodzie);

– dyskusje nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Rząd polski uważa, że WPR powinna być bardziej zorientowana rynkowo, uwzględniać dobro publiczne, w tym bezpieczeństwo żywnościowe i wielofunkcyjny rozwój. Istotnym elementem w ramach reformowanej WPR będą rozstrzygnięcia dotyczące dopłat bezpośrednich i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, ale także polityki jakości produktów rolnych. Prowadzone będą też prace nad wdrażaniem unijnego planu działań na rzecz bioróżnorodności;

– dążenia do wzmocnienia zdolności wojskowych i cywilnych UE, wsparcia działań na rzecz utrwalania bezpośredniego dialogu Unii Europejskiej z *NATO*.

Trzeci z priorytetów – **Europa korzystająca na otwartości** – nakierowany jest m.in. na kontakty UE z Rosją (prezydencja będzie wspierać działania służące podpisaniu nowego porozumienia z Rosją, zakreślającego merytoryczne i formalno-prawne ramy partnerstwa UE-Rosja oraz rozwijać unijno-rosyjskie Partnerstwo na rzecz modernizacji) czy negocjacje na forum Organizacji Handlu Światowego zmierzające do zakończenia tzw. Rundy z Doha (w zakresie liberalizacji handlu, subsydiowania rolnictwa, prawa patentowego, regulacji antydumpingowych czy ochrony własności intelektualnej).

Dodatkowo prezydencja polska będzie wspierać działania zmierzające do wypracowania nowych relacji UE ze światem arabskim, kompleksowej strategii działań na rzecz tego regionu oraz wspomagać demokratyzację i budowę nowoczesnych struktur państwowych w krajach Afryki Płn. Ustalono też, że w tym ostatnim zakresie polski minister spraw zagranicznych będzie reprezentował UE, w porozumieniu z Catherine Ashton. Istotnym celem polskiego przewodnictwa w Radzie UE jako „strategicznego projektu politycznego” Unii będzie finalizacja negocjacji akcesyjnych z Chorwacją i podpisanie z nią traktatu akcesyjnego, kontynuacja negocjacji akcesyjnych z Turcją oraz Islandią czy wsparcie europejskich aspiracji państw Bałkanów Zachodnich.

Kolejno, w zakresie **obszarów tematycznych** postawiono również kilka założeń. W ramach obszaru **sprawy gospodarcze i finansowe** najważniejszym założeniem polskiej prezydencji będzie wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE oraz konsolidacja finansów publicznych. Polska zamierza aktywnie wspierać działania sprzyjające długoterminowej stabilności finansów publicznych i trwałości, stabilnemu i zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu. Na okres przewodnictwa RP w RUE przypadnie wdrażanie długofalowych rozwiązań, które zostaną przygotowane przez zespół zadaniowy ds. reformy zarządzania gospodarczego i dlatego Polska będzie przewodniczyła pracom nad realizacją pierwszego cyklu tzw. europejskiego semestru ekonomicznego. Polska prezydencja będzie dążyć też do sprawnego przeprowadzenia procedury przyjęcia rocznego budżetu UE na 2012 r. Szczególnie istotne jest pogodzenie interesów państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego i osiągnięcie porozumienia, bez którego przyjęcie budżetu jest niemożliwe, co pokazały doświadczenia negocjacji w 2010 r., gdzie nad UE wisiała groźba braku budżetu rocznego. Ponadto działania podejmowane w obszarze usług finansowych będą wpisywały się również w zobowiązania wynikające z decyzji podejmowanych w gronie państw G20.

Dwa kolejne obszary są kluczowe dla kwestii związanych z wydatkami budżetu UE, dotyczą bowiem sfer, na które przeznaczają się najwięcej środków. Są to polityka spójności oraz rolnictwo.

W zakresie **rolnictwa i rybołówstwa** działania polskiej prezydencji skupią się na:

- reformie systemu płatności bezpośrednich – Polska będzie dążyła do osiągnięcia porozumienia oraz wypracowania nowego systemu płatności bezpośrednich;
- przyszłości polityki rozwoju obszarów wiejskich – Polska będzie dążyła, w ramach prac o charakterze strategicznym i legislacyjnym, do wypracowania porozumienia, z naciskiem na komplementarne wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki spójności dla rozwoju obszarów wiejskich oraz do podkreślenia roli tych obszarów w kontekście nowych wyzwań (kwestie klimatyczne, ochrona różnorodności biologicznej, gospodarka wodna, dobra publiczne itd.);

– wspieraniu inwestycji związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii na terenach wiejskich;

– pracach nad zmianami zasad wspólnej polityki w zakresie rybołówstwa.

W zakresie polityki spójności Polska będzie dążyła do tego, by w drugim półroczu 2011 r. w agendzie Rady do Spraw Ogólnych³⁴ znalazły się kwestie strategiczne dotyczące przyszłości polityki spójności w kontekście dyskusji nad projektami rozporządzeń polityki spójności 2014-2020. Są to dokumenty kluczowe warunkujące kształt polityki spójności w kolejnych latach, poprzez określenie celów i instrumentów jej realizacji. Założono osiągnięcie możliwie szerokiego kompromisu w obszarach wzmacniających skuteczność polityki spójności w realizacji celów rozwojowych UE, z uwzględnieniem założeń strategii Europa 2020. Polska promuje konkretną koncepcję tzw. podejścia zintegrowanego do rozwoju obszarów. Polega ono na rozwoju miejsc (*place-based approach*), zakładającego bardzo silną koordynację polityk sektorowych. Jest to różnica w porównaniu z okresem obecnym 2007-2013, gdzie dominuje podejście sektorowe³⁵. Nastąpi w tym zakresie też kontynuacja działań prezydencji węgierskiej nad nowo przyjętą Agendą Terytorialną 2020.

W zakresie kolejnego obszaru – transportu, telekomunikacji, energii – za jedną z kluczowych kwestii dla polskiej prezydencji będzie rewizja wytycznych ws. transeuropejskich sieci transportowych, w tym zasad finansowania inwestycji w *TEN-T*³⁶. Jest to szczególnie istotne, gdyż są to bardzo duże inwestycje finansowane z kilku źródeł: środków programu *TEN-T*, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Funduszu Spójności oraz, o ile to założono, środki partnerstw publiczno-prywatnych. Istotnym zagadnieniem będzie Europejska Agenda Cyfrowa, gdyż realizacja wielu działań i inicjatyw w niej zawartych jest przewidziana na II półroczu 2011 r. Realizacja tej strategii jest jednym z celów Europa 2020. Polska zamierza też priorytetowo traktować problematykę wyzwań stojących przed e-administracją.

W zakresie zewnętrznej polityki energetycznej UE Polska będzie:

– zabiegać o wypracowanie spójnego stanowiska UE w odniesieniu do regionalnych i globalnych problemów energetycznych;

– dążyć do utworzenia mechanizmu finansowania małych i „rozproszonych” inwestycji w efektywność energetyczną z funduszy spójności w takich sektorach, jak budownictwo, ciepłownictwo lokalne, sieci dystrybucyjne ciepła i energii elektrycznej, lokalny transport zbiorowy, wytwarzanie energii elektrycznej;

– kontynuować działania wcześniejszych prezydencji odnośnie do Energetycznego Pakietu Infrastrukturalnego.

³⁴ Jest to grupa w ramach Rady Unii Europejskiej.

³⁵ Na podstawie materiałów konferencji VASAB, P. Żuber, *Territorial Cohesion*, 7-8.02. 2011, Warszawa.

³⁶ Program rozwoju infrastruktury transportowej w UE.

Kolejnym niezwykle ważnym obszarem jest **konkurencyjność**. W jego ramach:

- odbędzie się debata na temat podejścia do polityki przemysłowej w kontekście kryzysu gospodarczego i jego wpływu na kondycję przedsiębiorstw. Szacuje się, że podczas polskiego przewodnictwa może dojść do przygotowania zbiorczego zestawienia działań, do jakich państwa członkowskie UE zobowiązały się pod koniec 2008 r., popierając propozycję Planu działań dla firm, opracowanego na podstawie *Small Business Act*;

- podjęte zostaną dyskusje na temat innowacji i polityki w zakresie kosmosu;
- kontynuowane będą prace mające na celu utworzenie patentu unijnego, a także w zakresie legislacji dotyczącej harmonizacji technicznej.

- ważną kwestią będzie polityka poprawy otoczenia regulacyjnego, tzw. inicjatywa *Smart Regulation*, ze szczególnym uwzględnieniem jej wpływu na rozwój przedsiębiorczości oraz wzrostu konkurencyjności gospodarki europejskiej;

- Polska będzie kontynuować przegląd prawa w dziedzinie praw konsumenta, wspierać podniesienie poziomu bezpieczeństwa produktów konsumenckich oraz wzmocnienie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów stwarzających poważne zagrożenie;

- poruszana będzie kwestia podnoszenia konkurencyjności sektora turystycznego poprzez np. rozważenie roli innowacyjności w turystyce, analizę nowych wyzwań oraz ocenę postępów w realizacji Agendy dla zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki turystycznej;

- prowadzone będą prace nad takimi zagadnieniami, jak uregulowanie problematyki dzieł osieroconych czy zbiorowego zarządu prawami autorskimi i pokrewnymi. Prezydencja polska będzie odpowiedzialna za uzgadnianie i prezentację stanowiska UE na forum Światowej Organizacji Własności Intelektualnej.

Ponadto na polskie przewodnictwo w RUE przypadną prace nad podstawami 8. Programu Ramowego w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji. Główne inicjatywy i działania prezydencji będą obejmować m.in. „wspieranie zwiększenia dostępności 8. PR dla MSP, małych zespołów badawczych, a także regionów konwergencji; lepszą koordynację badań na szczeblu europejskim, ponadnarodowym i narodowym; pogłębianie integracji Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA). Ważne będzie też zwiększanie synergii między polityką spójności a 8. Programem Ramowym poprzez zapewnienie komplementarności instrumentów funduszy strukturalnych i programów ramowych, wspieranie budowy klastrów europejskich, stworzenie mechanizmu współfinansowania ze środków 8. PR budowy i funkcjonowania infrastruktury badawczej o charakterze regionalnym oraz integracji regionalnych i krajowych polityk w obszarze B + R + I”³⁷.

W obszarze **polityki społecznej i zatrudnienia** prezydencja będzie się koncentrowała na:

³⁷ prezydencjaue.gov.pl (wejście na stronę 20.02.2011).

- pracach nad rozwiązaniami ułatwiającymi godzenie życia zawodowego z prywatnym;
- działaniach na rzecz aktywizacji zawodowej wobec wyzwań demograficznych;
- promowaniu aktywnych działań na rynku pracy i aktywnej polityki integracji społecznej;
- promowaniu różnorodnych form współpracy między administracją rządową, samorządami a organizacjami pozarządowymi w realizacji celów polityki społecznej i zatrudnienia.

Pozostałe obszary dotyczą kwestii kulturalnych, edukacji, spraw zagranicznych. Dodatkowymi istotnymi elementami przewodnictwa Polski w Radzie UE będą inicjatywy promocyjne, o silnym wydźwięku społeczno-ekonomicznym bezpośrednio związane z wydarzeniami planowanymi na drugą połowę 2011 r.: Europejski Rok Wolontariatu, Europejski Kongres Kultury, Europejski Kongres Osób Niepełnosprawnych oraz Forum Rynku Wewnętrznego. Wydarzenia te mają służyć „promocji politycznej Polski i budowie jej wizerunku jako kraju nowoczesnego, kreatywnego i dynamicznego, któremu zależy m.in. na tym, by poszukiwać najlepszych przykładów i wzorów czerpania korzyści ze wspólnego rynku europejskiego”³⁸. Na okres polskiej prezydencji przypadać będzie także 50-lecie utworzenia OECD oraz 15-lecie członkostwa Polski w tej organizacji.

PODSUMOWANIE

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zmieniły się modele i częściowo zadania prezydencji rotacyjnych. Wprowadzono, wraz z określeniem nowych funkcji w instytucjach unijnych, prezydencję stałą zakładającą współpracę międzyinstytucjonalną. Rozszerzono też jednocześnie okres sprawowania prezydencji rotacyjnej z 6 do 18 miesięcy i założono, że sprawują ją trzy państwa. Okres ten jest wystarczający, by przygotować zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje UE do przyjęcia konkretnych decyzji.

Polska będzie pierwszym krajem z *trio* (wspólnie z Danią i Cyprem) rozpoczynającym procesy decyzyjne w wielu ważnych sferach gospodarczych: kształtowania budżetu, ram finansowych, rynku wewnętrznego czy kształtu polityki spójności. Bardzo sprawnie przygotowała agendę. W kolejnych miesiącach podczas sprawowania przewodnictwa agenda ta może jedynie ulegać redukcji i ewentualnym modyfikacjom. Najważniejsze założenia mogą ulec zmianom wynikającym z bieżącej sytuacji Polski w UE. Hiszpański sekretarz stanu ds. europejskich Diego López Garrido podczas konferencji naukowej „Polska i Hiszpania w UE – doświadczenia i perspektywy” zorganizowanej w Uniwersytecie Warszawskim 4 listopada 2010 r.

³⁸ *Ibidem*.

powiedział: „Szykując się do prezydencji byliśmy przygotowani na kilkadziesiąt scenariuszy, ale takich kryzysów nie przewidzieliśmy”. Istotne jest zatem, by administracja, jak i politycy przygotowani byli na zmiany i umieli wdrożyć zasady zarządzania kryzysowego podczas sprawowania przewodnictwa w RUE. Zagrożeniem zewnętrznym, które może przyczynić się do modyfikacji działań może być obecna sytuacja w Afryce Północnej, natomiast na sprawność zarządzania może wpłynąć zmiana rządu w wyniku wyborów parlamentarnych, które odbędą się w Polsce jesienią 2011 r. Za prezydencji czeskiej winą za nieudane sprawowanie przewodnictwa obarcza się przede wszystkim polityków, którzy „zepsuli” pracę tysięcy urzędników administracji publicznej. Prezydencja będzie zatem kolejnym ze sprawdzianów dojrzałości polskiej elity politycznej oraz demokracji.

ABSTRACT

In the second half of 2011 Poland holds presidency of the European Union Council, an obvious test of the country's institutional efficiency and its capacity to manage an international organization. The article presents a model of holding the presidency: the mechanism of cooperation between the EU's institutions and national institutions of various levels before and during the country's presidency that shapes the country's priorities and functions during its presidency of the European Council. The author analyzes the priorities set down by Poland which are compatible with the EU's strategy of development until 2020 adopted in 2010 by the European Commission and take into account the EU's current economic situation. Poland is the first of three countries (together with Denmark and Cyprus) to launch the decision making processes in a number of crucial economic spheres: shaping the budget, the financial framework, internal market or cohesion policy.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

STABILIZACJA NIEŁADU I DESTABILIZACJA ŁADU (KRYZYSY HUMANITARNE WYWOŁANE DZIAŁALNOŚCIĄ CZŁOWIEKA, CZ. I)

Pod redakcją Joanny Dobrowolskiej-Polak

Prace Instytutu Zachodniego nr 88

ISBN 978-83-61736-30-1

Instytut Zachodni, Poznań 2011

Kryzysy humanitarne wynikające z działania człowieka stanowią jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa na świecie. Są poważnym wyzwaniem dla narodowych, sojusznicznych i partnerskich polityk bezpieczeństwa.

Spółeczność międzynarodowa rozporządza instrumentami służącymi stabilizacji: miękka siła dyplomacji, sankcje międzynarodowe, operacje pokojowe, interwencje zbrojne i pomoc humanitarna składają się na wachlarz środków pozostających do dyspozycji mocarstw oraz międzynarodowych organizacji. Jednak w regionach objętych kryzysami humanitarnymi tylko okazjonalnie prowadzone są kompleksowe akcje stabilizujące (powstrzymujące masowe naruszenia praw człowieka, wymuszające zaprzestanie działań zbrojnych, restytuujące pokój i podstawy państwowości, pozwalające na dostarczenie podstawowych dóbr humanitarnych), częściej państwa i organizacje prowadzą działania fragmentaryczne, niekiedy niepotrzebnie dublują swoje operacje, a nierzadko pozostają bierne wobec kryzysów humanitarnych.

*

Przedmiotem badań autorów prac jest oddziaływanie państw i organizacji międzynarodowych na obszary konfliktów zbrojnych i terytoria państw upadłych oraz (*vice versa*) wpływ kryzysów humanitarnych na bezpieczeństwo międzynarodowe i narodowe. Prace dotyczą przede wszystkim polityki bezpieczeństwa państw strefy euroatlantyckiej w stosunku do krajów leżących poza tym obszarem, w tym obowiązujących (i kształtowanych) strategii bezpieczeństwa organizacji międzynarodowych – Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. W kręgu zainteresowań badaczy znalazły się też ekonomiczno-społeczne i polityczno-militarne konsekwencje występowania konfliktów zbrojnych oraz trwania państw upadłych dla stabilności, pokoju i bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim i na świecie.